

ANALIZA IZRADA PLANOVA INTEGRITETA U SUDOVIMA SRBIJE

- Nalazi i preporuke –

Biro za društvena istraživanja (BIRODI)

Autori: Zoran Gavrilović, Jelena Milunović

Istraživački tim: Snežana Đapić, Željko Rakovac

Izrada ove analize omogućena je uz podršku američkog naroda putem Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID). Za sadržaj ove analize odgovorni su autori i ona ne mora nužno odražavati stavove USAID-a ili Vlade Sjedinjenih Američkih Država.

UVOD

Strategijom za borbu protiv korupcije¹ iz 2005. godine (strana 7.) Srbija je postala jedna od nevelikog broja država u svetu koja je počela da uspostavlja sistem za unapređenje integriteta javnih institucija. Iz tog razloga, uvođenje ove inovacije (bi trebalo da) izaziva posebno interesovanje, kako u pogledu predloženog koncepta, tako i planiranih i postignutih rezultata na polju unapređenja institucionalnog integriteta. Upravo to je bio motiv partnerskih organizacija da sprovedu ograničeno² evaluativno istraživanje procesa izrade Planova integriteta (u daljem tekstu Plan/ova).

U fokusu istraživanja i analize su bili:

- Koncept plana integriteta (holistički ili partikularni),
- Participativnost procesa (inkluzija ili oligarhizacija ili pasivizacija) i
- Oblast rizika od korupcije (normativno-proceduralni, habitualni, okruženje...)

Predmet analize je bila (pravna i istraživačko-analitička) metodologija i praksakorišćenja izradu Planova. Rezultat ovog rada je utvrđivanje stanja integriteta i relevantnosti procesa kreiranja Planova.

Korišćena metodologija sa jedne strane meri sam integritet procesa, a sa druge strane njegovu relevantnost. Integritet izrade planova obuhvata:

- Sprečavanje i regulisanje sukoba interesa,
- Sprečavanje i regulisanje diskrecionih ovlašćenja,
- Sprečavanje i regulisanje dicezionizma,
- Transparentnost,
- Participativnost,
- Reprerentativnost,
- Efektivnost (odsutva rezultata na nivou željene promene) i
- Monitoring i evaluaciju rezultata.

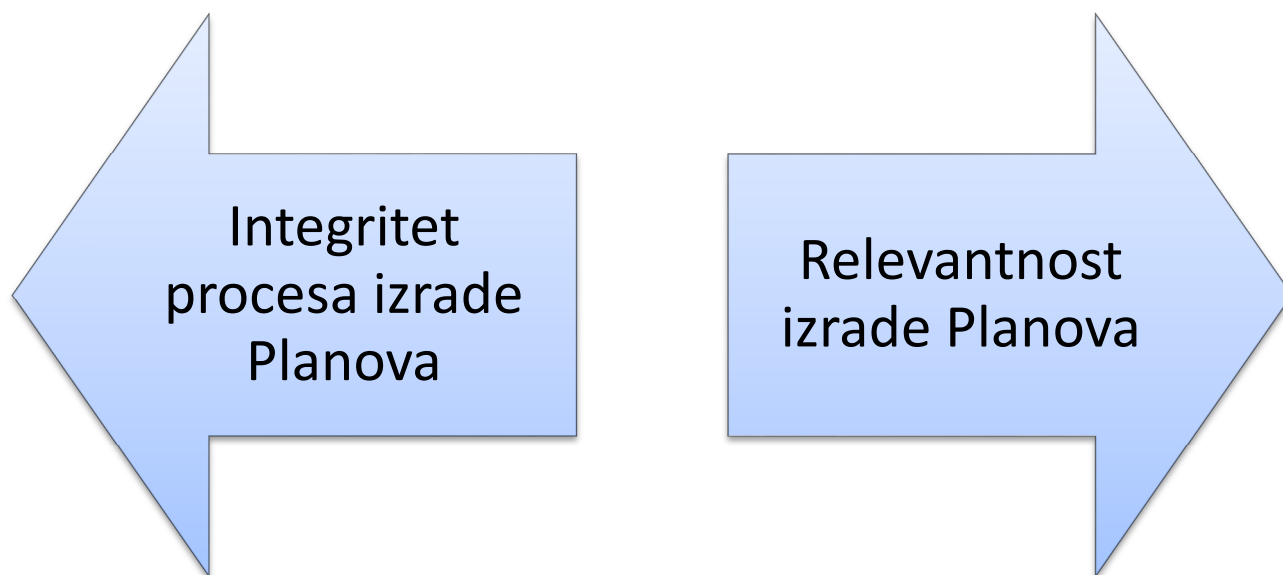
¹http://www.acas.rs/images/stories/Nacionalna_strategija.pdf (strana 7)

² Raspoloživi istraživački materijal koji je sakupljen putem intervjua, u delu izrade Planova integriteta, daje nam pravo da govorimo o indicijama, ali ne i o zaključcima koji su relevantni za populaciju sudova koji su uradili Planove integriteta.

Pored integriteta procesa, izveštaj se bavi i relevantnošću nalaza na osnovu kojih su definisani rizici integriteta na nivou sudova. Relevantnost se pre svega odnosi na poštovanje epistemoloških principa (objektivnost, sistematičnost, opštost...) pri sakupljanju, analizi i obradi/tumačenju podataka na osnovu kojih su definisani rizici po integritet.

Pored poštovanja epistemoloških principa, od značaja za relevantnost procesa je i primenjenost teorijskog i praktičnog znanja u oblasti kako integriteta, tako i u oblasti sudstva, odnosno tema koje tretira plan integriteta. Konkretno, interesuje nas da li su i u kojoj meri neki vanstručni faktori uticali na primenu teorijskog i praktičnog znanja pri definisanju rizika od korupcije, tj. predlaganju mera za njihovo spečavanje ili/i otklanjanje.

Shema 1. Analitički okvir istraživanja



Istraživanje je sprovedeno na dva nivoa. Prvi nivo je posrednog karaktera i obuhvata sekundarnu analizu postojećih istraživanja na temu stanja u sudstvu kao grani vlasti, sudu kao instituciji, odnosno sudijama kao pripadnicima profesije i pripadnicima sveta rada. Ovaj nivo istraživanja bi trebalo da nam da sliku integriteta sudstva u delu:

- Nezavisnost/autonomnost suda/sudija u odnosu na centre moći (izvršna/zakonodavna vlast, vlasnici kapitala, kriminal)

- Efektivnost –suda/sudija ostvaruju svoju funkciju – dele pravdu
- Efikasnost suda/sudija– ostvarivanje funkcije suda posmatrano kroz vreme
- Transparentnost rada suda
- Zakonitost postupanja sudija/suda
- Profesionalna etičnost i doličnost
- Uslovnost – raspoloživi (materijalni, tehnički, organizacioni i kadrovski uslovi).

Prikupljanjem ovih podataka i stavljanja u naše poimanje integriteta želimo da utvrdimo nekoliko stvari.

Pre svega želimo da utvrdimo da li postoje značajne razlike koje su plod gledanja na koncept Planova integriteta. Ako bismo pošli od stava da se integritetu institucije može pristupiti na dva načina, prvi holistički (sagledavanje integriteta u kontekstu šireg društvenog determinizma), drugi partikularni (sagledavanje integriteta u kontekstu institucije, apstrahujući determinizme koji dolaze iz okruženja) možemo reći da se Agencija za borbu protiv korupcije opredelila za partikularni pristup. Takva odluka sama po sebi ne mora da bude ni dobra ni loša, ali je bitno da konstatujemo i analiziramo da li je takvo rešenje dobro ili ne, odnosno da li postoji potreba za izmenama, pod kojim uslovima i sa kojim resursima u cilju, ne samo jačanja institucionalnog integriteta, već društvenog integriteta. Fokusirani na institucionalni nivo rizikujemo da u najboljem slučaju stvorimo “ostrva integriteta”, sa perspektivom da i ona budu “potopljena” korupcijom.

Ovo je uvod u priču o drugom cilju istraživanja, a to je priroda determinizma na osnovu kojeg su definisani rizici po integritet institucije, odnosno mere za njegovo sprečavanje. Naime, pre svega želimo da utvrdimo da li su rizici po integritet institucije viđeni samo u formalnom polju (normativa i procedure) ili se išlo korak dalje ka habitnom (neformalnom) polju institucionalnog organizovanja u čijem središtu su lični i profesionalni integritet. Izuzimanjem jedne od ove dve neodvojive strane instituciji pretilo da prepoznate rizike učini nedovoljno relevantnim, a predložena rešenja neefektivnim.

Treći cilj ovog istraživanja je participativnost procesa koja je bitna kako iz ugla relevantnosti, tako i iz ugla realizacije. Nesporna je činjenica da, ako želimo da objektivno, sistematično i precizno utvrdimo stanje integriteta institucije, moramo da uključimo sve bitne aktere sa aspekta iskustva, znanja i interesa na način koji će nam

garantovati dobijanje relevantnih aktera. S druge strane, participativnost odgovarajućih aktera u evaluciji rizika po integritet i pronalaska rešenja je put u uspešnu implementaciju, jer ko će bolje da sprovodi nešto, nego onaj koji je to i sam predložio.

Pre nego što pređemo na drugi, neposredni nivo istraživanja, predstavice četvrti cilj istraživanja, a to je sakupljanje i analiza postojeće istraživačke građe o stanju integriteta u oblasti sudstva. Upravo ta baza znanja je trebalo da bude konsultovana od strane kreatora Planova, čime bi se povećavala preciznost u definisanju rizika od korupcije, ali i sprečila dominacija ličnih doživljaja o stanju integriteta koja su bazirana na nesistematizovanim i/ili interesno obojenim iskustvima. Analizom baze znanja pokušavamo da uradimo tri stvari. Prva, da objektivizujemo proces definisanja rizika od korupcije, druga, da utvrdimo koji su to determinizmi dugog ili kraćeg trajanja, odnosno koje vrste (normativne, vrednosne, ekonomske, personalne...) i treća, da povećamo participativnost analize rizika.

Drugi nivo istraživanja je neposredni. Cilj ovog istraživanja je bio da se sakupe informacije od učesnika o toku procesa izrade Planova kao i iskustva koja su bitna da se ovaj proces unapredi. Rukovodeći se holističkim pristupom integritetu institucija, ispitanici su tokom intervjua pitani za stavove u sudstvu na sistemskom nivou (nezavisnosti, nepristrasnosti, profesionalnosti i efikasnosti i njihova primena), institucionalnom (oblasti koje definiše Plan, ali one koje su bitne za funkcionisanje institucije) i profesionalnom nivou (položaj sudija i nesudećeg osoblja).

U okviru ovog nivoa je analizirana i dostupna relevantna dokumentacija koja je korišćenja ili je bila u funkciji podrške izradi Planova.

U zaključnom delu rezultati ovog dvoslojnog istraživanja će biti poređeni sa nalazima iz Izveštaju o Planovima integriteta – 2013³. Na taj način smo imali pogled “spolja” i “iznutra”.

³ http://www.acas.rs/images/stories/plan_integriteta/PI_izvestaj.pdf

Pojmovno teorijski okvir istraživanja

Šta je integritet?

Pojam integriteta nastaje u drugoj polovini prošlog veka. Pojam integriteta je sa jedne strane vezan za koncept lične etičnosti, čestitosti, istrajnosti i doslednosti, ali i za poštovanja zakona i procedura⁴.

S druge strane, on je vezan i za koncept društvenog integriteta, odnosno (institucionalni) integritet njegovih stubova: zakonodavna, izvršna vlast i sudska vlast, zatim državna uprava, političke partije, telo nadležno za sprovođenje izbora, vrhovna institucija za reviziju, ombudsman, tužilaštvo i policija, specijalizovane antikorupcijske agencije, kao i mediji, civilno društvo i biznis sektor.

Pored institucionalnog nivoa integriteta postoji i lični nivo koji u kontesktu planova integriteta predstavlja profesionalni integritet koji je deo integriteta profesije kao institucije. Integritet profesije obuhvata proces kontrole prava korišćenja ekspertize, održivost profesionalnog organizovanja i profesionalni integritet pripadnika profesije. Profesionalni integritet predstavlja postupanje u skladu sa pravilima struke i etičkim standardima kako na nacionalnom tako i na internacionalnom nivou. U slučaju sudijske profesije, to su Standardi sudijske etike i Bangalore principi.

Šta je institucionalni integritet?

U želji da našu analizu učinimo relevantnijom, fokusiraćemo se na institucionalni integritet. Predstavićemo pojam održivosti institucije čijim narušavanjem se stvaraju uslovi za narušavanje integriteta institucije.

⁴U Smernicama za izradu integriteta, pod ovim pojmom se podrazumeva individualna čestitost i institucionalna celovitost i usklađenost kao i način postupanja u skladu sa moralnim vrednostima u cilju sprečavanja i umanjenja rizika da se javna ovlašćenja obavljaju suprotno svrsi zbog koji su ustanovljena" (Smernice, član 2).

Održivost institucije se postiže ostvarivanjem potreba interesa i prava pripadnika i klijenata u skladu sa internim i eksternim normativnim sistemom institucije, odnosno od društva joj podarene funkcije. Iz toga proizilazi da institucija može biti neodrživa sa eksterne i interne strane. Prvi je kada ne postoji saglasnost interesa pripadnika i klijenata institucija sa njenim materijalno-tehničkim, normativnim i vrednosnim sistemom. Drugi je nepostojanje usaglašenosti društvene funkcije institucije sa njenim materijalno-tehničkim, normativnim i vrednosnim sistemom.

Stanje neodrživosti institucije se prevazilazi građenjem novog interesnog konsenzusa pripadnika institucije, klijenata i društvenog sistema. Usled povećanja neodrživosti dolazi do porasta devijantnosti i dezorganizacije, odnosno stvara se alternativni model održivosti institucije. Naime, dezorganizovana institucija gradi novi model održivosti uspostavljanjem interesne simbioze klijenata, pripadnika institucija i društvenog sistema. Nakon uspostavljenе interesne simbioze, definiše se funkcija, organizacija i resursi institucije. Na ovaj način se rešava pitanje legitimiteta kroz novouspostavljenu interesnu simbiozu i legalnosti stvaranjem sistema dogovora, običaja i navika. Odnos funkcija i struktura definiše »održivost« institucije.

Održivost institucije je mera usklađenosti/kompatibilnosti struktura i funkcija:

- Interesa, potreba i prava pripadnika institucije sa njenom strukturom, što stvara internu održivost institucije.
- Interesa, potreba i prava klijenata institucije sa njenom strukturom, što stvara eksternu održivost institucije.
- Interesa, potreba i prava društvenog sistema sa njenom strukturom, što stvara sistemsku održivost institucije.

Neodrživost stvara alternativne strukture i funkcije, odnosno narušava principe »legitimiteta« i »legaliteta«, uzrokuje dezorganizaciju na institucionalnom i anomiju na personalnom nivou. Nastanak alternativnih struktura sa jedne strane stvara deinstitutionalizaciju - nestanak institucije, a sa druge reinstitutionalizaciju - promena institucija u oblasti strukture ili funkcije.

Stanje neodrživosti institucija usled koje nastaju alternativne strukture i latentna funkcionalnost definišaćemo korupcijom. Ovako poimana, korupcija se vraća svom izvornom značenju – kvarenje. Neodrživost institucije stvara inovativne i koruptivne devijacije. Inovativne devijacije su u funkciji povećanja održivosti institucije, za razliku

od koruptivnih koje kvare instituciju. Na mikro nivou, korupcija je anomijska razmena materijalnih dobara, prava i interesa između dve ili više osoba. »Anomijska razmena« je razmena materijalnih dobara, prava i interesa između dve ili više strana pri kojoj se krše etičke i pravne norme.

