

## Analiza

# Sankcionisanje kršenja antikorupcijskih propisa u Srbiji

Transparentnost Srbija

februar 2014

U okviru projekta

**„Monitoring sankcionisanja kršenja antikorupcijskih propisa“**

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

<b>1. Uvod</b>	<b>3</b>
<b>2. Zahtevi koje podnose nezavisna tela i zakonski osnov za podnošenje</b>	<b>5</b>
2.1 Procedura podnošenja zahteva za pokretanje prekršajnih postupaka i krivičnih prijave	5
2.1.1 Državna revizorska institucija	5
2.1.2 Agencija za borbu protiv korupcije	6
2.1.3 Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti	7
2.2 Rokovi zastarevanja i zaprećene kazne	7
2.3 Ovlašćenje za podnošenje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka za kršenje odredbi Zakona o budžetskom sistemu	9
<b>3. Postupanje sudova i tužilaštava po zahtevima koje podnose nezavisna tela</b>	<b>11</b>
3.1 Zahtevi za pokretanje prekršajnog postupka	11
3.2.1 Agencija za borbu protiv korupcije	13
3.2.2 Državna revizorska institucija	15
3.2.3 Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti	17
3.3 Problemi i preporuke	18
3.4. Krivične prijave	19
<b>4. Postupanje po izveštajima nezavisnih tela</b>	<b>29</b>
4.1 Proaktivno delovanje tužilaštava po izveštajima nezavisnih tela	29
4.2 Višegodišnje „prikupljanje podataka“	32
4.3 Javna pravobranilaštva	34
<b>5. Eksterna revizija</b>	<b>37</b>
<b>6. Odnos medija prema sankcionisanju kršenja zakona</b>	<b>39</b>
6.1 Agencija za borbu protiv korupcije – bez vesti o kaznama	39
6.2. Državna revizorska institucija – stotine zahteva bez epiloga	41
6.3 Uprava za javne nabavke i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti – prijave nema ko da podnosi	44
6.4. Glavne preporuke	45
<b>7. Svrsishodnost trošenja javnih sredstava – efekti i sankcionisanje</b>	<b>47</b>
<b>8. Zaključak, inicijative i preporuke</b>	<b>48</b>

## 1. Uvod

Korupcija u Srbiji je široko rasprostranjena, a problem je identifikovan u brojnim izveštajima EU i drugih međunarodnih organizacija. Loše funkcionisanje pravosudnog sistema, i pokušaj da se ono reformiše, koji je doneo još veće probleme umesto rešenja, obično se navodi kao jedna od glavnih prepreka za suzbijanje korupcije.

Neke od negativnih posledica neuspele reforme pravosuđa su uklonjene. Međutim, javno proglašena nezavisnost pravosuđa mora biti dokazana u praksi. Rad nezavisnih državnih organa i njihov doprinos u borbi protiv korupcije u pojedinim oblastima je otežan zbog nedostatka političke volje (nepoštovanje preporuka) i lošeg sprovođenja zakona, što je dovelo do izuzetno sporog sankcionisanja kršenja antikorupcijskih propisa. U ne malom broju slučajeva, prekršajni postupci po zahtevima nezavisnih organa su obustavljeni zbog zastare. Do sada nisu zabeleženi slučajevi proaktivnog delovanja tužilaštava na osnovu nalaza nezavisnih tela - primeri da je tužilaštvo pokrenulo prekršajne ili krivične postupke zbog nepravilnosti koje su uočene u izveštajima nezavisnih tela. Mediji su o ovom sistemu izveštavali na nesistematičan način, zbog čega javnost nije imala potpunu sliku o funkcionisanju nezavisnih tela i mehanizama sankcionisanja za kršenje antikorupcijskih propisa. Samim tim, nije bilo javnog pritiska na sistem, koji bi delovao kao korektivni mehanizam.

Državna revizorska institucija (DRI), tokom 2012, je izvršila reviziju 46 subjekata i podnela ukupno 178 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka (prema godišnjem izveštaju DRI za tu godinu), ali javno nije saopšteno za koje povrede zakona. Od kada je osnovana 2007, DRI se suočava sa nedostatkom kancelarijskog prostora, a usled toga i nedostatkom kadrova i smanjenim kapacitetom za rad. Do sada nije bilo pokušaja da se utvrdi da li ove činjenice utiču na obim sankcionisanja za propuste utvrđene u revizorskim izveštajima.

DRI je u specifičnoj poziciji jer sankcionisanje kršenja zakona nije njena "osnovna delatnost", kako predstavnici DRI često ukazuju, a kako je navedeno i u Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2012. godinu<sup>1</sup>. Međutim, Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji (čl. 41) propisuje dužnost DRI da bez odlaganja podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno podnese krivičnu prijavu nadležnom organu, ako u postupku revizije otkrije materijalno značajne radnje koje ukazuju na postojanje elemenata prekršaja odnosno krivičnog dela. Projekat je pokušao da odgovori na pitanje da li postoji potreba za izmenama zakona kojima bi se ova nadležnost poverila drugom organu ili je neophodno da se ojača DRI tako da može da obavlja ovu dužnost.

Agencija za borbu protiv korupcije je nezavisan državni organ, osnovan Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije, sa odgovornostima u mnogim antikorupcijskim oblastima - finansiranje stranaka, sukob interesa, nadzor nad primenom antikorupcijske strategije i dr. Agenciji i dalje nedostaje kadar, a u prethodnom periodu suočavala se sa unutrašnjim problemima (organizacionim i strateškim). U prošlosti, uprkos brojnim slučajevima na koje se ukazivalo u javnosti, podnošenje veoma mali broj zahteva za pokretanje prekršajnih postupaka protiv političkih stranaka, a većina podnetih je zastarevala tokom postupanja u prekršajnim sudovima. Agencija je u nekim primerima iz ranijih godina, praktično, pokazala toleranciju prema kršenju Zakona u oblastima iz njene nadležnosti (npr. u vezi sa (ne)pokretanjem postupaka zbog kršenja obaveze da se prijavi učešće funkcionerske firme u postupku javne nabavke). U okviru ovog projekta pratili smo i intenzitet aktivnosti ovog državnog

---

<sup>1</sup>[http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izve%C5%A1taj\\_napretku\\_2012.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izve%C5%A1taj_napretku_2012.pdf)

organa na sankcionisanju uočenih prekršaja. Početkom 2013, Agencija je pokrenula koordinaciju i tešnju saradnju sa drugim antikorupcijskim organima, uključujući prekršajne sudove i tužilaštva, ali rezultati ove saradnje tek treba da se potvrde u praksi.

TS je u okviru projekta pratila kakva kršenja antikorupcijskih zakona su uočila nezavisna tela, kakvi mehanizmi sankcionisanja su pokrenuti, kako su prekršajni sudovi i tužioci postupali i kako su mediji izveštavali o tome.

Prikupljeni i analizirani podaci odnose se na 2011, 2012 i 2013. godinu.

## ***2. Zahtevi koje podnose nezavisna tela i zakonski osnov za podnošenje***

### ***2.1 Procedura podnošenja zahteva za pokretanje prekršajnih postupaka i krivičnih prijava***

#### ***2.1.1 Državna revizorska institucija***

DRI nema posebnu organizacionu jedinicu koja bi se bavila sankcionisanjem, odnosno podnošenjem zahteva za sankcionisanje kršenja propisa na osnovu činjenica utvrđenih u postupku revizije. Poslovnik DRI propisao je da tu nadležnost imaju vrhovni državni revizori i generalni državni revizor.

Vrhovni državni revizori su rukovodioci sektora u DRI - Sektora za reviziju budžeta i budžetskih fondova Republike Srbije, Sektora za reviziju budžeta lokalnih vlasti, Sektora za reviziju organizacija obaveznog socijalnog osiguranja, Sektora za reviziju javnih preduzeća, privrednih društava i drugih pravnih lica koje je osnovao ili ima učešće u kapitalu ili u upravljanju korisnik javnih sredstava, Sektora za reviziju Narodne banke Srbije u delu koji se odnosi na korišćenje javnih sredstava i na poslovanje sa državnim budžetom i drugih subjekata revizije i Sektora za reviziju svrsishodnosti poslovanja.

DRI podnosi krivične prijave i zahteve za pokretanje prekršajnih postupaka po završenoj reviziji i objavljivanju konačnog izveštaja o reviziji. Takva praksa u prethodnom periodu rezultirala je zastarevanjem u pojedinim predmetima (pre usvajanja novog Zakona o javnim nabavkama kojim je rok zastarevanja produžen na tri godine od dana kada je učinjen prekršaj).

Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji i Poslovnik DRI ne propisuju da DRI mora da sačeka objavljivanje konačnog izveštaja za podnošenje zahteva. U članu 41. Zakona navodi se da je „Institucija dužna da bez odlaganja podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno podnese krivičnu prijavu nadležnom organu, ako u postupku revizije otkrije materijalno značajne radnje koje ukazuju na postojanje elemenata prekršaja odnosno krivičnog dela“.

Poslovnik detaljno propisuje proceduru sprovođenja revizije i nadležnost za podnošenje zahteva. Reviziju, naime, sprovodi ovlašćeno lice, a vrhovni državni revizor utvrđuje prekršaje ili krivična dela. Kada vrhovni državni revizor utvrdi da je kod subjekta revizije učinjen prekršaj ili krivično delo, o tome bez odlaganja obaveštava generalnog državnog revizora (predsednika Saveta DRI) i prilaže mu dokaze za to. Ako generalni državni revizor zaključi da priloženi dokazi ukazuju na sumnju da je učinjen prekršaj ili krivično delo, „dužan je da bez odlaganja podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno krivičnu prijavu nadležnom organu“. Nadležni organ je dužan da o svojim odlukama obavesti Instituciju.

U dosadašnjoj praksi DRI, između objavljivanja izveštaja o reviziji i podnošenja zahteva proticalo je najčešće oko dva meseca. Na osnovu tog pokazatelja, moglo bi se zaključiti da je ovaj rok za postupanje razuman i da omogućava da se odgovorna lica pravovremeno sankcionišu za učinjene prekršaje. Međutim, ovo pitanje se može sagledati i iz drugog aspekta. Ne postoji pravna prepreka da DRI pokreće postupke zbog uočenih prekršaja i ranije, pre nego što bude završen revizorski izveštaj, čim budu utvrđene činjenice na osnovu kojih se može zaključiti da je učinjena kažnjiva radnja. Štaviše, moglo bi se tumačiti da postoji i obaveza da DRI postupa ažurnije. Takvo postupanje može biti i neophodno. Takva neophodnost naročito postoji u slučajevima kada pretili opasnost od nastupanja zastarelosti, budući da je osnovni rok zastarevanja prekršajnog gonjenja godinu dana (npr. to je slučaj sa prekršajima iz Zakona o radu; duži rokovi su propisani pojedinim zakonima), a izveštaji DRI se, po

pravilu, objavljuju oko 12 meseci nakon isteka budžetske godine na koju se revizija odnosi. S druge strane, pokretanje prekršajnog postupka dok proces revizije još uvek traje, a pogotovo eventualna medijska pažnja koju bi privukli podaci o pokretanju takvih postupaka nose sa sobom rizik da otežaju komunikaciju između DRI i subjekta revizije ili do zahteva javnosti da se obelodani i deo nalaza iz revizorskog izveštaja pre nego što je on u potpunosti pripremljen.

Ovaj problem bi se mogao rešiti angažovanjem stručnjaka koji bi pomogli DRI u vezi sa utvrđivanjem postojanja elemenata eventualne krivične ili prekršajne odgovornosti. Član 33. Zakona o DRI omogućava da Institucija u postupku revizije angažuje spoljne stručnjake, radi obavljanja određenih poslova iz svoje nadležnosti, ukoliko revizija zahteva posebno specijalističko znanje kojim Institucija ne raspolaže. Spoljni stručnjak Institucije mora da ima odgovarajuće stručno znanje i iskustvo. Spoljni stručnjak može biti fizičko ili pravno lice.

