

КОРУПЦИЈА У ПРАВОСУЂУ



Центар за либерално-демократске студије

Борис Беговић, Бошко Мијатовић и Драгор Хибер (редактори)
КОРУПЦИЈА У ПРАВОСУЂУ

Издавач
Центар за либерално-демократске студије

За издавача
Зоран Вацић

Ликовни уредник
Зоран М. Благојевић

Штампа
Гораграф

Тираж
500

Београд, 2004

ISBN 86-83557-29-4

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

343.352:347.9(497.11)
343.85:343.352(497.11)

КОРУПЦИЈА у правосуђу / Борис Беговић
... [и др.]. - Београд : Центар за
либерално-демократске студије, 2004
(Београд : Гораграф). - 249 стр. : табеле,
граф. прикази ; 25 см

Тираж 500. Стр. 7-8: Предговор / Борис
Беговић, Бошко Мијатовић, Драгор Хибер. -
Напомене и библиографске референце уз текст.

ISBN 86-83557-29-4
1. Беговић, Борис
а) Корупција - Сузбијање - Србија 6)
Корупција - Правосуђе - Србија
COBISS.SR-ID 116696588

КОРУПЦИЈА У ПРАВОСУЂУ

Борис Беговић
Мирјана Васовић
Слободан Вуковић
Лепосава Карамарковић
Бошко Мијатовић
Амалија Павић
Владимир Павић
Александар Симић
Драгор Хибер

*Овај пројекат финансирао је
Center for International Private Enterprise*

Садржај

ПРЕДГОВОР 7

I	Увод	9
	Улога правосуђа	9
	Судство и економски живот	10
	Судство и корупција	12
	Чиниоци корупције	14
	Дуга традиција корупција	15
II	Предузетници о корупцији у правосуђу	19
	Увод	19
	Узорак	19
	Легитимност правосуђа	20
	Ефикасност рада правосуђа	22
	Функционисање правосуђа	25
	Задовољство радом судије	30
	Раширеност корупције	31
	Узроци корупције	45
	Закључак	49
III	Правосудни званичници о корупцији у правосуђу	53
	Увод	53
	Оцене стања у правосуђу	54
	Судска пракса и корупције: “коруптивна чворишта”	
	и “канали” корупције	63
	Перцепција раширености корупције	86
	Закључак	100
IV	Поређење резултата анкета правосудних	
	званичника и предузетника	111
	Увод	111
	Механизми корупције у правосуђу	111
	Перцепција корупције у правосуђу	126
	Закључак	130
V	Механизми корупције	133
	Увод	133
	Судија	139
	Председници судова	145
	Службеници у суду	147
	Вештаци	150
	Адвокати	152
	Закључак	153

VI	Фактори корупције у правосуђу	157
Увод	157	
Егзогени фактори корупције	160	
Ендогени фактори корупције	175	
Закључак	186	
VII	Последице корупције у правосуђу	189
Увод - економске карактеристике правосуђа	189	
Економски ефекти корупције у правосуђу	191	
Општи правни ефекти корупције у правосуђу	212	
VIII	Стратегија антикорупцијске борбе у правосуђу	215
Увод	215	
Општа стратегија	216	
Унапређење законодавства	218	
Транспарентност рада	221	
Унапређење судства	224	
Јачање мотивације	229	
Избор, разрешење и напредовање судија	233	
Други актери	238	
Анекс		
Бангалорски принципи понашања у судству	243	

Предговор

Корупција у Србији је, и поред извесног смањења током по-следњих година, и даље озбиљан друштвени и економски проблем. Она угрожава основне цивилизацијске и демократске вредности, нарушава углед државе и доноси непотребне економске трошкове.

У јавности се сматра да је правосуђе међу областима друштвеног живота које су најугроженије корупцијом. И анегдотска евиденција говори да у томе има доста истине. Последице корупције у правосуђу, а посебно у судству, су веома озбиљне: страдају права и слободе појединача, пошто им је негирено право на поштено суђење, и слаби надзор судства над извршном и законодавном влашћу. Без добrog судства не може бити владавине права.

Циљ ове студије је да испита обим корупције у правосуђу, да пружи институционалну анализу узрока и механизама корупције и да сугерише свеобухватан и делотоворан програм антикорупцијске борбе у правосуђу.

Београд, 22. август 2004.

*Борис Бећовић
Бошко Мијатовић
Драгор Хибер*

I Увод

УЛОГА ПРАВОСУЂА

Јавне службе су продужена рука државе и сервис грађана. Истовремено, њима је поверено, како Карл Шмит каже, чување јавних интереса.¹ Квалитет и ефикасност чувања тих интереса од стране јавних служби уједно је и мера функционисања институција система и политичке власти. Истовремено, њихови припадници морају бити непоткупљиви и морају имати свест и осећање дужности (Вебер). Будући да је реч о кључним институцијама друштва, анализа њиховог функционисања уједно је и анализа функционисања државе. Једна јавна служба - правосуђе - има посебан значај због места које заузима у подељеној власти. Квалитет функционисања правосуђа утиче на функционисање целог друштва.

У савременим демократским земљама, заснованим на идеји владавине права, улога правосуђа је двострука: прво, да заштити права и слободе појединаца обезбеђујући им право на поштено суђење од стране непристрасног и компетентног суда и, друго, да, будући једна од грана државне управе, оствари надзор над остале две гране кроз обезбеђење поштовања начела законитости и уставности. И, заиста, без добrog судства не може бити владавине права. Док његова зграда није у најбољем реду, судство не може ваљано штитити људска права, нити може вршити ефикасну контролу извршне и законодавне власти.

Слаба заштита људских права, живота и имовине може водити појави алтернативних, приватних механизама заштите, који ће обично нанети више штете него користи друштвенном животу. Најпростији начин је када оштећени појединац преузме правду у своје руке, будући да не може, или верује да

¹ К. Шмит Легалност и легитимност, у: Норма и одлука. Карл Шмит и његови критичари, Филип Вишњић, Београд, 2001, стр. 309

не може, да је оствари на суду. Комплекснија ситуација настаје са појавом приватних 'агенција' или полиција које обезбеђују какву-такву заштиту живота и права појединача.² Оваква приватизација правде у најбољем случају доноси 'трубу' правду, а у чешћем и опаснијем случају, врло пристрансу правду, односно јасну неправду. Одсуство доброг дељења правде може, у крајњој консеквенци, донети Хобсов рат свих против свих, са изузетно негативним последицама. Трећи метод је прилагођавање понашања појединача чињеници да је судство слабо, тј. да је тешко или немогуће остварити правду. Методи су различити: од невољног укључења у корупцију, преко избегавања акција које могу постати спорне (на пример, склапања уговора, тј. одустајање од посла) до пресељења у другу државу.

Свакако најважнија институција за разрешење спорова је државно судство, иако у свим земљама постоје и неформални методи решавања спорова, као што су они у породици или локалној заједници, што је обично раширенije у мање развијеним земљама. Ипак, ови неформални методи тешко да могу да пруже подршку економским пословима на вишем нивоу сложености.

СУДСТВО И ЕКОНОМСКИ ЖИВОТ

Важност судства за економски напредак позната је већ вековима. Још је оснивач економске науке Адам Смит писао у XVIII веку да је чинилац који је 'изузетно ограничио трговину била несавршеност закона и несигурност његове примени'.³ Свим друштвима потребне су институције за решавање спорова и механизми заштите својине и обезбеђења извршења уговора. Уколико те институције и механизми не постоје, уколико влада широка уговорна и власничка несигурност, комерцијалне трансакције ће бити ограничene само на најједноставније форме и на актере који једни у друге имају повере-

² Сицилијанска Мафија иницијално је настала ради заштите својинских права над земљом од развијеног бандитизма, а у време слабе државне заштите; видети O . Bandiera - Land Reform, the Market for Protection and the Origins of the Sicilian Mafia: Theory and Evidence, Journal of Law, Economics and Organization, Vol. 19, No. 1, 2003

³ A. Smith Lectures on Jurisprudence, Oxford University Press, 1978, стр. 528

ња, а превисоки ризик ће ограничавати како трговину и финансијске и друге аранжмане, тако и, нарочито, продуктивне инвестиције.

Погледајмо један пример из живота. Писац ових редова упитао је, не тако давно, једног од наших водећих пословних људи како обезбеђује наплату потраживања за испоручену робу: тврдим уговором, банкарском гаранцијом, залогом, агенцијом за наплату? Ништа од тога, одговорио је: тражим аванс од 100%. Заиста, то је најсигурнији начин наплате, али, нема сумње, он доводи до смањења обима трансакција и економске активности и у његовом предузећу и у целој привреди тако што потпуно искључује кредитирање трговине. А кредитирање трговине између предузећа свакако је и нужно и уобичајено у модерној економији, док је плаћање при преузимању робе, или чак и пре њега, било одлика старије економске историје, тј. времена у коме је несигурност одложене наплате била велика.

Поменути пословни човек свакако није крив што послује на овај начин. Сасвим је свестан чињенице да захтев за авансним плаћањем ограничава његове комерцијалне односе на ужи круг људи и да тако пропушта прилику да још више развије послове. Међутим, његово неповерење у могућност ефикасне наплате потраживања судским путем, свакако засновано и на сопственом искуству, наводи га на стратегију по којој сигурност посла добија предност над вишом, али неизвесном профитабилношћу.

Навешћемо неколико различитих примера који сведоче о повезаности перформанси судства и економског напретка. У Кини је за мање од две деценије, а после економских реформи које су донеле либерализацију пословања и улазак страних инвеститора, па и веома велико повећање економске активности, дошло до изузетно високог раста броја спорова пред судовима: од око 14 хиљада годишње у периоду 1979.-1982. година до 1,5 милиона у 1997. години, што значи за више од сто пута.⁴ У Польској и Словачкој индивидуални фармери су почетком 1990-тих година имали велике проблеме да наплате испоручену робу, а услед слабости, између осталог, и судства. Стога је одговор нађен у вертикалној интеграцији делатности, чиме је смањен број уговора са партнерима ван фирме, а

⁴ Building Institutions for Markets, World Development Report 2002, World Bank, 2001

што је био разуман одговор на постојеће стање. У другој половини 1990-тих година судство је у овим земљама ојачано, што је значило да више није потребно налажење алтернативних метода смањења ризика и да је могуће диверзификовати послове према нахођењу, односно профитабилност.⁵ Више студија је показало да оне земље у којима је судски систем снажнији тенденцијски имају веће фирме пошто се власници могу ослонити на судове ради заштите својинских права и извршења сложених уговора.⁶ У праву је био нобеловац Даглас Норт када је рекао да је одсуство јефтиних метода заштите уговора, а тиме и својине, вероватно 'најважнији узрок и историјске стагнације и садашње неразвијености земаља Трећег света'.⁷ Поука је очигледна: за брз и дуготрајан економски напредак потребно је добро судство; уколико га нема, тражиће се и налазити скупље и мање ефикасне алтернативе, а на штету економског напретка.

СУДСТВО И КОРУПЦИЈА

Слабости судства и правосуђа у целини могу потицати из различитих разлога, на пример институционалних или персоналних. Један од важнијих је и корупција.

Постоје многе дефиниције корупције, а вероватно је најпопуларнија она Светске банке, која каже да корупција представља ' злоупотребу јавног положаја ради стицања приватних користи'. Подврзимо неке битне елементе ове дефиниције. Прво, нужна претпоставка постојања корупције јесте учешће поједин(а)ца на јавном положају у државним или квазидржавним органима, установама и телима, који су у прилици да донесу одлуке које некоме доносе незаслужену корист или наносе незаслужену штету. Значи, корупција се везује само за чињење или нечињење од стране представника државних и сродних органа, а не и приватних лица међусобно (ту се онда ради о обичном миту или превари). Друга нужна претпоставка корупције јесте постојање свесне намере да се оствари не-

⁵ Исто

⁶ K. Kumar, R. Rajan and L. Zingales What Determines Firm Size?, NBER WP 7208, 1999; A. Bigsten et al Contract Flexibility and Dispute Resolution in African Manufacturing, Journal of Development Studies, 2/2000

⁷ D. North Institutions, Institutional Change, and Economic Performance, Cambridge University Press, 1990

законита корист. Није корупција уколико се корист или штета другоме нанесу грешком, али ни уколико постоји свесна намера али невезана за приватну корист. Треће, дефиниција користи коју остварује појединац на јавном положају је веома широка: она не мора бити новчане природе, већ може бити и свака друга (услуга, ново запослење или статусни добитак итд); затим, није нужно да непосредни корисник корупције буде сам појединац на јавном положају који доноси одлуку, већ то може бити и са њим повезано лице (физичко или правно), као што су рођаци, приватне фирме у поседу дотичног појединца или рођака, политичке странке и слично.

Важну допуну овој дефиницији даје Вито Танци увођењем појма непристрасности. Он дефинише корупцију на следећи начин: корупција постоји уколико дође до намерног нарушања принципа непристрасности при доношењу одлука у циљу присвајања неке погодности. У темељу појма правде и права свакако је једнак третман једнаких, а поступање у складу са овим принципом израз је непристрасности према начелу једнакости пред законом. Још је Џон Лок говорио да једно правило мора подједнако да важи и за богатог и за сиромашног, и за миљеника двора и за сељака за плугом.⁸

Напуштање непристрасности, односно постојање пристрасности у третирању странака пред судом значи да је потребно да судија или судски службеник учине нешто у корист или на штету странке, или да не учине ништа а требало би да учине нешто, а све са циљем да некоме обезбеде незаслужене погодности. Другим речима, непристрасност се у овом контексту може тумачити као кршење правила процедуре, односно неједнако тумачење и примена тих правила према различитим физичким или правним лицима лица из правосуђа су, неминовно, пристрасна само према некима.

Корупција се обично сматра добровољном, мада нелегалном активношћу у којој заинтересована странка нуди, а судија или други правосудни званичник прима мито зарад одређене акције. Међутим, постоје и другачије, а сродне активности: на пример, судија може сам да захтева од странке плаћање, чак и за одлуку која је у складу са законом, што онда не представља обичну корупцију већ се може сматрати изнуђивањем.

⁸ Џ. Лок Друга расправа о влади, поглавље 11

ЧИНИОЦИ КОРУПЦИЈЕ

Чиниоци који утичу на појаву и ширење корупције су бројни. Први од њих је свакако жеља појединца да побољша свој материјални положај, макар и нелегалним средствима. Он обично самерава новчану и другу корист од корупције са очекиваним трошковима, мереним вероватноћом откривања и висином казне. Уколико је корист већа од очекиваних трошкова, онда појединац има мотив да се упусти у корупцију, и обратно. Будући да корист од корупције постоји по дефиницији, на пример, судија прима новац а странка бенефицију, и да су запрећене казне обично озбиљне, важну и вероватно пресудну улогу при одлучивању о упуштању у корупцију има процена учесника о вероватноћи откривања. Уколико је она близка нули, онда готово да не постоје, осим моралних, препреке корупцији. Уколико је вероватноћа откривања виша, смањиће се спремност на учешће у корупцији.

На ниво корупције у правосуђу утиче и висина зарада, на првом месту судија, али и других званичника и службеника. Уколико су зараде ниске тако да не омогућују пристојан живот судијама и другима, онда је могуће да неки од њих посегну за корупцијом како би себи и својој породици обезбедили достојан, макар осредњи стандард. Повећање зарада на разуман ниво свакако ће смањити обим корупције, јер ће калкулација неких појединача показати да је боље чувати оно што се има него тражити више уз ризик откривања и губљења и тог пристојног стандарда. Наравно, повећање зарада на пристојан ниво не може у потпуности искоренити корупцију, стога што мито може бити вишеструко већи од плате и тако представљати велики изазов и прихватљиву опцију појединцима који су склони ризику. Другим речима, не постоји дољно висока плата која би могла да све запослене у правосуђу (или било којој другој делатности) одбије од корупције.

Снажан подстицај корупцији у правосуђу представља и општа раширеност корупције у друштву, значи и у другим гранама државне управе. Уколико је корупција раширена у врховима државне управе и у другим гранама државне управе (полицији, пореској управи, здравству, просвети итд), сигурно је да ће и у правосуђу бити развијенија него што би иначе била. Разлога томе су два: прво, уколико је корупција широко распрострањена сигурно је да су контролни механизми сузбијања корупције у друштву веома слаби, тако да сва-

ка област, па и правосуђе, постаје погодно тле за развој корупције; и друго, у таквом друштву обично влада толерантна атмосфера према корупцији, или бар навикнутост на њу, тако да чак и неки међу онима чији је посао борба против корупције, као што су судије и други запослени у правосуђу, губе осећај за непристрасност и укључују се у лукративне, иако нелегалне активности.

Са друге стране, чинилац који генерално дестимулише корупцију у правосуђу јесте комбинација материјалних и процесних правила, са једне стране, и папирног трага, са друге. Материјална и процесна правила сужавају поље слободног одлучивања судија и других правосудних званичника, чиме се неминовно смањује 'корупциони потенцијал'. Јер, што је шире подручје дискреционог одлучивања државног службеника, то је могућност корупције већа. Папирни траг, укључујући и постојање више судске инстанце, подвргава рад судије вероватном надзору других, што обично делује као ефикасан начин одвраћања од већих прекршаја материјалних и процесних правила. Док, на пример, саобраћајни полицајац може узети мито и прогледати кроз прсте прекршиоцу без веће бојазни од откривања, пошто не постоји папирни траг прекршаја, дотле судија такву погодност не поседује. Наравно, ова чињеница никако не води нестанку корупције у правосуђу, јер и тај смањени корупциони потенцијал није занемарљив за појединце. Поред тога, и материјална и процесна правила могу бити лоше уређена бирократска, гломазна и конфузна те тако проширују поље дискреционог одлучивања запослених у судству, са позитивним утицајем на корупцију.

ДУГА ТРАДИЦИЈА КОРУПЦИЈЕ

Поткупљивост судија има дугу традицију. Тако је Анит (касније је био један од Сократових тужилаца) због неизвршеног задатка на Пилу био изведен на суд, поткупио је судије и избегао казну.⁹ Један од разлога доношења Теодосијевог закона о цитирању из 426. г. н. е. (*Lex Citationis*) јесте да би се донекле онемогућила произвољна тумачења због моћи велепоседника и поткупљивости судија.¹⁰ Велики средњовековни филозоф и

⁹ Плутарх Славни ликови антике, Матица српска, Нови Сад, 1978, стр. 279

¹⁰ О. Станојевић - Гај и његове институције, у Гај, Институције, Нолит, Београд, 1982, стр. 21

правник Френсис Бекон је, по достизању највишег правничког положаја у Енглеској, Лорда Chancelora, ухваћен да је 28 пута примио мито. Бранио се овако: обично примам мито од обе стране, тако да прљав новац не може да утиче на моје одлуке . Парламент га је сменио и послao у затвор. У осамнаестом веку поткупљивост судија је била сасвим уобичајена. Склапане су све могуће нагодбе, па и између судија и крадљиваца.¹¹

Корупција је мање-више развијена у свим друштвима. На њу нису имуне ни богате и правно уређене земље с дугом демократском традицијом. Истраживачко искуство говори да је она већа у сиромашним и правно неуређеним друштвима. За то постоје неколико разлога: прво, сиромашна и социјално дезинтегрисана друштва су подложнија корупцији; друго, у правно неуређеним друштвима дела корупције најчешће остају некажњена, а то негативно утиче на потенцијалне даваоце и примаоце мита (kad могу други могу и ja); и треће, истраживање корупционашких афера и правна заштита друштва од корупције захтева, поред институционалне уређености, и знатна материјална средства. Моралне осуде корупције у тим друштвима су блаже и поред тога што у њима постоје широко распрострањена уверења да она квари друштво. Насупрот овом, неки сегменти корупције у богатим и развијеним друштвима често су легализовани кроз систем лобирања.

Генерално посматрано, раширина корупција је непогрешиви симптом озбиљних слабости целокупног друштвеног система. Парадокс корупције управо и јесте у томе што се користи нараслом бирократском регулативом и овлашћењима, у условима суштинске институционалне инсуфицијенције и неефикасности. Она је, по правилу, укорењена у јавним службама од чијих одлука или услуга битно зависи остваривање виталних (материјалних, здравствених итд) интереса и права грађана, али и заштита интереса државе као општег гаранта живота заједнице. А то значи да управо саме институције система постају одлучујући фактори који, нарушувањем начела непристрасности при доношењу одлука, битно отежавају остваривање појединачних права, а протежирањем приватних, суштински онемогућавају заштиту општих интереса. Зато се у корумпираном друштву ендемски шири опште неповерење у институције и продубљује аномија, морална дезоријентисаност и свака врста несигурно-

¹¹ G. I. Ruche, O. Kircheimer Казна и друштвена структура, Visio mundi, Нови Сад, 1984, стр. 87

сти. Одсуство јавности и контроле рада представника система, што је основна особеност оваквог стања, погодује сталном ширењу поља дискреционих овлашћења државних органа и злоупотребом тих овлашћења, а то, даље, повратно слаби јавну подршку (демократским) институцијама.

Раширена корупција у правосуђу, такође, недвосмислено показује да са постојећим системом и његовим функционисањем, с једне, и друштвеним нормама и вредностима, с друге стране, нешто озбиљно није у реду. Укорењена коруптивна пракса у правосуђу онемогућава јасно тумачење права са најауторитативнијег места, односно општу и ефикасну примену закона и устава од стране оних који су позвани да их спроводе. На тај начин она постаје парадигма за одсуство владавине права и закона, праведности, а затим и социјалне правичности у друштву у целини.

Корумпирено правосуђе доприноси, пре свега, даљем опстањању државног волунтаризма у свим другим сферама живота, пошто анулирањем права и закона утиче на стално проширивање дискреционих овлашћења органа извршне државне власти. Оно доводи до нарушавања начела једнакости грађана пред законом, пошто ускраћује јавну услугу ефикасне и непристрасне услуге суда, односно правосуђа онима који не могу да их плате (не могу да буду део коруптивне трансакције). Постојање корупције у привредном правосуђу условљава, такође, стварање неког облика паралелног система спровођења права за који је типично управо изузимање од општих правила и прилагођавање правила приватним и партикуларним интересима (приватизовано право). На индивидуалном плану, грађанин, односно предузетник (физичко лице), као и привредно друштво (правно лице), које не може да добије праведну (ефикасну и непристрасну) услугу суда јер не може или не жeli да је плати, одустаје од обраћања суду и тражи алтернативне механизме који често воде у друге, илегалне, радње. "Узимање правде у своје руке", у буквалном или преносном смислу, пак, може да значи покретање спирале насиља, или нарасло кршења права и закона, које има одређену друштвену цену. Деловање корумпираног, тј. пристрасног, судства нарушава, затим, једно од базичних уверења људи које усмерава њихово понашање у различитим доменима живота: тзв. "хипотезу праведности" по којој у овом свету "свако добија оно што заслужује".

Пристрасност у судским (посебно економским) споровима, стога, не коси се само са општим начелом правде, већ утиче и

на општу перцепцију социјалне правичности. Опажање степена правичности социјалног система у расподели добра и награда јесте, иначе, важан предуслов мотивације појединца да се ангажује у продуктивним активностима. Системска чиновничка корупција промовише, међутим, по природи ствари, неправичан социјални систем у оквиру кога није довољна видљива веза између алокације ресурса и заслуга појединца. Ако људи опажају да мерило нечијег материјалног статуса више није само његов друштвени допринос, тј. да друштво карактерише "неправична хијерархија", њихова радна мотивација слаби, а порив за незаконитим богаћењем може да ојача. Тако, појединачна и краткорочна "добит" од корупције у правосуђу коју апострофирају неки аналитичари (поједностављење процедуре, убрзавање поступка, а то значи и смањење трошкова процеса) бива анулирана смањењем укупне привредне активности друштва. Све у свему, доживљај неправде и неправичности који деле чланови друштва у којем је судство корумпирено оставља трајније последице на социјалну интеракцију и интеграцију. Корупција која (бар за неке и бар понекад) може да отклони данашњу, већ пословично, неефикасност судства, води у будућу аномију која друштво дугорочно и много више кошта.

Једна од основних тешкоћа, како у проучавању тако и у борби против појава корупције, јесте да она често, посебно у неразвијеним и "транзиционим" друштвима, постаје *системска*. Системска корупција представља злоупотребу јавних положаја у приватне сврхе која је у тој мери укорењена да постаје саставни део, односно готово потребан услов функционисања институција (улоге пружања услуга). Проблем се састоји у томе што, постајући све више системска, корупција бива све мање видљива. Управо зато класичне мере које се користе за спречавања корупције (кажњавање илегалних активности) не могу бити потпуно ефикасне, па је неопходно тежиште ставити на мере *превенције*. Превенција корупције подразумева, с једне стране, значајне институционалне организационе, процедуралне, кадровске, финансијске итд промене, које би требало да смање могућности појаве и учесталост коруптивног понашања. С друге стране, превенција значи различите видове остваривања утицаја на уврежене навике, уверења и ставове који поспешују учешће људи у коруптивним трансакцијама.

II Предузетници о корупцији у правосуђу

УВОД

Анализа узрока, интензитета и раширености корупције у правосуђу биће заснована на подацима добијеним анкетним истраживањем ставова, односно искуства предузетника. Зато је неопходно започети са анализом поверења предузетника, односно предузећа (привредних друштава) у институцију правосуђа, посебно ако се има у виду чињеница да је анализа поверења основа за разумевање корупције у правосуђу Србије. Следећи корак је анализа како предузетници процењују функционисање правосудног система, па самим тим и његову (не)пристрасност. Затим је неопходно установити да ли је и у којој мери правосуђе подложно корупцији, колико је корумпирено и ко сноси највећу одговорност за то стање. Дакле, да се утврди који су основни механизми корупције у правосуђу, колико је и где корупција распострањена и којим се каналима шири. На крају, биће речи о узроцима корупције у привредном правосуђу, виђено очима предузетника, и које су све мере неопходне за њено сузбијање.

УЗОРАК

Истраживање корупције у правосуђу реализовано је у првој половини априла 2004. године на узорку од 235 предузећа у Србији која су имала искуства са правосуђем, односно која су водила барем један судски спор. План узорка је остварен на нивоу 97,9%. Коришћена је комбинација стратификованог и простог случајног узорка. Регионална заступљеност узорка је: централна Србија 33,2%, Војводина 33,6% и град Београд 33,2%. Структура узорка према делатности је: индустрија, руђарство, грађевинарство, пољопривреда и водопривреда

40,4%, трговина 29,8%, услуге (превоз, угоститељство, финансије, личне услуге) 20,0% и институције и удружења 9,8%. Власничка структура анкетираних предузећа је: државна и друштвена 33,6%, мешовита 17,4% и приватна 48,9%. Разговор је обављен са следећим званичницима у предузећу: генерални директор, односно председник 8,1%, власник 22,5%, партнер 3,0%, директор 20,0%, директор правне службе 25,5% и остало 20,8%.

ЛЕГИТИМНОСТ ПРАВОСУЂА

Један од кључних елемената политичког система сваког друштва, а нарочито оних која се налазе у транзицији, јесте поверење.

Истраживања јавног мњења показују да је слика (перцепција) правосуђа у очима грађана Србије доста неповољна. То се може видети из приложених резултата тих истраживања (Табела 1).

Табела 1.
Поверење грађана у правосуђе (%)¹

Година	Има поверење	Нема поверење	Не зна
1995	38	54	8
1996	36	57	7
1997	24	65	11
1998	37	54	9
2000	42	49	9
2001	39	47	14
2002 (IV месец)	42	49	9
2002 (XII месец)	36	51	13
2003 (V месец)	30	51	19
2003 (XI месец)	33	58	9

Следећи корак у процени поверења у правосуђе јесте одговор на питање шта испитаници мисле о њему, односно у којој је мери оно, према њиховом искуству, праведно, поштено, брзо, доступно, поуздано и способно. Резултати ранијих истраживања приказани су у табели која следи (Табела 2).

¹ Извор: З. Славујевић Делегитимација система и његових институција, у: З. Славујевић, и Михаиловић, С. *Два огледа о легитимитету*, ИДН, Београд, 1999, стр. 39, 43, 62.; Љ. Баћевић Година нашег (не)задовољства, у: *Биланс времена*, СО Кикинда и Нар. библ. "Јован Поповић", Кикинда, 2002, стр. 417-418; *База података*, Центар за јавно мњење ИДН, Београд, 2004

Табела 2.
Правосуђе је: (индекси 1-5)²

	Праведно	Поштено	Брзо	Доступно	Поуздано	Способно
Јавно мњење 2001.	3,59	3,72	3,96	3,57	3,81	3,56
Приватни предузетници 2001.	3,60	3,79	4,10	3,51	3,80	3,56
Предузетници друштвених предузећа 2002.	3,19	3,64	3,97	2,63	3,52	3,23
Предузетници приватних предузећа 2002.	3,26	3,34	4,04	3,40	3,66	3,57

Наше истраживање представљено у развијенијој форми (Табела 3) показује да испитаници сматрају да је највећи проблем нашег правосуђа недостатак брзине и ефикасности, док је најмањи проблем, односно највећа врлина, његова доступност. Сви остали проблеми рангирани су између ова два, али не постоји статистички значајна разлика између добијених просечних оцена ових проблема. Надаље, оцена брзине ефикасности је неповољнија од теоријски просечне оцене (2,50), а разлика је статистички значајна (т-тест, $p<0,01$), а исти је случај и са поузданошћу, мада је статистичка значајност нешто нижа (т-тест, $p<0,05$). Насупрот томе, оцена доступности је повољнија од теоријског просека (2,50) и та разлика је статистички значајна (т-тест, $p<0,01$). Очигледно је да испитаници сматрају да је недостатак брзине и ефикасности највећа слабост домаћег правосуђа, а да је доступност његова највећа врлина. Треба бити опрезан са потоњим налазом, будући да је веома вероватно да испитаници доступност посматрају претежно на основу издатака, а не на основу опортунитетних трошкова (пре свега радног времена ангажованих људи) које генерише правосуђе. Приватни предузетници нешто оштрије оцењују стање у правосуђу у погледу његовог поштења (некорумпированости) и поузданости (т-тест, $p<0,05$), док у осталим одговорима нема статистички значајних разлика у оценама правосуђа.

² Вредност 1 значи праведно, поштено,..., а вредност 5 неправедно, непоштено.

Табела 3.
Оцена правосуђа у 2004. години; правосуђе је:

	Увек	У већини случајева	Само изузетно	Никад	Не знам	Индекс (1-4) ³	Ранг
Брзо и ефикасно++	1,7	17,4	46,8	32,3	1,7	3,12**	1
Поуздано+	4,3	40,9	39,1	12,3	3,4	2,62	2-5
Попшено (некорумпирено)	4,7	41,7	38,3	9,8	5,5	2,56	2-5
Способно да спроводи	8,1	38,7	36,2	11,1	6,0	2,54	2-5
Праведно	3,8	47,7	37,4	7,7	3,4	2,50**	2-5
Доступно++	14,9	45,1	26,0	8,1	6,0	2,29	6

** Статистички значајна разлика од следећег ранга на нивоу $p<0,01$ (т-тест)

* Статистички значајна разлика од следећег ранга на нивоу $p<0,05$ (т-тест)

+ Статистички значајна разлика од теоријски просечног индекса (2,50) на нивоу $p<0,01$ (т-тест)

++ Статистички значајна разлика од теоријски просечног индекса (2,50) на нивоу $p<0,05$ (т-тест)

Наведени разултати указују на постојање знатне правне несигурност, не само по питању исхода, већ, нарочито, по питању брзине окончања спора, будући да је моделска калкулација показала да просечно трајање парнице у Србији износи 1.036 дана. У таквим условима тешко се могу процењивати потези конкурената и не могу се планирати будући сопствени потези. На тај начин се ствара пословна несигурност и генерише се клима која неповољно утиче на прилив иностраног и повећава одлив домаћег капитала.

ЕФИКАСНОСТ РАДА ПРАВОСУЂА

Пре ефикасности рада правосуђа и других релевантних служби неопходно је установити какви су били "пословни" односи, заправо проблеми у међусобним односима између предузетника и државних службеника сада, а какви су били пре три године (Табела 4). На основу тих информација спознаје се у којој се мери њихов рад побољшао или евентуално погоршао.

³ Оцене се крећу од 1 (увек) до 4 (никада).

Табела 4.
Проблеми са државним службеницима у односу на пре три године (%)

	Већи	Исти	Мањи	Не знам	Индекс (1-3)
Републичких органа (служби)	13,6	55,7	24,7	6,0	2,12++
Полиције	8,5	46,8	28,1	16,6	2,23++
Тужилаштва	7,7	50,2	23,0	19,1	2,19++
Судства	15,3	56,6	24,3	3,8	2,09+
Општинских и градских служби	18,3	52,2	24,7	4,7	2,07

+ Статистички значајна разлика од теоријски просечног индекса (2,00) на нивоу $p<0,01$ (т-тест)

++ Статистички значајна разлика од од теоријски просечног индекса (2,00) на нивоу $p<0,05$ (т-тест)

Поређење индекса са његовом теоријском просечном вредношћу од 2,00 (која означава да су проблеми остали исти) показује да су у свим случајевима, осим у случају званичника, односно државних службеника општинских и градских власти, забележени мањи проблеми, односно да је забележено статистички значајно побољшање на овом плану (т-тест, $p<0,01$ и $p<0,05$ у случају судства). Другим речима, када се однос предузетника према институцијама посматра у временској перспективи, уочава се да су се проблеми умањили. Сваки четврти предузетник сматра да су ти проблеми сада (после три године) постале мањи. Насупрот овоме, није беззначајан проценат оних који изјављују да су ти проблеми сада, у односу на пре три године већи. Заправо, проблеми су већи кад је реч о тужилаштву у 7,7% случајева, полицији 8,5%, републичким службама 13,6%, судовима 15,3% и општинским и градским службама 18,3% случајева.

Начелне ставове или процене предузетника о ефикасности рада полиције, тужилаштва и судова, као и служби које их опслужују, приказани су у Табели 5. Осредња ефикасност је обележена теоријским просеком индекса (3,00) од те ефикасности на боље одступају ефикасност полиције и судске администрације (т-тест, $p<0,01$), а на горе ефикасност судског извршитеља (т-тест, $p<0,05$). Не постоје статистички значајне разлике између суседних оцена ефикасности појединих служби, тако да их није могуће рангирати по њиховој (не)ефикасности.

Табела 5.
Ефикасност рада државних институција данас (%)

	Изузетно ефикасно	Углавном ефикасно	Осердиње	Углавном неефикасно	Изузетно неефикасно	Не знам	Индекси ⁴ (1-5)
Полиције+	2,1	27,7	43,8	10,6	5,1	11,1	2,87
Судске++ администрације	6,8	32,3	39,1	10,2	7,2	4,3	2,78
Тужилаштва	2,1	19,1	45,1	9,4	5,1	19,1	2,95
Судова	3,8	24,7	47,2	12,3	8,9	3,0	2,98
Судског извршитеља+	3,8	11,5	30,6	7,7	11,1	35,3	3,16

+ Статистички значајна разлика од теоријски просечног индекса (3,00) на нивоу $p<0,05$ (т-тест)

++ Статистички значајна разлика од теоријски просечног индекса (3,00) на нивоу $p<0,01$ (т-тест)

До сада смо анализирали квалитет и ефикасност рада судова, па самим тим и судске администрације и судског извршитеља, с једне, и полиције и тужилаштва, с друге стране. Сада нас интересује каква је она била, према проценама предузетника, пре три године (Табела 6). Да ли су се за последње три године и колико ствари промениле у перцепцији предузетника, после демократских промена у Србији, односно да ли ствари иду на боље или на горе.

Табела 6.
Ефикасност рада државних институција пре три године (%)

	Изузетно ефикасно	Углавном ефикасно	Осердиње	Углавном неефикасно	Изузетно неефикасно	Не знам	Индекси (1-5)
Полиције++	1,7	14,0	41,7	17,0	9,8	15,7	3,23
Тужилаштва++	2,1	9,4	42,1	14,9	7,7	23,8	3,22
Судова++	0,9	14,9	48,1	15,7	12,3	8,1	3,26
Судске администрације	4,3	24,7	39,6	12,3	12,3	6,8	3,04
Судског извршитеља++	2,1	7,2	29,8	13,2	11,1	36,6	3,37

+ Статистички значајна разлика од теоријски просечног индекса (3,00) на нивоу $p<0,05$ (т-тест)

++ Статистички значајна разлика од теоријски просечног индекса (3,00) на нивоу $p<0,01$ (т-тест)

Најзначајнији налаз је да постоји статистички значајна разлика између свих индекса (просечних оцена) ефикасности рада посматраних институција у овом тренутку и пре три године (т-тест, $p<0,01$). То показује да је у овом погледу дошло до побољшања. Према мишљењу предузетника, не постоји

⁴ Мањи индекс означава већу ефикасност, односно већи индекс мању ефикасност.

статистички значајна разлика између релативне ефикасности судске администрације, а најмању ефикасност пре три године показали су судски извршитељи (т-тест, $p<0,01$).

ФУНКЦИОНИСАЊЕ ПРАВОСУЂА

Функционисање правосуђа, нарочито привредног, од посебне је важности у друштвима у транзицији. Зато је неопходно извршити детаљну анализу рада правосуђа у привредним споровима. Ову анализу спровешћемо на основу података о "невољама" с којима се предузетници сусрећу у судској пракси. Те "невоље", односно чињенице у вези са вођењем судског поступка, најчешће се односе на неколико кључних ствари:

- рад судије, односно начин и (не)пристрасност његов/њеног вођења судског спора,
- начин увођења судског вештака у процес,
- квалитет рада и (не)престрасност судског вештака, и
- процедуру административног обезбеђивања непристрасног вођења судског спора.

Ток и начин вођења спора од кључне је важности за правичност и непристрасност судске одлуке. Ако се судски спор процедурално коректно води мања је вероватноћа за појаву корупције са становишта исхода. Резултате анкетног истраживања о начину и (не)пристрасности вођења привредних спорова од стране судије приказани су у Табели 7.

Табела 7.
Колико вам се код вођења привредних спорова дододило нешто од следећег (%):

	Често	Понекад	Никад	Не знам
Судија је пристрасно формулисао записник	3,8	32,3	61,7	2,1
Намерно произволно тумачење оног што је на суду речено	6,0	29,4	62,1	2,6
Намерно изостављање нечег што је речено или уметање нечег што није речено	5,5	31,9	60,0	2,6
Неразумевање оног што је речено (што стоји у записнику)	8,9	38,6	50,6	2,1
Несувисле и неразумљиве реченице у записнику	11,9	30,2	54,5	3,4

Резултати истраживања показују три основне ствари:

Прво, три петине предузетника изјављује да је судија у спору у којем су они били странка непристрасно формулисао записник, да није намерно и произвљено тумачио изречене

чињенице на суду и да није намерно изостављао битне ствари или уметао оно што није предочено на суду. Друго, више од половине испитаника сматра да судија није показао неразумевање изнетих чињеница и диктирао неразумљиве реченице у записник. Треће, нешто више од трећине приговара судијама да некоректно формулишу записник, да произвољно тумаче оно што је изречено на претресу и изостављају речено, односно умећу у записник и оно што није речено.

Следећа "невоља" са којом се предузетници сусрећу у судској пракси је начин увођења вештака у судски процес и квалитет њиховог рада. Ово је важна тачка, будући да од исказа судских вештака често зависи пресуда, односно њена непристрасност (Табела 8).

Табела 8.
У ком проценту случајева у којим сте ви били странка је:

	Ни у једном случају	У мање од 10% случајева	До 30%	До 50%	До 75%	У готово свим случајевима	Не знам
Судија без предлога странака ангажовао судског вештака	55,7	21,3	5,5	6,8	0,9	6,4	3,4
Ваша страна тражила ангажовање судског вештака	47,2	22,1	8,1	11,5	1,3	6,0	3,8
Супротна страна тражила ангажовање судског вештака	42,1	20,9	9,8	11,9	1,7	8,9	4,7

Резултати анкетног истраживања, говоре да судије на релативно коректан начин ангажују судског вештака. У преко три четвртине случајева, судски вештак није ангажован без знања странке у спору или, ако је то учињено то износи у мање од десет посто случајева. Када је реч о томе чија је странка тражила ангажовање судског вештака, анкетирана или супротна, одговори су готово уједначени. Предузетници изјављују да је супротна страна тражила (53%) ангажовање судског вештака, док су они сами то чинили у нешто мањој мери (49%). На основу изложеног може се закључити да суд на доста "транспарентан" начин ангажује помоћ судског вештака, а какав је њихов квалитет и колико су странке у спору њиме задовољне то је друго питање, о којем ће касније бити речи.

Положај вештака у суду више је него деликатан. Од његовог вештачења у великој мери зависи коначна пресуда. Зато смо поставили питање у ком проценту је судија у потпуности прихватио налазе вештака и на бази тог вештачења пресудио? Одговоре на овако постављено питање приказали смо у Табели 9.

Табела 9.
Прихваташе налаза вештака од стране судије (%)

У мање од 10% случајева	8,5
До 30%	2,6
До 50%	6,8
До 75%	7,7
У готово свим случајевима	34,0
Не знам, не могу да одговорим	10,6
Без одговора	29,8

Нешто више од трећине испитаника изјављује да је судија у свим случајевима прихватио налаз вештака и на бази тог вештачења пресудио. Такође, готово сваки шести испитаник изјављује да је судија то урадио у више од половине случајева. Изложени налази упућују на две ствари: судија може пребацити одговорност на вештака, и друго, више је него јасно да вештак има велику, а често и одлучујућу улогу у судском процесу. Због његове велике моћи у судском процесу и значајним интересима који су у привредним споровима у игри, повећава се вероватноћа његовог корумпирања. То значи да се његова делатност мора ставити под одговарајућу контролу.

Трећи скуп чињеница односи се на компетентност, квалитет и (не)пристрасност вештака, према мишљењима странака у спору. Резултати тог дела истраживања приказани су на Табели 10. Сами једна петина странака у привредним споровима је задовољна компетентношћу вештака и квалитетом његовог вештачења. Истовремено, четвртина странака у спору изјављује да су вештачења на суду непристрасна. Сваки трећи предузетник је половично, односно делимично задовољан, како компетентношћу, тако квалитетом и непристрасношћу вештачења. Насупрот овоме, тек је сваки десети испитаник потпуно незадовољан радом вештака. Остали (око 30%) су неутрални, односно не знају или не одговарају на постављено питање.

Табела 10.
У случајевима у којима сте ви били странка, колико сте били задовољни: (%)

	У целини	Делимично	Уопште нисам задовољан	Не знам/без одговора	Индекс ⁵ (1-3)
Компетентношћу вештака	22,1	38,7	8,7	30,6	1,80
Квалитетом вештачења у спору који се води	20,4	37,4	10,6	31,5	1,86
Непристрасношћу вештачења	25,1	31,9	11,5	31,5	1,80

⁵ Оцене се крећу од 1 (у целини задовољан) и 3 (потпуно незадовољан).

Не постоји статистички значајна разлика између просечне оцене (индекса) компетентности судског вештака, квалитета и непристрасности вештачења. Другим речима, испитаници су подједнако задовољни, односно незадовољни свим наведеним аспектима вештачења.

Четврти скуп чињеница у вези са дешавањем у суду као институцији, који се тичу судске процедуре, а уз помоћ којих можемо проценити рад суда у споровима, свакако је и "административно" обезбеђивање вођења судског поступка. "Административно" обезбеђење процедуре, односно њене праведности и непристрасности од посебне је важности, будући да оно може имати одлучујући утицај на исход судског спора. Услед непоштовања процедуре (уз корупцију или без ње) једна странка у односу на другу може стећи ненадокнадиву предност од које одлучујуће може да зависи и коначан резултат спора. Резултати тог дела истраживања приказани су у Табели 11.

Табела 11.

Колико се често сусрећете са следећим врстама поступака (%):

	Веома често	Често	Ретко	Готово никад	Не знам	Индекс ⁶	Ранг
Успоравање или убрзавање достављања судских докумената	10,2	30,2	33,2	21,7	4,7	2,70**	1
Одлагање принудног извршења	8,1	24,3	26,8	30,2	10,6	2,89**	2
Намерно нарушување правила у уручивању позива и других судских поднесака (недостатак повратнице)	6,4	16,6	32,3	36,6	8,1	3,08**	3
Манипулисање достављањем судских докумената странкама	3,8	13,2	28,1	47,2	7,7	3,29*	4
Онемогућавање странкама увид у документа (записнике)	5,1	6,4	26,8	56,6	5,1	3,42	5-6
"Губљење" или затурање докумената	2,6	11,9	24,3	53,6	7,7	3,40	5-6
Омогућавања странкама само делимичног (селективног) увида у списе	2,6	7,7	29,4	54,0	6,4	3,44**	7
Антидатирање поднесака	2,1	5,1	15,7	64,7	12,3	3,63	8

** Статистички значајна разлика од следећег ранга на нивоу $p<0,01$ (t-тест)

* Статистички значајна разлика од следећег ранга на нивоу $p<0,05$ (t-тест)

Најзначајнији проблеми у судској администрацији везани су за успоравање или убрзавање достављања судских докумената и намерно нарушување правила о уручивању позива и

⁶ Оцене се крећу од 1 ("веома често") до 4 ("готово никада").

других судских поднесака, док су најмањи проблеми примећени у случају омогућавања странкама само селективног увида у списе, односно онемогућавања тог увида у целини, и антидатирању поднесака.

Када је реч о могућности увида у судска документа, односно омогућавање само селективног увида у списе, само једна десетина сматра да се то дешава "веома често" и "често", нешто више од четвртине изјављује да се то дешава "ретко", а преко половине да се то не дешава. Слично је и кад је реч о намерном губљењу или затурању релевантне судске документације: преко половине изјављује да се то не дешава, а четвртина сматра да се то дешава, али ретко, сваки седми предузетник сматра да се то дешава "често" и "веома често". Када је реч о неким другим процедуралним радњама као што су успоравање или убрзавање доставе судских докумената и записника, с једне, и одлагање принудног извршења, с друге стране, ситуације је нешто другачија. У случају доставе судских докумената, две петине сматра да се то дешава "често" и "веома често", трећина изјављује да се то дешава "ретко", а само једна петина "готово никада". Слична је ситуација и кад је реч о одлагању принудног извршења. Све наведене налазе треба сагледати у светлу чињенице да предузетници говоре о свом искуству, дакле само о оним кршењима административне процедуре која су откривена, односно која су њима позната, али треба имати у виду да они вероватно нису обавештени о једном делу кршења административних процедура.

Резултати анкете не показују статистички значајне разлике с обзиром на делатност и регионалну распоређеност предузећа. То говори да су становишта предузетника о функционисању "административне" процедуре у привредном правосуђу уједначена. У овом, као и у многим другим случајевима, одговори предузетника зависе од њиховог генералног става поверења у правосуђе. Онај ко има веће поверење у правосуђе, тај је у извесном смислу позитивније оценио и процедурални рад судске администрације. То значи да је поверење, односно неповерење у правосуђе само сублимисан суд донет на основу дугогодишњег искуства, или, пак, тај суд је донет на основу много "ситних" догађаја или случајева који често прате вођење судског процеса од којих често може зависити и одлука.

ЗАДОВОЉСТВО РАДОМ СУДИЈЕ

Пре обима и раширености корупције у правосуђу неопходно је видети какво је и колико задовољство, према мишљењу предузетника, односно страна у спору, радом судије и његово/њено поштовање судске процедуре. Резултати тог сегмента истраживања приказани су у Табели 12. Предузетници највише приговарају судијама да непотребно одуговлаче суђење и да понекад, али не и по правилу, доносе пристрасне (погрешне) пресуде. Насупрот овоме, судије најређе праве намерне грешке у процедури, односно не омогућавају странкама увид у списе и документа.

Табела 12.

Да ли би рекли да судије у привредним споровима (%):

	По правилу	Понекад	Никад	Не знам	Индекс	Ранг
Непотребно одуговлаче суђење	29,4	50,6	12,3	7,7	1,82**	1
Доносе пристрасне (погрешне) пресуде	4,3	65,1	21,3	9,4	2,19**	2
Нестручно (необјективно) воде процес (саслушање, записник)	5,5	55,3	26,8	12,3	2,24	3-4
Предлажу вештачење и када то није неопходно	8,9	45,1	28,9	17,0	2,24**	3-4
Намерно праве грешке у процедури	5,1	38,7	41,7	14,5	2,43**	5
Не омогућавају странкама увид у списе и документа	2,1	20,4	60,4	17,0	2,70**	6

** Статистички значајна разлика од следећег ранга на нивоу $p<0,01$ (т-тест)

* Статистички значајна разлика од следећег ранга на нивоу $p<0,05$ (т-тест)

Индекси приказани на претходној табели сугеришу да *нема велике сигурносити* да ће пресуда бити непристрасна, односно да ће бити донета у складу са законом, да неће бити необјективно вођен процес, да неће бити непотребног одуговлачења спора и слично. У ситуацији повећане несигурности странака, повећава се вероватноћа решавања спора на "неформалан" начин, а то, поред политичког притиска, најчешће значи уз корупцију.

Занимљиво је да не постоје статистички значајне разлике у одговорима између оних испитаника који чешће добијају, односно губе спорове, осим у једном, разумљивом случају. Они

који чешће губе спорове сматрају да судије чешће доносе пристрасне (погрешне) одлуке. С обзиром на овакав, субјективни однос испитаника према карактеру саме пресуде, треба ублажити налаз о доношењу погрешних, односно пристрасних пресуда, као другом по важности проблему са којим се суочавају странке у привредним споровима.

РАШИРЕНОСТ КОРУПЦИЈЕ

Перцепција корупције

Познато је да се истраживања ставова о раширености и интензитету корупције у једном друштву или у његовим сегментима не могу сматрати поузданим показатељима, будући да је реч о ставовима и виђењима испитаника. Проблем је у томе што је стварна корупција најчешће нижа од перципиране,⁷ али између стварне корупције и перцепције о њеном обиму и раширености постоји позитивна корелација. То значи да истраживања перцепције корупције дају приближну слику њене раширености. У овом истраживању је, пре свега, реч о њеној перцепцији, на једној и учешћу предузетника као коруптора, на другој страни, чиме се превазилази истраживање искључиво перцепције корупције.

Када је реч о начелној процени корупције, предузетници на основу сопственог искуства, у готово три четвртине случајева изјављују да је она (додуше у различитом степену) раширила у правосуђу (Табела 13).

Табела 13.
Раширеност корупције у правосуђу (%)

	Правосуђе у целини	Привредно правосуђе
Готово све судије и други запослени	3,0	2,6
Већина судија и других запослених	19,9	18,7
Мањина судија и других запослених	51,9	49,8
Готово нико	6,4	6,4
Не знам, не желим да одговорим	20,9	22,6
Просечна оцена индекс (1-4)	2,79	2,79

⁷ J.J. Van Dijk and G.J. Telouw An International Perspective of the Business Community as Victim of Fraud and Crime, *Security Journal*, 1966, No. 7

Прецизније речено, нешто више од петине (22,9%) сматра да су сви или већина судија и запослених у суду корумпирани, а нешто изнад половине (51,9%) да су корумпирани само неки. Насупрот томе, само незнатање (6,4%) сматра да корупције нема, док нешто више од петине то не зна. Нема никаквих статистички значајних разлика с обзиром на то да ли је реч о правосуђу уопште или о привредном правосуђу. То, међутим, не значи, када је реч о предузећима која се баве овим типом послана, да су "додатна плаћања" службеницима у суду или судијама уобичајена. Да је та појава уобичајена ("увек" и "у већини случајева") изјављује 8,9%, да је има понекад 12,3% а ретко 12,8% испитаника. Насупрот овоме, готово половина (49,4%) предузећника сматра да додатно плаћање није уобичајено, остали (16,6%) не знају. И у једном и у другом случају нема статистички значајних разлика с обзиром на делатност предузећа, својину или регион. То значи да су процене предузећника више него уједначене.

Корупциони притисак

Корупциони притисак у правосуђу може бити двостран, притисак коруптора на јавног службеника и обрнуто. Корупције нема ако нема спремности јавног службеника да прими или изнуди мито, односно да тражи и очекује мито, и одређеног притиска грађана и предузећника да понуде мито за одређену корупциону услугу. Између корупције и корупционог притиска постоји позитивна корелација: што је корупциони притисак већи, расте вероватноћа да ће доћи до корупције. Корупциони притисак зависи од много чинилаца, а у њих свакако спада ефикасност рада посматране јавне службе, ефикасност органа гоњења, ефикасност тужилаштва, затим овлашћења које поседује јавни службеник, колики је улог у игри, подложност корупцији, квалитет и обим моралних осуда корупције, друштвене аномије, спољне и унутрашње контроле јавне службе (у овом случају правосуђа) и слично. Наравно, у подложност корупцији можемо убројати и индивидуалне (моралне) карактеристике појединца, које апстрахујемо у овој анализи, из простог разлога што обим и степен расирености корупције у једном друштву не зависи од појединачне моралности његових чланова, већ пре свега од укупног културно-историјског наслеђа и ефикасности правне државе,

а то значи у већој или мањој мери од претходно набројаних чинилаца.

Подложност корупцији судија и службеника у суду, односно колико често траже или очекују мито у новцу, поклону или услугу приказана је у Табели 14. Корупциони притисак на правосуђе није беззначајан. Наиме, нешто чешће него сваки седми предузетник који је имао макар један спор у привредном суду, изјављује да судије или запослени у суду од њих директно траже (у већини или у појединачним случајевима) "додатно плаћање" за обављање својих редовних радних задатака, или што је чешћи случај, за прилагођавање својих поступака (чињења или нечињења) интересима коруптора. Насупрот овом, они који је директно не траже, очекују да добију "правичну" надокнаду за учињену или услугу коју тек треба да учине. Зато нешто чешће него сваки четврти предузетник изјављује да запослени у суду директно не траже, али зато очекују новац, поклон или услугу. То је такође корупциони притисак поткупљивог јавног службеника на коруптора.

Табела 14.
Колико често судије и службеници у суду траже додатно плаћање (%)

	У већини случајева	У појединачним случајевима	Ни у једном случају	Не знам
Директно су тражили новац, поклон или услугу	1,3	13,6	49,8	35,3
Нису директно, али су показали да очекују новац, поклон или услугу	9,4	17,4	40,4	32,8

Резултати истраживања говоре следеће: прво, између корупционог притиска и интензитета и раширености корупције постоји позитивна корелација; и друго, нема статистички значајних разлика с обзиром на делатност или територијални распоред предузећа, односно судова. Наведени разултати су индиректна потврда степена распространетости корупције у правосуђу, будући да око 40% испитаника негира постојање било каквог корупционог притиска, па тиме нема ни могућности за појаву корупције.

Подмитљивост судија и судских службеника

Одговор на питање у упитнику: "Уобичајено је да предузећа која се баве овом врстом послра обично унапред знају ко-

лико износи то 'додатно плаћање' судијама или службеницима у суду", индиректно показује и распрострањеност корупције у правосуђу. Наиме, што је корупција распрострањенија, то је и већа регуларност у њеном спровођењу, па су самим тим унапред и познати услови њеног спровођења зна се колико треба да се плати. Резултати истраживања показују да неопходност поткупљивања судија и судских службеника у многим ситуацијама не представља велико изненађење, јер је давање мита постало уобичајена појава, на коју су сви актери привикнути, односно сваки четврти предузетник одговара позитивно и потврђује изнету претпоставку од "увек" до "ретко". Прецизније речено: 0,9% увек; 7,2% обично; 2,6% често; 5,1% понекад и 8,9% ретко, односно тек сваки шести предузетник озбиљно оптужује правосуђе за корупцију и још сваки једанаesti да корупције има, али да је она ретко распрострањена појава. Насупрот овоме, више од две петине испитаника (43,0%) изјављује да никада не плаћају, па самим тим и не могу знати колико износи то "додатно плаћање", а трећина (32,3%) једноставно одговара да "не зна". Готово идентични налази добијени су и кад је реч о корупционом притиску.

Обим и интензитет корупције у правосуђу Србије није могуће до краја разумети и сагледати уколико се не сазна колико су честа та неизбежна "додатна плаћања" судијама и судским службеницима према врсти пружене услуге (Табела 15). Резултати истраживања, на конкретно постављено питање, недвосмислено показују да је подмитљивост судија и службеника у суду нешто нижа него кад је реч о начелно постављеним питањима. Најчешће се подмићује за убрзање и за одуговлачење судског поступка, будући да не постоји статистички значајна разлика у просечној оцени учсталости тих феномена, али постоји статистички значајна разлика у односу на просечну учсталост подмићивања да би се добила законита судска пресуда, односно за регуларан судски поступак (т-тест, $p<0,01$). Описно, 31% предузетника изјављује, од "увек" до "ретко", да је сасвим нормално да се плати ако се захтева убрзање судског поступка, с тим да само 13,2% изјављује да се то дешава "увек", "већином" и "често", односно тек сваки осми. Затим долази поткупљивање за одуговлачење судског поступка, то најчешће чини странка која лошије стоји у спору. Готово сваки четврти (22,1%) предузетник изјављује, од "увек" до "ретко", да је нужно поткупити судије или

службенике у суду за регуларан судски поступак, односно тек 5,5% изјављује да се то дешава "увек", "већином" и "често". Такође, да би се добила законита пресуда, повремено је неопходно интервенисати, на неформалан начин поткупљивањем.

Табела 15.
Додатна плаћања судијама и судским службеницима (%)

	Увек	Већином	Често	Понекад	Ретко	Никад	Не знам	Индекс ⁸ (1-6)
За убрзање судског поступка	2,1	3,4	7,7	12,3	5,5	38,7	30,2	4,89
За одуговлачење судског поступка	3,0	3,0	8,9	8,1	5,5	40,4	31,1	4,91**
Да се добије законита судска пресуда	1,7	1,3	4,3	11,5	6,8	40,9	33,6	5,15**
За регуларан судски поступак	1,3	0,4	3,8	8,9	7,7	44,7	33,2	5,32

** Статистички значајна разлика од следећег ранга на нивоу $p<0,01$ (t-тест)

* Статистички значајна разлика од следећег ранга на нивоу $p<0,05$ (t-тест)

Значи, прво, да остваривање права на суду није могуће без корупције изјављује (од "увек" до "често") сваки десети предузетник, и друго, најчешће се поткупљаје ради убрзања или успорења судског поступка. Извесно је да је корупција ради реализације права на непристрасно суђење, односно ради обезбеђивања примене правила, ређи феномен у односу на корупцију која има за циљ манипулисање трајањем судског поступка.

Ради прецизније анализе, постављено је и једно директно питање: "Када је ваше предузеће последњи пут додатно платило одређену услугу у правосуђу"? На овако постављено питање проценат директних одговора, у складу са очекивањима, знатно се смањује (Табела 16). Тек сваки једанаести (9%) предузетник који је имао привредни спор, на директно постављено питање изјављује да је и када је последњи пут дао мито судији или неком другом правосудном званичнику. На другој страни, једна четвртина (26,4%) децидирано изјављује да то нису *никада* учинили, остали, готово две трећине (64,7%), "не знају" када су то последњи пут учинили. Из а великог процента оних који не знају да ли су, односно када су дали мито крије се и известан проценат оних који не смеју

⁸ Оцене се крећу од 1 (увек) до 6 (никада).