Odsustvo održivosti institucije je put ka njenoj korupciji, jer koruptivno organizovanje institucije je način da ona opstane, uspostavljajući alternativan, odnosno koruptivan način egzistiranja. Koruptivni oblik institucije je reakcija na stanje dezorganizacije i anomalije kako na nivou institucije, tako i na nivou društva.

Vratimo se sada predloženoj definiciji korupcije koja ovu pojavu definiše kao alternativni način organizovanja institucije usled njene neodrživosti, odnosno gubitka legaliteta i legitimiteta. Neodrživost je posledica gubitka legitimiteta kako od strane pripadnika i klijenata institucije, tako i od strane društvenog sistema u kojem institucija ima svoju funkciju i zahtevani doprinos funkcionisanju društvenog sistema. Pored smanjenja legitimosti, neodrživu instituciju karakteriše narušenost ili nepostojanje legalističkog okvira koji reguliše delovanje institucije.

Nepostojanje odnosno narušenost legaliteta ili legitimiteta institucije ima dva nivoa. Prvi nivo je interni, a drugi je eksterni.

Tabela 1. Nivoi održivosti – narušenosti legaliteta i legitimiteta

	Legalitet	Legitimitet
Eksterni	Nepostojanje ili nepoštovanje normativnog sistema koji reguliše prava i obaveze institucije i članova institucije prema pravnom sistemu, klijentima	Neostvarivanje društvene funkcije
Interni	Nepostojanje ili narušenost normativnog sistema koji reguliše prava i obaveze prema instituciji i klijentima	Nemogućnost pripadnika institucije da ostvare svoja prava i interese koje kao takva pruža institucija u skladu sa svojom svrhom

Koruptivni oblik institucije karakteriše: dominacija neformalnog sistema regulacije prava i obaveza pripadnika institucija nad formalnim; dominacija principa moći, statusa i ugleda nad stručnošću, procedurom, profesionalnošću; nepostojanje kriterijuma evaluacije učinka; personalizacija odnosa – položaj u koruptivnoj instituciji zavisi od volje nadređenog i odnosa podređenog prema njemu; oligarhijska distribucija upravljanja koja se ogleda u napoleonizmu, koji glasi »moć odozgo, potčinjenost odozgo«; nastajanje lančanih klika i klanova.

Neodrživost institucije za posledicu ima dezorganizaciju, kao prethodnicu za njeno korumpiranje, i anomiju koja stvara devijacije. Tako dolazimo do definicije korupcije na praktičnom nivou. Korupcija kao devijacija predstavlja anomijsku razmenu materijalnih dobara, prava i interesa između dve ili više osoba. »Anomijska razmena« je razmena materijalnih dobara, prava i interesa između dve ili više strana pri kojoj se kršenje etičkih, profesionalnih i pravnih normi. Korupcija kao devijacija ima tri nivoa. Prvi nivo je latentna korupcija – korupcija ugleda i običaja. Motivacija oba aktera je neinstrumentalne prirode ili, kako bi se to veberovskim rečnikom reklo, korupcija iza koje stoji tradicionalno ili emocionalno delanje. U osnovi ove forme korupcije nalazi se antropološki model darivanja, jer se koruptivni medijum doživljava kao poklon, odnosno dar. Darivanje je u funkciji poštovanje običaja. Inicijator u latentnoj korupciji je koruptor. Primetno je da ne postoji uvek saglasnost/volja oba aktera, koruptora i korumpiranog da se stupi u korupciju.

Drugi nivo je manifestna korupcija - korupcija interesa i moći. U ovom slučaju motivacija obe strane je ciljno racionalna, uz jasno izraženu saglasnosti aktera da se na anomijski način razmene materijalna sredstva, prava i interesi. Koruptivni mediji se doživljava kao naknada/cena za učinjeno delo. Pojavne forme manifestne korupcije su: jedan na jedan – reaktivna korupcija i klika (više aktera) - sistemska korupcija.

Predloženim pristupom je izvršeno pomeranje fokusa definicije od pojavnog (manifestnog) ka generičkom (razumevajućem) nivou sa ciljem razvijanja multidisciplinarnog pristupa korupciji, što bi omogućilo da se operacionalizacijom predložene definicije istraživanje obogati sa više indikatora što bi povećalo njegovu predviđalačku i objašnjavajuću moć.

Šta je integritet profesije?

Posmatrajući odnos između profesionalnog i institucionalnog integriteta, u situacijama kada opada institucionalni integritet raste dezorganizacija, koja se manifestuje u frustriranosti materijalnim položajem, frustriranosti položajem u društvu, postojanju nejasnog sistema napredovanja i nazadovanja u karijeri, postojanju svesti da ništa ne zavisi od stručnog i profesionalnog angažmana i kvaliteta, postojanju nejasnog sistema nagrađivanja i sankcionisanja, nepostojanju vrednosne saglasnosti na nivou institucije o karakteru odnosa unutar institucije i odnosa prema društvenom okruženju, sukoba između onih koji su protiv promena i onih koji su za promenu stanja, nepoverenja u institucije od strane klijenata.

U situaciji kada procesi (re)institucionalizacije nisu dovoljno prisutni, rešenje za deo institucija je u alternativnim strukturama. Alternativne strukture se neretko pretvaraju i u koruptivne devijacije, čime se postiže izvesnost, smanjenje frustriranosti zaposlenih i klijenata, jasan sistem koordinacije i komunikacije, jasan sistem nagrađivanja za uložena zalaganja, mogućnost pripadnika profesije da se "zbiju" ("solidarnost", l'esprit des corps) na grupnom i profesionalnom i institucionalnom nivou. Tako dolazimo do latentne funkcije korupcije kao vrste pobunjeničke reakcije pripadnika profesije na stanje dezorganizacije.

Karakter zakonskog okvira koji neposredno i posredno regliše oblast delovanja profesije je značajan za analizu moguće korupcije. Ovo se u prvom redu odnosi na zakone koji regulišu način uslova pod kojima se profesionalna udruženja osnivaju i koji obim prava imaju. Da li se radi o zakonima koji regulišu neku oblast ili se donosi poseban zakon kojim se reguliše osnivanje profesionalnog udruženja za konkretnu profesiju. Pored ovog aspekta, bitni su i zakoni koji regulišu oblasti u kojima pripadnici ostvaruju svoje pravo na rad i pravo ekspertize. Upravo kvalitet donetih zakona i kvalitet primene mogu da kreiraju ambijent koji može biti faktor korupcije.

U opredeljenju da li će se poći putem korupcije ili inoviranja, pored profesionalnog identiteta od značaja je i karakter radne i karijerne motivacije, odnosno pojava formi otuđenog rada.

Motivacija predstavlja zajednički pojam za sve faktore koji iniciraju ili usmeravaju aktivnosti pojedinca, odnosno sve oblike voljnog i svrhovitog ponašanja. Doktrina „ljudskih odnosa“ je doprinela da se razradi problem strukture motivacije za rad. Za temu korupcije su značajna dva zaključka teorija o motivaciji. Prvi nam daje Maslovljeva teorija motivacije koja govori o hijerarhiji potreba. Naime, smatra da što je

potreba višeg reda, to je ona ljudski specifičnija, kao i što je potreba višeg reda to je mogućnost odgađanja u slučaju oskudica. Maslov je na osnovu svoje teorije utvrdio da osobe sa izraženom samoaktelizacijom su osobe koje imaju značajnu autonomost, demokratičnost, kreativnost, prihvaraju sebe i druge na realan način.

Pored Maslova, veoma je značajna teorija postignuća čiji je autor Dejvid Mekiland. U osnovi ove teorije se nalazi stav da čovekovo ponašanje deteminiše i motiv za postignućem, koji dolazi do izražaja u situacijama postignuća, tj. kada, čovek može preuzeti ličnu odgovornost dobiti lično priznanje, rad povezan sa umerenim rizikom, kada postoji nedvosmislen uticaj napora na uspeh i kada postoje mogućnosti za inovacije i anticipacija budućih mogućnosti. Naknada istraživanja su dovela do inoviranja ove teorije. Pored motiva za postignućem, Mekiland smatra da je bitan i motiv moći koji je spoj altruizma i pragmatizma.

Jedna od teorija koja je ostavila veliki značaj na polju istraživanja motivacije je „Dvofakatorska teorija motivacije za rad“ Frederika Hercberga. Prema ovoj teoriji, postoje dve vrste faktora koji utiču na motivaciju za rad.

Prvi su faktori nezadovoljstva tzv. higijenski: plata, rukovodioci, način rukovođenja, međuljudski odnosi, uslovi rada, sigurnost posla, politika preduzeća prema zaposlenim. Drugu grupu faktora tzv. motivacionih čine: izazovnost posla, uspeh u poslu, odgovornost, autonomnost, samoaktuelizacija, priznanje. Prema ovoj teoriji, higijenski faktori motivacije za rad mogu samo da povećaju nezadovoljstvo, za razliku od motivacionih koji mogu da povećaju zadovoljstvo.

Za temu ovog rada od značaja je pomenuti i teoriju pravičnih nagrada čiji je autor S. Adam. Prema ovoj teoriji, čovek je nezadovoljan, ako se odnos njegovog vlastitog ulaganja i dobitka značajno razlikuju od ulaganja i dobitaka drugih koji su referentna grupa. U ulaganja se ubrajaju: obrazovanje, inteligencija, iskustvo, obučenost, veština, starost, društveni status, zalaganje na posliu lični ugled, zdravlje... Kao dobici se javljaju: plata, zadovoljavajući nadzor, uslovi rada, zahtevi za poslovom, status u poslu. Reakcija može biti u formu ljutnje i krivice.

Upravo radni moral je taj koji može biti faktor korupcije. Neusklađenost radne motivacije sa onim što pojedinac dobija od profesije je u mnogim slučajevima uzrok korupcije. Upravo taj disbalans se rešava koruptivnom kompenzacijom.

U potrazi za odgovorom na pitanja šta je to što određuje etičko ponašanje zaposlenih, Kolins i Šmidt su napravili istraživanje u kojem su ispitanike podelili u dve grupe. Jednu grupu su činili osuđenici koji su osuđeni za dela privrednog kriminala, a drugu privredni rukovodioci u kompanijama koje nisu bili osuđeni. Istraživanje je sprovedeno na demografski komparativnom uzorku a merene su sledeće varijable: učinak (koliko je neko pouzdan i odgovoran da dobro obavlja svoj posao i poštuje radna pravila, socijalizacija (koliko se neka osoba pridržava društvenih normi, odnosno ponaša na pouzdan i pošten način i nije oportunist i manipulator), odgovornost (koliko je osoba sposobna da prihvati društvene, građanske, moralne vrednosti, nasuprot nedruštvenim/asocijalnim vrednostima, tolerancija (koliko su tolerantni i veruju drugima, a koliko su sumnjičavi i kritični prema drugima).

Nalazi istraživanja su pokazali da su ispitanici iz grupe prestupnika imali niže rezultate, odnosno nizi nivo moralnosti i manje brige o drugima. Sa druge strane ovi ispitanici su pokazali veći stepen otvorenosti, popularni među ljudima, veoma su aktivni, nisu usamljenici. Ovaj fenomen autori istraživanja nazivaju „društvena savest“, koji objašnjava tendenciju kod privrednika da budu otvoreni, ali i istovremeno bez samokontrole, društvene odgovornosti i poštenja.

Šta je Tranzicija integriteta?

Biro za društvena istraživanja je u Prvom Alternativnom izveštaju o stanju borbe protiv korupcije u Srbiji⁵ uveo pojam “Tranzicije integriteta”. Naime, integritet kao fenomen ima razvojne faze koje se kreću od pravno-normativne ka etičkoj prirodi, od toga da je država glavni akter do toga da društvo kroz svoje institucije regulise integritet. Od političke volje da se uspostave institucije za borbu protiv korupcije, preko volje da pravosuđe autonomno sankcioniše kršenje integriteta do građanina (samo)regulatora integriteta.

Tabela 2. Faze u borbi protiv korupcije i faktori napredovanja

	Nulta faza
Faktor napredovanja	Lični integritet boraca protiv korupcije
	Tribunska faza
Faktor napredovanja	Politička volja

⁵ <http://www.birodi.rs/wp-content/uploads/2013/09/Borba-protiv-korupcije-alternativni-izvestaj.pdf>

	Institucionalno-normativna faza
Faktor napredovanja	Integritet pravosuđa i antikorupcijskih institucija
	Socijalizacijska faza

Normativno institucionalni i metodološki okvir za izradu i primenu Plana

Nakon uvodnog dela, fokusiraćemo se na predstavljanje i analizu normativnog i institucionalnog okvira za izradu i sprovođenje Planova. Namera nam je da izvršimo analizu procesa izrade Planova sa aspekta integriteta procesa.

Usvajanjem novog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije ("Službeni glasnik Republike Srbije" br. 97/08, 53/10, 66/11-US i 67/13) Srbija je uspostavila mehanizam za unapređenje integriteta institucija – Planove integriteta. Ovaj, ne samo antikorupcijski, alat svoju normativnu formu je dobio kroz pomenuti Zakon (članovi 59. 60.i 61.), ali i kroz Smernice za izradu plana integriteta (Službeni glasnik 80/10).

Kao vid političke volje, pre svega izvršne vlasti, da se primene Planovi potpisan je Memorandum o razumevanju između Agencije za borbu protiv korupcije (u daljem tekstu Agencija) i Vlade Republike Srbije (u daljem tekstu Vlada) kojima se Vlada i ostale državne institucije obavezale na izradu i primenu planova integriteta (18.6.2010. godine).

Smernice za izradu plana integriteta

Prema Smernicama za izradu i spovođenje Plana, Plan predstavlja instrument samokontrole u "cilju održanja i poboljšanja integriteta, transparentnosti i profesionalne etike" (član 3). Mere u okviru plana integriteta imaju za cilj da sprečavaju, umanjuju i otklanjaju rizike za nastanak i razvoj: etičkih i profesionalno neprihvatljivih postupaka, koruptivnih postupaka i korupcije i drugih nepravilnosti" (član 3).

Da bi se ostvarili napred navedeni rezultati u članu 5, definisano šta bi Plan trebalo da sadrži:

- Ocenu izloženosti institucije rizicima za nastanak i razvoj korupcije i koruptivnih postupaka, etičkih i profesionalno neprihvatljivih postupaka i drugih nepravilnosti,

- Podatke o licima odgovornim za izradu, usvajanje i sprovođenje plana integriteta,
- Opis procesa rada i načine odlučivanja, utvrđivanje poslova institucije, a naročito onih koji predstavljaju izloženost institucije korupciji i drugim nepravilnostima,
- Ocenu poslova ili delatnosti, odnosno drugih funkcija koje funkcioner ne može istovremeno da obavlja za vreme vršenja javne funkcije, kao i način kontrole,
- Preventivne mere za blagovremeno otkrivanje, sprečavanje i smanjenje rizika za nastanak korupcije i drugih nepravilnosti,
- Druge delove plana definisane u smernicama.

U nastavku teksta ćemo kroz analizu sadržaja Smernica izvršiti analizu mogućih rizika integriteta u izradi Planova.

Članom 7. Propisano je da je rukovodilac institucije odgovorno lice za sprovođenje Plana. Upravo tu se dolazi do prve tačke rizika integriteta procesa izrade Plana. Naime, činjenica da veliki broj lica koja imaju status odgovornog lica su birana ili postavljena na način koji je vršen u netransparentnim procedurama, bez konkursa i/ili postavljanjem od strane izvršne ili zakonodavne vlasti kao deo partijskog ili neke druge vrste kadriranja.