DRI je podnosila zahteve, u najvećem broju slučajeva, zbog kršenja odredbi Zakona o budžetskom sistemu. Ovaj zakon je osnov za podnošenje zahteva i kada je utvrđeno kršenje nekih drugih propisa (Zakon o javnim nabavkama, Zakona o radu i sl.) jer odredbe Zakona o budžetskom sistemu propisuju odgovornost rukovodilaca organa i za takve propuste. Drugi razlog za povećano učešće slučajeva kršenja ZBS u ukupnom broju postupaka jeste već pomenuti problem sa nastupanjem zastarelosti gonjenja. Najveći broj krivičnih prijava koje je DRI podnela od početka 2011. do kraja septembra 2013. godine (16 od 20) odnose se na krivično delo nenamensko korišćenje budžetskih sredstava iz člana 362a Krivičnog zakonika, i to zbog preuzimanja obaveza u iznosima iznad visine sredstava odobrenih budžetskom aproprijacijom. Podnete su dve prijave zbog zloupotrebe službenog položaja i po jedna zbog nesavesnog rada u privrednom poslovanju odnosno nesavesnog rada u službi.

### **2.1.2 Agencija za borbu protiv korupcije**

U Agenciji za borbu protiv korupcije zahteve za pokretanje prekršajnog postupka priprema nekoliko organizacionih jedinica. Služba za rešavanje sukoba interesa najčešće podnosi zahteve za kršenje odredbi koje zabranjuju obavljanje druge javne funkcije bez saglasnosti Agencije, obavljanje drugog posla ili delatnosti, neprijavlivanja sukoba interesa; Sektor za operativne poslove podnosi zahteve zbog kršenja odredbi o prenosu upravljačkih prava i neprijavlivanja imovine u Zakonom predviđenom roku; Služba za kontrolu finansiranja političkih subjekata u dosadašnjoj praksi je podnosila zahteve zbog nedostavljanja izveštaja o finansiranju izborne kampanje i redovnog godišnjeg izveštaja o finansiranju stranke. Zanimljivo je da je u dosadašnjoj praksi Agencije podnet samo jedan zahtev za pokretanje prekršajnog postupka zbog kršenja odredbe koja propisuje obavezu drugih organa da Agenciji u roku od 15 dana dostave tražena dokumenta i informacije. Taj zahtev je inicirao Sektor za predstavljanje. Prekršajni sud je odgovornom licu u Višem sudu u Beogradu izrekao opomenu<sup>2</sup>.

Agencija može najčešće doći u situaciju da podnese krivičnu prijavu za dva krivična dela. Reč je o krivičnim delima koja su propisana zakonima nad čijim sprovođenjem sama Agencija vrši nadzor. U pitanju su član 72. Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, koji propisuje da će se „funkcioner koji ne prijavi imovinu Agenciji ili daje lažne podatke o imovini, u nameri da prikrije podatke o imovini, kazniti zatvorom od šest meseci do pet godina“ i član 38. Zakona o finansiranju političkih aktivnosti koji propisuje sledeće: „Ko daje, odnosno u ime i za račun političkog subjekta pribavi sredstva za finansiranje političkog subjekta protivno odredbama ovog zakona u nameri da prikrije izvor finansiranja ili iznos prikupljenih sredstava političkog subjekta, kazniće se zatvorom od tri meseca do tri godine“.

Ako su data ili primljena sredstva veća od milion i petsto hiljada dinara, zaprećena kazna je šest meseci do pet godina, a isti član propisuje i kaznu od tri meseca do tri godine zatvora za onoga „ko

---

<sup>2</sup> Tražena dokumenta su dostavljena po isteku zakonom predviđenog roka

izvrši nasilje ili pretili nasiljem, dovodi u neravnopravan položaj ili uskrati neko pravo ili na zakonu zasnovani interes fizičkom ili pravnom licu zbog činjenice da je dalo prilog političkom subjektu". Za kršenje ove odredbe Zakona o finansiranju političkih aktivnosti u posmatranom periodu nisu podnošene krivične prijave, dok je zbog kršenja člana 72 Zakona o Agenciji krivične prijave pripremao Sektor za operativne poslove. U posmatranom periodu podneto je 10 krivičnih prijava.

Agencija može i u obavezi je, kao i svaki drugi državni organ da prijavi izvršenje i drugog krivičnog dela za koje sazna obavljajući poslove iz svoje nadležnosti. To bi najčešće mogli biti slučajevi kada Agencija, na osnovu predstavljenosti građana dobije razlog da posumnja da je izvršeno neko krivično delo sa elementom korupcije (npr. zloupotreba službenog položaja, trgovina uticajem, primanje mita) ili pak da je izvršeno neko drugo krivično delo protiv službene dužnosti (npr. falsifikovanje nekog od dokumenata koji je dostavljen Agenciji).

### **2.1.3 Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti**

*Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti* nema nadležnost za podnošenje zahteva za pokretanje prekršajnih postupaka zbog kršenja Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Taj posao je Zakonom poveren „ministarstvu nadležnom za državnu upravu“ (upravna inspekcija u okviru Ministarstva pravde i državne uprave). S druge strane, Poverenik je ovlašćen da pokreće postupke zbog kršenja Zakona o zaštiti podataka o ličnosti (član 56. obavezuje da podnese zahtev zbog povreda odredaba tog zakona). I Poverenik, kao i drugi državni organi može doći u situaciju da sazna za izvršenje nekog krivičnog dela i da bude obavezan da o tome izvesti javnog tužioca. Važno je napomenuti da Poverenik, kao nezavisni državni organ, ima značajnu ulogu u borbi protiv korupcije kod sprovođenja Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Drugi zakon, koji ta institucija sprovodi, o zaštiti podataka o ličnosti, štiti druga ljudska prava i samo sporadično može imati veze sa borbom protiv korupcije. Međutim, analiza sankcionisanja slučajeva u kojima je prekršen ovaj zakon je uključena u analizu, budući da je reč o postupanju na osnovu zahteva nezavisnog državnog organa, što opravdava objedinjenu analizu sa drugim takvim organima (DRI i AZBPK).

## **2.2 Rokovi zastarevanja i zaprećene kazne**

**Zakon o prekršajima** propisuje da se prekršajni postupak ne može pokrenuti niti voditi ako protekne jedna godina od dana kada je prekršaj učinjen. Zastarevanje se prekida svakom procesnom radnjom nadležnog suda koja se preduzima radi vođenja prekršajnog postupka. Posle svakog prekida, zastarevanje počinje ponovo da teče. Apsolutna zastara prekršajnog gonjenja nastupa kada protekne dvostruki rok, odnosno dve godine. Dakle, postupak se mora pokrenuti godinu dana nakon učinjenog prekršaja i mora se okončati za još najduže 12 meseci. Izuzeci, odnosno duži rok zastarelosti, mogu se propisati posebnim zakonom za prekršaje iz oblasti carinskog, spoljnotrgovinskog, deviznog poslovanja, javnih prihoda i finansija, javnih nabavki, prometa roba i usluga, životne sredine, sprečavanja korupcije i vazdušnog saobraćaja, a taj rok, određen posebnim zakonom, ne može biti duži od pet godina.

Tako je Zakonom o budžetskom sistemu (*"Sl. glasnik RS", br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013 i 63/2013 - ispr.*) član 104 i Zakonom o javnim nabavkama (*"Sl. glasnik RS", br. 124/2012*) član 171 propisan rok od tri godine, a Zakonom o finansiranju političkih aktivnosti (*"Sl. glasnik RS", br. 43/2011*) član 41 rok od pet godina.

Prilikom usvajanja aktuelnog Zakona o prekršajima, u julu 2013, Transparentnost Srbija (TS) je ukazala da je potrebno omogućiti propisivanje dužeg roka zastarevanja i za kršenje Zakona o slobodnom pristupu informacijama i da je potrebno precizirati da se izuzetak odnosi i na Zakon o finansiranju političkih aktivnosti. Amandman takvog sadržaja Vlada nije podržala (pa nije usvojen ni

u parlamentu) uz obrazloženje da je za prekršaje u oblasti pristupa informacijama od javnog značaja „primeren opšti rok zastarelosti od dve godine“. To bi možda i bilo istina kada bi upravna inspekcija Ministarstva pravde i državne uprave, koja je trenutno ovlašćena za obavljanje ovog posla, vršila adekvatan nadzor i pravovremeno pokretala prekršajne postupke u hiljadama slučajeva u kojima organi vlasti ignorišu zahteve tražilaca, ne objavljuju informatore o radu ili na drugi način ozbiljno krše ovaj zakon. Argument Vlade, prema kojem se kršenje Zakona o finansiraju političkih aktivnosti „u praksi podvodi pod oblast javnih prihoda i finansija“ (za koju je predviđen duži rok zastarelosti) i da zbog toga amandman ne treba usvojiti je neodgovarajući jer nezakonito finansiranje političkih stranaka ne mora da ima nikakve veze sa javnim finansijama. Na način na koji su sada izuzeci definisani može se desiti da pojedini zahtevi zbog kršenja Zakona o finansiranju političkih aktivnosti budu odbačeni zbog zastarevanja. Ipak, među zahtevima koji su razmatrani u okviru projekta nije bilo takvih slučajeva.

U praksi se pokazalo da je u slučaju zahteva koje je podnosio Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti zbog kršenja odredbi Zakona o zaštiti podataka o ličnosti u velikom broju slučajeva došlo do zastarevanja, posebno kada je ulagana žalba i vođen drugostepeni postupak. Za ove prekršaje važi opšti rok apsolutnog zastarevanja od dve godine.

Zakon o finansiraju političkih aktivnost propisuje kazne od 200.000 do 2.000.000 dinara za političku stranku i za odgovorno lice u političkoj stranci, koaliciji i grupi građana za čitav niz prekršaja, među kojima su nedostavljanje godišnjeg finansijskog izveštaja i nedostavljanje izveštaja o troškovima izborne kampanje, u roku i u obliku propisanom Zakonom. To su prekršaji koje je Agencija u posmatranom periodu najčešće gonila. Za odgovorno lice u političkom subjektu propisana je kazna od 50.000 do 150.000 dinara. Tim zakonom su propisane i sankcije za druga pravna lica i preduzetnike u vezi sa finansiranjem stranaka.

Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije propisuje kaznu od 50.000 dinara do 150.000 dinara za funkcionera koji prekrši odredbe, odnosno počini prekršaje, među kojima su: prihvati drugu javnu funkciju suprotno odredbi Zakona (član 28), obavlja drugi posao ili delatnosti (član 30. i 31), ne prijavi sukob interesa (član 32), prekrši odredbu o zabrani osnivanja privrednog društva (član 33), ne prenese upravljačka prava (član 35), prijavi imovinu nakon isteka roka predviđenog u članovima 43. i 44. Zakona.

Novčana kazna od 100.000 dinara do 500.000 dinara predviđa se za pravno lice u kojem je funkcioner vlasnik 20% ili više udela ili akcija, a ako ono ne obavesti Agenciju o učešću u postupku javne nabavke ili privatizacije (član 36). Za odgovorno lice u tom pravnom licu predviđena je kazna od 10.000 dinara do 50.000 dinara.

Zakon o budžetskom sistemu propisuje kazne od 10.000 do 2.000.000 dinara za odgovorno lice za kršenje brojnih odredaba tog zakona.

Zakon o javnim nabavkama (član 169) propisuje kazne od 100.000 do milion dinara ili 200.000 do 1,5 milion dinara za naručioca i 30.000 do 80.000, odnosno 80.000 do 150.000 (u zavisnosti od prekršaja) za odgovorno lice naručioca.

Zakon o zaštiti podataka o ličnosti predviđa kazne od 50.000 do milion dinara za pravno lice, 20.000 do 500.000 dinara za preduzetnika i 5.000 do 50.000 dinara za fizičko lice, odnosno odgovorno lice u pravnom licu, državnom organu, organu teritorijalne autonomije i jedinice lokalne samouprave.

Analizom je utvrđeno da su u velikom broju slučajeva izricane kazne ispod propisanog minimuma ili opomene. Zakon o prekršajima propisuje da je „svrha kažnjavanja da se izrazi društveni prekoračini učiniocu zbog izvršenog prekršaja i da se utiče na njega i na sva ostala lica da ubuduće ne čine



prekršaje“. „Ako se prilikom odmeravanja kazne utvrdi da prekršajem nisu prouzrokovane teže posledice, a postoje olakšavajuće okolnosti koje ukazuju da se i blažom kaznom može postići svrha kažnjavanja, propisana kazna se može ublažiti tako što se može izreći kazna ispod najmanje mere kazne koja je propisana za taj prekršaj ali ne ispod najmanje zakonske mere te vrste kazne“ (5.000 za fizičko lice ili odgovorno lice i 50.000 za pravno lice).