или не желе да кажу када су последњи пут поткупили неког у суду, или да су то урадили "понекад" и "ретко". На први поглед, ради се о апсурдном одговору на постављено питање. Међутим, потребно је размотрити и подстицаје испитаницима да на овај начин одговоре на директно постављено питање. Ако се узме у обзир чињеница, иако је анкета била анонимна, да и испитаници као коруптори могу подлећи законским санкцијама за корупцију, разумљива је оволико висока фреквенција одговора "не знам". Неспорно је да је одређени део испитаника који су одговорили на овај начин имало искуства са корупцијом, односно да је подмитио неког у правосуђу. То произлази из неочекивано малог броја оних који су се јасно определили да то никада нису урадили. У овом случају то је учинило свега 26% испитаника у односу на око 40-50% испитаника у другим случајевима (питањима).

Табела 16.
Последње подмићивање (%)

	Поверење у правосуђе			Својина предузећа		Укупно
	Углавном има	Углавном нема	Без одговора	Претежно друштвено	Претежно приватно	
Платили смо пре месец дана		1			1	0,4
Платили смо пре неколико месеци		2		1	1	0,9
Платили смо пре годину дана	3	6		3	6	4,3
Платили смо пре три године	2	5		5	1	3,4
Никада	26	26	40	59	71	26,4
Не знам	69	61	60	32	20	64,7
Укупно	100					

На основу изложеног, може се закључити да: прво, корупција у правосуђу евидентно постоји; друго, она није раширења у оној мери колико показују многа истраживања јавног мњења, односно колика је перцепција шире јавности. Прва теза се посредно може бранити чињеницом да је на сва она питања (у истом овом истраживању) која су постављена уопштено, а нису се односила на њих саме, знатно већи проценат предузетника који су, на основу искуства, изјављивали да је корупција у правосуђу раширенја. Конаечно, корупција у правосуђу је, према проценама предузетника, већа и када говоре о начину вођења судског поступка.

Фреквенција поткупљивања

Вишеструко плаћање за исту услугу, посебно додатно, у уређеним бирократизованим друштвима од стране другог јавног службеника права је реткост. Тамо где се то дешава реч је о неуређеним друштвима. Да ли је реч о уређеним или неуређеним друштвима, односно о централизованој или децентрализованој корупцији најбоље можемо сагледати на основу информације да ли се једна услуга корумпираних јавних службеника мора платити једном или више пута, с једне, и да ли се тако плаћена услуга уопште добија, с друге страна. Наше истраживање, када је реч о правосуђу (Табела 17) показује да је реч о бирократски неорганизованом друштву, па сада тим и о децентрализованој корупцији која подразумева да се преузете обавезе не извршавају увек. То може да значи и да многи појединци жељни брзе "зараде", будући да је коруптор принуђен на ћутање, неовлашћено преузимају обавезе чије компетенције нису такве да би их могли испунити. У том случају, коруптор је принуђен да се јави другом јавном службенику како би обавио намеравани "посао", без обзира да ли на ту услугу има право или не. Трећи разлог неизвршавања "преузетих обавеза" јесте, у случајевима када корумпирани очекује већи износ мита, а није га прецизно договорио, или када корумпирани процени да од коруптора није доволјно добио за очекивану или договорену услугу – тада сматра да нема обавезу ни да је изврши. Ово су три главна разлога због којих се јавља вишеструко поткупљивање за исту услугу.

Међутим, може да постоји још један разлог неизвршења "преузетих обавеза" корумпраног. Тај разлог лежи у претпоставци да су обе стране у спору подједнако спремне да подмите правосудне званичнике, како би ток, исход или време исхода спора били у њихову корист. При томе је битно уочити да пресуда, односно исход корупције у привредном правосуђу, односно у случају парница, може бити само у корист једне стране – неко мора да добије, а неко да изгуби судску спор (парницу). У таквој ситуацији, услугу корупције ће добити само она страна која је понудила и платила више од друге, "конкурентске" стране. То такође може да буде разлог за неизвршење "преузетих обавеза" према једној од страна у спору.

Табела 17.
После договореног додатног плаћања (поткупљивања) (%):

	Други судија или службеник ће тражити додатно	Добија се услуга како је договорено
Увек	0,4	3,8
Обично	2,1	7,7
Често	4,3	6,4
Понекад	5,1	3,4
Ретко	6,4	3,0
Никад/није тражио мито	41,3	34,5
Не знам	40,4	41,3
Индекс ⁹	5,33	4,72

Презентирани резултати истраживања у потпуности потврђују нашу почетну тезу да исплата мита не гарантује добијање "уговорене" услуге. Наиме, готово сваки пети (18,3%) предузетник који је имао спор у привредном суду изјављује да је и после поткупљивања једног, други судија или службеник у суду тражио, од "увек" до "ретко", додатно плаћање за већ плаћену услугу. Није било додатних плаћања изјављује две петине испитаника. Остали не знају. Статистички је значајна разлика између просечне оцене фреквенције, тако да се може закључити да се чешће добија услуга како је договорено, него што се тражи друго, додатно плаћање.

Будући да корупција, односно њено спровођење, генерише значајне трансакционе трошкове, децентрализација корупције (потреба да се подмети више државних службеника како би се добила једна услуга) је веома опасна појава, будући да се расположиви ресурси једног друштва користе за спровођење корупције, уместо да се користе у продуктивне сврхе.

Изнето становиште потврђују резултати истраживања који говоре да после извршеног "додатног плаћања" договорена услуга се добија, од "увек" до "ретко" у четвртини (24,3%) случајева. Није тражено мито изјављује 34,5% предузетника. Оних који не знају има две петине. Изложени резултати, takoђе, потврђују претходно изнету тезу, да је корупција у правосуђу већа него што би се могло судити на основу добијених података на директно постављено питање: када сте последњи пут "додатно платили" судији или службенику у суду? Упоредна анализа Табела 15 и 17 говори да сваки четврти испи-

⁹ Оцене се крећу од 1 ("увек") до 6 ("није тражено").

таник који је имао спор у привредном суду има непосредна искуства са корупцијом, односно да је учествовао у њеној реализацији.

Корупциони канали

Употпуњавање слике о обиму и распострањености корупције у правосуђу није могуће без сазнања о начинима као се она обавља, односно који се канали најчешће користе приликом подмићивања судија и службеника у суду. У затвореном типу питања инсистирали смо на оним најзначајнијим (Табела 18). То не значи да је листа канала корупције дефинитивна. Најчешће поткупљивање врши се преко адвоката, затим преко судијиних познаника и пријатеља, посредством личних контаката и преко људи из других органа државне власти. Насупрот овоме, најмање се поткупљају преко других судија и преко лица из виших судских инстанци. Занимљив налаз је да су хоризонтални канали корупције (лични контакти, судијини познаници и пријатељи), чак и уколико се искључе адвокати, далеко више заступљени, него што су то вертикални канали (други органи државне власти, више судске инстанце).

**Табела 18.
Којим путем се најчешће врши поткупљивање (вишеструки одговори, у %)**

Посредством личних контаката	26,8
Преко судијиних познаника и пријатеља	35,7
Преко других судија	6,8
Преко адвоката	40,9
Преко лица из виших судских инстанци	6,8
Преко људи из других органа државне власти	23,0
Не знам, не желим да одговорим	31,1

То говори да постоје разни, са стране често невидљиви, канали поткупљивања, и да су, према изјавама предузетника, више судске инстанце најмање укључене у посредовање при корупцији. Значајно место које заузимају органи државне власти у систему корупције у правосуђу на посредан начин говори и о подређености правосуђа политичкој власти, с једне, и поткупљивости припадника политичке елите, с друге стране. Кад је реч о спољним притисцима, они се могу састојати не само у новцу или у материјалним услугама, већ и у систему напредовања. Када је реч о адвокатима, треба нагласи-

ти да не значи да новац који они узимају на име поткупљавања увек бива прослеђен примаоцу мита, односно судији или чиновнику у суду. Уобичајено је да се поткупљавање обавља без присуства сведока, а то уједно значи да изложени податак (поткупљавање преко адвоката) уједно рађа сумњу у оцену обима и раширености корупције у правосуђу. Ту може бити речи и о "додатним" приходима правних заступника.

Поверење и перцепција корупције поглед уназад

Да ли се корупција у правосуђу Србије повећава или смањује? Досад није рађено емпиријско истраживање овог типа, па упоредном анализом не можемо доћи до информације да ли се она смањује или повећава. Истовремено статистичке грађе готово и да нема ни у једном сегменту,¹⁰ па самим тим ни у правосуђу. У ту сврху поставили смо неколико питања предузетницима о нивоу корупције у правосуђу, односно колика је она била пре три године, да бисмо донекле утврдили динамику ове појаве (Табеле 19). Такви подаци имају ограничenu сазнајну вредност из два разлога: прво, што се "мешају" с поверењем у правосуђе, и друго, реч је о њиховим проценама и перцепцији. Али, без обзира на наведена ограничења, не располаже се са другим, поузданijим подацима.

Табела 19.

Уверен сам да ће правосуђе штитити моја права из уговора (%)

	Потпуно се слажем	Слајем се у већини случајева	Могао бих се сложити	Не бих се могао сложити	Не слажем се у већини случајева	Никако се не слажем	Не знам	Индекс (1-5) ¹¹
Данас	9,8	18,3	34,0	17,4	7,7	8,9	3,8	3,22
Пре три године	3,8	14,9	23,4	26,0	11,5	10,6	9,8	3,65

Постоји статистички значајна разлика између просечне оцене стања у погледу очекивања заштите права из уговора (т-тест, $p<0,01$), и то тако да су данас предузетници уверени да је већа вероватноћа, односно учесталост да ће правосуђе заштитити њихова права из уговора него што је то био случај

¹⁰ Између два светска рата у Краљевини Југославији, за разлику од СФРЈ, постојала је статистика за дела корупције (подмићивања), *Статистички годишњак Краљевине Југославије за 1937 и 1940*, стр. 416.

¹¹ Оцена се креће од 1 ("потпуно се слажем") па све до 6 ("никако се не слажем").

пре три године. Нешто више од три петине (62%) предузетника сматра да би их правни систем у време истраживања штитио у привредним споровима, а то значи да сада имају нешто веће поверење у привредно правосуђе. Насупрот овоме, више од трећине (34%) сматра да их правосуђе не би штитило. Станије пре три године, према садашњим изјавама предузетника, где у извесној мери игра фактор пожељног одговора, свакако је другачије. Нешто више од две петине (42%) сматра да би их правни систем тада (пре три године) подржао, док је оних који сматрају да их ни тада не би подржао има нешто испод половине (48%). Изложени подаци недвосмислено показују да предузетници, судећи према овом истраживању, имају веће поверење у привредно правосуђе данас него пре три године.

Уопштени ставови предузетника о раширености корупције у привредном правосуђу, како сада тако и пре три године (Табела 20), засновани су на њиховом дугогодишњем искуству. Основни налаз упоредне анализе истраживања перцепције корупције у привредном правосуђу показује да је раширеност корупције у привредном правосуђу статистички значајно опала (т-тест, $p<0,01$), при чему вредност индекса, односно просечне оцене рас прострањености корупције данас, није статистички значајно различита од 3,00 (оцене за осредње рас прострањену корупцију), док је пре три године та оцена била статистички значајно различита (виша, према оцени "много") од оцене за средње рас прострањену корупцију (т-тест, $p<0,01$).

Табела 20.
Раширеност корупције у привредном правосуђу (%)

	Веома мало	Мало	Осредње	Много	Веома много	Не знам	Индекси
Данас	7,7	17,4	29,4	14,0	4,3	27,2	2,86
Пре три године	4,7	7,2	23,8	26,8	7,7	29,8	3,36

У циљу што бољег сагледавања проблема и раширености корупције у правосуђу Србије, односно у којој се мери она повећава или смањује, поставили смо још једну батерију питања о мотивима додатних плаћања. Одговоре на њих приказали смо у табели 21.

Табела 21.
Ситуација је у погледу додатног плаћања у односу на пре три године (%)

	Боља	Иста	Лошија	Не знам
За регуларан судски поступак+	11,5	30,6	3,4	54,5
За убрзање судског поступка++	10,2	32,3	3,4	54,0
За одуговлачење судског поступка	6,8	33,6	3,8	55,7
Да се добије законита судска пресуда++	11,5	30,6	2,6	55,3

+ Статистички значајна разлика од теоријски просечног индекса (2,00) на нивоу $p<0,01$ (т-тест)

++ Статистички значајна разлика од теоријски просечног индекса (2,00) на нивоу $p<0,05$

Презентирани подаци и пропратна статистичка анализа показују да се стање у погледу корупције поправило у три од четири посматрана случаја. Наиме, у случају убрзања судског поступка и добијања законите судске пресуде, постоји статистички значајна разлика индекса у односу на вредност индекса 2,00, што означава непромењено стање (т-тест, $p<0,01$). Истоветна разлика је забележена и у случају регуларности судског поступка (т-тест, $p<0,05$). Не постоји промена (нема ни побољшања, ни погоршања) у случају корупције за одуговлачење судског поступка. Описано посматрано: прво, мање од половине (45%) предузетника на посредан начин сматра (или признаје) да има корупције у правосуђу Србије и опредељује се о карактеру њене промене у односу на пре три године. Друго, од оних који сматрају да корупције има у правосуђу, када је реч о регуларном судском поступку, његовом убрзању или добијању законите пресуде, велика већина (71%) изјављује да се по том питању ништа није променило, насупрот томе 22% сматра да се променило на боље, а око 7% да се променило на горе. Кад је реч о одуговлачењу судског поступка, 79% сматра да се није ништа променило, 15% да се променило на боље и 9% да се променило на горе. Треће, у односу на цео узорак, тек сваки десети испитаник сматра да се у погледу корупције у последње три године нешто променило на боље, а сваки тридесети да се променило на горе. Четврто, стање са обимом и интензитетом корупције у правосуђу, на овај начин мерено, данас (време истраживања) је нешто повољније него што је то било пре три године, односно помаци су видљиви, али спори. Пето, симптоматично је да преко половине предузетника не зна или не жели да процени стање корумпираности правосуђа сада у односу на пре три године. То може, између осталог, да значи да они нису имали

никаква искуства с корупцијом у правосуђу (то потврђују подаци изнети у Табелама 14 и 15).

Одговорност за корупцију

Одговорност је најчешће сразмерна месту које појединац заузима у хијерархијској скали положаја што је тај положај виши и одговорност је већа. То важи и за правосуђе, а отуда и за корупцију у њему. Задатак истраживања је да провери у којој се мери предузетници слажу са овом тезом и колика је одговорност појединих правосудних професија у судском поступку (Табела 22). Те информације ће нам помоћи да лакше лоцирамо узроке корупције, па самим тим и мере за њено спутавање.

Табела 22.

Одговорност за корупцију у правосуђу у целини (%)

	Велика	Прилична	Осредња	Мала	Никаква	Не знам	Индекс (1-5)	Ранг
Судије								

ју "велику" и "приличну" одговорност. Натполовична већина предузетника се опредељује за "велику" и "приличну" одговорност и кад је реч о председницима судова и судским вештацима. Председници судова заузимају високо место у одговорности за раширеност корупције у правосуђу не само због евентуалне подмитљивости, већ и због присутне корупције у суду и нечињења у њеном сузбијању. Другу групу правосудних професија одговорних за корупцију чине искључиво судски вештаци. Релативно ниска позиција судског вештака који, као што је анализа показала, може веома битно да утиче на исходе суђења, показује његову релативну заклоњеност са становишта одговорности, па тиме и велику опасност његовог коруптивног утицаја. У трећу групу по одговорности спадају секретари судских већа, секретари судова, као и чиновници у писарници. То значи да је одговорност за раширеност корупције у овом случају распоређена према месту у хијерархији, као и према моћи утицаја на појединачну судску одлуку.

Готово да је идентична ситуација и кад је реч о *правредном правосуђу*. Нема статистички значајних разлика у начелним проценама предузетника између правосуђа у целини и привредног правосуђа, осим у случају тужилаца и адвоката, при чему се у случају правосуђа у целини процењује да је одговорност тужилаца већа, а одговорност адвоката мања него у случају привредног правосуђа.

Заштита од корупције

Могућност заштите од корупције у правосуђу, бар засад, није велика. Наиме, могућност одласка код другог судије или код председника суда, како би избегли "додатно плаћање", одбија (одговори ретко или никада) две петине (40,9%) предузетника. Да се могу заштитити од корупције сматра трећина (32,8%), а остали не дају одговоре (Табела 24). Предузетници који имају поверење у правосуђе чешће сматрају да се могу решити корупције одласком код другог судије или председника суда од оних који немају у њега поверење. Регионални распоред и делатност предузећа у овом као и у многим другим случајевима немају никакав утицај. То значи да постоји широка сагласност међу предузетницима о испитиваној појави.

Табела 24.

Могућност успостављања коректног односа с другим судијом или председником суда без корупције (%)

Увек	Често	Ретко	Никад	Не знам
23,4	9,4	19,6	21,3	26,4

Нема велике заштите од подмитљивих судија и службеника у суду. Предузетници су тога више него свесни. Сви су изгледи да, и поред широких сазнања о постојању корупције у правосуђу, постоји "завера ћутања" о томе ко је и колико у њему корумпиран. Због те "завере ћутања" нема ни жалби. Сваки једанаesti (8,9%) предузетник изјављује да се жалио, али само 3,4% каже да има "понекад" и "ретко" резултата на те жалбе. Насупрот овоме, готово сваки четврти (22,1%) испитани предузетник изјављује да је то узалудан посао, а 7,2% да му не пада на памет да се жали да следећи пут не би још горе прошао. Један мали број (1,7%) се не жали, како сами изјављују, јер им је у интересу да их поткупе. Да има и њихових пропуста признаје 2,1% испитаника. Будући да је ово питање било замишљено као контролно, занимљиво је истаћи да овом приликом само нешто мало испод половине (47,7%) предузетника јасно изјављује да у споровима које су они водили није било корупције. И овај нам податак говори да су се предузетници колебали у одговорима. То значи да уколико је питање директније о величини и раширености корупције предузетници су уздржајнији у одговорима, и обратно, уколико је питање било мање директно корупција у правосуђу се чешће истиче, односно она је раширила.

УЗРОЦИ КОРУПЦИЈЕ

Раширеност корупције зависи од много чинилаца, а међу њима су: одсуство владавине права, државна контрола економских токова, друштвено-историјске околности, поремећај друштвених вредности итд. Када је реч о правосуђу, раширеност корупције зависи не само од општих, претходно набројаних, већ и од, за ову делатност, специфичних услова, међу којима су: начин избора судија и тужилаца и начин њиховог напредовања, квалитет и начин унутрашње организације, квалитет унутрашње и спољне контроле, квалитет правних норми, ниво зарада запослених и многих других узрока (Табела 25).

Табела 25.
Фактори који утичу на постојање корупције у правосуђу (%)

	Веома много	Много	Осредње	Веома мало	Ни мало	Не зnam	Индекси (1-5) ¹²	Ранг
Криза морала	57,4	25,5	8,9	2,6	1,7	3,8	4,40	1-4
Слаба правна држава	51,9	26,0	11,1	3,8	1,7	5,5	4,30	1-4
Зависност суда од политичке власти	45,5	30,2	14,0	4,3	0,9	5,1	4,21	1-4
Неефикасност унутрашње (судске) контроле	40,9	31,1	13,6	2,1	2,1	10,2	4,18**	1-4
Непостојање спољне контроле правосуђа	35,7	30,2	12,3	6,0	3,4	12,3	4,01	5-9
Неефикасно тужилаштво	31,9	31,1	17,4	6,4	3,0	10,2	3,92	5-9
Постојање сукоба интереса	33,6	26,8	21,3	7,2	1,7	9,4	3,92	5-9
Неодговарајуће законодавство	35,3	25,5	20,4	7,2	4,7	6,8	3,85	5-9
Непрецизни закони	32,3	27,7	20,9	8,5	3,8	6,8	3,82**	5-9
Неефикасни органи гоњења	25,1	32,3	20,4	10,6	4,3	7,2	3,68**	10
Неефикасно судство	34,5	32,3	19,1	3,8	2,1	8,1	3,64	11
Мале плате	31,9	23,8	17,4	13,6	8,1	5,1	3,61	12-14
Систем напредовања судија и тужилаца	25,1	20,9	23,4	8,9	6,0	15,7	3,59	12-14
Проблеми наслеђени из комунистичке прошлости	25,1	18,3	21,7	13,6	12,3	8,9	3,33	12-14

** Статистички значајна разлика од следећег ранга на нивоу $p<0,01$ (т-тест)

* Статистички значајна разлика од следећег ранга на нивоу $p<0,05$ (т-тест)

Летимичан поглед на приложену Табелу говори да сви набројани узроци у великој мери утичу на развој и постојање корупције у правосуђу индекс је у свим случајевима статистички значајно различит (већи) од оцене 3,00 (осредње утиче, т-тест, $p<0,01$), што показује да свима наведеним факторима корупције испитаници придају велики значај. По мишљењу предузетника, кључни узроци корупције у правосуђу су: криза морала, слаба правна држава, зависност суда од извршне власти и неефикасност унутрашње судске контроле. Фактори који, по мишљењу предузетника имају најмање дејства на корупцију у правосуђу су мале плате запослених у овој делатности, систем напредовања судија и тужилаца и проблеми наслеђени из комунистичке прошлости.

¹² Оцена се креће од 1 ("ни мало не утиче"), преко 3 ("осредње утиче"), па до 5 ("веома много утиче").

Ранија емпиријска истраживања¹³ констатовала су да је криза морала један од основних проблема српског друштва. Ту чињеницу потврђује и ово истраживање. На делу је свеопшта друштвена аномија, а стање аномије је непоштовање моралних и законских норми, с једне, и друштвених установа, с друге стране. Будући да су морални ставови појединаца, по Диркему, само одјек моралног стања друштва,¹⁴ то ће прихватљивост појединих друштвених норми, с једне, и њихово кршење, с друге стране, зависити од укупног стања у том друштву. Морална криза повлачи за собом одсуство поверења у готово све кључне институције друштва. Још један елемент указује да је морална криза један од кључева за разумевање толике раширености корупције. Наиме, нема чврстих моралних осуда корупције.¹⁵

Проблем корупције, у чему се (на индиректан начин) у великој мери слажу и предузетници, уједно је и проблем функционисања правне државе, а то значи институција друштва. То се тада одражава на смањено поверења у њих. Корупција у правосуђу, једној од основних карактеристика правне државе, не може се изоловано посматрати. Зато је она, као и веза правосуђа с политичком, пре свега извршном влашћу, у одговорима предузетника толико добила на значају. Сви су изгледи да предузетницима постаје јасно да је видљиво слабо функционисање правног система јасан симптом присуства корупције. И обрнуто, раширења корупција, посебно када захвати врх пирамиде моћи и власти, разара друштвене установе, па самим тим и правни поредак земље. То се све дешава као у зачараној спирали у којој је сваки следећи круг већи. Излазак из ње је тежак и мукотрпан посао за свако друштво, који захтева не само политичку вољу, него и ангажман многих појединаца.

Мере за спречавање корупције

Занимало нас је које би то мере за спречавање, односно субијање корупције, по виђењу предузетника као актера у суд-

¹³ Корупција у Србији; ЦЛДС, 2001; М. Васовић Морална клима, аномија и корупција, у: Систем и корупција, ИДН, Београд, 2000; З. Славујевић Делегитимација система и његових институција; С. Вуковић Чему приватизација, ИКСИ, Београд, 1996

¹⁴ Е. Диркем Самоубиство, БИГЗ; Београд, 1977, стр. 332.

¹⁵ М. Васовић, исто. Такође: С. Вуковић Корупција и владавина права, 2003, стр.137-148.

ском процесу, могле дати најбоље резултате. У ту сврху навели смо у истраживачком инструменту следећу батерију тих, евентуалних, мера (Табела 26), које је могуће спровести у оквиру правосуђа. То уједно не значи да је наведена листа исцрпљена.

Табела 26.
Мере за спречавање корупције у привредним судовима (%)

	Веома	Донекле	Мало	Нимало	Не зnam	Индекс	Ранг
Увођење оштријих критерија за избор судија	72,3	20,9	3,0	2,1	1,7	1,34	1-3
Већа могућност надзора и контроле	67,2	22,6	8,1	0,9	1,3	1,42	1-3
Већа могућност увођења дисциплинских мера и кажњавања	69,4	17,9	6,0	4,3	2,6	1,44**	1-3
Охрабривање судија да пријаве све неправилности у раду суда	51,1	28,1	10,6	4,7	5,5	1,67	4-9
Увођење ефикасног система побољшавања професионалних квалификација судија	46,4	33,6	12,3	3,0	4,7	1,71	4-9
Обезбеђење веће транспарентности и отворености рада суда	46,8	33,6	10,6	4,7	4,3	1,72	4-9
Увођење редовних евалуација професионалног учинка	37,0	39,6	11,5	2,6	9,4	1,77	4-10
Повезивањем учинка судија са напредовањем	43,4	33,6	14,9	3,8	4,3	1,78	4-9
Промена процесних правила	34,5	35,7	17,0	3,0	9,8	1,87**	4-9
Увођење информационих система	33,2	33,2	19,1	6,8	7,7	2,00	10-11
Повећање плате судија и судских службеника	31,9	41,7	14,5	9,4	2,6	2,01	10-11

** Статистички значајна разлика од следећег ранга на нивоу $p<0,01$ (t-тест)

* Статистички значајна разлика од следећег ранга на нивоу $p<0,05$ (t-тест)

Све наведене мере, осим три које ће се касније анализирати, јесу мере које предузетници оцењују као оне које више него донекле могу да буду ефикасне у спречавању корупције у привредним судовима. Наиме, у свим случајевима, осим у три, постоји статистички значајна разлика индекса од оцене 2,00, оцене да одређена мера може да буде само донекле ефикасна (t-тест, $p<0,01$). Промену процесних правила предузетници такође оцењују као ефикасну меру спречавања корупције у привредним судовима, али на другом нивоу статистичке значајности (t-тест, $p<0,05$). Насупрот томе, оцене везане за увођење информационих система, односно повећање плате судија и судијских службеника статистички значајно се не разли-

кују од оцене 2,00 која означава да оне могу само делимично да буду ефикасне. Међу мерама за спречавање корупције у привредном правосуђу предузетници као најзначајније, односно најперспективније, издвајају увођење оштрих критеријума за избор судија, већу могућност надзора и контроле, као и већу могућност увођења дисциплинских мера и кажњавања. После друге групе мера, рангираних испод наведене три мере, налази се последња група мера у које спадају повећање плата судија и других правосудних професија и увођење информационих система.

Резултати истраживања показују да се сузбијање корупције у привредном правосуђу, према мишљењу предузетника, може остварити акцијом, како чинилаца који зависе од самог правосуђа, тако и оних из "надлежности" политичке власти. Они, такође, показују да изоловане мере неће дати значајне резултате (индекси готово свих наведених мера су врло високи). То значи, мере за сузбијање корупције у правосуђу морају бити комплексне, односно мора се симултано деловати из више правца.

ЗАКЉУЧАК

Готово сва досадашња истраживања, па и ово наше последње, недвосмислено говоре да је слика правосуђа у очима грађана и предузетника доста неповољна. То значи да у њега, као непристрасног арбитра у спору, немају пуно поверење. Ранија истраживања показују да је оно, према мишљењу испитаних приватних предузетника и грађана, у више од две трећине случајева споро, непоуздано, непоштено, неправедно и неспособно. Најновије истраживање даје нешто блажу слику предузетници сада у три четвртине случајева сматрају да је правосуђе споро, у око половине случајева да је непоуздано, неспособно и непоштено. Када је реч о његовој праведности и доступности евидентно је њихово колебање.

Резултати истраживања јасно показују да је ефикасност рада правосуђа и служби које га "опслужују" врло ниска и да су контакти између њих и предузетника доста отежани. Најмању ефикасност има судски извршитељ, затим суд и тужилаштво, а највећу судска администрација. То је у складу с поверењем, односно уколико је поверење у неку институцију мање она је, такође, по мишљењу предузетника мање ефикасна. Истовремено, све ове службе, по мишљењу предузетника, по-

казују већу ефикасност у односу на период од пре три године. Највеће је побољшање код полиције, затим судова и тужилаштва, а најмање код судског извршитеља.

Функционисање правосуђа процењујемо на основу ефикасности и квалитета рада три кључна чиниоца у судском процесу: судија, судских вештака и судске администрације.

Прво, предузетници натполовичном већином оцењују рад судије у суду као позитиван. Три петине предузетника изјављује да је судија непристрасно формулисао записник, да није намерно и произвљено тумачио изречене чињенице на суду и да није намерно изостављао битне ствари или уносио оно што није предочено на суду.

Друго, три четвртине испитаника изјављује да суд није ангажовао судског вештака без знања странака у спору, али су, у исто време, рад и компетентност вештака ставили под знак питања.

У три четвртине случајева предузетници у начелу процењују да корупција постоји у привредном правосуђу. Истовремено је као један од узрока корупције идентификован двостран корупциони притисак, како од стране судија и службеника у суду који траже или очекују мито, тако и од стране предузетника који су, ради лакшег решавања својих "проблема" у суду, спремни да понуде мито. Најчешћи је корупциони притисак за убрзање и одуговлачење судског поступка, с тим да није редак случај да су неопходна додатна плаћања ради добијања законите судске пресуде, или пак, да се судски поступак обављао на регуларан начин.

Подмитљивост судија и службеника у суду у корелацији су с корупционим притиском: најчешћа је корупција за убрзање или одуговлачење судског поступка. Готово сваки четврти предузетник изјављује (од "увек" до "ретко") да је неопходно додатно платити за регуларан судски поступак. На директно постављено питање, "када сте последњи пут дали мито судији или службенику у суду", тек сваки једанаesti предузетник конкретно наводи када је то било. Значи, директно каже да је било и да има корупције у правосуђу. То нас упућује на закључак да предузетници не одговарају конзистентно на постављена питања о обиму и раширености корупције у правосуђу. Разлика у изјавама, зависно од тога да ли су питања директно или начелно постављена, је разумљива ако се узме у обзир чињеница да и коруптор подлеже законским санкцијама.

Најчешће коришћен канал уз помоћ којег се обавља корупција су адвокати, судијини пријатељи и познаници. На врло високом месту су се нашли лични контакти коруптора и лица из државне власти. Резултати истраживања говоре да се стање с проблемом корупције у правосуђу побољшало у односу на стање од пре три године. Од оних који сматрају да је корупција присутна у правосуђу Србије, седам десетина изјављује да се није ништа променило. Насупрот томе, нешто изнад петине предузетника сматра да се променило на боље, а непуна десетина да се променило али на горе.

Највећу одговорност за корупцију у правосуђу имају туђиоци, судије, истражне судије и адвокати. Они, по мишљењу предузетника, у две трећине случајева имају "велику" и "приличну" одговорност. Нешто мању, али ипак значајну одговорност имају судски вештаци. Нешто мању одговорност имају секретари судова и секретари судских већа, а најмању одговорност за корупцију у правосуђу имају чиновници у писарници.

Основне узроке корупције у правосуђу повијењу предузетника, треба тражити у свеукупној моралној кризи која је захватила српско друштво, затим слабој правној држави и зависности суда од политичке власти. На високом месту узрока корупције нашли су се: неадекватна спољна контрола правосуђа, неефикасно тужилаштво, постојање сукоба интереса и неадекватна унутрашња судска контрола. Спољне и унутрашње контроле повећале би ефикасност правосуђа, с једне, и поверење грађана и предузетника, с друге стране. На крају, али не без значаја, јесте систем напредовања судија и тужилаца и проблеми наслеђени из комунистичке прошлости.

Све то значи да се корупција у правосуђу, једној од карактеристика правне државе, не може посматрати изоловано, јер уколико је корупција у једном друштву раширене, то је више него видљив симптом нефункционисања правне државе. Прецизније речено слаба правна држава је погодан терен за развој корупције, с једне, и уколико је корупција раширене све више растаче правну регулативу државе и квари институције друштва, с друге стране.

Кључне мере за сузбијање корупције у правосуђу, виђено очима предузетника, јесу: увођење оштријих мера за избор судија, повећан надзор и контрола рада правосуђа, увођење дисциплинских мера и строже кажњавање, охрабривања за послених у суду да пријаве све неправилности у раду и обез-

беђење веће јавности рада суда. На последњем месту нашло се повећање плата запослених у суду и увођење информационог система.

Резултати истраживања, такође, показали су да постоји висока зависност (за велику већину обележја) од поверења предузетника у правосудни систем. То значи да уколико је неповерење веће чешће су процене предузетника да правосуђе лошије функционише, да је подложније корупцији и, на крају, да је корумпираније.

III Правосудни званичници о корупцији у правосуђу

УВОД

Да би се могла формулисати одговарајућа јавна политика борбе против сваке корупције, па и оне која се јавља у оквиру функционисања правосуђа, неопходно је да се прикупе одговарајуће информације које су, најмање, двојаке врсте: прво, информације које се односе на специфичну организацију и начин функционисања, укључујући правила поступака (процедуре), време, односно трајање поступака, сложеност, степен дискреције у одлучивању, и слично за које се претпоставља да би могли бити потенцијална "чворишта" корупције; и, друго, информације које се тичу неких објективних и субјективних индикатора стања и, посебно, раширености корупције у овој области. Ове информације представљају основу дијагностичке анализе која би могла да укаже на специфичне организационе структуре, социјалнопсихолошке предиспозиције (перцепције, ставове, атрибуције, стереотипе) и обрасце понашања који би могли институције правосуђа чинити пријемчивим за ширење корупције.

Оваква анализа омогућена је, бар једним делом, на основу анкете која је спроведена на узорку од 220 испитаника, носилаца правосудних функција, односно запослених у правосуђу, из 15 градова Србије. У узорак је ушло 14 председника судова, 62 судије, 22 тужилаца, 72 адвоката и 50 осталих запослених у правосуђу (судска администрација). Анкета се односила, махом, на функционисање трговинских судова, и унутар тога на парнични поступак у трговинским стварима, тако да су испитаници који су запослени у судовима били из трговинских судова (њих 118) и из Вишег трговинског суда (њих 8), док остали испитаници (њих 94), нису запослени у судовима (адвокати и тужиоци). Испитаници су веома разнолики по укупном радном стажу у правосуђу (од 1 до 40 година, у просеку 15,5 година), а такође и по стажу на садашњем положају (од 1 до 40 година, у просеку 9,1 година).

ОЦЕНЕ СТАЊА У ПРАВОСУЂУ

Ако се може судити према оценама које људи размењују у свакодневној комуникацији, односно према реакцијама и информацијама које преносе медији, правосуђе у Србији, у целом протеклом периоду транзиције, није уживало велико поштовање јавности. Налази већег броја истраживања јавног мњења која су се бавила легитимношћу система, указују, такође, да оно није обезбедило ни довољно поверење грађана. Неколико анкета јавног мњења показало је да је раширила перцепција области правосуђа, поред царинске службе, полиције и пореске управе, као једног од основних чворишта корупције.

Упадљива карактеристика већине досадашњих расправа о стању у српском правосуђу јесте да су, по правилу, заобијажена мишљења и ставови шире правничке, односно правосудне јавности. Зато је анкета која је спроведена у оквиру нашег истраживања представљала једну од ретких прилика да се прикупе оцене саме правосудне бранше о стању правосуђа у целини, специфичним проблемима са којима се она суочава, односно о степену корумпираности у овој делатности.

Опште оцене стања у правосуђу

Општа оцена стања у правосуђу коју дају припадници правосудне бранше знатно је умереније интонирана у односу на, уобичајене, негативне тонове који су карактеристични за перцепцију лаичке јавности, што се може видети из одговора на питање "како бисте данас оценили стање у правосуђу?". Ако се посматра наш узорак у целини, нешто је више екстремно негативних него екстремно позитивних оцене (оцене "веома лоше стање" три пута су учесталије од оцена "веома добро"). Ипак, у целини гледано, добија се готово нормалан распоред одговора у оквиру којег највећи број (41%) изражава амбивалентност (стање се оцењује као "осредње", тј. ни добро ни лоше), а готово подједнак број се расподељује ка позитивном (29%), односно ка негативном полу (30%). Коначно, просечна оцена која је добијена (2,94) није статистички значајно различита у односу на теоријску просечну оцену (3,00).¹

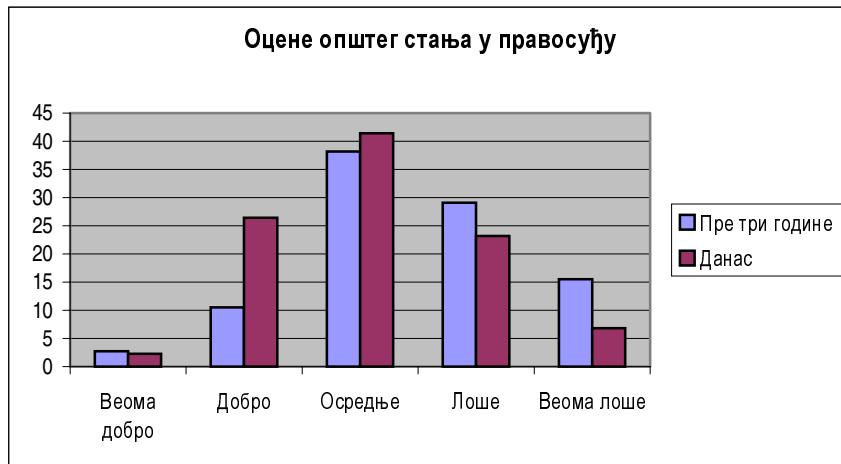
Заиста, постоје разлике у изнетим проценама поједињих правосудних професија: адвокати показују највећу критичност пре-

¹ Оцене се крећу од 1 ("веома лоше") до 5 ("веома добро").

ма стању у правосуђу у целини и изразито су критичнији од других правосудних професија; ове разлике су посебно упадљиве када се њихови одговори пореде са оценама председника судова и судија. На пример, адвокати већином (61%), и чак четири и по пута учествалије, дају негативне оцене правосуђу, него што то чини правосудни кадар унутар судова. Просечна оцена коју дају адвокати износи 2,37 и статистички значајно је различita (t-тест, $p<0,01$) у односу на просечну оцену за узорак у целини, као и на просечну оцену коју дају судије и која је знатно виша (3,22) Вероватно је да већа критичност адвоката проистиче из њиховог независног, али и у неким аспектима релативно неповољнијег положаја у оквиру правосудне бранше (већа несигурност, изложеност тржишним условима, нередовне и незагарантоване зараде, недостатак других повољности које нуди државна служба), који у крајњој линији зависи од резултата који постижу "сучељени" са правосуђем. Она, такође, може бити израз мањег степена аутоцензуре, тј. веће слободе у давању процена у анкети. Или, пак, адвокати, као припадници независне професије, немају осећање (довољне) еснафске солидарности са судијским кадром, тако да питања из анкете не схватају и као процену сопственог рада. Могуће објашњење разлика у степену критичности између адвоката и осталих судских професија, које се иначе "провлаче" кроз целокупну анкету, јесте да је правосудни кадар који је данас запослен у судству под упливом тзв. "нормативног конформизма", који утиче на то да се са много више благонаклоности односи према сопственим учинцима. Могуће је, дакле, да је процена адвоката, као релативно спољашња евалуација, критичнија од аутопроцење запослених у правосуђу. Процене стања у правосуђу могу, такође, бити одраз политичке лојалности и других политичких опредељења која утичу на опажање "стварности".

Представници правосудних професија сматрају да је стање у правосуђу у целини (општа оцена) ипак данас боље (просечна оцена 2,94), него што је било пре три године (просечна оцена 2,54) и разлика између ове две оцене је статистички значајна (t-тест, $p<0,01$). Мада највећи део испитаника квалификује стање правосуђа у оба посматрана тренутка као "осредње", негативне оцене претходног стања су, ипак, три пута учествалије од позитивних (45% одговора "лоше" и "веома лоше" наспрам 13% "добро" и "веома добро") (Графикон 1). Не постоје статистички значајне разлике у погледу оцене стања у правосуђу пре три године у зависности од правосудне професије.

Графикон 1.



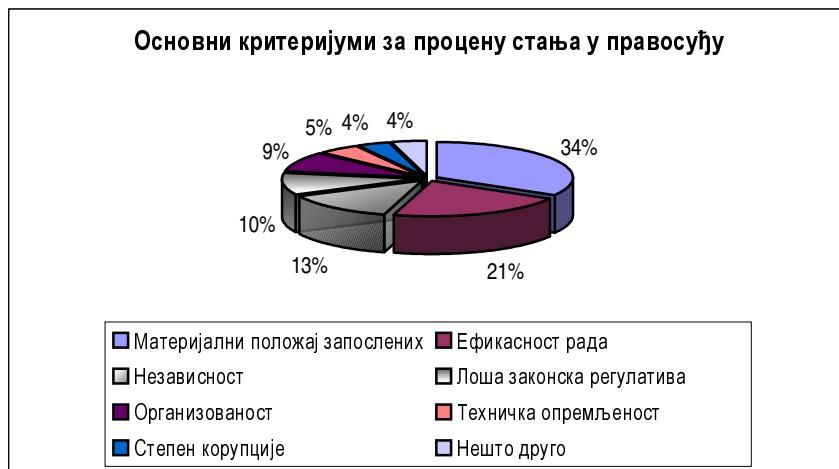
Постоји статистички значајна повезаност између општих оцена стања у правосуђу и процена раширености корупције у овом домену: оних који сматрају да је корупција у правосуђу веома рас прострањена и укупно стање у правосуђу оцењују негативно (просечна оцена 2,48), док међу испитаницима који, пак, сматрају да је корупција у правосуђу релативно слабо рас прострањена укупно стање у правосуђу оцењују повољније (просечна оцена 3,04) и та разлика је статистички значајна (т-тест, $p<0,01$). То би могло да значи да је корумпираност ипак значајан критеријум за оцену стања, односно формирање нивоа критичности према правосуђу у целини, тј. да они који показују изражену критичност према стању у правосуђу имају у виду, у великој мери, раширеност корупције у тој области. Овај имплицитни критеријум, међутим, у одговорима који следе знатно је ређе и експлицитно присутан.

Наводећи разлоге за изнету оцену стања у правосуђу коју су дали (у случају када су им понуђена до четири одговора), анкетирани су радије него корупцију на прво место стављали критеријуме материјалног положаја (61%), (не)ефикасности рада (52%), (не) зависности судства (44%), (не) организованости (42%), уређености законске регулативе (39%), итд. Корумпираност као разлог наведене оцене стања заузела је тек седмо место (23% укупног броја одговора).²

² Испитаници су могли да наведу више од једног одговора тако да је укупан збир процената већи од 100.

Одговори на питање "Шта је **највише** утицало на процену стања у правосуђу коју сте дали", показују, такође, да се у први план истиче материјални положај запослених (34%), а да је редослед одговора сличан: неефикасност рада (21%), степен (не) зависности (13%) и лоше законодавство у овој области (10%). Штавише, међу најзначајним експлицитно понуђеним разлогима, односно критеријумима на основу којих је дата оцена стања у правосуђу, корупција се нашла на последњем mestu (једва 4%). (Графикон 2)

Графикон 2.



Постоје статистички значајне разлике у одговорима представника различитих професија које су индикативне за сагледавање проблема корупције у правосуђу (хи квадрат тест, $p<0,01$). Адвокати – иначе, како смо видели, веома критични према правосуђу – позивају се, учествалије од других, на разлоге као што су корумпираност и неефикасност судова. Материјални положај запослених и слаба техничка опремљеност судова њих не забрињавају много. То потврђује хипотезу да проблеме правосуђа ова правосудна професија посматра "са стране". Такође, овакви налази у случају адвоката могу да буду последица њихове жеље да узроке свих својих пропуста и неуспеха на суду пребаце на судске званичнике, односно да разлоге сопственог неуспеха пронађу у њиховој наводној неефикасности и корумпираности. Саме судије, међутим, критеријуме корумпираности и неефикасности знатно ређе истичу. Сви запослени у судовима, а посебно судски чиновници, мањом се жале на свој материјални положај, док једино председ-

ници судова имају примедбе на ефикасност правосуђа. Наведене разлике су сасвим очекиване – критеријуми на основу којих различите правосудне професије доносе своју слику о стању у правосуђу неминовно су субјективни. Можда се може рећи да је потпуно природно, односно очекивано да се у тим одговорима умањује сопствена одговорност, односно “заслуга” за постојеће стање у правосуђу. То, са своје стране, представља посредан доказ да стање у правосуђу није задовољавајуће – нико не жели да преузме “заслуге” за то. Оштрији заједнички би био да налази показују да запослени у правосуђу нису спремни да се озбиљније суоче управо са оним проблемима које им друштво најчешће спочитава – са сопственом неефикасношћу и корумпираношћу. Податак о односу председника судова према ефикасности правосуђа показује, међутим, да са успоном на лествици ипак расте и одговорност званичника.

Специфични фактори који утичу на оцене стања у правосуђу

У оквиру покушаја да се испитају представе самих правосудних професија о правосуђу и њихове оцене стања у којем се оно налази, посебан акцент је стављен на неке аспекте његовог функционисања који се у широј јавности перципирају као значајни проблеми: на независност судства, односно ефикасност тужилаштва и сарадњу између судства и тужилаштва.

Мишљења о независности судства

Када је реч о проценама независности судства данас, преовлађују одговори који би се могли протумачити као амбивалентан став, односно процене да је независност "осредња" (40%); јасније категорије одговора ("није независно" – "независно") релативно су изједначене по учесталости (свакој припада приближно 30%). Испитаници су мање склони да дају екстремне процене, али, све у свему, број оних који сматрају да правосуђе уопште није независно двостуко премашује број одговора "потпуно је независно". Кључна информација је, међутим, да се просечна оцена независности коју су дали испитаници (2,95)³ статистички значајно не разликује од теориј-

³ Оцене су од 1 до 5; већа оцена значи "боље".

ског просека скупа, што потврђује амбивалентан став правосудних професија по овом питању. Адвокати су и овог пута најчешће заступљени међу онима који сматрају да судство није независно (просечна оцена 2,31), а судије су међу онима који процењују да је пре независно (просечна оцена 3,23) и постоји статистички значајна разлика између ових просечних оцена (т-тест, $p<0,01$). Приметно је и да председници судова учествалије од осталих избегавају одговор, док нижи судски чиновници изражавају пре повољно, него неповољно мишљење о независности судства – ипак, они, за разлику од председника судова, нису изложени политичким притисцима.

Данашиња независност судства оцењује се, иначе, као већа (просечна оцена 2,95) него што је била пре три године (2,51) и та разлика у оцени је статистички значајна (т-тест, $p<0,01$).

Мишљење о раду тужилаштва (привредни пресуди)

У погледу ефикасности рада тужилаштва, посебно када је реч о процесуирању кажњивих дела у привреди, постоје подельјена мишљења у зависности од правосудне професије. Углавном су супротстављене оцене адвоката (који испољавају натпросечну критичност) и тужилаца (чија је критичност исподпросечна).⁴ Ефикасност рада тужилаштва у овом тренутку, укупно посматрано, оцењена је просечном оценом 2,89,⁵ док оцена коју су дали адвокати износи 2,26, судије ту ефикасност оцењују, а просечна оцена коју дали тужиоци износи чак 3,64. Све наведене оцене су статистички значајне (т-тест, $p<0,01$ у случају адвоката и судија, а $p<0,05$ у случају судија и тужилаца).

Оцене ефикасности рада тужилаштва из претходног периода (пре три године) лошије су него оне које се односе на садашње стање. У овом случају преовлађују негативне оцене, што даје просечну оцену од 2,58, наспрот 2,89 (оцене данашњег стања) и та разлика је статистички значајна (т-тест, $p<0,01$).

Сарадња суда и тужилаштва у процесуирању кажњивих дела у привреди оцењује се, у целини посматрано, пре позитивним него негативним оценама; та правилност се односи како на процене садашњег стања (44% одговора "добра са-

⁴ Рецимо, чак 73% тужилаца сматра да је ефикасност рада тужилаштва добра, у поређењу са 11% адвоката и 23% судија.

⁵ Оцене су од 1 до 5; већа оцена значи "боље".

радња") тако и оног од пре три године (31% позитивних оцена); између 15% и 22% испитаника – процењује да ова сарадња, у оба референтна периода, није, односно није била добра. Просечне оцене износе 3,45 за садашње стање, односно 3,16 за стање од пре три године – разлика је статистички значајна (т-тест, $p<0,01$). У овом случају, такође, адвокати су критичнији од осталих, док тужиоци показују исподпросечну критичност. Индикативно је да међу испитаницима који сматрају да је правосуђе уопште у значајној мери корумпирено – постоје и нешто строже оцене квалитета сарадње суда и тужилаштва.

Процене поверења странака у судство

Подршка, односно поверење које државне институције уживају код јавности јесте основни индикатор легитимности система у целини. Поверење грађана у поједине институције представља, у ствари, израз њихових процена могућности да посредством њих репрезентују своје интересе и реализацију своја права. Иако је питање поверења у судство постављано у великом броју истраживања јавног мњења, потребно је притметити да се такво поверење, односно неповерење генерише на перцепцији карактеристика правосуђа, а не на конкретним искуствима са правосудним системом. Поред тога, није коректно поредити резултате различитих истраживања јавног мњења, будући да поређење резултата различитих истраживања (различити методи и различити узорци) нису методолошки коректна, а није могуће установити да ли су уочене разлике статистички значајне.

У нашем истраживању, поставило се питање да ли запослени у правосуђу, односно правосудне професије, имају свест о томе у којој мери уживају поверење странака (физичких и правних лица) са којима долазе у додир. Одговори на овако постављено питање показују да су самопроцене, мада релативно критичне, ипак позитивније него што је перцепција јавног мњења. У целини гледано, оцене су подељене између оних који мисле да странке имају "мало поверења" у правосуђе или га "уопште немају" (44%) и других који сматрају да је поверење странака у њихов рад "прилично" (40%). Кривуља поверења, значи, "нагнута" је ка негативном полу што потврђује и просечна оцена од 2,62 (статистички значајно различи-

та од теоријског просека од 3; т-тест, $p<0,01$).⁶ При томе треба имати у виду да је термин "прилично" можда привукао један део оних који нису склони давању екстремних (било позитивних, било негативних) судова. Адвокати и судије су на супротним странама, први изнад, а други испод просека по оценама степена поверења које странке имају у судство: просечна оцена адвоката износи 2,32 и статистички је значајно различита (нижа) од просека за све правосудне професије (т-тест, $p<0,01$), док просечна оцена судија износи 2,78 и статистички је значајно различита (виша) од просека за све правосудне професије (т-тест, $p<0,05$).

Графикон 3.



Найомена: Изостављени су одговори "не знам" (5%)

Мишљења о односу супранака према току судског процеса

Од анкетираних припадника правосудних професија затражено је да процене неке елементе односа странака према току судског процеса у који су и сами укључени. Генерална идеја која стоји иза оваквог питања је не само да испитаници пројектују сопствене ставове, већ и да се детектују нека чворошта проблема који се уобичајено, у искуству судске праксе, јављају између носилаца правосудних функција и странака. Одговори на батерију питања која је формулисана за ову сврху приказани су у Табели 1.

⁶ Оцене су од 1 до 5; већа оцена значи "боље".

Табела 1.

**Основни проблеми запослених у правосуђу у раду са странкама
(учесталост⁷ и просечне оцене)**

Проблеми	Учесталост јављања (у%)	Просечна оцена	Ранг просека
Недовољно познавање процесних правила	74	3,92**	1
Претерана очекивања у погледу брзине одвијања судског процеса	69	3,77	2-3
Недовољно познавање сопствених права и обавеза	66	3,73**	2-3
Незадовољство квалитетом судског процеса и донесеним пресудама	35	3,21*	4
Непријојан и груб однос према судским службеницима и судијама	12	2,46*	5
Настојања да се на судски процес утиче недозвољеним средствима и поступцима	10	2,33	6

** Статистички значајна разлика од следећег ранга на нивоу $p<0,01$ (т-тест)

* Статистички значајна разлика од следећег ранга на нивоу $p<0,05$ (т-тест)

Судећи према добијеним средњим оценама основни проблеми које запослени у правосуђу виде у односима са странкама везани су за недовољно познавање процесних правила и процедуре, а затим за недовољно познавање сопствених права и обавеза и "претерана очекивања странака у погледу брзине одвијања судског процеса". Насупрот томе, примедбе на квалитет суђења, међусобан однос странака и правосудних професионалаца и, посебно, коришћење недозвољених средстава којима се може утицати на ток суђења – носиоци правосудних функција знатно ређе спомињу. То, суштински, значи, да се одговорност за проблеме (тј. примедбе које се односе на функционисање судова) пребације на "терет" странака и њихових неоправданих очекивања, а не на правосудни кадар и њихов (евентуално) лош, спор, или незаконити рад. На овај начин испитаници су показали знатну дозу несамокритичности, а то значи и неспремности да нешто у свом ставу или раду промене. Посебно је упадљиво да се одбације помисао о

⁷ Оцене "увек" и "често".

"коришћењу недозвољених средстава или поступака" утицања на судски процес, под чиме се најчешће подразумева пракса корумирања. Међу правосудним професијама не постоје статистички значајне разлике у одговорима на наведена питања, осим у случају непристојног и грубог односа странака, на шта се највише жале адвокати.

Запослени у војвођанским судовима нешто учесталије од осталих помињу да странке недовољно познају процедуре, односно своја права и обавезе, а ређе да постоје жалбе на неефикасност рада судова и непристојност у опходијењу. У Војводини се, такође, нешто ређе указују на коришћење незаконитих средстава, док се, на пример, у Београду углавном избегавају одговори на питање о покушајима злоупотреба и корумирања. Испитаници из судова који су лоцирани у централној Србији, опет, истичу се по томе што се више жале на груб однос странака према запосленима.

СУДСКА ПРАКСА И КОРУПЦИЈЕ: "КОРУПТИВНА ЧВОРИШТА" И "КАНАЛИ" КОРУПЦИЈЕ

Судска администрација

Под судском администрацијом овде се подразумевају сви запослени у судовима који долазе у (радни) додир са судским предметима, а који нису судије. Истраживања корупције у другим земљама и друштвима у "транзицији" показала су да специфичне организационе структуре и процедуре у оквиру судске администрације могу учинити цео систем правосуђа подложнијим корупцији и допринети да се, првобитно експлана, корупција брзо утемељи као системска. Значај који судска администрација има у овом погледу простира из њене вишеструке улоге: као важне унутрашње потпоре раду судија и судских већа, с једне, и као "техничког" посредника између суда и странака који траже заштиту својих права, односно других институција правне државе са којима је судство функционално повезано, с друге стране. Судска администрација, стoga, не може да се посматра само као бирократска организациона структура чији је задатак манипулација и дистрибуција судских списка и материјала и обављање других правних и материјалних радњи које нису судовање у ужем смислу, већ и као важан механизам који обезбеђује квалитет рада судских већа, а тиме и потврду њихове независности. Добра организација

зација и функционисање судова у овом домену, стога, могу, својом унутрашњом логиком, да буду од приличног значаја за успешно сузбијање корупције у правосуђу и за повећање угледа правосудне бранше у јавности у целини.

Питање које се поставило и у овом истраживању о условима ширења корупције у нашем правосуђу јесте да ли, према мишљењу носилаца правосудних функција и запослених у судовима, типични видови организације рада у судовима и одговарајуће процедуре у току судских процеса садрже неке унутрашње организационе или процедуралне подстицаје за корупцију. Анализа судске праксе, а не само постојећих закона или свести људи, може да пружи одговор на питање зашто коришћење јавног положаја за прибављање личне користи, под неким околностима, има веће шансе да се успостави као норма. Она је посебно погодна за откривање стварне или потенцијалне појаве системске корупције при спровођењу закона. Наиме, неки специфични и уочљиви обрасци у организацији вршења послова судске администрације, као и велики степен дискреције и одсуство ефикасне контроле при поступању и сложеност правила којима су уређена њена поједина поступања (на пример, достављање), могу, "по природи ствари" омогућити судском персоналу, а преко њих и судијама да прибаве себи додатна незаконита средства за услуге које пружају. При томе, не само непостојање контроле, већ и унутрашња организација ових послова (расподела улога), непотребно усложњавање процедуре и непостојање јасних и јавних правила у раду, па и недостатак, односно избегавање употребе савремених материјалних средстава (комптеризација уз висок степен заштите, на пример) могу да воде поспешивању коруптивне праксе.

Манипулација судским документима

Нису сви елементи организације и све фазе судског поступка, ипак, подједнако "погодни" за манипулацију која има за циљ "усмеравање" коначне одлуке суда. Сматра се да су чиновници у судској писарници (у коју прво пристижу судски предмети), који имају велику аутономију у обављању свог посла, једна од "рањивих" тачака са становишта коруптивне праксе. Судским писарима, наиме, на располагању стоји велики број чинова којима може да се утиче на ток, односно исход судског процеса: датирање и антидатирање поднеска; за-

турање судских списка; манипулисање достављањем (недостатак повратнице); манипулисањем увидом у списе; манипулација садржајима предмета итд. Злоупотребе у оквиру ових поступака омогућавају манипулисање роковима, чиме се посредно утиче и на трајање судског процеса, односно време које протекне до његовог исхода. Само одлагање тог исхода, тј. одлагање доношења пресуде може имати значајан ефекат са становишта страна у спору, тако да оне могу бити заинтересоване да на ове судске чиновнике управу у те сврхе изврше коруптивни притисак. Такође, манипулација се може сводити и на селективан приступ списима (и увидом у списе), на које, иначе, све стране у спору имају право, што се мањом дешава приликом издавања преписа или фотокопирања. Најзад, постоји и могућност манипулације садржајима предмета која се, обично, своди на нестајање појединих поднесака или накнадно убаџивање поднесака у предмет; тиме се нека од страна у спору може довести у неравноправан положај, односно може се утицати на ток процеса, па и на саму пресуду, будући да се пресуда доноси, пре свега, на основу списка.

Мада испитаници, у целини гледано, пре одбацију него што потврђују постојање манипулације документацијом у појединим фазама судског поступка, ипак се могу "маркирати" неки поступци који би, према њиховом мишљењу, управо због своје учесталости, могли да буду "чворишта" корупције. (Табела 2)

У целини гледано, не више од 1/4 анкетираних правосудних професионалаца спремно је да "призна" да се у судској пракси релативно често среће са неким од наведених покушаја манипулације судском документацијом. Према оценама испитаника, тачке судског поступка које су најосетљивије, па и најподложније манипулацији, јесу принудна извршења пресуда, са чијим се (неоправданим) одлагањима учстало сусреће 25% испитаника, и успоравање или убрзавање достављања судских докумената и записника (које такође помиње 25%). Петина анкетираних наводи учстале неправилности приликом уручивања судских позива, док се сви остали нерегуларни поступци и неправилности прилично ретко запажају као релевантне појаве у нашој судској пракси.