Dodatan izazov po integritet procesa izrade Plana daje činjenica da koordinatora radne grupe koja pravi ovaj dokument imenuje rukovodilac institucije, bez jasno definisanih kriterijuma, uz načelnu deklaraciju da se pri izboru vodi računa u kojoj meri budući koordinator radne grupe “dobro poznaje” funkcionisanje i da ima podršku zaposlenih (član 8. stav 2.). Dodatni izvor rizika po integritet procesa izrade i primene plana integriteta (član 8. stav 3.) je mogućnost da ta osoba bude zadužena i za nadzor primene plana u čijoj izradi je učestvovala.

Pred izbora koordinatora grupe kao izvor rizika po integritet procesa predstavlja i sam način izbora članova radne grupe za izradu Plana. Naime, bar na nivou Smernica, ne postoje jasni kriterijumi kako se biraju članovi, odnosno da li pored sektorske podele unutar institucije postoje još neki kriterijumi koji bi garantovali integritet i relevantnost izabranog člana radne grupe za izradu Plana na način da će objektivno, precizno, sistematično biti definisani svi rizici na nivou institucije, odnosno biti predložene adekvatne mere čijim sprovođenjem će biti očuvan ili unapređen integritet institucije.

Sve napred navedeno ne samo da dovodi u pitanje integritet procesa izrade Plana i njegov kvalitet, već zahteva i dodatno angažovanje Agencije za borbu protiv korupcije u procesu izrade i monitoring, za šta ima značajno ograničene resurse.

Proces izrade Planova je, ne samo samoevaluirajući, već i neparticipativan proces. To je dodatan izvor rizika integriteta izrade Plana. Oslanjanje na "svoj pogled i stavove iz institucije" uz mogućnost angažovanja stručne pomoći van institucije, uz saglasnost Agencije za borbu protiv korupcije (član 8. stav 5.), dovodi u pitanje relevantnost ovog mehanizma za borbu protiv korupcije.

Klijent institucije (pravno ili fizičko lice) predstavljaju funkcionalno sastavni deo iste. Klijent daje instituciji smisao i funkciju postojanja, jer institucije postoje radi klijenata, a ne obrnuto. Ma koliko bila velika spremnost na nivou institucije da se donese idealan Plan, činjenica da se on donosi i sprovodi bez efektivne participacije klijenata otvara prostor za njegovo osporavanje i sumnje u dobre namere. Uključivanjem klijenata institucije u mapiranje rizika korupcije, ali i izradu Plana i monitoring njegovog sprovođenja, odnosno postignutih efekata, bio bi ne samo dovoljan, već i neophodan korak u unapređenju ne samo procesa izrade ovog antikorupcijskog instrumenta, već i integriteta same institucije.

Članom 10. stav 2. predviđeno je da rukovodilac potvrđuje program za izradu plana integriteta, ali i vrši upoznavanje zaposlenih sa ciljem i svrhom izrade plana integriteta. Ovaj postupak takođe predstavlja moguć izvor narušavanja integriteta i kvaliteta Plana, jer rukovodilac svojim uticajem vrši uticaj na odgovore ispitanika-zaposlene. U tom smislu, sam proces intervjuisanja i anketiranja mora da bude obavljena na način da ispitanici-zaposleni budu u prilici da daju objektivne odgovore. Samo na taj način je moguće obezbediti kvalitetne informacije za izradu plana integriteta.

Dominirajuća uloga rukovodioca institucije ogleda se i u članu 17. stav 2. koja daje prvo/obavezu rukovodiocu da donese odluku o usvajanju plana integriteta, odnosno član 18. stav 1, koji omogućava rukovodiocu institucije da odredi osobu koja će izveštavati o rezultatima sprovođenja, bez definisanih kriterijuma posebno onih koji bi regulisali nemogućnost koordinatora i članova radne grupe da obavljaju ovu funkciju.

I na kraju, suočeni samo, ne toliko sa izazvom integriteta procesa izrade i implementacije plana integriteta, koliko sa efektivnošću. Naime, u članu 21. nije

definisana obaveza Agencija za borbu protiv korupcije da meri rezultate primene, već samo da nadzire da li se mere iz Plana integriteta sprovode, što nužno ne mora da znači to dovodi do unapređenja integriteta institucije.

Proces definisanja rizika i izrada Planova

Izrada Nacrta plana integriteta je vršena na osnovu dve vrste podataka:

Prvo, od podataka koje je sakupila radna grupa sastavljena od pripadnika institucija koje su obuhvaćene Planom i drugo, verifikaciono istraživanje (Priručnik, strana 5). Činjenica da su radne grupe za izradu Plana bile sastavljene od predstavnika institucija za koje se rade modeli, a bez predstavnika akademske zajednice, organizacija civilnog društva koje zastupaju interese klijenata institucije, predstavnika strukovnih udruženja i komora, kao i samih klijenata predstavlja rizik po integritet procesa. U slučaju pravosuđa, članovi radne grupe su bili i predstavnici Ministarstva pravde, a ne i Vrhovnog saveta sudstva i Društva sudija Srbije.

Sam čin prikupljanja podataka u delu izvora, načina prikupljanja (uzorka i instrumenta) i obrade utiču na integritet, tako što od njih direktno zavisi kvalitet Plana. Veoma je važno istaći da u samom normativnom okviru nije dovoljno precizno definisana metodološka procedura čije poštovanje je preduslov i za integritet i relevantnost procesa izrade Plana. Izuzev instrumenta sa kojim se vrši prikupljanje podataka o stavovima o rizicima korupcije na nivou institucije i načelne preporuke, pre bi se reklo da se radi o participativnosti, a ne uzoračkom okviru, nije definisana procedura za verifikaciju relevantnosti izvora i podatka koji se koriste za ocenu rizika korupcije.

Što se tiče konkrentih, metričkih sugestija kada je u pitanju sama anketa, koja je priložena u Priručniku, vidljive su dve vrste spornih stvari.

Prva, veća, se odnosi na nameru da se putem Likertove skale ispitanici pitaju za mišljenje da li neka procedura postoji ili ne. Sa metodološke strane, time se na direktan način utiče na validnost istraživanja, jer se vrši merenje objektivnih činjenica (postojanje procedure) subjektivnim merilima (stavovima ispitanika). Primer za navedeno je stavsko pitanje: "Interni akt/upustvo kojim se propisuje obaveza i odgovornost za praćenje propisa ne postoji". Znači, radi se o činjenici da li ova vrsta akta postoji ili ne. Upotreba Likertove skale, umesto seta odgovora (da, postoji, ne postoji i ne znam) dovodi do nepreciznosti dobijenih rezultata.

Druga vrsta nepreciznosti se odnosi na tumačenje rezultata. U vezi sa napred navedenim, predložena metodologija omogućava da se nekim pitanjima meri samo upoznatost. Tumačenje nalaza u kontekstu prepoznavanja rizika je metodološki neprihvatljiva. Naime, u slučaju rezultata dobijenih iz navedenog pitanja može se utvrditi samo upoznatost sa postojanjem internog akta/upustva kojim se regulišu obaveze i odgovornosti za praćenje propisa, ali ne i da li ispitanici misle da postoji uticaj na integritet.

Metodološka analiza pitanja u upitniku pokazuje postojanje grešaka koje utiču na kvalitet merenja. Tako, imamo primer da se u jednom pitanju nalaze dva i više indikatora što je metodološki neispravno.

Konkretan primer je pitanje: "Kriterijumi na osnovu kojih se planiraju tekući i ostali izdaci i rashodi, kao i raspodela sredstava nisu jasno definisani". U ovom pitanju imamo tri indikatora na koje se odnosi jasnoća definisanih kriterijuma. Prvi je "tekući i ostali izdaci", drugi je "rashodi" i treći "raspodela sredstava". Metodološki bi bilo ispravno da su ova tri indikatora razdvojena na tri pitanja. Ovakvim pitanjem, odnosno rezultatom ne zna se da li se odgovor odnosi na prvi, drugi ili treći indikator. Merenjem ova tri indikatora jednim pitanjem dobijen je neprecizan rezultat.

Kada je u pitanju faza verifikacije, ona je sprovedena na deskriptivnom nivou, bez statističkog zaključivanja na osnovu činjeničnih podataka, teorijskih varijabli i stavova učesnika istraživanja. Time je verifikacija svedena na deskriptivnu statistiku stavova, koja je zamena za statističku analizu činjeničnih podataka ili studija slučaja koje bi govorile kako o relevantnosti rizika, tako i o relevantnosti predložene mere za otklanjanje rizika.

Uporedna iskustva

Rešenja iz evropskih zemalja u vezi sa zaštitom integriteta su različita i kreću se od, sa jedne strane, postojanja obaveze izrade planova integriteta, do, sa druge, potpunog odsustva ovog instituta i postojanja različitih mehanizama zaštite integriteta sudija.

Kao primer zemlje u kojoj postoji obaveza donošenja plana integriteta, navešćemo Sloveniju. Stičemo utisak da sistem planova integriteta koji postoji u Srbiji u

velikoj meri podseća na praksu koja postoji u Sloveniji. Zakonom o integritetu o preprečavanju korupcije iz 2010. godine⁶ je predviđena obaveza svih državnih organa, uključujući i sudova, da donesu planove integriteta. Ova obaveza se striktno poštuje, te svi sudovi donose planove integriteta i dužni su da o tome obaveste Komisiju za sprečavanje korupcije. Komisija je pripremila i donela smernice za donošenje planova integriteta⁷. Na osnovu postojećih smernica, urađeni su prvobitni planovi integriteta u sudovima u Sloveniji, a koji se redovno proveravaju i dopunjuju u skladu sa promenama koje se javljaju na polju rizika od korupcije za pojedina radna mesta. Iskustvo je pokazalo da se ovo pitanje od starta pokazalo kao najsloženije. Pored toga, glavni zadaci identifikovani planovima integriteta jesu neophodnost podizanja svesti i informisanje o rizicima koji mogu ugroziti integritet. Prepoznati rizici su, pre svega, zloupotreba nadležnosti i vršenje funkcije u suprotnosti sa pravno dopuštenim ciljevima ili etičkim kodeksima, kao i okolnosti u kojima privatni interes pojedinog službenog lica može uticati ili stvoriti utisak da utiče na nepristrasno i objektivno vršenje njegovih dužnosti. Valjalo bi napomenuti da se u Sloveniji, pored i ispred planova integriteta primenjuju ustav, međunarodne konvencije, zakoni, pre svega Zakon o sudskoj službi i Kodeks sudijske etike.

Nasuprot Sloveniji, u većini evropskih zemalja, pitanje integriteta je rešeno drugačijim pristupom, te planovi kao takvi nisu prisutni. Integritet sudija se u drugim zemljama gradi sveobuhvatnim procesom koji obuhvata, sa jedne strane, izbor odgovarajućeg kadra na ovu funkciju, a sa druge strane, obezbeđena kontinuirana obuka sudija. Na ovaj način je obezbeđeno da sudijsku funkciju obavljaju pojedinci sa visokim ličnim integritetom i stručnošću, pa je tako izgrađen odnos poverenja u sudstvo i ojačan ugled sudijske profesije. Pored toga, razvijenost, funkcionisanje i izvesnost sistema napredovanja, ali i pozivanja na odgovornost javlja se kao svojevrsni štit protiv korupcije.

Primer ovakvog načina zaštite integriteta i borbe protiv korupcije u sudovima možemo pronaći u Nemačkoj, kao i u Ujedinjenom Kraljevstvu. Korupcija predstavlja teško krivično delo koje povlači oduzimanje sudijske funkcije i shodne krivične sankcije. Sveopšta spremnost i kultura poštovanja zakona, uz brzinu postupaka kojima se o njima rešava dovode do sistema u kojima postoji izuzetno nizak stepen korupcije. Visok stepen integriteta je izgrađen poštovanjem etičkog kodeksa sudija i spremnost da se, u

⁶<http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5523#>

⁷https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/Smernice_za_nacrt_integrit.pdf

slučaju sumnje na koruptivno ponašanje, deluje na svim poljima kako bi se problem rešio. Pojedinačni integritet sudija se prenosi na sud kao instituciju, te je svako koruptivno delovanje lako prepoznatljivo i nailazi na sveopštu osudu i spremnost da se odstrani iz sistema. Važno je napomenuti da je razrađen sistem poklona koji vrlo detaljno uređuje prigodne poklone za praznike koji podrazumeva komunikaciju sudije sa predsednikom suda o vrednosti poklona (koja je izuzetno niska, ali ne i zvanično utvrđena), te isti može biti primljen samo uz odobrenje predsednika.

Kao rezultat navedenog nivoa svesti po pitanju integriteta i praktične primene mehanizama, pripadnici pravosudne funkcije uživaju izuzetno poštovanje u zemljama Zapadne Evrope do te mere da, na primer, u Italiji postoji posebna titula i način obraćanja sudijama i tužiocima.

Slični sistemi pristupa borbi protiv korupcije u pravosuđu i zaštite integriteta sudija postoje i u drugim evropskim zemljama, poput Francuske, Grčke, Malte, Poljske. Borba protiv korupcije u Hrvatskoj ne poznaje planove integriteta kao mehanizme, već se okreće prevenciji i donošenju odgovarajućih zakona, strategije, kodeksa sudijske etike.

Pogled “spolja”

Imajući u vidu intenciju i same Agencije za borbu protiv korupcije da nalaze o rizicima korupcije gradi ne samo na osnovu interno-institucionalnih izvora (obveznici planova integriteta i Agencija za borbu protiv korupcije), u ovom delu teksta predstavice nalaze istraživanja o stanju sudstva u Srbiji. Želimo da ih uporedimo sa nalazima koje je Agencija za borbu protiv korupcije predstavila u Izveštaju o Planovima integriteta – 2013.

U predstavljaju nalaza istraživanja, rukovodićemo se nivoom (sistemski – partikularni) i vremenom nastanka istraživanja kako bismo videli da li se nalazi istraživanja menjaju tokom vremena. Na taj način bismo videli da li se karakter determinizma na nivou suda tokom vremena menja.

U izveštaju Evropske Komisije o napredovanju za 2013. godinu⁸ u delu o pravosuđu kao glavni problem istaknut je Ustav Srbije kao prepreka ka uspostavljanju nezavisnog, nepristranog, profesionalnog i efikasnog pravosuđa.

Da bi se ovi principi ostvarili, prema stavu EU, potrebno je da upravljanje karijerom sudija bude u rukama sudija, a to znači da sudije odlučuju o ulasku u profesiju, izboru, imenovanjima i razrešenjima. To istovremeno podrazumeva postojanje jasnih, jednoobraznih i transparentnih kriterijuma napredovanja/nazadovanja, ali i jačanje uloge i nadležnosti Visokog saveta sudstva. Pretpostavka za odgovorno, nepristrasno i profesionalno sudstvo su automatska obrada predmeta, jačanje sistema imovinskih karata sudija, sankcionisanje povrede etičkog kodeksa, jačanje mehanizama disciplinske odgovornosti i regulisanje pitanje imuniteta sudija od krvičnog gonjenja.

Za unapređenje profesionalnosti, prema mišljenju EU, u Srbiji je potrebno da sud može autonomno raspoložiti finansijskim sredstvima i ima adekvatnu kadrovsku strukturu kako među sudećim, tako i među nesudećim osobljem. Rešavanje pitanja zaostalih predmeta i razvoj sistema sankcija, za EU, su pretpostavke koje bi trebalo da dovedu do veće efikasnosti sudstva i rasta sada niskog poverenja građana u sudstvo Srbije.