Umesto novčane kazne za prekršaj može se izreći opomena „ako postoje okolnosti koje u znatnoj meri umanjuju odgovornost učinioca, tako da se može očekivati da će se ubuduće kloniti vršenja prekršaja i bez izricanja kazne“. Opomena se može izreći i ako se prekršaj ogleda u neispunjavanju propisane obaveze ili je prekršajem nanescena šteta, a učinilac je posle pokretanja postupka, a pre donošenja presude ispunio propisanu obavezu, odnosno otklonio ili nadoknadio nanescenu štetu.

### ***2.3 Ovlašćenje za podnošenje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka za kršenje odredbi Zakona o budžetskom sistemu***

Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji, Zakon o budžetskom sistemu i Zakon o prekršajima deluju neusaglašeno po pitanju ovlašćenja za podnošenje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka za kršenje odredbi Zakona o budžetskom sistemu. Naime, član 103. Zakona o budžetskom sistemu propisuje kaznu od 10.000 do dva miliona dinara za prekršaje, dok član 104 navodi da „zahtev za pokretanje prekršajnog postupka iz člana 103. ovog zakona podnosi budžetska inspekcija, služba za budžetsku inspekciju autonomne pokrajine i služba za budžetsku inspekciju jedinice lokalne samouprave“. Kao što se može videti, na ovom spisku nema Državne revizorske institucije.

Dalje se dodaje da se „prekršajni postupak iz stava 1. ovog člana vodi u skladu sa odredbama zakona kojim se uređuju prekršaji“.

Zakon o prekršajima bavi se „drugim organima ovlašćenim za podnošenje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka“ (osnovni i uvek nadležni organ je mesno nadležni osnovni javni tužilac), navodeći (u članu 128) da kada je za podnošenje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka nadležan drugi organ, on ima sva prava koja ima i javni tužilac kao stranka u postupku (nadležnosti definisane u članu 127), osim onih koja pripadaju javnom tužiocu, kao državnom organu.

Zakon o DRI u članu 41. ne samo što ovlašćuje DRI da podnese zahteve za pokretanje prekršajnih postupaka za prekršaje uočene u reviziji, već obavezuje DRI da to učini.

Zakon o budžetskom sistemu, međutim, u članu 105 navodi: „Ako su odredbe drugih zakona, odnosno propisa, u suprotnosti sa ovim zakonom, primenjuju se odredbe ovog zakona“.

Ovakve odredbe u ova tri zakona mogu stvoriti konfuziju u vezi sa nadležnošću DRI da podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka. ZBS utvrđuje nadležne organe, među kojima nije DRI, ZoP samo navodi da drugi nadležni organi imaju ista prava kao tužilac u postupku, dok Zakon o DRI propisuje obavezu da DRI podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka za uočene nepravilnosti. Mada bi bilo logično da se ova neusaglašenost propisa razreši tako da se Zakon o DRI posmatra kao poseban zakon, čije bi odredbe trebalo primeniti, prepreku tome bi mogla da predstavlja činjenica da ZBS sadrži odredbu koja njegovim odredbama daje prioritet, kao i činjenica da je Zakon o budžetskom sistemu više puta menjan nakon osnivanja DRI i da ova odredba nije promenjena.

U praksi se jednom desilo da je sud proglasio DRI nenadležnom za podnošenje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka. Sudija Prekršajnog suda u Valjevu utvrdila je da je zahtev podnet od strane neovlašćenog lica, pozivajući se upravo na član 104 ZBS. Transparentnost Srbija ukazala je, u dopisu Ministarstvu finansija<sup>3</sup>, na ovaj problem i pozvala ministarstvo da obrati pažnju na ovaj problem prilikom izrade novog ZBS, koja je najavljena za početak 2014. godine.

### ***3. Postupanje sudova i tužilaštava po zahtevima koje podnose nezavisna tela***

#### ***3.1 Zahtevi za pokretanje prekršajnog postupka***

U okviru projekta analizirani su zahtevi za pokretanje prekršajnih postupaka koje su podneli Državna revizorska institucija, Agencija za borbu protiv korupcije i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka od ličnosti.

DRI je podnosila zahteve zbog prekršaja utvrđenih u postupcima revizije. Najčešće je reč o kršenju Zakona o javnim nabavkama, Zakona o budžetskom sistemu (u kome se precizira odgovornost rukovodilaca, te se DRI poziva na odredbe tog zakona i kada je reč o kršenju drugih propisa), Zakona o radu, Zakona o sredstvima u svojini Republike Srbije, Zakona o platnom prometu, Zakona o državnoj upravi. DRI podnosi zahteve prekršajnim sudovima mesno nadležnim prema sedištu organa u kome je vršena revizija, odnosno prebivališta odgovornog lica.

Agencija podnosi zahteve zbog kršenja Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije i Zakona o finansiranju političkih aktivnosti. Svi zahtevi zbog kršenja odredbi Zakona o finansiranju političkih aktivnosti koje propisuju obavezu dostavljanja izveštaja o finansiranju kampanje, odnosno godišnjih finansijskih izveštaja stranaka, podnose se Prekršajnom sudu u Beogradu kao mesno nadležnom, s obzirom na to da je sedište Agencije u Beogradu i smatra se da je posledica prekršaja nastupila u Beogradu. Taj stav zauzet je na jednom od koordinacionih sastanaka predstavnika Agencije i Prekršajnog suda. U praksi se međutim dešavalo da se pojedine sudije Prekršajnog suda proglase nenadležnim i proslede zahtev prekršajnom sudu nadležnom za opštinu ili grad za koji politička partija nije dostavila izveštaj o finansiranju kampanje. Sudija je nezavisan u radu i ima slobodu sudijskog odlučivanja, tako da predsednik suda, bez obzira na stav koji je zauzeo, ne može sudijama da naredi da uzmu predmete u rad. Karakterističan slučaj je zahtev podnet protiv političke partije čije je sedište u Beogradu i odgovornog lica iz Beograda, od strane Agencije čije je sedište u Beogradu, a zbog nedostavljanja izveštaja o finansiranju kampanje u Mionici. Taj zahtev sudija Prekršajnog suda u Beogradu je prosledio Prekršajnom sudu u Valjevu. Kada bi se postupak vodio pred tim sudom, sve strane u postupku bi putovale iz Beograda u Valjevo na suđenje. Međutim, i sud u Valjevu se proglasio mesno nenadležnim i, u informaciji koju je dostavio TS, najavio da će Ustavnom sudu podneti zahtev za rešavanje sukoba nadležnosti.

Agencija podnosi zahteve zbog kršenja Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije prekršajnim sudovima nadležnim prema prebivalištu funkcionera, odnosno sedištu pravnih lica.

Poverenik takođe, podnosi prijave mesno nadležnom sudu, prema prebivalištu funkcionera, odnosno sedištu pravnih lica.

Podaci su prikupljeni tokom avgusta i septembra 2013. godine, uz dodatno prikupljanje tokom oktobra, novembra i decembra (od prekršajnih sudova, odnosno tužilaštava koji nisu dostavili podatke ili su dostavili nepotpune podatke, kao i dodatni podaci od 10 prekršajnih sudova o zahtevima podnetim od avgusta 2013. do 15. decembra 2013). Prikupljeni su podaci o zahtevima za pokretanje prekršajnih postupaka, podnetim tokom 2011, 2012 i 2013. godine. S obzirom na metodologiju obrade u sudovima, među podacima su se našle i pojedine prijave podnete pre tog perioda, koje su iznova ušle u upisnik sudova u godinama obuhvaćenim projektom jer su „lutale“ između sudova zbog oglašavanja nenadležnosti ili su ponovo upisivane pod novim brojem prilikom ponovnog razmatranja ili uzimanja u postupak kako bi se samo konstatovalo okončanje postupka zbog zastare.

Od nezavisnih državnih organa, Agencije i DRI, traženi su podaci o zahtevima za pokretanje prekršajnog postupka koje su podneli tokom 2011, 2012. i 2013. godine. U procesu prikupljanja uočeno je da ne postoji uređen sistem, odnosno već spremljeni podaci o ovom važnom aspektu rada nezavisnih tela.

DRI je, po prijemu zahteva TS, tražila dodatni rok i u tom roku poslala, u elektronskoj formi, skeniran veliki broj zahteva, koji su razvrstane po sektorima DRI i godinama podnošenja. Reč je o velikom poslu i uloženom trudu, ali je tokom rada i upoređivanju tih podataka sa podacima iz medija i posebno sa podacima dobijenim iz prekršajnih sudova, uočeno da nedostaje jedan broj zahteva. TS je u dopisu DRI ukazala da bi trud uloženi u prikupljanje ovih (nekompletnih) podataka mogao da se iskoristi za formiranje stalne baze podataka o podnetim zahtevima, koja bi bila dostupna javnosti. Za tako nešto potrebno je dodati podatke o zahtevima podnetim pre 2011. godine, dopuniti nedostajuće podatke za tri analizirane godine i na dalje redovno dopunjavati bazu kad god Institucija podnese nov zahtev. TS nije dobila odgovor od DRI na ovu inicijativu.

U slučaju Agencije za borbu protiv korupcije uočen je još veći problem. Dostavljanje podataka je trajalo gotovo dva meseca, a dobijeni su podaci sastavljeni na osnovu informacija iz više službi odnosno sektora, koji su se značajno razlikovali u informativnosti i detaljnosti. U dobijenom materijalu bilo je podataka o pojedinim predmetima koji su uključivali detalje o prekršaju, o tome da li je slučaj rešen, pa čak i detalje o tome kako su mediji izveštavali o pojedinim slučajevima, uz priložene pregledne tabele. S druge strane, za neke prekršaje dobili smo samo podatke koji se sastoje od spiskova odgovornih protiv kojih su prijave podnete, bez navođenja datuma podnošenja ili drugih detalja. Uočljivo je bilo i da su podaci strogo razdvojeni, ne samo po sektorima i službama, već i po odeljenjima unutar sektora, što je posledica nepostojanja jedinstvene evidencije Agencije o svim postupcima koje je pokrenula. Agenciji je predloženo da se ova oblast uredi na jedinstven način, da se osmisli metodologija prikupljanja podataka i da se izradi baza koja bi bila javno dostupna na sajtu Agencije, sa podacima o izrečenim merama, podnetim zahtevima za prekršajne postupke i krivične prijave, a koja bi se redovno ažurirala i dopunjavala podacima o rešenim slučajevima. Agencija je pokrenula rad na uređenju ove oblasti, u skladu sa predlogom TS.

Takođe je uočeno da službe u Agenciji u pojedinim slučajevima nisu imale podatke o sudbini zahteva iz 2011. godine. Te podatke je TS dobila od prekršajnih sudova i prosledila ih Agenciji, a tom organu je predloženo da u okviru uređenja sistema postupanja sa zahtevima uredi i sistem redovnog obraćanja sudovima sa zahtevom da izveste o postupanju sa prosleđenim zahtevima.

Od svih 45 prekršajnih sudova u Srbiji traženi su podaci o postupanju po zahtevima za pokretanje prekršajnih postupaka koje su podneli Agencija, DRI i Poverenik tokom 2011, 2012. i 2013. godine. Stigli su odgovori od 42 suda. Nisu odgovorili prekršajni sudovi u Vranju, Preševu i Raški i u tim slučajevima su podnete žalbe Povereniku zbog nepostupanja po zahtevima za pristup informacijama. Sud u Negotinu odgovorio je posle 4,5 meseca, nakon što je podneta žalba Povereniku.