Табела 2.
Врсте и учесталост манипулације судском документацијом

Врста поступака	Просек	% одговора "Веома често" и "често"	% одговора "Ретко" и "никада"	Ранг раширености
Одлагање принудног извршења	2.71	25	39	1 - 2
Успоравање или убрзавање достављања судских докумената	2.70	25	41	1-2
Намерно нарушавање правила у уручивању позива и других судских поднесака (недостатак повратнице)	2.50**	20	46	3
"Губљење" или затурање докумената	1.83**	7	71	4
Манипулација садржајем предмета и списка (избацивање или додавање појединачних поднесака)	1.67	5	78	5-8
Антидатирање поднесака	1.66	4	75	5-8
Омогућавање странкама само делимичног (селективног) увида у списе	1.59	3	79	5-8
Онемогућавање странкама увида у документа и записнике	1.58	2	79	5-8

Напомена: 1= јотово никада, 5= веома често

** Статистички значајна разлика од следећег ранга на нивоу p<0,01 (т-тест)

* Статистички значајна разлика од следећег ранга на нивоу p<0,05 (т-тест)

Када је реч о проценама учесталости манипулације судском документацијом најчешће се поларизују мишљења адвоката (који су и иначе иначе најкритичнији), с једне стране, и самих службеника судске администрације, односно судија, са друге. На пример, адвокати у 54% случајева указују на честе злоупотребе при достављању судских докумената, док судска администрација такве поступке готово да и не помиње. *Нетравилности приликом уручивања позива српранкама*, пак, чак 35% адвоката наводи као честе појаве, а преко половине службеника судске администрације изјављује да се то "готово никада не дешава". Око злоупотреба права српранака на увид у судске списе, размимоилазе се оцене судија и адвоката: први то негирају у потпуности (92% одговора "ретко" или "никада се не дешава"), док други у једној петини случајева оцењују да се то, ипак, "понекад" дешава; чак и једна десетина тужилаца указује на пропусте ове врсте. Губљење докумената као учесталу праксу углавном негирају сви испитаници, мада адвокати мање, а судски службеници сасвим изричито. Највеће разлике јављају се у оценама да ли и колико често постоје манипулације код одлагања принудних извршења: чак половина адвоката напомиње да се то често или готово увек дешава, а више од трећине службеника у судској администрацији да се то "готово никада" не дешава. Све наведене разлике су статистички значајне (хи квадрат тест, $p<0,01$).

Усмеравање предмета

Сматра се да процес усмеравања предмета ка "одговарајућем" судији може представљати један од основних механизма који омогућава корупцију у правосуђу. Брана оваквом понашању је примена начела "случајног судије" – странке не знају који ће судија водити њихов случај, па стога и не могу да га корумпирају. Мада и у нашем правосуђу, однедавно постоји законски регулисано начело "случајног судије"⁸, оно се не примењује доследно. Увек се, наиме, поставља питање технике којом се спроводи начело случајног судије у одређеном суду. Оно се може нарушити већ пристрасним завођењем предмета, што опет усмерава пажњу и на судску администрацију. Познајући редослед додељивања предмета судијама, манипулацијом у погледу редоследа завођења предмета пости-

⁸ Законски је уведено 1.1.2002. године.

же се његово усмеравање ка жељеном судији. Међутим, заобилажење метода случајног судије може бити последица спорно легитимног настојања председника суда да одговарајући предмет додели оном судији кога процени као најкомпетентнијег за ту врсту спора. У ствари, проблем са начелом случајног судије и јесте, по неким мишљењима, у томе што отежава максимално коришћење специјализованих знања и има негативних импликација на специјализацију судија. Такође, ово се начело у нашој судској пракси често сукобљава са неким другим усвојеним организационим принципима: на пример, правило да судови доносе годишњи распоред судија по областима (парнице, извршење, стечај, регистрација, казнени поступци итд.), поред осталог и у функцији специјализације судија, нарочито у мањим судовима, судовима са мањим бројем судија, умањује могућност да се у потпуности, односно на релевантан начин примени метода случајног судије.

Правило "случајног судије" које би требало да буде једна од гаранција непристрасности суђења, према мишљењу анкетираних, углавном се поштује у нашој судској пракси. Према оцени 51% испитаних, у судовима са којима су они повезани, ово правило се примењује "увек", а још 33% њих оцењује да се оно "најчешће" примењује; испод десетине испитаних наводи да се та метода, по правилу, не примењује у суду у коме они врше своју дужност. Мада су испитаници сагласни да се ово правило углавном поштује, између поједињих професионалних категорија постоје одређене разлике у проценама степена у којем је оно поштовано (тј. да ли се, заиста, поштује увек или постоје и изузети од правила). Рецимо, председници судова су готово једногласни у ставу да се правило "увек" примењује (79%), као, уосталом и највећи број других судских службеника (68%); адвокати мисле да је то пре чест (49%) него редован случај, док чак трећина тужилаца није упозната са овим проблемом. На разлике у овом погледу упућују и статистички различите просечне оцене које с једне стране дају адвокати, а са друге све остале правосудне професије (т-тест, $p<0,05$).

Постоје разлике и у мишљењима о евентуалним позитивним, односно негативним ефектима увођења правила "случајног судије". Позитивни ефекти, према оценама свих, ипак претежу над негативним. Готово 3/4 свих испитаника процењује да увођење овог правила може бити ефикасна брана корупцији (71%), а преко половине (54%) да оно спречава појаву рутине и засићености судија појединим врстама предмета.

Не постоји статистички значајна разлика у одговорима на ова питања судија и адвоката – и једни и други се слажу о благотворном дејству правила “случајног судије” на спрећавању појаве корупције и рутине. Насупрот томе, око половине испитаника, ипак, види и негативне последице примене овог правила: они постављају питање да ли то онемогућава најкомпетентијем судији да води одговарајући предмет (48%), односно да ли то онемогућава специјализацију судија (45%). Проблем специјализације учествалије од осталих наводе саме судије, а такође и испитаници из Војводине, а проблем компетентности они који припадају београдском правосуђу (хи квадрат тест, $p<0,05$).

Председници судова указују и на неке објективне околности које их спречавају да увек поштују правило "случајног судије", односно на тешкоће на које при том наилазе. Док трећина изјављује да нема никаквих тешкоћа у примени овог правила, остали наводе првенствено преоптерећеност судија као проблем, а затим постојање неких објективних препрека: ограниченошт годишњим распоредом судија по областима и честа флуктуација судијског кадра. Мада се помиње и проблем некомпетентности судија, он није истакнут у први план. Иначе, према исказима судија, у готово свим судовима постоји пракса прављења годишњег распореда судија; међутим, адвокати имају нешто слабији увид у ову праксу (12% одговара да у судовима у којима они заступају оваква пракса не постоји).

Анџажовање судских вештака

Постоје добри разлози за веровање да корупција у судовима може релативно лако да се одвија учешћем вештака који дају пристрасна мишљења о ствари у спору. Пошто вештаци никоме директно не полажу рачуне за своје (евентуално пристрасно или нестручно) вештачење, а често одлучујуће утичу на доношење пресуде, они су погодни да постану кључна карика у ланцу корупције у којем могу да учествују и адвокати и судије. Сви они могу да се “сакрију” иза вештакове експертизе (чија је пристрасност, иначе, мање уочљива) или, пак, вештак може да наступа само у спрези са судијом. У сваком случају, судија је тај који одлучује о току поступка, приhvата или одбија извођење одређених доказа и процењује њихову доказну снагу, одлучује о извођењу доказа вештачењем и одређујући вештака, а и у позицији је да стално бира исто лице

у том својству, или да га бира по свом слободном нахођењу. Тиме се ствара погодан простор за корупционашке аранжмане у којима они могу заједно да учествују у доношењу пристрасне пресуде, вештак лажним налазом и мишљењем, судија прихватајући такав “доказ”, и да деле приходе од корупције. Вештачења се посебно често користе код спорова у привреди (процене и надокнада штете, финансијске трансакције, стечајеви, ранија ревалоризација новчаних обавеза и слично), тако да посебно у привредним споровима могу да буду критичне тачке за појаву корупције. Мада, у принципу, судије могу да ангажују само оне експерте који се налазе на листи сталних (овлашћених) судских вештака, постоје и изузети случајеви да је могуће да користе дискреционо право и изаберу вештака изван листе. Постоји извесна законска празнина у погледу регулисања положаја вештака (тј. ко може бити вештак, како може да поступа, коме одговара итд.). У том смислу, није без значаја да се листа вештака формира при Министарству правде на прилично нетранспарентан начин. Пошто је судија тај који, на захтев неке од странака у спору, или по сопственом нахођењу, има дискреционо право да ангажује вештака, већ сама одлука да ли ће доћи до вештачења или не, носи собом опасност од могуће пристрасности. Такође, судија самостално доноси одлуку и о томе да ли је потребно супрлевештачење и бира вештака који ће да га спроведе са истог списка овлашћених вештака.

Испитивање праксе и процедура које се користе приликом ангажовања вештака у споровима у привреди управо је у функцији анализе услова који могу довести до корупције у правосуђу. Одговори адвоката на питање о томе ко је најчешће тражио вештачење у споровима које су заступали показују да су релативно ретки случајеви када судије – без предлога странака у спору – ангажују вештаке.

**Табела 3.
Ко је тражио вештачење? (одговори адвоката у%)**

Ко тражи вештачење?	Релативна учесталост случајева		
	Ретко	Релативно често	Увек
Судија	67	14	14
Адвокат (страница)	17	37	42
Супротна страна	28	39	26

Нешто више од 2/3 анкетираних адвоката наводи да се ретко дешава да се вештак ангажује на предлог самог судије, а тек нешто више од десетине да је то готово редован случај. Вештачење у споровима у привреди које су адвокати водили, према њиховим сопственим исказима, најчешће траже они сами (31% одговора "у готово свим случајевима"), готово двоструко чешће него супротна страна у спору. Процене адвоката које се тичу праксе ангажовања вештака у споровима у привреди углавном се поклапају са искуствима самих судија, односно председника судова. Највећи број судија (41%) саопштава, наиме, да се изузетно ретко дешава да они сами предложе вештачење (свега око десетине тврди да је то редовно случај) те да вештаке најчешће ангажују на захтев једне од страна у спору.

Адвокати најчешће саопштавају да им се позивање вештака исплатило, односно да је вештаков налаз по правилу (1/4 одговора) или најчешће (1/5) био у корист њихове стране; мање од десетине признаје да су такви случајеви ретки. Судећи према овим проценама, рекло би се да адвокати имају разлога да буду задовољни квалитетом вештачења, односно да не сумњају у постојање пристрасног вештачења у нашој судској пракси. Овај став делимично се потврђује, али делимично и оповргава одговорима на директна питања о компетентности вештака, квалитету и непристрасности њиховог вештачења (табела 4.).

Табела 4.
Просечна оцена појединачних аспеката вештачења⁹

	Компетентност	Квалитет	Непристрасност
Судије	3,96	3,92	3,99
Адвокати	3,30	3,30	3,39
Укупно	3,63	3,61	3,69

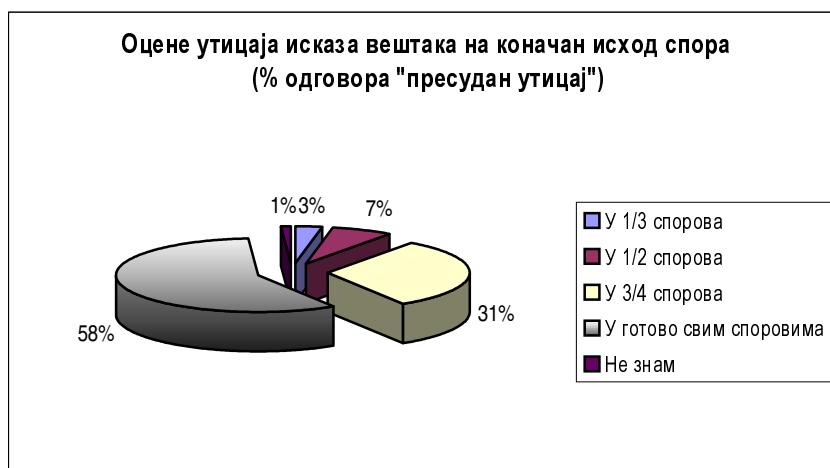
Када се посматрају одговори у тоталу, судије и адвокати показују релативно задовољство нивоом компетентности и непристрасности вештака, односно квалитетом вештачења у судским споровима у привреди. Просечне оцене задовољства сваком од наведених особина су исте – не постоји статистички значајна разлика између њих самих – а све су статистички

⁹ Оцене се крећу у опсегу од 1 (веома незадовољан) до 5 (веома задовољан).

значајно веће од теоријског просека оцене од 3,00 (т-тест, $p<0,01$). Изражено у процентима (када се изоставе одговори "не знам") преко педесет одсто испитаника манифестије задовољство, нешто више од трећине амбиваленцију ("и задовољан и незадовољан"), а испод десетине незадовољство. Ипак, приметне су значајне разлике у обиму задовољства адвоката, с једне и судија, са друге стране. Мада би се, због претходног налаза, очекивало другачије, адвокати далеко чешће изражавају амбивалентност него задовољство радом вештака – разлика је статистички значајна у сва три случаја (т-тест, $p<0,01$).

Знатан број адвоката (више од половине) тврди да је у готово свим случајевима спорова у привреди које су водили судија у потпуности прихватио налазе вештака и на основу тих налаза пресудио (а свега 3% да је то ретко био случај), што указује на значајан уплив вештачења и вештаковог исказа на пресуде у споровима у привреди. Овакви одговори адвоката, такође, могу указивати на праксу учсталог "покривања" судијске одлуке налазима вештака, тј. да је исказ вештака не само значајан, већ најчешће пресудан за доношење судијске одлуке, односно да се судије на овакав начин "крију" иза вештака приликом пресуђивања. (Графикон 4)

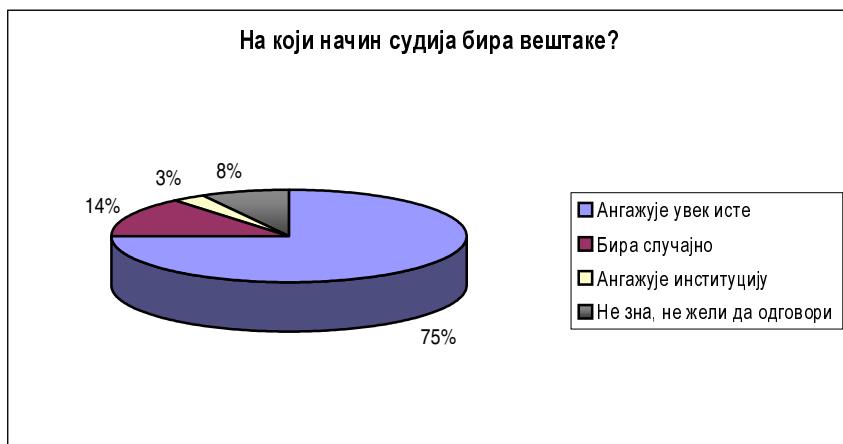
Графикон 4.



Управо зато што је вештаков исказ често пресудан за доношење судијске одлуке и што странке пред судом не могу да ангажују сопственог вештака (па се претрес не може претворити у "битку вештака") непристрасност приликом избора вештака требало би да буде гаранција непристраснос-

ти самог суђења. Судећи према искуству анкетираних, одлучивање о избору конкретног вештака у нашој судској пракси зависи, пре свега од нахођења судије. Стога управо овај избор може да представља један од критичних момената за појаву корупције. Према налазима анкете, највећи број судија (75%) ангажује увек исте, њима познате, вештаке, које бира на основу ранијих импресија и искустава, односно свог слободног уверења о њиховој стручности и поузданости. Само мањи судија број бира вештака случајним избором – тј. особу са листе сталних судских вештака (15%) – а још мањи број (3%) ангажује Градски завод за вештачење или сличну институцију која онда одређује конкретну особу. То значи да постоји велики удео дискреционог права у избору вештака, што собом носи опасност пристрасности, тј. уплива "познанства", "хало-ефекта" и слободне импресије. Индикативна по себи јесте чињеница да чак 1/3 председника судова није упозната са начином избора вештака у њиховом суду, односно да нису били у стању (или нису желели) да дају одговор на ово питање (Графикон 5)

Графикон 5.



Када је реч о пракси вештачења у споровима у привреди, према искуствима испитаника, прилично ретко долази до захтева за супервештачењем – налази анкете показују да 20% судија и адвоката није тражило супервештачење ни у једном спору који су водили, а 54% су то захтевали али тек у мањем броју случајева (у мање од десетине спорова које су водили). Мање искусне судије и адвокати (они са стажом у правосуђу

мањим од 10 година) знатно чешће од осталих избегавају да траже супервештачење. Супервештачењу, у суштини, више прибегавају они припадници правосудних професија који су склони мишљењу да је корупција у правосуђу значајно заступљена, што указује на то да се оно, између осталог, користи као мера и/или провера непристрасности и некорумпираности учесника у судском процесу. Адвокати, иначе, и у овом случају тврде да судије у споровима у привреди, најчешће прихватају налазе супервештака и на основу њих пресуђују (57% – "у свим случајевима").

Захтев за изузеће судије

Судија има кључно место у сваком судском поступку, будући да је у њему централна и неспорна фигура. Управо стога често се злоупотребљава захтев за изузеће судија, а то може да се чини и у циљу одуговлачања судског поступка. У том смислу је процедура изузећа, односно процес доношења одлуке о изузећу (коју врши председник суда, односно за председника суда председник вишег суда), још једна "сива зона" у којој се можда може појавити корупциони притисак.

Међутим, тражење изузећа судије може и само по себи бити знак сумње једне од странака у пристрасност суђења (па и сумње у пристрасности која је ефекат корумпованости). Ипак, у нашој анкети адвокати најчешће тврде да се никада није десило (50%), односно да се веома ретко дешавало (25%) да они сами траже изузеће судије у споровима које су водили; приближно 20% то, ипак, понекад чини, а свега 3% такав захтев у току судског процеса редовно испоставља. Судије које су одговарале на исто питање (о учесталости захтева за њиховим изузећем) имају тек нешто другачије виђење: 30% њих потврђује изјаве адвоката да никада није тражено њихово изузеће, а најчешће кажу да се оно веома ретко тражи (47% одговора). Тек више од десетине (13%) признаје да се захтеви за изузећем појављују с времена на време, а свега 1% саопштава да се такво нешто дешава чешће. Ипак, не постоји статистички значајна разлика у одговорима између судија и адвоката. Иначе, судије и председници судова три пута учествалије од адвоката (9%) пропуштају да одговоре на ово питање, вероватно зато што га сматрају неком врстом провере сопственог рада. На основу ових података стиче се утисак да се захтев за изузећем судије у пракси користи ређе него што се уобичаје-

но мисли, те да се ова институција теже него што изгледа може злоупотребити у функцији коруптивног притиска и да више служи (када није оправдана, односно када се не ради о изузету у ужем смислу, по сили закона), као средство за одуго-влачење поступка.

Расправни записник

Састављање записника (као основног документа на основу којег се доноси одлука у спору, решава жалба на првостепену пресуду, итд.) представља један од кључних момената сваког суђења. Будући да може битно да утиче на процену квалитета, па и непристрасности суђења и донесене пресуде, процес састављања записника може се сматрати "критичним" и са становишта анализе услова који погодују појави коруптивног притиска. По природи ствари, а посебно у условима технолошке заосталости судова и лоше организације судске администрације, процес састављања записника носи велики ризик пристрасне интерпретације и погрешног бележења исказа учесника у претресу, односно странака и њихових заступника, сведока и вештака. Штавише, сматра се (а то је и једна од радних хипотеза овог истраживања) да манипулација записником, који представља једини званични писани траг тока главне расправе, спада у најпродуктивније технике којима се користе корумпиране, односно пристрасне судије. Судија који суверено влада извођењем доказног поступка има одлучујући утицај и на форму и на садржај записника. Зато није свеједно које начине, односно технике поједине судије примењују приликом формулисања записника: право несавршености неке од ових техника могу да се искористе у сврху промене смисла исказа, наглашавања или изостављања поједињих његових делова, односно потпуног обесмишљавања исказа учесника у претресу, односно судском процесу, што се потом користи као основа за доношење погрешних, односно пристрасних пресуда. Лоша интерпретација исказа у записнику не мора да буде само последица корупције, већ и неких других, ненамерних грешака и непогодности (грешке записничара, бука и слично), али у сваком случају условљава некоректно, можда и пристрасно формулисање записника, односно може да води нарушавању начела непристрасности приликом доношења одлука.

У нашој судској пракси ретка је употреба стенограма, а још ређе коришћење сложенијих аудиовизуелних техника бележења тока расправе. Најчешћа техника која се користи јесте да судија диктира текст записника који се бележи употребом (електричне) писаће машине. Стога, најчешћи метод формулисања записника, према исказима самих судија, јесте да се саслуша исказ учесника у поступку (странке, пуномоћници, сведока, вештака) у целини (или у деловима), а онда дактилографу диктира, слободно интерпретирана, његова суштина (79% одговора). У пракси се сасвим ретко користи диктирање реченице по реченицу исказа (3%), а нешто је учествалији "комбиновани метод" (13%). Највећи број судија не суочава се са посебним тешкоћама или проблемима приликом састављања записника (око 47% одговора), док су за нешто више од трећине судија проблеми чисто техничке природе (и односе се на брзину куцања, непостојање стенографа, недостатак аудио-опреме). Тек у нешто мање од десетине случајева наводе се проблеми са формулисањем суштине исказа и његовог разумевања (Графикон 6).

Графикон 6.



Напомена: збир процената је већи од 100 зато што је било могуће дати више одговора

Како судије, тако и адвокати наводе да су примедбе на записник са суђења у случајевима који су водили или засупали углавном ретке (у мање од 10% случајева) или да уопште не постоје (преко 80% одговора). Ипак, постоји статистички значајна разлика у односу на одговоре које су на исто питање дале судије, тако да адвокати сматрају да се примедбе јављају нешто чешће (t-тест, $p<0,01$). На релативно

високу поузданост записника упућују и процене учесталости исправљања записника: у споровима у којима су готово сви они учествовали, оваквих случајева готово да и није било, или су били сасвим ретки (92%).

Нешто профилисанија (и прецизнија) слика о проблемима везаним за састављање записника са суђења добија се када се анализирају специфичне примедбе адвоката на поједине манифестације пристрасности судија у току овог процеса. Адвокати наводе своја искуства која показују учстало јављање неких неправилности и покушаја манипулације од стране судија који суде у споровима у привреди приликом састављања записника (Табела 5):

Табела 5.
Најчешће неправилности приликом састављања записника - одговори адвоката (у %)

Неправилности	Просек	Често	Понекад	Ретко
Неразумевање онога што је речено	3.00	26	42	26
Несувисле или неразумљиве - реченице у записнику	2.84	25	36	26
Намерно произвољно тумачење онога што је на суду речено	2.61	21	32	46
Намерно изостављање нечег што је речено или уметање нечега што није речено	2.57**	18	33	49
Судија је пристрасно формулисао записник	2.35	11	31	57

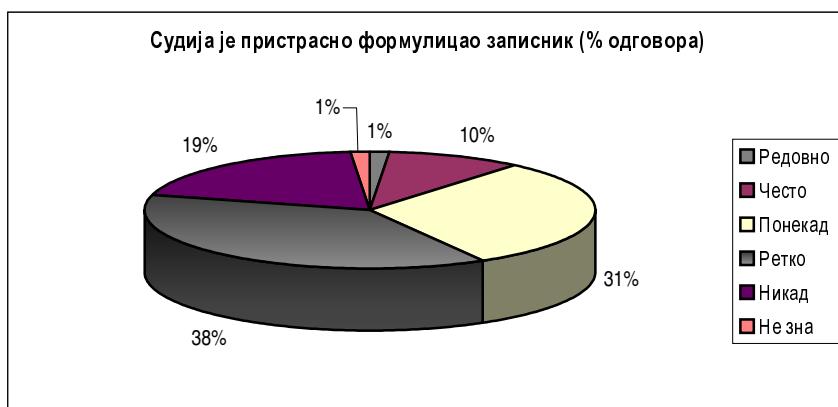
Найомена: 1=Никада 5= Редовно

** Статистички значајна разлика од следећег ранга на нивоу $p<0,01$ (т-тест)

На основу података из горње табеле може се стећи утисак да испитаници виде неправилности приликом састављања записника пре као производ неразумевања и невештог формулисања онога што је речено, него намерног покушаја судије да искриви смисао исказа. Ипак, око петине анкетираних адвоката сматра да постоје и релативно чести покушаји намерне манипулације записником (произвољног тумачења, намерног изостављања и слично), а по мишљењу десетине њих отворени покушаји пристрасног формулисања записника су, чак, редовна појава. Треба имати у виду да разлике у просеч-

ној оцени нису статистички значајне у свим случајевима (попнућеним одговорима), осим у случају одговора да је судија пристрасно формулисао записник, будући да је фреквенција појављивања овог случаја, према одговорима испитаника, статистички значајно мања (т-тест, $p<0,01$) од осталих облика неправилности при формулисању записника. (Графикон 7).

Графикон 7.



Већина испитаних судија и адвоката сматра да је увођење савршенијих техника бележења исказа најефикаснија метода за спречавање злоупотреба или грешака приликом формулисања записника са суђења (71%), што показује да су правосудне професије жељне увођења савремених технологија у обављање њиховог посла. Настојање да се (на лицу места) постигне сагласност свих страна око формулатије закључчака представља најбоље решење овог проблема и начин спречавања манипулација око десетине испитаних, а следећа десетина сматра да уопште нема потребе за увођењем неких додатних мера обезбеђивања објективности записника. Председници судова и овог пута учествалије од других избегавају одговор (1/5).

Ток поступајка и доношење пресуда

Будући да судије имају централну и одлучујућу улогу у судском процесу, шира јавност најчешће везује своју представу о корупцији у правосуђу управо за ову професију. Независно од те перцепције, искуство је показало (па су и такве хипотезе формулисане) да судија, као учесник у корупцији, мо-

же посредно и непосредно да злоупотреби своју моћ и то на неколико следећих начина:

- € тако што директно нарушава принцип непристрасности у корист једне од страна доносећи погрешну, односно пристрасну пресуду;
- € затим, на тај начин што утиче на ток суђења, тенденциозно га усмеравајући у одређеном смеру, што онда, неминовно, резултује пристрасном пресудом (прихваташњем или одбијањем појединих доказних средстава, на пример);
- € непотребним одуговлачењем суђења, тј. одлагањем доношење пресуде која је непристрасна, односно која је против интереса коруптора;
- € неоправданим усвајањем или неоправданим одбијањем привремених мера, чиме погодује једну од странака, нарочито када у праћење дугим поступком у главној ствари;
- € најзад, прављењем намерних процедуралних грешака чији је циљ поништавање пресуде и понављање поступка тј. одуговлачење судског процеса и правоснажне пресуде.¹⁰

Поред начина на који се води расправни записник, анкетом су захваћена још нека питања која могу да буду индикатор пристрасности у начину управљања поступком.

Тако је у односу на поштавање начела обостраног саслушања, односно могућност коришћења свих процесних овлашћења странака, постављено питање могућности увида у списе предмета. Искуства адвоката у споровима у привреди у којима су они били заступници показују да су сасвим ретки случајеви када судије онемогућавају странкама увид у судске списе (65% одговара "никада се не дешава"). Нешто чешће, међутим, апострофирају се ненамерне процедуралне грешке које, по њиховом суду, произистичу пре из нестручности него из тенденциозне пристрасности судија. Такође, мањи број адвоката (15%) види проблем у чињеници да у доказном поступку судија одређује вештачење и када то није неопходно.

У ствари, оно што се судијама најчешће замера јесте одуговлачење процеса. Више од половине анкетираних адвоката сматра, наиме, да се судије повремено користе непотребним одуговлачењем процеса, а нешто испод трећине мисли да је

¹⁰ Ради се о прављењу намерне процедуралне грешке на штету коруптора, односно у корист друге стране. То омогућава коруптору да се жали и да у другом степену добије враћање предмета на поновно одлучивање, односно пресуђивање првостепеном органу на коме је и направљена та процедурална грешка.

то чак редовна пракса која може утицати на непристрасност суђења. Укупна дистрибуција одговора приказана је на следећој табели (Табела 6):

Табела 6.
Колико често судије, по мишљењу адвоката...(у%)

Поступци	Просечна оцена ¹¹	По правилу	Понекад	Никад
Непотребно одуговлачење	1,83**	29	58	12
Ненамерно праве грешке у процедури	1,96	11	76	7
Нестручно (необјективно) воде процес (саслушање, записник)	2,03	11	72	14
Предлажу вештачење и када то није неопходно	2,09	15	57	24
Доносе пристрасне (погрешне) пресуде	2,10**	-	87	10
Намерно праве грешке у процедури	2,33**	1	57	31
Онемогућавају странкама увид у списе и документа	2,66	3	26	65

Збир до 100% = Не знам

** Статистички значајна разлика од следећег ранга на нивоу p<0,01 (т-тест)

Ови одговори делимично потврђују интуитиван закључак да је директно пристрасно пресуђивање, чак и од стране корумпираних судија, нешто чему се ипак ретко прибегава. С једне стране, индикативно је да адвокати ни у једном случају не помињу погрешно или пристрасно доношење пресуде као појаву која редовно прати спорове у привреди, али чак 87% одговара да се овако нешто "понекад дешава". С друге стране, међутим, просечна оцена учсталости доношења пристрасних (погрешних) пресуда, статистички значајно је ниже једино од непотребног одуговлачења суђења и ненамерног прављења грешака у процедури, односно није статистички значајно различита од необјективног вођења поступка и налагања вештачења и када то није потребно. Одлагање доношења

¹¹ Оцене се крећу од 1 – то се по правилу дешава, до 3 – то се никад не дешава.

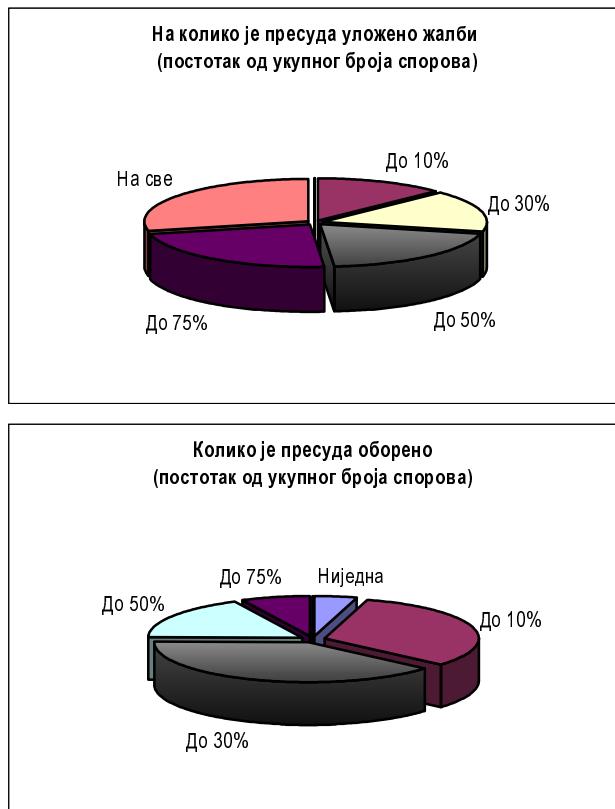
пресуде, је међутим, од суштинског значаја, јер, на пример, дужник који корумпира правосудне органе у пословном смислу, односно у смислу управљања сопственим новчаним токовима добија јако много. Корупција ове врсте је, стoga, често ефикасно средство које може утицати на убрзавање или успоравање процеса, зависно од интереса коруптора.

Резултати анкете адвоката показују да се намерно прављење грешака у процедуре као метод рада на одлагању окончања поступка релативно ретко примењује, чак ређе него доношење пристрасне пресуде у корист коруптора. Ипак, поставља се питање у којој мери адвокати могу да процене да ли се ради о намерном или, према резултатима анкете далеко расиренијем, ненамерном прављењу грешака у процедуре. У том смислу, добијени резултат не представља емпиријску основу за одбацивање хипотезе о намерном прављењу грешака као методу који користе корумпирани судије. Насупрот томе, изгледа да је извесно да онемогућавање странкама увида у документа не представља значајан механизам за пристрасан утицај на ток судског процеса.

У прилог томе да судије ретко злоупотребљавају своју моћ директним доношењем пристрасних незаконитих пресуда, посредно говоре и *оцене* броја потврђених, односно оборених пресуда од стране виших судских инстанци. Не ради се о објективном статистичком податку, већ о процени учесника анкете, која посредно указује на њихов став о ваљаности првостепених поступака. Одговарајући на питање о броју оборених пресуда у споровима у привреди које су заступали у последње три године, трећина адвоката оцењује да их је оборено веома мало (мање од 10%), а још нешто више од трећине да их је оборено тек око 30%; то уједно значи да, укупно, само нешто више од петине њих тврди да је постотак оборених пресуда већи од овога. Процене о броју оборених пресуда занимљиво је упоредити са проценама броја уложених жалби на донете пресуде, што је, по свему судећи, честа практика адвоката. Жалба би иначе, начелно посматрано, могла да представља значајну брану против корупције у првостепеним судовима. (Услов је да нема коруптивне спреге у вертикалном судском ланцу).

Следећи графикони упоредно приказују како се крећу процене адвоката у погледу броја уложених жалби и оборених пресуда у споровима у привреди које су сами водили (Графикони 8 и 9).

Графикони 8. и 9.
Процене адвоката о броју поднесених жалби и оборених пресуда у споровима које су заступали

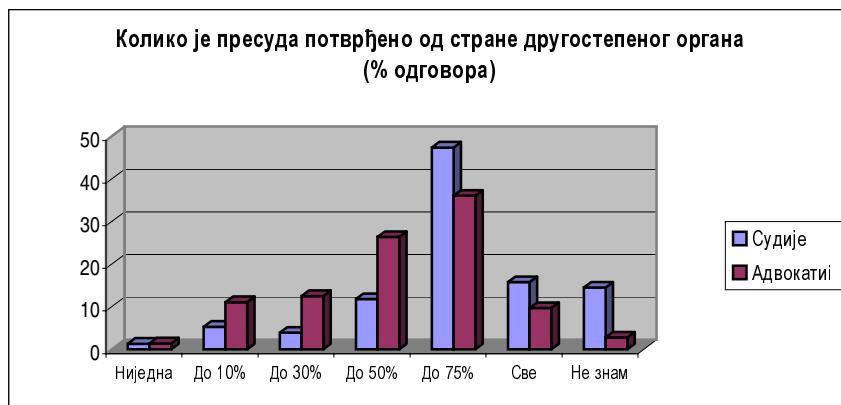


Напомена: Без одговора "Не знам"

Из приказа се види да, збирно посматрано, готово половина адвоката тврди да је "у готово свим случајевима", или најмање у 75% случајева, уложена жалба на пресуде; али, истовремено, како смо већ напоменули, највећи број, преко две трећине, процењује да је оборених пресуда мање од 30%, односно да их је чак мање од 10%. То указује на чињеницу да се улагање жалби на пресуде у споровима у привреди, у првостепеном поступку, већином показало неделотоврним.

Процене адвоката о "судбини" донесених пресуда у споровима у привреди не подударају се у свим случајевима са онима које износе саме судије (председници судова). Судије су, на пример, склоне да умање, а адвокати да увећају, број оборених пресуда, а слично је и са проценама броја уложених жалби на пресуде. Такође, судије чешће од адвоката наводе да је другостепни орган потврдио већину њихових пресуда (Графикон 10).

Графикон 10.



Највећи број судија (половина испитаних) изјављује да је жалба на пресуде које су донели уложена у мање од 30% случајева; трећина "признаје" да је жалба уложена на преко 50% пресуда, док знатан део (1/5) избегава одговор. Судећи по подацима, улагање жалби је карактеристичније за пресуде војвођанских судија него за пресуде судија из осталих региона. Исти проценат (око 50%) судија саопштава да су њихове пресуде у последње три године биле релативно ретко обаране (у мање од десетине случајева), а нешто испод трећине признаје да је укупно било оборено до 30% пресуда које су донели. С друге стране, већина тврди да је другостепени орган – у више од 75% случајева – потврдио њихове пресуде. Врховни суд, такође, у последње три године, према добијеним одговорима, у поступку по правним лековима, пре потврђује него што обара пресуде већине анкетираних судија. Очигледно је да су спровођење ове анкете судије доживеле као неку врсту провере сопственог рада, тако да су настојале да га прикажу у повољнијем светлу, мада се исто може рећи и за припаднике адвокатске бранше. Судије, међутим, на овај начин могу и да прикривају неквалитетност својих пресуда.

Истражни љосићак

Акцент у овом истраживању био је на парничном поступку у трговинским стварима, али су обухваћена нека питања казнених поступака, такође у области привреде. Постоји неколико осетљивих тачака које погодују појави корупције у истражном поступку. Нека законска решења вероватно нужно дају велика дискрециона овлашћења истражном судији и, доцније, тужиоцу, због којих они могу бити изложени (и

евентуално могу подлећи) јаким коруптивним притисцима. Широко право истражног судије да покрене поступак или одбаци кривичну пријаву по слободној процени додатно се проширује услед постојања бланкетних и широко дефинисаних кривичних дела у области привредног криминала (на пример, квалификације као што су: "закључење штетног уговора", " злоупотреба службеног положаја" и слично). У практици постоје, такође, проблеми у погледу поделе надлежности и моћи и усклађености деловања између истражних судија, јавних тужилаца и полицијских истражитеља, што указује да привидно јасне законске дефиниције могу да створе и негативан и позитиван сукоб надлежности. Истражни судија је у позицији не само да процењује оправданост покретања или обустављања истражног поступка, већ и да утиче на саму процедуру истраге (на пример, процењујући неопходност реконструкције случаја или догађаја). Посебно дискреционо право којим располаже истражни судија односи се на одређивање (или укидање) притвора и дужине његовог трајања, а то подразумева претходно квалификање кривичног дела. Свака од ових дискреционих одлука – покретање кривичног поступка, квалификација дела, одређивање, скраћивање или укидање притвора – могу бити мере које се предузимају или се не предузимају увек ради заштите друштва, већ под утицајем различитих (политичких, криминалних или коруптивних) притисака.

Због свега што је напред наведено, једна од хипотеза истраживања корупције у правосуђу јесте да неуобичајена учесталост аката као што су обустављање кривичних поступака, односно увођење или укидање притвора, који се везују за одређено службено лице (или суд), може бити индикација неправилности у раду (па и корумпираности) истражних судија. Ову хипотезу било је тешко, практично немогуће непосредно проверити пошто у узорак није ушао ни један истражни судија; подаци о учесталости оваквих одлука прикупљени су на основу одговора који су дали председници судова и друге судије који, међутим, или нису располагали одговарајућим подацима или нису били вољни да их изнесу. Тако, више од половине (57%) анкетираних судија није знало колико је, у последње три године, донето или укинуто решења о притвору у случајевима кривичних дела повезаних са привредом која су била у њиховој надлежности. Судећи по одговорима трећине судија, решење о притвору није донето ни у једном случају, док десетина тврди да је таквих решења било мање

од 10% у односу на број покренутих поступака. Слична неинформисаност карактерише судије и када је реч о броју решења којима се укида притвор: 39% наводи да решења о укидању притвора уопште није било, а 4% да их је било веома мало.

Подизање оптужнице

Истражни судија своје налазе и информације о могућој инкриминацији доставља тужиоцу који је следећи важан чинилац у ланцу доношења одлука (о подизању оптужнице) и изложен је сличним искушењима и притисцима. Тужилац, такође, ужива велико дискреционо право које се заснива на праву процене степена друштвене опасности и коначне квалификације учињеног дела. Ове две процене (и широко постављене дискреције) тужиоца међусобно су повезане пошто квалификација дела одређује количину друштвене опасности која му се приписује и *vice versa*.

Према исказима анкетираних тужилаца, релативно висок број пријава за кривична дела у привреди која су била у њиховој надлежности у последње три године, резултирало је подизањем оптужнице. Највећи број њих процењује да је оптужница подигнута у 75% случајева (41% одговора), а једна трећина мисли да је тај однос био отприлике пола-половине. Мали је проценат одбачених пријава (око пет одсто). Индикативно је да је број одбачених пријава нешто већи када се ради о тужиоцима са мањим стажом у правосуђу. Основни разлог одбацивања пријава за кривична дела у привреди који тужиоци наводе јесте недостатак доказа (наводи се у 95% случајева). Разлози које тужиоци наводе као друге по значају су следећи:

Табела 7.

Други важан разлог одбацивања пријава за кривична дела у привреди

Разлог	% одговора
Незната друштвена опасност учињеног дела	32
Бесмислена инкриминација	23
Процедуралне грешке	9
Недовољно доказа	4
Нечији притисак унутар тужилаштва	5
Нечији притисак изван тужилаштва	0
Не знам	27

Као што се из табеле види, ови разлози укључују, пре свега, процене о "незнатној друштвеној опасности учињеног дела" и о "бесмисленој инкриминацији". Велика учсталост одговора који упућују на бесмислену инкриминацију као разлог за обустављање поступка показује да је дошло време за темељиту ревизију кривичног законодавства на плану привредног криминала. За готово трећину тужилаца, међутим, неки други разлог за одбацивање пријава, осим недостатка доказа, није релевантан.

ПЕРЦЕПЦИЈЕ РАШИРЕНОСТИ КОРУПЦИЈЕ

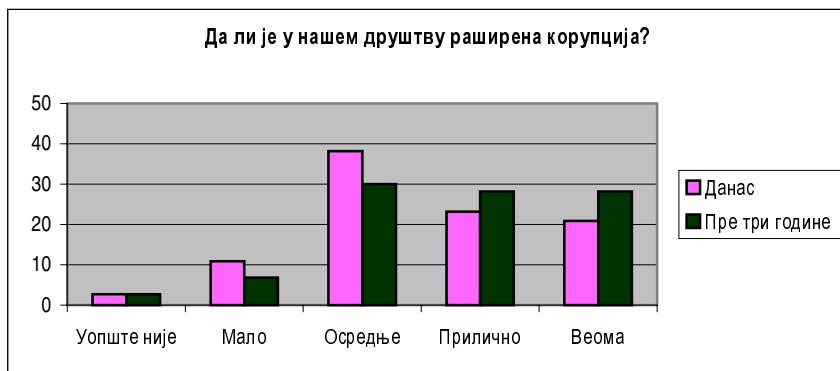
У претходном делу извештаја размотрили смо нека организациона, административна и процедурална решења која могу бити погодна основа за појаву и ширење корупције у правосуђу. Субјективне предиспозиције коруптивног понашања представљају комплементарни аспект проблема, а садржане су у перцепцијама, ставовима и вредностима људи који раде у правосуђу. Они представљају основу специфичне "психолошке климе" која може да погодује (или да се супротстави) успостављању корупције као својеврсне норме понашања у некој организацији или друштвеном систему. Наша анализа обухватила је субјективна опажања и уверења запослених у правосуђу која се односе на раширеност, "носиоце", основне узроке, оправданост и начине сузбијања корупције у правосуђу, пошто се пошло од претпоставке да управо она могу најбоље да послуже као основа за објашњење и предвиђање коруптивног понашања.

Раширеност корупције у друштву у целини и правосуђу

Налази истраживања показују да правосудне професије виде данашње друштво Србије пре као корумпирено него не-корумпирено, али би се ипак могло рећи да преовлађују мишљења да је корупција у друштву тек осредње раширена. Просечна оцена степена раширености корупције у Србији данас, добијена на основу заједничких процена анкетираних (на скали од 1 = уопште није раширена, до 5 = веома раширена) је 3,51, што је статистички значајно различито (више) од теоријског просека који износи 3,00 (т-тест, $p < 0,01$). Процене испитаника су, такође, да је корупција у друштву, у поређењу са

стањем од пре три године смањена (Графикон 11), будући да је просечна оцена стања од пре три године 3,75 – постоји статистички значајна разлика између ове две оцене (т-тест, $p<0,01$).

Графикон 11.
Оцене раширености корупције у друштву у целини – данас
и пре три године



Испитаници који припадају адвокатској професији показују већи скептицизам и критичност када оцењују размере корупције у друштву: просечна оцена износи 3,86, што је статистички значајно различито од опште просечне оцене (т-тест, $p<0,01$). Насупрот томе, просечне оцене раширености корупције које дају нижи судски чиновници нешто су испод просека: просечна оцена износи 3,18, што је статистички значајно различито од опште просечне оцене (т-тест, $p<0,05$). То може да значи да је њихова слика о друштву повољнија, или је, пак, потреба да се ствари прикажу у бољем светлу већа.

Просечна оцена распрострањености корупције у правосуђу које дају правосудне професије у целини износи 2,22¹² и статистички је значајно различита (нижа) од просечна оцене распрострањености корупције у друштву (т-тест, $p<0,05$). У целини посматрано, 21 % анкетираних из правосудних професија сматра да је корупција у правосуђу знатно раширена, 64% сматра да је раширена, али у мањем степену, док 15% уопште не даје своје процене. Налази истраживања показују да, оне категорије испитаника које виде корупцију као озбиљнији друштвени проблем, чешће везују ову појаву и за област правосуђа – ова веза је статистички значајна (хи квадрат).

¹² Оцене се крећу од 1 – готово нико у правосуђу није укључен у корупцију до 5 – готово сви у правосуђу су укључени у корупцију.

драт тест, $p<0,05$). То показује и постојање статистички значајне оцене коефицијента корелације између ове две варијабле ($r = 0,35$, двосмерни т-тест, $p<0,01$).

Стање у привредном правосуђу, када је реч о раширености корупције, у поређењу са стањем у друштву и правосуђу уопште оцењује се као неупоредиво боље, односно посматра се са много мање критичности: просечна оцена у овом случају износи 2,05 и статистички је значајно различита од просечне оцене раширености корупције у друштву, односно раширености корупције у правосуђу у целини (т-тест, $p<0,01$). Очигледно је да постоји велика субјективност при давању ових одговора и да степен критичности опада како се ниво анализе приближава испитанику.

Графикон 12.



Најбитније разлике у оценама обима корупције у привредном правосуђу постоје између адвоката, с једне, и судија, односно судских чиновника, са друге стране. Просечне оцене распорострањености корупције у правосуђу адвоката (просечна оцена 2,65) и судија (просечна оцена 1,90) статистички су значајно различите (т-тест, $p<0,01$). Око 39% адвоката мисли да је већина или значајан број запослених у правосуђу умешано у корупцију, а 43% мисли да је реч само о мањем броју корумпираних, док свега 11% у потпуности одбацује идеју да у тој области уопште постоји корупција. Поређења ради, свега 6-7% судија и признаје да се уопште може говорити о корупцији у привредном правосуђу. При том, изузетно велики број тужилаца (27%), судија (19%) и других судских чиновника (14%) избегава да одговори на ово питање. Велики број испитаника који не жели да одговори на питања о корупцији у својим редовима сасвим је очекивана појава. Једно од могућих објашњења оваквог понашања за-

снива се на претпоставци да су такви испитаници свесни знатне рас прострањености корупције у организацији којој припадају, али да не желе то да искажу из најмање два разлога. Први је да даље не погоршају слику организације којој припадају (будући да су свесни да ће та слика бити неповољна), други је бојазан да одговор којим потврђују постојање корупције не отвори могућност за даља, не толико добронамерна испитивања. Алтернативно објашњење оваквог понашања је да се, у ствари, не може говорити о процењивању, већ о потпуном негирању постојања корупције (или избегавању да се о њој говори). Изгледа да је општа представа која постоји у јавности о правосуђу као тотално корумпираном, изазвала међу његовим представницима радикалну, супротну, реакцију: не само потпуно одбацивање негативне слике о себи већ, узгред, негирање проблема у целини.

Оцена раширености корупције у судовима

Сасвим очекивано, што је референтни оквир у којем се врши процењивање ближи испитанику, то су процене мање критички интониране. Тако је просечна оцена за раширеност корупције у суду у којем испитаник ради веома ниска и износи свега 1,45 – статистички је значајно различита од одговора судија у погледу рас прострањености корупције у привредном правосуђу у целини (т-тест, $p<0,01$). То значи да испитаници (у овом случају само судијски кадар) процењују да у њиховом суду корупција готово и не постоји. Изузети који су ипак "детектовали" корупцију и у својим редовима забележени су једино у Београду. Покушаји прикривања правог стања су "природни" за истраживања овог типа, тј. за проучавање понашања које "одступа од норме", а при том може бити законски санкционисано. Међутим, велики број апстинентних одговора у овом случају, како је већ речено, може да има дубље и далекосежније значење. Оно не значи само затварање очију пред чињеничним стањем ствари, већ и одбацивање одговорности за све што се у правосуђу (суду) дешава.

Када се питање о постојању корупције у судовима постави адвокатима, средња оцена раширености је нешто виша (2,25) него у случају судија – а разлика је статистички значајна (т-тест, $p<0,01$) – пошто 7% њих сматра да је степен корупције велики ("већина судија и других чиновника је укључена") а још једна петина (22%) да је знатан ("приличан број је укључен").

Графикон 13.



"Носиоци" корупције у (привредном) правосуђу

Мишљења професионалаца из правосудних струка о одговорности носилаца појединих правосудних функција за појаву корупције могу се анализирати на основу поређења средњих оцена на примењеној скали оцене, односно на основу процената заступљености одговора "велика одговорност" и "прилична одговорност".¹³

Табела 8.

Одговорност за корупцију у привредном правосуђу и правосуђу уопште

Функција	Привредно правосуђе		Правосуђе у целини	
	Просек	"Велика" + "прилична" одговорност	Просек	"Велика" + "прилична" одговорност
судије	3,69	56%	3,76	56%
адвокати	3,62	48%	3,66	50%
тужиоци	3,61	50%	3,71	53%
судски вештаци	3,55**	53%	3,61	53%
председници судова	3,27	44%	3,38	44%
истражне судије	—	—	3,26	41%
правници у предузећу	2,51**	18%	—	—
чиновници у писарници	2,37	18%	2,46	19%
секретари судских већа	2,25**	14%	2,36	14%
секретари суда	2,19	14%	2,35	17%

** Статистички значајна разлика од следећег ранга на нивоу $p<0,01$ (тест)

¹³ Испитаници су бирали између одговора: "велика", "прилична", "осредња", "мала", "никаква" одговорност за појаву корупције у привредном правосуђу.

Судећи по подацима (просечним оценама и процентима) који се односе на привредно правосуђе, опште мишљење је да су судије, адвокати, тужиоци и судски вештаци главни "носиоци" корупције, тако да не постоји статистички значајна разлика између просечних оцена одговорности ових правосудних струка, док су председници судова, правници у предузећу и судски чиновници у одређеној мери поштеђени таквих оптужби. Очигледно је да је процењивање одговорности поједињих професија за корупцију директно пропорционално значају њихове улоге у судском процесу (и доношењу судске одлуке). Управо стога чини се да су основане повремене жалбе судија које се чују да су често изложени оптужбама за корупцију само зато што се неко не слаже са пресудама које су донели, и да је то посебан вид притиска на судство којима подједнако прибегава и грађанство и власт. Међутим, како је већ раније речено, административне злоупотребе, попут пуке некоректности у уручивању судских позива, завођењу предмета или руковању документима може, директно или индиректно, да води нарушавању тока судског процеса и утире пут коруптивној пракси. Скретање пажње само на оне који непосредно изричу пресуду може да буде и знак да се тежиште проблема са корупцијом у правосуђу скреће са системских питања (организације рада у судовима или законске регулативе) на план личног морала, што није добро са становишта њеног успешног искорењивања.

Занимљиво је да, када се ради о корупцији у трговинским судовима, адвокати показују већу критичност према судијама од осталих (71% сматра да они имају значајну одговорност за појаву корупције), што се може запазити и у обрнутом смеру (63% судија сматра да је одговорност адвоката највећа), тако да изгледа као да се ове професије међусобно оптужују. Адвокати су изразито критичнији и према секретарима судова и секретарима судских већа; сваки четврти адвокат сматра да највећа одговорност за корупцију лежи управо на овим категоријама судских службеника, са којима су, по природи ствари, често у контакту. Мада је уобичајено да поједине групе аболирају сопствену браншу од одговорности за корупцију, приметно је да су тужиоци знатно мање критични према припадницима сопствене професије. Судски вештаци су посебно апострофирани као учесници у корупцији у привредном правосуђу и то највише од стране председника судова (64%), а најмање од стране тужилаца (32%) који, махом, у

овом случају, или немају своје мишљење о овоме или избегавају да га дају.

Када је реч о степену корумпираности чиновника у писарници, постоје статистички значајне разлике у проценама испитаника из Војводине и централне Србије. У Војводини се ова категорија чиновника у суду знатно ређе доводи у везу са корупцијом, па се чак чешће потпуно ослобађа одговорности у овом погледу, за разлику од друга два региона; у централној Србији, међутим, чиновници у писарници виде се управо као значајни чиниоци ширења корупције у трговинским судовима.

Раширеност корупције према врсти (нивоу) суда

Процене раширености корупције зависе и од нивоа, односно врсте судова на коју се односе. Следећи приказ просечних оцена које су приписане различитим судовима то добро илуструје (оцене су од 1 – "не постоји корупција" до 5 – "велика корупција"):

Табела 9.
Раширеност корупције према врсти суда

Ниво (врста) суда	Просечна оцена	% "велика" и "прилична" корупција
Виши трговински	3,25	36%
Врховни*	3,20	34%
Окружни **	3,04	30%
Општински	2,84	26%
Трговински	2,80	24%

* Статистички значајна разлика од следећег ранга на нивоу $p<0,05$ (т-тест)

** Статистички значајна разлика од следећег ранга на нивоу $p<0,01$ (т-тест)

Мада разлике у просечним оценама заступљености корупције у оквиру поједињих врста судова у већини случајева нису велике и крећу се око оцене *осредње раширене корупција*,¹⁴ од теоријске просечне оцене 3,00 статистички значајно одступају оцене дате за Виши трговински суд и Врховни суд и то навише (т-тест, $p<0,01$) и за трговинске судове и то наниже (т-тест,

¹⁴ Између 1/5 и 1/4 одговора, код свих врста судова, припада категорији "осредња корупција".

$p<0,05$). Ипак, издвајају се места у којима је, по мишљењу испитаника, оваква пракса највише укорењена. У том смислу издвајајући се Виши трговински суд и Врховни суд.

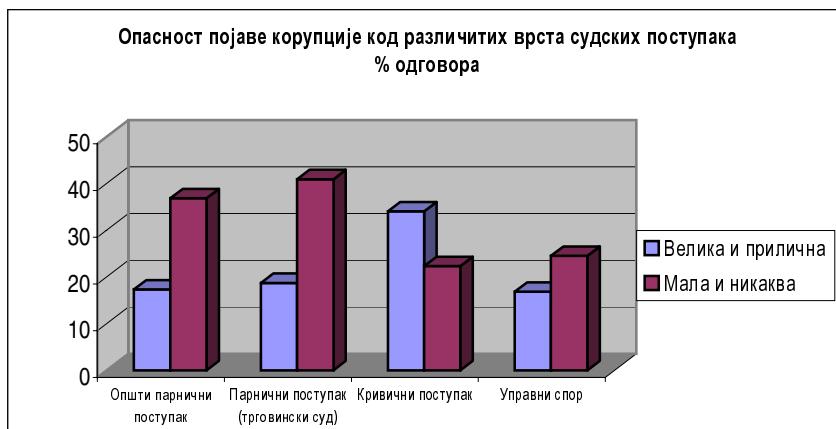
Адвокати, као и у свим другим случајевима, испољавају већу критичност и издвајају се од осталих по томе што општинским, окружним и трговинским судовима приписују већи степен корумпираности (46% односно 44% "велика" и "прилична" корупција), што показује и статистички значајна разлика између њихових просечних оцена датим овим судовима (т-тест, $p<0,01$). То, међутим, није случај са оценама расирености корупције у Врховном и Вишем трговинском суду, будући да нема статистички значајних разлика у оценама.

Расиреност корупције према врсти поступка

Процене испитаника о обиму корупције у зависности од врсте предмета односно поступка показују да су најмање спорни општи парнични поступци и парнични поступци који се воде у трговинским судовима (просечна оцена 2,61, односно 2,67), при чему нема статистички значајне разлике између просечне оцене расирености корупције у случају ове две врсте судских спорова. При томе, и једна и друга оцена су статистички значајно различите од теоријског просека који износи 3,00 (т-тест, $p<0,01$). Наиме, док 19% испитаника процењује могућност уплитања корупције у ове процесе као знатну, двоструко више (41%) негира њено постојање или је сматра мало вероватном.

Иако је просечна вредност оцене обима корупције у управним споровима нешто виша од просечних оцена за парнични поступак (2,84), не постоји статистички значајна разлика у односу на парничне поступке. По свему се издваја кривични поступак. Постоји статистички значајна разлика просечне оцене подложности овог поступка корупцији (3,17) у односу на све остале поступке, односно спорове и већи број испитанника сматра је пре знатном него непостојећом (34% наспрам 22%). При томе се просечна оцена подложности корупцији кривичног поступка ипак статистички значајно не разликује од теоријског просека (Графикон 14).

Графикон 14.



Не постоје статистички значајне разлике у оценама које су дале различите правосудне професије, осим у случају кривичног поступка. Већу опасност од корупције код кривичних поступака посебно истичу адвокати, а негирају тужиоци (т-тест, $p<0,01$), док се нижи судски чиновници углавном уздржавају од процена ($1/3$), вероватно са правом, будући да су они мање од других правосудних професија упућени у поступке у које они нису директно укључени.

Раширеност корупције у зависности од врсте (нивоа) судског поступка

Опасност да се корупција појави као значајан чинилац у доношењу пристрасне судске одлуке, према мишљењу испитаника, постепено се повећава како процес тече од првостепеног ка вишим нивоима судског поступка, при чему не постоји статистички значајна разлика између оцене подложности корупцији другостепеног поступка и поступка по ванредним правним лековима. Око 42% анкетираних сматра да је подложност корупцији мала или да уопште не постоји када је реч о првостепеним поступцима, али двоструко мање даје такве процене када се ради о извршним поступцима (22%). Ако се суди на основу просечних оцена степена подложности, оцена могућности корупције у случају првостепеног поступка статистички је значајно различита (нижа) од теоријског просека (т-тест, $p<0,01$), док је оцена могућности корупције у случају извршног поступка статистички значајно различита (виша) од теоријског просека (т-тест, $p<0,01$). У остала два случаја (другостепени поступак и ванредни правни лек) не постоји статистички значајна разлика између добијене оцене.

Могућност корупције, када је реч о првостепеном поступку посебно истичу адвокати, а упадљиво негирају председници судова. Занимљиво је да не постоји статистички значајна разлика у оценама коју дају адвокати и судије (без председника судова). Председници судова, међутим, поред адвоката, учествалије од просека помињу могућност корупције код другостепених поступака, а посебно код коришћења ванредних правних лекова (36% – "велика подложност"). Носиоци ових правосудних функција, истовремено, негирају могућност појаве корупције у фази извршних поступака (57% – "мала" или "никаква" опасност од корупције).

Табела 10.
Опасност од корупције према нивоу судског поступка

Степен	Просечна оцена	% велика и прилична опасност
Првостепени	2.65**	20%
Другостепени	3.05	30%
Ванредни правни лек	3.06*	30%
Извршни поступак	3.15	34%

* Статистички значајна разлика од следећег ранга на нивоу $p<0,05$ (т-тест).