Ovi nalazi su utkani u sadržaj Nacionalne strategije za reformu pravosuđa za period 2013-2018. godine⁹. Ministarstvo pravde je formiralo podkomisiju u okviru Komisije za reformu pravosuđa koja se bavi temom ustavne reforme Srbije.

⁸http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_2013.pdf

⁹http://www.parlament.rs/upload/archive/files/lat/pdf/akta_procedura/2013/2416-13Lat.pdf

Savet za borbu protiv korupcije Vlade Srbije (u daljem tekstu Saveta) je u svom izveštaju o reformi pravosuđa konstatovao da je aktuelni ustavni okvir glavna prepreka nezavisnosti pravosuđa.

Ovo se pre svega ogleda u činjenici da zakonska rešenja ne garantuju ravnotežu između sudske i izvršne vlasti u delu nadzora, kontrole rada i sudskog poslovnika. Poslovnik donosi i nadzire Ministarstvo pravde. Takođe, ovo ministarstvo daje saglasnost o potrebnom broju sudija. U prilog nalazima o narušenoj autonomiji sudstva, Savet navodi činjenicu da nije rešeno pitanje nespojivosti funkcija u slučaju članstva u Visokom savetu sudstva predstavnika Ministarstva pravde i Skupštinskog odbora za pravosuđe. Za razliku od njih, na predstavnike advokata i profesora prava primenjuje se pravilo da članovi Visokog saveta sudstva ne mogu da budu oni koji imaju funkciju u izvršnoj i zakonodavnoj vlasti.

Savet za borbu protiv korupcije Vlade Srbije konstatuje da su izvršna i zakonodavna vlast deo procesa izbora nosilaca pravosudne vlasti. *“Postupak kandidovanja za izbor u VSS (Visoki Savet sudstva) i DVT (Državno veće tužilaca) nije transparentan jer se ne objavljuju podaci o kandidatima, a problem kod glasanja za kandidate iz redova sudija i tužilaca je što nema neposrednog glasanja. Glasa se za jednog predstavnika prema vrsti, stepenu i rangu sudova, odnosno tužilaštava, pa se glasa za kandidata iz drugih sudova, odnosno tužilaštava, čije kvalitete svi glasači ne moraju da znaju. Nakon četiri godine od početka pravosudne reforme još uvek nisu doneseni podzakonski akti niti su utvrđena merila i kriterijumi za izbor sudija, što znači da pravosudna vlast nastavlja sa izborom po unapred pripremljenim političkim spiskovima, bez merila i kriterijuma. [...] VSS je propustio da izabere blagovremeno predsednike sudova po unapred utvrđenim objektivnim merilima, prihvatajući stanje vršilaca funkcija predsednika suda. Vršioци funkcije predsednika sudova nemaju siguran položaj, zavisni su od izvršne vlasti i postaju njena poslušna ruka”.*

Razmatrajući postojanje garancija za nosioce pravosudnih funkcija koje onemogućavaju spoljne pritiske i uticaje kako od izvršne vlasti tako i od suprostavljenih strana, ovo antikorupcijsko telo konstatuje „da nosioci pravosudnih funkcija nemaju garancije protiv spoljnih pritisaka od izvršne i zakonodavne vlasti, kao ni protiv

¹⁰<http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/saopštenja/cid1011-2487/izvestaj-o-reformi-pravosuđa> i <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/izvestaji/cid1028-1965/izvestaj-o-reformi-pravosuđa>

unutrašnjih pritisaka od strane predsednika sudova, javnih tužilaca i stranaka. Sudije nemaju nikave garancije da će mirno bez ikakvih pritisaka obavljati svoju funkciju.“

U svom izveštaju Savet najviše zamera “što ne postoji volja da se poslovi pravosudne uprave koje vrši ministarstvo nadležno za pravosuđe prebace u nadležnost Visokog saveta sudstva, odnosno Državnog veća tužilaca. Kao jedan od prioriteta naglašavamo neophodnost potpune finansijske nezavisnosti u odnosu na izvoršnu vlast. Nezavisnost pravosudnog budžeta omogućava i nezavisnost pravosudne od izvoršne vlasti, jer bez finansijske nezavisnosti pravosuđe je podložno trgovini uticajima i pritiscima izvoršne vlasti. Pošto vršioci funkcije predsednika suda nemaju stalnost rukovodeće funkcije to ih čini podobnim za pritiske budući da se stvara mogućnost uticaja” na njih kako bi se zadržali na rukovodećim funkcijama, odnosno kako bi to „zaslužili“.

Savet skreće pažnju na stanje materijalnog položaja zaposlenih u sudu i sudija. „Nosioци pravosudnih funkcija nisu adekvatno plaćeni u skladu sa obimom posla koji obavljaju. U znatno nepovoljnijem položaju su državni službenici zaposleni u sudovima i tužilaštvima, koji imaju niska primanja i često veliki obim posla, a suočeni su i sa radom na određeno vreme uz prekide radnog odnosa tokom kojih rade bez zarade. ... Napominjemo da su nedovoljno plaćeni radnici kojima je poveren odgovoran posao uvek izloženi velikom koruptivnom riziku“.

Analizirajući položaj regulatornih tela oblasti pravosuđa, Savet konstatuje da nije regulisana „odgovornost VSS i DVT iako od rada ovih organa zavisi nezavisnost, stručnost, efikasnost, samostalnost, izbor i prestanak nosilaca funkcija, kao i dostojanstvo pravosudnih institucija. Odgovornost VSS i DVT mora se utvrditi jer su propustili da donesu zakonite odluke po prigovorima neizabranih sudija i tužilaca, vraćanje sudija i tužilaca na rad je teklo nedopustivo sporo, nisu uradili sveobuhvatnu analizu o uzrocima neuspeha i uticaju reforme na stanje u pravosuđu, kao ni valjanu analizu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti sadašnjih nosilaca pravosudnih funkcija, nisu doneli Pravilnik o kriterijumima i merilima za vrednovanje rada sudija i predsednika sudova i Pravilnik o kriterijumima i merilima za vrednovanje rada javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. VSS još uvek nije predložio Narodnoj skupštini kandidate za predsednike većine sudova u Srbiji, neblagovremeno je preuzeo deo budžetskih nadležnosti početkom 2012. godine koje su u skladu sa odredbama Zakona o uređenju sudova prenesene sa Ministarstva pravde. Disciplinski organi DVT-a su imenovani tek 20.05.2013. godine“.

Analizirajući u kakvo je stanje efikasnosti o dostupnosti pravdi Savet konstatuje da „od 01.01.2014. godine je uvedena nova pravosudna mreža, ali već u startu su se pravosudne

institucije pokazale nespremnim. Problemi oko lokacije spisa predmeta dovode do odlaganja suđenja, do nepotrebnog uvećanja troškova i produženja trajanja postupka. Prostorije koje tužilaštva i sudovi koriste uglavnom su nefunkcionalne i neodgovarajuće, a određeni prostor se iznajmljuje [...] postoji vidna razlika u opterećenosti sudija u radu kod sudova iste vrste i istog stepena. Naime, nesrazmerna opterećenost je višestruko povećana od uspostavljanja nove mreže sudova iz reforme”.

Istraživanja o stanju u sudstvu

Prvo istraživanje je o stanju pravosuđa „Korupcija u pravosuđu“¹¹ sproveo je Centar za liberalno-demokratske studije 2004. godine. Fokus istraživanja je bio na oceni funkcionisanja pravosudnih ustanova (suda i tužilaštva) i percepciju obima, uzroka, posledica i nosilaca korupcije. Učesnici istraživanja su bile sudije i klijenti pravosuđa: preduzetnici i advokati.

Prema mišljenju anketiranih preduzetnika, klijenta suda, najveći problemi pravosuđa u Srbiji su: nedostatak brzine i efikanosti, što su elementi koji mogu da stvore pravnu nesigurnost. Što se tiče rada pravosuđa, istraživanjem se došlo do sledećih nalaza: tri petine ispitanika je izjavilo da je sudija nepristrasno sastavio zapisnik, više od polovine anketiranih je izjavilo da su sudije razumele iznete činjenice, kao i da su sudije na realtivno korektan način angažovale sudske veštaka.

Deo istraživanja je bio posvećen i postupanju sudskih veštaka, čija je funkcija u sudskom postupku od velikog značaja. Samo jedna petina anketiranih je izjavila da je zadovoljna stručnošću sudskih veštaka, a svaki četvrti da je veštačenje bilo nepristrasno. U delu adimistracije sudskih postupaka, ispitanici su u najvećoj meri nezadovoljni: usporavanjem ili ubrzavanjem dostavljanja sudskih dokumenata, namernim narušavanjem pravila uručivanja poziva i drugih sudskih podnesaka i odlaganjem prinudnog izvršenja.

Anketirani preduzetnici najviše prigovaraju sudijama zbog nepotrebnog odugovlačenja sudskog postupka, donošenja pristranih odluka, nestručnosti, nepotrebnog traženja veštačenja.

¹¹ Begović, B. i drugi, (2004), Korupcija u pravosuđu, Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije

Upitani da ocene stanje korupcije u sudstvu, učesnici istraživanja su izneli stav da je manji broj sudija i zaposlenih u sudu korumpiran, dok je petina uverena da je većina sudija korumpirana. Skoro polovina (49,8%) ispitanih je izjavila da im ni u jednom slučaju nije direktno tražen mito, dok je 40% izjavilo da im nije tražen, ali se od njih očekivalo da daju mito. S druge strane, samo 1,3% je izjavilo da mu je u većini slučajeva direktno tražen mito, a 9,4% u većini slučajeva nije direktno tražen mito, ali se očekivalo da bude dat.

Do sličnih nalaza se došlo kada su preduzetnici pitani: da li su plaćali za ubrzanje sudskog postupka, za usporavanje sudskog postupka, za dobijanje nezakonite odluke, za dobijanje zakonite odluke. Svaki deseti ispitanik je izjavio da je platio da bi ubrzao, usporio ili dobio odluku koja je u njegovom interesu. Za to su kao kanale koristili lične kontakte 26,8%, preko sudijskih poznanika i prijatelja 35,7%, preko advokata 40,9%, preko drugih ljudi i drugih državnih organa 23%. Rezultat ovog svega je da (samo) 62% anketiranih podržava stav »Pravosuđe štiti moja prava iz ugovora« .

Na skali od 1 do 5, učesnici istraživanja su obim korupcije u pravosuđu ocenili ocenom 2,86. Za ovakvu ocenu veliku odgovornost snose sudije 40,9% i tužioci 40,4%, a zatim istražne sudije 37,4%, advokati 35,7%, predsednici sudova 32,8% i sudski veštaci 25,1%.

Prema mišljenju anketiranih preduzetnika, uzrok korupcije pravosuđu su: kriza morala 57,4%, slaba pravna država 51,9% zavisnost suda od izvršne vlasti 45,5% neefikasnost unutrašnje kontrole 40,9%.

U drugom delu istraživanja o korupciji u pravosuđu učestvovali su nosioci pravosudnih funkcija, zaposleni u pravosuđu: 62 sudija, 22 tužioca, 72 advokata i 50 zaposlenih u sudskoj administraciji. Najveći broj ispitanika su bili iz trgovinskih sudova (118), Višeg trgovinskog (8). Prosečna dužnina radnog staža je 15,5 godina, a vreme provedeno na sadašnjem položaju 9,1 godina.

Učesnici istraživanja su pokazali ambivalentan stav o stanju u pravosuđu Srbije. Naime, 41% ispitanika je izjavio da je osrednje, dok oko trećine ispitanika misli da je dobro, odnosno loše. Najkritičniji prema stanju pravosuđa su advokati, koji u šest od deset ispitanika su stanje u sudstvu ocenili negativno.

Kao glavne probleme srpskog pravosuđa, ispitanici su naveli materijalni položaj 61%, neefikasnost rada 52%, nezavisnost sudstva 44%, neorganizovanost 42%,

neuređenost zakonske regulative 39%. Advokati glavne probleme pravosuđa vide u korupciji i neefikasnosti. Što se tiče ocene nezavisnosti pravosuđa, najveći broj anketiranih, njih 40%, smatra da pravosuđe i jeste i nije nezavisno, uz napomenu da su advokati ti koji smatraju da je pravosuđe zavisno. Kada je u pitanju percepcija poverenja stranaka u sudstvo, učesnici istraživanja su mišljenja da je stranke nemaju veliko poverenje u pravosuđe. Naime, 44% ispitanika smatra da stranke imaju malo poverenje u sud kao instituciju, dok je 40% mišljenja da je poverenje »prilično«.

Deo istraživanja je bio posvećen stavu ispitanika o osnovnim problemima u radu sa strankama. Dobijeni rezultati govore da su to: nedovoljno poznavanje procesnih pravila - 74%, preterana očekivanja u pogledu brzine odbijanja postupka - 69%, nedovoljno poznavanje svojih prava i obaveza - 66%, ali i nezadovoljstvo sudskim procesom i donetim odlukama - 35%. Jedan od mehanizama korupcije je (pre)usmeravanja predmeta. Prema stavu učesnika istraživanja, postoji opšta saglasnost da se poštuje slučajni izbor sudećeg sudije, jer skoro devet od deset ispitanika smatra da se ovaj princip poštuje. Sastavljanje zapisnika, odnosno pravilna interpretacija sadržaja postupka za 80% ispitanika se vrši na adekvatan način. Isto važi kada je nepristranost pri sastavljanju zapisnika u pitanju, jer 71% ispitanika smatra da su sudije nepristrasne.

Pored dela istraživanja koje se odnosilo na sam sudski postupak, deo istraživanja je bio posvećen i pitanju korupcije.

Prvi nalaz istraživanja govori da pripadnici pravosudnih profesija smatraju da je korupcije u ovoj grani vlasti manje nego u društvu. Prosečna ocena za pravosuđe na skali od 1 do 5 je 2,22, a za društvo 3,51. Ipak, bitno je naglasti da advokati imaju različitu ocenu korupcije – 2,65, od sudija, čija je prosečna ocena 1,90. Odgovornost za ovaj nivo korupcije na skali od jedan do pet imaju: sudije– 3,69, advokati –3,62, tužioci – 3,61 i sudski veštaci– 3,55. Posmatrano po vrsti suda, korupcije najviše ima u Višem trgovinskom sudu – 3,25, Vrhovnom sudu Srbije– 3,20, okružnim sudovima –3,04, opštinskim– 2,84 i trgovinskim– 2,80. Kanali za korupciju u pravosuđu prema mišljenju ispitanika su: lični kontakti– 29%, sudijski poznanici i prijatelji –22%, ljudi iz drugih organa državene vlasti –16% i preko advokata– 14%.

Anketirani uzroke korupcije u pravosuđu vide u: moralnoj krizi – 50%, niskim platama – 41%, narušavanju nezavisnosti pravosuđa – 21%, odsustvu adekvanih sankcija – 18%, političkim vezama koje imaju sudije – 16% i nedostatku nadzora – 13%.

I, na kraju, ispitanici su upitani koje bi mere sprečavanja korupcije trebalo preduzeti da bi se ova pojava sprečila. Na prvom mestu je uvođenje oštrijih kriterijuma za izbor sudija – 81%, povećanje plata sudija i sudskih službenika – 77%, veći nadzor i kontrola – 73%, povezivanje učinka sudija sa napredovanjem – 67%. Što se tiče uvođenja profesionalnih kodeksa, više od pola smatra da bi ova mera imala efekta, dok je trećina suprotnog mišljenja.

Transparentnost Srbija je 2010. godine u okviru projekta „Planovi integriteta u oblasti pravosuđa“¹² sprovela istraživanje, koje je imalo za cilj da sagleda stavove sudija o svom položaju i stanju u sudstvu.