Dobijeni podaci pokazuju da ne postoji jedinstven sistem obrade podataka, niti pripreme odgovora na ovakve zahteve za pristup informacijama od javnog značaja. Jedan broj prekršajnih sudova dostavio je obimnu dokumentaciju – odgovor sa obrađenom traženom informacijom i fotokopijama zahteva i presuda; od nekih prekršajnih sudova dobijene su fotokopije zahteva na koje je rukom bio dopisan podatak o presudi odnosno kazni; pojedini sudovi su dostavili detaljne informacije o datumu prijema zahteva, postupku rešavanja, presudi; najzad, iz pojedinih sudova dostavljena je samo informacija o broju primljenih zahteva i broju rešenih predmeta. Karakterističan primer za ovaj poslednji slučaj je Prekršajni sud u Novom Sadu, koji je rešio veoma mali broj predmeta po osnovu zahteva DRI, gde su pojedini zahtevi protiv odgovornih u javnim preduzećima zastareli (o čemu su mediji izveštavali u novembru 2013. godine). Ovaj sud ni nakon dodatnog zahteva nije dostavio detaljnije podatke o svom postupanju u ovim predmetima.

Treba napomenuti da veliki broj prekršajnih sudova (više od 20), u posmatranom periodu nije dobijao zahteve za pokretanje prekršajnih postupaka od nezavisnih državnih organa. Po sistemu obrade podataka izdvaja se Prekršajni sud u Beogradu, koji je primio najviše ovakvih zahteva. U tom sudu, kako se iz dostavljenih podataka može zaključiti, postoji uređen sistem praćenja predmeta i TS je dobila sažete, ali pregledne podatke po podnosiocima (Agencija, DRI, Poverenik) koji sadrže informaciju o datumu podnošenja prijave, broju predmeta u sudu i kod podnosioca, članu zakona koji je prekršen, odgovornom fizičkom ili pravnom licu, statusu predmeta, sadržaju presude, kao i sa podacima o tome da li je kazna uplaćena i da li je podneta i rešena žalba. TS preporučuje da se ovakav sistem primeni i u drugim prekršajnim sudovima, ali i da podaci iz ove evidencije u jednom delu, uz odgovarajuće filtriranje kako bi se izostavili suvišni podaci o ličnosti, postane javno dostupan na internet sajtovima prekršajnih sudova.

### Statistika podnetih zahteva

U posmatranom periodu Agencija, DRI i Poverenik podneli su 993 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka – Agencija 558, DRI 359 i Poverenik 76.

Po godinama, 2011. su ova tri organa podneli ukupno 75 zahteva, 2012. godine 182, a u prvih 11,5 meseci 2013. godine 736.

Tabela 1: Pregled podnetih zahteva za pokretanje prekršajnog postupka i rešenih predmeta po godinama

Podneti i rešeni zahtevi po godinama	Agencija		DRI		Poverenik		
	Podneto zahteva	Od toga rešeno	Podnetozahteva	Od toga rešeno	Podneto zahteva	Od toga rešeno	
2011	19	15	29	17	27	24	
2012	35	19	125	26	22	16	
2013	504	10	205	38	27	12	
Ukupno podnetih i rešenih	558	44	359	81	76	52	993 177

Važno je navesti nekoliko činilaca koji su značajno uticali na broj podnetih zahteva. DRI je, sa povećanjem svojih kapaciteta, od 2012. godine značajno povećala i broj revidiranih subjekata odnosno broj izvršenih revizija, te je shodno tome počeo da raste i broj podnetih zahteva za pokretanje prekršajnih postupaka. Takođe, 2012. godina je bila izborna i nakon velikog kašnjenja, a po promenama u samoj Agenciji za borbu protiv korupcije, krajem 2012. i početkom 2013. godine počinje intenzivan rad na sankcionisanju političkih partija zbog nedostavljanja izveštaja o finansiranju izbornih kampanja. Ogromna većina tih zahteva podneta je tokom 2013. godine i prekršajni sudovi u periodu kada je postupanje analizirano (septembar i decembar 2013) nisu rešili te predmete.

Analiza podataka iz prethodnih godina, međutim, pokazuje da je postupanje sudova izuzetno sporo, da je veliki broj predmeta koji su zastarevali (posebno posle ulaganja žalbi i eventualnog vraćanja u prvostepeni postupak), a da su kazne uglavnom ispod najniže propisane za počinjene prekršaje. Pozitivna promena koja se može uočiti je da brzina postupanja raste iz godine u godinu.

## 3.2 Analiza rešenih predmeta

### 3.2.1 Agencija za borbu protiv korupcije

Za tri godine rešena su 44 predmeta po zahtevima koje je podnela **Agencija**. U **2011.** godini od 15 rešenih, samo je u jednom slučaju izrečena novčana kazna. Visina izrečene kazne je 70.000 dinara, zbog toga što funkcioner nije preneo upravljačka prava u privrednom subjektu, a doneta je 13 meseci posle podnošenja zahteva za pokretanje prekršajnog postupka. U čak osam slučajeva postupak je obustavljen, a od tog broja u šest slučajeva zbog zastare. U jednom slučaju sud je obustavio postupak jer okrivljeni nije bio dostupan. Nedostupni okrivljeni je u to vreme bio poslanik u Narodnoj skupštini Republike Srbije. U dva slučaja su izrečene opomene. Ti postupci su trajali znatno kraće od proseka – po pet meseci. Prosečno trajanje ovih 15 rešenih predmeta bilo je 15 meseci od dana podnošenja zahteva do donošenja prvostepenog rešenja. U četiri slučaja koji nisu rešeni, faktički je nastupila zastara ali to sud do vremena kada su ovi podaci prikupljeni još uvek nije bio konstatovao.

Mehanizam zastarevanja vidi se na jednom predmetu iz 2011. godine. Agencija je u januaru te godine podnela zahtev za pokretanje prekršajnog postupka zbog prekršaja načinjenog u avgustu 2010. godine (neprenošenje upravljačkih prava). Nakon deset meseci sud donosi oslobađajuću presudu. Agencija ulaže žalbu koju Viši prekršajni sud rešava posle četiri meseca i nalaže ponavljanje prvostepenog postupka. Pet meseci kasnije, slučaj zastareva.

U **2012.** godini značajno je veći broj izrečenih novčanih kazni, većinom za prekršaje iz Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije (postupanje funkcionera). Zahtevi protiv političkih partija i odgovornih lica u partijama zbog nedostavljanja izveštaja uglavnom su među nerešenim predmetima (16 zahteva). Što se kaznene politike tiče, izricane su kazne od 8.000 do 60.000 dinara za fizička lica i 100.000 do 200.000 dinara za pravna lica. Treba podsetiti da su propisane kazne za ove prekršaje u rasponu od 50.000 dinara do 150.000 dinara za funkcionere i 100.000 do 500.000 za pravna lica, što znači da su izricane kazne manje od propisanog minimuma (a u skladu sa mogućnošću koju ostavlja Zakon o prekršajima – detaljnije u poglavlju 2 ove analize). Najviša kazna, od 60.000 dinara, izrečena je u slučaju sukoba interesa bivšeg dekana Medicinskog fakulteta u Nišu, koji je izazvao veliku pažnju javnosti i medija. Zastarela su tri predmeta. Prosečno trajanje postupaka u 19 rešenih predmeta u 2012. godini bilo je 8,5 meseci, a prosečna izrečena kazna 33.000 za fizička lica i 150.000 za pravna lica.

U **2013.** godini rešeno je samo deset predmeta, od toga je u četiri slučaja reč o rešenjima o obustavi postupaka koji su zastareli, u jednom predmetu sudija je doneo rešenje da sud nije nadležan. Izrečena je jedna opomena (zahtev zbog obavljanja drugog posla ili delatnosti, kršenje člana 30. Zakona o Agenciji) i četiri novčane kazne. Dve kazne su izrečene zbog nedostavljanja izveštaja o finansiranju kampanje – stranka i odgovorno lice kažnjeni su sa 200.000 odnosno 50.000 dinara (minimalni iznos propisan Zakonom), dok je predstavnik grupe građana kažnjen sa 30.000 dinara (ispod zakonskog minimuma), a dve zbog izostanka saglasnosti za obavljanje druge funkcije (20.000 i 25.000 dinara). Ovi predmeti su rešeni za prosečno pet meseci.

Važno je napomenuti da nisu posebno analizirani podaci o postupanju drugostepenog, Višeg prekršajnog suda i njegovih odeljenja, ali je iz podataka o predmetima jasno uočljivo da ovaj sud ne predstavlja „usko grlo“ i predmeti se rešavaju u periodu od dva do četiri meseca.

**Direktorka Agencije za borbu protiv korupcije, Tatjana Babić** u osvrtu (za potrebe ove analize) na funkcionisanje prekršajnih sudova po zahtevima koje je Agencija podnela, navela je da je u proteklih godinu dana nadležnim prekršajnim sudovima od strane Agencije podneto više stotina zahteva za pokretanje prekršajnih postupaka protiv javnih funkcionera, političkih subjekata i odgovornih lica u političkim subjektima, kao i protiv drugih lica u vezi sa izvršenjem prekršaja iz Zakona o Agenciji, odnosno iz Zakona o finansiranju političkih subjekata. Povodom ovih zahteva do sada je okončano nekoliko desetina postupaka, u kojima su izvršioci oglašeni krivima i kažnjeni novčanim kaznama (ili im je izrečena mera opomene), dok je u određenom broju postupaka zahtev odbačen iz formalnih razloga.

Uočena je nekonzistentnost prakse različitih prekršajnih sudova pri istom činjeničnom stanju, a takođe su uočeni i raniji problemi u vezi sa zasnivanjem mesne nadležnosti od strane pojedinih prekršajnih sudova, kao i sa odbacivanjem prekršajnih zahteva zbog nepotpunih podataka o počiniocu prekršaja (što treba da bude prevaziđeno nakon stupanja na snagu novog Zakona o prekršajima). Od strane Agencije uočena je i blaga kaznena politika pojedinih prekršajnih sudova, koja ne doprinosi odvratanju izvršilaca od daljeg činjenja prekršaja.

Sa predstavnicima prekršajnih sudova u toku protekle godine takođe je održan niz konsultativnih sastanaka radi prevazilaženja uočenih prepreka i radi unapređenja saradnje. Predstavnici prekršajnih sudova redovno uzimaju učešće u radu koordinacionih sastanaka državnih organa za borbu protiv korupcije koje organizuje i koordiniše Agencija, dok predstavnici Agencije redovno učestvuju na skupovima koje organizuju prekršajni sudovi, a na kojima se raspravlja o praksi prekršajnih sudova, kao i o postupanju prekršajnih sudova i podnosilaca zahteva za pokretanje prekršajnih postupaka po novom Zakonu o prekršajima koji će početi da se primenjuje od 1. marta 2014. godine.

Sumarno posmatrano, prema rečima T. Babić, saradnja Agencije za borbu protiv korupcije sa prekršajnim sudovima (i Republičkim javnim tužilaštvom) tokom protekle godine potpuno je konsolidovana i značajno unapređena, što je uzrokovalo efikasniji rad Agencije a, svakako, i navedenih organa. No, imajući u vidu da je osnovna opasnost za još efikasnije postupanje zadovoljstvo dostignutim, i tokom 2014. godine Agencija će preduzimati dodatne korake na daljem unapređenju saradnje. Prema njenim rečima, u cilju što efikasnije saradnje, Agencija će se i nadalje angažovati na organizovanju periodičnih sastanaka sa predstavnicima ovih organa, unapređenju komunikacije kontakt osoba za saradnju, kao i na pozivanju predstavnika tužilaštava i prekršajnih sudova za učešće u radu foruma koje organizuje Agencija, odnosno, učešćem predstavnika Agencije na forumima ovih organa.

Tabela 2: Pregled rešenih predmeta po zahtevima Agencije za borbu protiv korupcije

<b>Podnosilac zahteva: ABPK</b>	2011	2012	2013
Novčane kazne	1	13	4
Opomene	2	2	1
Oslobođeni	3	0	0
Obustava (prekid, zastara)	8	3	4
Nenadležan sud	1	1	1
<b>Ukupno rešeno predmeta</b>	<b>15</b>	<b>19</b>	<b>10</b>

### **3.2.2 Državna revizorska institucija**

Po zahtevima koje je podnela **DRI** tokom tri posmatrane godine rešeno je 83 predmeta.