** Статистички значајна разлика од следећег ранга на нивоу $p<0,01$ (т-тест)

Корупциони притисак на судску администрацију

Судска администрација је битна полуга успешног функционисања судства, а посебно као једна од гаранција његове ефикасности и непристрасности. Зато се може претпоставити да је и коруптивни притисак управо на овај део запослених у судовима велики. Опасност од појаве корупције у овом делу правосуђа тим је већа што, како је већ поменуто, у судовима не постоје, ван ипак уопштених правила процесног законодавства и судског пословника, јасна техничка правила за руковање судским списима и обављање правних и материјалних радњи које су повериене судским службеницима, па су манипулатије могуће. Нису, ипак, сви актери у оквиру судске администрације (судски чиновници) подједнако изложени коруптивном притиску, управо зато што се неке фазе или тачке сматрају "критичнијим" од других. Управо зато велика већина испитаних сматра да су судски извршитељи, значи онај део судске администрације који је одговоран за извршење донете судске одлуке, у највећој мери изложени корупционом притиску (74% одговора). Ово показује велике опасности које леже у фази извршења, које су делом и по-

следица непримерених решења у постојећој законској регулативи, као и лоше решеном положају судских извршитеља у оквиру судске власти. Знатно испод тога, али на друго место, сврстана је служба достављања са 47% укупно датих одговора. Службу достављања, иначе, нешто учествалије истичу као "осетљиву" на изазове корупције испитаници из војвођанских судова. Нешто мањи значај, укупно посматрано, придаје се могућностима злоупотреба у оквиру рада пријемне канцеларије (30% укупно датих одговора) и секретаријату већа и стручним службама (16%), мада управо њих изнадпросечно помињу испитаници из београдског правосуђа. Опасност од корупције у домену рада судске архиве сасвим ретко се спомиње.

Табела 11.
Изложеност судских чиновника коруптивном притиску (%)

Судски извршитељи	74
Служба достављања	47
Пријемна канцеларија	30
Секретаријат већа и стручне службе	16
Архива	3
Не знам, не желим да одговорим	19
Неко други	4

Напомена: Процент одговора је већи од 100 зато што је било могуће дати више од једног одговора

Посредници у корупцији

Лични контакти (29%), односно контакти преко (судијских) познаника и пријатеља (22%) наводе се као основни начини на који се врши корупциони притисак и спроводи сам коруптивни чин у суду. Ово су и основни посредници у корупцији када је реч о другим областима јавних делатности. Као посредници у вршењу корупције, на високо, треће, место стављају се представници других грана државне власти (16%). Пребацивање одговорности "на друге", тј. узајамно оптуживање између адвоката и судијског кадра, карактеристично и за неке претходне субјективне оцене коруптивне праксе у правосуђу, овде такође долази до изражaja: **адвокати** (на четвртом месту – 14%) себе ређе виде у улози оних који посредују у корупцији, али зато их таквима изнадпросечно означавају тужиоци (1/3 њих) и саме судије (1/4). Међу адвокатима је опет више оних који чешће "упиру прст" на судске чиновнике.

Табела 12.
Ко су посредници у корупцији (%)?

Посредством личних контаката	29
Преко судијиних познаника и пријатеља	22
Преко људи из других грана државне власти	16
Преко адвоката	14
Преко лица из виших судских инстанци	7
Не знам, не желим да одговорим	6
Преко судских чиновника	3
Преко других судија	2
Неки други начин	1

Уколико би канале корупције поделили на хоризонталне, у које спадају лични контакти и судијини познаници и пријатељи (посредни лични контакти) и вертикалне, у које спадају друге гране државне власти, више судске инстанце, превагу убедљиво односе хоризонтални канали корупције у правосуђу.

Узроци корупције у правосуђу

Основне узроке постојања и ширења корупције у правосуђу испитаници виде у материјалном положају правосуђа ("мале плате судија и судских службеника") и општој моралној кризи у периоду транзиције. На ове одговоре "отпада" две трећине свих разлога који су наведени као најважнији. Када се посматра дистрибуција свих наведених узрока (када је било могуће навести више одговора) редослед изнетих разлога за појаву корупције у правосуђу изгледа овако:

Табела 13.
Шта највише доприноси постојању и ширењу корупције у правосуђу (%)

Општа морална криза у периоду транзиције	50
Мале плате судија и судских службеника	41
Нарушавање принципа независности правосуђа	21
Недостатак адекватних мера кажњавања, односно смењивања	18
Политичке везе и/или политичка припадност судија	16
Недостатак ефикасног унутрашњег надзора и контроле	13
Непотпуно законодавство у овој области	10
Постојање сукоба интереса	6
Тежња ка бржем (превременом) напредовању	5
Осећање недодирљивости /имунитета	4
Систем напредовања судија и тужилаца	3
Не знам	7
Друго	1

Найомена: Збир проценатна величина је од 100 зато што је било могуће да се више одговора

Разлози које су наводили испитаници који припадају појединачним правосудним категоријама углавном су униформни. Извесне разлике у учесталости навођења појединих узрока корупције постоје једино када је реч о адвокатима: они нешто ређе од других правосудних професија помињу "мале плате", а чешће стављају тежиште на "недостатак ефикасног унутрашњег надзора и контроле". Председници судова, опет, донекле одступају од просека по учесталости одговора "тежња ка бржем (превременом) напредовању", односно по учесталости ускраћивања одговора на питање о главним узроцима корупције у правосуђу (1/5).

Мере за спречавање корупције у правосуђу (у привредним споровима)

Према мишљењу већине испитаника најефикаснија мера за спречавање корупције у правосуђу јесте увођење оштријих критеријума за избор судија, а затим побољшање материјалног положаја запослених. На трећем месту су веће могућности надзора и контроле. И све друге понуђене мере сматрају се пре ефикасним него неефикасним средствима за смањење корупције.

Уколико се изузме увођење оштирих критеријума за избор судија, чија је оцена ефикасности статистички значајно различита (повољнија) у односу на следећу меру, оцене других запослених мера нису статистички значајне у мери у којој би било могуће недвосмислено рангирати мере према ефикасности. Мада постоји значајан степен сагласности свих анкетираних око степена ефикасности појединих мера, неке професије се издвајају од просека по нагласку који стављају на поједине од њих. На пример, када је реч о повећању плате запослених у правосуђу, адвокати имају потпуно издвојено мишљење: тек трећина њих сматра да би то могла бити ефикасна мера (а трећина је чак сматра неефикасном мером) у поређењу са 77% тужилаца и преко 60% других запослених професија који је сматрају изузетно ефикасном. Они који процењују да постоји велика корупција у правосуђу склонији су мишљењу да повећање плате може само донекле да ублажи проблем, али не и да га у целини реши. Већа транспарентност рада чешће се процењује као ефикасна мера у војвођанским судовима, а ређе у судовима у централној Србији. Судије имају нешто више поверења у увођење дисциплинских мера и кажњавања,

али не и нижи судски чиновници. Такође, они који имају већи стаж у правосуђу, мање су од других убеђени у ефикасност дисциплинских мера. Најзад, запослени и адвокати из војвођанског правосуђа чешће од других одбацију меру "охрабривање учесника у судском процесу да пријаве неправилности", сматрајући је недовољно ефикасном.

Табела 14.

Колико следеће мере за спречавање корупције у процесуирању привредних спорова могу бити ефикасне? (просечне оцене и % одговора)

Мере	Просек	Ефикасна	Неефикасна
Увођење оштријих критеријума за избор судија	1,58*	81	14
Повећање плате судија и судских службеника	1,74	77	20
Веће могућности надзора и контроле	1,82	73	21
Повезивање учинка судија са напредовањем	1,96	67	28
Увођење ефикасног система побољшавања професионалних квалификација судија	1,97	69	25
Промена процесних правила	1,99	68	25
Охрабривање судија (учесника у судском процесу) да пријаве све неправилности у раду суда	2,06	59	30
Веће могућности увођења дисциплинских мера и кажњавања	2,09	63	31
Увођење редовних евалуација професионалног учинка	2,09	64	29
Увођење информационих система	2,13	58	35
Обезбеђење веће пренаспартентности и отворености рада суда	2,15	63	32

* Статистички значајна разлика од следећег ранга на нивоу $p<0,05$ (т-тест)

Увођење норми професионалне етике као брана корупцији

Често се истиче потреба да се установе правила професионалне етике, на пример тако да их усвоје удружења правничких професија, а потврди Врховни суд. Одредбе ових етичких кодекса апеловале би на професионализам и дигнитет професије, али и јасно одредиле природу прекршаја норми и до-

принела увођењу статутарних механизама за надзор и примену дисциплинских мера.

Подељена су мишљења анкетираних у погледу тога да ли би и у којој мери позивање на поштовање правила професионалне етике, а што подразумева ангажовање професионалних удружења и судова части, допринело смањивању корупције у привредном правосуђу: већина мисли да би то допринело у великој и приличној мери, али више од трећине, такође, мисли да овакве мере не би биле доволно ефикасне. Разлике се јављају у одговорима испитаника из Војводине и централне Србије. Први знатно ређе указују поверење позивању на каноне професионалне етике, а други учествалије од свих осталих тврде да би ова мера могла да покаже значајне резултате.

ЗАКЉУЧАК

Основни циљ емпиријског истраживања проблема корупције у правосуђу Србије био је да пружи елементе који би омогућили процену обима њене раширености, односно њених основних узрока и носилаца у оквиру ове специфичне делатности. У истраживању се пошло од претпоставке да успешан рад на превенцији коруптивног понашања у области правосуђа подразумева, с једне стране, одређене институционалне промене, везане пре свега за организацију система (судско организационо право) материјално и и процесно законодавство, и законе о судијама и другим правосудним делатницима, а са друге, неке видове утицаја на субјективна исходишта коруптивног понашања (уврежене навике, уверења и ставове који поспешују учешће људи у коруптивним трансакцијама). Управо у циљу успостављања квалитетне *дијагностичке анализе* која би водила далеко валидним закључцима о потенцијалној и актуелној пријемчивости српског правосуђа за појаву системске корупције, било је неопходно прикупити податке двојаке врсте: прво, информације које се односе на специфична административна и организациона устројства, правила и процедуре који би, због својих инхерентних особености могли да представљају потенцијална "чворишта" корупције; друго, неке објективне и субјективне процене општег стања у овој области, а, посебно, процене и индикаторе реалног постојања коруптивне праксе. Овакве информације представљале би онда валидну основу за формулисање (и спровођење) системске, смислене и ефективне јавне политике која би

усмеравала и координирала борбу против корупције како у правосуђу, тако и у другим областима јавне управе.

Непристрасна анализа стања (корупције) у области правосуђа нужно је морала да се супротстави неоправданим генерализацијама, тј. стереотипима који су у овом погледу већ успостављени у јавности. Стога је анкета којом је обухваћена шира правосудна јавност, спроведена у оквиру овог пројекта, добро дошла и као провера постојећих предрасуда и као њихова корекција, односно противтежа. Она је представљала једну од ретких прилика да се чују мишљења и оцене припадника правосудних професија ("оних изнутра") о стању правосуђа у целини и његовим специфичним проблемима, међу које се убраја и проблем корупције, што само може да допринесе успостављању једне знатно уравнотеженије слике о целој овој области.

Налази анкете управо су показали да представници правосудне бранше износе мање искључиве оцене стања у правосуђу него што је то уобичајено за ширу јавност. Мада су оне у многим елементима позитивније и често субјективне, ипак се може рећи да садрже и знатну дозу (само)критичности. Опште стање у правосуђу, посматрано према укупној расподели одговора анкетираних, оцењује се као "осредње", тј. ни свим добро нити сасвим лоше; међутим, они истовремено дају три пута више екстремно негативних него екстремно позитивних оцена. Могло би се закључити да на овај начин представници правосуђа пледирају за један диференциран приступ којим би се избегло паушално процењивање и стекао реалнији увид у стање ове области.

Припадници правосудне бранше сматрају садашње стање правосуђа тек нешто нешто бољим у односу на стање од пре три године.

Релативна умереност у оценама стања у правосуђу, која је очигледна када се посматра узорак анкетираних у целини, резултат је, такође, извесних (често изразитих) разлика у оценама које дају представници различитих правосудних еснафа. Представници адвоката су, по правилу, најкритичнији када је реч о процени актеулног стања у правосуђу, посебно када се њихова становишта упоређују са проценама председника судова и судија. Међутим, у оценама претходног стања нема значајнијих разлика међу појединим правосудним професијама. Повећана критичност адвоката према правосуђу повезана је са специфичностима њиховог положаја као независне,

тржишно оријентисане, правосудне професије, што подразумева и њихов релативно несигурнији друштвени и професионални статус.

Постоји статистички значајна повезаност између општих оцена стања у правосуђу и процена раширености корупције у овој области. То значи да је већина оних који сматрају да је корупција у правосуђу веома распрострањена склона да укупно стање у правосуђу оцењују као негативно и vice versa. Овај налаз сугерише да процена степена корумпираности представља значајан критеријум за оцену стања правосуђа у целини, те да изражена критичност према правосуђу имплицира и уверење да је оно у значајној мери корумпирало.

Мада је степен раширености корупције значајан имплицитни критеријум којим се самерава стање правосуђа, исти критеријум се далеко ређе експлицитно истиче, посебно од стране запослених у правосуђу (судовима). За судије и судске чиновнике приоритетан проблем правосуђа јесте његов (и њихов) материјални положај, при чему једино председници судова помињу нешто учесталије још и слабу ефикасност судства, док се проблем корупције пренебрегава. Насупрот томе, припадници адвокатске професије, који и иначе показују велику критичност према правосуђу, у први план истичу критеријуме корумпираности и неефикасности судова. Судећи према овим налазима, запослени у правосуђу показују мању спремност да се суоче управо са оним проблемима које им друштво најчешће спочитава – а то је неефикасност и корупција.

Мишљења о степену независности судства равномерно су расподељена у оквиру правосудне бранше и карактерише их умереност. Независност судства оцењује се претежно као "осредња" (40%); мада је двоструко више анкетираних који сматрају да правосуђе "уопште није независно" у односу на оне који сматрају да је оно "потпуно независно". Адвокати су најчешће међу онима који сматрају да судство није независно, а судије – међу онима који процењују да је пре независно него под утицајем извршне власти.

Оцене испитаника из правосудних професија о степену поверења које уживају међу грађанима, мада релативно критичне, ипак су позитивније него што то стварност дозвољава. Представници правосуђа показују склоност да пребаце одговорност за проблеме функционисања судова (сопствени лош, спор, или незаконити рад) на "терет" грађана (судских стра-

нака) и њихових неоправданих очекивања. Посебно је упадљив налаз да се одбацује свака помисао о "коришћењу недозвољених средстава или поступака" утицаја на судски процес, што подразумева праксу корумпирања. Ова врста несамокритичности указује и на недовољну спремност анкетираних да нешто у свом ставу или раду промене, што може да имплицира и неспремност да се суоче са проблемима корупције у сопственим редовима.

Налази показују да је свега једна четвртина анкетираних правника и запослених у правосуђу спремна да "призна" да се у судској пракси релативно често среће са покушајима манипулатије судским поступком или документацијом. Према оценама испитаника, најосетљивије фазе судског поступка, које су и најподложније манипулатијама, јесу принудна извршења пресуда, достављање судских докумената и записника и уручивање судских позива. Највеће разлике у мишљењима о постојању манипулатија судским поступком постоје између адвоката и осталих правосудних професија.

Анкетирани правосудни професионалци разилазе се у мишљењима о опортуности увођења правила "случајног судије" и његових ефеката на спречавање злоупотреба и корупције, мада у целини гледано, позитивни ефекти, ипак, претежу над негативним. Готово 3/4 свих испитаника процењује да увођење овог правила може бити ефикасна брана корупцији, а преко половине да оно спречава појаву рутине и засићености судија појединим врстама предмета. Негативне последице примене овог правила, по мишљењу испитаника, јесу то што се оно сукобљава са начелом компетентности и што обесхрабрује даљу специјализацију судија.

Испитивање мишљења о пракси ангажовања вештака у споровима у привреди не указује на постојање услова који би могли довести до системске корупције у привредном правосуђу, али указује на извесне проблеме који могу бити исходишта коруптивне праксе. Налази указују на то да вештачење у споровима у привреди најчешће траже адвокати који мањом исказују задовољство непристрасношћу вештачења (али знатно мање њиховом компетентношћу, односно квалитетом), односно не сумњају у постојање тенденциозног вештачења. Међутим, из чињенице да исказ вештака није само значајан, већ најчешће и пресудан за доношење судијске одлуке у нашој судској пракси, проистиче проблем (не)пристрасности избора вештака (који би требало да буде гаранција не-

пристрасности самог суђења). Судећи према искуству анкетираних, овај поступак у нашој судској пракси није адекватно регулисан, тј. усмерен јасним правилима. Постоји велики удео дискреционог права у избору вештака, што собом носи опасност пристрасности избора. Стога управо овај избор може да представља један од критичних момената за појаву корупције.

Тражење изузећа судије у споровима у привреди (које може само по себи да буде знак сумње у пристрасност суђења), према исказима анкетираних адвоката и судија, изузетно је ретко у нашој судској пракси. То наводи на закључак да се захтев за изузећем судије у пракси користи ређе него што се уобичајено мисли, те да се ова институција не може у знатнијем обиму злоупотребити у функцији коруптивног притиска.

Одговори испитаника који се односе на примењене методе и технике формулисања записника о току судског процеса указују на то да њихова несавршеност може бити основа за доношење погрешних и пристрасних пресуда. Најчешћи метод формулисања записника јесте да судија саслуша исказ сведока у целини (или у деловима), а онда дактилографу диктира, слободно интерпретирану, његову суштину. Овакав начин састављања записника, по природи ствари, може бити у функцији промене смисла, наглашавања или изостављања појединих делова исказа учесника у судском процесу, односно њиховог потпуног обесмишљавања. Ипак, највећи број судија не види посебне тешкоће или проблеме везане за састављања записника, или сматра да су они чисто техничке природе (и односе се на брзину куцања, непостојање стено-графа, недостатак аудио-опреме). Запослени у судовима, такође, виде неправилности приликом састављања записника пре као производ неразумевања и невештог формулисања онога што је речено, него намерног покушаја судије да искриви смисао исказа. С друге стране, готово трећина анкетираних адвоката сматра да постоје релативно чести покушаји намерне манипулатије записником (произвољног тумачења, намерног изостављања и слично), односно да су отворени покушаји пристрасног формулисања записника у судској пракси редовна појава.

Основне замерке анкетираних адвоката које се упућују на рачун судија везане су за одуговлачење судског процеса. Готово 80% адвоката сматра да судије прибегавају повремено или редовно непотребном одуговлачењу процеса што може

значајно да утиче на непристрасност суђења. Ови одговори потврђују интуитиван закључак да је директно пристрасно пресуђивање, чак и од стране корумпираних судија, нешто чemu се у нашој судској пракси ретко прибегава. Индикативно је да адвокати ни у једном случају не помињу погрешно или пристрасно доношење пресуде као појаву која редовно прати спорове у привреди, али чак 87% одговара да се овако нешто "понекад дешава". Мада на први поглед ово може бити знак релативно високог степена поверења адвоката у непристрасност судијских одлука, вероватније је - посебно ако се посматрају одговори у целини – да се могућност злоупотребе судијске функције везује више за динамику и процедуру суђења, него за садржај финалне судијске одлуке.

Налази анкете показују да је улагање жалби на пресуде у споровима у привреди редовна појава (готово половина адвоката тврди да је "у готово свим случајевима", или најмање у 75% случајева, уложена жалба на пресуде) али да се пресуде релативно ретко "обарају" (више од две трећине проценjuје да је оборених пресуда мање од 30%, односно да их је чак мање од 10%). То указује на чињеницу да се улагање жалби на пресуде у споровима у привреди, у првостепеном поступку, већином показало неделотворним. Овај податак захтева даље провере и испитивања, посебно стога што је реч о судској процедуре која се сматра ефикасном браном против корупције у правосуђу.

Једну од претпоставки истраживања корупције у правосуђу - да неубичајена учесталост аката као што су обустављање кривичних поступака, односно увођење или укидање притвора, који се везују за одређено службено лице (или суд), може бити индикација неправилности у раду (па и корумпирености) истражних судија – није било могуће непосредно проверити пошто у узорак није ушао ни један истражни судија. Очигледно је, међутим, да је питање одређивања и укидања притвора – како за општа кривична дела тако и за дела из области привредног криминала - осетљиво само по себи, пошто је забележена велика уздржаност свих судија приликом давања одговора.

Према исказима анкетираних тужилаца, највећи број пријава за кривична дела у привреди која су била у њиховој надлежности у последње три године резултирао је подизањем оптужнице, док је сасвим мали проценат одбачених пријава (око пет одсто). Индикативно је да је број одбачених пријава

нешто већи када се ради о тужиоцима са мањим стажом у правосуђу.

Судећи по налазима, представници правосудних професија испољавају мање критичности према стању у друштву у по-гледу раширености корупције у односу на јавно мњење уопште. У односу на све остале, припадници адвокатске професије показују нешто већу, а нижи судски чиновници нешто мању, критичност када процењују разmere корумпираности друштва у целини. По правилу, оне категорије испитаника које виде корупцију као озбиљнији друштвени проблем, чешће везују ову појаву и за област правосуђа. У целини гледано, 21% анкетираних сматра да је корупција и у правосуђу значајно раширена, 64% мисли да је раширена али у мањем степену, док 15% избегава одговор.

Када је реч о раширености корупције, стање у привредном правосуђу у поређењу са стањем у друштву и правосуђу уопште, оцењује се као неупоредиво боље (тј. посматра се са много мање критичности). Најбитније разлике у оценама обима корупције у привредном правосуђу постоје између адвоката, с једне и судија, односно судских чиновника, са друге стране. Тако, око 39% адвоката мисли да је већина или значајан број запослених у правосуђу умешано у корупцију, док свега 11% у потпуности одбације идеју да у тој области уопште постоји корупција. Поређења ради, свега 6 -7% судија и судских чиновника и (међу којима ни један председник суда) признаје да се уопште може говорити о корупцији у привредном правосуђу. При том, изузетно велики број тужилаца (27%), судија (19%) и других судских чиновника (14%) избегава да одговори на ово питање. Велики проценат апстинентних одговора указује на то да се овде не ради о процењивању, већ о потпуном негирању постојања корупције (или избегавању да се о њој говори). Закључак истраживача је да је општи стереотип који постоји у јавности о правосуђу као тотално корумпираном, изазвао међу његовим представницима радикалну, супротну, реакцију: не само потпуно одбацивање негативне слике о себи већ, узгред, негирање проблема у целини.

Сасвим очекивано, што је референтни оквир у којем се врши процењивање раширености корупције ближи испитанику, то су процене мање критички интониране. Тако судије у потпуности одбацију постојање корупције у њиховом ближем (радном) окружењу (суду у којем раде). Велики број одбија-

ња одговора у овом случају, како је већ речено, има дубље и далекосежније значење. Оно не значи само затварање очију пред чињеничним стањем ствари, већ и одбацивање одговорности за све што се у правосуђу (суду) дешава.

Судећи по подацима (просечним оценама и процентима) који се односе на привредно правосуђе, опште мишљење је да су судије, адвокати, тужиоци и судски вештаци главни "носиоци" корупције, док су судски чиновници релативно поштеђени. Приписивање одговорности поједињих професија за корупцију директно је пропорционално значају њихове улоге у судском процесу (и доношењу судске одлуке). Овакве процене, које нагласак стављају пре свега на судије и адвокате, карактеристичне су и за јавност у целини. Међутим, скретање пажње само на оне који непосредно изричу пресуду у судском спору носи у себи опасност скретања пажње са системских питања (организације рада у судовима или законске регулативе) као исходишта корупције на план личног морала, што може бити препрека њеном искорењивању.

Када је реч о корупцији у трговинским судовима, адвокати показују већу критичност према судијама од осталих (сматрају их најодговорнијим за појаву корупције), што се може запазити и у обрнутом смеру, тако да је очигледно да ове професије пребачују одговорност једни на друге. Такође, судски вештаци су посебно апострофирани као учесници у корупцији у привредном правосуђу и то највише од стране председника судова. Мишљења испитаника о томе ко су главни актери корупције у правосуђу у целини, судећи према просечним оценама степена корумпираности, се не разликују много, мада су нешто више: судије, тужиоци, адвокати и судски вештаци поново су се нашли на врху ранг листе корумпираности, док су секретари судских већа и секретари судова на њеном дну. У целини посматрано, стање у области правосуђа уопште у погледу раширености корупције процењује се као лошије од стања у посебној области привредног правосуђа. Мада овакве процене могу бити одраз реалног стања ствари, ако се има у виду да је корупција веома делотворна полуга у области кривичног права, оне су, бар делом, и разултат чињенице да је анкета обухватила углавном представнике привредног правосуђа.

Мада разлике у просечним оценама заступљености корупције у оквиру поједињих врста судова нису велике и крећу се око оцене "осредње расирена", Виши трговински суд и Бр-

ховни суд се, ипак, издвајају као места у којима је, по мишљењу испитаника, оваква пракса највише укорењена. Групација која посебно истиче корупцију у оквиру Вишег трговинског суда (а издваја се и по критикама упућеним Врховном суду) су садашњи председници судова (збир одговора "велика" и "прилична" је за 13 процентних поена виши од просека).

Процене испитаника о обиму корупције у зависности од врсте судског спора показују да су најмање спорни парнични поступци који се воде у трговинским судовима. С друге стране, испитаници издвајају кривичне поступке сматрајући да управо код њих постоји највећа опасност за појаву корупције.

Опасност да се корупција појави као значајан чинилац у доношењу пристрасне судске одлуке, према мишљењу испитаника, постепено се повећава како процес тече од првостепеног ка вишим (извршним) нивоима судског поступка. Нешто мање од 50% анкетираних сматра да је подложност корупцији мала или да уопште не постоји када је реч о првостепеним поступцима, али двоструко мање даје такве процене када се ради о извршним поступцима. Могућност корупције, када је реч о првостепеном поступку посебно истичу адвокати, а упадљиво негирају председници судова. Председници судова, међутим, поред адвоката, учествалије од просека помињу могућност корупције код другостепених поступака, а посебно код коришћења ванредних правних лекова.

Велика већина (3/4) испитаних сматра да су судски извршитељи, значи онај део судске администрације који је одговоран за извршење донете судске одлуке, у највећој мери изложен и корупционом притиску. Знатно испод тога, али на друго место, сврстана је служба достављања (позива, пресуда).

Лични контакти, односно контакти преко (судијиних) поznаника и пријатеља наводе се као основни начини на који се врши корупциони притисак и спроводи сам коруптивни чин у суду. Ово су и основни посредници у корупцији када је реч о другим областима јавних делатности. Носиоци правосудних професија, међутим, на високо, треће, место стављају и представнике државне власти као посреднике у процесу корупције. Пребацивање одговорности "на друге", тј. узајамно оптуживање између адвоката и судијског кадра, карактеристично и за неке претходне субјективне оцене коруптивне праксе у правосуђу, овде такође долази до изражaja.

Основне узроке постојања и ширења корупције у правосуђу испитаници виде у материјалном положају правосуђа ("мале плате судија и судских службеника") и општој моралној кризи у периоду транзиције. Разлози које наводе испитаници који припадају различитим правосудним категоријама не разликују се много. Извесне разлике у истицању поједињих узрока корупције постоје једино када је реч о адвокатима: они нешто ређе од других правосудних професија помињу "мале плате", а чешће стављају тежиште на "недостатак ефикасног унутрашњег надзора и контроле". Председници судова, опет, донекле одступају од просека по учесталости одговора "тежња ка бржем (превременом) напредовању", односно по броју оних који ускраћују одговор на питање о главним узроцима корупције у правосуђу (1/5).

Према мишљењу већине испитаника најефикаснија мера за спречавање корупције у правосуђу јесте увођење оштријих критеријума за избор судија, побољшање материјалног положаја запослених, а затим, веће могућности надзора и контроле.

Међу испитаницима који процењују да је корупција у правосуђу веома раширена мање је оних који мисле да је решење у повећању плате запослених. Такође, судије имају нешто више поверења у увођење дисциплинских мера и кажњавања, али се то не може рећи и за ниže судске чиновнике, као и за one који имају дужи стаж у правосуђу. Постоје извесне разлике у мишљењима испитаника из Војводине који чешће од осталих пледирају за повећање транспарентности рада судских чиновника, а одбацују меру "охрабривања запослених да пријаве неправилности".

Најзад, мишљења испитаника о томе да ли би ефикасна мера за спречавање корупције у привредном правосуђу било позивање на поштовање правила професионалне етике, што подразумева ангажовање професионалних удружења и судова части, је подељено: мада већина мисли да би то значајно допринело смањењу корупције, више од трећине сматра да примена моралних санкција не би била довољно ефикасна.

IV Поређење резултата анкета правосудних званичника и предузетника

УВОД

Приликом спровођења анкете чији су резултати разматра- ни у претходна два поглавља, одређени број идентичних питања постављен је и једној и другој групи испитаника, дакле и правосудним професионалцима и предузетницима. Поређе- ње резултата ове две анкете, односно поређење одговора две групе испитаника даје могућност за нова сазнања у погледу корупције у правосуђу. Уколико су одговори истоветни, то представља додатну потврду веродостојности таквог одгово- ра, односно релевантности информације коју тај одговор но- си. Уколико се одговори разликују, истраживање конкретних услова који су довели до тога да се такви одговори разликују доноси нова сазнања о корупцији у правосуђу, нарочито са становишта подстицаја испитаницима да исказују или не ис- казују своја сазнања о корупцији, што је свакако занимљиво са становишта верификације поузданости осталих одговора.

У наставку ће се анализирати одговори на питања која су постављања и једној и другог групи испитаника. У другом одељку овог поглавља размотриће се одговори на она пита- ња која су постављана на основу радних хипотеза о механи- змима корупције у правосуђу, што ће омогућити тестирање тих хипотеза. У трећем одељку овог поглавља размотриће се одговори на питања о перцепцији поверења у наше правосу- ђе, распрострањености корупције у правосуђу, као и основ- ним мерама за њено спречавање.

МЕХАНИЗМИ КОРУПЦИЈЕ У ПРАВОСУЂУ

Разматрање механизама корупције у правосуђу треба за- почети анализом оцена одговорности различитих правних струка за појаву корупције у привредном правосуђу. Анали-

зом ових оцена може се усмерити даље истраживање ка оним правосудним струкама које су овом анализом обележене као најодговорније.

Табела 1.

Оцена одговорности различитих правосудних струка за појаву корупције у привредном правосуђу¹

Професија	Укупно	Правосуђе	Предузетници	Ранг (укупно)
судије	2,16	2,31	2,01*	1-3
тужиоци	2,19	2,39	2,02**	1-3
адвокати	2,23++	2,38	2,10*	1-3
судски вештаци	2,40	2,45	2,34	4-5
председници судова	2,48++	2,73	2,24**	4-5
правници у предузећу	2,80++	3,49	2,19**	6
секретари судских већа	3,42	3,75	3,11**	7-9
секретари суда	3,47	3,81	3,17**	7-9
чиновници у писарници	3,57	3,61	3,51	7-9

* означава постојање статистички значајне разлике на нивоу $p<0,05$

** означава постојање статистички значајне разлике на нивоу $p<0,01$

+ означава статистички значајну разлику од следећег ранга на нивоу $p<0,05$ (т-тест)

++ означава статистички значајну разлику од следећег ранга на нивоу $p<0,01$ (т-тест)

Преглед оцена одговорности различитих правосудних струка за појаву корупције у привредном правосуђу показује да се формирало неколико група чије су оцене одговорности веома сличне, односно између којих не постоји статистички значајна разлика. У најодговорније правосудне професије сврстане су судије, тужиоци и адвокати, док су, по степену одговорности одмах иза њих судски вештаци и председници судова. Оцена најмање одговорности бележи се у случају секретара судова, секретара судских већа и чиновника у писарници.

¹ Оцене се крећу од 1 ("велика одговорност"), преко 3 ("осредња одговорност") до 5 ("никаква одговорност").

У свим случајевима постоји статистички значајна (т-тест, $p<0,01$) разлика оцене одговорности у односу на оцену 3,00 ("осредња одговорност"), при чему испитаници процењују да секретари суда, секретари судских већа и чиновници у писарници имају одговорност која је мања од осредње, док је одговорност осталих правосудних професија већа од осредње одговорности, а у случају неких се значајно приближавају оцени 2,00 ("прилична одговорност").

Поређење оцена одговорности за корупцију коју дају правосудне струке, с једне стране, и предузетници, с друге, показује да у свим случајевима, осим у случајевима судских вештака и чиновника у писарници, постоје статистички значајне разлике (т-тест, $p<0,01$). При томе је у свим случајевима оцена одговорности коју дају предузетници оштраја од оцене правосудних струка. Овакав резултат је сасвим очекиван, узимајући у обзир субјективност испитаника при давању одговора.

Занимљиво је да консензус постоји само у случају оцене одговорности судских вештака и чиновника у писарници. Оцена одговорности судских вештака је прилично оштра (ближа је оцени "прилично одговорни", него оцени "осредње одговорни"), а блажа је једино у односу на три најистакнутије, па тиме и најодговорније правосудне струке (судије, тужиоце и адвокате). Овакав налаз намеће потребу да се улога судских вештака у корупцији у привредном правосуђу подробније истражи.

Насупрот судским вештацима, оцена одговорности чиновника у писарници за корупцију у привредном правосуђу је прилично ниска. Оваква оцена може да буде последица перцепције да су корупционе манипулатије у писарници ретке по учсталости, односно мале по значају, али може да буде и последица процене да за све оно што се догађа у писарници, а нарочито корупционашке манипулатије, нису најодговорнији сами чиновници у тој писарници, већ они то раде по налому, односно у спрези са вишним судским, односно правосудним званичницима, пре свега са судијама и председницима судова. Сходно наведеној дилеми, потребно је детаљније ис-

тражити начин на који се обављају административни послови, односно послови у писарници.

Једна од основних хипотеза која је постављена пре анкетног истраживања ставова испитаника била је да судска администрација представља подручје на коме се могу одвијати значајне корупционашке активности које имају утицаја на исход и ток судских спорова у привредном правосуђу. Стога је, ради испитивање наведене хипотезе, постављено следеће питање, а које је делимично повезано са претходним, о томе који је део судске администрације, по мишљењу испитаника, посебно изложен притисцима да буде корумпиран.

Постоје статистички значајне разлике (т-тест, $p<0,01$) у одговорима на ово питање које дају правосудне професије, с једне стране, и предузетници, с друге. Док правосудни професионалци сматрају да су корупционим пристисцима најизложенији пријемна канцеларија (30,5%) и служба достављања (31,3%), предузетници као најизложеније корупционом притиску апострофирају судског извршитеља (27,6%) и секретаријат већа и стручне службе (12,7%). Имајући у виду специфичне информације којима те две групе испитаника располажу, као и подстицаје да те информације поделе са другима, може се закључити да су предузетници ипак боље обавештени, односно да су спремни да те информације пренесу анкетарима. Веома је значајно што су у одговорима предузетника судски извршитељи апострофирани као део судске администрације који је посебно изложен притисцима да буде корумпиран, будући да је овај налаз у складу са налазима везаним за поступак принудног извршења. Коначно, треба рећи да налази везани за пријемну канцеларију и службу достављања, с једне стране, и секретаријат већа и стручне службе, с друге, и нису у великом нескладу, будући да се релативно лако може замислiti сарадња тих делова судске администрације у корупционашким пословима.

Хипотезе о судској администрацији као подручју подложном корупцији, односно као основи за примену механизама путем којих се спроводи корупција у правосуђу, разрађена је развијањем неколико хипотеза о механизмима те корупције.

За проверу тих хипотеза од велике важности је добити информације о учесталости одређених појава за које се претпоставља да су повезане са корупцијом судске администрације (Табела 2.).

Табела 2.
Колико често се сусрећете са следећим врстама поступка²

Поступак	Укупно	Правосуђе	Предузетници	Ранг (укупно)
Успоравање или убрзавање достављања судских докумената	2,98	3,30	2,70**	1-2
Одлагање принудног извршења	3,08++	3,29	2,89**	1-2
Намерно нарушување правила при уручивању позива и других докумената	3,46++	3,50	3,42	3
Манипулација садржајем предмета и списка	3,68	4,33	3,80**	4-6
Губљење или затурање докумената	3,77	4,17	3,40**	4-6
Омогућавање странкама само делимичног увида у документа	3,82++	4,41	3,29**	4-6
Онемогућавање странкама увид у документа	3,91	4,42	3,44**	7-8
Антидатирање поднесака	3,98	4,34	3,63**	7-8

* означава постојање статистички значајне разлике на нивоу $p<0,05$

** означава постојање статистички значајне разлике на нивоу $p<0,01$

+ означава статистички значајну разлику од следећег ранга на нивоу $p<0,05$ (т-тест)

++ означава статистички значајну разлику од следећег ранга на нивоу $p<0,01$ (т-тест)

У готово свим случајевима (поступцима) јавља се статистички значајна разлика између оцене учесталости коју дају правосудне професије, с једне стране, и предузетници, с друге, при чему предузетници увек оцењују да је учесталост појединог поступка чешћа него што то раде правосудне професије. Једини случај у коме не постоји статистички значајна разлика у оцени јесте намерно нарушување правила приликом уручивања позива и других докумената.

² Оцене се крећу од 1 ("веома често"), преко 3 ("понекад") до 5 ("готово никада").

Поступак који се најчешће примењује (мада просечна оцена учсталости није статистички значајно различита од 3,00 "понекад") јесте успоравање или убрзавање достављања судских докумената, чиме се утиче на динамику судског спора, односно процеса, па тиме и на време доношења пресуде, односно време њене правоснажности. Темпо судског спора, односно време доношења пресуде од велике је важности за стране у спору у привреди – како за оног који губи, тако и за оног који добија. Примера ради, у многим споровима у привреди ради се и о дужнику и повериоцу. У таквим случајевима, односно привредним споровима, основне чињенице су неспорне (на пример, дужник тачно зна колики му је дуг, у том погледу нема никаквог неспоразума са повериоцем, али је до спора и дошло због тога што дужник жели да одложи плаћање дуга), неспорна је и пресуда која се очекује, али постоји велики интерес дужника да се успори, а повериоца да се убрза судски процес. У таквим условима, успоравање, односно убрзавање достављања судских докумената има одлучујући утицај на успоравање, односно убрзавање целог судског процеса, па тиме и на успоравање доношења правоснажне пресуде, па тиме и дужник и поверилац имају интерес да поткупе судску администрацију.

Релативно висока фреквенција успоравања и убрзавања достављања судских докумената као (нерегуларног) поступка судске администрације посредно потврђује једну од основних хипотеза о корупцији у привредном правосуђу. Та хипотеза гласи да коруптори, у највећем броју случајева, желе да утичу на динамику судског процеса, односно на време доношења пресуде, а не толико на садржај судског процеса, односно на исход спора. Овакво понашање коруптора заснива се на њиховој процени да корупцијом не могу да утичу на исход спора, односно не могу да измене пресуду која ће бити против њих, па се стога усредсређују на одлагање те, за њих, неповољне пресуде што је више могуће.

Одлагање принудног извршења је такође поступак који се најчешће јавља (мада просечна оцена учсталости није статистички значајно различита од 3,00 "понекад"). Не постоји статистички значајна разлика између оцене учсталости овог поступка и успоравања или убрзавања достављања судских

докумената. И овде се ради о поступку којим се не утиче на садржај већ на динамику судског спора, односно динамику његовог исхода са становишта странака у спору. Разлика у односу на претходни случај је искључиво у томе, што је одлагање принудног извршења увек у интересу дужника, тако да искључиво та страна има мотив да поткупи службенике судске администрације у овом случају. Међутим, и ова и претходна манипулација нису усмерене на садржај судске пресуде, односно исход спора, већ искључиво на манипулацију временом правоснажне пресуде, односно њеног извршења. Налаз о високој учесталости праксе одлагања принудног извршења у складу је са ранијим налазом о високој изложености корупцији судских извршитеља.

И по рангу следећа врста поступка, односно манипулације (намерно нарушавање правила при уручивању позива и других докумената) превасходно је усмерена на манипулацију са временом судског спора, односно његовим одлагањем. Наиме, због примене начела обостраног саслушања, уколико се покаже да једна страна није била обавештена о рочишту, без обзира шта је био узрок томе, рочиште се одлаже, чиме се успорава ток судског спора, односно одлаже се пресуђивање.

Следе оне врсте административних манипулација (манипулација садржајем предмета и списка, "тубљење или затурање докумената, онемогућавање или омогућавање само делимичног увида странкама у документа) које, поред утицаја на динамику судског процеса, односно време његовог завршетка, могу да утичу на садржај судског процеса, односно карактер пресуде, будући да стране у спору може довести у неравноправан положај у погледу изношења правне аргументације пред судом.

Конечно, антидатирање поднеска је означенено као нешто што се ретко догађа (просечна оцена се статистички значајно не разликује од оцене 4,00 "ретко"). Овај налаз је веома значајан, будући да је постављана хипотеза да антидатирање, односно манипулација датумима представља један од механизама којим се изиграва правило случајног судије. Наиме, уобичајено је да се случајеви, применом правила случајног судије, судијама додељују према времену приспећа тужбе. Поставља се питање да ли овакав налаз може да представља

основу за закључак да се релативно ретко приступа манипулацијама везаним за примену правила случајног судије. Тим пре што одговори испитаника из правосуђа дају на значају овом правилу као великој брани корупције у правосуђу (85% испитаника се потпуно или делимично слаже да увођење овог правила ефикасно спречава корупцију у правосуђу). С једне стране, могуће тумачење ових налаза је да манипулације у примени правила случајног судије нису велике. С друге стране, међутим, треба оставити могућност да се манипулације у примени овог правила обављају на неки други начин (право председника суда да додели предмет ако је "случајни" судија преоптерећен или из других оправданих разлога), а не антидатирањем поднесака.

Једна од хипотеза истраживања механизама корупције у правосуђу јесте да кључну улогу у томе може да има судски вештак. С једне стране, судски вештаци никоме не полажу рачуне за квалитет и садржај свог вештачења, односно за своје налазе не подлежу оној одговорности којој подлежу судије. С друге стране, примећено је да вештачење има одлучујући утицај на пресуду у привредним споровима, односно да се судије у привредним споровима веома често "заклањају" иза налаза вештака. То се може тумачити чињеницом да се у привредном правосуђу ради о релативно специјализованим споровима, за чије су разрешење потребна специјализована знања (која многе судије немају), па је онда природно да судије желе да пребаце одговорност за одређену одлуку на вештака, који макар оставља утисак експерта у одређеној области. Другим речима, претпоставља се да ће релативно мали број судија да се супротстави налазу вештака, односно да у већини случајева судија у потпуности прихвати налазе вештака и само их претаче у своју одлуку пресуду.

При томе у случају корупције постоје две могућности. Једна је да не постоји корупциона спрега између вештака и судије, тј. да судија уопште није укључен у корупцију, већ је само вештак корумпиран. Друга могућност је да постоји корупциона спрега између вештака и судије, тј. да постоји својеврсна подела послана, у којој ће се и један и други корумпирани правосудни званичник заклањати иза оног другог.

Кључна претпоставка оваквог механизма корупције је одлучујући утицај судског вештака на судију, односно својеврсно судијско заклањање иза вештака, без обзира да ли је то заклањање везано или не за постојање корупционашке везе између судије и вештака.

Прво питање које пружа елементе за верификацију, односно одбацивање наведене претпоставке јесте да ли судија сам, без предлога странака у спору, односно наспрот њему а на то је по закону овлашћен и када постоји сагласност странака о вештаку налаже извођење доказа вештачењем. Уколико се овако нешто често догађа, то би несумњиво представљало потврду претпоставке да се судије заклањају иза вештачења.

Иако се одговори на ово питање адвоката и предузетника статистички значајно разликују (хи квадрат тест, $p < 0,05$), може се закључити да судије веома ретко самостално, без предлога странака, ангажују вештаке. То се може закључити на основу податка да 80% испитаних предузетника и 57% испитаних адвоката тврди да се тако нешто дешава у мање од 10% судских спорова. Но, поставља се питање, да ли овај налаз представља основу за одбацивање претпоставке о "заклањању" судија иза вештака, односно вештачења. Одговор је да овај налаз не представља довољан услов за одбацивање претпоставке о "заклањању" судије. Наиме, будући да је веома велика вероватноћа да ће једна од страна у спору предложити вештачење, разборита стратегија судије је да сачека такав захтев једне од страна, па да на њега само пристане. Тим пре што судија доноси одлуку о ангажовању вештака, што потом подразумева и избор конкретног вештака у датом судском спору. У таквим условима, судија који се, без обзира на мотив, "заклања" иза вештака, нема нити један разлог да сам "истрчава" са захтевом за ангажовање вештака. Укратко, наведени налаз никако не обара хипотезу о судијском заклањању иза вештака.

Ипак да би се та хипотеза емпиријски потврдила, потребно је добити одговор на питање у којој мери, односно колико учстало судије прихватaju вештаков налаз и на основу њега доносе пресуду. Питање је формулисано тако да су испитаници оцењивали фреквенцију случајева у којима је судија у *по-тешкој* позицији, а вештак у *по-довољној* позицији.

шуносћи прихватио налаз вештака и пресудио на основу тог вештачења.

И у овом случају постоји статистички значајна разлика (хи квадрат тест, $p<0,01$) између одговора адвоката, с једне стране, и предузетника, с друге, и то тако да адвокати (правни заступници) процењују да се судије чешће одлучују да у потпуности прихватају налаз вештака и пресуде на тој основи (тест, $p<0,01$). При томе се може претпоставити да су адвокати о овим стварима боље обавештени од предузетника, тј. они који су непосредно укључени у спорове и имају несумњиво бољи преглед фреквенције ангажовања вештака, односно односа вештачења и пресуде, тако да је разборито претпоставити да је адвокатска оцена ближа стварном стању ствари.

Међутим, без обзира на наведене разлике у оценама, одговори и адвоката и предузетника показују да је веома велика вероватноћа да ће судија у потпуности прихватити вештачење и да практично неће постојати разлика између вештаковог налаза и пресуде. Тиме се потврђује радна хипотеза о корупцији вештака као једном од основних потенцијалних механизама корупције у привредном правосуђу.

Табела 3.

У ком проценту спорова у привреди је судија у потпуности прихватио налазе вештака и пресудио на основу тих налаза

	Укупно	Адвокати	Предузетници
до 10% случајева	11%	0%	16%
до 50% случајева	17%	10%	20%
преко 50% случајева	72%	90%	64%

Управо због тога је потребно темељито преиспитати положај вештака у судског спору у привреди, услове да би неко могао бити вештак, па и начин на који он полаже рачуне за своје вештачење. То је нарочито потребно имајући у виду да домаћи (континентални) правни систем не допушта могућност да странке у спору ангажују своје вештаке, па да се спор претвори у "надметање вештака", односно да се на претресу износе различите стручне аргументације, чиме би се отворила могућност стручног оспоравања вештаковог сведочења, односно створила својеврсна "равнотежа" аргумената и на тај начин проверила веродостојност оба вештачења. Очекивању да ће сама странка, постављајући питања, да обори вештаков

налаз противречи чињеница да је вештак изабран као неко ко поседује посебна знања, па је по природи ствари уверљивији од странке.

Независно од могућности постојања корупције судских вештака, односно нарушавања интегритета привредног правосуђа путем корумпирања судског вештака, кључна фигура сваког привредног спора неспорно је судија, који има веома велику моћ да утиче на ток самог судског процеса, његово трајање, као и на његов исход. Због тога је веома битно истражити учесталост одређених понашања судија, која значајно утичу на ток, динамику, садржај и исход судског спора у привреди, а која могу да буду последица њихове корумпирености, односно пристрасности (Табела 4.)

Табела 4.
Понашање, односно поступци судија у привредним споровима³

Поступак	Укупно	Правосуђе	Предузетници	Ранг
Непотребно одуговлачање суђења	1,82+	1,83	1,82	1
Ненамерно направљене грешке у процедури	1,96+	1,96		2
Доношење пристрасних (погрешних) одлука	2,17	2,10	2,19	3-5
Нестручно (необјективно) вођење процеса	2,19	2,03	2,24**	3-5
Предлагање вештачења и када то није потребно	2,20++	2,09	2,24	3-5
Намерно направљење грешке у процедури	2,40++	2,33	2,43	6
Онемогућавање странкама увид у документа	2,69	2,66	2,70	7

* означава постојање статистички значајне разлике на нивоу $p<0,05$

** означава постојање статистички значајне разлике на нивоу $p<0,01$

+ означава статистички значајну разлику од следећег ранга на нивоу $p<0,05$ (т-тест)

++ означава статистички значајну разлику од следећег ранга на нивоу $p<0,01$ (т-тест)

Што се оцене фреквенције поступака судија којима се утиче на процес тиче, не постоје статистички значајне разлике

³ Оцене се крећу од 1 ("по правилу"), преко 2 ("понекад") до 3 ("никада").

између оцена правосудних професионалаца и предузетника, осим у једном случају, што показује високу поузданост изнесених оцена.

Показало се да је непотребно одуговлачење суђења, по оцени адвоката и предузетника, најзначајније, односно најчешће понашање судија које може бити последица њихове пристрасности. Оцена је статистички значајно различита од оцене 1 и од оцене 2, што значи да се налази негде између оцена "по правилу" и "понекад". Постоји велика сагласност око ове оцене и њеног ранга обе групе испитаника. Ово је веома значајно будући да део испитаника чине дужници, којима не иде у прилог да понашање судије оцењује као "непотребно одговлачење суђења". Веома је битно истаћи да "непотребно одговлачење суђења" не мора да буде последица пристрасности, односно корумпираности судије, већ може бити последица неефикасног рада судова, односно њиховог недовољног капацитета за ефикасно процесуирање привредних спорова, па и нездовољавајућег процесног законодавства, тако да се још једанпут појављују елементи за прихваташање хипотезе да је неефикасност домаћег правосуђа већи проблем од његове корумпираности.

Ненамерно прављење грешака у процедури представља понашање судија за које се процењује да је по својој фреквенцији одмах иза већ поменутог "непотребног одуговлачења судија". Оцена фреквенције овог понашања не разликује се статистички значајно од оцене 2,00 ("понекад"). Међутим, поставља се питање у којој мери посматрачи (адвокати, а нарочито предузетници) могу да процене да ли се ради о намерним или ненамерним грешкама судија у процедури, тим пре што постоји статистички значајна разлика између оцене фреквенције ненамерних и намерних грешака у процедури. Независно од наведеног скептицизма, односно уколико се прихвата могућност дистинкције намерно-ненамерно, учстале грешке у процедури, с једне стране доводе до поремећаја тока суђења, односно утичу на временску димензију, односно трајање процеса и време пресуде (нарочито имајући у виду могућност жалбе и одлагање правоснажности пресуде), а с друге стране, могу да утичу на његов исход. Уколико се прихва-

ти да се заиста ради о ненамерним грешкама, овај резултат је основа за закључак да се не ради толико о пристрасности, односно корупцији, али да се свакако ради о неефикасност и некомпетентности.

Доношење пристрасних, односно погрешних судијских одлука долази тек на треће место по фреквенцији појављивања. Штавише, питање је колико је фреквенција ове врсте прецењена, будући да је природно да сви они који су изгубили спор могу да буду пристрасни при давању одговора на ово питање. То само показује оправданост радне хипотезе да је релативно мала вероватноћа да ће се судије одлучити да донесу пристрасну пресуду, већ је већа вероватноћа да ефекат корупције неће бити толико очигледан као погрешна, односно пристрасна пресуда. Такође, није толико често ни предлагање вештачења и када то није потребно. Овај налаз представља подршку већ изнетој тези о стратегији ангажовања вештака само ако странке не предложе вештачење, то ће да учини судија, широким тумачењем законске могућности базиране на члану 3, став 3, Закона о парничном поступку. Будући да странке у великом броју случајева саме иницирају ангажовање вештака, не постоји потреба да се често примењује резервна варијанта.

Тестирање учсталости намерног прављења грешака у процедури везано је за хипотезу (поткрепљену сазнањима из судијске праксе) да судије уколико не могу да обезбеде коруптору пресуду која је у његовом интересу, или не могу да обезбеде доволно дуго одлагање пресуде која није у његовом интересу, приступају намерном прављењу процедуралне грешке у корист друге стране (против коруптора), што омогућава коруптору да се жали са великим изгледима да другостепена инстанца врати предмет на разматрање и поновно пресуђивање првом степену. Таква процедура би значила веома велики добитак на времену, односно ефективно одлагање правоснажне, односно извршне пресуде, што је од великог значаја у привредним споровима. Анкета је показала да оваква пракса (уз ограду која се тиче могућности разликовања намерних и ненамерних грешака у процедури) није превише честа. На основу тог налаза се може закључити да се овакав ме-

ханизам корупције пушта у погон тек када су све остале могућности исцрпљене.

Приликом разматрања поступака који стоје на раполагању корумпираним судијима никако не треба занемарити састављање записника. Наиме, записник је кључни документ сваког суђења – на основу записника се доноси одлука, као и што се на основу записника са суђења решава и жалба на првостепену пресуду. Чинjenica да судија, то је и решење Судског пословника, диктира записник као једини званичан писани траг са рочишта, показује колико он доминира у самом доказном поступку. Тим пре што се записник третира као записник државног органа, тј. јавна је исправа и претпоставка је да је све у њему тачно – ко тврди супротно, то мора да докаже. Све наведено показује да корумпирани судији имају подстицај да манипулишу записником, како би реализовали оно због чега су корумпирани, односно како би прикрили своју пристрасност.

**Табела 5.
Колико често се при формулисању записника дешавало следеће⁴**

Појава	Укупно	Правосуђе (адвокати)	Преду- зетници	Ранг (укупно)
Неразумевање онога што је речено	2,56	3,00	2,43**	1-2
Несувисле или неразумљиве реченице у записнику	2,61++	3,16	2,44**	1-2
Намерно произволјно тумачење онога што је на претресу речено	2,77	3,39	2,58**	3-4
Намерно изостављање нечега што је речено или уметање нечега што није речено	2,77+	3,43	2,56**	3-4
Судија је пристрасно формулисао записник	2,84	3,65	2,59**	5

* означава постојање статистички значајне разлике на нивоу $p<0,05$

** означава постојање статистички значајне разлике на нивоу $p<0,01$

+ означава статистички значајну разлику од следећег ранга на нивоу $p<0,05$ (т-тест)

++ означава статистички значајну разлику од следећег ранга на нивоу $p<0,01$ (т-тест)

⁴ Оцене се крећу од 1 ("то се редовно дешава"), преко 3 ("то се понекад дешава") до 5 ("то се никад не дешава").

У свим наведеним случајевима постоје статистички значајно различите оцене фреквенције наведених појава везаних за неправилности са записником. При томе су оцене адвоката (правних заступника) повољније од оцена предузетника, тј. адвокати (правни заступници) оцењују да је учсталост наведених неправилности низа. Оцене адвоката се могу оценити као веродостојније од оцена предузетника, будући да су они ипак директни учесници спорова.

Независно од апсолутне фреквенције наведених нерегуларности, оцењује се да су најчешће неправилности везане за судијско неразумевање онога што је речено и уношење несувислих или неразумљивих реченица у записник. Обе уочене неправилности саме по себи не значе пристрасност, односно корумпираност судије. С једне стране, оне многу да прате судијску пристрасност, нарочито у смислу прикривања трагова те пристрасности, али, с друге стране, постоји одређена вероватноћа да су наведене неправилности последица судијске неефикасности, лоше обављеног посла, преморености, односно преоптерећености, па и некомпетентности. Нешто су ређи случајеви који се директно могу везати за пристрасност, односно корумпираности судија: намерно произвoльно тумачење онога што је на претресу речено, намерно изостављање нечега што је на претресу речено или уметање нечега што није речено, као и ситуације која се оцењује као судијски пристрасно формулисање записника. Наравно, и овде се понашања проблем поузданости оцене да ли је нешто намерно учињено, а управо намерно чињење нечега што није допуштено, односно намерна повреда процедуре, треба да буде основа за идентификацију пристрасности, односно корумпираности судије.

Два додатна питања су везана за записник и његово формулисање. Прво релевантно питање те врсте јесте у колико је судских спорова било примедаба на записник са суђења. Оцена правосудних професија (судија и адвоката), с једне стране, и предузетника, са друге, практично је истоветна – не постоји статистички значајна разлика између те две просечне оцене. Укупна просечна оцена од 1,59 статистички значајно је различита (већа, t-тест, $p<0,01$) од оцене 1,00 ("ни у једном случају"), односно различита (мања, t-тест, $p<0,01$) од оцене 2,00 ("у мање од 10% случајева"), што показује релативно мали број, односно малу учсталост примедаба на записник са суђења.

Што се тиче следећег релевантног питања, да ли је и колико често накнадно исправљан записник са суђења, просечна оцена учесталости износи 1,31 и статистички значајно је различита (мања) од претходне оцене учесталости примедаба (т-тест, $p<0,01$). Овај резултат је потпуно очекиван, будући да је природно да се учесталост исправки записника са суђења (оне се по Пословнику и не могу вршити, осим у нарочитој процедуре) мања од учесталости примедаба на записник потоње су само виђење стране која захтева унос примедбе у записник.

Ипак, може се донети генерални закључак да неправилности везане за записник (без обзира да ли су последица пристрасности, неефикасности или некомпетентности), ипак нису велике, или су бар толико прикривене да њих не могу да идентификују ни сами учесници, што је мало вероватно. Ипак треба имати на уму да ниска фреквенција не значи неминовно и мали утицај. Можда се у малом броју манипулација записником налазе и неки велики случајеви корупције у правосуђу.

ПЕРЦЕПЦИЈА КОРУПЦИЈЕ У ПРАВОСУЂУ

Прво питање у овом делу анализе односило се на поверење које станке имају у наше правосуђе. Иако недостатак поверења не мора сам по себи да значи недвосмислен сигнал о постојању корупције (неповерење може да буде последица неефикасности, односно некомпетентности), недостатак поверења је веома индикативан и веома често може да буде скривена порука о постојању корупције, нарочито од оних испитаника који су склонији еуфемизмима.

На скали поверења од 1 ("потпуно поверење"), преко 3 ("прилично поверење") до 5 ("уопште нема поверења"), укупна просечна оцена која је анкетом добијена износи 3,47, што је статистички значајно различито (веће, т-тест, $p<0,01$) од 3 чиме се показује да је општа оцена нешто између "приличног поверења" и "малог поверења". При томе, постоји статистички значајна разлика (т-тест, $p<0,01$) у оцени поверења између правосудних професија (које дају оцену 3,38) и предузетника који дају неповољнију оцену, односно имају мање поверење у правосуђе него што то правосудне професије оцењују. Ипак, оцена поверења странака коју су дале правосудне професије је доволно ниска, тако да се може закључити да ове професије

је не пате од илузије да странке имају велико поверење у правосуђе, односно од илузије да је стање у правосуђу задовољавајуће.

Што се перцепције корупције у правосуђу у целини тиче, она је оцењивана на основу распрострањености, тако да су се понуђени одговори кретали од 1 ("тотово све судије и други запослени у правосуђу су укључени"), преко 3 ("значајан број судија и..."), закључно са 5 ("тотово нико није укључен"). Укупна просечна оцена распрострањености корупције у правосуђу износи 3,29 и статистички се разликује (т-тест, $p<0,01$) од оцене 3, али и од оцене 4, што значи да се та распрострањеност оцењује као нешто између "значајан број судија и других запослених у правосуђу су укључени" (оцене 3) и "мањи број судија и других запослених у правосуђу су укључени" (оцене 4). Постоји статистички значајна разлика (т-тест, $p<0,01$) између оцена распрострањености корупције коју дају правосудне професије и предузетници. Према мишљењу предузетника корупција је у правосуђу у целини далеко распространењенија него што то оцењују правосудне професије.