Rezultati istraživanja pokazuju da je (tek) svaki četvrti sudija bio zadovoljan materijalnim položajem, a samo 4% sudskog osoblja je zadovoljno materijalnim položajem. Veće nezadovoljstvo su pokazali ispitanici iz najvećih gradova (Beograd i Novi Sad) u odnosu na manje gradove (izuzev Smedereva).

Upitani u kojoj meri bi trebalo da se povećaju plate kako bi bile adekvatne, njih 86% smatra da bi plate trebalo da budu povećane i do 100%. Nešto manje od petine uzorka(18%) živi ispod granice siromaštva, a 47,5% zaposenih prima 15.000 dinara.

Analizirajući preduslove i motive za korupciju, prema mišljenju ispitanika, pritisak ka korupciji dolazi pre svega od klijenata, koji su spremni da plate da dobiju ono što im ne pripada (rang 1). Na rangu 2 i 3 su nemogućnost da svoja prava ostvare u razumnom roku i strah da neće ostvariti svoja prava u okviru sudskog postupka. U okviru ranga između 4 i 6 su vera da je potrebno platiti da bi se ostvarila pravda, zatim vera da stranka (treba da) ima vezu u sudu, kao i da se radi o odgovoru na korupciju druge strane.

Plaćanje u novcu i materijalnim dobrima su prema mišljenju ispitanika dominantne forme korupcije u sudovima. U prilog tezi da sudije rade pod pritiskom govore podaci iz ovog istraživanja. Naime u 16,8% slučajeva ispitanici su naveli da je to prvi faktor korupcije, kao drugorangirani navelo je 12,8%, a kao trećerangirani skoro svaki četvrti ispitanik (24,8%).

¹² <http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/Planovi%20integriteta%20u%20pravosudju.pdf>

Ovo istraživanje je sproveo Centar za ljudska prava Niš u okviru projekta „Ka boljim rezultatima reforme pravosuđa“ u dugoj polovini 2013. godine na prigodnom uzorku od 119 sudija i javnih tužilaca. Predmet istraživanja su bili:

- Nezavisnost pravosuđa na institucionalnom nivou
- Lična nezavisnost sudija i javnih tužilaca (nemešanje tri stuba vlasti)
- Integritet sudija i javnih tužilaca
- Dostupnost pravosuđa i poverenje građana u pravosuđe iz perspektive sudija i javnih tužilaca
- Obim posla i način raspodele predmeta

Polovina anketiranih (53.4%) sudija i javnih tužilaca smatra da pravosuđe nije dovoljno jako da kontroliše izvršnu vlast i pozove je na odgovornost za svoje postupke. Šestina učesnika istraživanja (15.5%) smatra da je njihova pozicija dovoljno sigurna da obezbedi nezavisnost pravosuđa, dok se 53.5% ne slaže sa ovim stavom. Dve trećine (67.2%) sudija i javnih tužilaca koji su prihvatili učešće u istraživanju prepoznaje važnost percepcije javnosti o nezavisnosti pravosuđa, a polovina sudija i javnih tužilaca smatra da građani nemaju poverenja u pravosuđe, dok su tek 17.2% suprotnog mišljenja. Polovina anketiranih sudija i javnih tužilaca (53.5%) koji su dali odgovor u upitniku smatra da nemaju svi građani iste uslove da ostvare svoja prava. Nešto manje od dve trećine (60.3%) sudija i javnih tužilaca ima nisko poverenje u izvršnu vlast. Međutim, treba ukazati da najveći broj sudija sebe vidi kao čuvare zakonitosti, odnosno kao vlast koja nema vlast i moć. Promena ustava i zakona koji će garantovati nezavisnost ove grane vlasti može da uzrokuje nastanak novog monopola koji će pred građane staviti imperativ njene kontrole i sprečavanja. U prilog ovome govori nalaz o nedodirljivosti koja je konstatovana ovim istraživanjem. Naime, ni sudije, ni tužioci nemaju pozitivan stav prema međunarodnim standardima koji ukazuju da bi pri donošenju svojih odluka sudije i javni tužioci trebalo da svoju odluku dobro obrazlože, ne protive komentarisanju koje nije protivzakonito i uvažavaju lokalni (društveni) kontekst.

Nalazi istraživanja o zadovoljstvu ispitanika važnim karakteristikama posla i rada sudija i javnih tužilaca, takođe idu u prilog tezi o blokiranoj pravosudnoj tranziciji, uz napomenu da postoje razlike između sudija i javnih tužilaca. Naime, kada je u

¹³ <http://www.chr-nis.org.rs/wp-content/uploads/2014/02/Izve%C5%A1taj-Istra%C5%BEivanje-profesionalnog-integriteta-javnih-tu%C5%BEilaca-i-sudija.pdf>

pitanju nezavisnost pravosuđa u odnosu na zakonodavnu vlast, 17.1% sudija i 75% tužilaca je nezadovoljno. Nezavisnošću u odnosu na izvršnu vlast nezadovoljno je 31.4% sudija i čak 85% javnih tužilaca. Upitani da ocene zadovoljstvo načinom izbora, nezadovoljno je 51.4% sudija i 85% javnih tužilaca, dok je kriterijumima i merilima na osnovu kojih je definisano napredovanje nezadovoljstvo pokazalo 48.6% sudija i 75% javnih tužilaca. Javni tužioci su više nezadovoljni kako je regulisano razrešenje (70%), u odnosu na 25% anketiranih sudija. Brzinom kojom građani mogu da ostvare svoja prava nezadovoljno je 22.9% sudija i 60% tužilaca.

Prema mišljenju ispitanika, sistemski zakoni koji regulišu oblast pravosuđa ili imaju negativan uticaj na profesionalni integritet kao u slučaju tužilaštva, ili nemaju uticaj kao u slučaju sudija.

I sudije i tužioci imaju istovetan stav da pravosuđe nije trenutno u stanju da obezbedi vladavinu prava, poštovanje zakona i kontroliše izvršnu vlast. O dubini ovog stava govori podatak da su sudije i tužioci svesni da ih i sami građani vide kao zavisne i pod uticajem izvršne vlasti. Što se tiče prirode uticaja na pravosuđe ono dolazi od poznanika i prijatelja, advokata stranke, političara sa lokalnog nivoa, ali i nadređenih sudija i tužilaca. Najveći uticaj na pravosuđe ima stranačka pripadnost stranke, bilo da se radi o visokom funkcioneru koji je član stranke (na vlasti), bilo da se radi o advokatu koji je član stranke. Pored pripadnosti političkim strankama, uticaj na pravosuđe ima pripadnost stranke kriminalnoj grupi.

Kao najsnažniji faktor uticaja na sudstvo, sudije i javni tužioci vide političku pripadnost stranke, odnosno advokata. Ukoliko je stranka visoki funkcioner republičkih organa vlasti, čak 69% sudija i javnih tužilaca misli da to ima uticaj na sudski, odnosno istražni postupak, a 36.2% smatra da to ima jak ili odlučujući uticaj. Nalazi istraživanja pokazuju da se u poslednjih pet godina pokušalo uticati na 74% sudija i javnih tužilaca, pri čemu je njih 36.2% doživelo pokušaj uticaja iz tri ili više izvora. Uticaj se najčešće pokušao ostvariti preko zajedničkog poznanika sudije/javnog tužioca i stranke (43.1%). Ukoliko se posmatra samo učestalost uticaja (5 ili više puta za pet godina), najčešće ovakav uticaj vrše predsednici sudova ili nadređeni tužioci (8.6%). Kada je u pitanju korupcija kao sredstvo uticaja na pravosuđe, sudije i javni tužioci smatraju da je oko 17% slučajeva rešavano korupcijom.

Na kraju ćemo predstaviti nalaze oličnom aspektu integriteta sudija koji nije samo stvar profesionalnog integriteta već i svakodnevice i međuticaja ličnog i profesionalnog aspekta ličnosti sudije i javnog tužioca.

Većina ispitanika, zabrinuta aktuelnim društvenim stanjem u pogledu uslova života izraženo niskim poverenjem u izvršnu vlast i slaganjem sa stavom da građani gube slobodu koju im vlast smanjuje, sudije i javni tužioci koji su uzeli učešća u ovom istraživanju u odnosu na prosek građana osećaju se relativno sigurnije. Jedina vrsta

nesigurnosti se javlja u delu stanja materijalnog položaja u trenutku odlaska u penziju. Kod trećine anketiranih ispitanika je zabeležena izražena anomija, duplo veća kod javnih tužilaca nego sudija. S druge strane, sudije i javni tužioci imaju uglavnom negativnu (46.6%) ili umereno negativnu (36.2%) sliku o moralnom stanju društva, dok moralno stanje društva kao relativno pozitivno vidi 17.2% sudija i javnih tužilaca.

Makijavelizam je prisutan kod 39.6% sudija i javnih tužilaca, a u užem smislu, sa značenjem prihvatanja i nedozvoljenih sredstava za postizanje dobrog cilja, kod 17.2% sudija i tužilaca. Nešto manje od trećine anketiranih sudija i javnih tužilaca (29.3%) stres i napor na poslu prenose se i na privatni život (remete ga), dok 13.8% sudija i tužilaca pokazuje manje interesovanje za dobrobit stranaka nego ranije.

Povećan napor, za koji 2/3 ispitanika izjavljuje da utiče i na kvalitet rada, sudije i javni tužioci uspevaju da prevaziđu visokom ličnom vrednošću koju njihov posao ima za njih, tj. osećanjem zadovoljstva svojim poslom. Ono što je garant integriteta sudija i javnih tužilaca je retka impulsivnost sudija i javnih tužilaca. Tek je za 8.6% ispitanika karakteristična nepromišljenost i nedostatak planiranja, a kod 12.1% ispitanika prisutne su poteškoće u kontroli impulsa.

ANALIZA INTERVJUA SPROVEDENIH SA

PREDSTAVNICIMA SUDOVA U SRBIJI

U naredom poglavlju ćemo predstaviti nalaze intervjua vođenih sa predstavnicima sudova u Srbiji. Ciljevi ovih intervjua su bili da se sagleda proces izrade Planova integriteta kao i da se korišćenjem holističkog pristupa preciziraju potencijalni rizici na korupciju u sudovima Srbije, kako bismo na njih ukazali relevantnim akterima, a pre svega Agenciji za borbu protiv korupcije. Imajući u vidu obim i prirodu istraživanja ovim intervjuima nije bilo moguće definisati relevantne rizike na korupciju na nivou sudova, već samo istaći indicije na uzroke koji ih stvaraju.

O istraživanju

Metod: Kvalitativno istraživanje stavova predstavnika sudova u Srbiji o stepenu integriteta sudova i njihova ocena procesa izrade Plana

Period: Istraživanje je sprovedeno u drugom kvartalu 2014. godine i obuhvatalo je ukupno 7 sudova.

Uzorak: Osnovni i viši sudovi koji jesu/nisu izradili Plan integriteta u predviđenom roku - sudije i nesudeće osoblje – predstavnici koji su bili deo procesa izrade Plana integriteta, kao i predstavnici koji nisu bili deo ovog procesa, ukupno 18 sagovornika. Uzoračke jednice, sudovi, dogovarani su sa Društvom sudija Srbije (Tabela 1).

Tabela 1. Pregled sudova po sedištu i vrsti suda, odnosno realizaciji Plana

Sedište suda	Vrsta suda	Realizacija Plana	Broj ispitanika
Beograd	Apelacioni	Urađen	2
Niš	Viši	Urađen	4
Užice	Osnovni	Urađen	5
Čačak	Osnovni	Urađen nakon 31.3.2013.	1
Šabac	Viši	Urađen nakon 31.3.2013.	2
Ivanjica	Osnovni	Urađen	2
Velika Plana	Osnovni	Nije urađen	2
Ukupno			18

Ciljevi i zadaci istraživanja: Identifikovati institucionalni i normativni okvir u kome sudovi deluju, kadrovski potencijal, materijalnu i tehnološku opremljenost sudova, mapirati rizike na korupciju i mogućnosti njenog kanalisanja - sadržaj Planova integriteta, izraditi opšti model praćenja i razvoja planova integriteta u sudovima u Srbiji.

Nalazi

O Planovima integriteta kao mehanizmu

Izrada Planova okarakterisana je kao „gomilanje administracije“, „samo još jedna obaveza“. Po mišljenu sagovornika Plan zapravo treba da bude „šlag na tortu“ nakon što je „sređeno tužilaštvo, policija, zakonski okvir, profesionalizovan kadar... sada nema

smisla.“ Generalan utisak je da sudovi nisu upućeni u proces izrade Planova, niti poseduju svest šta im jedan takav plan donosi. Step en njihove uključenosti bio je ekvivalentan formalnom ispunjenju zakonske obaveze, pa je tako svaka zamerka na proces izrade izbegnuta, jer je sa sobom nosila i preduzimanje određenih mera. „Naša sreća je što nam se stvar nije zakomplikovala na taj način.“

Saradnja sa Agencijom za borbu protiv korupcije

Pri izradi Planova za sudove odnos sa Agencijom za borbu protiv korupcije ocenjen je više nego pozitivno. Proces izrade Planova je bio jasno definisan pa je ocenjen kao „prilično jasan“, ali vremenski zahtevan. Dostupnost Agencije sudovima u svakom trenutku osobito je isticana. Zamerka je da su date Smernice i uputstva bile neprilagođene sudskom sistemu, i da bi ih zbog specifičnosti institucija trebalo prilagoditi.

Iz razgovora sa intervjuisanim licima zaključeno je da Agencija nije vršila kontrolu kvaliteta same izrade Planova, odnosno objektivnosti onih koji su taj proces sprovodili. Istaknuto je da Agencija nije postavila kriterijume izveštavanja o njegovoj primeni Planova.

Upitnik

Dok je proces izrade Planova integriteta ocenjen kao jasan, sprovođenje ankete, odnosno sam upitnik okarakterisan je kao komplikovan, kontradiktoran, prezahtevan, anketa predugačka, sa teško pribavljivim odgovorima. „Ako vi upotrebite mnogo mentalnih kapaciteta za jedan upitnik koji je predugačak pitanje je koliko ćete vi tu odgovoriti (kvalitetno, prim. analitičara).“

Sagovornici su takođe naveli da su imali problem da sakupe podatke. Postojao je značajan step en što aktivnog odbijanja (nespremnost da se učestvuje u anketiranju), što pasivnog odbijanja (popunjavanjem odgovora nemam stav).

Online program za popunjavanje anketa zaposlenima u sudu takođe je bio teško razumljiv i komplikovan za manevrisanje, ali ovde treba uzeti u obzir infomatičku

nepismenost sudskog kadra, što je i bio razlog njihovog radijeg opredeljivanja za štampanu formu upitnika i obradu podataka „peške“.

Takođe, postoji utisak, nakon intervjua, da su se u izradi Planova previše oslanjali na rezultate upitnika, a manje na druge izvore podataka u čemu se ogleda napred navedena defanzivnost u izradi Planova.