U **2011.** godini, od 29 podnetih zahteva, rešeno je 17. Može se pretpostaviti da su preostalih 12 većinom zastareli ali to sud još nije konstatovao. Karakterističan je slučaj zahteva podnetog u februaru 2011. godine protiv ministra i državnog sekretara. Predmet se vodi kao nerešen. Karakterističan je i slučaj zahteva za pokretanje prekršajnog postupka protiv sekretara u Ministarstvu za nauku i tehnološki razvoj, koji je podnet 8. februara 2011. Prema podacima koje je prikupila TS, postupajući sudija je dobio predmet u rad 16. februara 2011. godine i do dana 1. aprila 2013. nije pokrenuo prekršajni postupak. Sudija je u međuvremenu ispunio uslov za odlazak u penziju, a sudija koji je 1. aprila 2013. „nasledio“ predmet 12. septembra 2013. je doneo rešenje o obustavi postupka jer se zahtev odnosio na prekršaje učinjene do 31. decembra 2012. godine, odnosno proteklo je više od tri godine i postupak se više ne može pokrenuti.

Od 17 rešenih, u 11 slučajeva je izrečena novčana kazna, dva okrivljena su oslobođena, a u dva slučaja nije poznato kako je predmet okončan jer Prekršajni sud u Novom Sadu nije, ni nakon što je upućen dodatni zahtev, dostavio informaciju sa detaljima o ishodu postupanja u ovim slučajevima. Predmet je naime statistički „rešen“ i ako je rešenjem konstatovano da se postupak obustavlja zbog zastare. Kazne su izricane u postupcima koji su trajali od osam do 20 meseci, a bile su u rasponu od 12.000 do 80.000 (na granici minimuma) za fizička i 300.000 do 400.000 za pravna lica. Prosečno postupanje u svih 17 predmeta trajalo je 17 meseci, a za fizička lica prosečna kazna iznosila je 36.000 dinara.

U **2012.** godini podneto je 125 zahteva, a rešeno 26. U 99 nerešenih slučajeva proteklo je između devet meseci i 21 meseca od trenutka podnošenja zahteva do dobijanja podataka iz sudova o statusu predmeta. Zbog toga sa rezervom treba uzeti podatak da je prosečno postupanje u 2012. godini u 26 rešenih predmeta bilo 10 meseci. Naknadna analiza, po rešavanju ovih 99 predmeta, pokazaće, izvesno je, da je taj period duži. Ipak se može konstatovati da je 2012. godine rešavanje ubrzano u odnosu na godinu koja joj je prethodila. Od 26 rešenih predmeta, 16 je okončano novčanom kaznom. Kazne su u velikoj većini slučajeva bile blage, ispod zakonskog minimuma ili na donjoj granici – od 5.000 do 60.000, a u dva slučaja su izrečene više kazne - 160.000, odnosno 310.000. Presuda po kojoj je odgovorno lice u „Železnicama Srbije“ kažnjeno sa 160.000 dinara je, međutim, preinačena i TS nije pribavila podatak da li je presudom višeg suda promenjen iznos kazne. U slučaju odgovornog lica u „Putevima Srbije“ na presudu kojom je kažnjen sa 310.000 dinara, podneta je žalba, a po njoj je predmet vraćen u ponovni postupak. Te dve prvostepene presude uticale su da prosek kazni u 2012. bude nešto viši - 50.000 dinara. Bez te dve presude, prosek je 27.000 dinara. U 2012. je izrečeno i nekoliko visokih kazni pravnim licima („Železnice Srbije“ i „Putevi Srbije“) – od 900.000 i 1.550.000, ali su i ti predmeti vraćeni u prvostepeni postupak.

U posmatranom periodu **2013.** godine (do 15. decembra 2013) DRI je podnela 205 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, a rešeno je 38 predmeta. Od toga je doneto 28 presuda sa novčanim kaznama u rasponu od 10.000 do 100.000 (sve za fizička lica), pri čemu je prosečna kazna 30.000 dinara, a prosečno vreme postupanja 3,5 meseca. Pozitivan primer je Prekršajni sud u Pirotu u kome je 15 predmeta rešeno u roku od 22 dana do osam meseci od dana podnošenja, pri čemu su kazne bile u rasponu od 10.000 do 100.000 dinara. Posebnu pažnju izaziva zahtev koji je Prekršajni sud u Valjevu odbacio, jer je utvrdio da DRI nije ovlašćeni podnosilac. Reč je naime o striktnom tumačenju odredbi Zakona o budžetskom sistemu koje propisuju da za određene prekršaje prijavu može podneti samo budžetska inspekcija. Iako je ovo jedini slučaj takvog tumačenja na koji smo naišli, TS je uputila inicijativu Ministarstvu finansija da se prilikom sledećih promena u Zakonu o budžetskom sistemu izmeni sporna odredba i ubuduće izbegne slično postupanje sudova.

**Predsednik Saveta Državne revizorske institucije, Radoslav Sretenović** u osvrtu (za potrebe ove analize) na funkcionisanje prekršajnih sudova po zahtevima koje je Državna revizorska institucija podnela, naveo je da ne može da kaže da je zadovoljan radom sudova jer je okončan mali broj postupaka u odnosu na broj podnetih zahteva. „Ne bih da komentarišem razloge za prilično sporo procesuiranje zahteva koje je Državna revizorska institucija podnela, jer je to u nadležnosti sudova, ali smatram da postupci naročito dugo traju pred prekršajnim sudovima. Među prvim zahtevima za pokretanje prekršajnih postupaka koje smo podneli još početkom 2010. godine, nalaze se i četiri za koje nemamo prvostepene presude, a među njima su čak tri čije rešavanje nije ni počelo. Ipak, najviše sam se iznenadio kada sam pročitao rešenje Prekršajnog suda u Valjevu u kome je pisalo da se prekršajni postupak obustavlja jer podnosilac zahteva, odnosno Državna revizorska institucija, nije ovlašćena za podnošenje zahteva!“, ukazao je revizor.

Tabela 3: Pregled rešenih predmeta po zahtevima Državne revizorske institucije

<b>Podnosilac zahteva: DRI</b>	2011	2012	2013
Novčane kazne	11	16	28



Opomene	0	0	1
Oslobođeni	2	1	0
Obustava (prekid, zastara)	2	2	4
Nenadležan sud	0	3	1
Odbačen zahtev	0	0	1
Nepoznato	2	4	3
<b>Ukupno rešeno predmeta</b>	<b>17</b>	<b>26</b>	<b>38</b>

### **3.2.3 Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti**

U slučaju **Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti** postoji privid o relativno velikom broju predmeta okončanih izricanjem novčanih kazni. Problem je, međutim, u tome što za povrede Zakona o zaštiti podataka o ličnosti važi opšti apsolutni rok zastare od dve godine i veliki broj predmeta u kojima se uloži žalba i potom budu vraćeni u ponovni postupak okončava zastarom.

U **2011.** godini tako je, statistički posmatrano, od 27 podnetih zahteva rešeno 24 i od toga u 18 slučajeva izrečena je novčana kazna. Opomene su izrečene u četiri slučaja. Kazne su bile u rasponu od 5.000 do 30.000 za fizička lica (prosek 14.000) i 50.000 do 200.000 za pravna lica (prosek 85.000). Međutim, od tih 18 predmeta, u osam slučajeva je odlukom drugostepenog suda predmet vraćen u ponovljeni postupak, a za četiri postoji potvrda da su posle vraćanja zastareli. To ne čudi, s obzirom da je prosečno trajanje postupka bilo 11 meseci.

U **2012.** godini od 16 rešenih, čak šest je okončano obustavljanjem postupka zbog zastare, četiri opomenom, a pet novčanim kaznama, u rasponu od 5.000 do 60.000 za fizička lica. U 2012. godini izrečena je i rekordna kazna za pravno lice od 950.000 dinara (u postupku po žalbi preinačena u 750.000). Reč je o slučaju o kome su izveštavali mediji<sup>4</sup>. Efikasnost je u 2012. godini povećana, pa je prosečno trajanje postupka bilo 4,5 meseca.

U **2013.** godini rešeno je 12 predmeta – pet je obustavljeno, a u šest su izrečene kazne, gotovo sve na zakonskom minimumu – u četiri slučaja 5.000 i jedna od 10.000 dinara. U jednom slučaju okrivljeni je oslobođen. U 2013. godini prividno je povećana efikasnost jer je prosečno trajanje postupka bilo tri meseca. Treba napomenuti da je na to u najvećoj meri uticalo brzo rešavanje predmeta iz 2011. godine koji su uvedeni u upisnik pod novim brojem i odmah potom obustavljeni zbog zastarelosti. Većina nerešenih predmeta u trenutku kada je načinjena analiza, već su bili u proceduri duže od šest meseci.

**Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka od ličnosti Rodoljub Šabić**, u osvrtu (za potrebe ove analize) na funkcionisanje prekršajnih sudova po zahtevima koje je podnosio ukazao je da se situacija u oblasti zaštite podataka o ličnosti u kojoj je Poverenik ovlašćen da pokreće prekršajne postupke prilično razlikuje od one u oblasti slobode pristupa informacijama, u kojoj Poverenik nema ovlašćenja da pokreće prekršajni postupak, a Ministarstvo pravde koje ima ovlašćenje i obavezu, to ne čini.

U oblasti zaštite podataka o ličnosti ima više desetina osuđujućih presuda, uglavnom prvostepenih. Međutim, i u ovoj oblasti je problem pretrpanost prekršajnih sudova i kratki rokovi za nastupanje zastarelosti zbog čega do nje često i dolazi.

<sup>4</sup> <http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/303149/Defektoloski-fakultet-poslao-u-Australiju-najprivatnije-podatke-6600-studenata>

Tabela 4: Pregled rešenih predmeta po zahtevima Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti

<b>Poverenik</b>	2011	2012	2013
Novčane kazne	18	5	6
Opomene	4	4	0
Oslobođeni	0	1	1
Obustava (prekid, zastara)	1	6	5
Odbačeni zahtevi	1	0	0
<b>Ukupno rešeno predmeta</b>	<b>24</b>	<b>16</b>	<b>12</b>

### ***3.3 Problemi i preporuke***

Analiza pokazuje da je efikasnost postupanja u prvom stepenu jedan od najvećih problema u lancu procesuiranja kršenja antikorupcijskih zakona iz nadležnosti nezavisnih organa. Postupci često traju izuzetno dugo, a neretko se dešavalo da zastarevaju. Zastarevanje bi trebalo da bude rešeno u nekim slučajevima posle izmena Zakona o prekršajima i usvajanja novih zakona o finansiranju političkih aktivnosti i o javnim nabavkama. Problem je, međutim, u tome što je rok zastarevanja ostao nepromenjen u slučaju kršenja Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti. Za konačnu ocenu šta je razlog sporog postupanja, bilo bi potrebno analizirati i celokupan rad prekršajnih sudova, opterećenost sudija, što prevazilazi okvire ovog projekta.

Analizom su uočeni slučajevi izuzetno dugog postupanja u predmetima kada su postupci pokretani protiv ministara i drugih javnih funkcionera Tako je, na primer, npr. postupak protiv Rasima Ljajića je trajao 30 meseci bez presude, protiv Saše Dragina je rešen posle 27 meseci, Božidar Đelić je oslobođen posle 22 meseca, a postupak protiv Dragana Markovića Palme nije bio rešen za 18 meseci.

Identifikovan je problem nadležnosti sudova u slučaju zahteva koje Agencija za borbu protiv korupcije podnosi zbog kršenja propisa o finansiranju izbornih kampanja. Nesporno je da postoji i problem opterećenosti sudija. U istraživanju smo naišli na slučaj da je nakon izvršene revizije završnog računa budžeta jedne male opštine u Vojvodini, sedam zahteva zbog kršenja propisa o javnim nabavkama, o budžetskom sistemu, o radu i o javnom dugu završilo kod jednog sudije.