Што се перцепције корупције у привредном правосуђу тиче, она је такође оцењивана на основу распрострањености, тако да су се понуђени одговори кретали од 1 ("тотово све судије и други запослени у правосуђу су укључени"), преко 3 ("значајан број судија и..."), закључно са 5 ("тотово нико није укључен"). Укупна просечна оцена распрострањености корупције у привредном правосуђу износи 3,37 и статистички се разликује (т-тест, $p<0,01$) од оцене 3, али и од оцене 4, што значи да се та распрострањеност оцењује као нешто између "значајан број судија и других запослених у правосуђу су укључени" (оцене 3) и "мањи број судија и других запослених у правосуђу су укључени" (оцене 4). При томе је оцена распрострањености корупције у привредном правосуђу повољнија у односу на правосуђе у целини (т-тест, $p<0,01$) корупције има мање у привредном правосуђу.⁵ Постоји статистички значајна разлика (т-тест, $p<0,01$) између оцена распрострањености корупције коју дају правосудне професије и предузетници. Према мишљењу предузетника, корупција је у привредном правосуђу далеко распространењенија него што то

⁵ Овај налаз је у складу са одговорима испитаника из правосуђа који су трговинске судове оценили као судове са најмање раширеном корупцијом. Изузетак чини Виши трговински суд, који је, заједно са Врховним судом, оцењен као суд са најраширенijом корупцијом.

оценјују правосудне професије, при чему оцена коју дају те професије није статистички значајна од оцене 4 „мањи број судија и других запослених у правосуђу су укључени“. Очигледно је да је субјективност испитаника у случају привредног правосуђа интензивнија него у случају правосуђа у целини.

Оцене испитаника у погледу корупције у правосуђу (како правосуђу у целини, тако и привредном правосуђу) нешто су повољније него оцене у погледу поверења у правосуђе. То показује да корупција није једини, а можда ни главни разлог ниског поверења у правосуђе. Разлоге недостатка поверења у правосуђе треба тражити пре свега у његовој неефикасности, спорости, па и некомпетентности, а у нешто мањој мери у рас прострањености корупције у њему. Очигледно је да је недовољство целокупним радом правосуђа веће од недовољства које произлази из искустава, односно перцепције корупције у њему.

Следећи занимљив налаз је да је корупција у привредном правосуђу мање рас прострањена него корупција у правосуђу у целини. Овај налаз несумњиво интригира аналитичаре и отвара питање објашњења разлога ове перцепције, односно феномена. Могу се понудити два објашњења, више у форми претпоставке. Прво је да су у случају привредног правосуђа странке правна лица, односно професионалци који заступају та правна лица, који о судском поступку знају више од осталих странака-непрофесионалаца (физичких лица), способнији су да пажљиво прате ток судског поступка, па тиме лакше уочавају неправилности теже је поткупити правосудног професионалца против такве странке. Друга претпоставка везана је за понашање друштвених предузећа као још увек великог дела странака у привредним споровима. Наиме, та предузећа немају, у односу на приватна предузећа, односно физичка лица, снажне мотиве да корумпирају, будући да не максимизују профит, односно да немају чврсто буџетско ограничење.

Свим испитаницима је постављено питање о мерама за спречавање корупције у правосуђу. У седам од десет случајева забележена је статистички значајна разлика у вредновању појединачне посматране мере.

Табела 6.**Колико следеће мере за спречавање корупције могу да буду ефикасне⁶**

	Укупно	Правосуђе	Предузећници	Ранг (укупно)
Увођење оштрог критеријума за избор судија	1,45++	1,58	1,34**	1
Веће могућности надзора и контроле	1,61++	1,82	1,42**	2
Веће могућности увођења дисциплинских мера и кажњавања	1,75	2,09	1,44**	3
Увођење ефикасног система побољшавања професионалних квалитета судија	1,83	1,97	1,71**	4-10
Охрабривање судија да пријаве неправилности у раду суда	1,85	2,06	1,67	4-10
Повезивање учинка судија са напредовањем	1,87	1,96	1,78	4-10
Повећање плате судија и судијских службеника	1,88	1,74	2,01**	4-10
Промена процесних правила	1,93	1,99	1,87	4-10
Увођење редовних евалуација професионалног учинка	1,93	2,09	1,77**	4-10
Обезбеђивање веће транспарентности и отворености рада суда	1,93+	2,15	1,72**	4-10
Увођење информационих система	2,06	2,13	2,00	11

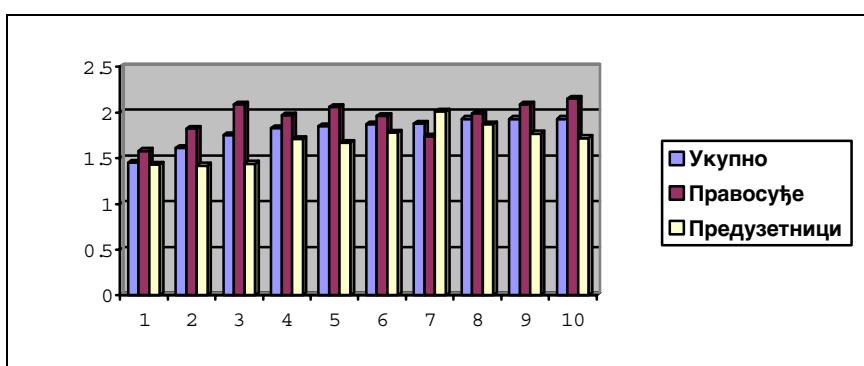
* означава постојање статистички значајне разлике на нивоу $p<0,05$ ** означава постојање статистички значајне разлике на нивоу $p<0,01$ + означава статистички значајну разлику од следећег ранга на нивоу $p<0,05$ (т-тест)++ означава статистички значајну разлику од следећег ранга на нивоу $p<0,01$ (т-тест)

Увођење оштрог критеријума за избор судија се неспорно види као најзначајнија мера борбе против корупције у правосуђу, с тим што су предузетници још више од правосудних префесионалаца убеђени у њену ефикасност. Занимљиво је да се овим налазом практично на судије пребачује целокупна кривица за корупцију у правосуђу, будући да ће оштром критеријумом за њихов избор да се реше сви проблеми. Насупрот томе, веома мала вредност са становишта ефикасности борбе против корупције се даје реформи правосуђа што, на пример, подразумева промену процесних правила и увођење информационих технологија. Контроверзно је, према очекивању,

⁶ Оцене се крећу од 1 ("веома") до 5 ("нимало").

било питање повећања плате као мере за спречавање корупције. Док је према оцени правосудних професија та мера прилично ефикасна (једино је ефикаснија увођење оштрих критеријума за избор судија), оцена предузетника је да таква мера није толико значајна. Све наведено упућује на закључак да испитаници нису успели да понуде конзистентне одговоре по питању мера за спречавање корупције у правосуђу (Слика 1).

Слика 1.
Утицај мера за спречавање корупције



Бројеви означавају меру према редоследу из Табеле 6.

ЗАКЉУЧАК

Поређење резултата анкете правосудних професија и предузетника показало је да у веома великом броју случајева постоји статистички значајна разлика у одговорима. По правилу, предузетници су критичнији у оцени стања у правосуђу, та отуда произлази оцена да се они чешће него правосудни професионалци сусрећу са неким поступцима судија (формулисање записника) или судске администрације који могу да указују на постојање корупције, или оцена о већој одговорности свих правосудних струка за постојање корупције у привредном правосуђу. Сасвим очекивано, оцене предузетника о рас прострањености корупције у правосуђу у целини и у привредном правосуђу далеко су неповољније него оцене правосудних професија. Интересантно је да нема разлика у оцена- ма понашања судије, односно фреквенције поступака судије који могу да упућују на постојање корупције. Коначно, постоје веома изражене разлике у погледу евалуације мера за спречавање корупције у правосуђу.

Поређење резултата је омогућило да се, узгред, провере неке од радних хипотеза о механизима корупције у правосуђу, односно о начинима како се корупција спроводи. У погледу корупције судске администрације, показало се да се као механизми најчешће користе успоравање или убрзавање достављања судских докумената и одлагање принудног извршења, док се најређе користе онемогућавање странкама увид у документа и антидатирање поднесака. Такође се показало да постоји доволно елемената да се прихвати радна хипотеза о корумпирању вештака као једном од могућих механизама утицаја на пресуду.

Што се понашања судија тиче (без обзира на мотиве), најчешће се бележи непотребно одувлачење суђења и ненамерно прављење грешака у процедури, а најређе онемогућавање странкама увид у документа. Овај налаз је веома значајан будући да у овом погледу постоји сагласност свих испитаника. Овим се показују две ствари. Прво, неефикасност правосуђа је проблем најмање исте, ако не и веће тежине у односу на корупцију у правосуђу. Друго, корупција у привредном правосуђу у великој мери је усмерена ка одлагању пресуде, а не ка њеном садржају.

Конечно, показало се да су најчешћи проблеми везани за формулисање записника са суђења, судијско неразумевање онога што је речено, као и несувисле, односно неразумљиве реченице у записнику, док се најређе догађа да је судија пристрасно формулисао записник. Ово још једанпут показује да је неефикасност правосуђа, односно некомпетентност правосудних професионалаца у најмању руку исто онолико велики, ако не и већи проблем у односу на корупцију у правосуђу.

V Механизми корупције

УВОД

Приказано истраживање могло је да има за циљ (само) да открије *субјективну перцепцију* раширености, појавних облика и унеколико узрока корупције у правосуђу. *Чињенице*, објективно стање, о којима је било могуће поставити питања само посредно или у облику контролних питања, не могу се непосредно утврђивати анкетом о корупцији, па истраживање о коме је било речи у претходним поглављима не даје емпиријске податке о механизима и факторима корупције. На други начин корупцију није могуће истраживати: нити се може рачунати на неку врсту самооптуживања, тражити да се испитаници непосредно и директно изјасне о сопственом учешћу у коруптивним случајевима, нити би, да се такви одговори траже, било могуће контролисати веродостојност и поузданост одговора; истраживање не може да заузме простор државних органа који се баве откривањем и сузбијањем криминалитета.

Једини теоријски могућ, истовремено објективан и применљив извор података о корупцији у правосуђу у Србији (а тако је мање или више свуда) није баш ни мало издашан. То су процесуирани случајеви корупције, пре свега правоснажно пресуђени, али и они додирни и суспектни на корупцију, процесуирани у поступцима унутар правосуђа, пре свега случајеви разрешења судија због несавесног и незаконитог вршења дужности, дисциплински поступци против правосудних службеника, поступци унутар адвокатских комора.

Број започетих поступака наведених врста је занемарљиво мали, број правоснажно окончаних још мањи, значај правосудних предмета у којима је корупција откривена такав да се ради о материјалу који не само да не дозвољава уопштавања

на основу статистичке анализе, већ није атрактиван ни за *case study*.¹

О величини тамне бројке која је за сваку, па и ову врсту корупције карактеристична може се само нагађати. Оно што јесте видљиво је масивна разлика између правно релевантно утврђене раширености корупције у правосуђу и перцепције о тој раширености и, када је о последњој реч, разлика између перцепције оних који су у правосуђу професионално директно ангажовани (судије, тужиоци, судски службеници) или повезано (адвокати, компанијски правници који долазе у додир са правосуђем) и странке. Најкраће, правосуђе себе види мањем коруптивним него јавност.

Радна хипотеза, због које је, уосталом, ово истраживање и предузето, је да корупције у правосуђу има, у мери која се може сматрати опасном. Чињеница да су оцене раширености корупције по мишљењу испитаника данас нешто боље него што су биле у ранијим истраживањима, не утиче битно на ову оцену: бројке су и даље високе.²

Под **механизмима** корупције подразумевамо *типиске облике* или *моделе* коруптивних догађаја, дакле оно шта се у криминолошкој науци назива феноменологијом. (Поређење не значи да се ово истраживање бави криминолошким аспектом корупције; напротив, она се истражује, и то функционално, са идејом о стратегији за њено елиминисање, односно умањење, као друштвена појава, сада и овде.)

Покушај да се утврде ти модели корак је ближе утврђивању **фактора** корупције, узрока и услова који утичу на степен раширености корупције. На основу утврђених механизама и фактора, могуће је поставити основе стратегије борбе против корупције и у правосуђу.

Један модел, односно низ модела корупције у правосуђу утвдио је законодавац, дефинишући посебна кривична дела која представљају корупцију.

Недавним изменама и допунама Кривичног закона Србије а из чињенице да је процењено да је потребно унети ове инкриминације, да опште кривично дело корупције, какво је постојало у закону, није адекватно ни као репресивна реакција

¹ О могућим тумачењима величине тамне бројке видети у поглављу *Фактори корупције у правосуђу*, одељак *Откривање, ђоњење, инкриминације*.

² Види графиконе 1, 2, 11 и 12 у поглављу *Правосудни знаничници о корупцији у правосуђу* и табеле 2 и 3 и нарочито 20 у поглављу *Предузетници о корупцији у правосуђу*.

ни као мера генералне превенције, може се закључити да је корупција у правосуђу препозната као опасна појава – прописано је неколико кривичних дела која потенцијално обухватају правосудну корупцију.

На првом месту то је кривично дело *Корупција у правосуђу*.³ Као извршилац овог кривичног дела могу се појавити судија, судија поротник, јавни тужилац или заменик јавног тужиоца, дакле корумпирани носилац правосудне власти. (Инкриминацијом није предвиђено кажњавање онога ко корумпира, па за њега, евентуално, важи инкриминација из општег кривичног дела корупције). Радња извршења је прибављање какве користи за себе или другога, под условом да је то у вези са доношењем судске одлуке или другим поступањем у вршењу дужности. (Тежи облици дела постоје када прибављена имовинска корист прелази 200 000 односно 600 000 динара).

Неколико момената из законске дефиниције заслужује пажњу. Прво, санкционисано је (као свршено кривично дело) само прибављање користи, није неопходно да је правосудни функционер заиста поступио онако како је од њега тражила/очекивала друга страна. Друго, потребно је и довољно да је корист примљена у вези са доношењем судске одлуке или другим поступањем у вршењу дужности; законодавац прихвата тезу, која је прихваћена и у овом истраживању, да коруптивни циљ није само доношење незаконите одлуке, већ и друго поступање,⁴ под условом да је у склопу правосудне дужности корумпированог. Не захтева се ни да је то поступање (коруптивна услуга) незаконито.

Дакле, по овом моделу корупција у правосуђу постоји када странка или неко други (ко није посредник, онај ко корумпира у име и за рачун странке и у договору са странком, када је његов саизвршилац) нешто да или учини судији или другом именованом функционеру.

Истим изменама КЗ предвиђено је и дело *Злоупотреба функције браниоца или пуномоћника* (чл. 255е). Извршилац може бити бранилац или пуномоћник, у овом другом случају не нужно и адвокат, јер се као пуномоћник у парници може појавити било које пословно способно лице. Казном је, дакле, запрећено ономе ко корумпира. Корупција треба да је усме-

³ Видети члан 255д Закона о изменама и допунама Кривичној закону Републике Србије, Сл. гласник РС, бр. 11/2002

⁴ Видети листу коруптивних мотива у уводном одељку поглавља *Фактори корупције у правосуђу*.

рена према вештаку, сведоку или другом лицу,⁵ а коруптивни циљ је да корумпирено лице утиче на исход судског поступка. Мада ни у бићу овог кривичног дела не стоји да тај утицај треба да буде остварен недозвољеном радњом (лажним сведочењем, односно вештачењем), из појма утицаја на исход спора то произлази (мада је, теоријски, замислива и позитивна корупција, плаћање да корумпирани да истинит исказ, да вештак брже заврши налаз...). И док судија може бити, по претходном делу корумпиран за свако поступање у вези спора (па се може замислити, на пример, да неоправдано одложи рочиште, или уопште да одуговлачи, али и да не одуговлачи, да буде стимулисан да ради свој посао како треба), код овог дела то изгледа није могуће; ако вештак прими новац да одуговлачи са налазом и мишљењем, то вероватно није утицај на исход спора, јер ово дело постоји само када се корупција врши у циљу одређеног исхода поступка. У сваком случају, ова инкриминација показује да је корупција у правосуђу могућа и без учешћа судије.

Лако је запазити да ове две инкриминације не обухватају случајеве када је корумпиран други правосудни функционер, на пример председник суда да, заобилазећи правила о случајном судији, одреди пожељног судију, достављач да лажно наведе да је прималац пошиљке на адреси непознат, извршилац који заборави да позове полицију ради аистенције код

⁵ Ово није расправа из кривичног права, али је управо с обзиром на основну тему могуће поставити два питања. Прво је колико је оправдано, као што је то имплицитне учињено овом инкриминацијом, дати привилегован положај вештаку. Наиме, за разлику од странака и сведока, који су инцидентни субјекти у правосудном поступку, јер се у њему појављују по водом конкретног случаја, бранилац односно пуномоћник су професионалци, који обављају послове од јавног поверења и стога њихово инкримисање, у посебном кривичном делу, и када поверење изиграју дајући мито (отворено је питање, да ли је остварено биће овог дела ако корумпирају у име странке и странчним новцем?) има смисла. Али, зар није исти положај вештака? Он се у поступку не појављује с обзиром на везу са конкретним предметом, већ као стручњак, професионалац. Корумпиран, и он изиграва јавно поверење. Ово је у склопу тезе која је испитивана у овом истраживању о, са једне стране, важној улози вештачења и, са друге, његовој поднормиранисти. Друго, нејасан је и појам другог лица. То свакако не би требало да буде неки други службеник у правосуђу, јер је и он природно укључен у поступак, већ може бити, на пример, припадник МУП-а који сачињава записник о саобраћајном удесу, царник који процењује вредност спорне робе и слично.

рушења или исељења или им достави погрешну адресу или време.

Корумпирани судски службеник би евентуално могао (посред позива на опште кривично дело корупције) да потпадне под инкриминацију *Корупција у органима управе*, тако што би се судска управа и службеници у суду квалификовали као посебна врста управе. Али је за ову инкриминацију неопходно да је учинилац искористио свој службени положај или преко рачио службена овлашћења, дакле да је поступао насупрот правила службе (па, на пример, извршитељ који тражи новац да обави радњу која му је решењем о извршењу наложена не би могао да одговара за ово кривично дело).

Овај приказ нових инкриминација дозвољава да се уопштено скицира механизам корупције у правосуђу. Модел коруптивног догађаја у правосуђу подразумева неколико обавезних елемената:

- *Најмање два учесника*, од којих је један, по правилу, странка у каквом судском поступку, а други, опет по правилу, судија или неки други правосудни службеник, изузетно друго лице од ког зависи исход поступка, на пример вештак или сведок; у ланцу их може бити више, тако што одређена лица, која могу, а не морају да буду учесници у поступку, имају улогу посредника;
- *Циљ* који странка жели да оствари; ради се заправо о ланцу циљева од којих је за анализу корупције у правосуђу битан само циљ у конкретном правосудном случају (коруптивни мотив), одређена судска одлука или начин поступања суда којим онај који корумпира задовољава неки свој интерес;
- *Поступање* правосудног службеника или другог корумпованог учесника у поступку, којим се остварује тај циљ, а које не мора бити нужно незаконито; то је средство којим се остварује коруптивни циљ.
- *Корисић* коју онај који корумпира даје или обећава корумпированом.

За анализу механизама корупције битна је анализа учесника и средстава. Циљ, онај коначни који се жели остварити (да се не плати дуг, да кривична казна буде блажа, на пример) важан је утолико што вероватно утиче на висину коруптивног давања, а онај у поступку (незаконита одлука, одлагање или убрзање поступка, на пример) утолико што опредељује

начин поступања, средство којим се корумпирани служи да би испоручио обећану услугу.

Када је о учесницима реч, по важности на првом месту је судија, затим други функционер или службеник у правосуђу, на крају и само условно други учесник који може утицати на исход спора⁶ и који је корумпирани. За анализу механизама корупције није битна личност странке која своје циљеве жели остварити овим путем, изузев код институционалне корупције која ће бити посебно анализирана код фактора корупције. Али, од значаја могу бити они коју посредују између странке и судије односно другог правосудног службеника, ако су и сами припадници правосуђа у ширем смислу, друге судије, председници судова, тужиоци, службеници у суду, али и адвокати, јер њихова појава у улози посредника (у кривично-правном смислу, саизвршиоца или помагача)⁷ указује на степен корумпированости правосуђа као институције.

Поступак или средство којим се испоручује плаћена услуга, пак, зависе од статуса онога ко је корумпирани, од тога да ли је у питању судећи судија, председник суда, тужилац, службеник у писарници, судски извршитељ. Сваки од њих има своја овлашћења у поступку. (Али је могуће да је неко од њих истовремено и корумпирани и посредник у корупцији или

⁶ Могло би се, наиме, поставити питање да ли корумпиранје тих других учесника уопште улази у домен корупције у правосуђу (као штетне друштвене појаве која је предмет овог истраживања). Лажних корумпираних сведока, на пример, било је од када је и правосуђа, као што је било и фалсификованих исправа и других лажних доказа и њихова појава и разширеност говоре, евентуално, о моралном стању друштва, а не само о стању правосуђа; евентуално, можда, о способности правосуђа да их уочи. Корупција других државних службеника која се коначно остварује у правосуђу (на пример, оног који сачини или овери лажну јавну исправу, полиције, и слично) је корупција тих служби, а не правосуђа. Определили смо се да као корупцију у правосуђу, међутим, третирамо ону у којој је корумпирани вештак, с обзиром на његово посебно место у нашим поступцима и на хипотезу да је корупција вештака често повезана са корупцијом судије, као и ону у којој се појављује адвокат. Адвокат у поступцима учествује као зналац права и личност од посебног поверења, он дела у поступку, одговара за поштовање професионалних стандарда и адвокатске етике и, уколико је актер корупције, то утиче на укупно стање правосуђа.

⁷ Ово и поред инкриминације из члана 255е; адвокат ће се, наиме, много чешће појавити као посредник странке коруптора, него сам као коруптор. Овде се неће улазити у кривично правну квалификацију нормалне ситуације када адвокат по налогу странке корумпира вештака.

организатор коруптивног подухвата у коме је корумпирено више званичника).

Судећи по резултатима анкета, најчешћи модел правосудне корупције је следећи догађај: странка, посредовањем заједничког познаника, адвоката или другог судије, подмити судију. Судија одговлачи са поступком, или донесе незаконито одлуку.⁸

Конкретизација модела, односно приказ могућих механизама корупције, биће дата праћењем ових основних актера корупције и њихове улоге.

СУДИЈА

Судија, или председник судског већа,⁹ је, потенцијално, најчешћи актер корупције.

У парничном поступку, на коме се заснива модел овог истраживања, он управља поступком, и као судија појединац или председник већа доноси коначну одлуку (пресуду или решење). Овај модел је на одговарајући начин примењив на све поступке.

Остали потенцијални учесници у коруптивном ланцу могу имати битну улогу и значајно утицати на кретање и коначан исход спора и његово трајање. Међутим, њихов је утицај на поступак у највећој мери посредан: да би остварили коруптивни циљ они најчешће стварају ситуацију у којој судија доноси одлуку која није заснована на истинитим чињеницама и праву.

⁸ Види табелу 8 и 12 у поглављу *Правосудни званичници о корупцији у правосуђу* и табеле 14 и 18 у поглављу *Предузетници о корупцији у правосуђу*.

⁹ У првостепеном парничном поступку, веће, уз судију професионалца, чине и два поротника. Мешовит поротнички систем какав је овде традиционално прихваћен, критикован је у доктрини. С једне стране је симболична улога поротника, а доминација професионалца у мери да најштарији и најциничнији критичар важећег система судије поротнике означавају као правно обавезан декор, с друге потешкоће у обезбеђењу њиховог уредног присуства. Уместо одлагања рочишта када се поротник не појави, у пракси се прибегава замени поротника и фиктивном понављању до тада изведених доказа како не би било повређено начело непосредности: председник већа одреди решењем понављање радњи читањем списка и истовремено констатује да су списи прочитани. Ова фикција се, међутим, примењује као стечена навика и када дође до промене председника већа или судије појединца.

Циљ корупције судије може бити манипулација временом, одуговлачење (или убрзање) поступка, а механизам остварења овог циља је у пуној мери у рукама судије. Судија управља поступком. У оквирима процесних закона, он на располагању има читав арсенал дискреционих овлашћења којима тај поступак може да убрза или успори.

Прво, судија одлучује о редоследу и времену извођења појединих процесних радњи. На пример, судија одлучује о рочиштима за главну расправу, о њиховом броју, фреквенцији, времену.

Одлучујући да прихвати или не прихвати доказне предлоге странака или сам наложивши да се утврди одређена чињеница, односно изведе неки докази, судија такође утиче на трајање поступка. Извођење непотребних доказа (на пример, са слушање сведока који немају сазнања о релевантним чињеницама) се правда начелом материјалне истине, могућност да се нешто ипак добије. (Могућност да се ради о непотребном сведоку најлакше се да препознати када у предлогу странке да се изведе доказ саслушањем сведока, односно решењу судије којим се овај предлог прихвата нема јасне идентификације околности о којој сведок треба да сведочи).

Друго, судија односно председник већа, судећи по нашој пракси (а то је сасвим потврђено и ставовима у истраживању),¹⁰ може непотребно да одуговлачи са окончањем главне расправе и решавањем предмета. Ево најпростијег примера. Када год једна страна на рочишту за главну расправу изнесе неки предлог или тврђњу, судија може (а то и ради, и то се правда да би у противном била учињена релативно битна повреда поступка) да остави рок другој да се о томе изјасни. То је повод да судија рочиште одложи, за време након изјашњења (у пракси то значи најмање за месец дана, све чешће и за два или за три месеца). Писмене припремне поднеске са доказним предлозима адвокати често предају на самом рочишту, отварајући тако ову могућност. Није ретко да на самом завршетку доказног поступка странке износе нове предлоге и чињенице, а да судија то прихвата. Лако се прихватају молбе

¹⁰ Судећи по анкети, одуговлачење или убрзање поступка су најчешћи мотив корупције, чешћи него доношење незаконите одлуке. Види табелу бр. 17 у поглављу *Предузетници о корупцији у правосуђу*. С друге стране, непотребно одуговлачење поступка, ненамерно или намерно, уочава се као највећи недостатак у правосуђу; видети табелу 4 у поглављу *Поређење резултата анкетираних правосудних званичника и предузетника*.

једне од страна да се рочиште одложи због њене спречености или спречености пуномоћника (а не расправља се у њеној одсутности, што је, наравно, ако је уредно позвана, могуће) итд.

Одлуке о управљању поступком по закону судија у овим случајевима доноси у облику решења против којих није дозвољена посебна жалба, тако да постоји мало средстава борбе против манипулисања трајањем поступка, и када је оно механизам корупције, веома је издашно за коруптора и судију који испоручује услугу, и то уз мали ризик, у условима опште неефикасности.

Истраживање је, наиме, показало да је када је, о овом сегменту управљања поступком реч, оцена оштрија у односу на судијину компетентност (ненамерне грешке које доводе до непотребног одувлачења поступка) него манипулацију, али је претходно показано преливање намерних и ненамерних грешака судије, по перцепцији анкетираних.¹¹ Рђав и спор рад добро прикривају намерну манипулацију.

Уколико је циљ корумпирања био исходовање одређене незаконите, односно неправилне одлуке, ако пресудом треба остварити право које не постоји или спречити остварење права које постоји и слично, корумпираним судији су, начелно, доступна два начина.

Први, директан је да погрешно примени материјално право, тј. прекрши закон, да иначе тачно утврђене чињенице (односно, чешће, очигледне чињенице) подведе под правну норму која им не одговара, да погрешно протумачи норму и изрекне правну последицу која не следи. На први поглед, овај начин је не само директан, већ и груб и провидан. Међутим, у условима нестабилног, непотпуног и противречног законодавства као што је данас наше у знатној мери,¹² то и није сасвим тако. (Оправданости ове тезе у прилог иде и решење члана 176-180 *Нацрта Закона о парничном постујку* који је у време окончања ове студија припремила Радна група Министарства правде Републике Србије, у којима се имплементира Препорука Савета Европе P (95, глава IV, члан 7), тј. предвиђено је да ће суд, када се у већем броју предмета појави неко спорно правно питање као претходно, застати са поступком

¹¹ Видети табела 4 у поглављу *Поређење резултата анкетираних правосудних званичника и предузетника* и коментар ове табеле.

¹² Видети одељак *Несавриреност правног система (застарелост, неусклађеност, нестабилност..)* у поглављу *Фактори корупције у правосуђу*.

и затражити од Врховног суда да га реши, односно заузме став).¹³

Други је да се креира таква слика чињеничног стања неистинита или непотпуна која дозвољава да се правилном применом материјалног права дође до жељене одлуке. Најпре, које ће се чињенице узети као доказане одлучује суд по свом уверењу, на основу свестране и брижљиве оцене сваког доказа засебно и свих доказа заједно, као и на основу резултата целокупног поступка.¹⁴ На основу ове, по себи свим разумљиве одредбе, судија може: (а) да поклони поверење одређеним доказима насупрот другим, на пример, једном повезаном сведоку насупрот више незаинтересованих, или сведоку насупрот својеручно потписаној исправи и слично; (б) да, управљајући поступком, *de facto* онемогући утврђивање поједињих чињеница (одбије извођење понуђеног доказа, на пример саслушање неког сведока, увиђај); (ц) да утиче на резултат извођења поједињог доказа, на пример да тако постави задатак вештаку да он утврђује само чињенице које потенцијално иду само у корист једне стране, да на исти начин испитује сведока. (Слика која се свим овим средствима ствара при томе је и слика која је забележена у расправном записнику који такође диктира судија.)

Наравно, све ово судија може радити и у договору са другим учесницима у поступку, на пример вештаком, који ће испоручити наручени налаз. Механизми ових коруптивних ланаца биће приказани доцније.

Ако је услуга ради које се десио коруптиван догађај неправилна првостепена одлука, ваља имати у виду да је таква одлука подложна, по жалби, контроли од стране вишег суда.

¹³ Предложена новина је занимљива и важна. И до сада су постојали механизми који би требало да обезбеде јединственост судске праксе, а јединствена судска пракса је важна предохрана против корупције. Спорна питања у тумачењу и примени права расправљају се на седницама судских одељења (и Општој седници ВС), а закључци седнице (ставови и мишљења) обавезују сва већа која чине одељење. Такође, по Судском пословнику, пресуду пре отправљања из угла сагласности са усвојеном праксом контролише Одељење судске праксе, које се образује у сваком суду и које упозорава веће на одступање. Процес уједначавања се одвија, dakle, унутар једног суда. Нови механизам треба да обезбеди тумачење највишег суда, које је за прејудицијелно питање обавезно у спору поводом ког је тражено, али би требало да делује и на све будуће случајеве.

¹⁴ Видети члан 8. Закона о парничном поступку.

Стога је, углавном, потребно да странка која корумпира обезбеди и сарадњу жалбеног већа.¹⁵ Обезбеђивање одговарајућег судије у супротности са прописима о случајном судији врши се на исти начин као и у првостепеном поступку. Најзад, овде вреди још једном споменути да, судећи по ставовима испитаника у поступку, степен коруптивности расте са нивоом суда¹⁶. То може да значи и да је довољно остварити коруптивни утицај на вишем степену и очекивати укидање пресуде (што води куповини времена) или пак преиначење у корист коруптора и тиме обезбеђење одговарајуће пресуде. Понекад се, пак, другостепени суд јавља као нехотични помагач коруптивног ланца који је настао у првом степену: нпр. странка жели да се поступак по сваку цену продужи и првостепени судија јој излази у сусрет тако што чини битну повреду поступка која по жалби представља разлог укидања првостепене пресуде тако се добија драгоцено време.

Поступак по жалби подразумева, такође, трајање, али и могућност манипулатије временом. Жалба се упућује првостепеном суду, он је упућује противној странци на одговор, претходно испитује благовременост и дозвољеност правног лека, а затим предмет упућује вишем суду. Ово све, наравно, може бити учињено брже или спорије.

Случај 1.

По свему судећи, нарочито се у крупним и важним стварима или својеврсним случајевима институционалне корупције посао завршава пред вишим судовима.

Индикацију да нешто није у реду у таквим случајевима могу да представљају сасвим неуобичајена преиначења првостепене одлуке, она која одударају од судске праксе, па и закона. На пример, судећи по штампи, једно велико а спорно предузеће у области телекомуникација, чије је

¹⁵ У правосуђу се говори, а то је практично немогуће документовати или оповргнути, да постоје уходане вертикалне линије између већа првостепеног и жалбеног суда. У сваком случају, када је о вишим инстанцима реч, најважније је обезбедити судију известиоца (о чему касније) и евентуално председника већа; његова улога је мања него у првостепеном поступку.

¹⁶ Видети нарочито табелу 10 поглављу *Правосудни званичници о корупцији у правосуђу*.

основање предмет спорења, уписао је у судски регистар другостепени, Виши привредни суд, односно његов председник. По закону који је важио у време оснивања (члан 55 Закона о поступку за упис у судски регистар из 1994. године), по жалби другостепени суд, истина, може да преиначи решење првостепеног, али не и да изврши упис; то ће по службеној дужности морати да уради првостепени суд).

Што се тиче самог начина утицаја на судију, судећи по анкети, он ретко тражи али не тако ретко показује да очекује новац или поклон. Судећи по одговорима запослених у правосуђу, коруптивни контакт странка остварује најчешће непосредно или преко судијиног пријетеља, док странке истичу адвоката као посредника. Судија најчешће оствари обећано, ретко је тражење поновљеног плаћања.¹⁷

Случај 2

У време израде ове студије један случај је узбуркао правну јавност. Истрага, због класичне корупције, поведена је против двоје судија Трговинског суда, једног адвоката и једног доцента Правног факултета.

Истрага је у току и све шта је објављено у штампи не само да није потврђено правоснажном пресудом, већ се ради о наводима које штампа преноси из истраге, уз сопствене интерпретације, али је случај карактеристичан по томе што највише одговара просечном механизму корупције како га у анкети виде странке привредни субјекти. Најкраће, по кривичној пријави како је преноси штампа, судија је тражила за одлуку у спору 80 хиљада евра. Захтев је испоручен преко пуномоћника адвоката-консултантa и доцента Правног факултета а посредник је била друга судија. Странка је случај пријавила полицији, а затим предала консултанту 10 хиљада обележених евра.

По штампи, судије негирају дело, а консултант тврди да је новац примио на име трошкова и хонорара.

¹⁷ Видети табеле 14, 17 и 18 у одељку *Предузетници о корупцији у правосуђу*.

ПРЕДСЕДНИЦИ СУДОВА

Начелно и по закону председник суда у том својству нема никаквих овлашћења у појединачном предмету (изузев ако не поступа и као судећи судија и члан Већа), тј. он не доноси ни процесне одлуке нити пресуђује.

Из овога би се могло закључити да је председник суда ретко у позицији да буде непосредан актер правосудне корупције, онај који прихвата мито да би допринео каквој манипулатији у судском поступку.

Међутим, у истраживању, председници судова су релативно високо рангирали као одговорни за појаву корупције у правосуђу, уз малу разлику одмах иза судија и тужилаца, адвоката и вештака.¹⁸ Ако се апстрагује општа одговорност за стање у суду па и корупцију која пада на председника као одговорног за организацију ефикасног и законитог рада у суду, извори коруптивних механизама у којима је актер председник суда су, највероватније, у његовим овлашћењима разрађеним у Судском пословнику.

Прво, избор судије на кога се може утицати се чини као важан предуслов или део механизма корупције; потребно је да предмет дође судији код кога је обезбеђен или вероватан утицај. Један од начина да се то обезбеди је у овлашћењу председника суда, према Судском пословнику,¹⁹ да одступи од правила случајног судије из разлога оптерећености или спречености судије коме би предмет запао по редоследу приспећа. Овако широко постављеним изузетком од општег начела случајног судије отвара се веома јасна могућност да се председник суда укључи у коруптивни ланац и својим овлашћењем допринесе да предмет од 'нарочите важности' заврши у рукама жељеног судије, са којим странка већ има ранији договор. Мада готово 3/4 свих испитаника у анкети запослених у правосуђу процењује да увођење правила случајног судије може бити ефикасна брана корупцији и мада су у анкети председници судова готово једногласни у ставу да се правило "увек" примењује (79%), адвокати мисле да је то пре чест него обавезан случај (49%). Од правила случајног судије, дакле, има изузетака и највероватније је да су већем броју случајева

¹⁸ Видети табелу бр. 8 *Резултати анкете правосудних званичника и службеника* и табеле 22 и 23 у одељку *Призренни субјекти о корупцији у правосуђу*.

¹⁹ "Сл. гласник РС", бр. 65/2003, члан 50.

оправдани, али њихова учесталост указује на могућност манипулације.

У поступку по правном леку, председник суда који решава по правном леку има још шире овлашћења. По Пословнику, овлашћен је да унутар већа одреди судију известиоца, а познато је да судија известилац, који има дужност и право да проучи и припреми предмет, па и предложи одлуку има готово пресудан утицај на одлуку.

Други извор је такође у пословничким овлашћењима. У оквиру надзора, председник суда прима и разматра притужбе странака и других учесника у судском поступку, у којима се тврди да се поступак одувожачи, да је неправилан или да постоји било какав утицај на његов исход (члан 8. Судског пословника), а додељени предмет може одузети судији ако се поводом оваквих притужби утврди да постоји неоправдано одувожачење, па и због промене годишњег распореда судија.

Најзад, када се имају у виду сва овлашћења председника,²⁰ или и начин његовог избора, може се претпоставити да је он важна, ако не и одлучујућа полуга у случајевима тзв. институционалне корупције, која је описана у одељку о факторима корупције.

Случај 3

У једном случају разрешења председника суда, уједно и судије, због незаконитог и несавесног рада из 2001. године (радило се управо о тадашњем председнику Привредног суда), најважнији разлог због кога је Општа седница Врховног суда Србије прихватила за одлуку о предлогу за разрешење је манипулација предметима, узимање врућих предмета из писарнице и задржавање код себе, на неодређено време, без одлучивања, изузимање предмета од судећег судије и преузимање његове улоге, уз посебну хитност.

Из сличних разлога (узимање предмета, доношење процесних одлука у њима) је недавно најпре суспендован председник истог суда и покренут поступак за његово разрешење, да би Велико персонално веће нашло да нема разлога за разрешење.

²⁰ Видети напред у одељку *Судско организационо право* у поглављу *Фактори корупције у правосуђу*

СЛУЖБЕНИЦИ У СУДУ

Судски службеници²¹ не учествују непосредно у судским поступцима, у начелу не располажу јавним овлашћењем да одлучују о предмету спора нити доносе процесне одлуке, па не делују нарочито привлачно да буду корумпирани. И у истраживању, рангиранi су ниско на табели одговорних за корупцију у правосуђу.²²

Рад судске администрације није, међутим, беззначајан за ток судског поступка, правилност и ефикасност судова. Неке службе и службеници у односу на ову тему су нарочито интересантни.

Прва је *судска писарница*, са пријемном канцеларијом и доставном службом, која прима све поднеске, списе, телеграме и слично (пријемна канцеларија у писарници), отвара их, евидентира у уписне књиге, разврстава, отвара предмет или их здружује у предмет, даје даље на рад, барата предметима који нису код судије нити архивирани, али и даје обавештења о стању предмета, води роковник у коме су разврстани предмети за рад у току месеца, даје предмете на разгледање и преписивање.

Најкраће, писмено предато суду прво долази до руку администрације, чији је задатак да уредним евидентирањем његовог приспећа, ажурирањем садржаја предметних списка, пружањем предмета на увид и достављањем појединих писмена учесницима у поступку обезбеди несметано одвијање поступка.

Наравно да у овом послу долази до грешака. С обзиром да је већи број службеника укључен у рад са сваким поједињим предметом, теже је откривање одговорног за грешку али и за евентуално манипулисање списима, те постоји отворен простор за поједине коруптивне механизме:

- при завођењу приспелог поднеска и иницијалног акта у поступу, односно предмета у суду који одлучује о

²¹ У ширем смислу, судски службеници су сви запослени у суду који нису судије. Овом анализом, међутим, нису обухваћени стручни сарадници у суду и приправници. У пракси, њима се понекад поверава обављање процесних радњи које иначе обавља судија (на пример, у оставинском и неким другим ванпарничним поступцима) и тада за њих важи оно шта је речено за судије. Када обављају друге стручне послове, уподобљавају се положају других службеника.

²² Видети табелу бр. 8 *Правосудни званичници о корупцији у правосуђу* и табеле 22 и 23 у одељку *Предузетници о корупцији у правосуђу*.

правном леку од момента завођења предмета (тужбе, предлога у ванпарничном или извршном поступку) зависи и његово додељивање одређеном судији. Према одредбама прописа о уређењу и раду судова, предмети се распоређују судијама према редоследу пријема предмета у суду, независно од личности странака и околности правне ствари (изузев годишњег распореда судија у поједина одељења односно већа и распоређивања предмета приспелих у исто време по азбучном реду). Једино средство којим се на нивоу администрације може утицати да се предмет додели одређеном судији јесте манипулација, односно погрешан хронолошки унос момента када је предмет примљен. Оваква манипулација несумњиво указује на коруптивни ланац у коме се као учесници јављају судско особље и странка у поступку, а понекад и судија коме се предмет упућује,

- достављање поднесака суду и достављање поднесака, одлука или позива странкама такође представља ситуацију у којој судско особље може испунити коруптивна очекивања странака. Антидатирање поднесака их може "учинити" благовременим, иако то нису, а код достављања се отварају многобројне могућности за манипулацију: антидатирање момента уручења (чиме оно постаје благовремено), потписивање доставнице од стране погрешног лица (чиме достава постаје неуредна), физичко уклањање доставнице из предметних списка. Ако се овако поступа са позивом за рочиште, остварују се разлози из којих рочиште не може да се одржи. Неки од ових механизама служе за пролонгирање поступка (који се наставља каснијим уредним достављањем), а као крајњу консеквенцу могу имати и укидање првостепене одлуке, с обзиром да неуредно достављање, односно недостављање (нпр. уколико је доставница нестала из предметних списка) представља битну повреду поступка због које другостепени суд укида првостепену одлуку,
- омогућавање адвокатима да при прегледању списка уклоне доставницу, чиме се постиже циљ као у претходно наведеном параграфу,
- омогућавање адвокату да из предметних списка уклони расправни записник. Расправни записник у себи садржи целокупну "слику" радњи које су суд и странке предузеле на рочишту. Првенствена улога записника је да информише виши суд о току првостепене расправе и о доказима на основу којих је првостепена одлука донета. Једина слика коју виши суд стиче о поступку који се од-

- вијао пред нижим судом формира се на основу записника. Стога је свака манипулација записником од великог значаја за ток поступка по евентуалној жалби,
- могућност да се неблаговременим здруживањем поднесака или доставница суд стави пред немогућност одржавања рочишта, што опет проузрокује одлагање поступка,
 - неизношење предмета из предвиденције, ради утврђивања да ли је достава уредно извршена и да ли су се стекли услови за одржавање рочишта.

Наведени механизми, у којима се као пружалац коруптивних услуга јавља судско особље, могу битно да утичу на дужину, а у неким случајевима и на валидност самог поступка. Оваква поступања се тешко могу доказати, а мала вероватноћа доказивања знатно повећава "популарност" коришћења тих механизама. На пример, доставница није једини, нити необориви доказ да је достављање извршено одређеног дана. Међутим, странка која покушава да докаже да је датум наведен у доставници нетачан или да је достављање извршено упркос непостојању доставнице у предметним списима суочава се са готово непремостијима тешкоћама.

Друга служба у судовима која заслужује пажњу када је о корупцији реч су *судски извршитељи*. По природи извршног поступка, њима је поверен низ материјалних и правних радњи којима се спроводи извршење. Судски извршитељ је, на пример, тај који ће извршити, сходно решењу о извршењу, попис дужникових покретних ствари (а последица је настанак судског заложног права), уз попис и процену, а касније одузимање ствари од дужника. Извршитељ, уз аистенцију полиције, врши исељење из просторија итд.

Судске извршитеље испитаници из обе групе оцењују врло лоше.²³ Подаци о трајању извршног поступка²⁴ потврђују да је он једна од најслабијих карика у нашем правосуђу. Оцену илуструје и скорашиња вест: судски извршитељ у граду П. је ухапшен и поведен је одговарајући поступак јер је тражио новац да би спровео радњу извршења (исељење). Стање је толи-

²³ Видети табелу бр. 2 *Резултати анкете правосудних званичника и службеника* и табелу бр. 8 у одељку *Привредни субјекти о корупцији у правосуђу*.

²⁴ Просечан извршни поступак трајао је у 2002. години више од 6 месеци, а у просек су ишли и поступци по платним налозима (извршења на захтев комуналних предузећа, који су знатно краћи); видети Д. Хибер (ур.) *Нови закон о извршном поступку*, ЦЛДС, Београд, 2004, стр. 45 – 47.

ко неуредно да се може тражити новац за уредно обављање дужности.

Начини или механизми незаконитог или неправилног поступања извршитеља, који могу бити и резултат корупције, бројни су и повезани са предметом и средством извршења. Као пример могу се споменути неналажење или погрешна процена покретних ствари, одлагање исељења из просторија због различитих техничких разлога и слично.

Трећа служба коју треба споменути не опслужује директно судске поступке који су у току, али је посебно важна јер *судски службеници*, по Пословнику, самостално обављају правне радње. Судска писарница самостално, поред осталог:

- констатује правоснажност и извршност одлуке и
- оверава потисе, рукописе, преписе.

Пракса бележи случајеве да је клаузула извршности грешком стављана на одлуке које то нису биле. Такође, предмет кривичног поступка биле су овере потписа на уговорима о промету непокретности на основу фалсификоване документације (заједно са кривотвореним доказима о власништву).

ВЕШТАЦИ

Вештаци не припадају правосуђу. Улога вештака у поступку јесте да суду пружи одређено стручно знање којим суд не располаже. Иако је судија дужан да познаје право и од њега се (барем) очекује одређени ниво општег образовања, неминовно је да је његово стручно знање о појединим чињеницама ограничено или непостојеће. Уколико су такве чињенице предмет доказивања, суд се може за помоћ обратити вештаку, који износи свој налаз и мишљење, на основу процене чињеничне грађе која је пред њега изнесена или на основу чињеница које је сам прикупио, а све по правилима струке којој припада. Иако вештак представља само доказно средство, његов је потенцијални утицај на исход парнице огроман и то ствара снажне мотиве за његово укључивање у коруптивни ланац.

Може се поставити питање да ли корумпиранje вештака спада у правосудну корупцију у правом смислу те речи. Ако странка корумпира вештака или сведока, незаконита одлука која из тога може да настане не мора да буде само резултат лошег правосуђа. Мора се, међутим, имати у виду да вешта-

ци, појединци или институције, нису обично доказно средство, да је њихов избор везан за њихову стручност, као и да одлуку о томе ко ће обавити вештачење доноси суд.²⁵

Улога вештака је у свим поступцима, а нарочито трговинским споровима изузетно велика баш стога што наступају са позиције струке. У појединим споровима, то је чест дефинитиван доказ.

Суд треба да мишљење вештака цени слободно, као и друге доказе. Међутим, у пракси суд готово увек усваја мишљење вештака. У сложеним споровима, мишљење вештака често, заправо, одређује исход спора.

Овим се ствара мотивација за настанак првог коруптивног механизма који укључује вештака: то је спрега између предметног судије и вештака који се одређује у конкретном спору. Корумпирани судија жели да странци "испоручи" одговорајућу пресуду. Директна манипулација материјалноправним или процесноправним законским одредбама од стране судије може довести до жељене пресуде, али је таква манипулација мање или више очигледна, те са собом носи већи ризик компромитације. Међутим, велики фактички значај вештачења ствара прилику да се овај циљ оствари на елегантнији начин. Судија само треба да у спор укључи "свог" вештака, а онда ће своју пристрасну и погрешну одлуку сакрити и прикрити чињеницом да је базирана на мишљењу вештака.

Други механизам представља директно корумпирање вештака, без учешћа судије, од стране једне од странаке или њеног адвоката. У овој спрези, дакле, судија остаје ван круга саучесника, што оставља, макар минималну, могућност да не прихвати налаз корумпированог вештака. Следи да је коруптивни ланац у коме учествују и судија и вештак сигурнији начин издејствовања жељеног исхода за странку која корумпира. Ако судија није корумпирани, спорна је његова оцена којом је прихватио налаз.

Манипулације вештачењем (као, на пример, одуговлачење поступка) не падају у очи због других слабости које се показују у односу на ово доказно средство: оно се одређује и када није потребно у односу на ноторне чињенице; за вештака се одређују лица која не поседују потребна стручна знања, односно чија струка не одговара вештачењу спорних чињеница;

²⁵ Видети табелу 2 у поглављу *Правосудни званичници о корупцији у правосуђу* и табелу 8 у поглављу *Предузетници о корупцији у правосуђу*.

вештаци се не држе задатог вештачења, већ дају налаз и мишљење о другим чињеницама, а не ретко мишљење вештака обухвата правне ставове о спорним питањима што не само да није задатак вештачења, већ се противи принципу *lata novit curia*.

Истраживање је показало да у највећем броју случајева (личност) вештака одређује судија, да судије најчешће одређују иста лица за вештаке и да у највећем броју случајева прихватају налаз вештака.²⁶

АДВОКАТИ

Као и вештаци, и адвокати нису део правосуђа у ужем смислу, али могу, као правни стручњаци који обављају делатност поверења пружања стручне помоћи странкама у поступцима који се пред судовима воде, учествујући у корупцији, утицати на наступање оних штетних последица које правосудна корупција иначе производи.

Замисливо је да адвокат буде корумпиран, тј. да једна страна корумпира адвоката друге. Колико год ово била опасна појава, она не спада у правосудну корупцију у ужем смислу.

Замисливо је и да адвокат корумпира судију (или сведока или вештака, како је то предвиђено у описаном кривичном делу, или судског службеника) без знања или налога странке, на пример, када његова награда зависи од успеха у спору и када је то за њега трансакциони трошак.

Ипак, најлогичнија ситуација корупције јесте она када адвокат учествује заједно са странком, посредујући, доводећи је у везу са правосудним службеником који пристаје да буде корумпиран или преузевши да га потплати у име странке.

Мада у анкети судије тврде да се корупција (ако је има) најчешће одвија тако што неки судијин пријатељ доведе судију у везу са коруптором, судећи по исказима странака то чини најчешће адвокат.²⁷

Најзад, постоји још једна спорна ситуација на коју треба указати. У броју случајева који није беззначајан, адвокати заступају (а) у суду у коме су раније биле судије и (б) у суду у

²⁶ Видети табелу 3 у поглављу *Поређење резултата анкетираних правосудних професија и предузетника*

²⁷ Видети табеле 14, 17 и 18 у одељку *Предузетници о корупцији у правосуђу*.

кome су судије њихови супружници или блиски сродници. То може бити миље за прикривену корупцију у којој, на пример, странка плаћа хонорар у чију је висину уграђена и цена утицаја адвоката на суд.

ЗАКЉУЧАК

За истраживање механизама корупције у правосуђу, у ситуацији у којој је тамна бројка непознато висока а број и значај правно доказаних случајева врло мали, потребно је нагласити неколико чињеница које чине вероватном радну хипотезу да корупције у српском правосуђу има и да је релативно опасна.

Прво је раширеност корупције уопште у Србији. Корупција у Србији несумњиво постоји у мери да се може сматрати опасном, па нема разлога сматрати да је у правосуђу нема. И више од тога, правосуђе је по дефиниција институција која има важну улогу у сужбијању корупције. Ако је антикоруптивна политика неефикасна, делом је то и због правосуђа, а корупција правосуђа може бити један од узрока те неефикасности.

Друго је опште стању у правосуђу, за које је тешко дати високу оцену. Један од елемената тог стања је *неефикасност*, правосуђа. Остваривање права судским путем је, по правилу споро, скupo, па и неизвесно. Ово важи за све врсте поступака, па и оне за које се унапред може претпоставити да су једноставни (на пример, поступак регистрације промене код правних субјеката, када промена зависи само до волье тог субјекта, нпр. промена уписа лица овлашћеног за заступање). Трајање поступка је најупадљивији чинилац ове неефикасности.²⁸

Могуће је поставити хипотезу да се време појављује као чест коруптивни мотив, да се странке у судским поступцима упуштају у корупцију да би оствариле манипулацију временом и најчешће битно одложиле доношење правоснажне и

²⁸ Неколико цифара илуструје загушеност наших судова. У Врховном суду Србије у 2003. години у раду је било преко 40 хиљада предмета, а у Другом општинском суду преко 255 хиљада, 75 хиљада више него претходне године. Пред Трговинским судом у Београду 2002. године водило се 15.710 спорова, било је 19.946 захтева за упис у регистар, 12.243 стечајних поступака, преко 3 хиљаде принудних извршења итд.

извршне одлуке, односно одложиле њено извршење, или пак супротно, да би то време скратиле.

Треће је да транзициони период у коме је Србија, по дефиницији одликује, с једне стране, несавршеност правног система, истовремено постојање застарелих и нових правних уставова, а, с друге, значајне и брзе промене у привредном животу, почев од промена у власничкој структури предузећа до наглих померања на социјалној лествици, и да све то рађа сажне корупционе мотиве који се могу остварити у поступцима у правосуђу и код којих плаћено за корупцију значи разуман трансакциони трошак.

У том окружењу, централна личност у правосуђу уопште судија најизложенији је коруптивном притиску; у принципу, он је једини кадар да директно испоручи услугу која је коруптивни мотив странке. Нарочито му је то, готово непријатно, могуће ако је циљ куповина времена, тј. одлагање доношења правоснажне и коначне одлуке. Важеће процесно законодавство му даје широка дискрециона овлашћења у управљању поступком и он га може водити тако да траје изузетно дуго. (То рађа и специфичан коруптивни мотив: стимулисати судију да ефикасно и законито заврши предмет).

Ризик да неправилно поступање буде уочено, а услуга која је мотив корумпирања неиспоручена због укидања или преиначења одлуке донете под дејством корупције, постоји када је циљ корупције незаконита одлука у меритуму ствари.

Неусклађен и делом унутрашње противуречан правни систем и нејасне одредбе закона делом умањују овај ризик. И још више, незаконита одлука може бити скривена чињеницом општег ниског нивоа квалитета обављања правосудне функције; у низу рђавих одлука, грешака, она намерна грешка која је резултат корупције боље се скрива.

Најзад, незакониту одлуку је могуће донети тако што ће се обезбедити одговарајући чињенични основ, тј. што ће се обезбедити крива слика о стварности. То често подразумева учешће још неких личности у коруптивном ланцу, на пример вештака који ће дати одговарајући налаз.

Стварању сцене за остварење коруптивног циља могу да допринесу они који могу да утичу на усмеравање предмета одређеном судији председник суда или службеник у писарници, било да то чине самостално или у договору са судијом. Интерес странке може да задовољи и други службеник, нарочито

чи то онај који је у позицији да практично самостално обавља одређене материјалне и правне радње, на пример извршитељ.

Судију или друго службено лице подмитиће странка, сама или преко адвоката; друга лица, са мање или више знања о разлогу, пре свега омогућујући коруптору приступ судији.

У којој мери (квантитету) се све ово догађа тешко је прецизно проценити; по свему судећи, корупције у правосуђу има знатно мање него што то јавност сматра (а јавност сматра да је има много), знатно више него што су спремни да се суоче запослени у правосуђу, довољно да се може оценити да је она опасна за само правосуђе, а преко њега за све друштвене сфере, нарочито економску. Ово упркос томе што, судећи по резултатима анкете, корупције у трговинском правосуђу има нешто мање него у правосуђу уопште.

VI Фактори корупције у правосуђу

УВОД

Под факторима корупције у правосуђу подразумевамо оне чиниоце који утичу на (повећану) раширеност корупције у правосуђу, на појаву њених посебно опасних облика, на увећање штетних дејстава корупције, укратко на степен раширености или коруптивности овог сегмента државе и друштва.

Чиниоци нису, дакле, само узроци, већ и они механизми и процеси који олакшавају, омогућују или не спречавају коруптивне појаве, укључив и оне код којих се корупција омогућује неотпорношћу на злоупотребе.

При томе, није реч о индивидуалним факторима корупције, факторима који на описан начин утичу на коруптивно понашање одређеног појединца, изузев у мери у којој су општи збир и апстракт индивидуалних. Није у питању, дакле, етиологија појединачних коруптивних понашања већ покушај да се дешифрују, како би се предупредили, фактори корупције у правосуђу као друштвене појаве.

Факторе, како их овде разумемо, треба разликовати од мотива коруптивних понашања.

Улога учесника у корупцији, када је о корупцији у правосуђу реч, је унапред детерминисана, а њоме у многоме и мотивациони механизми.

На једној страни је онај који корумпира. По дефиницији, то је странка, учесник у неком правосудном поступку, односно онај чији интерес, посредством правосуђа, треба да буде остварен. Његови циљни мотиви су јасни:

а. да исходује судску одлуку која по закону или другом пропису не следи на основу чињеница које су утврђене у поступку (незакониту одлуку, одлуку која не следи правилном применом материјалног права, дакле да оствари нешто на

шта нема право, да избегне последице поступања које није сагласно праву),

б. да исходује у суштини праведну одлуку, коју не би могао остварити, јер не располаже потребним на закону заснованим чињеницама, односно доказима, па је, са гледишта поступка у коме се коруптивни догађај одиграо, одлука незаконита, у крајњој линији због повреде правила поступка, тако да се по консеквенцијама ово приближава претходном случају,

в. да успори или одложи доношење (законите) одлуке на своју штету, одувожачи, избегава правду,

г. да убрза доношење законите одлуке, преко граница нормалног поступања у правосуђу,¹

д. да спречи деловање друге стране које иде за циљевима под а. до г.

Без обзира да ли иде за остварењем недозвољеног или дозвољеног циља, коруптивна активност странке има као *conditio sine qua non*, с једне стране, коруптивност правосудних функционера, односно службеника (субјективни чинилац) и, с друге, њихову могућност да остваре односно допринесу остваривању циљних мотива странака (објективни чинилац), да обећају остварење тих циљева или да учине вероватним да се без корупције ти циљеви не могу остварити.

Улога службених лица у правосуђу, као корумпиране стране, је да поступајем или пропуштањем утичу на остварење коруптивних мотива странке, односно да условљавају корупцијом такво понашање или пропуштање.

Мотиви корумпираног су при томе (изузев делимично у једном случају)² ван правосуђа: то су класични лукративни мотиви, непосредна или посредна материјална корист.

Мотиви могу, дакле, бити повезани са факторима корупције, али поистовећивање није увек тачно.

Ових неколико напомена је основ да се учини најшира класификација фактора корупције у правосуђу. Класификација није у потпуности утемељена на емпириском истражи-

¹ Ово је случај или мотив корупције који је могућ у условима када поступци иначе дуго трају; ради се о убрзању преко оптимума, а то подразумева и прекоредно поступање.

² То су неки случајеви институционалне корупције, о којој ће бити речи, а мотив може бити, на пример, напредовање у правосудној хијерархији или избегавање разрешења судије који није задовољио.

вању приказаном у првим главама ове студије. Она је у основи априорна, дедуктивна, а резултати истраживања, истраживање других материјала и искуство треба да је потврде или оспоре. У самој анкети, на основу радних хипотеза, постављен је низ питања која су имала за циљ да помогну истраживању фактора корупције, али се овакво истраживање не може у потпуности остварити анкетом и статистичком анализом ставова и мишљења испитаника. Фактори корупције су подједнако, ако не и више, непогодни за директно испитивање, као и њени механизми.

Класификација која је основ за даље истраживање подразумева две основне групе фактора.