Stanje u sudovima

Normativno-institucionalni okvir sudstva

Kroz razgovor o normativnom okviru u najvećoj meri kritikovan, posredno svi sistemski zakoni u oblasti sudstva su ocenjeni kao „problematični“, a neposredno najviše Zakon o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava. Ovaj zakon ocenjen je kao neracionalan, donet bez uvažavanja potreba sudova i građana, potpuno neodovarajuć faktičkom stanju, „čist voluntarizam“. Neravnomerna opterećenost sudova za posledicu ima neefikasnost i povećanje troškova funkcionisanja sudova. Beograd se uzima kao parametar kvaliteta sudstva, sagovornici napominju da „i drugi deo Srbije utiče na doživljaj efikasnosti.“

Kada je reč o zakonima u ovoj oblasti, glavna zamerka je da se pri njihovom donošenju i menjanju ne konsultuje stručna javnost, „donose se instituti koji nisu svojstveni našem pravnom sistemu, podneblju, tradiciji...“

Ministarstvo pravde i Visoki savet sudstva po oceni intervjuisanih nisu dostupni sudovima u dovoljnoj meri, ne oslušuju njihove potrebe i probleme. Konsultovanje sa sudovima „reda radi“ dovodi do njihove inertnosti. Konfuzija u komunikaciji sa ovim institucijama nastaje iz neprecizno postavljenih pitanja po kojima im se obraćaju, osobito kada se govori o finansijama, odnosno izradi finansijskog plana. Predlog je da ova stavka pređe u isključivu nadležnost jedne od ove dve institucije i time precizira procedura. Ovde je istaknuta i pretrpanost izveštavanja o radu ovim institucijama, koja ih ograničava u kvalitetnom obavljanju dnevnih radnih obaveza, pa im tako ostaje vremena samo za „gašenje požara“. Doživljaj je da ovi izveštaji nisu ispraćeni, pa utrošeno vreme i energija u njihovu izradu gube smisao. „Problem je što vi stalno zavisite od onih gore, a odgovarate za sve što niste uradili.“

Generalan utisak osnovnih sudova je da u istim nema prostora za korupciju, jer je reč o sporovima male vrednosti, a tu je i okolnost u kojoj postoji više stupnjeva kontrole, pa bi korupcija morala da bude potkovana spregama sa višim nivoima „jedino ako ste mafijaš sa Sicilije.“ Problemi u radu sudova se uglavnom vezuju za nedostatak zaposlenih, prostora, opreme, sredstava, nesvesni da njihov integritet zavisi i od uslova u kojima rade, jer loši uslovi dovode do toga da se neke aktivnosti suda obavljaju kršenjem zakona, odnosno na ivici kršenja zakona. Na organizacionom nivou glavni problem su zaostali predmeti.

Problem se vidi u lošoj saradnji Ministarstva pravde i civilnog društva koje ima kapacitet da unapredi pravosuđe, „ne koriste ga jer civilno društvo kritikuje.“ Na efikasnost sudstva utiče i neujednačenost sudske prakse. „Ne može da se radi ovako i onako, mora da postoji jedinstven način rada, jedinstveni obrasci, knjige, evidencija...

Upravljanje dokumentacijom/bezbednost

Sistem upravljanja dokumentacijom ocenjen je kao nebezbedan, gde se većinski mislilo na prijem i arhiviranje predmeta, dok je upravljanje dokumentacijom suda dotaknuto u maloj meri. Kao uzročnik nebezbednosti uglavnom je navođeno privremeno osoblje koje zahvajujući AVP sistemu (automatsko vođenje podataka) ima pristup predmetima u elektronskoj formi bez nadzora. U pojedinim sudovima ukazano je i na nepravilno arhiviranje dokumentacije i svima omogućen pristup arhivama. „Tamo silazi kako ko stigne“, jer za arhive nije imenovana odgovorna osoba, arhivar.

Sudska dokumentacija nema jedinstvenu bazu na nivou Republike. Baze dokumentacije po sudovima međusobno su nekompatibilne.

Sistem upravljanja finansijama

Finansijski plan koji sudovi izrađuju na godišnjem nivou mora biti u okvirima koje postavlja Ministarstvo pravde, pa tako potrebe sudova za neophodnim sredstvima nisu zadovoljene, što sagovornici navode kao uzročnik smanjene produktivnosti i efikasnosti. Sudovi se suočavaju sa situacijom u kojoj nemaju računovodstvo pa se planovi rade „na brzinu i potpuno amaterski“. Kod onih kod kojih, pak, postoje

odgovarajuće službe, smisao opsežnosti procedure izrade Finansijskog plana gubi se kada se susretne sa realno dostupnim sumama.

Upravo navedeni primeri su idealan dokaz kako sistemski nerešen položaj sudstva u delu finansiranja utiče ne integritet suda. Neparticipativnost planiranja budžetskih sredstava dovodi do toga da sudovi dobijaju neadekvatnu visinu i strukturu materijalni sredstava. To direktno utiče na održavanja i tehničke opremljenosti sudova. Drugi rizik koji smo konstatovali na osnovu načelnog razgovora o stanju u sudovima, a odnosi se pre svega na "male" sudove, je manjak stručnog kadra za pripremu finansijskih planova što za posledicu ima neadekvatno planiranje materijalnih sredstava. To takođe utiče na funkcionisanje suda u delu koji se finansira iz ove vrste izvora.

Kao krucijalni problem u ovoj sferi navedeno je postupanje po predmetu, a da pritom nije plaćena sudska taksa. Iako sud mora biti dostupan svima, ovde su zabeležene brojne zloupotrebe, pa su tako neretke situacije u kojima se kroz izvršni postupak vidi da je naplaćeno potraživanje i kamata na troškove, a da sudska taksa nikad nije uplaćena. U ovakvim situacijama sud vrši prinudnu naplatu preko Poreske uprave, gde se otvara novi problem.

Iznose koje bi trebalo prinudno naplatiti Poreska uprava ocenjuje kao preniske, pa su sudovi tako u stalnom gubitku. A kako sudska taksa zastareva za svega tri godine, taj novac nikad ne stigne do budžeta Republike Srbije, iako nije reč o zanemrljivom iznosu, uzevši u obzir broj postupaka koji se vode. Ovde treba reći i da finansijska kontrola rada sudova prvo broji naplaćene takse kao merilo kvaliteta rada suda.

Osipanju budžeta za pravosuđe doprinosi i činjenica da se i tužilački troškovi naplaćuju iz istog.

Iz napred navednih nalaza možemo zaključiti o postojanju prakse koja izaziva rizik po integritet suda. Prvi uzrok koji može da dovede do rizika po integritet suda je u kršenju zakona od strane odgovornih u sudu, jer suprotno zakonu rešavaju sudske postuke bez plaćenje takse. Naime, sudije su po Sudskom poslovniku odgovorne za blagovremeno postupanje po predmetima, ali i kontrolu naplate takse, jer predmeti ne mogu biti arhivirani dok sudska taksa ne bude naplaćena. Povezano sa tim drugi uzrok rizika po integritet suda je uskraćivanje novčanih sredstava koji se odlukom Poreske uprave ne transferišu prema sudu.

Sistem javnih nabavki

Zakon o javnim nabavkama okarakterisan je kao „komplikovan“, „isuviše detaljan“, a osoblje suda koje treba da ga primenjuje kao „neuko“. „Čovek iz komisije krivično odgovara za neki postupak koji je uradio iz neznanja, ne iz loše namere.“ Većina sagovornika rešenje problema vidi u specijalizovanoj službi suda kojoj bi delokrug rada bio isključivo sprovođenje javnih nabavki i kontrola ugovora o sprovođenju javne nabavke. Centralizovana služba za javne nabavke na nivou Republike koja se vidi kao neki vid rešenja od strane nadležnih institucija ocenjena je kao „prevelik zalogaj“.

Napred navedno nam ukazuje da je ključni rizik po integritet predstavlja način izbora članova komisije za javne nabavke, jer se radi o ljudima koji nisu dovoljno stručno osposobljeni da sprovedu proces na način koji bi garantovao zakonitost i kvalitet javne nabavke.

Upravljanje kadrovima i položaj sudija

Kadrovski plan po sudovima zapravo je samo parafiran plan Ministarstva pravde. Sud je u obavezi da se kreće u okviru datog akta, bez obzira što to ne odgovara njegovoj faktičkoj potrebi za određenim kadrovima. „Uvek morate da uradite ono što vam je dato na početku.“ Novopostavljeni predsednici sudova zatiču nasleđen kadar, pa su tako prinuđeni da funkcionišu sa nedovoljnim brojem sudija i prevelikim brojem stražara. Predstavnici Visokog saveta sudstva koji raspisuju konkurse za predsednike sudova i sudije okarakterisani su kao „neko ko ne poznaje obimnost posla“, zanemarujući podatke o broju predmeta i izvršenja koji im se dostavljaju u jednomesečnim izveštajima. Mali broj sudija po automatizmu se reflektuje na celu strukturu zaposlenih, jer na jednog sudiju sud zapošljava oko 0.8% nesudećeg osoblja. Promena opisa posla zaposlenima koji su na raspolaganju predsedniku suda ograničena je Zakonom o državnim službenicima i nameštenicima, pa je ovakvo rešenje kratkotrajno. Privremeno zaposleno osoblje posmatra se kao neprimereno instituciji kakva je sud, jer takav kontekst umanjuje njihovu odgovornost, pa se ovakvo delovanje ne vidi kao sistemsko rešenje problema. Neretke su situacije u kojima privremeno zaposleni kojima je ugovor ograničen na godinu dana u periodu do novog ugovora od

30 dana dolaze na posao, pa čak stavljaju i svoj potpis na dokumentaciju, iako u tom trenutku nisu formalno zaposleni.

Na osnovu sprovedenih intervjua stvorena je slika o vansudskog osoblju koje, pored ograničenih uslova rada, gaji pasivan odnos prema poslu i obavezama, tj. radi samo pod naredbom i pritiskom.

Iako je na predsedniku suda evaluacija rada kadrova, ne postoje kriterijumi po kojima se ona vrši, pa se ova procedura sprovodi formalno, vodeći računa da se ne povrede međuljudski odnosi, čime se iznova narušava kvalitet rada suda.

Opterećeni normama, statistikom, golom egzistencijom, sudije su sa godinama urušile svoju svest za opšti interes. Sudije su prinuđene da deluju po principu „na bazi mojih statističkih rezultata se određuje da li ću biti sudija na dalje ili neću i mene ništa drugo ne interesuje“. Ovakav sistem rada sudiju stavlja u prvi plan i time potiskuje sud kao instituciju. Propisivanje normi zahteva jednake ulove rada za sve sudije, što srpski sistem pravosuđa nije obezbedio. „Ne sme statistika ispred struke da se stavlja.“

Kvalitet rada sudija opada pod teretom posla i pritiscima drugih državnih institucija, „smanjiti obim posla da bi mogli da radimo zakonito i blagovremeno.“ Konstantno izveštavanje nadležnim institucijama ide na uštrb postupanja po predmetima, a neretko i do ponovljenih procedura, koje odugovlače postupak, udvostručuju troškove i urušavaju ugled suda. Iako je vreme za kvalitetan pretres ograničeno, odgovornost sudije za grešku ostaje. Osnovane pritužbe ulaze u lični list sudije i to može biti razlog za pokretanje disciplinskog postupka ili razrešenja. Sudski pomoćnik time što nema propisane norme i rokove, kao i okolnost u kojoj je smanjena njegova odgovornost, jer presude i drugu dokumentaciju uvek potpisuje sudija, ne doprinosi rasterećenju posla sudija.

Nalazi istraživanja govore da je kod sudija prisutna nedodirovost, koja je suprotna međunarodnim standardima (Bangalore principima). Naime kod sudija postoji stav da oni ne moraju da polažu račune građanima, odnosno javnosti koja je pravno neuka. S druge strane u pojedinim slučajevima pokazana je niska zahtevnost prema izvršnoj vlasti i spremnost da se posao sudije svede na posao državnog službenika koji radi “od 9 do 5” i neće da ga boli glava. Inače istraživanjem je konstatovano da obim posla, odnosno raspodela nadležnosti dovodi do fenomena

sagorenosti, jer obim posla nije su skladu da raspoloživim materijalnim i kadrovskim resursima suda.

Zbog obima posla jednog suda predsednici sudova pravo na umanjenje norme ne koriste, pa to rezultira situacijom: „Vi morate stalno nešto da pratite da vidite gde je problem, ako ja sedim danas ceo dan šaljem pritužbe i pišem izveštaje, presude, ja uopšte ne znam šta se dešava u sudu.“ Dodatni pritisak na predsednike suda je i stav koji zauzima nesudeće osoblje po kome je predsednik suda taj kome je zadatak da vrši kontrolu, ukazuje na zloupotrebe, preuzima odgovornost, upravo predsednik je instanca kojoj bi se obratili za kršenje etičkih i drugih principa.

Edukacija

Edukacija zaposlenih, kao potreba, isticana je od većine sagovornika. Mladi kadrovi samostalno se obučavaju, što rezultira greškama, ponovljenim procedurama, odugovlačenjem postupaka. Međutim pretrpanost poslom ne ostavlja prostora za edukaciju („odlazak na svaku konferenciju se iskija“) čime se krug zatvara.

Pitanje kome biste se obratili za sticanje neophodnih znanja ostalo je bez odgovora, takva institucija nije prepoznata. Sa druge strane ukazano je na doživljaj edukacije kao kazne od strane zaposlenih (seminari, stručne konferencije). Prisutan je konzervativizam, osobito od strane starijeg kadra. Radije se hoda utabanim stazama. „Mi smo uvek tako radili, šta vi sad tu izmišljate.“

Interesantan je nalaz o percepciji razloga (ne)poštovanje etičkih principa koji se vezuje za nivo edukovanosti kadrova, a ne lični i profesionalni integritet, materijalni položaj, stanje integriteta institucije suda.

U oblasti edukacije glavni rizik po integritet suda, a na osnovu nalaza koje smo predočili, je manjak vremena za potrebne edukacije sudija i nesudećeg osoblja što direktno utiče na kvalitet kadrova. Oni koji se opredele za učešće u edukaciji rizikuju da budu manje efikasni što posledično utiče na kvalitet rada, jer je potrebno ispuniti predviđene norme. I na kraju, praksa samoukosti i stvaranja “svoje prakse” u odsustvu edukacije posebno kod mlađih predstavlja rizik po integritet suda, jer se tako stvaraju posebne, neujednačene prakse.

Sudovi i okruženje

Međudnos građana i sudova

Predstavnici sudova sa kojima smo razgovarali građane doživljavaju kao „pravno neuke“, nezainteresovane za probleme suda, „oni žele samo da njihov problem bude rešen, okolnosti ih ne interesuju“. Percepciju javnosti o pravosuđu ne doživljavaju kao validnu „jer je veliki procenat građana Srbije funkcionalno nepismeni“ i „ne razume“ pravnu materiju. Posledica ovakvog stanja je nepoverenje i kriva slika o pravosuđu. Ovome doprinosi i ukidanje materijalne istine, odnosno postupanje po službenoj dužnosti pa se građani „često neosnovano pritužuju na rad suda“. Kao rešenje navodi se angažovanost medija, njihov doprinos izgradnji svesti građana u ovoj sferi i predstavljanju prave slike pravosuđa. Sa druge strane sud samostalno ne pokazuje težnju da građanima jasno i precizno dočara svoje delovanje, što se oslikava kroz šturu i striktno pravno-terminološki napisane presude. Deo problema je po mišljenju sagovornika i u mentalitetu našeg naroda, „kakav ćemo stav da zauzmemo prema sudovima nama zavisi od toga kako smo prošli u konkretnom postupku“.

Ono što dodatno „iritira“ građane je kaznena politika, donose se različite odluke u sličnim slučajevima.

Sudovi i advokatura

Advokatura je navedena kao problem „o kome niko ne želi da govori“. Postoji osnovana sumnja da zaposleni po sudovima i ne samo privremeno zaposleni saradujući sa pojedinim advokatskim kancelarijama iznoseći informacije o predmetima. Sudije su izložene određenom pritisku od strane advokata, pa je u pojedinim sudovima čak zabranjen njihov ulazak u sudske kabinete. Zabeležene su i brojne zloupotrebe propusta u sudskim propisima od strane advokata, koje drastično uvećavaju troškove suda.