Uočen je niz proceduralnih problema, kao što je nemogućnost da se okrivljenima uruči poziv na suđenje. Apsurdno deluje situacija da zahtev zastari jer je okrivljeni, inače narodni poslanik, bio nedostupan sudu ili da ročište ne može da se održi jer predsednik opštine nije podigao iz pošte poziv na suđenje nakon što mu je u poštanskom sandučiću ostavljen „izveštaj za podizanje isporuke u PTT službi“. Karakterističan slučaj je predmet u kome je okrivljeni direktor lokalnog javnog preduzeća- Poziv na suđenje se vratio sa naznakom da je „nedovoljna adresa“, drugi poziv je poslat na radno mesto, pa je okrivljeni tražio odlaganje jer je imao saslušanje istog dana pred Privrednim sudom, a na treći poziv se jednostavno nije odazvao.

Treba razmisliti da li je potrebno ovu materiju dodatno urediti kroz propise, naročito kada je reč o pozivanju okrivljenih javnih funkcionera, s obzirom na to da analizirani materijali, ali i podaci dobijeni u intervjuu sa predstavnicima Agencije za borbu protiv korupcije, ukazuju da se proceduralni razlozi koriste radi izbegavanja odgovornosti i u postupcima pred prekršajnim sudovima ali i pred Upravnim sudom.

Predstavnici nezavisnih tela u izjavama za medije (koje su bile poseban deo ove analize) ukazivali su i na blagu kaznenu politiku. Analiza je potvrdila da se najčešće izriču kazne na donjoj granici

propisanoj zakonima, ili i ispod te granice, što je mogućnost koju dozvoljava Zakon o prekršajima. Nesporno je pravo sudije da u svakom pojedinačnom slučaju ceni visinu kazne, a viši sud po žalbi podnosioca prijave ceni da li je kazna odgovarajuća prestupu i olakšavajućim i otežavajućim okolnostima. Činjenica je, međutim, da odluke o kaznama vrve od olakšavajućih okolnosti, pa se tako u jednoj presudi kao olakšavajuća okolnost našlo i to da je okrivljeni „srednje godišnje dobi“.

### **Glavne preporuke:**

- Specijalizacija sudija za rešavanje u predmetima koji se pokreću na osnovu kršenja antikorupcijskih zakona
- Unapređenje saradnje između nezavisnih državnih organa i sudova, kako bi se poboljšao kvalitet zahteva za pokretanje prekršajnih postupaka
- Efikasnije postupanje sudova u predmetima i/ili produžetak rokova za nastupanje zakonske zastarelosti, naročito u vezi sa Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije i Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja
- Izmene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja radi efikasnijeg nadzora i pokretanja većeg broja postupaka zbog kršenja zakona
- Povećanje efikasnosti nezavisnih državnih organa u uočavanju radnji koje imaju obeležja prekršaja i pokretanja prekršajnih postupaka, uz eventualno angažovanje spoljnih saradnika, što dopuštaju Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji i Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije
- Uvođenje prakse da nezavisni državni organi redovno prate postupanje sudova po podnetim zahtevima
- Objavljivanje podataka o pokrenutim prekršajnim postupcima
- Redovno obaveštavanje javnosti o stanju po pokrenutim postupcima
- Razmotriti potrebu za izmenama propisa, radi efikasnijeg pozivanja okrivljenih, naročito kada su u pitanju javni funkcioneri
- Jačanje mehanizama kontrole u prekršajnim sudovima, kako bi se utvrdili razlozi i odgovornost za nastupanje zastarelosti, odnosno, kako bi se utvrdila potreba za povećanjem kapaciteta ili drugim merama za sistemsko otklanjanje ovog problema
- Otklanjanje nedostataka u Zakonu o finansiranju političkih aktivnosti u vezi sa specifičnim slučajevima prekršajne odgovornosti

### ***3.4. Krivične prijave***

Podaci od Agencije, DRI i tužilaštava prikupljeni su od avgusta do oktobra 2013, uz dodatno prikupljanje tokom novembra i decembra 2013, od tužilaštava za koje je, na osnovu podataka dobijenih od nezavisnih tela, utvrđeno da su im prosleđene krivične prijave, kao i tužilaštava koja su kasnila u dostavljanju podataka.

Agencija za borbu protiv korupcije podnela je 11 krivičnih prijava u posmatranom periodu – dve u 2011. godini, dve u 2012. i sedam u 2013. godini (podaci za prvih devet meseci 2013. godine)<sup>5</sup>, od čega devet zbog neprijavlivanja imovine, jednu zbog zloupotrebe službenog položaja i jednu zbog krivičnog dela protiv zdravlja ljudi.

Tabela 5: Pregled podnetih krivičnih prijava od strane Agencije za borbu protiv korupcije

<b>Agencija za borbu protiv korupcije</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
<b>Podneto KP</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>7</b>
<b>Odbačeno</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>0</b>
<b>Optužnica/optužni predlog</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
<b>Postupak u toku</b>			<b>5</b>
<b>Nema informacije</b>			<b>1</b>

## **2011:**

1. Krivična prijava protiv narodnog poslanika i predsednika Liberalno demokratske partija Čedomira Jovanovića podneta je 27. jula 2011. godine, zbog sumnje da je izvršio krivično delo iz člana 72 Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije (neprijavlivanje imovine ili davanje lažnih podataka o imovini, u nameri da prikrije podatke o imovini). Do kraja januara 2012. godine nije bilo poznato na koji način je Prvo osnovno javno tužilaštvo postupilo po prijavi. Tada je Jovanović saopštio da je prijava odbačena, a potom je to potvrdio i portparol Republičkog javnog tužilaštva. Ispostavilo se da je zaključno sa 17. oktobrom 2011. Agencija dostavila dokaze tužilaštvu, a da je ono 26. oktobra 2011. odbacilo krivičnu prijavu, jer je utvrdilo da nema elemenata krivičnog dela na koji je ukazala Agencija, „ali ni bilo kog drugog koje se goni po službenoj dužnosti”<sup>6</sup>. Tužilaštvo je 13. januara 2012. obavestilo Jovanovića o odbacivanju prijave, a 30. januara i Agenciju. Prethodno je, 27. decembra 2011. Agencija iz tužilaštva primila pošiljku ali u njoj nije bilo obaveštenje o statusu prijave protiv Jovanovića. Portparol je kasnije za medije naveo da „tužilaštvo nije u obavezi da Agenciju obavesti o tome da je tužba odbačena, ali je na zahtev Agencije koji je poslat 25. januara odgovorilo i poslalo dopis 30. januara“. Naveo je i da je Jovanović obavešten ranije jer je tražio od tužilaštva informaciju o tome.

2. Postupajući po predstavi dostavljenoj u maju 2011. godine, Agencija za borbu protiv korupcije podnela je 15. novembra 2011. godine Višem javnom tužilaštvu u Beogradu, krivičnu prijavu protiv dr Milomira Tufegdžića i dr Zorana Miloševića, oba lekara u Gradskom zavodu za hitnu medicinsku pomoć Beograd, zbog osnovane sumnje da su izvršili krivično delo protiv zdravlja ljudi iz čl. 259 st. 2

<sup>5</sup> U analizi TS nije imala na raspolaganju krivične prijave koje je podnosila Agencija za borbu protiv korupcije, već samo podatke o krivičnim prijavama koje je dostavila Agencija i podatke o postupanju po prijavama, dobijene od tužilaštava. U Agenciji, naime, navode da postoji stav Republičkog javnog tužilaštva da bi objavljivanje detalja iz krivičnih prijava u vezi sa učinjenim krivičnim delom (izuzev podataka o funkcioneru protiv kojeg je podneta prijava i naziva krivičnog dela) moglo ugroziti vođenje postupka. S druge strane, iz jednog tužilaštva, u okviru odgovora o postupanju po prijavi, TS je dostavljena cela krivična prijava, sa zatamnjanim ličnim podacima. Dodatnu konfuziju u neuređenost ove oblasti unosi činjenica da je među materijalima koji su TS dostavljeni upravo iz Republičkog javnog tužilaštva bio i dopis Agenciji u vezi sa krivičnom prijavom protiv funkcionera, u kojem se nalazi adresa funkcionera. Ovu neusklađenost potrebno je rešiti u korist tačnog, pravovremenog informisanja javnosti, a da pri tome ne bude ugroženo vođenje postupka. Treba napomenuti i da su iz DRI Transparentnosti Srbija dostavljene cele krivične prijave (izuzev ličnih podataka – adresa, matični broj).

u vezi čl. 251 stav 1 i krivično delo sprečavanje i ometanje dokazivanja u sticaju iz člana 336 st 2 Krivičnog zakona RS. Oni su se sumnjičili da su u periodu od januara do avgusta 2006. godine u dogovoru sa dispečerima prvenstveno dobijali pozive da se radi o umirućim pacijentima ili gde je smrtni ishod gotovo izvestan, pri čemu se uopšte nije vodilo računa gde se navedeni lekari nalaze u odnosu na potencijalnog pacijenta i da li je u tom trenutku bilo bližih slobodnih ekipa, a kako bi nakon što konstatuju smrt, preporučivali privatne pogrebne sa kojima su bili u "poslovnim odnosima" radi sahrane pokojnika.

Više javno tužilaštvo je dana 27. decembra 2012. godine, našlo da nema mesta pokretanju krivičnog postupka protiv gore navedenih lica, o čemu je Agencija obavestena 8. januara 2013. godine.

## **2012:**

**3.** Krivična prijava protiv gradonačelnika Novog Sada Igora Pavličića i još 12 osoba (zamenika gradonačelnika i članova gradskog veća) zbog zloupotrebe službenog položaja podneta je 24. januara 2012. (primljena u tužilaštvu 25. januara) Tužilaštvu za organizovani kriminal koje ju je prosledilo Višem tužilaštvu u Novom Sadu. Tužilaštvo posle sedam radnih dana, 6. februara 2012. donosi rešenje kojim se prijava odbacuje „jer nema elemenata krivičnog dela iz prijave niti bilo kog drugog krivičnog dela za koje se gonjenje preduzima po službenoj dužnosti“. Izuzetno brzo postupanje tužilaštva izazvalo je iznenađenje, bez obzira što je prvooptuženi Pavličić odmah po podnošenju prijave tvrdio da „neko stoji iza toga“, zahtevao od tužilaštva da što pre razmotri prijavu a potom najavljiavao tužbu protiv Agencije<sup>7</sup>.

**4.** Krivična prijava protiv bivšeg ministra odbrane Dragana Šutanovca podneta je Prvom OJT u Beogradu 8. avgusta 2012. godine. Tužilaštvo je 10. maja 2013. godine Prvom osnovnom sudu u Beogradu stavilo optužni predlog protiv Šutanovca.

## **2013:**

**5.** Krivična prijava protiv člana Upravnog odbora Elektroprivrede Srbije Živojina Vuletića podneta je Republičkom javnom tužilaštvu – Odeljenju za borbu protiv korupcije 7. marta 2013. godine. Mesec dana kasnije, 8. aprila RJT je obavestilo Agenciju da je prijava, preko Apelacionog javnog tužilaštva u Beogradu,

dostavljena u nadležnost Osnovnom javnom tužilaštvu u Šapcu. OJT u Šapcu je 15. aprila obavestilo Agenciju da je 29. marta podnet istražnom sudiji Osnovnog suda u Šapcu predlog za preduzimanje određenih istražnih radnji u pravcu utvrđivanja elemenata krivičnog dela.

Sličan odgovor dobila je i Transparentnost Srbija 22. avgusta – „Predmet se nalazi u fazi istražnih radnji pred istražnim sudijom Osnovnog suda u Šapcu po predlogu ovog tužilaštva Kt.br. 471/13 od 29.03.2013.“. Tužilaštvo je predložilo da se osumnjičeni izjasni o tačnosti činjenica koje se odnose na neprijavlivanje imovine, i o tačnosti dokumenata priloženih uz prijavu, a koja su dostavila Republički geodetski zavod, Poreska uprava i Odeljenje za finansije Grada Šapca.

**6.** Krivična prijava protiv direktora Visoke poslovne škole strukovnih studija u Leskovcu Žike Stojanovića podneta je Republičkom javnom tužilaštvu – Odeljenju za borbu protiv korupcije 26. marta 2013. godine. Transparentnost Srbija dobila je u avgustu iz Osnovnog javnog tužilaštva u Leskovcu obavestjenje da je Osnovnom sudu u Leskovcu podnelo optužni predlog na osnovu krivične prijave Agencije. U dostavljenom materijalu, pored podataka o okrivljenom, izostavljeni su i podaci o optužnom predlogu (broj predmeta i datum podnošenja), te nije bilo moguće utvrditi u kom roku je

---

<sup>7</sup>

podnet optužni predlog. Ono što je uočljivo jeste da je u međuvremenu, nakon podnošenja krivične prijave, Stojanović podneo novu prijavu imovine Agenciji (10. jula 2013).