- Једну групу би чинили, условно названи, *eξođeni* чиниоци корупције, спољашњи, они друштвени чиниоци који утичу да се корупција у правосуђу јавља као *πojava* (а не инцидент), да запослени унутар правосуђа траже или прихватају мито. По природи ствари ради се претежно о социјалним, друштвеним факторима, а у крајњој линији узроцима друштвене патологије уопште.
- Другу чине *enđođeni*, унутрашњи фактори и односе се на функционисање правосуђа као институције, па су по својој природи претежно *pravni* (макар да се најчешће испољавају као неправо, као кршење, изигравање или злоупотреба права). Ради се о оним елементима правног поретка који омогућују или олакшавају да правосудни званичник испоручи оно што је за странку циљ корумпирања, некажњено или са прихватљивим ризиком од казне.³ Они могу бити повезани са организацијом обављања правосудне функције или, пак, са материјалним или процесним законима који остављају доволно простора судији (или другом службеном лицу у поступку) да омогући остврење коруптивног циља.

Овим редом ће фактори и бити (сумарно) анализирани.

³ Овде се нема у виду кажњавање за откривено и доказано кривично дело које у свом бићу има корупцију, него одговорност за начин обављања правосудне функције (или какве делатности унутар правосуђа), које за резултат има једну од последица којима тежи странка која прибегава корупцији, на пример, некажњено одуговлачење односно предуго трајање поступка, а које остаје ван институционалне опсервације унутар правосуђа, на пример, санкције за незаконит и несавестан рад, које су предвиђене правосудним организационим законима.

ЕГЗОГЕНИ ФАКТОРИ КОРУПЦИЈЕ

Опште о егзогеним факторима

Начелно, спољашњи фактори појаве корупције у правосуђу не разликују се суштински од фактора појаве корупције у другим друштвеним сегментима, који су код нас истраживани⁴. Истраживачи ће ту спомињати економску ситуацију (кризу), која генерише друштвену кризу уопште, па и посебно значајну кризу општег и професионалног морала, затим опште стање и - дејственост правних и политичких институција.

У уочавању најзначајнијих и груписању егзогених фактора, ваља, међутим, поћи од специфичног положаја и функције правосуђа. У систему поделе власти, који је у Србији/Србији и Црној Гори номинално прихваћена; правосуђе је, с једне стране, једна од (равноправних и међусобно контролисаних) грана власти, с друге, изричући санкције за кажњиве радње и утврђујући и остварујући субјективна права, оно је (понекад) у позицији да одлучује о интересима друге две, посматране као институције, као и о интересима њихових носилаца.

При томе је независност правосуђа оно начело које најбитније опредељује начин на који ће оно остваривати своју функцију. Независност правосуђа значи и независност носиоца правосудних функција, и испољава се у односу на друге две гране власти, пре свега извршну.

Политички односи у друштву, у којима је независност окрњена, институционално и/или фактички, могу бити директни или индиректни фактор корупције. *Директни*, тако што ће извршна власт диктирати начин поступања и одлуке (случајеви тзв. институционалне корупције), *индиректни*, јер је оправдано претпоставити да је судија који није независан, који је подложен утицају извршне власти, потенцијално и подложнији корупцији.

Због тога је код егзогених фактора корупције потребно посебно издвојити *политички фактор* (или политичке факторе). У анализи при томе није потребно, ни могуће, истраживати узроке који су довели до стања институционалне кризе који политички фактор чине значајним, већ само уочити његове најважније манифестације у овом домену.

⁴ *Корупција у Србији*, ЦЛДС, 2001; *Корупција на царини*, ЦЛДС, 2002.

На сличан начин биће анализиран *економски фактор* (фактори). Хипотеза да је материјални положај носилаца јавних функција у корелацији са степеном њихове коруптивности потврђена је у бројним истраживањима. Али, може се постати и хипотеза да материјални положај правосуђа као институције такође потенцијално представља миље који утиче на степен коруптивности. На пример, недовољан број судија и других запослених у правосуђу, у односу на број предмета⁵ је један од потенцијалних узрока спорости (неефикасности) правосуђа, али је и миље у коме је могуће манипулисати временом, одлагати доношење и извршење судских одлука, или га привилеговано убрзавати; техничка неопремљеност судова олакшава манипулисање документацијом, вођење расправног записника диктирањем или куцањем на писаћој машини, итд. Најзад, могуће је изнети и хипотезу да постојеће економско окружење генерише специфичне корупционе мотиве и тако представља коруптивни фактор како је овај појам горе дефинисан.

На граници спољашњих и ендогених фактора корупције је утицај укупног правног миљеа, али и способности и волје друштва да се против корупције бори. Овај комплекс означен је као (*егзогени*) *правни фактор*. Поред осталог, овде се може посебно истаћи систем откривања понашања које је сусpektno на корупцију, и то систем унутар самог правосуђа и редовни систем откривања и гоњења кривичних дела.

Политички фактор

Посредна или институционална корупција

Овај облик корупције се манифестише у доношењу наручених и претпостављано пожељних одлука, за државу односно друге гране државне власти⁶ и једна је од најтежих последица одсуства или дефицитета независности правосуђа.

Ако се анализира позиција (корумпираног) правосудног званичника, овај се облик суштински не разликује од обичне корупције. Судија, председник суда, тужилац, судски чиновник, прихватата тражење, или чак реагује на претпоста-

⁵ Наравно и овде би било могуће даље дубинско истраживање, на пример - економских узрока који доводе до великог броја судских предмета, или - пројектоване мере доступности правосуђа, кроз висину судских такси, обавезно професионално заступање итд)

⁶ *Корупција у Србији*, стр. 83

вљено тражење, имајући у виду ако није по среди непосредна материјална награда, када се овај вид корупције сасвим изједначава са обичном - по правилу свој положај у правосудној хијерархији, напредовање, или какву другу бенефицију везану за обављање правосудне функције, на пример стан, стручно усавршавање, запошљавање ближњег и сл., или, за судију или другог службеника са дефицитом компетентности, опстанак у професији, избегавање последица нестручног или незаконитог рада итд. Овај вид корупције се, по правилу, остварује преко председника судова.

Код овог облика корупције ипак је политички фактор доминантан. Он се заснива на механизима утицаја других грана власти на правосудну, механизима који сами по себи не морају бити спорни, али су недовољно отпорни на злоупотребу, бивају или су бивали злоупотребљени, и за сада чувају своје дејство. Међу најзначајнијима су систем избора, разрешења и унапређења носиоца правосудних функција и систем финансирања рада правосуђа и унутар њега систем награђивања и стимулација носиоца правосудних функција

Систем избора, разрешења и унапређења носиоца правосудних функција је изузетно важан и за остварење независности правосуђа и за степен отпорности према институционалној корупцији.

У Србији је, доскора, формално правно гледајући, био првихваћен систем избора судија од стране парламента.⁷ У практици, све потенцијалне слабости овог система су наглашено деловале: иза улоге парламента крила се доминација извршне власти и партијских номенклатура.⁸

Реформом организационог правосудног законодавства на крају 2001. године предвиђена је одлучујућа улога *Високог саветника правосуђа*. Овом телу је иницијално дато ексклузивно право предлагања свих носилаца правосудних функција (судија, тужилаца, председника судова), а право избора Народне скупштине могло се кретати само у оквирима формулисаних предлога (потврда или одбијање). Сам Високи савет правосуђа био је сложено компонован, тако да је један број чланова биран из редова судија, односно тужилаца, од стране Опште седнице Врховног суда. Друге из реда истакнутих правних стручњака и адвоката је бирала Народна скупштина, док су трећи били чланови по функцији. При томе, у

⁷ Видети о системима В. Ракић Водинелић и други - *Правосудни савети*, Институт за упоредно право, Београд, 2003, стр. 7 и даље.

⁸ В. Ибид, стр. 8, упор. *Корупција у Србији*, стр. 92

утврђивању предлога за избор судија и председника судова, у саставу за одлучивање је била обезбеђена већина судија-професионалаца, а у формирању предлога за избор тужилаца, већина тужилаца. Убрзо се, по почетку примене овог система, чија је имплементација каснила у односу на законску одредбу којом је одређен *vactio legis*, испољио сукоб интереса између правосудне с једне, и законодавне и извршне власти с друге стране. Након серије неприхватања предлога Високог савета правосуђа у Народној скупштини, изменом закона је предвиђено право Народне скупштине да у случају неприхватања предлога Савета, изабере неког од кандидата који испуњава услове, а кога Савет није предложио (ова измена је доцније оглашена неуставном). Даље, из надлежности Високог савета правосуђа изузето је право предлагања председника судова, и пренето на надлежни одбор Народне скупштине, па по проглашењу ове одредбе неуставном, на посебно тело у коме су доминирали представници законодавне и извршне власти.

Оцењујући уставност умањења надлежности Високог савета правосуђа, Уставни суд Србије је заузeo став да се тиме крши независност судства гарантована Уставом (истина, овај суд, није сматрао да се независност крши у претходном правном режиму у коме је надлежни скупштински одбор имао искључиво право предлагања носилаца правосудних функција). С друге стране, поборници ограничења надлежности Високог савета у коме доминирају носиоци правосудних функција позивали су се на чињеницу да персонални састав правосуђа није изменењен, а да је *communis opinio* да је jako лош, и да је структура предлога за избор у судијска звања у вишим судовима и за председнике судова заправо била потврда репродукције правосуђа какво је било у претходном периоду. Без компаративне евалуације аргументата, лако се може закључити да је на сцени била борба за превласт у процесу одлучивања у избору носилаца правосудних функција, што имплицира превагу других, над чисто професионалним критеријумима. То даље значи отварање могућности за продужену контролу изабраних, односно оних који претендују на избор, односно за појаву институционалне корупције. Најкраће, они који одлучују о избору, односно о напредовању, држе полулути утицаја на изабране, односно претенденте.

Идентична је ситуација код разрешења. По прописима затеченим октобра 2000. године, предлог за разрешење носиоца правосудне функције утврђивала је Општа седница Врховног суда Србије. Познато је да је овај пропис био изигран код разрешења судија који су се усprotивили изборној краји 1996.

и доцније постали активисти Друштва судија, професионалне асоцијације судија чији је рад власт пре 2000. године онемогућавала, одбијајући да друштво региструје. Новим правосудним законима овлашћење за предлагање разрешења и утврђивање других разлога за престанак правосудних функција пренето је на Велико персонално веће, тело које је бирала Општа седница, да би тај избор изменама закона био пренет на Народну скупштину. И последња измена је проглашена неуставном од стране Уставног суда. Ова правна конфузија је, поред осталог, имала за резултат, да поступци - за разрешење практично нису покретани (до краја 2003. године ван случајева одласка у пензију и разрешења на лични захтев било их је само три). Истовремено, извршна власт је стално покретала питање лустрације постојећег судијског кадра, уневши такву могућност и у измене Закона о судијама, везујући је пре свега за такозване изборне крађе и монтиране политичке процесе (што је такође оглашено неуставним). За време трајања поступака оцене уставности застало се са пензионисањем судија олуком председника суда којом им је продужен радни век, у складу са прописима о радним односима који су важили у време када је требало да буду пензионисани.

Општа оцена стања прописа о избору и разрешења поред велике правне несигурности, различитог схватања о стратешким питањима, честих промена закона и честих интервенција Уставног суда, је, с једне стране, борба између судске и других грана власти за доминацију, а с друге, је несигурност, па и страх носилаца правосудних функција. То је миље у коме је институционална корупција могућа, било да долази од представника извршне власти, било да у њој учествују врхови правосудне власти.

Партијска држава

Иза извршне, законодавне, па и судске власти, које су, поред осталог, имале различиту интересну позицију у односу на поступак избора, унапређења и разрешења носилаца правосудних функција, и посредно настојање да контролишу судску власт, стајале су структуре политичких странака.

У социјалистичком систему, припадност или везаност за владајућу (једину) странку била је незаобилазан фактор за избор и напредовање у правосуђу. Ипак, у одсуству партијске конкуренције, или конкуренције између странака, унутар једнопартијске структуре, и у светлу чињенице да је правосуд-

на каријера доносила и адекватан материјални положај и значајан друштвени углед, постојала је и значајна професионална конкуренција.

Ерозија професионализма у условима продужене економске и друштвене кризе свој врхунац је добила у раним 90-тим годинама. Овоме је погодовао веома лош економски положај правосуђа који је довео до одласка из правосуђа, највише у адвокатуру, великог броја искусних и добрих судија. Разлози за напуштање правосуђа лежали су и у појачаним политичким притисцима, којима су нарочито погодовали рат и националистичка хистерија. Срећених података нема, али - по објављеним, између 1992. и 1994. године, правосуђе је напустило преко 800 судија. Бројка сама по себи представља тежак ударац правосуђу, али још више од тога то је био начин регрутовања новог правосудног кадра, базиран на партијској повезаности у вишепартијском систему. Поред осталог, погодовао је стварању недовољно компетентног правосуђа. Позната је изјава једног од министара правосуђа (г. Илића, из 1993. године) да ће заменити судије које напуштају правосуђе тако што ће нове довести аутобусом из родног му Лесковца. Партијске коалиције у формирању извршне власти резултирале су споразумевањем између партија у погледу избора и напредовања носилаца судске функције. С друге стране, у низу области доношени су прописи који су давали широка дискрециона овлашћења, па је резултат био велика партијска доминација над правосуђем, и преко њега над другим сферама друштвеног живота, укључив економију.

Партијска организација државе је, заправо, била нарочито видљива у односу према правосуђу. У условима беспоштедне међупартијске борбе и стављања опозиције у ред државних непријатеља или издајника народа, то је значило и покушај формирања правосуђа као једног од инструмената партијске борбе. Улога судија и судова у кривотворењу изборних резултата, нарочито 1996. године, које је поред осталих утврдила посебна комисија ОЕБС-а (такозвана 'Гонзалесова комисија') кулминација је овог процеса. *Lex specialis* којим су признати изборни резултати без појединачног утврђивања злоупотреба изборних комисија у којима су чланови биле судије и судова који су поништавали без законског основа изборне резултате, за последицу је имао потпунуabolицију оних који су незаконито поступали, а након тога и санкционисање оних судија које су против тога дигле глас. Већина је добила стамбене кредите и станове ван редовног поступка.

Ни промена власти после 5 октобра 2000. године није значила објективно суочавање са таквом ситуацијом. Практично ниједан судија није разрешен због учешћа у изборној крађи.

Партије су наставиле да се преко представника у извршној и законодавној, али и судској власти, понашају као главни носиоци одлучивања у правосуђу. Отуда доминација политичких странака над правосуђем није елиминисана, што у крајњој линији говори о могућности институционалне корупције. Као последња илустрација или доказ може да послужи чињеница да се наставља са променама члника у правосуђу зависно од изборних резултата на парламентарним изборима, или односа унутар владајућих коалиција. У условима правне несигурности, о којима је говорено у претходном одељку, то значи отварање врата за наставак партијског уплива у правосуђе.

Економски фактори

Материјални положај запослених у правосуђу

Већ је указано да је, у оквиру опште економске ерозије, правосуђе у 90-тим годинама било нарочито тешко погођено. Судијске плате и плате осталих запослених у правосуђу су биле и апсолутно и релативно (на пример, у поређењу са зададама адвоката) изузетно ниске. С једне стране, то је резултирало напуштањем правосуђа и преласком у адвокатуру дела најбољих и најискуснијих судија.⁹ С друге стране, могуће је поставити хипотезу да су у правосуђу остајали, односно да су у правосуђе долазили они правници који нису били спремни за конкуренцију на адвокатском или тржишту других правних услуга, тј. да је последица била озбиљно смањење компетентности правосудног кадра. Анегдота која је кружила правосуђем, да у њему доминирају добро удате жене (оне чији супружници добро зарађују) најбоље илуструје ово стање.

Најзад, законитости које важе за појаву корупције уопште, чињеница да је сиромаштво, односно економска угроже-

⁹ Примећено је да је прелазак судија у адвокате без ограничења потенцијално посебан фактор корупције у правосуђу. Дотадашњи судија који се појављује као пуномоћник или бранилац у суду у коме је до јуче био судија, тврдиле су нарочито адвокатске коморе, има привилегован положај, могућност утицаја на ток и исход судских поступака, што је метафора за корупцију. Захтеви адвокатских комора да се законом временски и просторно ограничи прелазак судија у адвокатску професију није прихватан уз образложение да је противан Уставу. На отпор је наишао и захтев да се ограничи могућност приступања адвокатским коморама бивших судија и тужилаца који су разрешени због нечасних разлога .

ност, одлучујући мотив, или бар услов за прихватање мита, тј. појаву корупције, важи и у правосуђу, као што се, уосталом, може запазити и у другим професијама и службама од јавног поверења, здравству, просвети. Сиромашан судија или службеник у суду, тим пре судија или службеник у суду који нема ни за преживљавање нарочито је подложен корупцији.

2. Утицај материјалног положаја судија и судских службеника на појаву и раширеност корупције, али и на поверење у правосуђе и оцену квалитета и компетентности правосуђа, апсолутно је потврдило истраживање: ниво зарада је идентификован као један од најзначајних коруптивних фактора¹⁰.

Испитаници свих структура као наглашено позитивну околност истичу поправљање материјалног положаја судија у последње три године. Познато је да се држава определила, у условима буџетске оскудице, да посебно бенефицира судије, не само у односу на друге јавне службенике (у 2002. години номинална плата судија општинског суда је била 50% већа од плате министара), него и у односу на зараде осталих запослених у правосуђу. Штрајкови службеника у суду то потврђују. Из овога би се могао путем аргумента *a contrario*, извући закључак да је умањено дејство овог фактора у односу на судије, а да је он остао веома снажан фактор када је реч о другим запосленим у суду. За илустрацију би могла да послужи оцена, такође свих структура анкетираних, да су судски извршиоци најкорумпиранија правосудна професија, ослонцем на чињеницу да су њихове зараде чак нешто ниже од просечне зараде у Србији.

Наравно, фактор сиромаштва, односно материјалне обезбеђености се не може посматрати изоловано, а претходне оцене се релативизују чињеницом да и данас увећане судијске плате не дају посебно висок животни стандард, па се овај фактор никако не може искључити.

Сиромаштво и незајосленосћ

Поправљање материјалног положаја судија је вероватно смањило њихову подложност корупцији. Нужда као мотив или оправдање делује много мање него у претходном периоду.

¹⁰ Видети табелу бр. 13 у поглављу *Правосудни званичници о корупцији у правосуђу*.

Опште сиромаштво у Србији и превирања на социјално лествици, карактеристична за рану фазу транзиције, чине да се имовински статус носилаца правосудних функција не може везивати само за апсолутну и релативну висину њихових зарада. Улазак у транзицију подразумева повећана економска очекивања. Ни привилеговано повећање судијских зарада их не задовољава. С друге стране, сиромаштво окружења и висока стопа незапослености доводе до тога да се судије и запослени у суду морају посматрати управо унутар тог окружења, и сопственог (породичног окружења) и општег.

Породично окружење, низак животни стандард породице, (не)могућност запослења супружника и(ли) деце може бити фактор који чини судије рањивим на корупцију.

С друге стране, опште сиромаштво чини да учесници у поступцима бивају спремнији да не бирају средства како би остварили један од напред описаних корупционих мотива. Најкраће речено, то је фактор који доводи да се људи лакше одлучују да прибегну корупцији.

Ради се о односу међувисности спремности да се корупција прихвати, односно тражи, и спремности да се мити да. Овај однос у ланцу ствара и трећи фактор, који би се могао означити као корупционо очекивање. Мито се може нудити из свести, без обзира да ли је она заснована на реалној или погрешној перцепцији, да је оно обавезно или очекивано, као што се може и прихватити са рационализацијом сведеном на речи „сви то раде“. Као што инфлаторно очекивање делује као независан инфлаторни фактор, и перцепција о постојању и раширености корупције делује као корупциони фактор. И у једном и у другом случају, економско сиромаштво је премиса која погодује и појави и перцепцији појаве.

Финансирање юрисдикције

Могуће је поставити следећу једначину: од материјално-финансијских услова, поред осталог, зависи ефикасност правосуђа. Прво, број судија, односно број предмета по судији, број стручних сарадника и других запослених који обезбеђују услове за ефикасан рад, техничка помагала, број расположивих судница, све су то чиниоци од несумњивог утицаја на брзину, па и квалитет судовања. (Ту наравно улазе и зараде запослених, разматране у претходном одељку). Друго, неефикасно правосуђе, правосуђе које пати од објективног

недостатка услова да оствари оптималан квалитет судовања, представља миље у коме има више коруптивних мотива, више услова да се корупција појави и рашири, него што их има у ефикасном и квалитетном; у условима опште неефикасности и квалитета који је под знаком питања корупцију је лакше прикрити, односно теже открити.

Према томе, незадовољавајући материјално-финансијски услови могу бити коруптивни фактор.

Од значаја је, међутим, не само висина средстава које држава обезбеђује за рад правосуђа, већ и начин на који се доносе одлуке о тој висини и намени, начин њиховог прикупљања и ко доноси одлуке о њиховом трошењу. Ради се о познатом питању тзв. *судско^г буџета*, који се формира као посебан у односу на општи буџет државе. У Србији је учињен први корак у том правцу, тако што се средства, односно део средстава од наплаћених такси усмерава за финансирање правосуђа. Није, међутим, остварена суштинска буџетска независност правосуђа од извршне власти, а то је чвориште не само потенцијалне институционалне корупције, већ и основ за релативно нејасно финансијско пословање, које потенцијално подрива ауторитет суда, а тиме га чини рањивим на корупцију.¹¹ Само правосуђе нема никаквог утицаја ни на висину, ни на утрошак средстава.

Правни езогени фактори

Правно неконтролисана (недовољно контролисана) транзиција

У одељку о ендогеним факторима корупције показаће се како несавршеност правног система, до које и објективно мора доћи у транзиционом периоду,¹² отвара простор за

¹¹ За илустрацију може да послужи афера која је пунила штампу полемичким изјавама министра правде и в.д. председника Врховног суда Србије овог лета. Законом је, наиме, предвиђено да све судије Специјалног одељења Окружног суда Србије за организовани криминал имају троструку плату у односу на редовну судијску. Како је Врховни суд у односу на ово Одељење другостепени, протумачено је и да судије Кривичног одељења Врховног суда имају право на такву плату, а то су све судије овог одељења. Министарство је ово тумачење, и исплате које су ишли годину дана унатраг оспорило...У сваком случају, у јавности је и на овај начин ауторитет Врховног суда додатно поткопан.

¹² Видети дет. Д. Хибер - *Правосуђе и економија*, Билтен института Г 17плус, бр.2/2002

злоупотребе правосудних функција на начин да се остварују описани корупциони мотиви, а под дејством корупције.

Улога права (и државе) у процесу транзиције је, поред осталог, да постави и контролише примену правила игре која чврсто правно регулишу транзиционе процесе. Наравно да је то циљ који се остварује само тенденцијски и да нема транзиционог друштва у коме се транзициони поступци нису одвијали у сивој зони, на маргини права, у зони која грешком није адекватно правно регулисана или се прибегава у потпуности противправним средствима. Историја приватизације у Србији, чињеница да се она у појединим фазама одвијала у знатно већем обиму у сивој зони, него у оквирима законом постављеног приватизационог модела,¹³ илустрација је ове чињенице.

У оваквим условима, потенцијални бенефицијари транзиције су спремни да не бирају средства у остварењу постављених економских циљева и корупција је оруђе које користе и у односу на све државне службе, па и на правосуђе. Корупциони мотив је оснажен врло јаким економским мотивима и корупција се схвата као трансакциони трошак. Несавршен правни систем, с друге стране, олакшава судијама и другим запосленим у правосуђу да доносе одлуке које задовољавају корупциона очекивања, или пак да организују модел у коме се корупција чини нужном.

Само илустрације ради, може се навести пример врло спорих регистрационих поступака, где се корупција показује као потенцијални фактор убрзања, или употреба привремених мера да се и без одлучивања о предмету спора омогући остварење (недозвољених или сумњивих) економских циљева. Јавност је склона да овакво поступање види и у стечајним поступцима.

У условима када се то одвијало нарочито на штету друштвене својине, као својине без идентификованог титулара, механизам је по свему судећи био веома раширен. Ничег новог под капом небеском у питању је модел зачет још у коришћењу система ограда у првобитној акумулацији у Енглеској.

¹³ Видети, уместо осталог, Д. Хибер - *Приватизација и денационализација*, у Правна и уставна питања југословенске државе, Београдски центар за људска права, Београд, 1999, и Д. Хибер - *Приватизација, моћ државе и улога права*, Социологија бр. 1/1993.

Откривање, гоњење, инкриминације

Судећи по истраживању, у перцепцији странака и адвоката више, у перцепцији запослених у правосуђу мање, корупција је присутна и релативно раширена. Корупција је и кривично дело¹⁴. Судећи по судским статистикама има је веома мало: број процесуираних случајева је занемарљив.

Могуће је бранити хипотезу да је тамна бројка, број не само нерасветљених већ и нерегистрованих дела корупције у правосуђу већи него код већине других кривичних дела. Томе иду у прилог и одговори на једно питање из истраживања које су дале странке: упитани да ли су дали мито у испитиваном периоду 64,7 % је одговорило не знам¹⁵. Ово је, наравно, немогућ одговор, и може се читати као да, али и илуструје меру прикривања овог дела.

Раширеност корупције и потребу за појачану генералну превенцију тзв. законском криминалном политиком, имао је вероватно у виду законодавац, када је корупцију у правосуђу издвојио у засебно (по запрећеној казни озбиљно) кривично дело. Али то ни издалека не може бити доволно, као што се не може превише рачунати на рад органа за откривање и гоњење кривичних дела; ради се, да поновимо, о делу које се без сарадње једног од саизвршилаца тешко открива.

Могла би се, међутим, поставити и супротна хипотеза. Стабилно мали број процесуираних случајева корупције у правосуђу могао би се објаснити чињеницом да њих заправо и нема у озбиљнијем броју, да је перцепција испитаника у овом и другим истраживањима лишена основа. Ако се корупција тешко открива, практично по правилу по пријави оног који даје мито,¹⁶ да је корупција раширена морале би се уочити неправилности у судским поступцима, које су карактеристичне за коруптивно понашање, незаконит односно рад испод професионалних стандарда, несавестан рад по законској терминологији. А овакав рад би морао бити основ за по-

¹⁴ Изменама и допунама КЗ Републике Србије, Сл. Гласник РС, бр. 10/2002, чл. 255д, уведено је ново посебно кривично дело *Корупција у правосуђу* и дело *Злоупотреба функције браниоца и ауторитетника* (члан 255е). Видети о овим инкриминацијама одељак *Механизми корупције у правосуђу*.

¹⁵ Види табела бр. 16, у одељку *Предузетинци о корупцији у правосуђу*.

¹⁶ Зато кривични законици предвиђају могућност блажег кажњавања па и ослобођења од казне оног који пријави да је дао мито. Видети члан КЗ

ступке за разрешење судија односно дисциплинску (радноправну) одговорност других запослених у правосуђу. Како је статистика оваквих случајева одговорности подједнако занемрљива као и број процесуираних случајева, може се закључити да је феномен озбиљно раширене корупције у правосуђу измишљен.

У прилог прве хипотезе (да је корупција у правосуђу озбиљна појава, односно да је тамна бројка значајна), а наспрот друге говори, међутим, још један податак из истраживања.

Испитаници обе категорије¹⁷ у одговорима наглашавају значај, уједно недостатак, унутрашње контроле у правосуђу, правно уређење могућности реакције на нерегуларно понашање. Исти смисао је став у анкети, такође у корпусу одговора на питања о узроцима корупције и вођењу антикоруптивне политике да напредовање у правосудној хијерархији треба стриктно везати за квалитет рада.¹⁸

На основу наведеног могуће је идентификовати да одсуство ефикасне контроле, интерне и екстерне, представља - фактор корупције у правосуђу.

Даље, брањива је и хипотеза да је ова недовољност контролних механизама појачана својеврсном песоналном солидарношћу запослених у правосуђу (наспрот оданости професионалној етици). О корупцији се говори, она се идентификује и у овом истраживању у одговорима инсајдера, али као нешто шта се дешава другде, а не и у најближем, тиме и најуочљивијем окружењу.

Отуда као коруптивни фактор на првом месту треба истаћи одсуство мера унутрашње контроле, уочавања и елиминација понашања која по свом облику могу бити и резултат корупције. Делотворно поштовање неких важећих начела и правила, на која ће бити указано, заправо дубље расветљава овај коруптивни фактор. Нарочито, показаће сву комплекност финог подешавања када се овај фактор доведе у везу са независношћу суда и судија, чије је одсуство, као што је показано, посебан коруптивни фактор; надзор над радом судије може бити својеврстан притисак, па и резултат корупције. Дакле, вреди се залагати:

¹⁷ Видети табелу 14 у одељку *Правосудни званичници о корупцији у правосуђу* и табелу 25 у одељку *Предузетници о корупцији у правосуђу*.

¹⁸ Видети исто.

- Доследно праћење резултата (квантитета и квалитета)¹⁹, и подједнако доследно уважавање ових резултата код унапређења судија, али и покретања поступака за разрешење;
- Повезано је доследно праћење и контрола рада нижих судова од стране виших;
- Ваљано треба уредити право на притужбе, али и инструменте када су притужбе оправдане, нарочито код неоправданог одуговлачења поступка²⁰.

Суштина је, дакле, у институционализованој могућности благовремене реакције и извесности да ће несавестан рад у правосуђу бити санкционисан. Тада ће коруптивно понашање бити уочљивије, а не замаскирано широком недисциплином, несавесним и нестручним радом судија и запослених у правосуђу.

Након окончања анкете која је подлога овог истраживања, законским изменама је делимично, онолико колико је то могуће у овом процесном оквиру, реаговано на ову потребу, формирањем посебног *Нацзорног одбора*, који је добио задатак да испитује оправданост притужби на незаконито или неблаговремено поступање судова²¹. Новина је несумњиво оправдана и корисна, а о ефектима је прерано судити.

Најзад, овај коруптивни фактор (и његово умањење) повезан је и са преуређењем низа процесних правила, али и пословничких и других интерних процедура, којима се уређују не само понашање суда и судија, већ и странака и њихових заступника. Злоупотребе процесних овлашћења од стране странака и њихових заступника, с једне стране, могу такође допринети да слика буде слична оној која произлази из корупције, као што корупције нема без активне улоге странке и, као што је истраживање механизама показало, у не беззначајном броју случајева посредовања адвоката. Уосталом, замислива је, и вероватно не сасвим ретка појава незаконите пресуде базиране на корупцији у којој запослени у правосуђу не учествују, на пример када странка или адвокат корумпира вештака или сведока.

¹⁹ Закон о судијама предвидео је *персоналне картионе* за сваког судију. Такође *Судски пословник* је предвидео периодично и годишње праћење резултата (сваког) суда, одељења у суду и судије, кроз извештаје о раду и статистичке извештаје.

²⁰ Тако и *Судски пословник*, чл. 8-10

²¹ Видети *Закон о изменама и доћунама закона о судијама*.

Некомпетенћност и ерозија професије и професионалног морала

Напред је изнета и брањена хипотеза о корелацији између степена независности и степена коруптивности у правосуђу.

На исти начин могуће је поставити хипотезу о корелацији између стручне и шире професионалне (не)компетентности судија и других запослених у правосуђу и (подједнако) независности и (не)коруптивности.

Судија и други запослен у правосуђу чија професионална компетентност, знање и искуство, нису довољни за нормално обављање поверилија им јавне службе, бивају посебно осетљиви на притиске, па и на институционалну односно политичку корупцију. Несигурни у положају, они су објективно зависни од председника суда у коме су и виших судова. Пут од њихове помоћи и савета, преко сугестија, институционалне до класичне корупције, сасвим је замислив.

Могуће је и изнети хипотезу да српско правосуђе пати од одређене дозе недостатка компетентности, а ову хипотезу потврђује и истраживање које бележи висок проценат одговора који се могу свести на заједнички именитељ: грешке, недовољно знање или пажња²².

Неки од узрока оваквог стања већ су описаны: нагао одлив искусних судија, и да је замена извршена по највишим професионалним, а не (и) партијским критеријумима, значио би радикалан недостатак искуства у постојећем судијском кадру. Нове судије, па и виших и највиших судова, су често редуковане међу правницима без икаквог правосудног искуства

Недостатци постоје и правничком образовању, али и у наставку образовања након стицања дипломе. Завршна стручна провера за стицање услова за судијско звање, *правосудни исци*, спорне је концепције.

Недостаци у процесу образовања и провере знања нарочито су изражени у условима транзиције, која подразумева и радикалну промену правног система, па и правне философије, система вредности.

²² Видети на пример, табеле 4 и 5 у одељку *Поређење резултата анкете професионалних професија и предузетника*

У таквим условима, када се узме у обзир и несигурност носиоца правосудних функција, неуспешне и незавршене реформе правосуђа, најваљивана и тихо напуштена идеја о лустрацији, разумљиво је и да долази до ерозије професионалног морала и запослених непосредно у правосуђу, и оних професионално везаних за правосуђе (адвоката, вештака који учествује у поступку...). Општу кризу морала и ерозију професионалног морала као један од најзначајнијих фактора потврђују ставови испитаника у спроведеном истраживању.²³

ЕНДОГЕНИ ФАКТОРИ КОРУПЦИЈЕ

Опште о унутрашњим факторима корупције

На коруптивно понашање у правосуђу делују, дакле, сви чиниоци који утичу уопште или у конкретном друштву на појаву корупције, укључив и оне који имају правну димензију, наравно сви уз специфична обележја карактеристична за правосуђе.

На појаву корупције у правосуђу утичу, такође, и чиниоци који олакшавају, односно поспешују појаву корупције, било тако што дају носиоцу одређене функције у правосудном систему, моћ да (лакше) задовоље корупционе интересе, било да то чине са мање ризика да ће корупција бити уочена и гоњена, чак и да ће бити уочено одступање од законитог, односно редовног понашања које за узрок може имати корупцију.

Ради се о систему организације правосуђа и његовог функционисања, о судско-организационим прописима и начину њиховог спровођења, о процесним правилима, али и правилима материјалног законодавства, које смо, с обзиром да регулишу односе унутар правосуђа, означили као ендогене или унутрашње факторе у правосуђу.

Потпуна анализа правних института за које су везују ови коруптивни фактори, наравно, није могућа. У даљем тексту биће назначена она питање за која је радна хипотеза да су чворишне тачке за остваривање правног миљеа који је подован за корупцију. По правилу, то ће бити учињено и уз начелне ставове *de lege ferenda*, јер је немогуће идентификова-

²³ Види табелу бр 13 у одељку *Резултати анкете правосудних званичника и службеника*

ти овакво чвориште без оспоравања постојећег решења, а ово пак није могуће без поређења са алтернативом.

Несавршеност правног система

У континенталним системима којима припада и овдашњи, правосуђе (тумачи и) и примењује право, реагујући на неправо или решавајући сукоб правних претензија. Квалитет остваривања улоге коју правосуђе има зависи, отуда од квалитета самог права, од тога колико нормативна страна правног поретка задовољава потребе (конкретног) друштва и друштву прилагођен принцип правичности. Квалитет једног права има и своју правно-техничку димензију (*унутрашњи квалитет права*), која се у највећој мери показује у два начела: *потпуносити и усклађеносити* (*нейтралитет и вуречносити*) једног правног система. Суд не може да одбије да суди позивајући се да недостаје нека правна норма да би могао да пресуди или да су норме притивуречне. И када је тако, а тако практично у сваком правном систему понекад бива, суд мора да пресуди.

Србија је у транзицији. У креирању новог законског оквира економских активности, паралелно се дешавају: (а) дегулација и либерализација, (б) стварање и изградња нових правних институција, и (ц) коренита реформа постојећих. То је процес који захтева време, и који због тога нужно у појединачним фазама генерише не само несавршен, већ и (делом) системски неусклађен, па и унутрашње противуречан нормативни систем. Истовремена егзистенција старог и новог, по некад и лутања и грешке у креирању новог, сукоб нових институција и правне традиције (или традиције) која делује појмљивом конзервативном инерцијом, за известан рок стварају привид хаотичног и непоузданог права. Томе доприноси и неопходност правне реакције на квази-право које је транзицији претходило и његове последице, реакције која формално делује као нешто супротно ономе шта из транзиције треба да настане. На пример, друштва у транзицији суочила су се са питањем реприватизације (денационализације), код нас је постављено питање номенклатуре која је политичку моћ или близкост режиму претворила у имовину (то је оно на шта се покушало реаговати правилима о екстра профиту), захтева се озбиљна револуционарна промена својинских односа, а

истовремено се гради појам неповредивости права своине. Противречност има проширено дејство, погођене интересне групе је користе да доведу у питање транзицију у целини.

Изазови које транзиција поставља пред правосуђе делом су назначени у одељку о правно неконтролисаној транзицији. Оно шта се овде хоће показати је улога и положај правосуђа у остварењу транзицијског амбијента, правног оквира економских реформи, укључив и процес измена тог оквира. То су елементи за одговор на питање како правосуђе (треба да) реагује када услед недовољне брзине у законодавним реформама, односно неједнаке брзине у променама свих сегмената, треба да примењује очигледно застареле прописе, да делује на начин који се лако може квалифиkovати као антиреформски, или да решава проблем непотпуности и неусклађености прописа?

Основни правни принцип, чија се примена правнику нази-
ће, је *Dura lex sed lex*, строг закон али закон, закон се има применити како гласи. Нека појединачна судска одлука буде супротна систему који се жели успоставити, нека таква буде јединствена судска пракса о једном питању, на законодавцу је да уради своје, а дотле суд има (законом) везане руке. Неки ће овако крут став настојати да омекшају сучелавањем појмова легалитета у легитимитета; то је једно време било врло популарно у јавном говору код нас, али у извесној мери и применљиво и примењивано када је у питању остварење фундаменталних правних вредности (тешко када је у питању (не) примена техничких правних правила). Евентуално се кључ може тражити и у правилима тумачења у праву, у примени циљног или вредносног принципа, да би се стигло до саме границе могућег значења постојеће норме. То је модел историјски познат, још од преторовог деловања у римском праву, када су фикцијама ширене границе значења правила *ius civile*. Овакав тријумф факата над нормом, када је о примени правила која регулишу економске токове, уз свесну екстензивну примену правила о тумачењу, познаје и наша новија правна историја, на пример прихватањем принципа ревалоризације обавеза наспрот у закону проглашованог принципа монетарног номинализма у време хиперинфлације.

Несавршености правног система допринела је и промена односа преуређењем бивше федерације СРЈ у државну заједницу Србија и Црна Гора. Бројне законодавне надлежности прешле су са федерације на Србију (и Црну Гору), престао је

да постоји савезни суд, нејасна је судбина војног правосуђа чије је укидање Уставном повељом предвиђено. Ранији савезни закони су преузети на начин и у мери да је то изазвало конфузију чак и у називима (на пример, Србија је у једном тренутку имала два Кривична закона, па се ранији федерални називао називом државе које више нема (Југославије).

Једно је сигурно. Несавршен правни систем не само да даје моћ, већ намеће и обавезу *дискреционо^г одлучивања*, избора између више могућности које су готово подједнако (не)сагласне праву.

То је, наравно, оно коруптивно чвориште које дозвољава хипотезу да је несавршен правни систем један од фактора корупције.

Судско организационо право

У анализи политичких фактора корупције било је речи у лутањима у креирању новог система избора, унапређења и разрешења судија и других носилаоца правосудних функција. Задржавање ранијег судијског кадра у односу на који су изрицане многе тешке оцене, с једне, несигурност и неизвесност с друге стране, морали су допринети ерозији професионалног морала (поред тога што су вероватна основа институционалне и шире политичке корупције).

Заправо је читав процес *законске* реформе правосуђа имао сличну судбину. Невољно донети, уз најпре тихо, доцније све гласније притивљење надлежног министарства, закони о правосуђу су мењани, да би и промене биле оспораване. Поред тога, скоро три године од усвајања, примена поједињих одредби није започела.

Закон је предвидео нову организацију правосудне мреже, која је требало да оствари неколико циљева, за које би се могло рећи да имају и антикоруптивни садржај.

Прво, у функцији повећања ефикасности, нарочито ефикаснијег првостепеног поступка, окружни судови су изгубили другостепену функцију, и остали само првостепени за тежа кривична дела и неке специфичне парничне поступке. Као другостепени уведен је апелациони суд, а Врховни је требало да задржи само касациону функцију.

Друго, учињен је још један корак ка специјализацији судова (поред преименовања привредних судова у трговинске), увођењем Управног суда, што истовремено доприноси растрећењу Врховног (који је имао и надлежност управног суда), тако да се од њега може очекивати снажнија улога у унапређењу и обезбеђењу јединства судске праксе.

Прелазак на нову шему, мада је *vacatio legis* био разуман, два пута је одлаган, други пут уз поприлични правни скандал, јер је одлука о одлагању донета са закашњењем, па је Србија формално правно у једном тренутку била без судова другог степена, а Уставни суд је на себе морао преузети улогу онога који ће привремено уредити надлежност судова (задржавањем старе). Најновијим изменама, увођење апелационог и управног суда даље је одложено.

Све ово није могло бити у корист правне сигурности и поверења у правосуђе, а несигурност и неповерење неминовно појачавају настојање да се циљеви остварују било којим средством, па и корупцијом.

Правосудни закони уредили су мрежу и надлежност судова, као и питања судија и тужилаца. Сасвим разумљиво, многа питања су остављена подзаконским актима,

Најзначајнији од њих је Судски пословник.²⁴ Овај пословник је веома обиман и детаљан акт (готово 400 чланова), који настоји да успостави чврсте и транспарентне процедуре у унутрашњем раду суда. Наравно, у настојању да уреди објективно различите ситуације односно услове рада (велики и мали судови, на пример), није увек доследан и прецизан. Али ван могућих техничких замерки, треба указати на неколико тачака, од важности за анализу фактора корупције у правосуђу:

Једна тачка је *овлашћења и обавезе председника суда*. Председник суда има вишеструка овлашћења. С једне стране, он персонификује судску управу у ужем смислу, организује и надзира пословање суда у материјално-техничком смислу. С друге, он има низ овлашћења у односу на судовање, почев од праћења (ефикасности) рада судских одељења, до пријема и реакције на притужбе странака.

Председник суда може да утиче на претходну дистрибуцију предмета појединим већима (мењајући правила о случај-

²⁴ "Сл. гласник РС", бр. 65/2003,

ном судији), па изузетно и да одузме предмет једном и да другом судији.

Судска управа, а то значи председник суда, на основу Пописника, има заправо, врло велика овлашћења. (Отуда није необична увек оштра конкуренција за ово место, па и настојање политике да има пресудан утицај на избор председника судова).

У припреми истраживања, радна хипотеза је била да укупан положај председника суда може бити једно од чворишта које генерише утицај на правосуђе, а то може значити и коруптивни утицај. Хипотеза судећи по истраживању није до краја потврђена; и запослени у правосуђу и странке из привреде не идентификују их у врху одговорности за корупцију.²⁵ Али се овај резултат не поклапа са оценом о значају унутрашње контроле за елиминисање корупције.

Друга тачка су овлашћења и обавезе, и уопште статус службеника у суду. Пажљивом анализом различитих процесних закона, нарочито је карактеристичан Закон о извршном поступку, може се утврдити да судско особље има низ јавних овлашћења у ужем смислу те речи. Њима је дато у надлежност да доносе одлуке и предузимају радње од непосредног утицаја на права странака.

При томе, њихов статус није регулисан на доследан начин. Најкраће, своди се на статус било ког запосленог у државној управи, а судија или председник суда у односу на њега имају положај сличан положају претпостављеног у управном организму. То даље значи да за њихов рада није предвиђена посебна обука, да њихова одговорност није одговорност својствена правосуђу.

Могуће је поставити хипотезу да им тај недефинисан статус отвара могућност нарочито за наоко малу корупцију, ситне манипулатије, на пример у достављању, манипулатији поднесцима у пријемној канцеларији и слично.

По истраживању, међутим, ни судски чиновници нису котирани посебно високо (у негативном смислу) када је корупција у питању, изузев судских извршитеља. Једно од могућих објашњења је да се ради о најнеприметнијим манипулатијама

²⁵ Видети табеле 8 и 12 у поглављу *Правосудни званичници о корупцији у правосуђу* и табеле 22 и 23 у поглављу *Предузетници о корупцији у правосуђу*.

којима се извршава коруптивно обећање, односно да они поступају по налозима и под контролом судије.

Процесно законодавство

Правила Закона о парничном поступку као фактор корупције

У опису механизама корупције у правосуђу указано је да је често корупционо очекивање, односно циљ који се корупцијом жели постићи, одлагање доношења правоснажне судске одлуке, куповина времена. Могуће је поставити радну хипотезу да правила која уређују судске поступке, нарочито Закон о парничном поступку, омогућују судији, односно судском већу, да циљано управља поступком, свесно га продужавајући или скраћујући. Ако је ова хипотеза тачна, остварен је силогизам у коме је закључак да правила парничног поступка омогућују (олакшавају) корупцију.

И доношење незаконите судске одлуке, признање права које не постоји или непризнавање права које постоји, не само да само по себи представља повреду, поред материјалног и процесног права, већ може бити последица несавршене примене несавршених правила поступка. Ако је то резултат свесног деловања, ако се свесно злоупотребљавају могућности које поступак даје да би се дошло до незаконите одлуке, могуће је поставити хипотезу да иза тога стоји корупција.

Правила парничног поступка су, по природи ствари, сложена и њима владају формално супротстављена начела. На пример, с једне стране стоји начело материјалне истине, тежња да се свака судска одлука базира на потпуно и истинито утврђеним чињеницама. Насупрот је начело процесне економије, које налаже да поступак буде што краћи и са што мањим трошковима. У уобличавању установа и правила поступка на основу ових начела, увек је могуће дати, у одређеним ситуацијама и под одређеним условима, предност једном над другим. У различитим периодима и у различитим правним системима предност је давана једним или другим начелима, а за наше процесно законодавство је карактеристична превага начела материјалне истине над начелом процесне економије. Ово у пракси значи да поступци по правилу трају дugo, што је по претходно изнетим претпоставкама коруптивни изазов за манипулисање временом у оба правца. При то-

ме, судија, односно председник већа, управља поступком. Од његових одлука о времену и редоследу процесних радњи директно зависи трајање али и законитост, тј. правилност поступка.

Чињеница да судија управља поступком произлазе из природе судског поступка, нарочито акузаторског, казненог поступка (кривичног, прекршајног, делом стечајног). Али проблем може постојати код оних поступака који се заснивају на начелу диспозиције странака (парнични, у великој мери извршни), нарочито ако се претера у слободи судије при доношењу одлука о управљању поступком, у мери дискреционе власти коју он притом има, следствено и у начину на који се врши правна контрола тог управљања. Широка дискрециона власт судије и ограничена, а нарочито временски одложена контрола, дозвољавају различиту употребу, односно злоупотребу овог система. Илустроваваћемо ово управо правилима о контроли судских одлука о управљању поступком. Судија (председник већа) по ЗПП-у одлуке о управљању поступком доноси у облику решења, и против оваквих решења по правилу није дозвољена посебна жалба. Могу се само оспорити оспоравањем одлуке којом је поступак окончан. До доношења коначне одлуке, дакле, судија је властан да продужава или скраћује поступак, а да је утицај на његово понашање више него скроман. Незадовољна или оштећена страна може се само приговором обратити судској управи. Ова пак нема посебних ингеренција у самом поступку, као што је показано; евентуално ако је утврђено, а нарочито поновљено незаконито или несавесно поступање судије, то може бити разлог за његово разрешење, *capitis denuntio maxima*, коме се по природи ствари ретко и тешко прибегава, а видели смо већ да је то код нас више него ретко. Друго правно средство је захтев за изузеће судије. Уколико би се овакви захтеви лако и често усвајали, то би у крајњој линији доводило до компромитације правосуђа, али и одуговлачења поступка (макар анкета то није сасвим потврдила). Најзад, на иницијативу (приговор) странке, или по сопственој дужности надзора, председник суда може, сходно Судском пословнику, да нало-

жи извесно поступање (на пример, заказивање рочишта за главну расправу), ако нађе да поступак неоправдано дуго траје, односно да има неправилности у управљању, али опет без дејства у самом предмету. Он може и да одузме предмет судији, односно већу коме је додељен, и додели га другом, али то значи поступак од почетка и ново губљење времена.

Претходне напомене треба да омогуће следећу хипотезу: различити фактори чине и за активну и за пасивну страну корупцију исплативом или привлачном. Несавршена, или условима неприлагођења правила поступка су фактор који може да олакшава или омогућава остварење коруптивних циљева.

Имајући у виду описане механизме корупције и на моделу једне пуне парнице, у даљем тексту ћемо покушати да идентификујемо оне институте и правила поступка за које је могуће претпоставити да у реченом смислу делују као фактор корупције²⁶.

Парница почиње достављањем тужбе туженом, наравно посредством суда. Отуда је судска писарница прва која се среће са једним предметом односно поступком. Начин на који је уређен рад судске писарнице у овој првој али и доцнијим фазама, може имати утицаја на судбину предмета, па и бити извор манипулације (укључујући и корупцију).

Од начина на који се региструје приспеће тужбе, прво, зависи примена правила о случајном судији, описана у анализи механизама корупције. Правила о уписницима у упису су предвиђена Пословником, али ма колико била првидно чврста манипулација је технички могућа²⁷

Тужбу је потребно доставити туженом. У ситуацији када службени регистри становништва и правних лица нису савршени, а нарочито с обзиром на устројство и примену правила о достављању, сам почетак парнице може бити одложен до уредне доставе тужбе туженом. Ово важи и за сва доцнија писмена која се достављају једној, другој или обема странама

²⁶ Истовремено, ради се о условима у којима се обликују механизми корупције. Видети уводни део одељка о механизима, у коме су они одређени преко актера и поступака, средстава остварења коруптивног циља, а он се остварује (зло)употребом правила поступка.

²⁷ Видети чл. 136 – 145 *Судској пословнику*. Судски службеник, на пример, сам одређује редослед уписа између више поднесака који су стигли истом поштом.

(позиви, поднесци). Отуда се проблем *достављања* појављује као важно поље за коруптивно деловање.

Ако се ова препрека преће, у току парнице од диспозиције странака (сем изузетно) зависи формирање чињеничне грађе, утврђивање и доказивање чињеница на основу којих се доноси судска одлука. Начин на који су уређена права и обавезе странака да истакну чињенице за које сматрају да им иду у корист, односно понуде доказе, од огромног је утицаја на ефикасност парнице. Истовремено, управљајући поступком, судија може различито да реагује и омогући продужење или скраћење времена у коме странке могу да износе чињенице и доказе.²⁸ Управљање поступка је уређено тако да у знатној мери начело диспозиција уступа пред официјелном максимом. Имајући ово у виду, *Правила о управљању постуپком и доказивању* такође могу да буду коруптивни фактор.

Закон, идући за начелом материјалне истине, и тежњом да увек буде донета праведна одлука, познаје низ средстава која штите странке од нескривљених пропуштања (на пример, повраћај у пређашње стање). Начин на који ће ова правила бити тумачена и прихватана такође може омогућити манипулацију трајања поступка.

Идући за материјалном истином, наше право проглашава слободну оцену доказа и право судије да прихвати или одбије предложене доказе у било ком тренутку у поступку, као и да сам наложи извођење доказа и када их странке нису предложиле. С једне стране, како то произилази из описаних механизама корупције, управљање доказним поступком може бити метод за правдање незаконитих одлука, нарочито ако се једном доказу даје превага²⁹. С друге, и ово је потенцијални извор манипулација и трајањем и исходом поступка.

²⁸ По ЗПП странке могу да истичу чињенице, износе предлоге и доказе све до окончања главне расправе, а *beneficio novorum* имају и у жалби, тј. могу употребити и чињенице и доказе које нису употребили у првостепеном поступку. На судији је да одлучи када су чињенична грађа, односно докази, довољни за доношење одлуке, и закључи главну расправу, што отвара могућност теоријски бесконачног трајања поступка.

²⁹ Видети табелу бр. 3 поглавља *Поређење резултата анкете о правосудним професијама и предузетништву*. Као што показује анкета, судије у највећем броју случаја поклањају веру вештачењу и заснивају на њему пресуду. Видети и за начин избора вештака (ангажовање увек истих вештака) у поглављу *Правосудни знаничници о корупцији у правосуђу*.

Нове чињенице и нове доказе странка не само да може да изнесе током првостепеног поступка, па и у жалби, већ ово право она има без обзира да ли је чињеницама и доказима раније располагала, или су за њу, субјективно или објективно, нове.

За низ ситуација које се односе на то и трајање поступка, нарочито када се ради о поступању суда, закон предвиђа инструктивне рокове. Њихово прекорачење не производи непосредне последице у предмету, а само индиректно, и како се показало ретко, утиче на каријеру судије. На пример, законом је предвиђен рок у коме се, по окончању главне расправе пресуда мора писмено израдити и отправити странкама, али је то само инструктивни рок. Или, законом и пословником је уређено поступање првостепеног суда по жалби, али је увек неизвестан рок у коме ће првостепени суд доставити предмет другостепеном, и *vise versa*, рок у коме ће другостепени суд по доношењу сопствене одлуке, предмет вратити првостепеном, ради отправљања одлуке. Ово набрајање примера ради могло би бити дуго.

Даље у тексту указаће се на поједина законска решења, која у овом погледу изазивају највише подозрења, са јасном идејом да се иницира њихова промена.

- *Достављање* се врши по правилу преко поште, а може се вршити преко судског достављача, надлежног органа општине, или непосредно у суду. Нарочито када је законом предвиђено лично достављање, и када од доказа о извршном достављању (повратнице) зависи начин односно могућност даљег поступања, а када у достављању има потешкоћа, оно није пуки материјални акт уручивања или остављања пошиљке. Искуствено, а то показује и истраживање, достављање јесте проблем у поступцима³⁰. Ублажити строга правила о достављању могло би, пак, угрозити неприкосновено право странке да се изјасни у поступку. Али то не значи да правила не треба унапредити и осавременити. Вреди размишљати и о електронском достављању и достављању факсом, али и о лиценцирању посебних организација које би се професионално бавиле достављањем. Посебна правила би се могла предвидети за достављање правним лицима у трговинским стварима (на пример обавезан поштански фах, у суду). Исто важи и за непосредно међу-

³⁰ Неуредности у достављању, укључив и манипулатије, као проблем истичу и анкетирани из правосуђа и странке. Видети табелу 2 . у поглављу *Правосудни знаничници о корупцији у правосуђу* и табелу 11 у поглављу *Предузетници о корупцији у правосуђу*.

собно достављање између странака, када је о припремним поднесцима реч.

- *Концепција процесне ћађе и benefitio novorum* је питање које задире у суштинска начела парничног поступка какав постоји у Србији. Да ли прихватити евентуалну максиму и обавезати тужиоца и туженог да у тужби и одговору на тужбу, евентуално на припремном рочишту наведу све (евентуалне) чињенице и доказе, или дозволити да то чине, као што је то предвиђено законом, све до завршетка главне расправе, да ли везати могућност употребе нових чињеница и доказа у жалби само за оправдане разлоге, колико допустити судији да мења решења о управљању поступком.
- *Последице изостанка и пропуштања рокова*, изузев за неколико случајева у којима дефинитивно наступа преклузија, одређене као могућност да се процесна радња обави најнадно, да се рочиште одложи, дозвољавају хотимичне или нехотичне манипулатије трајањем поступка. Тамо, пак, где су последице оштре (пресуда због изостанка, на пример), пракса показује, лако се допушта повраћај у пређашње стање. Строгост у поштовању правила поступка и за суд и за странке одговара диспозитивности парничног поступка.
- *Учешиће лаика у постутику* је оправдано критиковано. Ако ова демократска тековина има још увек оправдања у кривичним, може се довести у питање у грађанским стварима.
- *Уређење, законима или подзаконским актима, појединих доказних средстава на нов начин* је тема за размишљање с обзиром на уочену разлику између нормативног и стварног. Начело материјалне истине и слободне оцене свих доказа појединачно наводи на начелну једнакост свих доказних средстава (претпоставка тачности садржаја јавне исправе је једини изузетак). Истраживање је потврдило хипотезу о великој улози вештачења као доказног средства у трговинским парничним поступцима, и вештачење као потенцијално чвориште манипулатије па и корупције. Уређење вештачења посебним прописом, увођење строгих професионалних кодекса се чини веома корисним.

ЗАКЉУЧАК

Незаконитих и неправедних судских пресуда, лажних сведока, па и подмићених судија било је од када постоји правосуђе. Опасност за друштво расте, међутим, са њеном раширењом. Шта доводи, омогућује или олакшава да корупција

сада и овде не буде само инцидентна већ сразмерно масовна појава, шта су фактори корупције у правосуђу прво је питање у покушају да се креира стратегија борбе против корупције.

На појаву корупције у правосуђу делују сви чиниоци који делују на појаву корупције у друштву уопште, наравно, по-примајући и специфична обележја.

То се уочава код *економских* фактора корупције. Недовољно плаћен и сиромашан судија или службеник у суду пре ће подлећи корупцији него онај чији је економски статус задовољавајући, као што је корупцији подложнији царник, лекар или полицијац у рђавим но онај у добним финансијским приликама. Овако схваћен економски фактор свакако је присутан и у Србији.

Али економски фактор делује и на укупне услове у којима се одвија делатност правосуђа. И од њих зависи квалитет и ефикасност рада у правосуђу, а постоји обрнута пропорција између квалитета и ефикасности и корупције: у иначе неефикасном и не увек компетентном правосуђу корупција се лакше прикрива, овакво правосуђе генерише специфичне коруптивне мотиве (манипулисање временом) итд.

Најзад, економска транзиција, ако њени токови нису адекватно правно уређени и уколико не постоје јасна правила игре, такође може рађати специфичне и јаке коруптивне мотиве и бити извор снажног коруптивног притиска, тј. спремности коруптора да поднесу овај трансакциони трошак .

Насупрот начела независности судства као гарантије за поштено правосуђе стоје *политички* фактори корупције. У држави која је до скора била устројена као идеолошка и која још увек има приметне елементе партијске државе, политички притисак на судство има разлучите облике.

Прво, ту је тзв. институционална корупција, суђења по државном диктату, пре свега диктату извршне власти. Демократизацијом политичког простора она ће се данас ретко појавити у класичним облицима монтираних политичких процеса, а њене контуре се највише виде код оних сегмената економског система у којима држава настоји да сачува директивну улогу.

Политика, тј. извршна и законодавна власт, настоји да сачува полуге утицаја на правосуђе. То се може уочити, на пример, код меандрирања у установљењу новог система избора и разрешења судија. Притисци на независност судства поја-

вљују се, међутим, и као посебан коруптивни фактор. Рађају несигурност и осећај привремености, а то смањује отпорност на коруптивни притисак.

Истраживање је показало посебан значај *правних* фактора корупције. Под правним факторима подразумевамо оне особине правног система које олакшавају манипулације у судским поступцима и чине корупцију мање уочљивом.

Анализа је показала да судско организационо право није стабилно ни стабилизовано, да Судски пословник даје битна дискрециона овлашћења судској управи и недовољно чврсто обликује рад административних служби у суду и да су појединачни правила одвећ компликована, што све скупа ствара простор за злоупотребе.

Процесно законодавство, са крутим оквирима поступка уз готово неограничену дискрециону власт судије у управљању поступком, друго је чвориште корупције у правосуђу.