Ipak, uzimajući u obzir gore navedene nalaze različitih istraživanja u ovoj oblasti može se zaključiti da je odnos advokata i sudija višeslojan i kreće se od saradnje, preko konflikta (posebno ako se radi o bivšim sudijama) do obostranih optužbi da su inicijatori korupcije.

Odnos sudova sa drugim institucijama

Saradnja sudova sa drugim organima opisana je kao neproaktivna „prepisuju se iste stvari – troši vreme, novac“, dok je komunikacija štura i neprecizna. Napominje se čak i zloupotreba sredstava suda – „Pošti platiti tek kad izvrši dostavu, njima je u interesu da se pošiljka više puta dostavlja, a mi trošimo sredstva, kancelarijski materijal, odlažemo ročišta...“.

Nefunkcionisanjem sistema dostave se direktno utiče na integritet suda na način da se (oskudna) sredstva suda troše na neracionalan način, povećava se broj nerešenih sudskih postupaka što za posledicu ima povećanje oprečnosti sudija nezavršenim predmetima, a klijetni gube poverenje u sud kao instituciju.

Odnos sudova i medija

Pažnja medija u najvećoj meri usmerena je na krivične postuke, jer su tamo senzacije. Ovakva slika doprinosi nepoverenju građana. Iako je saradnja sa medijima na lokalni ocenjena kao pozitivna, nacionalni mediji urušavaju legitimitet sudova, „svojim pisanjem i izveštavanjem stvaraju negativnu atmosferu kod građana“. Naglašeno je da stavovi stručne javnosti izostaju u medijima, a „nije svačije da priča o sudu, a nestručna javnost se uvek najglasnije čuje“.

Veza između suda i medija ima značaj za integritet suda na simboličkom nivou. Odsustvo adekvatne komunikacije između suda i klijenta (građana i pravnih lica) dovodi do stvaranja pogrešne (koruptivne) slike o sudu. U takvom ambijentu klijent odlazi u sud sa koruptivnim predubedenjem uveren da će od njegovog koruptivnog potencijala (veze, uticaj, novac) zavisiti ostvarivanje prava. To za posledicu ima postojanje pritiska prema sudijama i nesudećem osoblju koje biva izloženo koruptivnim ponudama.

Rizici korupcije identifikovani u okviru izrade Planova integriteta

U prethodnom delu smo izneli nalaze kako iz ranije sprovedenih istraživanja tako i iz istraživanja koje je bilo deo ovog projekta. Sada ćemo predstaviti nalaze o rizicima korupcije koji su dobijeni kao rezultat procesa izrade Planova.

Mada nam je bila ideja na početku projekta da poredimo nalaze o rizicima po integritet na nivou suda koje je dobila Agencija i koji su dobijeni drugim istraživanjima, javila se prepreka koja se ogleda u spojenosti nalaza za sud¹⁴ i za tužilaštvo.

Problem predstavlja i izostanak prikazivanja podataka prema delu Srbije, odnosno sedištu i nadležnosti sudova. Takođe, za preciznije sagledavanje potrebno je dati i uzoračkog okvir učesnika anketakoje su sprovedene za potrebe izrade Plana (pol, starost, dužina radnog straža i radno mesto). Davanje ovakvih informacija uz ukrštanje navedenih varijabli sa vrstama rizika pružili bi detaljniju i relevantniju sliku percepcije rizika korupcije na nivou sudova. Zato, da bi Agencija sprovela relevantnu komparaciju sa ostalim istraživanjima, za šta je izrazila jasnu želju, ova vrsta prezentacije nalaza je neophodna jer omogućava komparativnu analizu koja ispunjava epistemološke principe.

Za merenje rizika integriteta korišćena je diskriptivna statistika, procentualna zastupljenosti određenog rizika na osnovu koje je vršeno rangiranje rizika unutar posmatrane komponente. Pored toga izvršena je klasifikacija rizika oblasti na: visoko rizične (percepcija prisutnosti rizika je veća od 60%), srednje rizične (percepcija prisutnosti rizika između 60% i 20%) i nisko rizične (percepcija rizika manja do 20%).

Rezultati istraživanja pokazuju da se kao glavni rizici korupcije na nivou pravosuđa percipiraju oblast etike i ličnog integriteta, zatim bezbednost, upravljanja institucijom, upravljanje kadrovima, upravljanje dokumentacijom, javna nabavka i upravljanje finansijama. Posmatrano po nivou rizičnosti, nijedan od navedenih oblasti nije svrstana u visoko rizične, dok je oblast etike i ličnog integriteta ocenjena kao srednje rizična oblast, dok su ostale oblasti svrstane u nisko rizične.

¹⁴ Na samom početku predstavljena nalaza daje se podatak o broju sudova-obveznika (133), broju sudova koji su uradili Plan (112), odnosno procenat uradjenosti Planova (84,2%).

Na nivou specifične oblasti kao glavni rizici korupcije su navedeni: overa dokumentacije i postupaka overe (sistem kontrole postupaka overe dokumentacije nije efikasan); postupanje po predmetima, prijem i zavođenje predmeta i određivanje obrađivača (nedovoljan broj zaposlenih za kvalitetno izvršenje postupka); postupanje po predmetima, obrada predmeta (zaposleni koji vrše ovaj proces nisu dovoljno motivisani).

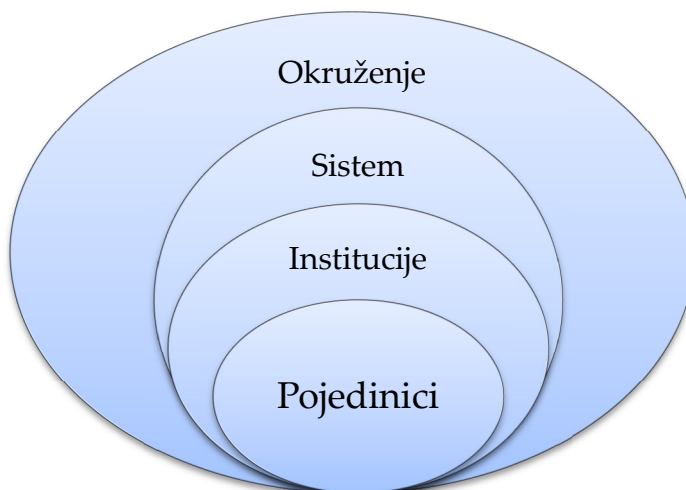
Zaključci i preporuke

Sumirajući nalaze istraživanja, sve zaključke možemo svrstati u dve grupe. Prva grupa zaključaka se odnosi na koncept Planova, dok se druga grupa odnosi na integritet procesa izrade Planova.

Konceptulani zaključci u fokus stavljaju prirodu koncepta plana integriteta. Naime, kao što smo već naglasili, autori Planova su pred sobom imali dva izbora. Prvi holistički i drugi partiklarni pristup.

Imajući u vidu prirodu ovog izveštaja mi ćemo sagledati stanje integriteta sa holističkog stanovišta i uporediti sa nalazima do kojih je došla Agencija za borbu protiv korupcije. Holistički pristup integritetu polazi od pretpostavke da je društvo sistem i kao takav ono ima jedinstven integritet. Razlike na nivo sistema nastaju na osnovu funkcija koju ima neki njen deo, unutar dela njegov deo/akter. Iz ove logike integritet se može podeliti na sistemski, institucionalni i pojedinačni. Pored ova tri nivoa postoji i četvrti, a to je okruženje ova četiri nivoa integriteta su međusobno povezana i teško opisiva ako se posmatraju van sistema.

Graf 2. Shematiski prikaz holističkog pristupa integritetu



Primenjujući holistički pristup na oblast sudstva dolazimo do sledeće tabele u kojoj su pobrojani svi aspekti i akteri koji imaju uticaj na integritet sudstva kao sistema.

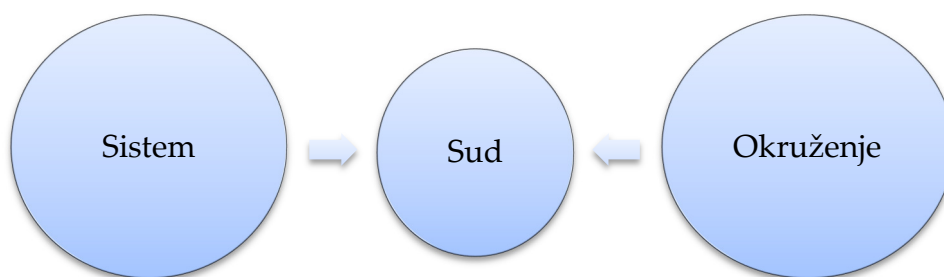
Tabela 3. Pregled nivoa integriteta

Sistem	Ustav, strategija i zakoni koji garantuju autonomiju, nepristrasnost, profesionalnost, efikasnost sudske vlasti
Institucije	Sud, Visoki savet sudstva i samoregulacija - Društvo sudija Srbije
Pojednci	Sudija, nesudeće osoblje
Okruženje	Ministarstvo pravde
	Klijenti (pravna i fizička lica i njihovi zastupnici/advokati)
	Akadska/stručna javnosti
	Opšta javnost
	Mediji

Posmatrajući sudstvo kroz ovu vizuru dolazimo do sledećih tačaka poroznosti integriteta na nivou sudstva kao sistema. Navedena istraživanja i izveštaji govore da sudstvo u Srbiji ima systemske probleme, a to znači da aktuleni ustav ne garantuje nezavisnost, nepristrasnost, profesionalnost i efikasnost. To za posledicu ima da sudovi kao institucije ka unutra (upravljanje, organizacija, kadrovska politika, finansije, primena zakona) i ka spolja (deljenje pravičnosti) ne mogu u potpunosti da ostvare svoju funkcionalnost usled čega dolazi do pada održivosti suda kao institucije i njegove (delimične) dezorganizacije. Opisno stanje dovodi do četiri tipa reakcija na nivou sudija i nesudećeg osoblja. Prva reakcija je odlazak sa radnog mesta u sudu. Drugi tip reakcije je pokušaj da se nešto promeni. To su obično inicijative jedne ili više osoba koje ili dobiju podršku kolektiva ili sagore u svojim naporima. Treća reakcija je pasivizacija i "gledanje svog posla", fokusiranje na ispunjavanje formalnih kriterijuma. Četvta reakcija je zloupotreba stanja za lične i/ili nečije interese. Što se tiče okruženja, stanje smanjene održivosti i dezorganizacije povećava moć uticaja na sud i sudije od strane izvršne i zakonodavne vlasti, ali i ostalih "moćnih aktera", dok građanstvo i dalje gaji stav o nepravičnom, neefikasnom i neautonomnom sudstvu i sudijama. Stanje

nedovršene pravosudne tranzicije uslovljava da rizici po integritet suda kao institucije polaze i iz njega, ali izvori i generatori se nalaze na sistemskom nivou, dok se na institucionalnom i profesionalnom nivou, u najvećoj meri, manifestuju posledice sistemske narušenosti integriteta sudstva. Sve nas ovo vodi ka zaključku da dve sile negativno utiču na integritet suda, sudija i nesudećeg osoblja. To su sistem i okruženje.

Graf 3. Shema uticaja na integritet institucije



Ovaj nalaz otvara pitanje preciznosti, ne nužno i tačnosti, nalaza koje je dobila Agencija za borbu protiv korupcije tokom procesa izrade Planova. Istine radi, ovi rezultati koji su dobijeni su plod samoevaluacije, dok predstavljenja istraživanja jesteplo različitih metodoloških pristupa (ankete, socijal-psihološke skale, pravna analiza zakonskih i podzakonskih akata).

Ovaj nalaz otvara pitanje zašto sudije i sudska administracija ne vide sistemske faktore integriteta kao "odgovorne", a vidi ih stručna javnost i međunarodnorelevantne institucije koji su stava da je srpsko pravosuđe u fazi blokirane pravosudne tranzicije. Tome svedoče izveštaji Evropske komisije o napredovanju Srbije u EU integracijama, kao i izveštaj Saveta za borbu protiv korupcije. U oba izveštaja se naglašava da srpsko pravosuđe pati od manjka nezavisnosti, efikasnosti, profesionalnosti i pravičnosti. Poštujući kontinuum sistem – institucija – pojedinac,lični integritet i etika ne mogu biti dominirajući rizik po integritet korupcije na nivou pravosuđa, a da postoje nesporni nalazi o sistemskim koji uzrokuju institucionalne probleme, akoji su, na kraju krajeva, doveli do para-reforme iz 2008. godine.

Dodatnu upitnost nalaza izaziva rezultat da su glavni rizici korupcije na nivou specifične oblasti (nadležnosti) nalaze u: overi dokumentacije i postupcima overe (sistem kontrole postupaka overe dokumentacije nije efikasan); postupanje po predmetima, prijem i zavođenje predmeta i određivanje obrađivača (nedovoljan broj

zaposlenih za kvalitetno izvršenje postupaka); postupanje po predmetima, obrada predmeta (zaposleni koji vrše ovaj proces nisu dovoljno motivisani). Istraživanja koja su ovde sprovedena govore da je glavni problem sudova u Srbiji deljenje pravde kao nadležnost (servis), čega su svesne i same sudije, koje smatraju da svi građani nisu jednaki pred zakonom, odnosno da postoje pritisci na njih da dele nepravdu.

Pored partikularnog pristupa izradi Planova deo objašnjenja može biti u narušenom integritetu procesa izrade Planova u delu definisanja rizika integriteta na nivou pravosuđa (Radna grupa u kojoj su bili predstavnici pravosuđa, bez Visokog Saveta Sudstva, ali i Ministarstva pravde!), zatim ulozi koju su tokom postupka samoevalucije rizika imali rukovodilac institucije i koodinator radne grupe na nivou suda, ali i primetna, manja od očekivane, zainteresovanost samih sudija i sudske administracije da učestvuju u popunjavaju ankete.

Ukazujući na preciznost nalaza o rizicima integriteta na nivou sudova, pre svega želimo da ukažemo na potrebu razgovora o relevantnosti predloženih mera za otklanjanje rizika. Očito je da su ovako definisani rizici nedovoljno relevantni za otklanjanje rizika od korupcije u sudovima, jer se u najvećoj meri odnose na rizike koji su na nivou pojavnosti, a ne na na nivou uzroka narušavanja integriteta, a koji se nalaze van suda, na nivou sudskog sistema.

Narušenost integriteta izrade Planova ima negativne posledice ne samo na definisanje rizika već i na njegovu primenu. Ovo se pre svega odnosi na mogućnost da koorinator radne grupe sprovodi i evaluira sprovođenje Planova.

Preporuke

1. Preispitati mogućnost izmene zakonskog okvira, na način što bi bio donet zaseban zakon koji bi regulisao oblast integriteta u društvu. Aktuelni zakonski okvir ne daje mogućnost za stvaranje adekvatnog sistema za unapređenje integriteta u društvu.

2. Preispitati mogućnosti da se u okviru postojećeg normativnog okvira pređe sa partikularnog modela izrade Planova integriteta na holistički pristup. To bi podrazumevalo:
 - a. Izmene u metodologiji definisanja rizika,
 - b. Uključivanje klijenata, stručne javnosti i akademske javnosti u izradu Planova i evaluaciju primene,
 - c. Uvođenje novih oblasti u okviru integriteta, (vidi tačka 6.)
 - d. Uvođenje novih indikatora za merenje rizika integriteta ne samo procedura već i kadrova/ljudskog faktora,
 - e. Jačanje kapaciteta sektora za integritet u okviru Agencije za borbu protiv korupcije. povećanjem budžeta, kadrova, odnosno sistemskim umrežavanjem sa akterima u od značaja u oblasti integriteta (akademska zajednica, profesionalna udruženja i organizacije civilnog društva).