**7.** Krivična prijava protiv narodne poslanice Jelene Trivan podneta je Republičkom javnom tužilaštvu – Odeljenju za borbu protiv korupcije 17. maja 2013. godine. Taj podatak dobijen je iz Agencije, dok je, prema podacima iz RJT, Agencija tom tužilaštvu, pored krivične prijave dostavila i „izveštaj, zajedno sa priložima“, a krivičnu prijavu je podnela Prvom osnovnom javnom tužilaštvu. U materijalu koji je dostavljen TS nalazi se, međutim, i dopis RJT Prvom OJT u kome se obaveštava tužilac o dostavljanju krivične prijave koju je Agencija podnela protiv Jelene Trivan

Što se pomenutog „izveštaja“ tiče, RJT je u dopisu Transparentnosti Srbija navelo da je 29. maja 2013. „izveštaj Agencije, zajedno sa priložima“ dostavilo Apelacionom javnom tužilaštvu, radi dostavljanja Višem javnom tužilaštvu u Beogradu na dalje postupanje, uz napomenu da o preduzetim radnjama i odluci obavesti Agenciju. Više tužilaštvo je izveštaj dostavilo Prvom OJT radi združenja sa drugim spisima, i vođenja jedinstvenog prekrivičnog postupka, s obzirom da je Agencija tom tužilaštvu podnela krivičnu prijavu zbog neprijavlivanja imovine ili davanja lažnih podataka o imovini. Nakon intervencije od strane Prvog OJT izveštaj je vraćen Višem tužilaštvu, a ono ga je dostavilo Prvom odeljenju Uprave kriminalističke policije radi prikupljanja potrebnih obaveštenja.

**8.** Krivična prijava protiv bivšeg narodnog poslanika Momčila Duvnjaka zbog neprijavlivanja imovine podneta je Republičkom javnom tužilaštvu – Odeljenju za borbu protiv korupcije 4. jula 2013. godine. Prijava je prosleđena OJT u Kruševcu, koje je podnela zahtev za prikupljanje potrebnih obaveštenja vezano za krivičnu prijavu. Od Agencije je tražen podatak da je Duvnjak podneo izveštaj o stanju svoje imovine, nakon podnete krivične prijave. Podatak da to nije učinio prosleđen je OJT u Kruševcu 23. septembra 2013. godine.

**9.** Krivična prijava protiv bivšeg narodnog poslanika Radoslava Mojsilovića podneta je Republičkom javnom tužilaštvu – Odeljenju za borbu protiv korupcije 4. jula 2013. godine. RJT je prijavu prosleđilo Osnovnom javnom tužilaštvu u Vranju, koje je od Agencije tražilo podatak da li je Mojsilović naknadno podneo Agenciji izveštaj o stanju svoje imovine. TS je od OJT u Vranju tražila podatak o daljem postupanju, ali odgovor nije stigao. TS je podnela žalbu Povereniku zbog nedostavljanja odgovora.

**10.** Krivična prijava protiv člana Upravnog odbora Kompanije Dunav osiguranje Tatjane Matijaš podneta je Republičkom javnom tužilaštvu – Odeljenju za borbu protiv korupcije 26. jula 2013. godine. Prema podacima dostavljenim TS iz Agencije, RJT je u septembru obavestilo Agenciju da je prijava dostavljena Prvom osnovnom javnom tužilaštvu u Beogradu.

**11.** Krivična prijava protiv predsednika gradske opštine Mladenovca Dejana Čolića podneta je Republičkom javnom tužilaštvu – Odeljenju za borbu protiv korupcije 30. jula 2013. godine i prosleđena je Drugom osnovnom javnom tužilaštvu u Beogradu. Drugo OJT je obavestilo Agenciju da je formiran predmet protiv Čokića. Drugo OJT je i u dopisu TS navelo da je formiran predmet i da je u tom predmetu 13. septembra 2013. stavilo Drugom osnovnom sudu u Beogradu predlog za preduzimanje određenih istražnih radnji protiv Čokića. Drugi osnovni sud je, međutim, obavestio TS da nema informacije o daljem postupanju u ovom slučaju jer je predmet 21. oktobra 2013. godine, zbog primene novog Zakona o krivičnom postupku, i uvođenja tužilačke istrage, dostavljen nadležnom tužilaštvu.

**Direktorka Agencije Tatjana Babić**, u osvrstu (za potrebe ove analize) na funkcionisanje tužilaštava po prijavama koje je Agencija podnela, navela je da je saradnja Agencije sa RJT u protekloj godini „konsolidovana i unapređena“.

„Uzevši u obzir prioritete u radu Agencije i Republičkog javnog tužilaštva, u proteklih godinu dana preduzeti su značajni koraci radi jačanja i unapređenja saradnje ova dva državna organa. Na inicijativu Agencije uspostavljena je stalna direktna saradnja između Agencije i RJT. U tužilaštvima svih nivoa određene su kontakt osobe za saradnju sa Agencijom, a predstavnici Agencije održavaju redovne mesečne konsultativne sastanke sa predstavnicima Odeljenja za borbu protiv korupcije RJT. Sa druge strane, predstavnici RJT redovno aktivno učestvuju u radu na koordinacionim sastancima državnih organa za borbu protiv korupcije, koje organizuje Agencija, čime doprinose kako radu i značaju same Agencije u borbi protiv korupcije, tako i uspostavljanju efikasnog sistema svih državnih organa za uspešno suprotstavljanje korupciji. Radi efikasnije međusobne saradnje i brze razmene podataka kojima raspolažu dva organa, u toku je pripremanje memoranduma o saradnji Agencije i Republičkog javnog tužilaštva.“

Intenzivirana saradnja dva organa svakako je dobar put za delovanje u skladu sa novim Zakonom o krivičnom postupku, kojim je tužilac ovlašćen za pokretanje istrage, a obilje podataka iz evidencija o javnim funkcionerima i njihovoj imovini, kao i o finansijskom poslovanju političkih subjekata, koje se vode kod Agencije, mogu biti od velikog značaja kako za samo pokretanje istrage, tako i za njeno efikasno vođenje. U slučajevima istrage protiv javnih funkcionera u vezi sa krivičnim delom iz člana 72. Zakona o Agenciji, podaci kojima Agencija raspolaže omogućuju nadležnim tužiocima brzo reagovanje u vezi sa donošenjem odluke o privremenoj meri blokiranja imovine okrivljenih lica.

Kao plod navedenog unapređenja saradnje između Agencije i RJT, u proteklih godinu dana (od početka decembra 2012. godine) nadležnim tužilaštvima podneto je devet krivičnih prijava, od kojih je odbačena samo jedna zbog nepostojanja namere za izvršenje krivičnog dela. U istom periodu nadležnim tužilaštvima Agencija je prosledila nekoliko desetina izveštaja o sumnji na izvršenje krivičnog dela.

**DRI** je u posmatranom periodu, od početka 2011. do kraja septembra 2013. godine, podnela 20 krivičnih prijava – tri u 2011. godini, 11 u 2012. i devet u 2013. godini (posmatrani podaci za prvih devet meseci 2013. godine)

Tabela 6: Pregled podnetih krivičnih prijava od strane Državne revizorske institucije

Državna revizorska institucija	2011	2012	2013
<b>Podneto KP</b>	<b>3</b>	<b>11</b>	<b>6</b>
<b>Odbačeno (nema el.). kriv. dela)</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1</b>
<b>Odbačeno (zastara)</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>
<b>Odlaganje kriv. gonjenja/Odbačaj</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>3</b>
<b>Optužnica/optužni predlog</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Postupak u toku</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>2</b>
<b>Nema informacije</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>

#### 2011:

**1.** Krivična prijava protiv pomoćnika direktora JP Železnice Srbije Ljubomira Stožinića podneta je **Prvom OJT u Beogradu** 28. 12. 2011. godine. Stožinić se tereti za zloupotrebu službenog položaja jer je revizijom utvrđeno da je protivpravno potpisivao račune za stomatološke usluge, reprezentaciju i banjsko lečenje. Prijavom su obuhvaćena i odgovorna lica u Sektoru za finansijsko računovodstvene poslove i odgovorna lica u Kabinetu generalnog direktora. Terete se za zloupotrebu službenog

položaja. Prvo OJT u Beogradu izvestilo je TS da su nakon 23 meseca „u toku predistražne radnje“, nakon čega će tužilaštvo dalje odlučiti o predmetu.

2. Krivična prijava protiv odgovornih lica u JKP Medijana Niš podneta je 5. aprila 2011. godine **Apelacionom tužilaštvu Niš**. Terete se za nesavestan rad u privrednom poslovanju. U JKP su prethodno utvrđene krađe goriva. Preduzeće je podnelo krivičnu prijavu protiv NN lica zbog pronevere 40 tona goriva. DRI je tokom revizije utvrdila da nije postojao odgovarajući sistem kontrole i podnela je krivičnu prijavu protiv odgovornih lica. Po obe prijave, DRI i JKP, postupalo je Osnovno javno tužilaštvo u Nišu. Prijava DRI zavedena je u tom tužilaštvu 23. novembra 2011, a zahtev za sprovođenje istrage podnet je 12. januara 2012. godine. Zahtevom su obuhvaćena 32 vozača, generalni direktor, rukovodilac jedne radne jedinice i šef obezbeđenja u vreme kada se desila pronevera (2008, 2009 i 2010. godine). OJT Niš obavestilo je TS da, posle 22 meseca, pred Osnovnim sudom u Nišu i dalje traje postupak po navedenom zahtevu za sprovođenje istrage i predlogu za dopunu istrage od 7. decembra 2012. godine.

3. Krivična prijava protiv odgovornih lica u Sektoru za naplatu putarine, Sektoru za ekonomsko-finansijske i komercijalne poslove i Sektoru za pravne, kadrovske i opšte poslove u Javnom preduzeću „Putevi Srbije“ podneta je **Prvom OJT u Beogradu** 25. 12. 2011. godine. Oni se terete za nesavestan rad u službi jer nisu preduzeli mere da naplate putarine od korisnika auto-puta koji su se, umesto da plate naknadu, pismenim izjavama obavezali da će to učiniti u ostavljenom roku. Zbog toga što naknada nije naplaćena nastala je šteta u iznosu od 158.781 000,00 dinara za javno preduzeće. U odgovoru na zahtev TS da izveste šta je preduzeto po krivičnim prijavama koje je podnela DRI, Prvo OJT nije navelo bilo šta u vezi sa ovom krivičnom prijavom. Iz tog tužilaštva je, međutim, ranije, u odgovoru na pitanje kako je postupalo sa izveštajima o reviziji koji su mu iz DRI dostavljani, saopšteno da je „u slučaju informacije o pravilnosti poslovanja Puteva Srbije u 2010. godini“, „prikupljalo potrebna obaveštenja i 3. septembra 2012. godine zaključilo da nema osnova za eventualno pokretanje krivičnog postupka protiv bilo kog lica zbog krivičnog dela nesavestan rad u službi niti bilo kog drugog krivičnog dela za koje se gonjenje preduzima po službenoj dužnosti. O tome je 16. oktobra 2012. obaveštena DRI“.

## 2012:

4. Krivična prijava protiv (tada bivšeg) ministra životne sredine i predsednika Upravnog odbora Fonda za zaštitu životne sredine Olivera Dulića i još šest osoba podneta je **Prvom OJT u Beogradu** 15. 10. 2012. godine. Oni se terete za zloupotrebu službenog položaja pri dodeli bespovratnih sredstava iz Fonda. Prvo OJT u Beogradu je obavestilo TS da u tom tužilaštvu nije zavedena ta krivična prijava. TS je zatražila informaciju od RJT – Odeljenja za borbu protiv korupcije. RJT je obavestilo TS da je uvidom u upisnik RJT utvrđeno da ne postoji predmet zaveden po pomenutoj prijavi DRI.