Најзад, процесна и организациона правила не гарантују довољну меру контроле и надзора (који пак неће угрожавати независност судије) и благовремене реакције на неприхvatљива понашања.

У транзиционом периоду у коме је, српско право пати од слабости које су иначе карактеристичне за права у транзицији, слабости се чине наглашенијима него што је то нужно. Отуда правни фактори не само да су битни за (олакшавање) раширеност(и) корупције у правосуђу, већ делују као потенцијална упоришна тачка у њеном сузбијању.

VII Последице корупције у правосуђу

УВОД ЕКОНОМСКЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ ПРАВОСУЂА

Како би се сагледали економски и правни ефекти, односно последице корупције у правосуђу, пре свега ефекти корупције у привредном правосуђу, потребно је прво размотрити економске карактеристике услуга које пружа, односно треба да пружа правосуђе једне земље, као и економске специфичности пружања тих услуга. Компетентно, ефикасно и непријатично правосуђе једне земље представља један од основних елемената, односно предуслова владавине права, која се са становишта привредних субјеката очituје као ефикасна заштита приватних својинских права, односно ефикасно надгледање и подржавање спровођења уговора. При томе јебитно уочити да је један од кључних елемената владавине права делотворна, односно ефикасна превенција (пре свега генерална превенција), дакле подстицаји привредним субјектима да не крше туђа приватна својинска права и да не нарушавају туђа права која произлазе из уговора, односно да испуњавају своје уговорне обавезе.

Владавина права може да се посматра као јавно добро, можда и најважније јавно добро које држава може да пружи. Две основне карактеристике обележавају свако јавно добро, па тиме и владавину права. Прво, не постоји ривалитет између корисника владавине права, то што један привредни субјекат ужива заштиту својих својинских права, не значи да је други привредни субјект лишен те заштите. Друго, не постоји реална могућност искључења корисника који не плати услугу владавине права економским жаргоном речено, трошкови искључења корисника прохабитивно су високи. Другим речима, владавина права је јавно добро које уживају сви привредни субјекти (физичка и правна лица) који се налазе на подручју одређене државе.

Успостављање владавине права, односно њено спровођење, везано је за одређене, веома велике фиксне трошкове. Ради се, наиме, о трошковима успостављања свих оних институција које омогућавају владавину права, а то подразумева стварање закона (делотворне законодавне власти), делотворне судске власти која ће да омогући спровођење тих закона, као и успостављање свих других институција правне државе (полиција, казнене институције итд.). Поред трошкова успостављања институција владавине права, у фиксне трошкове спадају и трошкови сталног одржавања тих институција, односно трошкови одржавања капацитета правне државе да делује при кршењу закона, нарушавању приватних својинских права и кршења уговора, односно да у сваком тренутку та држава буде веродостојна претња прекризиоцима закона, односно уговора. Не само да су сви наведени трошкови фиксни (за дату величину државе, мерену, на пример, бројем привредних субјеката или обимом привредних активности), него су ти трошкови готово у потпуности иреверзibilни (*sunk costs*), тј. алоцирани ресурси се не могу алтернативно употребити, па је стога и економски ефикасно (будући да су гранични трошкови, тј. трошкови пружања услуге додатном кориснику, једнаки нули) да се услуга владавине права бесплатно пружи свима онима који је траже наплаћивање услуге владавине права не само да је практично неизводљиво, оно би било и економски неефикасно.¹

Наведене карактеристике услуге владавине права као јавног добра, односно карактеристике институција које пружају те услуге, условљавају да се у модерним државама те услуге плаћају из буџета, на основу средстава која су прикупљена порезима и на основу других фискалних прихода. Другим речима, владавину права нико од корисника не треба директно да плаћа, будући да су је већ платили као порески обвезници.

Једна од кључних компоненти владавине права јесте правосуђе. Поставља се питање у којој мери је правосуђе, односно привредно правосуђе које је од највећег интереса за ову студију, јавно добро. То се најбоље може анализирати на случају једне парнице, дакле судског поступка који покреће једна заинтересована страна, која сматра да су нарушена њена својинска права или да није спроведен уговор и то на њену

¹ Једно од основних правила максимизације економске ефикасности гласи да цене треба да буду једнаке граничним трошковима. Сходно томе, уколико су гранични трошкови једнаки нули, цене не треба да се разликују од нуле.

штету. Са становишта критеријума ривалитета, сви они ресурси који су непосредно ангажовани на одвијању парнице, односно на њеном пресуђивању, не могу да буду ангажовани за било који друго посао (другу парницу, на пример), па се може рећи да постоји ривалитет између потенцијалних корисника. Поред тога, од учесника парнице се очекује да покрију све судске додатне трошкове, односно све трошкове које ствара управо та парница. Према постојећим законским решењима, те трошкове сноси онај који је изгубио парницу, а онај који покреће парницу мора да положи одређени износ средстава, како би демонстрирао своју решеност да плати наведене судске трошкове. Постоји веома ефикасан начин за искључивање онога који не плаћа судске трошкове, односно цену парнице без положених, односно предујмљених средстава парница неће ни да започне. То значи да су трошкови искључења корисника који не плаћа услугу практично занемарљиви, чиме се показује да ни други критеријум јавног добра није задовољен. Сходно наведеном, појединачна парница није јавно добро, односно јавно добро није услуга заштите сопствених (својинских или уговорних) права путем парнице.

Сходно свему наведеном, у условима компетентног, непристрасног и ефикасност правосуђа, правда за све привредне субјекте је доступна под условом да су спремни (уколико изгубе спор) да плате директне судске трошкове, односно директне трошкове парнице. На плану трошкова, овакво правосуђе генерише релативно ниске трошкове чији највећи део плаћењем пореза покривају привредни субјекти, односно порески обvezници (физичка и правна лица), независно од тога да ли директно користе услуге правосуђа. На плану пружања услуга, компетентно, непристрасно и ефикасно правосуђе представља кључни елемент владавине права, тј. правне сигурности који уживају привредни субјекти на плану заштите приватних својинских права, односно ефикасног надгледања спровођења њихових уговора. У том смислу, владавина права представља предуслов за успостављање ефикасне тржишне привреде.

ЕКОНОМСКИ ЕФЕКТИ КОРУПЦИЈЕ У ПРАВОСУЂУ

Какве ефекте, односно последице има појава корупције у правосуђу? Са становишта привредних субјеката, односно предузетника, корупција у правосуђу је ситуација у којој, по-

ред очекиваних, фиксних трошкова, који су већ покривани плаћањем пореза, и потпуно легалних оперативних трошкова спора, онај који жели да добије судски спор (парницу) мора да корумпира неког од правосудних професионалаца и да плати и одређени износ неформалног плаћања мита. Наведено додатно плаћање представља директан трошак корупције за предузећа, односно корупција увећава издатке предузећа за онај износ којим је у циљу добијања пожељног исхода судског спора потребно подмити правосудне званичнике. Наравно, што је већи износ који треба да се плати како би се поткупили званичници, већи су укупни трошкови (издаци) предузећа, па је мањи и његов профит, односно нижа је његова профитна стопа. То је прва непосредна економска последица корупције у правосуђу.

Но, може се поставити питање да ли је овај налаз (умањење профита појединачних предузећа) на плану последица корупције у правосуђу сам по себи релевантан. То питање би нарочито могли да поставе они који, из идеолошких разлога, не сматрају да је умањење профита само по себи нешто што би требало да забрине. Економисти би могли да коментаришу да се у овом случају ради искључиво о прерасподели одређених износ средстава, уместо да га присвоје предузетници, односно власници капитала као профит, присвајају корумпирани правосудни званичници, односно правосудни професионалци. Износ који се трансферише се не мења, оно што изгуби једна страна присваја друга, тако да се ради искључиво о прерасподели (коју неко може да сматра неправедном, односно неправичном), тако да не долази ни до каквог алокативног ефекта, односно нема ефеката на економску ефикасност.

Међутим, умањење профита са којим послују предузећа на одређеном подручју на коме постоји корупција у правосуђу доводи до обарања релативне профитне стопе, тј. профитне стопе која се може реализовати уз корупцију у правосуђу у односу на профитну стопу која се може реализовати на неком другом подручју, на коме не треба корумпирати правосудне званичнике. У таквој ситуацији, капитал ће се неминовно селити тамо где се очекује да може да оствари вишу профитну стопу. То ће довести до бекства капитала из земаља са високом корупцијом у правосуђу. Штавише, постојање директних трошкова корупције обара стварну профитну стопу, па тиме умањује и очекивану профитну стопу, на основу које власници капитала одлучују да ли ће, у шта ће, односно где ће уло-

жити свој капитал. Обарање релативне очекиване профитне стопе доводи до тога да се неће инвестирати у подручје на коме је распострањена корупција у правосуђу, чији директни трошкови обарају очекивану профитну стопу. Страни власници капитала ће заобилазити такву земљу, а домаћи капитал ће бежати у иностранство, тамо где се очекује да ће остварити вишу профитну стопу.

Све наведено доводи до обарања нивоа инвестиција услед бежања домаћег капитала, а нарочито, у земљама које оскудевају у капиталу, услед смањеног дотока страних (директних) инвестиција. То неминовно доводи до умањења укупног износа, односно стопе инвестиција, а то доводи до успоравања привредног раста, односно до обарања стопе раста. У овом случају се не ради о конјуњктурној привредној рецесији, већ о дубоком структурном поремећају у погледу привредног раста, који може јако дugo да траје и да лиши земљу са високом корупцијом у правосуђу динамичног и одрживог привредног раста, односно могућности да повећа ниво бла-гостања својих грађана.

Релативни ниво инвестиција у Србији износи свега 15% бруто домаћег производа, што је свакако недовољно у односу на огромне инвестиционе потребе, односно потребу да се интензивним инвестицијама у нове погоне и модернизацију постојећих убрза привредни раст земље. Наравно, на висину стопе инвестиција утиче веома велики број фактора, али је несумњиво да у Србији одређено дејство на низак ниво инвестиција има неефикасно, односно корумпирало правосуђе, којим се посредно умањује профитна стопа у односу на ону каква би била да је правосуђе у Србији ефикасно и некорумпирало. Надаље, ниво страних директних инвестиција у Србији исувише је низак, будући да те инвестиције, у условима оскудице домаћег капитала, треба да буду основни покретач привредног раста. Низак ниво директних страних инвестиција у овом тренутку треба посматрати и у светлу досадашњих страних директних инвестиција (почев од 2001. године), које су реализоване куповином најпрофитабилнијих домаћих предузећа, односно куповином добро заштићеног тржишта појединих производа, попут приватизације дуванске индустрије. Србији недостају стране директне инвестиције у нове погоне и, нарочито, оне инвестиције које су оријентисане ка извозу, односно ка страним тржиштима, будући да су управо такве инвестиције кључна претпоставка привредног раста

мале и отворене привреде каква је Србија. Несумњиво је да ја неефикасност и корумпираност правосуђа у Србији један од фактора уоченог ниског нивоа страних директних инвестиција.

Описани механизам показује идентификовану узрочно-последичну везу корупције у правосуђу и привредног раста. Што је виши износ који треба платити да би се поткупили правосудни званичници, односно да би се корумпирало правосуђе, то ће бити нижа очекивана профитна стопа, па ће бити и нижи ниво инвестиција, што ће довести до успоравања привредног раста. Другим речима, што је виши износ који треба платити за поткупљивање судских званичника, нижа ће бити стопа привредног раста. Због тога је кључно следеће питање: од чега то зависи износ који је потребно издвојити за поткупљивање правосудних званичника – односно од чега то зависи равнотежна цена корупције која треба да се плати?

Као и у случају било које друге услуге, цена корупције зависи од понуде и тражње за њом. Одговор на питање како се формира понуда и тражња за корупцијом може се потражити у економском моделу криминалног понашања, будући да корупција спада у криминално понашање, дакле у она чињења за која је запрећена казна, односно која подлежу кривично-правној одговорности. Економски модел криминалног понашања који је формулисао Бекер показује да одлука потенцијалног криминалца о томе да ли ће прекршити закон зависи од његове очекиване нето користи која настаје кршењем закона, односно чињењем кривичног дела.² Очекивана нето корисност (потенцијалног) починиоца кривичног дела зависи од очекиване корисности разлике између укупног дохотка који произлази из чињења тог кривичног дела (укључујући и новчани исказ евентуалног задовољства који произлази из самог чињења кривичног дела, односно из самог чина кршења закона) и новчаног еквивалента запрећене казне за то кривично дело. При томе се за добијање очекиване вредности користи вероватноћа откривања починиоца тог кривичног дела, односно вероватноћа доношења његове правоснажне осуђујуће пресуде. Наравно да са порастом укупног дохотка

² G S. Becker - *Crime and Punishment: An Economic Approach*, Journal of Political Economy, Vol. 76, 1968, cc. 169-217. На овом месту се неће залазити у спецификацију целог модела и изношење претпоставки на којима се он заснива. Овај модел показује своју валидност скоро 40 година после појављивања.

од кривичног дела расте очекивана нето корисност починиоца, док она опада са порастом запрећене казне (па тиме и њеног новчаног израза), као и са порастом вероватноће откривања починиоца кривичног дела, односно доношења његове правоснажне осуђујуће пресуде.

Имајући то у виду, у случају кривичног дела корупције у правосуђу, понуда корупције од стране правосудних званичника, односно професионалаца, зависиће од: (1) износа корупције који им се нуди (новчани исказ свих понуђених материјалних погодности); (2) вероватноће откривања починиоца и доношења његове правоснажне осуде; и (3) запрећене казне за кривично дело корупције, односно злоупотребе службеног положаја. При томе треба водити рачуна да у овом контексту запрећена казна није само кривичноправна санкција (затворска казна), него та казна представља и губитак посла, односно положаја у правосуђу, на коме је било могуће остваривати приходе од корупције; дакле, казна обухвата и садашњу вредност и пропуштених будућих прихода од корупције који би се остварили уколико не би дошло до откривања и кривичноправне санкције. Будући да су величине под (2) и (3) увек позитивне, постоји одређени минимални износ (праг) мита који је већи од нуле и који је потребан да се понуди како би се успоставила понуда корупције као услуге. Испод тог прага, нико неће бити спреман да понуди ту услугу. Што је већа вероватноћа откривања, односно што је већа запрећена казна, биће виши износ корупционог прага, тј. минималног износа мита који треба да буде понуђен како би се реализована понуда корупције.

Насупрот томе, у случају кривичног дела корупције у правосуђу тражња за корупционим услугама правосудних званичника од стране предузетника зависиће од: (1) износа материјалне користи који ће предузетници присвојити путем корупције правосудних званичника (новчани исказ свих очекиваних материјалних погодности) умањење за износ саме корупције (мита) и трошкове њеног спровођења; (2) вероватноће откривања починиоца и доношења његове правоснажне осуде; и (3) запрећене казне за кривично дело корупције, односно подмићивања. Будући да су величине под (2) и (3) увек позитивне, постоји одређени минимални износ (праг) нето материјалне користи који је већи од нуле и који је потребан да се створила тражња за услугом корупције. Изједначавањем на овај начин дефинисане понуде и тражње ствара се

равнотежа на тржишту, тј. равнотежна цена (мито) и равнотежна количина корупције.

Међутим, у случају корупције у правосуђу постоји једна специфичност која добија на значају са повећањем општег нивоа, односно распрострањености корупције у правосуђу. Наиме, оправдано је претпоставити да су обе стране у спору подједнако спремне да подмите правосудне званичнике, како би ток, исход или време исхода спора били у њихову корист. При томе је битно уочити да пресуда, односно исход корупције у привредном правосуђу, односно у случају парница, може бити само у корист једне стране неко мора да добије, а неко да изгуби судску спор (парницу).³ У таквој ситуацији, услугу корупције ће добити само она страна која је понудила и платила више од друге, конкурентске стране. На пример, уколико је једна страна тражила нелегално убрзање поступка и платила одређени износ, а друга страна је тражила нелегално одуговлачење тог истог судског поступка и платила више од прве стране, исход ће бити одуговлачење поступка. Другим речима, прва страна је платила, али није добила услугу коју је платила. Износ који је платила за њу представља потпуни губитак: изгубили су новац, а нису добили оно што су желели да постигну корупцијом долази до тзв. расипања мита.⁴

Ово показује да је за успостављање равнотеже на тржишту корупције једино релевантан релативни, а не апсолутни износ

³ Супротстављени интерес може да буде и нешто друго. На пример, једна страна жели убрзање, а друга одуговлачење спора. И у овим случају исход корупције може да буде искључиво у корист једне стране или ће се процес убрзати, или ће се успорити.

⁴ Алтернатива описаном систему корупције у правосуђу, у коме корумпирани узима мито од свих (оба) учесника у спору, јесте систем лицинације у коме корумпирани прихвата само највишу понуду коруптора. Не залазећи у детаљнију анализу овог феномена, анализа последица корупције у правосуђу која следи заснива се на претпоставци о постојању расипања мита. Детаљна анализа вероватноће постојања једног, односно другог система корупције у правосуђу зависи од подстицаја корумпиранима, који желе да максимизују садашњу вредност својих будућих нето прихода од корупције. При томе треба водити рачуна о томе да увећање прихода у једном тренутку (узимањем мита од свих учесника у спору), може да доведе, услед пада репутације корумпираних, до пада прихода у будућности. Две кључне променљиве у овом разматрању су промена вероватноће остваривања прихода од корупције у зависности од репутације и индивидуална дисконтна стопа којом корумпирани калкулише садашњу вредност будућих прихода.

плаћања (мита). Увек побеђује она страна која понуди више од друге, независно колики је апсолутни износ понуђеног мита (наравно, уколико је тај износ изнад минимума за који правосудни званичник пристаје да буде корумпиран). Другим речима, релевантан је релативни корупциони притисак на правосудне званичнике, а не апсолутни. Овај налаз је потпуно у складу са налазима Бекеровог модела успостављања равнотежног политичког пристиска интересних група под чијим се утицајем успоставља државна интервенција, односно регулација.⁵ Сходно томе, налази Бекеровог модела надметања интересних група за политички утицај, могу се применити и на модел двостраног корупционог притиска у правосуђу.

Прво, успостављена равнотежа одговара Курно-Нешовој равнотежи у случају дуопола, што значи да је успостављена равнотежа неефикасна, будући да се исти исход мора постићи са мањим износом ангажованих представа, односно новца предујмљеног за корупцију. Другим речима, могуће је да дође до побољшања у смислу Парета, тј. побољшања које би довело до тога да обе странке, односно стране у спору, буду у бољем положају. Оптималан износ (са становишта коруптора) понуђеног мита једне стране био би 1 динар, под условом да друга страна не понуди ништа. Тада би се добио исти исход као и у случају у коме је једна страна понудила 1.000.000 динара, а друга страна само 999.999 динара. Друго, обе стране у спору, односно потенцијални коруптори, имају подстицаје да повећају износ мита, како би понудили више него што нуди њихов конкурент, односно супротна страна у спору. Једино ограничење на овом плану представља очекивана корист од противуслуге која им се нуди, односно од исхода судског спора у коме учествују. Наиме, рационално понашање коруптора намеће ограничење да понуђени износ мита не може да буде већи од очекиване користи од противуслуге која се добија. Треће, са порастом распрострањености корупције у правосуђу расте и износ мита који је потенцијални коруптор спреман да понуди. Наиме, потенцијални коруптор ту одлуку заснива на очекивањима о износу који ће да понуди друга страна, односно корупциони конкурент са повећањем распрострањености корупције у правосуђу, расте и то очекивање колико ће

⁵ G.S. Becker - A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 97, 1983, стр. 371-400

конкурент платити, па тако и расте и износ мита који је потребно понудити. На овај начин је успостављења позитивна повратна спрега, тј. пораст распрострањености корупције доводи до повећаних очекивања на плану делотворног износа мита, што даље доводи до раста распрострањености корупције.

Поред директних трошкова, потребно је размотрити и друге ефекте, односно трошкове које генерише корупција у правосуђу. Са повећањем нивоа, односно распрострањености корупције у правосуђу, расте и неизвесност, односно ризик са којим се суочава приватни предузетник, односно инвеститор. Повећање ризика неминовно доводи до повећања премије на ризик, односно до раста цене (трошкова прибављања) капитала. У случају позајмљеног капитала, повећање ризика пласмана доводи до раста каматне стопе по којој се плаћа камата повериоцу. случају сопственог капитала (*equity*), повећање ризика пласмана доводи до раста потребне стопе приноса (дивиденде) коју очекују власници капитала који желе да га пласирају. То значи да инвеститори прибављају капитал повишејој цени, будући да су власници капитала у условима повећаног ризика спремни да га пласирају једино уз вишу профитну стопу, без обзира да ли се ради о позајмљеном или о сопственом капиталу. Другим речима, расте захтевана профитна стопа, тј. она профитна стопа посматраног инвестиционог пројекта која се мора постићи како би се капитал инвестирао у таквим условима, односно како би се тај пројекат реализовао. То доводи до елиминације инвестиционих пројеката са нижом профитном стопом – долази до ситуације у којој се не реализује одређени број инвестиционих пројеката, што доводи до обарања нивоа, односно стопе инвестиција и на тај начин успоравања привредног раста. И овај механизам на други начин показује везу између распрострањености и интензитета корупције, с једне стране, и опадања динамике привредног раста, с друге, овог пута преко повећања ризика са којим се суочавају приватни инвеститори.

Несумњиво је да постојање високог ризика при пласирању позајмљеног капитала у Србији доводи до веома високе каматне стопе које наплаћују домаће банке. Та каматна стопа је далеко виша од одговарајуће каматне стопе у земљама ЕУ, односно у транзиционо напредним земљама централне и источне Европе. То је последица већег ризика са којим се приликом пласмана капитала суочавају домаће банке. Део ризи-

ка тог пласмана везан је за генерално слабу заштиту поверилаца у Србији, односно неефикасну заштиту његових својинских права, а управо корупција у правосуђу, уз дејство других фактора, доводи до те неефикасности. Наравно, корупција у правосуђу није једини фактор који условљава неефикасност заштите својинских права поверилаца у Србији. У остале факторе спада, на пример, и неодговарајућа законска регулатива. Примера ради, решења постојећег Закона о извршном поступку далеко више погодују дужницима него повериоцима, тако да и неко потпуно непристрасно правосуђе не би било у прилици да заштити својинска права поверилаца. Разумевање извора ризика са којима се суочавају банке омогућава да се деловањем на факторе тог ризика умањује премија на ризик, па тиме и каматне стопе. Политичка реторика и позивање банака да оборе каматне стопе у оваквим ситуацијама једноставно не помажу.

Поред генералног обарања нивоа инвестиционе активности, повећање ризика инвестирања до кога доводи корупција у правосуђу доводи и до својеврсне селекције инвеститора. Наиме, страни инвеститори, нарочито они солидни, директни (стратешки) инвеститори више него други избегавају ове врсте ризика. Они су навикли да послују у условима високе правне сигурности, односно ниског ризика везаних за заштиту њихових својинских права, односно за спровођење уговора. Због тога страни директни инвеститори више него други инвеститори заобилазе земље са распрострањеном корупцијом у правосуђу. То је нарочито опасно за земље које, попут Србије, оскудевају капиталом и за које стране директне инвестиције представљају кључни извор капитала, односно кључни извор привредног раста. Обарањем нивоа страних инвестиција, поготово страних директних инвестиција, успорава се, односно зауставља привредни раст таквих земаља. Тим пре што стране директне инвестиције стратешких партнера доносе, осим капитала, и неке друге ствари које обично недостају оним земљама које су оскудне у капиталу. Такве инвестиције доносе трансфер савремене технологије, специфична пословна знања и умећа (*know-how*), итд. све оно што недостаје Србији и што је потребно за њен убрзан и одржив привредни раст.

Индиректни трошкови корупције у правосуђу су оно што можда највише треба да забрине. У прву групу тих трошкова

спадају тзв. трансакциони трошкови корупције. Наиме, корупција није бесплатна постоје значајни трошкови њеног спровођења. Сваки појединачни чин корупције јесте својеврстан уговор: неформалан, некомплетан и нелегалан. Будући да је нелегалан, на надгледању његовог спровођења не могу да се ангажују судске власти, тако да саме уговорне стране морају да пронађу задовољавајући начин на који ће међусобно надгледати спровођење таквог уговора, тим пре што је уговор некомплетан, тј. може да се јави читав низ ситуација које једноставно нису предвиђене оваквим уговором. Надаље, трансакциони трошкови корупције укључују и трошкове припремања таквог уговора, проналажење правосудних званичника који су спремни да склопе и спроведу такав уговор, а свакако да у најзначајније трансакционе трошкове спадају трошкови спровођења таквог уговора, будући да и једна и друга страна имају подстицаје да изиграју такав уговор, по готово што судске власти не би могле да буду ангажовање на решавању оваквог спора. Сви наведени трансакциони трошкови, односно сви наведени послови на спровођењу корупције захтевају ангажовање реалних ресурса. Ту се, пре свега, односи на специјализовану радну снагу, али су на овим пословима ангажовани и други ресурси. Што се тиче ангажовања специјализоване радне снаге на пословима корупције, процењује се да менаџери у земљама са веома распрострањеном корупцијом проводе око 20% свог радног времена бавећи се управо уговарањем и спровођењем корупције, односно пословима коју су описани на почетку овог пасуса.

Сви ресурси имају могућност алтернативне употребе, па тиме имају и своје опортунитетне трошкове трошкове изгубљене добити од њихове алтернативе употребе. Стога, ресурси ангажовани на спровођењу корупције не могу да буду ангажовани ни на који други начин, односно не могу да буду ангажовани у продуктивне сврхе. Ресурси ангажовани на спровођењу корупције доводе искључиво до прерасподеле, будући да је смисао корупције прерасподела вредности, а не стварање нове вредности. Ти ресурси не могу да буду ангажовани на стварању нове вредности, будући да су већ ангажовани на спровођењу корупције. Управо из тог разлога, чињеница да се за њено спровођење користе ресурси који би могли да се употребе на продуктиван начин, свака корупција, па тиме и корупција у правосуђу, умањује економску ефика-

сност алокације ресурса у једној привреди и умањује друштвено благостање.⁶

Друга врста индиректних трошкова корупције у правосуђу представљају трошкови алтернативних начина заштите сопствених својинских права, односно права која произлазе из склопљених уговора. Наиме, основни посао привредног правосуђа јесте управо заштита тих права, а сви порески обvezници плаћајући своју обавезу очекују да ће добити управо ту услугу. Међутим, постојање корупције у правосуђу онемогућава његово ефикасно и непристрасно функционисање, тако да се умањује вероватноћа да ће се заиста заштитити својинска права оних који нису укључени у корупционашке послове са правосуђем. Непостојање владавине права, односно недостатак правне заштите њихових права, намеће предузетницима, односно предузећима, потребу стварања алтернативних механизама заштите својинских права, што ће довести до нових трошкова, будући да је за примену тих алтернативних механизама потребно ангажовање реалних ресурса. На пример, недовољна судска заштита приватних својинских права довешће до повећаног физичког обезбеђења објекта који спадају у имовину правног лица. У случају физичког обезбеђења објекта је очигледно да се ради о делатности која не ствара нову вредност. Сви ресурси који буду ангажовани на тај начин, за такво обезбеђење, имају своје опортунистичне трошкове, тј. не могу бити ангажовани на стварању нове вредности. Коначно, успостављање алтернативних аранжмана заштите својинских права условљава и стварање нових пословних стратегија које су инфиериорне у односу на оне које би се формулисале и спроводиле у условима владавине права, односно пуне и ефикасне заштите приватних својинских права привредних субјеката.

Недостатак владавине права, нарочито у погледу неефикасног надгледања спровођења уговора, ствара неизвесност реализације права из тог уговора, а то има дејство на економ-

⁶ Занимљиво је питање да ли је корупција у правосуђу тежа за спровођење од корупције у осталим делатностима, односно да ли је карактеришу виши трансакциони трошкови у односу на друге врсте корупције. Уколико је то тако, могло би се закључити да ова врста корупције ангажује ресурсе више од просека корупције као такве. Ипак, засад не постоје емпиријски налази који би потврдили, односно одбацили хипотезу о разлици између трансакционих трошкова корупције у просеку и трансакционих трошкова корупције у правосуђу, мада би то могао да буде занимљив правац даљих истраживања.

ску ефикасност. Наиме, економска ефикасност се, између осталог, заснива на друштвеној подели рада и специјализацији послова у којој све већи број различитих предузећа обавља све већи број специјализованих делатности, односно операција. Таква специјализација, односно подела рада омогућава повећање продуктивности сваког предузећа, па тиме повећава и друштвену продуктивност, економску ефикасност и увећава друштвено благостање. Потребан услов за такву поделу рада је ефикасна размена између специјализованих предузећа. Та размена је економски ефикасна, односно исплатива, уколико су трансакциони трошкови те размене ниски, а то су трошкови формулисања и спровођења уговора којим се остварује таква размена. Уколико постоји владавина права, односно уколико је надгледање спровођења уговора ефикасно, тада ће трансакциони трошкови бити ниски, па ће и доћи до поменуте специјализације, односно поделе рада. Та специјализација се види по томе што предузећа на тржишту од других предузећа путем уговора набављају све оно што им је потребно за производњу сопственог производа, односно уговарају услуге које су им у том процесу потребне. Уколико су трансакциони трошкови високи, тј. уколико је, услед корупције у правосуђу, проблематично и несигурно надгледање спровођења уговора, односно несигурно и неизвесно његово само спровођење, тада неће доћи до размене, него ће тада, у складу са налазима Коазове теорије предузећа, односно разлозима за његове постојање, сва предузећа сама производити све што им је потребно, тј. неће долазити до друштвене поделе рада и до специјализације, а све то додатно обара економску ефикасност.⁷ Добро функционисање тржишта претпоставља, односно доводи управо до специјализације и економске ефикасности. Слободне и неспутане тржишне трансакције, висок степен размене за дати друштвени производ и ниски трансакциони трошкови управо су то темељи савремене тржиште привреде. Корупција у правосуђу руши те темеље.

Још пре више од пола века Стиглер је показао да повећање специјализације, односно повећање степена друштвене поделе рада доводи до веће могућности за коришћење економи-

⁷ R.H. Coase - *The Nature of the Firm*, *Economica*, Vol. 4, 1937, ss. 286-405. Наведени налаз о промени степена специјализације потпуно је складу са Коазовим закључком да износ трансакционих трошкова одређује да ли ће се одређени односи успостављати унутар предузећа или на тржишту, успостављањем уговорних односа између два предузећа.

је обима и повећање друштвене продуктивности, односно економске ефикасности.⁸ При томе је Стиглер као ограничење друштвеној подели рада и коришћењу економије обима видео величину тржишта. Лако се може показати да корупција у правосуђу има исте ефекте на умањење степена специјализације и друштвене поделе рада као што има смањење, односно затварање тржишта недостатак размене између преплашених, правно незаштићених привредних субјеката, што је типичан показатељ институционалне неразвијености једне привреде. Последица тога су опадајући приноси и економска неефикасност алокације ресурса, што умањује друштвено благостање.

Велика већина предузећа у Србији нису специјализована привредна друштва, већ су вертикално интегрисана предузећа, која за своје потребе производе знатне количине добара и услуга. Таква предузећа комбинати представљају једно од наслеђа социјализма, односно комунизма. Другим речима, не може се рећи да је неефикасно правосуђе, односно неефикасно надгледање спровођења уговора услед корупције довело до формирања таквих предузећа. Међутим, извесно је да услови корупције у правосуђу какви постоје у Србији не подирују реструктуирању таквих предузећа, њиховој фрагментацији и успостављању тржишних (уговорних) односа између тако створених целина.

Основна претпоставка инвестирања капитала је ефиксана заштита приватних својинских права. Ефикасна заштита својинских права ствара подстицаје за добро економско понашање и економску ефикасност као последицу таквог понашања. Размотримо како корупција у правосуђу, која подрива ефикасну заштиту својинских права, утиче на економско понашање. Прво, при корупцији у правосуђу, која доводи до неизвесности у погледу заштите приватних својинских права, веома је висока дисконтна стопа којом се изражавају интер-темпоралне преференције власника капитала, односно имовине. Начело је све одмах. Дугорочни пројекти се напуштају (они који имају дужи рок повраћаја инвестиције, односно средстава), све се неминовно претвара у инвестиционе пројекте за брзим повраћајем средстава. То значи да нема подстицаја, односно предуслова, за улагања у било шта што има

⁸ G.J. Stigler - The Division of Labor is Limited by the Extent of the Market, *Journal of Political Economy*, Vol. 59, 1951, ss. 185-193.

мало дужи рок повраћаја средстава, будући да неизвесност ствара подстицаје да се у што већој мери скрати временски ток инвестиције. То доводи до тога да се елиминише велики број инвестиционих пројеката који су економски оправдани, за којима постоји друштвена потреба, а који се неће реализовати услед корупције у правосуђу, недостатка заштите својинских права и раста индивидуалне дисконтне стопе.⁹

Висок степен правне несигурности у Србији, који је делимично последица корупције у правосуђу, довео је до тога да доминирају инвестиције у оне делатности, попут неспецијализоване трговине на мало, у којима је рок повраћаја средстава веома кратак. Својевремена експанзија трговачких киоска у градовима Србије показује управо висок степен правне несигурности односно ризика. Обртна средства таквог економског подухвата су веома мала, а ни основна нису велика иреверзibilни трошкови су занемарљиви. Било би погрешно да се за својевремену поплаву киоска оптужују планери града, или урбанистичка мафија . Узрок је на другој страни, између осталог и на страни корупције у правосуђу.

Корупција у правосуђу, која доводи до нарушавања заштите приватних својинских права, односно до стварања елементарне правне сигурности, ствара такве услове у којима се не подстиче поседовање имовине, још мање се подстиче добро одржавање те имовине и чување њене вредности. У условима недостатка владавине права, власник не зна да ли ће и сутра да буде власник, или ће неко путем корумпираног правосуђа да угрози власничка права над том имовином. Стога власници немају подстицај да улажу у добро одржавање сопствене имовине. Руиниране некретнине и девастиране фабрике су најбољи показатељ таквог стања ствари.

Додатни разлог за овакво стање ствари може се пронаћи у претпоставци да су земље у којим влада корупција у правосуђу на нижем нивоу институционалног развоја, па стога нису добро развијена тржишта половних добара, односно опреме. Тиме се само увећава проблем снажне асиметрије информације која постоји на тим тржиштима, који је идентификовао Акерлоф. Као што је Акерлоф показао, у условима снажне асиметрије информација о квалитету не постоје подстицаји за

⁹ Могло би се рећи да корупција у правосуђу, која поткопава заштиту приватних својинских права, доводи до стварања разлике између друштвене и индивидуалне дисконтне стопе. Вредност те две дисконтне стопе у условима пуне заштите својинских права мора да буде једнака.

добро одржавање опреме, будући да се на тржишту половне опреме, услед специфичних подстицаја купцима, опрема која је добро одржавана не може продати по цени која покрива трошкове њеног одржавања.¹⁰

Корупција у правосуђу доводи до још једне дилеме за предузетнике, односно предузећа. Постоје две опције везане за инвестиције у будућност. Једна опција је инвестирање у истраживање и развој, односно инвестирање у нове технологије, нове канале продаје и побољшање производа, а друга опција је инвестирање у нове канале и механизме корупције. У условима високо распрострањене корупције инвестирање у нове технологије се не исплати, исплати се инвестирање у нове канале корупција, у регрутовање нових корумпираних државних службеника, у куповину новог судије, како би у корупцији били што ефикаснији. Такмичење, конкуренција и слободна утакмица у корумирању, а не надметање у продуктивности. Уместо да цело друштво има користи од тога, од тога корист имају само корумпирани појединци у правосуђу. Друштво не напредује, већ све више заостаје, будући да се ресурси користе за омогућавање прерасподеле, а нису употребљени за стварање нове вредности. Развијају се пословне стратегије максимизације профита засноване на сталном кршењу уговора (неиспуњавању сопствених уговорних обавеза

неплаћању рачуна, односно дуговања), нарушувању туђих својинских права и корумирању правосуђа како би се заштитила добит од наведених акција – стратегија која се заснива на кршењу правила игре. То је пословна стратегија која може нарочито да се исплати у почетним фазама пословног успона. Кључно питање за будућност једног друштва јесте да ли ће овакве пословне стратегије бити доминантне, односно да ли се ресурси улажу у иновацију и стварање нове вредности или у прерасподелу и трагање за ефикасним методима те прерасподеле, попут корупције.

Лоше надгледање спровођења уговора и висока неизвесност те врсте до које доводи корупција у правосуђу умањује вероватноћу појављивања пословне креативности, пословних иновација, попут нових врста уговора којима се подиже економска ефикасност. Проблем се, наравно, јавља услед могућности пристрасног тумачења таквих уговора у условима у

¹⁰ G..A. Akerloff - The Market for Lemons : Quality, Uncertainty and Market Mechanism, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 84, 1970, ss. 488-500.

којима постоји корупција у правосуђу. Стога нема подстицаја за пословне иновације којима се унапређују пословни односи између привредних субјеката, чиме би се створили додатни подстицаји за економску ефикасност и продубила друштвена подела рада са благотворним ефектима на друштвено благостање.

У условима у којима, услед корупције у правосуђу, нема владавине права и, услед тога, правни систем штити дужнике, а не повериоце, једноставно нема подстицаја за успостављање и ширење кредитних, односно дужничко-поверилачким односа. Последице могу да се посматрају са становишта броја, односно износа одобрених кредита, али и са становишта увећане премије на ризик, што доводи до високе каматне стопе. Неразвијеност дужничко-поверилачким односа, висока цена кредита, односно висока цена позајмљеног капитала, имају негативне последице на обим привредне активности у једној земљи, односно на привредни раст те земље. На страни производње, односно понуде робе, неразвијеност кредитних односа доводи до умањења нивоа инвестиција, па тиме и успоравања привредног раста. На страни тражње, недостатак могућности кредитирања, односно одложеног плаћања робе умањује обим агрегатне тражње, нарочито у случају трајних потрошних добара. Раст понуде кредита драстично увећава тражњу, односно потрошњу трајних потрошних добара. Без дobre заштите поверилаца, нема повољних кредита, а без кредита нема повећања домаће тражње (потрошње), односно повећања благостања одређени производи једноставно нису доступни потрошачима. Коначно, корупција у правосуђу онемогућава остваривање оних права која произлазе из поседовања имовине, попут добијања хипотекарних кредита, што додатно умањује ефективну тражњу у једној привреди, нарочито тражњу за трајним потрошним добрима.

Неспорно је да корупција у правосуђу представља типичну административну корупцију корупцију којом се нарушава непристрасност у спровођењу правила. Корупција у случају привредног правосуђа, односно у случају парница, представља повреду процесних и материјалних правила, као и злоупотребу дискреционих овлашћења која стоје на располагању правосудним званичницима. Међутим, поред административне корупције, постоји још једна врста корупције, а то је корупција која има за циљ доношење пристрасних правила (за-

кона и подзаконских аката), односно правила која би била прилагођења приватним интересима коруптора. Овакав вид корупције представља својеврсно овладавање државом (*state capture*) и, свакако, без обзира на одређене методолошке проблеме у дефинисању ове врсте корупције, представља веома опасан облик корупције.

Постојање ове врсте корупције у правосуђу могуће је у оној мери у којој је само правосуђе извор права. Међутим, не постоји нити један разлог да се у Србији (као и у другим земљама у транзицији) корупција у правосуђу повезује са овладавањем државом . Наиме, у континенталном, односно домаћем правном систему, судска пракса није извор права, већ су извор права законски и подзаконски акти које доноси законодавна и извршна власт.¹¹ Стога се и корупторима који желе да промене правила игре, а не да само промене универзалност њихове примене, једноставно не исплати да корумпирају правосудне званичнице, будући да они не могу ништа да ураде на том плану, већ своје напоре треба да усредсреде на званичне друге две гране власти. Имајући ово све у виду, по-прилично чуди чињеница да се у најновијем извештају Светске банке на тему борбе против корупције у земљама у транзицији, овладавање државом помиње као облик корупције у трговинским и општим (кривичним) судовима.¹² Наиме, једно од питања које је постављано испитаницима у анкети, која је емпиријска основа наведеног извештаја, јесте да идентификују колико су различите државне институције захваћене овладавањем . Не само да се, према наведеном истраживању, показало да су трговински и општи (кривични) судови захваћени овладавањем , него је утицај таквих коруптора на ове две државне институције значајнији него њихов утицај на парламент и финансирање политичких партија. Наведени резултат је парадоксалан и противречи самој дефиницији овладавања државом и карактеру правосуђа у земљама у којима је урађена наведена анкета. Ипак, у самом извештају није било никаквих коментара оваквог налаза.

¹¹ Могући мали изузетак од става да судска пракса у континенталном систему грађанског права није извор права чине обавезујући закључци општих седница Врховног суда Србије.

¹² C. Gray *et al.* - *Anticorruption in Transition: Corruption in Enterprise-State Interactions in Europe and Central Asia 1999-2002*, Washington: World Bank, 2004.

Начелно посматрано, корупција у правосуђу доводи до дискриминације – правда није за свакога, она је само за неке, само за оне који су спремни да је додатно плате. То подразумева да они имајуовољно новца (или других ресурса) и да су спремни да прекрше морална и законска правила корумпирањем државних службеника. Да би се испитала дискриминација коју уводи корупција у правосуђу, односно њени ефекти, потребно је сагледати коме је заиста потребна корупција у правосуђу, односно ко то поткупљује правосудне званичнике у привредним споровима (парница).

На први поглед, може да изгледа да моћнима, богатима и добро устоличенима корупција у правосуђу и није потребна. Понекад се сматра да оваквим предузетницима није потребно да поткупљују судије или друге правосудне званичнике, тј. да нема потребе да троше паре на тако нешто. Довољно је да у њихово име то ураде политички моћници и да наложе (у непосредном сусрету, телефонски, или преко посредника, рецимо шефа кабинета) судијским, односно правосудним званичницима како ће да воде спор, односно како ће да пресуде. Наведени механизам је такође механизам корупције, без обзира на то што судија, или неки други правосудни званичник није добио мито. Послушност тог званичника одразиће се на његово напредовање у служби, раст политички условљеног угледа у професији, угледа у друштву, потврђивање као успешног правосудног професионалца, а све то спада у директну или индиректну материјалну корист. Судије, односно други правосудни званичници, рационално се понашају, баш како претпоставља Бекеров модел који описује подстицаје да се уђе у корупциони посао. Делотворност овог метода (метод уцене) далеко је већа у поређењу са класичном (директном) корупцијом, тако да се не поставља питање релативног корупционог притиска.¹³

Ипак, то не значи да предузетник који је на овај начин добио судску одлуку која је по његовој вољи није платио одређени износ корупције (мита). Једино што тај износ није платио директно правосудним званичницима, односно професи-

¹³ Наравно, у специфичном институционалном оквиру, пре свега оном који чине неформална правила и наслеђена традиција, заинтересоване стране такође могу да примене уцену као средство реализације својих циљева. Чак може да се додогди да се избор средства за постизање тог циља пребацује на страну правосудних званичника. Тако, на пример, новопостављене судије у Колумбији често су добијале поруку од вођа нарко-картела: Сребро или олово? .

оналцима, него га је платио политичарима, односно људима из власти, најчешће извршне. У таква плаћања спада и то што се редовно, наравно добровољно, финансира њихова странка, њихова изборна кампања или шта већ треба да се финансира, односно уради. Штавише, и на следећи позив типа, потребно је да се нешто мало финансира наша ствар, предузетник који је на описан начин добио судски спор не може да каже не друга страна има веома јаке аргументе против таквог не.

Будући да је веома вероватно да је оваква, индиректна корупција правосуђа ефикаснија од директне, може се изнети претпоставка да, када постоји корупција у правосуђу, онда то доводи до правде само за богате, добро устоличене, пословне људе старог кова са добрым везама са властима. Иако недостају подробније информације на ту тему, ипак се може рећи да је корупција у привредном правосуђу (посредна или непосредна) заштита права моћника на рачун малих пословних људи и новопридошлих инвеститора. Ово није питање друштвене правде, него питање економске ефикасности, будући да нема заштите приватних својинских права, нити постоји ефикасност у надгледању спровођења уговора за нове, односно мале инвеститоре. А мали инвеститори генеришу значајан део привредног раста и запослености у савременим тржишним привредама. Корупцијом у правосуђу мења се индустријска организација саме привреде. Фаворизује се крупни бизнис, који, услед своје близости са политичарима, расположе могућностима да боље корумпира.¹⁴

Међутим, понекад се замагљује разлика између друштвене правде и економске ефикасности. То се нарочито чини када се постојање друштвене правде поставља као предуслов економске ефикасности. Узрочно последичну везу између корупције у правосуђу, друштвене правде (једнакости) и економске ефикасности успоставио је Бускаља.¹⁵ Наиме, наведени узрочно- последични ланац заснован је на претпоставци да перцепција појединца о друштвеној праведности институција које га окружују, односно једнакости које те институције генеришу ствара подстицаје том појединцу да се укључи у про-

¹⁴ Овај став се заснива на претпоставци да су везе између крупног бизниса, односно великих компанија и политичара на плану наметања парцијалних интереса ефикасније него такве везе између малих предузећа и политичара. Ова претпоставка заснива се на налазима економске терије регулације.

¹⁵ E. Buscaglia - *Judicial Corruption in Developing Countries: Its Causes and Economic Consequences*, Vienna: Centre for International Crime Prevention, 2001.

изводне активности. Наравно, распрострањеност корупције у правосуђу може да створи перцепцију распрострањене друштвене неправде, односно неједнакости људи унутар посматраног институционалног оквира, па то ствара подстицаје за одређени тип њиховог укључивања у производне активности. Међутим, када се дође до разматрања на тему какви су то подстицаји, односно какви су ефекти тих подстицаја на економску ефикасност не добија се превише информација на ту тему. Једино што аутор наводи јесте то да ће они који сматрају да корупција у правосуђу њима не омогућава заштиту њихових својинских или неких других права, потражити алтернативни начин те заштите. Овај налаз је потпуно на месту и о њему смо већ расправљали (индиректни трошкови корупције у правосуђу), али је веома тешко сагледати какве то има веза са друштвеним правдом и једнакошћу. Још је теже сагледати аргументацију која треба да стоји иза става да корупција у правосуђу утиче на умањење економске ефикасности због тога што постоји перцепција да је алокација ресурса више условљена корупционашким аранжманима, него продуктивношћу, што се доживљава као инхерентна неједнакост (неправда).¹⁶ Основни аналитички проблем везан за овакав став јесте да није показано да постоји веза између перцепције друштвене неправде и подстицаја са којима се суочавају привредни субјекти при доношењу одлука, а управо су ти подстицаји кључни са становишта генерисања економске ефикасности алокације ресурса.

Корупција у правосуђу генерише подстицаје за понашања којим се умањује економска ефикасност, па тиме и друштвено благостање, и то је већ разјашњено, али механизам те реализације нема никакве везе са расподелом богатства, односно друштвеним правдом. Несумњиво је да корупција у правосуђу има ефекте на расподелу богатства, али за успостављање економске ефикасности је од кључне важности нешто друго: скуп подстицаја са којима се суочава појединачни предузетник, односно привредни субјект, а то нема никакве везе са његовом перцепцијом да ли су ти подстицаји праведни или не. На пример, неки предузетник може да сматра да су високе пореске стопе праведне, будући да оне омогућавају умањење разлика у расподели дохотка, али те стопе ће га натерати да

¹⁶ Врло је вероватно у питању непрецизност, тако да је аутор уместо алокације ресурса вероватно имао у виду расподелу богатства, односно ресурса, али се ни овом променом не решава проблем недостатака уверљивости описане узрочно-последичне везе.

сопствени капитал уложи негде другде, тамо где су ниже потреске стопе и где, према његовом мишљењу, влада друштвена неправда, отелотворена у високим економским неједнакостима.

Конечно, треба рећи да корупција у правосуђу, додуше не она у привредном, већ у кривичном, елиминише основни механизам откривања и кажњавања, па тиме и генералне превенције корупције у свим другим областима правосуђа, односно у свим другим областима државне власти. Овакав налаз је неспоран, али је потребно истражити механизме на који ће елиминација корупције у правосуђу довести до умањења корупције у целини. Да би то учинили треба да се вратимо у аналитички оквир Бекеровог модела криминала. Наиме, у самом моделу се вероватноћа чињења кривичног дела, па тиме и корупције умањује са повећањем: (1) вероватноће откривања и доношења правоснажне осуђујуће пресуде; и (2) запрећене казне за кривично дело корупције. При томе се поставља занимљиво питање: шта од ова два елемента више утиче на умањење вероватноће појаве корупције? Експертске оцене су показале да увећање вероватноће откривања и доношења правоснажне осуђујуће пресуде има снажније дејство на потенцијалне починиоце, него што то има повећање запрећене казне. Уколико је то тачно, онда то значи да елиминација корупције у правосуђу, па тиме увећање вероватноће откривања и доношења правоснажне осуде за корупцију, представља бољу опцију од повећања запрећене казне за то кривично дело. Бекеров модел, међутим, показује да наведени резултат зависи од склоности ка ризику коју имају потенцијални починиоци кривичног дела као таквог, па тиме и кривичног дела корупције. Наиме, уколико су починиоци неутрални према ризику, потпуно је свеједно да ли се повећава вероватноћа откривања, односно осуде, или висина запрећене казне. Уколико починиоци имају аверзију према ризику, тада се на превенцији више може постићи увећањем запрећене казне, него повећањем вероватноће откривања. Конечно, уколико починиоци имају склоност ка ризику, једино тада се на генералној превенцији може учинити више повећањем вероватноће откривања, односно осуђивања, до чега доводи смањење, односно елиминација корупције у правосуђу. Дакле, за доношење одлуке о оптималној политици генералне казнене превенције корупције треба располагати информацијама о односу потенцијалних починилаца ка ризику, односно о томе да ли и они имају склоност ка ризику каква је већ примећена код починилаца осталих кривичних дела.

ОПШТИ ПРАВНИ ЕФЕКТИ КОРУПЦИЈЕ У ПРАВОСУЂУ

Анализа механизама и фактора корупције у правосуђу подудала је тезу да (у Србији, сада), сведено посматрано, постоје две врсте *коруптивних циљева*, тј. ефеката у правном животу који се корумпирањем желе постићи:

(а) добијање *незаконите судске одлуке* (без обзира на врсту), тј. навођење суда да изрекне правну последицу коју не би изрекао да није било корупције, да је поступао у свему у складу са законом и познавањем чињеница које је у поступку стекао и

(б) манипулисање *трајањем постутика*, најчешће одуго-влачење поступка (куповина времена) или ређе убрзање поступка, а и једно и друго у односу на време које би било утрошено да корупције није било.

У односу на ове две правне последице корупције није битно где се, у могућем ланцу, додгио коруптивни догађај и ко је био коруптор, а ко корумпиран (изузев што последњи мора бити део правосуђа, као што је то објашњено у анализи механизама корупције). Да ли је незаконита одлука донета тако што је корумпирани судија погрешно применио материјално право или тако што је корумпирани судски службеник оверио фалсификовани потпис на уговор на основу ког је пресуда донета небитно је са гледишта правне вальаности пресуде, ако се она посматра из угла корупције. Исто тако, нема разлике уколико је поступак продужен тако што је судија наложио извођење непотребних доказа или, пак, што је намерно направљења грешка у достављању позива на рочиште.

За кривичноправни појам корупције у правосуђу, при томе, није битно и да се овако описана последица заиста и додгела. Дело је свршено када судија затражи или прихвати мито, без обзира да ли је испоручио услугу за коју је плаћен. То је разумљиво. Опасност овог дела лежи у поткупљивости судије који обавља јавну делатност од посебног поверења, а не у утицају на један појединачни случај.

Када се говори о правним ефектима корупције у правосуђу, нема се, међутим, у виду ефекат у конкретном правном случају, дакле разлика у правима или статусима странака који би били да корупције није било и који су остварени корупцијом.

Под правним ефектима корупције подразумевамо последице које појава корупције у правосуђу (дакле, њена раширеност) производи на само правосуђе, па и правни поредак у целини.

Анализа економских ефеката корупције у правосуђу нужно је обухватила и правне, посредством којих се економски остварују. Имајући у виду да је корупција по својој суштини негације улоге правосуђа да непристрасно разреши спорни однос примењујући право, о чисто правним ефектима (неправа на право) могуће је говорити само условно и оквирно, издавањем најважнијих.

Корупција разарајуће делује на правосуђе као институцију и то се, уколико је тачна хипотеза за коју има аргументата у резултатима истраживања, по којој је корупција у правосуђу раширена али не толико колико општа јавност сматра, види јасно код нас. Раширеност корупције и перцепција о раширености корупције имају за последице:

- низак углед суда као институције, са низом даљих последица: на пример, недовољна привлачност правосудне каријере и мања компетентност кадра који долази у правосуђе, што га чини мање отпорним на корупцију,
- повећање коруптивног притиска,
- губљење мотивације код правосудног кадра (већине) који није захваћен корупцијом,
- спремност учесника у поступцима да злоупотребљавају процесна овлашћења,
- опадање квалитета правосуђа
- неповерење и непоштавање утичу и на извршење судских одлука; изјаве о њиховом непризнавању су готово свакодевница.

Корупција разарајуће делује и на правни поредак у целини, на принципе или начела правне државе:

а. Корупција доводи у питање *начело законитетности*. Суштина начела легалитета је у томе да је суд везан правном нормом, тј. да је дужан да спорни правни однос пресуди онако како то норма предвиђа, и да при томе поступа онако како то норма предвиђа. Корупција је у крајњој линији увек усмерена на непоштовање закона.¹⁷ Поништавањем принципи-

¹⁷ Само првидно није тако у хипотетичном случају када је корупција учињена да би се суд (судија, службеник...) мотивисао да ради уредно и у складу са законом, на пример, да не отеже у поступку, или да би се неутралисала корупција друге стране. Прво, сама корупција је повреда права и цео повезани поступак самим тим излази из оквира легалитета. Друго, ако је оваква корупција потребна, редовна ситуација (која је ванправна) је створена, она значи једнако поступање према свима, а корупцијом се нарушава принцип једнакости пред судом. На страну што је тешко замисливо да ће се дејство корупције ограничити на ово и да неће произвести додатну благонаклоност суда.

па легалитета у низу (зависно од степена раширености корупције) случајева ништи се правност државе.

б. Корупција негира и принцип *једнакости преузима законом*. Одступањем од законитости, у одлуци или поступку, у случају у коме постоји корупција, суд неједнако поступа од случаја до случаја. И неједнакост пред законом ништи правност државе.

Раширина корупција и покушај да се прикрије може значити *промену права*; корумпирани суд може да настави да поступа у будућим случајевима као што је поступио под дејством корупције и да правној норми материјалног права или процесном правилу да друго значење од онога које је хтео законодавац. Ствара се судска пракса са непожељним последицама.¹⁸ Судска власт преузима оно што у континенталном систему није њено овлашћење, чиме се такође ништи правност државе.

Раширина корупција, неочекивано трајање и још више неочекивано окончање поступака доводе у питање поверење у право и правосуђе. Поред описаних економских последица извесне су и правне. Ако постоји свест да право неће нужно важити субјект у праву ће се лакше одважити на понашање које је противправно. Ако се корупцијом у суду може одложити плаћање дуга, дуг неће бити плаћан ни у другим ситуацијама.

Неповерење у право и правосуђе доводи и до тога да се траже и проналазе алтернативни начини остваривања права – не они који су правом уређени, као медијације или арбитраџе већ, пре свега, различити облици самопомоћи, са несагледивим последицама за правну државу.

¹⁸ Ово се може илустровати праксом за коју се може узети да има елемената институционалне корупције. По до скора важећем Закону о принудном поравнању, стечају и ликвидацији (члан 153, став 5), предликвидациони поступак је било могуће покренути у предузећу које није организовано на прописан начин. То је значило и суспензију постојећих органа управљања. После 5. октобра 2000. године у низу друштвених предузећа кризни штабови су оспоравали легитимет постојеће управе, а поступак би привремено био легализован позивом на одредбу о томе да предузеће није прописно организовано. Касније је то примењено у неким предузећима у мешовитој својини.

VIII Стратегија антикорупцијске борбе у правосуђу

*Све судије да суде по законику
право како шише у законику,
а да не суде по сијраху од царства ми*
(члан 172. Душановог законика)

УВОД

Непристрасно, независно и одговорно правосуђе представља један од угаоних камена праведне, поштене и одговорне власти. Непристрасност судског поступка понекад је угрожена корупцијом, када судија или други званичник злоупотреби положај зарад сопствених интереса.

Корупција у правосуђу у Србији и даље је доста раширена и представља, са једне стране, последицу дубоке кризе правосуђа током претходног периода и, са друге, озбиљно ограничење ваљаног функционисања правосуђа данас и у ближој будућности. Уместо да буде најважнији чинилац борбе против корупције у другим делатностима, правосуђе је и само њоме захваћено. Корени корупције у правосуђу су дубоки и за њено уклањање потребно је формулисати и енергично спровести свеобухватан програм.

Основ сваке корупције је калкулација државног службеника о потенцијалним користима и трошковима упуштања у корупционашку активност. Уколико процени да је однос користи и очекиваних трошкова (укључујући и ризик кажњавања) повољнији него код поштеног рада, могуће је да ће се одлучити за корупцију. Са друге стране, странке имају своје интересе у поступку и многе су спремне да подмажу где треба како би их остварили, па били у праву или не. Спремност странака да се укључе у корупцију такође зависи од очекиване користи, која је у привредним споровима изражена висином суме која ће се уштедети (а која, опет зависи од вредности спора), и од очекиваних трошкова, које чине висина мита и ризик казне. Тако се јављају и понуда корупције и тражња за корупцијом. Наравно, поменуте калкулације превасходно зависе од спољних

околности, односно од чинилаца које ни судија, ни странка не контролишу у потпуности, већ им се прилагођавају.

О чиниоцима корупције у правосуђу било је речи у претходним поглављима, а овде ћемо их само набројати:

- политички фактори,
- економски фактори,
- неповољно наслеђе из претходног периода,
- несавршеност права у транзицији,
- сложене, понекада недовољно и непрецизно дефинисане процедуре,
- проблем компетентности неких судија и службеника,
- ерозија морала у правосуђу,
- недовољно развијен контролни систем,
- недовољно ефикасне дисциплинске мере,
- недовољан професионализам,
- ниске зараде запослених и неповољни услови рада,
- нездовољавајући информациони систем итд.

ОПШТА СТРАТЕГИЈА

Корупција у правосуђу Србије није изолована појава, већ је део опште корупције и дели исте или сличне облике испољавања и сродне узроке и механизме те би, стога, и борба против корупције у правосуђу требало да буде:

- *интегрисана у општу борбу против корупције*; јер, једино синхронизован и општи напор државних и друштвених институција и организација може дати добре резултате; у противном, резултати могу бити само парцијални и привремени,
- *заснована на истим или сличним принципима* као и борба у другим областима, свакако *уз уважавање специфично-стип правосуђа*.