3. U cilju jačanja integriteta procesa status odgovornog lice može se rešiti profesionalizacijom. Uvođenja pozicije za osobu koja bi bila edukovana i odgovorna za integritet institucije i koja bi bila birana od zaposlenih i klijenata institucije uz nadzor ili/i učešće Agencije za borbu protiv korupcije čime bi se ojačao integritet i samog procesa izrade i primene i same osobe koja se ovim aspektom institucije bavi na način koji bi doprineo autonomnosti, integritetu, stručnosti, relevantnosti i efektivnosti rada na planovima integriteta.

4. Kao prelazni model za participativnost stakeholdera u procesu izrade Planova mogu da posluže nova lokalna tela za borbu protiv korupcije koja su predviđena

Strategija za borbu protiv korupcije. Predstavnici tih tela bi mogli u saradnji sa institucijama koje su obveznice Planova da udruženim resursima doprinesu participativnosti procesa.

5. Uvođenja prakse preporuka i/ili inicijativa za izmene strategija, zakona, podzakonskih akata koji su od uticaja na integritet institucije.

6. Uvođenje u Planove novih oblasti kao izvora rizika po integritet institucije:

- a. Saradnja sa funkcionalno relevantnim institucijama,
- b. Komunikacija sa okruženjem,
- c. Lični i profesionalni integritet zaposlenih.

7. Promene u istraživačko-analitičkoj metodologiji treba da se usmere ka:

- a. Unapređenju instrumenta sa kojima se sprovede istraživanja u metričkom i indikatorskom delu,
- b. Uvođenje indikatora koji su habitualnog (mere ponašanje ispitanika) karaktera, kao i indikatore koji su nastali operacionalizacijom teorija iz oblasti koje su u vezi sa institucionalnim integritetom,
- c. Obezbeđivanje relevantnog okruženja za anketiranje ispitanika (van institucija u kojima ispitanici rade, bez prisustva nadređenih i kolega),
- d. Definisane uzoračkih procedura koje obezbeđuju reprezentativnost, participativnost i relevantnost ispitanika,
- e. U okviru evaluacije razviti indikatore koji mere efekte usvojenih mera na integritet institucije.

8. Izrada posebnog modela Plana integriteta prilagođenog sudstvu, koji bi odražavao posebnost koja proizilazi iz ustavnog položaja sudstva kao jedne od grane vlasti, kao i institucionalnu funkcionalnost, na način koji bi očuvao i doprineo samostalnosti, nepristrasnosti, efikasnosti i profesionalnosti.

Evaluacija nalaza istraživanja

Nakon realizacije kvalitativnog istraživanja stavova predstavnika sudova u Srbiji o stepenu integriteta sudova i njihovoj oceni procesa izrade Planova integriteta, koje je sproveo Biro za društvena istraživanja tokom drugog kvartala 2014. godine, sredinom septembra Društvo sudija Srbije uz podršku USAID Projekta za reformu pravosuđa i odgovornu vlast (JRGA), u okviru istog projekta organizovalo je okrugli sto na temu „Unapređenje integriteta sudova u Srbiji“.

Ovaj okrugli sto okupio je predstavnike sudova, stručnu javnost u oblasti pravosuđa, predstavnike Agencije za borbu protiv korupcije kao i članove projektnog tima (BIRODI, Društvo sudija) sa ciljem da predstavi rezultate projekta i kroz otvorenu raspravu o stanju integriteta u srpskom pravosuđu inicira evaluaciju nalaza realizovanog istraživanja i datih preporuka.

Kroz aktivnu raspravu potvrđen je generalni zaključak analize o integritetu sudova u Srbiji da je usled smanjene nezavisnosti sudstva kao ustavne grane vlasti, odnosno dominacije sistemskih faktora došlo do razvijanja trenda pasivizacije sudova kao reakcije na takvo stanje. Ovome u prilog govori pasivan odnos zaposlenih u sudovima prema istraživanju koje je sprovedeno u II fazi donošenja Planova integriteta, a koje se ogleda u malom odzivu i „nemam stav“ sindromu posebno kod mladih kadrova, a na prvom mestu „potpunoj neobaveštenosti“ o Planu integriteta kao mehanizmu za suzbijanje korupcije. Debateri su potvrdili i nalaz da ugroženoj nezavisnosti sudstva doprinosi nepostojanje budžeta sudstva, kao i da se pri donošenju zakona u ovoj oblasti ne uvažava stručna javnost (sudstvo), pa je tako Zakon o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava donet bez jasnih merila. Zajednički je stav da su svaki aktivizam i volja za povećanjem efikasnosti do te mere uspavani da se evaluacija rada kadrova obavlja tako da svi ostanu ušuškani na svojim radnim mestima strogo vodeći računa da se ne naruši „harmonija“ u međuljudskim odnosima.

Tokom diskusije došlo se do novih saznanja o faktorima rizika po integritet sudova:

- U istoj zgradi neretko je smešten i sud i tužilaštvo, što ugrožava nezavisnost u radu ove dve institucije i narušava poverenje građana u zakonito i nepristrasno postupanje po predmetima. „Kada stranka zatekne tužioca i sudiju da ćaskaju na hodniku šta može pomisliti!“

- Organizacija zgrade suda je u pojedinim slučajevima takva da isti ulaz koriste i sudije i stranke što podrazmeva skeniranje pri svakom ulasku i izlasku. Kredibilitet i ugled sudije u očima stranaka na taj način opada, čime se ljulja poverenje u čitavo sudstvo.
- Sednice svih sudija jednog suda – takozvani kolegijum, izjašnjava se o kandidatima koji su konkurisali za sudije i pri tom Visoki savet sudstva očekuje da kolegijum određenog suda rangira kandidata a da pritom ne postoje jasna pravila ni procedura kako to da se realizuje. Sudije se izjašnjavaju (mahom pozitivno), a činjenica da neko nije pomenut znak je da nije dobar. Problem je što se izjašnjava o kondidatima, stručnim saradnicima ili nižestepenim sudijama (ako je konkurs za višestepeni sud) na osnovu ličnih impresija. Naime, ne rade kandidati za sudije (pre svega sudijski savetnici i pomoćnici) sa svim sudijama koji čine kolegijum jednog suda, već sa jednim ili dva sudska veća, tako da mišljenja nisu objektivna. Sa druge strane, Visoki savet sudstva je telo koje bi moralo da vrednuje rad kandidata po unapred predviđenim kriterijumima, a oni sada traže da to rade sudovi (bez objektivnih merila i kriterijuma koji važe za sve) i na taj način svoje obaveze prebacuje na drugog, to jest, na kolegijum jednog suda.
- Integritet sudova osnažiće se jednakim uključivanjem mladih sudija u diskusije o manjkavostima funkcionisanja sudova jer će ih iz ugla „novog lica“ u „starom sistemu“ pre i uočiti. Takođe neophodno je i njihovo „ohrabrivanje“ da se profesionalno udružuju (uključivanje u rad Društva sudija).
- Diskutovano je i o nesrazmenoj opterećenosti sudija, a o kojoj se ne vodi računa pri vrednovanju njihovog rada, pa se tako neretko dolazi do jednakog vrednovanja sudije koji u radu ima 50 predmeta i onog koji u radu ima 1000 predmeta. Dodatan problem otvara činjenica da evidencija o broju predmeta u radu nije dostupna ostalim sudijama na nivou suda. Uvid u ovakvu evidenciju mogla bi biti podstrek svakom sudiji da na nesrazmernu raspodelu predmeta priloži žalbu predsedniku suda.
- Nalaz istraživanja po kome sudijski pomoćnik, usled smanjene odgovornosti (jer ne stoji iza presuda i drugih sudskih akata), kao i činjenice da nema propisane norme rada, ne doprinosi rasterećenju rada sudija ispraćena je reakcijom upravo sudskih pomoćnika. Prisutnima je skrenuta pažnja na obiman rad sudijskih pomoćnika koji se ne evidentira i time postaje nevidljiv, te je istaknuta potreba za regulisanjem ovog problema.

- Diskusija o proceduri donošenja Planova integriteta nametnula je temu odgovornosti predsednika sudova. Kao rizik po integritet prepoznata je samoocena predsednika suda o trenutku izrade Plana integriteta kao i nepostojanje kriterijuma za odabir koordinatora i članova radne grupe za izradu Plana integriteta, kao i lica odgovornog za nadzor nad ovom procedurom i kasnijom primenom Plana. „Predsednik suda ne sme biti inokosan organ.“
- Diskusija o odgovornosti predsednika suda produbljena je podsećanjem na zakonsku proceduru njihovog izbora koja se razlikuje od procedure izbora sudija. Predsednik suda bi trebalo da je prvi među jednakima.
- Sukob interesa prepoznat je u smernicama Agencije za borbu protiv korupcije za donošenje Plana integriteta po kojima koordinator radne grupe za donošenje plana može biti i lice odgovorno za nadzor nad izradom i sprovođenjem Plana integriteta.
- Ukazano je da veliki problem po integritet predstavljaju odredbe Zakona o sudijama koje nalažu razrešenje sudije dužnosti kada je ocenjen negativnom ocenom u skladu sa Pravilnikom o kriterijumima, merilima i postupku za vrednovanje rada sudija i predsednika sudova, a koji je sam po sebi loš.
- Veliki problem po integritet sudova predstavljaju volonteri – sudijski pripravnici i volonteri službenici u sudu koji, u skladu sa svojim angažovanjem, imaju pristup važnim podacima u sudu, a nemaju nikakvu odgovornost jer nisu u radnom odnosu.
- Kao rizik koji utiče na integritet sudija, prepoznat je sastav Visokog saveta sudstva kojim je, praktično, propisan neintegritet i nepovoljan politički uticaj pri izboru sudija.

Preporuke za unapređenje izrade Planova integriteta na nivou sudova

-holistički pristup-

Imajući u vidu sve napred navedeno predlažemo sledeće izmene u procesu donošenja Planova integriteta na nivou sudova:

1. Proces definisanja rizika i mera na nivou sudova započeti formiranjem konsultativne grupe sastavljene od predstavnika:

- 1.1. Agencije za borbu protiv korupcije,
- 1.2. Sudova uz poštovanje zastupljenosti po nivou nadležnosti i sedištima,
- 1.3. Strukovnih udruženja (Društvo sudija Srbije),
- 1.4. Akademske zajednice (profesori pravnih fakulteta, stručnjaci za oblasti koje su relevantne za definisanje rizika po integritet na nivou suda),
- 1.5. Sindikata koji zastupaju interese zaposlenih u sudu,
- 1.6. Advokatske komore,
- 1.7. Građana, korisnika usluga suda, udruženja građana, organizacija civilnog društva koje se bave temom sudstva.

2. Pristup definisanju rizika integriteta sudova podeliti na četiri nivoa:

- 2.1. Sistemski (oni koji nastaju iz normativnog položaja suda i sudija definisanog na nivou Ustava, zakona i Strategija),
- 2.2. Institucionalni (rizici po integritet koji nastaju iz samog upravljanja, organizacije, normativne uređenosti, kadrovske politike, komunikacije, materijalno-tehničke opremljenosti),
- 2.3. Personalni (rizici po integritet koji su posledica položaja zaposlenih u sudu kao dela sveta rada, dela institucije suda i pripadnika profesije),
- 2.4. Okruženje (rizici po integritet koji su posledica ponašanja korisnika usluga suda, njihovih zastupnika, ali i nadređenih iz izvršne i zakonodavne vlasti).

3. Metodologija prikupljanja podataka

- 3.1. Anketa sa zaposlenima koja meri zadovoljstvo poslom, uslovima rada u sudu, lični integritet, znanje i stavove o korupciji i borbi protiv korupcije, zadovoljstvo položajem profesije i motivaciju i spremnost za profesionalni angažman,
- 3.2. Anketa sa korisnicima usluga suda, po metodologiji koju je već uspostavila Agencija za borbu protiv korupcije,
- 3.3. Fokus grupe sa predstavnicima korisnika usluga suda u kojima se mere indikatori iz ankete sa korisnicima usluga suda,
- 3.4. Statistička obrada podataka kojom se definišu rizici po integritet suda i sudija. Sa deskriptivnog nivoa identifikacije rizika preći na nivo statističkog zaključivanja,
- 3.5. Analiza normativnih akata sa aspekta poštovanja principa nezavisnosti, nepristrasnosti, profesionalnosti i efikasnosti sudstva,
- 3.6. Antikorupcijska analiza normativnih akata u pogledu: diskrecionog postupanja, transparentnosti, sukoba interesa, promocije/podrške/zaštite uzbunjivača, poštovanja profesionalnih standarda (Banglore principa).

4. **Mere i inicijative** - pored mera kojima se otklanjaju rizici od korupcije na nivou institucije, potrebno je uvesti mogućnost pokretanja inicijative za promenu normativnog okvira koji ima negativno dejstvo na integritet suda i sudija.

5. **Izbor članova radne grupe** bi trebalo da se vrši putem tajnog glasanja svih zaposlenih u sudu na nivou sektora/radnog procesa (moraju precizno biti definisani za sve sudove). Komisiju koja sprovodi glasanje bi trebalo da čine dva zaposlena sa najdužim radnim stažom i dva zaposlena sa najkraćim radnim stažom u sudu. O čitavom procesu se vodi dokumentacija koja je deo dokumentacije izrade Plana integriteta, odnosno softvera koji je u funkciji izrade Planova integriteta. Za potrebe

ovog postupka potrebno je da Agencija za borbu protiv korupcije izradi Pravilnik koji bi definisao proces izbora radne grupe, kao i koordinatora. Pravilnikom bi bilo definisano: kada se vrši izbor, kriterijimi na osnovu kojih se biraju članovi radne grupe i kordinator (npr. lični i profesionalni integritet, stručnost, uticaj/moć), anketni list na osnovu kojeg se vrši izjašnjavanje i u kojem će biti pitanja na osnovu kojih će biti mapirani prvo članovi radne grupe, a potom i koordinator.

6. **Izbor kooridnatora** – Prethodno izabrana radna grupa bira koordinatora po istoj proceduri iz Odeljka 4.

7. **Prikupljanje i obrada podataka** – Pri izradi plana za svaki rizik je potrebno navesti:

7.1. Nalaze istraživanja,

7.2. Statističke podatke iz rada institucije ili nekog drugog relevantnog izvora,

7.3. Nalaze analiza,

7.4. Ovako dobijeni podaci se ubacuju u softver Agencije za borbu protiv korupcije koji, u zavisnosti od dobijenih rezultata, predlaže mere.

8. **Diskusija** – Nakon sprovedenog procesa identifikacije rizika i određenih mera dobijeni podaci za konkretni sud se javno predstavljaju zaposlenima u sudu, kao i zainteresovanim korisnicima usluga u okviru jednodnevne debate na kojoj se razgovora o nalazima i merema.

9. **Monitoring i evalucija** - Agencija za borbu protiv korupcije bi trebalo da definiše u okviru svog softvera:

9.1. Indikatore realizacije (sprovođenje mera u određenom vremenskom okviru),

9.2. Indikatore efekata (rezultat koji je posledica primene mere),

9.3. Prepreke/probleme u realizaciji.

10. Sankcionisanje:

10.1 Javna objava belih lista (oni koji su izradili Plan integriteta, kvalitetno i u predviđenom roku), sivih lista (onih koji su Plan izradili nakon za to predviđenog roka kao i oni koji su to uradili na nekvalitetan način) i crnih lista (onih koji Plan nisu izradili).

10.2 Pozivanje na odgovornost odgovornih lica, predsednika sudova za sudove koji su na sivoj i crnoj listi.