Антикорупцијска стратегија увек се заснива на три темељна принципа:¹

1. *законодавно-процесна реформа*, чиме се смањује подручје које корупција може да захвати или се смањује снага подстицаја за корупционашку активност; на пример, када се детаљно прецизирају рокови за поједине радње, тада се онемогућава или, бар, битно отежава корупција усмерена на раз-

¹ Видети детаљније у *Корупција у Србији*, ЦЛДС, 2001

влачење поступка и одлагање доношења, односно принудног извршења пресуде (као код Закона о извршном поступку, за извршење),

2. *транспарентност*, тј. знатно већи увид јавности у рад правосуђа како би и позитивне стране, али и негативне, међу којима се налази и корупција, биле уочљиве и како би јавност могла да реагује, врши притисак у правцу поправљања стања и тражи полагање рачуна,

3. *мењање мотивационог система*, јер погодном комбинацијом мера може се утицати на трошкове корупције за појединца и дестимулисати лоше понашање; примери таквих мера су: повећање сада ниских зарада, појачање надзора и ефикасно кажњавање прекршилаца и развијање етичких норми; циљ ових и других мера је да се комбинација мали ризик, велика добит код носилаца правосудних функција промени у велики ризик, мала добит .

Из ових основних принципа могуће је извести следећа начела антикорупцијске реформе у правосуђу:

- унапредити материјално и процесно законодавство,
- унапредити организацију и рад судства,
- ограничiti на праву меру слободу одлучивања оних који доносе одлуке унутар правосуђа и оних који имају контролу над правосудним системом,
- смањити превелико дискреционо одлучивање или могућност манипулативног особља унутар правосуђа,
- ојачати јавност рада и одговорност свих који су укључени у правосудни систем,
- унапредити услове рада и запошљавања унутар правосуђа, укључујући постављање и напредовање, плате, едукацију итд,
- утицати на промену друштвених ставова о корупцији уопште и у правосуђу посебно.

Антикорупцијска борба у правосуђу не би смела да буде једнократна или кампањска, већ перманентна и усмерена на одржавање до сада постигнутих резултата и постизање нових. Она представља део једне шире стратегије борбе против корупције у Србији и, општије посматрано, стратегије стварања ефикасне и праведне власти.

Борба против корупције мора бити свеобухватна по карактеру. Парцијалне мере на појединим тачкама, макар спроведене са великим енергијом, могу дати само привремене ре-

зултате, како светско искуство јасно показује. Јер, корупција се тада премести или појача на другим тачкама и евентуални позитивни ефекти акције брзо нестану. Стога сваки амбициозан програм борбе против корупције у правосуђу мора бити систематски по обухвату, односно мора широко напасти проблем на целом фронту, ослањајући се на три класична елемента: снажну и дугорочну вољу да се корупција победи, повећање ризика бављења корупционашком праксом и озбиљне санкције.

Предводници антикорупцијске борбе у правосуђу требало би да буду председници судова и водеће судије по поштовању које уживају и по реформским идејама. Јер, мало је вероватно да би антикорупцијска борба могла дати добре резултате уколико буде покренута и вођена од стране чинилаца ван правосуђа, пошто би такав приступ изгледао наметнут правосуђу и вероватно наишао на отпор дела судија из разлога солидарности. Предводништво у антикорупцијској борби подразумева како учешће у откривању и процени корупције у правосуђу, тако и учешће у формулацији програма борбе и установљавању приоритета и динамике реализације програма.

УНАПРЕЂЕЊЕ ЗАКОНОДАВСТВА

Независно од тога о ком је поступку реч, суд примењује право; судовање се у основном облику своди на силогизам у коме је *præm issa maior* правна норма (материјалног права), *præm issa minor* чињенично стање, а *conclusio* одлука. Правила поступ(а)ка уређују понашење суда и других учесника у образовању овог силогизма, почев од правно релевантне иницијативе за покретање поступка, времена и простора у коме се радње у поступку имају обавити, преко начина утврђивања чињиница до начина доношења одлуке. Квалитет судовања отуда зависи од квалитета права, материјалног и процесног.

Анализирајући факторе корупције показали смо да недостаци у квалитету права представљају фактор корупције, да је омогућују или олакшавају и да помажу да остане неоткривена.

Поред осталог, правни поредак, да би био легитиман, да би право остваривало своју функцију, мора се заснивати на начелу законитости, које подразумева потпуност и усклађе-

ност правних норми које га чине, али и на једнакости грађана пред законом и поштовању (међународно признатих) људских права и слобода. Наравно, садржински право треба да одговори на савремене проблеме друштва. Све ово се односи и на правила тзв. материјалног права и на процесно право.

Стање права у Србији је далеко од савршеног.

Највиши правни акт, Устав Републике Србије, у најмању руку умањеног је легитимитета и његова се промена одавно најављује, а и није усклађен са доцније донетом Уставном повељом. Трансформација раније федерације у државну заједницу (па и распад бивше СФРЈ) отворио је питање законодавне и институционалне надлежности на које још увек није до краја одговорено.

Истовремено, мада је устав у озбиљној мери за то препре-ка, уласком у транзицију кренуло се са широким и убрзаним правним реформама. Транзијско право је нужно неусклађено, противуречно и са правним празнинама. Тако да се заврши кључна реформа институција, могуће је размишљати о кодификацијма које ће га заокружити.

Чини се, међутим, да правни систем Србије има више недостатачак него што је то нужно, па и да се правно-техничком квалитету прописа који се у оквиру реформе усвајају доста тога може замерити. Такође, мада је рецепција иностраног права као пут ка модернизацији у начелу прихватљива, рецепирање концепата из различитих правних породица (континенталне, англосаксонске) нужно ствара нове противуречности.

Транзија је нарочито погодила трговинско (привредно) законодавство, статусно и оно које регулише промет. Било је потребно, с једне стране, правно развластити читав низ правних установа које су могле функционисати само у социјалистичкој (самоуправној) привреди (односно њеном правном оквиру) и заменити их новим, савим новим, до тада непознатим институтима: правно уређење тржишта капитала је за то добар пример. Како се ради о процесу који траје, како су његови почеци деведесетих година били обожени чврстим отпором идеолошке државе, дакле невољни, разумљиво је, прво, да се ради о процесу брзих и честих измена закона и, друго, да је судбина новоусвојених прописа често била неизвесна. Не само да се догађало да буду убрзо замењени новим, већ и да остану, у суштини, непримењени.

Ево илустрација: централни (први) Закон о предузећима усвојен је 1988. годне, нов 1996. године, да би примена неких

његових централних реформских одредби (корпоратизација друштвених предузећа, организовање у једном од облика друштва капитала) била одлагана из године у годину. Данас се, са много разлога, ради на припреми новог закона, који нарочито треба да уклони уочене слабе тачке као што су, на пример, систем корпоративног управљања, систем заштите мањинских акционара итд. То су уједно слабости са којима је правосуђе имало доста проблема и код којих су се поједини случајеви изродили у тзв. афере. У међувремену закон је мењан.

Неки закони који су при доношењу најављивани као изузетно важни, практично нису применењени. Прошло је годину дана од истека рока у коме је морала почети примена Закона о телекомуникацијама, а примене нема, па на овом важном тржишту влада хаос (који се нужно одражава у правосудној пракси поводом овог тржишта). Такође, још ће се приочекати са применом Закона о заложном праву на покретним стварима и Закона о финансијском лизингу (чека се да се установе регистри), а слично је и са деловима пореске регулативе. Набрањање би могло бити дуго. Посебно је компликована ситуација са подзаконском регулативом која прати тржиште. Она са битно мењала, чак и концепцијски, зависно од става о мери утицаја државе на тржишне токове.

Јасно је да недовршен и унутрашње противуречан правни систем не само да не даје јасне сигнале инвеститорима и ваљане процедуре привредним субјектима, већ да истовремено представља и фактор који провоцира корупцију. Корупцијом се траже начини да се остваре и легитимни правни циљеви, чије је остварење у нејасном правном окружењу знатно отежано. С друге стране, показано је и да нејасан и противуречан правни систем олакшава корупцију тако што судија или други јавни службеник лакше може да замаскира незакониту одлуку или незакониту процедуру.

Изградња, усавршавање и усклађивање новог правног система ће потрајати. За очекивати је да ће добити на динамици, прво, усвајањем новог устава и, друго, ваља се надати, хармонизацијом права у Србији (Србији и Црној Гори) са правом Европске уније. Имајући то у виду, а да би се остварило настојање да се умањи коруптивни ефекат несавршеног права, нужно је остварити квалитетнију *законодавну политику*. Са много више плана и система, осећања за целину правног поретка и редослед правних реформи, са много више припрема примене треба одлучно и ефикасно приступити до-

ношењу новог законодавства. У ове припреме треба укључити и правосуђе.

Једна од мера коју при томе треба имати у виду је право-времена едукација правног кадра за примену нових прописа и информисање јавности (адресата) о њиховој суштини.

Када је о процесном законодавству реч, у целини посматрано, Србија (Србија и Црна Гора) има стабилне процесне законе,² базиране на аустро-немачкој традицији. Овим чврстим и добро утемељеним законима тешко би било упутити концептуалне примедбе изузев оних које се односе на њихову примењивост (и начин примене) данас и овде.

Закон о парничном поступку, инспирисан начелом материјалне истине, омогућује странкама да манипулишу трајањем поступка, на пример, тако што ће процесну грађу понудити тек када поступак одмакне и траје, или чак у жалби, што ће злоупотребом правила о достављању настојати да одлажу рочишта и слично. Могућности странака су ипак мале у односу на могућност суда (судије) да, управљајући поступком, продужава његово трајање.

Резултат тога је споро и неефикасно правосуђе, с једне стране, у коме време трајања поступка представља мотив око кога се могу градити разноврсне коруптивне мреже, а, с друге, које представља завесу која може добро да прикрива корупцију.

Још је горе стање са Законом о извршном поступку. Извршење траје, у просеку, практично колико и парница³ и са готово подједнако неизвесним исходом.

Чини се да је због тога потребна озбиљна реформа процесног законодавства. У Закону о парничном поступку, равнотежа између начела материјалне истине и начела економичности поступка мора бити тражена мање на штету овог другог. Што се извршног поступка тиче, нацрт закона израђен у оквиру ЦЛДС могао би да послужи као основа за будуће извршно законодавство.

ТРАНСПАРЕНТНОСТ РАДА

Једно од најефикаснијих средстава које снижава или елимишире корупцију, али и ублажава перцепцију о корупцији у

² Најбитније промене, инспирисане идејом да се унесу савремена схватања заштите људских права, претрпео је Закон о кривичном поступку.

³ Видети *Нови Закон о извршном поступку*, ЦЛДС, 2004, стр. 45 - 46

правосуђу јесте транспарентност, односно јавност рада судија и судова. Када је судовање далеко од очију јавности, укључујући и професионалну, када ни основна документа везана за предмет, као пресуде, нису доступна свим заинтересованима, укључујући и јавност, већ завршавају у мраку архиве, тада свакако није могуће очекивати да јавност изврши свој потенцијално снажан утицај одвраћања од доношења свесно погрешних пресуда или других решења судова. Али, када је судовање јавно и када су основна документа предмета лако доступна јавности, тада ће се и иначе корумпирани судија текже одлучити на погрешне или врло спорне кораке. Важност јавности рада судова је већа у правосудним системима који су јаче захваћени корупцијом и у којима се ни појединим судијама другостепених судова не може поклонити пуно поверење.

У Србији су сва рочишта, тј. фаза поступка у којој се изводе докази, јавна и свако, укључујући и правно незаинтересоване, има права да им присуствује. То значи да је у првостепеном и парничном и кривичном поступку присуство јавности генерално омогућено, осим у специфичним и ретким случајевима када се рочиште затвара за јавност. Са друге стране, сви остали кораци у поступку нису јавни, као што су већање суда о пресуди, па и онда када се доносе одлуке у поступку без извођења доказа (на пример, о увођењу привремених мера или о дозволи извршења) или одлучивање у другостепеном поступку, где се не врши извођење доказа већ се одлука доноси на основу списка из првостепеног поступка. Овај систем делује разумно, пошто омогућава присуство јавности у делу који је најважнији са становишта утврђивања чињеничног стања на рочиштима. Можда једини изузетак је код одлучивања о привременим мерама, које су често, како искуство показује, врло спорне и које понекад представљају израз корупције. Да је одлучивање о њима јавно, могуће је да би их било мање и да би биле мање злоупотребљаване него што су иначе биле.

Други важан канал јавности рада правосуђа је објављивање судских пресуда, заједно са образложењем. У Србији се пресуде по окончању поступка одлажу у судску архиву и право увида у њих, као и у остale списе предмета, имају само они који докажу правни интерес у дотичној ствари. Мада постоје публикације у којима се објављује судска пракса, овај посао се не ради на довољно систематичан начин. Не постоји чак ни јединствено усвојен и прегледан систем класификације

судских одлука, који би омогућио претраживање. Могућност увида или преписа предмета у писарници, односно архиви суда даје се само странкама или лицима која за то имају правни интерес. Све то није довољно да би се могло закључити да су судске пресуде доступне јавности. Значи, јавности, укључујући и професионалну правничку, практично није омогућено да анализира пресуде, да налази грешке у примени закона, да, на пример, установљава различито поступање различитих судија у врло сличним споровима, или, што је са становишта корупције још важније, да открива различито поступање истог судије у врло сличним споровима. Чак и уколико би свако имао право увида у списе, или бар у пресуде, који се налазе у судским архивама, то не би било довољно са становишта транспарентности рада правосуђа, јер би нечија евентуална намера да оствари увид и анализира рад судова и судија била скопчана са приличним тешкоћама техничке природе и временски врло захтевна. Необјављивање судских пресуда није само карактеристика правосуђа у Србији, већ је уобичајено и у многим земљама континенталног права, за разлику од англо-саксонског, где се често објављују пресуде, а и стенограми са суђења су доступни.

У Србији би, стoga, требало размотрити идеју о јавном публиковању свих пресуда, заједно са образложењем.⁴ Оно би свакако било корисно за различите сврхе, не само и не превасходно као средство актикорупцијске борбе, већ као начин повећања ефикасности и подизања нивоа судовања. Објављивање пресуда свакако неће сметати добним судијама; напротив, донеће им задовољство због могућности да се друге судије угледају на њих, али и због чињенице да их добре, на закону и чињеницама утемељене пресуде штите од евентуалног неповољног мишљења јавности о правосуђу генерално.

Са компјутеризацијом рада судства, све ће мањи проблем бити прикупљање свих пресуда донетих у Србији. Наиме, када је пресуда откуцана и сачувана на компјутеру, тривијалан је задатак све их сакупити у једну централизовану базу података. Већ би оваква база, погодно класификована и доступна на Интернету или ЦД дисковима, могла бити веома корисна за широку употребу, а њено би устројство било врло јефтино. Следећи корак би било публиковање пресуда у облику штам-

⁴ Требало би свакако обезбедити заштиту поверљивих приватних информација.

паних зборника, што захтева већа финансијска средства; ипак, не треба занемарити ни комерцијални потенцијал овог посла, пошто би многи правници, а посебно адвокати, били заинтересовани за претплату на такав зборник.

УНАПРЕЂЕЊЕ СУДСТВА

Судство које није добро структурирано ни по вертикалној, ни по хоризонталној линији, које не поседује добрe процедуре рада, које располаже са мање судија и пратећег особља него што је потребно, које не располаже по потребним просторним и техничким условима и чији је буџет премали тешко да може да обезбеди владавину закона, па и да се заштити од корупције. Српско правосуђе свакако пати, мање или више, од поменутих недостата-ка, што се неминовно одражава на квалитет суђења.

У Србији је судско организационо право пример рђаве реформе правосуђа. Сет закона којима је уређено правосуђе (Закон о судијама, Закон о Високом савету правосуђа, Закон о уређењу судова, Закон о јавном тужилаштву)⁵ усвојен је 2001. године уз контраверзе: предложила га је једна парламентарна странка а не Влада; тврдило се, нарочито у делу правосуђа да није прошао одговарајућу јавну расправу, нарочито у професионалним круговима. Напред је описано како је више пута мењан и како су поједине измене оглашаване неуставним. Даље, низ одредби ових закона није примењен, почев од оних које се односе на схему судова (увођење апелационих судова и управног суда), самим тим у односу на надлежност, поједине одредбе о судијама итд. Судски пословник је гломазан, у неким питањима непотребно детаљан, у другим оставља прешироку дискрециону власт судској управи, поједина питања не регулише (на пример, потребну обуку судских службеника, када ово питање већ није регулисано законодавством).

Чини се да са кодификацијом судског организационог права треба кренути изнова. Усвајање новог устава је ако до њега дође релативно брзо за то добра прилика. Ваља сачувати неке од вредних новина које су ови закони донели на пример, улогу Високог савета правосуђа али избеги понављање ситуације да примена закона не буде припремљена.

⁵ У ширем смислу ту спадају и Закон о адвокатури и Закон о правосудном испиту, који нису мењани.

Едукација. Између корупције и (не)знања постоји корелација, јер онај ко не познаје право и његову примену у правосуђу обично лакше подлеже изазову новца. Стога је, али и због разлога професионалног напретка, стручно усавршавање судија и осталих запослених у правосуђу перманентан заједнички датак. У Србији, као земљи у транзицији, едукација судија добија на значају тиме што се опште и привредно законодавство брзо и битно мењају, уз појаву потпуно нових институција, што део знања свих судија чини застарелим и ирелевантним.

Озбиљан програм усавршавања судија требало би да садржи:

- стручну едукацију, која би обухватила како класична знања, тако и иновације изазване транзицијом,
- едукацију из етике, посебно из области етичког кодекса,
- едукацију која се односи на техничка знања која су потребна судији, од коришћења рачунара до организација тимског рада (у мери у којој је примерен судијском послу), на пример коришћење услуга стручних сарадника.

Проблем едукације се, међутим, не односи само на постојећи судијски кадар, већ и на будући, онај који тек треба да буде регрутован.

Отишли бисмо предалеко уколико би се упустили у анализу концепције правних студија код нас, али ће и то питање морати да дође на ред. На пример, када се постави питање, уколико буде задржан систем по коме је диплома правног факултета предуслов за приступ судијској или тужилачкој професији, ваљаности диплома специјализованих правних студија на новоотвореним приватним универзитетима, затим однос према новом моделу степеновања универзитетских студија уколико буде прихваћен итд. Свакако треба, међутим, преиспитати, и то концепцијски, садашњи правосудни испит услов за судијску, тужилачку и адвокатску службу (подједнако). Они који изблиза знају како он изгледа, знају и колико је ово питање ургентно.

Информисаносћ о законима и другим прописима први је услов ваљаног судовања. Јер, судија који нема редован и тренутни приступ изменама закона није у стању да води поступак на прописани начин и нема добру одбрану од спољних утицаја. У таквим неповољним условима чак и невини судија

потпада под сумњу да је укључен у корупционашке активности.

У Србији доступност закона није (била) на довољном нивоу, па су се судије жалиле да не добијају довољан број Службених листова и Службених гласника, што им отежава рад и поступање у складу са законом.

У будућности би све судије и други запослени у правосуђу требало да имају обезбеђен редован, брз и лак приступ законима и њиховим изменама, али и другим релевантним материјалима. То подразумева како довољан број примерака службених новина, тако и лак приступ електронским базама и другим збиркама прописа, правним ставовима виших судова, добрым примерима из судске праксе, коментарима закона од стране правних ауторитета и слично.

Унапређење административних послова. Судско особље има знатна дискрециона овлашћења током поступка, а захваљујући сложеним административним процедурама. То свакако представља важног чиниоца (не)ефикасности судског поступка, али и доноси могућност корупције.

У Србији је Судски пословник детаљно регулисао административне процедуре, чиме је судско особље обавезано на правилан и ефикасан рад. Основни проблем са овим процедурома нису слабости пословника, већ његово свесно кршење од стране судских службеника. Најважније опције за унапређење рада судског особља, али и за борбу против корупције, су две.

Прво, знатно активнија контрола њиховог рада од стране управе суда, уз адекватно санкционисање намерних прекршаја. Тиме би се судским службеницима дао снажан подстицај за поступање у складу са релевантним прописима и етичким стандардима.

Друго, унапређење праћења тока административних послова у суду. Систем регистрације предузетих процесних радњи у сваком посебном случају (спору) требало би да буде усавршен и компјутеризован. Другим речима, сваки предузет корак у поступку од покретања до окончања процеса требало би да буде регистрован и датиран на једном месту и да тај регистар буде вођен (и) електронски. Компјутеризација праћења поступка ће повећати транспарентност рада судске администрације тако што ће омогућити свим заинтересова-

нима могућност да прате њено поступање и уочавају грешке, посебно оне повезане са непоштовањем прописаних рокова.⁶

Услови рада у судовима често представљају важан ограничавајући чинилац ефикасног рада судија и других запослених у правосуђу. Када више судија седи у једном кабинету, када на располагању немају ни основну канцеларијску опрему, када су преоптерећени административним пословима услед мањка пратећег особља, када су, значи, услови рада испод судијског достојанства, тада је тешко очекивати промишљен рад судија на највишем нивоу. Грешке, било ненамерне, било намерне, тада постају чешће него што би иначе биле.

Услови рада судија и другог правосудног особља у Србији често нису добри. Стога је један од предуслова унапређења рада правосуђа и њихово поправљање како би се свима у правосуђу, а судијама посебно, омогућило да се на најбољи начин посвете свом основном послу.

Финансирање судства. Од обима и начина финансирања судства зависе и његове перформансе, па делимично и ниво корупције.

Висина буџета само посредно утиче на смањење корупције: како кроз повећање плате и боље услове рада запослених у судству, тако и преко унапређења самог процеса одлучивања доношења пресуде, а кроз повећање расположивости едукативних средстава, побољшане транспарентности и поправљање целокупног утиска јавности о судству (већи буџет, поготово у сиромашним земљама, означава да је влади и парламенту стало до правде, што онда позитивно утиче на поштовање суда и судија као институција од стране јавности, а то резултира у мањој тражњи за корупцијом).

Начин финансирања судства и судова непосредно говори и о степену независности судства. Уколико судство нема никаквог утицаја на начин финансирања врло је вероватно да ни његова самосталност није потпуна. Интересантни механизми деполитизација одлуке о буџету судства заснивају се на поверавању његовог предлагања правосудним саветима, судству или судским већима у оквиру судства. У Мађарској,

⁶ Тако је бугарски Врховни административни суд компјутеризовао ток административних послова и омогућио заинтересованима да преко Интернета прате поједине процесне радње појединачних случајева. Видети www.sac.government.bg.

на пример, буџет судства не предлаже министарство правде, већ независно тело Национални правосудни савет. Влада може да коригује предложени буџет, али при представљању парламенту мора да образложи свако одступање од предлога. Бугарска и Грузија имају сличне механизме за смањивање непосредног утицаја владе на буџет судства.

Алокација одобрених средстава на намене и судове критичан је фактор у случају директне хијерархијске зависности нижих од виших судова (у случају да је вишим судовима остављено да одређују буџете нижих судова). Та зависност може да погодује корупцији с врха наниже.

Алтернативни начини решавања спорова. Важна компонента програма за смањење корупције у правосуђу, али и за опште унапређење решавања спорова јесте систем који омогућује алтернативне начине решавања спорова. Оно је процес у коме заинтересоване странке покушавају да реше међусобни спор ван суда, а кроз арбитражу, посредовање или поравнање. На тај начин се избегава судски поступак, па и редукује улога корумпиралог или неефикасног државног судства.

Тако велике корпорације често оптирају у својим уговорима са партнерима из земаља у развоју за решавање спорова кроз међународне трговинске арбитраже (на пример, Париз, Лондон, Стокхолм), чиме се 'извлаче' из правосудног система који не ужива њихово поверење. За мања предузећа, пак, међународна арбитража је обично прохитивно скуп процес, што им онемогућава коришћење овог метода заobilажења мањкавости домаћег правосуђа.

Иако важећи прописи у Србији не онемогућавају алтернативне начине решавања спорова уговорне стране свакако имају права да уговором предвиде арбитражу или да се нагоде ван суда ипак држава и правосуђе могу подстицати или дестимулисати овај начин решавања спорова. На пример, локални судови могу ослобађати локалну странку или сведока од обавезе учешћа у арбитражи или могу слабо извршавати арбитражне одлуке.

За државу подстицање алтернативних начина решавања спорова може изгледати као незгодан поступак, пошто означава признање неуспеха да се на ваљан начин уреди државни правосудни систем и обезбеди поштено судовање. Ипак, ова незгода може имати и повољно наличје, јер оријентација на алтернативне методе решавања спорова може повећати

атрактивност земље за иностране инвеститоре и ојачати домаће фирме и повећати њихову конкурентност на домаћем и страном тржишту. Такво позитивно искуство имају Чиле, Еквадор и неке друге земље.⁷

ЈАЧАЊЕ МОТИВАЦИЈЕ

Ниске *зараде запослених* свакако су један од узрочника корупције у правосуђу у многим земљама у развоју и транзицији. А у нашем правосуђу плате запослених су најчешће ниске, што свакако не може бити брана коруптивном понашању, већ, напротив, прави подстицај за неке да се покуша зарадити и на онај начин.

Повећање плате судија из 2002. године (за судије општинских судова на око тридесет хиљада динара месечно) поздрављено је као велики резултат, што и јесте било у поређењу са ранијим мизерним платама. Међутим, у међувремену је инфлација делимично обезвредила те плате, а и плате других професија су повећане, па данас плата општинског судије од 400 евра уопште не може бити сматрана високом, чак ни задовољавајућом. Посебан проблем су плате судског особља, које су и даље врло ниске и никако не подстичу ваљан рад.

Плате и судија и осталих запослених у правосуђу требало би да буду осетно повећане уколико се жели смањење корупције. Овим се не тврди да су ниске плате једини узрок корупције у правосуђу, нити да ће њихово повећање донети нестанак корупције, већ једино да плате које не покривају ни минимум егзистенције и које су, чак, понижавајуће директно подстичу на корупцију.

Повећање легалних зарада неће навести све правосудне раднике да се ману корупције, јер је могућност зараде кроз корупцију понекада далеко већа него кроз легалну зараду, маколико ова друга била повећана. Ипак, пораст легалних зарада допринео би смањењу корупције на два начина: прво, један део запослених у правосуђу, оних који су присиљени да се баве ситном корупцијом да би преживели, престао би да узима (или прима) мито и почeo да се понаша сасвим поштено; и друго, нестало би, или би изгубило на уверљивости, сада постојеће морално оправдање за корупцију плате су нам јако мале, па морамо... , које је развијало толерантност пре-

⁷ E. Buscaglia - *Judicial Corruption in Developing Countries: Its Causes and Economic Consequences*, Hoover Institution, 2002

ма корупцији и доприносило њеном ширењу, а то би на дужи рок донело видне резултате.

За одређене административне послове могао би се, поред повећања основних плати, развити и подстицај систем бонуса. Бонуси би морали бити засновани искључиво на квалиитету рада и постигнутим резултатима, а никако на приватним везама или непотизму. Критеријуми за остваривање права на бонус морали би бити прецизни, а висина бонуса у односу на постигнуте резултате мора бити унапред позната и дефинисана правилима. Остварене, односно исплаћене бонусе требало би, ради подстицајности и транспарентности, објављивати у судовима и на другим сличним местима.

Добра страна бонуса јесте и његова прихватљивост политичким круговима, увек осетљивим на повећање плати државних служби (с разлогом, јер повећање плати у једној аутоматски вуче повећања у другима). Наиме, награде које су резултат доброг рада, односно добрих перформанси запослених увек се могу лакше бранити, посебно онда када се перформансе могу лако мерити, него опште повећање плати свих.

За водеће актере у правосуђу, као што су судије и тужиоци, уобичајени периодични бонуси нису погодно средство подстицања на бољи рад, јер се косе са идејом о пожртвованом раду наименованих званичника у јавном интересу. Ипак, и за њих је могуће установити награду за врхунске резултате, која би се најбољима додељивала једном годишње и која би садржала и финансијску компоненту.

Пријављивање имовине од стране судија и тужилаца и чланова њихових породица могућ је метод антикорупцијске борбе у правосуђу. Оно се обично врши на почетку и на крају мандата, а може и периодично, и уз надзор независног званичника или органа. Ефикасност ове мере се обично сматра знатном, јер врши одвраћање појединача од корупције због евентуално високе врватноће откривања 'ванредних' прихода.

Ипак, питање је да ли применити овај метод борбе против корупције у правосуђу. Разлога за дилему је више. Прво, уколико друге професије у Србији, а пре свих политичари, не пријављују своју имовину и не доказују порекло новца, с којим правом би се то применило на судије? Друго, метод је увредљив за часне људе, међу њима и велике већине судија и тужилаца, а питање је да ли је корупција у правосуђу Србије доволно висока да би се прибегло једном тако драконском

средству. Треће, стварна ефикасност ове мере није извесна, јер постоје знатне могућности избегавања увида контролора у укупан обим имовине, посебно у њен финансијски облик. Док је некретнине релативно лако контролисати, готовину и хартије од вредности није.

Одговорносћ судије. Претпоставка квалитетног и ефикасног правосуђа је одговорност судије за рад. Одговорност је истовремено предохрана корупцији.

Судија који нестручно или несавесно обавља своју дужност може бити разрешен. Ова нужна корекција начела сталности судија је крајња мера одговорности судије унутар правосуђа, и као таква она је подвргнута посебним (строгим) правилима и биће доцније посебно размотрена.

Ван разрешења, сваки правни систем мора да пронађе меру између облика одговорности судије и потребе за очувањем његове независности, спречавања да правила о одговорности буду претња преко које ће бити могуће вршити притисак, односно утицај на судију.

Једну страну у тражењу те мере представља право судије на грешку. Нико ко учествује у суђењу (судија, поротник) не може бити позван на одговорност за мишљење дато приликом доношења судске одлуке. Али ако се за судијско мишљење не одговара и када је погрешно, онда када иза грешке стоји корупција, свесно кршење закона или очигледан немар могу доћи у обзир, по међународно прихваћеним стандардима, три облика одговорности:

- *Унутрашиња, дисциплинска*. У нашем праву, у односу на судију против кога је покренут поступак за разрешење због нестручног или несавесног рада може бити изречена мера упозорења или удаљења са дужности од месец до годину дана. У пракси, изрицана је суспензија (у минималном броју случајева) у односу на судије против којих је покренут поступак разрешења, више као preventivna mera. Упоредно, познате су и друге мере и вреди размотрити могућност њиховог прихватања: одузимање предмета (предвиђено је као изузетно Судским словником, код нас), привремен премештај у други суд, одузимање од зараде. Гаранције које код разрешења даје посебан поступак морају бити поштоване и овде.
- *Кривична одговорносћ*, која је предвиђена за случај корупције у кривичном делу корупција у правосуђу⁸ и од

⁸ Видети поглавље *Механизми корупције у правосуђу*

раније кршење закона од стране судије ради прибављања себи или другоме имовинске користи. Већ је описано да је у Србији против судија подигнут веома мали број оптужници. Несумњиве су тешкоће у откривању овог дела, а неколико последњих случајева показује да у последње време не недостаје одлучност да се ова дела гоне. Судија, међутим, ужива имунитет и у поступку покренутом због кривичног дела учињеног у вршењу судијске функције не може бити притворен без одобрења Народне скупштине. Сваки имунитет може бити споран; оправдање овог је заштита судија од притисака.

- *Имовинска одговорносћ*. Држава дугује накнаду штете свакоме ко је претрпи услед незаконите судске одлуке. По општим правилима грађанског права, против судије који је намерно или грубом непажњом прекршио закон и тиме нанео штету коју је држава морала да надокнади могућ је регресни захтев. Ово је у складу и са Европском повељом о закону за судије. Оваква пракса, међутим, није чвршће утемељана у нашем праву.

Када се у целини сагледају правила о одговорности судије, чини се да је главни недостатак ипак, када се има у виду њихова потенцијална антикоруптивна функција, у недовољној и недоследној примени. Ако се поставе чврста правила о свим облицима одговорности, ако су утврди одговорност и за њихову непримену од стране судске управе, односно надлежних државних органа (тужилаштво, правобранилаштво) антикоруптивни ефекат ће бити делотворнији.

Кодекс етичког понашања. Током службеног рада запослених у правосуђу, а посебно судија, јављају се бројна питања моралне природе на која се одговори не могу наћи у материјалним и процесним законима. На пример, да је допустиво да судија суди свом рођаку; или, да ли је и у каквом облику судији дозвољено да се бави политиком (шта је уопште бављење политиком)? Таква и слична питања обично не садрже закони о судијама и судовима или се њима, као Закон о судијама Србије, баве на најопштијем нивоу.

Да би се судије и правосудно особље подстакли (или приморали) на поштовање уобичајених етичких норми, али и да би се прецизирало шта те норме оперативно значе, у многим земљама су донети кодекси етичког понашања судија и, нешто ређе, судског особља. Идеја је свакако да се и на овај начин појача интегритет и непристрасност судија и рада у суду у целини.

У последње време у међународним оквирима, а под покровитељском Уједињених нација, ради се на *Бангалорским принципима понашања у правосуђу*. Текст су припремили председници врховних судова већег броја земаља, а 2003. године достављен је на усвајање Комисији Уједињених нација за људска права. Текст ових принципа дат је у анексу.

Сједињене Америчке Државе, на пример, имају засебне кодексе за судије и за остале запослене у судству. Усвојила их је Правосудна конференција, коју чине угледне судије из судова разних нивоа (осим Врховног суда). Поштовање кодекса сматра се обавезним, иако њихово кршење није аутоматски основ за утврђивање кривичне или грађанске одговорности.

У Украјини су професионална правила понашања обавезна, а доноси их парламент, док су у Словачкој факултативна и прописују их невладине професионалне асоцијације.

У Србији не постоји кодекс понашања судија и других запослених у правосуђу.⁹ Закон о судијама само обавезује Врховни суд да пропише 'који су поступци опречни достојанству и независности судије и штетни по углед суда'. Донет је само Правилник за оцењивање вансудских активности судије, у коме су без предвиђања санкција, набрајани послови који су опречни судијској функцији..

За унапређење рада судија и судова у Србији кроз обезбеђење етичког понашања судија постоје две могућности. Прва је да Врховни суд искористи право које му је Закон о судијама дао и, после бржљивих припрема, донесе кодекс(е) који ће обавезивати и судије и друге запослене у правосуђу. Друга је да једно шире тело, као америчка Правосудна конференција, донесе одговарајуће кодексе. Било како било, очигледна је потреба да и српско правосуђе заоштри питање интегритета, независности, непристрасности и компетентности судија и ваљаног рада правосудног особља.

ИЗБОР, РАЗРЕШЕЊЕ И НАПРЕДОВАЊЕ СУДИЈА

Улога судије је да савесно и компетентно интерпретира и примењује закон, пошто се право на правично суђење пред непристрасним судом сматра универзално признатим људским правом. Избор, унапређења и разрешење судија се мора

⁹ Кодекс судијске етике Друштва судија је превише уопштен, а свакако није обавезујући.

обављати на политички неутралан и транспарентан начин, заснован на објективним критеријумима.

Појединци који се бирају за правосудне положаје морају имати интегритет, способности и одговарајуће знање из области права. Процес селекције не сме дискриминисати особе на основу пола, религије, етничког и социјалног порекла, политичких погледа, имовине или статуса.

Начин на који се врши избор судија је пресудан за њихову независност и непристрасност. Они не смеју бити доживљени као политички изабрани, пошто би им то уништило кредитibilitет, односно поверење пред јавношћу и колегама из професије. Судије морају бити биране према способностима и заслугама како би и њихове странке и јавност имале разлога да верују у њихов рад.¹⁰ Процес избора судија мора бити транспарентан како би се редуковала опасност од непотизма и политичког патронства.

У различитим земљама се примењују различити поступци за избор судија, а главни актери су законодавна власт, извршна власт и само судство.¹¹ Искуство показује да се ризик грешке повећава уколико се процес избора препусти само једном од поменута три чиниоца, те предност треба дати комбинацији најмање две власти. У последње време на популарности код избора или, бар, номиновања кандидата добија улога правосудних савета,¹² који су независни од министарства правде, које сачињавају представници различитих структура (на пример, судије Врховног суда, уважени професори права, евентуално министар правде, представник председничка државе итд) и који представљају облик сарадње различитих чинилаца који би требало да обезбеди међусобни надзор и деполитизован избор.

Доношењем важећег Закона о судијама Србија је у поступку избора судија прихватила систем правосудног савета, као ексклузивног предлагача избора, док коначан избор врши Народна скупштина. Систем треба да обезбеди баланс између правосудних власти (представници правосуђа доминирају

¹⁰ У Грузији је нездовољство судовањем било толико да су све судије морале проћи ригорозне испите и велики број је отпуштен из службе.

¹¹ У Америци се избор судија врши и на изборима, што доноси превелики ризик од преваге популанизма над професионализмом.

¹² На пример, бројне латиноамеричке земље, према L. Hamm egen – Do Judicial Councils Further Judicial Reform? Lessons from Latin America, June 2002

у правосудном савету) и законодавне власти, уз учешће извршне, која се стара о конкурсима за избор. Дакле, расписује се конкурс, Високи савет правосуђа утврђује предлоге, а Народна скупштина бира.

Турбуленције у систему су приказане у одељку о факторима корупције у правосуђу. Честе измене закона и борба за превласт у поступку избора нису, међутим, само израз борбе за посредном контролом правосуђа, већ имају и објективну подлогу. Одлучујућој улози правосудних власти у формирању предлога за избор приговора се, наиме, да води репродуковању судијског кадра који је наслеђен, за који се са много разлога тврди да му делимично мањка и стручна компетентност и морална чврстина. При томе, начело сталности судија чини овај избор безмalo коначним.

Не може се избећи утисак да и даље иза избора постоји велики утицај политike и партијских структура; он се може остваривати и преко представника правосуђа у телима која у избору учествују. С друге стране, несумњиво је да су учињени покушаји објективизације критеријума: унутар Високог савета правосуђа одговарајућим правилником учињен је покушај да се утврде критеријуми за рангирање кандидата. Ти критеријуми су, међутим, довољно еластични да је њима могуће бранити различите предлоге. Седнице Скупштине Србије, јавне полемике и оспоравања кандидата и избори са тесном већином показују да проблеми и даље нису решени.

Систем базиран на Високом правосудном савету, уз скупштински избор, чини се ипак најприхватљивијим за Србију и у будућој новој кодификацији судског организационог права, вреди га само унапређивати, а не и напустити.

Вредна је размишљања, међутим, идеја да начело сталности судије не важи при првом избору и за одређени (кратак) рок; реизбор би значио коначан избор. Ова могућност прихваћена је у Европској повељи о закону за судије, а прихватио ју је и Нацрт Устава Републике Србије који је Народној скупштини лета 2004. године упутила Влада Републике Србије. Ако се овај систем пробације усвоји, мора бити пажљиво моделиран. У сваком случају, мада то може изгледати привлечно, он не би требало да буде замена за проверу постојећег судијског кадра тако што би цео био преведен у пробациону фазу. Уставни прекид са начелом сталности мора бити, ако се хоће, изведен недвосмислено, а не посредно.

Радикалнији корак била би знатна промена судијског састава, будући да је већи број судија некомпенетантан, корумпиран или компромитован на различите начине и да тиме не само да нарушава углед правосуђа, већ и битно доприноси дерогирању функционалности судства и владавине права уопште. Сврха ове промене тек би се делимично могла наћи у антикорупцијској борби, а претезао би циљ општег унапређења судовања у Србији. Таква промена судијског састава могла би бити изведена као последица предстојећих уставних промена, а подршку јој дају многе судије и други припадници правне професије.

Три су основне тешкоће са идејом битне промене судијског састава. Прва је политичка осетљивост, па је питање може ли ова или нека друга влада наћи снаге да изведе целу операцију. Друга лежи у начелу сталности, односно непокретности судија, на коме почива толико потребна независност судства од других грана власти, тј. од текуће политике, а та сталност би по дефиницији била нарушена широм ревизијом. Ипак, постоји и уверљив супротан аргумент: начело сталности судија одржава у животу лоше судство и боље је напустити га привремено, до његове обнове, па га затим вратити за сва времена. Трећа тешкоћа је следећа: потребно је обезбедити непристрасан начин разрешења једних и избора нових судија, а тешко је бити сигуран да би из тог подухвата били искључени партијско-политички утицаји. Већа је вероватноћа да би концепт промене дела судијског кадра био ваљано изведен уколико би то реализовала широка и стабилна коалициона парламентарна већина.

Нико није изнад закона, па ни судије. Мора постојати њихова одговорност за лоше понашање, јер би иначе изазов корупције био велики. Стога морају постојати санкције за оне који су злоупотребили своју позицију или испољили високу професионалну некомпетентност. Разрешење судије је једна од мера, а друга кривично гоњење.

Разрешење судије је озбиљна ствар и оно не сме бити олако коришћено, на пример услед несимпатија од стране извршне власти. У стандардним ситуацијама, разрешење судија би требало да буде изузетна мера дозвољена само у случајевима неспособности судије да обавља свој посао или понашања које га чини крајње непогодним за вршење судијске улоге.

Поступак разрешења мора бити прецизно дефинисан, с тим да га спроводи суд или тело судског карактера. У противном, страдаће независност судства. Погодно је да поступак разрешења воде виши судови, на пример Врховни суд.

То је систем прихваћен у позитивном праву. Предлог за разрешење судије може да утврди Велико персонално веће, а због нестручног или несавесног рада судије. О предлогу одлучује Народна скупштина.

У пракси, овој се мери прибегава изузетно ретко. Проблеми са променама Закона о судијама, укључив и оне који се односе на начин избора Великог персоналног већа, једно време су практично довели до замрзавања ове могућности. С друге стране, извршна власт је у једном тренутку иницирала велики број поступака за разрешење, што је изазвало велику несигурност у судовима.

Остаје међутим утисак да број покренутих поступака и усвојених предлога не одражава стање у правосуђу.

То не значи да постојећи систем, који одговара европским стандардима, у целини треба одбацити. Подешавања су, међутим, могућа, па и потребна. Прво, у односу на састав и начин избора овог органа.¹³ Друго, даљим прецизирањем правила претходног поступка, нарочито покретања иницијативе за разрешење. Најзад, повезано са претходним, могуће је унапредити стандарде на основу којих ће се (објективније) процењивати случајеви нестручног или несавесног рада. У процесним законима могуће је установити одређене повреде поступка чије понављање може представљати разлог за покретање поступка за разрешење.¹⁴

Могућност напредовања судија и тужилаца је снажан и требало би да буде позитиван подстицај на добар рад свакоме, па и судијама и тужиоцима. Као и код избора, тако и код напредовања постоји опасност од превеликог уплитања политике и промовисања судија и тужилаца по критеријумима лојалности, политичке сродности и непотизма.

¹³ Видети *Правосудни савети*, 217-218.

¹⁴ Тако је у нацрту Закона о извршном поступку, који је израдио ЦЛДС, предвиђено да непоштавање једног броја рокова представља одувлачење поступка од стране судије. Видети *Нови закон о извршном поступку*, ЦЛДС, Београд, 2004, на пример члан 5 и 13.

Напредовање судија би свакако требало да буде засновано на објективним чиниоцима, нарочито према посебној компетентности, поштењу и искуству, а не сме бити дато као награда за раније учињене 'услуге'. Стога би код напредовања судија требало да улога других судија, посебно из вишег судства, буде изражена, док би утицај извршне власти требало да буде минималан.

Српско право не познаје унапређење судија у формалном смислу; напредовање се остварује избором у звање судије вишег суда, у редовној процедуре за избор. Наравно, учинак једног судије у доташњем раду критеријум је првог реда и за предлагање за избор и, супротно, за негативан став о избору за судију вишег суда.

Пракса се тог критеријума мање више држи, а статистика о учинку и персонални картон су доступни Високом правосудном савету. Изузети којих има су потврда несавршености (примене) система избора о коме је било речи.

ДРУГИ АКТЕРИ

Поред самог правосуђа и државе уопште, важну улогу у борби против корупције у правосуђу могу имати, и требало би да имају, и друге институције и организације које су у мањој или већој мери повезане са правосуђем, као што су медији, правни факултети, удружења адвоката, приватни сектор и невладине организације.

Mедији могу играти велику улогу у стварању антикорупцијског притиска и представљају актера који најбоље развија јавну свест о облицима, дубини и штетности корупције.

У Србији медији готово стидљиво и без дубље анализе извештавају о појединачним случајевима сумње на корупцију у правосуђу. Било би добро када би у медијима био покренут талас истраживачког приступа корупцији у правосуђу, тј. када би и сами медији започели компликован, али потенцијално занимљив и користан подухват ближег и детаљнијег анализа феномена корупције у правосуђу.

Један програм који претендује да буде ефикасан у сузбијању корупције у правосуђу морао би обухватити организоване

медијске кампање, емисије, документарне серије о појави корупције у правосуђу; извештаје о активностима надлежних органа, налазе посебних истраживања итд.

Правни факултети имају за задатак не само стручно образовање студената будућих правника, већ и њихову оријентацију ка часном вршењу правничког позива. Култура подмићивања се неки пут може научити у врло раном добу, још за време студија, а од наставника или административних радника од којих понеки показују спремност да ванредно помогну младом човеку онда када су на то подстакнути новцем.

Да би правни факултети у Србији могли одговорити очекивањима и допринети борби против корупције требало би да, са једне стране, буду добро финансирани, али и, са друге стране, да се сами изборе са корупцијом у својој кући и да едукују студенте о етичном обављању правне професије.

Удружење адвоката свакако не представља само организацију за промоцију њихових непосредних интереса, већ и асоцијацију чији је задатак да подигне ниво адвокатуре на виши ниво и допринесе развоју правосуђа у целини.

Будући да адвокати повремено играју улогу посредника између странака и судија у корупционим активностима, то и на њима лежи део одговорности за корупцију у правосуђу. Удружења адвоката требало би да помогну откривању учешћа својих чланова у корупцији и да допринесу њеном смањењу кроз санкције против својих чланова.

Невладине организације могу допринети борби против корупције у правосуђу на више начина. Прво, могу у јавности ширити свест о дубини и ефектима корупције, као и о методима за њено смањење. Друго, могу истраживати поједине случајеве корупције у правосудном систему. Треће, могу ширити информације о правним процедурама и људским правима, што би могло да повећа отпорност друштва на корупцију у правосуђу. Четврто, могу вршити притисак на владу у правцу антикорупцијске борбе и реформи правосудног система итд.

Анекс

Бангалорски принципи понашања у судству

Преамбула

С ОБЗИРОМ ДА Универзална Декларација о људским правима препознаје као фундаментални принцип да су сви људи потпуно равноправни у погледу права на поштено и јавно суђење пред независним и непристрасним судом при одлучивању о правима и обавезама и о кривичним пријавама,

С ОБЗИРОМ ДА Међународна конвенција о грађанским и политичким правима гарантује да су сви људи равноправни пред судом, као и да при одлучивању о свим кривичним пријавама или о правима и обавезама у судском процесу сви имају право да им се, без безразложног одлагања, суди поштено и јавно пред компетентним, независним и непристрасним судом који је основан на законит начин,

С ОБЗИРОМ ДА су горе наведени фундаментални принципи и права исто тако препознати или се одражавају у регионалним инструментима за људска права, у домаћем уставном, писаном и неписаном праву, као и у судским конвенцијама и традицији судства.

С ОБЗИРОМ ДА је значај компетентног, независног и непристрасног суда за заштиту људских права наглашен чињеницом да остваривање свих других права у крајњој инстанци зависи од правилног вршења судске функције,

С ОБЗИРОМ ДА је компетентно, независно и непристрасно судство од исто толике суштинске важности да би судови били у стању да испуне своју функцију подржавања уставности и владавине права,

С ОБЗИРОМ ДА су поверење јавности у судски систем и морални ауторитет и интегритет судија од изузетног значаја у модерном демократском друштву,

С ОБЗИРОМ ДА је од пресудне важности да судије, појединачно и колективно, поштују и уважавају судску функцију као ствар поверења јавности и да настоје да унапреде и одрже поверење у судски систем,

С ОБЗИРОМ ДА примарна одговорност за промоцију и одржавање високих стандарда понашања у судству првенствено лежи на судијама у појединачним земљама,

И С ОБЗИРОМ ДА су Основни принципи Уједињених Нација о независности судија осмишљени у циљу обезбеђивања и унапређивања независности судија а првенствено се односе на државе,

СЛЕДЕЋИ ПРИНЦИПИ имају за циљ да успоставе стандарде етичког понашања судија. Осмишљени су тако да судијама пруже смернице, а да правосуђу обезбеде оквир за уређивање понашања у судству. Исто тако, циљ ових принципа је и да помогну припадницима извршне и законодавне власти, као и адвокатима и јавности уопште, да боље разумеју судије и да им пруже подршку. Претпоставка иза ових принципа је да судије одговарају за своје понашање одговарајућим институцијама које су основане у циљу одржавања судских стандарда, а које су и саме независне и објективне, а циљ ових Принципа је да допуне а не да ограниче постојећу владавину закона и понашања које обавезује судију.

Вредносни принципи 1:

НЕЗАВИСНОСТ

Принцип:

Независност судства је предуслов истинске владавине права и основна гаранција правичног суђења. С обзиром на то, судија подржава и доказује независност правосуђа, и то како из перспективе појединца тако и из перспективе институција.

Примена:

1.1 Судија врши судску функцију независно, на основу своје оцене чињеница и у складу са савесним разумевањем права, без икаквих спољних утицаја, подстицаја, притисака, претњи или мешања, било директних или индиректних, из било којих извора и из било којих разлога.

1.2 Судија је независтан у односу на друштво уопште и у односу на конкретне стране у спору о коме пресуђује.

1.3 Не само да судија не сме да има недоличне везе са припадницима извршне и законодавне власти или да буде под њиховим утицајем, већ и непристрасном посматрачу мора бити очигледно да таквих веза и утицаја нема.

1.4 При вршењу судских дужности, судија мора бити независан од својих колега судија у погледу одлука које је обавезан да донесе самостално.

1.5 Судија подстиче и подржава заштитне мере за обављање судских дужности у циљу одржавања и унапређивања институционалне и оперативне независности правосуђа.

1.6 Судија испољава и промовише високе стандарде понашања у судству у циљу јачања поверења јавности у правосуђе, што је од пресудног значаја за одржавање независности правосуђа.

Вредносни принципи 2:

НЕПРИСТРАСНОСТ

Принцип:

Објективност је од пресудне важности за правилно обављање судске функције. **Објективност** се не односи само на одлуку већ и на поступак у коме се та одлука доноси.

Примена:

2.1 Судија обавља своје судске дужности без испољавања икаквих наклоности, пристрасности и предрасуда.

2.2 Судија обезбеђује својим понашањем, како у суду тако и ван њега, одржавање и унапређивање поверења јавности, правника и парничара у **објективност** судије и правосуђа.

2.3 Судија се понаша, колико је то у разумним оквирима, на такав начин да максимално смањи број случајева у којима је неопходно да буде изузет из вођења поступка или поступка одлучивања.

2.4 Судија не сме да свесно, док се поступак води или би могао да се води пред њим, даје било какве коментаре за које би се с разлогом могло очекивати да ће утицати на исход тавог поступка или да ће угрозити очигледну праведност поступка. Исто тако, судија неће давати никакве коментаре, било у јавности или на други начин, који би могли утицати на праведно суђење било којој особи или по било ком предмету.

2.5 Судија ће сам себе изузети из учешћа у било ком поступку у коме није у стању да о предмету одлучи непристрасно или у коме се непристрасном посматрачу с разлогом може учинити да судија није у стању да о предмету одлучи непристрасно. Овакви поступци укључују, али се не ограничавају само на, случајеве у којима

2.5.1 је судија заиста пристрасан или има предрасуду пре-ма некој од страна у спору или је лично упознат са спорним доказним чињеницама које су у вези са поступком;

2.5.2 је судија био адвокат или материјални сведок у предмету спора; или

2.5.3 судија, или члан његове породице, има економски интерес у исходу предмета спора;

при чему изузеће судије неће бити неопходно уколико се други суд не може конституисати за вођење поступка о датом предмету, или уколико би пропуст да се спроведе поступак, услед хитних околности, могао да доведе до озбиљне неправде.

Вредносни принципи 3:

ИНТЕГРИТЕТ

Принцип:

Неповредивост је од пресудног значаја за правилно обављање судске функције.

Примена:

3.1 Судија обезбеђује да његово или њено понашање буде беспрекорно у очима непристрасног посматрача.

3.2 Држање и понашање судије мора увек поново да потврђује веру људи у **неповредивост** правосуђа. Правда не само да мора се извршава, већ извршење правде свима мора бити очигледно.

Вредносни принципи 4:

ПРИМЕРЕНОСТ

Принцип:

Примереност, и очигледност примерености, од пресудног су значаја за спровођење свих активности судије.

Примена:

4.1 Судија избегава непримереност и очигледну непримереност у свим судским активностима.

4.2. Као предмет непрестаног посматрања јавности, судија мора да прихвати нека лична ограничења које би обичан грађанин могао сматрати великим оптерећењем и судија то треба да учини слободно и својевољно. Судија ће се посебно понашати на начин који је у складу са достојанством судске функције.

4.3. Судија ће, у својим личним односима са појединачним правницима који су редовно ангажовани у суду судије, избегавати ситуације које би с разлогом могле да подстакну сумњу или појаву благонаклоности или пристрасности.

4.4 Судија неће учествовати у одлучивању о предмету у коме је неко од чланова породице судије парничар или је на било који начин повезан са предметом.

4.5 Судија не сме дозволити да његово место становаша неки правник користи за примање клијената или других правника.

4.6 Судија, као и сви остали грађани, има право на слободу изражавања, вероисповест и удружилање. Међутим, у остваривању ових права, судија мора да се понаша на такав начин да очува достојанство судске функције и непристрастност и независност правосуђа.

4.7 Судија ће се обавестити о својим личним финансијским интересима и интересима пуномоћника и учинити шта је у његовој моћи да се обавести о финансијским интересима члanova своје породице.

4.8 Судија не сме дозволити да његова или њена породица, социјални или други односи, на непримерен начин утичу на његово или њено понашање као судије и доношење одлуке у својству судије.

4.9 Судија не сме користити или изнајмљивати углед судског положаја да би остваривао своје приватне интересе, интересе члана своје породице или било кога другог, нити судија сме да остави утисак или да дозволи другима да оставе утисак да било ко има специјалан положај да утиче на судију у вршењу судских дужности.

4.10 Поверљиве информације до којих дође у својству судије судија неће користити нити откривати у сврхе које нису у вези са вршењем његових судских дужности.

4.11 Под условом да на одговарајући начин врши судске дужности, Судија може да:

4.11.1 пише, држи предавања, обучава и учествује у активностима које се тичу права, правног система, спровођења правде и сродних предмета;

4.11.2 се појави на јавној расправи пред неким званичним телом у вези са предметом који се тиче права, правног система, спровођења правде и сродних предмета;

4.11.3 буде члан неког званичног тела, или друге владине комисије, комитета или саветодавног тела, уколико то није у супротности са непристрасношћу и политичком неутралношћу судије; или

4.11.4 предузима друге активности уколико те активности не одступају од достојанства судског положаја или на други начин ометају вршење судских дужности.

4.12 Судија не сме радити као адвокат док је на судском положају.

4.13 Судија може да оснива или да се придружује удружењима судија и да учествује у другим организацијама које представљају интересе судија.

4.14 Судија и чланови његове породице не смеју да траже нити да примају никакве поклоне, оставштине, позајмице или услуге у вези са било чим што је судија урадио или треба да уради или пропустио да уради у вези са вршењем судских дужности.

4.15 Судија неће свесно дозволити особљу суда или другим лицима који су под утицајем судије или којима судија руководи или над којима има ауторитет да траже, или да приме поклоне, оставштине, позајмице или услуге у вези са било чим што је урађено или треба да се уради или је пропуштено да се уради у вези са вршењем њихових дужности или функција.

4.16 Зависно од закона и законом прописаних услова за јавно откривање, судија може да прими симболичан поклон, награду или повластицу које одговарају прилици у којој су учињене, под условом да се не може са разлогом претпоставити да су такав поклон, награда или повластица учињени са намером да се утиче на судију у вршењу судских дужности или да на други начин подстичу појаву пристрасности.

Вредносни ћринциј 5:

РАВНОПРАВНОСТ

Принцип:

Обезбеђивање једнаког положаја свих пред судом је од пресудне важности за вршење судског положаја.

Примена:

5.1 Судија мора познавати и разумети разноликост друштва и различитости које проистичу из различитих извора, укључујући али не ограничавајући се на расу, боју, пол, религију, националну припадност, касту, инвалидитет, старост, брачно стање, сексуалну определеност, социјални и економску статус и слично ("небитан основ").

5.2 Судија не сме, у вршењу судских дужности, било речима или понашањем да по небитном основу испољи пристрасност или предрасуду према било којој особи или групи.

5.3 Судија врши судске дужности уз дужно поштовање свих особа, као што су стране у спору, сведоци, адвокати, судско особље и колеге судије, не правећи разлику међу њима по било ком небитном основу, који је од споредног значаја за вршење тих дужности на одговарајући начин.

5.4 Судија не сме свесно да дозволи особљу суда или другим лицима који су под утицајем судије или којима судија руководи или над којима има контролу да по било ком небитном основу праве разлику између лица која су у вези са предметом који решава судија.

5.5 Судија ће захтевати од адвоката у поступку пред судом да се суздрже од испољавања, било речима или понашањем, пристрасности или предрасуда по небитним основама, са изузетком оних који су од важности за предмет спора и који могу бити предмет легитимног заступања.

Вредносни ћринциј 6:

КОМПЕТЕНТНОСТ И МАРЉИВОСТ

Принцип:

Компетентност и марљивост су предуслови за ваљано вршење судске функције.

Примена:

6.1 Судске дужности судија имају првенство над свим осталим активностима.

6.2 Судија ће своје професионалне активности посветити судским дужностима, у које спада не само вршење судских функција и задужења у суду и доношење одлука, већ и други задаци који су од значаја за судску функцију или за рад суда.

6.3 Судија ће предузети шта је у његовој моћи да одржи и унапреди своја знања, вештине и личне особине које су неопходне за правилно вршење судских дужности, користећи се у ове сврхе програмима обуке и другим погодностима које би, под судском контролом, требало да се ставе на располагање судијама.

6.4 Судија ће се редовно обавештавати о значајним моментима међународног права, укључујући међународне конвенције и друге инструменте којима се успостављају норме људских права.

6.5 Судија ће вршити све судске дужности, укључујући доношење пресуда на ефикасан, праведан начин и што је пре могуће.

6.6 Судија мора да одржава ред и прикладност у свим поступцима који се воде пред судом и да буде стрпљив, достојанствен и уљудан према свим парничарима, поротницима, сведоцима, адвокатима и свима са којима се судија среће у својству судије. Судија мора да захтева слично понашање од правних заступника, судског особља и других који подлежу утицају, упутствима или контроли судије.

6.7 Судија не сме да се упуши у понашање који није у складу са марљивим вршењем судских дужности.

СПРОВОЂЕЊЕ

Из разлога природе судске функције, национално судство ће усвојити делотворне мере у циљу обезбеђивања механизма за спровођење ових Принципа уколико такви механизам већ не постоје у њиховим правним системима.

ДЕФИНИЦИЈЕ

У тексту ових Принципа, уколико се контекстом не дозвољава или не захтева другачије, употребљени изрази ће имати следећа значења:

"Судско особље" подразумева лично особље судије укључујући правне помоћнике судије. "Судија" означава свако лице које врши судску власт, без обзира на формалан назив.

"Породица судије" подразумева судијиног супружника, сина, ћерку, зета, и све остале блиске рођаке или лица која су пратиоци судије или запослени код судије, а живе у судијином домаћинству.

"Судијин супружник" подразумева партнера са којим судија живи, као и свако друго лице било ког пола које је у блиској личној вези са судијом.