5. Krivična prijava protiv gradskog sekretara za sport i omladinu Grada Beograda Ace Kovačevića podneta je **Prvom OJT u Beogradu** 8. 11. 2012. godine. Kovačević se tereti da je preuzeo obaveze u iznosu koji je znatno iznad visine sredstava odobrenih aproprijacijom, odnosno za krivično delo nenamensko korišćenje budžetskih sredstava. Prvo OJT u Beogradu izvestilo je TS 29. novembra 2013. da su „u toku predistražne radnje“, nakon čega će tužilaštvo dalje odlučiti o predmetu

6. Krivična prijava protiv direktora Agencije za javne nabavke Grada Beograda Branislava Jankovića podneta je **Prvom OJT u Beogradu** 8. 11. 2012. godine. Janković se tereti da je preuzeo obaveze u iznosu koji je znatno iznad visine sredstava odobrenih aproprijacijom, odnosno za krivično delo nenamensko korišćenje budžetskih sredstava. Prvo OJT u Beogradu izvestilo je TS 29. novembra 2013. da su „u toku predistražne radnje“, nakon čega će tužilaštvo dalje odlučiti o predmetu

7. Krivična prijava protiv gradskog sekretara za saobraćaj grada Beograda Dragoljuba Đakonovića



podneta je **Prvom OJT u Beogradu** 8. 11. 2012. godine. Đakonović se tereti da je preuzeo obaveze u iznosu koji je znatno iznad visine sredstava odobrenih aproprijacijom, odnosno za krivično delo nenamensko korišćenje budžetskih sredstava. Prvo OJT u Beogradu izvestilo je TS 29. novembra 2013. da su „u toku predistražne radnje“, nakon čega će tužilaštvo dalje odlučiti o predmetu

**8.** Krivična prijava protiv direktorke Direkcije za puteve grada Beograda Ivane Vuletić podneta je **Prvom OJT u Beogradu** 8. 11. 2012. godine, na osnovu nepravilnosti uočenih u reviziji finansijskih izveštaja završnog računa budžeta Grada Beograda za 2010. godinu. Vuletić se tereti da je preuzela obaveze u iznosu koji je znatno iznad visine sredstava odobrenih aproprijacijom, odnosno za krivično delo nenamensko korišćenje budžetskih sredstava. Prvo OJT u Beogradu izvestilo je TS da je nakon prikupljenih obaveštenja, 9. avgusta 2013. godine, donelo odluku da nema mesta krivičnom gonjenju jer je nastupila **zastarelost** krivičnog gonjenja. Izveštaj o reviziji finansijskih izveštaja završnog računa budžeta Grada Beograda za 2010. godinu objavljen je 28. decembra 2011. godine, a krivična prijava podneta je tek 11 meseci kasnije.

**9.** Krivična prijava protiv direktora Agencije za investicije i stanovanje Grada Beograda Marka Blagojevića podneta je **Prvom OJT u Beogradu** 8. 11. 2012. godine. Blagojević se tereti da je preuzeo obaveze u iznosu koji je znatno iznad visine sredstava odobrenih aproprijacijom, odnosno za krivično delo nenamensko korišćenje budžetskih sredstava. Prvo OJT u Beogradu izvestilo je TS 29. novembra 2013. da su „u toku predistražne radnje“, nakon čega će tužilaštvo dalje odlučiti o predmetu

**10.** Krivična prijava protiv gradskog sekretara za komunalne i stambene poslove Grada Beograda Predraga Petrovića podneta je **Prvom OJT u Beogradu** 8. 11. 2012. godine. Petrović se tereti da je preuzeo obaveze u iznosu koji je znatno iznad visine sredstava odobrenih aproprijacijom, odnosno za krivično delo nenamensko korišćenje budžetskih sredstava. Prvo OJT u Beogradu izvestilo je TS 29. novembra 2013. da su „u toku predistražne radnje“, nakon čega će tužilaštvo dalje odlučiti o predmetu.

**11.** Krivična prijava protiv direktorke Direkcije za javni prevoz grada Beograda Snežane Perović podneta je **Prvom OJT u Beogradu** 8. 11. 2012. godine, na osnovu nepravilnosti uočenih u reviziji finansijskih izveštaja završnog računa budžeta Grada Beograda za 2010. godinu. Perović se tereti da je preuzela obaveze u iznosu koji je znatno iznad visine sredstava odobrenih aproprijacijom, odnosno za krivično delo nenamensko korišćenje budžetskih sredstava. Prvo OJT u Beogradu izvestilo je TS da je nakon prikupljenih obaveštenja, 29. marta 2013. godine, donelo odluku da nema mesta krivičnom gonjenju jer se u njenim radnjama nisu stekli elementi bilo kog krivičnog dela za koje se gonjenje preduzima po službenoj dužnosti.

**12.** Krivična prijava protiv gradskog sekretara za socijalnu zaštitu Vladana Đukića podneta je **Prvom OJT u Beogradu** 8. 11. 2012. godine, na osnovu nepravilnosti uočenih u reviziji finansijskih izveštaja završnog računa budžeta Grada Beograda za 2010. godinu. Đukić se tereti da je preuzeo obaveze u iznosu koji je znatno iznad visine sredstava odobrenih aproprijacijom, odnosno za krivično delo nenamensko korišćenje budžetskih sredstava. Prvo OJT u Beogradu izvestilo je TS da je nakon prikupljenih obaveštenja, 16. jula 2013. godine, donelo odluku da nema mesta krivičnom gonjenju jer se u njenim radnjama nisu stekli elementi bilo kog krivičnog dela za koje se gonjenje preduzima po službenoj dužnosti.

**13.** Krivična prijava protiv gradskog sekretara za obrazovanje Grada Beograda Vladimiru Todića podneta je **Prvom OJT u Beogradu** 8. 11. 2012. godine. Todić se tereti da je preuzeo obaveze u iznosu koji je znatno iznad visine sredstava odobrenih aproprijacijom, odnosno za krivično delo nenamensko korišćenje budžetskih sredstava. Prvo OJT u Beogradu izvestilo je TS 29. novembra 2013. da su „u toku predistražne radnje“, nakon čega će tužilaštvo dalje odlučiti o predmetu

**14.** Krivična prijava protiv direktora Nacionalne službe za zapošljavanje Dejana Jovanovića podneta je **Prvom OJT u Beogradu**. Jovanović se tereti da je preuzeo obaveze u iznosu koji je znatno iznad visine sredstava odobrenih aproprijacijom, odnosno za krivično delo nenamensko korišćenje budžetskih sredstava. Prvo OJT u Beogradu izvestilo je TS da je nakon prikupljenih obaveštenja, 25. septembra 2013. godine, donelo odluku da nema mesta krivičnom gonjenju jer se u njenim radnjama nisu stekli elementi bilo kog krivičnog dela za koje se gonjenje preduzima po službenoj dužnosti.

**2013:**

**15.** Krivična prijava protiv predsednika Saveta Mesne zajednice Ivanovo (Pančevo) Josifa Vasilčina podneta je **OJT u Pančevu** 25. 1. 2013. godine. Vasilčin se tereti da je preuzeo obaveze u iznosu koji je znatno iznad visine sredstava odobrenih aproprijacijom, odnosno za krivično delo nenamensko korišćenje budžetskih sredstava.

OJT u Pančevu je obavestilo TS da je predložilo preduzimanje određenih istražnih radnji, te je, nakon uvida u spis Osnovnog suda u Pančevu sačinjen povodom tog predloga, primenilo institut odlaganja krivičnog gonjenja<sup>8</sup>. Tužilaštvo je, naime, 31. oktobra 2013. godine donelo naredbu kojom je odloženo krivično gonjenje i naložilo Vasilčinu da u humanitarne svrhe uplati 70.000 dinara najkasnije do 31. maja 2014. godine. Ako u roku uplati novac krivična prijava će biti odbačena, a u suprotnom će postupak biti nastavljen.

**16.** Krivična prijava protiv gradonačelnika Jovana Markovića podneta je **OJT u Užicu** 14. 2. 2013. godine. Na osnovu nepravilnosti utvrđenih revizijom završnog računa Grada Užica za 2011. godinu, Marković se tereti da je preuzeo obaveze u iznosu koji je znatno iznad visine sredstava odobrenih aproprijacijom, odnosno za krivično delo nenamensko korišćenje budžetskih sredstava. OJT je Policijskoj upravi u Užicu 22. februara 2013. podnelo zahtev za prikupljanje potrebnih obaveštenja. Potom je 1. jula i 1. avgusta 2013. OJT uputilo urgencije policiji da hitno postupi po podnetom zahtevu. Konačno, 16. avgusta 2013. i 13. oktobra 2013. tužilaštvu su dostavljeni odgovarajući izveštaji PU Užice i u toku je, kako se navodi u informaciji dostavljenoj TS, „ predistražni postupak po podnetoj prijavi“.

**17.** Krivična prijava protiv direktorke PU Dečiji vrtić Užice Zorice Todorović podneta je **OJT u Užicu** 14. 2. 2013. godine. Na osnovu nepravilnosti utvrđenih revizijom završnog računa Grada Užica za 2011. godinu, Todorović se teretila da je preuzela obaveze u iznosu koji je 1.061.000 dinara iznad iznosa sredstava predviđenog budžetom za 2011. godinu, odnosno za krivično delo nenamensko korišćenje budžetskih sredstava. Predmet je rešen primenom instituta odlaganja krivičnog gonjenja odnosno odbačajem krivične prijave nakon uplate određenog iznosa, od strane osumnjičene, u humanitarne svrhe.

OJT je Policijskoj upravi u Užicu 11. marta 2013. podnelo zahtev za prikupljanje potrebnih obaveštenja. Policija je 23. maja 2013. dostavila izveštaj sa traženim obaveštenjima. Narednog dana, 24. maja 2013. OJT je pozvalo osumnjičenu i Republičkog javnog pravobranioca u vezi sa primenom instituta odlaganja krivičnog gonjenja, a tim povodom je zatražen i izveštaj RJT. Nakon prikupljanja sve neophodne dokumentacije, 5. jula 2013. doneto je rešenje o odlaganju krivičnog gonjenja (u skladu sa članom 236 tada važećeg ZKP-a). Todorović je 25. jula 2013. dostavila dokaz tužilaštvu da je uplatila 20.000 dinara u humanitarne svrhe, a narednog dana, 26. jula 2013. doneto je rešenje o odbačaju krivične prijave protiv osumnjičene.

**18.** Krivična prijava protiv gradonačelnika Požarevca Miodraga Milosavljevića podneta je **OJT u Požarevcu** 24. 1. 2013. godine. Na osnovu nepravilnosti utvrđenih revizijom završnog računa Grada Požarevca za 2011. godinu, Milosavljević se tereti da su stvorene obaveze i izvršena plaćanja u iznosu

---

od 1.952.000. dinara veće od iznosa utvrđenog budžetom za 2011. godinu, odnosno za krivično delo nenamensko korišćenje budžetskih sredstava. OJT je započelo proceduru rešavanja predmeta primenom instituta odlaganja krivičnog gonjenja odnosno odbačajem krivične prijave nakon uplate određenog iznosa, od strane osumnjičene, u humanitarne svrhe. Tužilaštvo je 5. novembra 2013. donelo naredbu o odlaganju krivičnog gonjenja i naložilo osumnjičenom da u roku od dva meseca uplati određeni iznos u korist humanitarne organizacije, fonda ili ustanove.

**19.** Krivična prijava protiv direktora Društvenog fonda za puteve Pirot Miroslava Mančića podneta je **OJT u Pirotu** 18. 2. 2013. godine. Na osnovu nepravilnosti utvrđenih revizijom završnog računa Grada Pirota za 2011. godinu, Mančić se tereti da je izvršio krivično delo nenamenskog korišćenja budžetskih sredstava jer je predvideo sredstva Programom izgradnje i održavanja lokalnih i nekategorisanih puteva u iznosu od 25.000.000,00 dinara, a zaključio ugovore u ukupnom iznosu od 36.277.000,00 dinara, pa je na taj način preuzeo obaveze koje su više od predviđene vrednosti za 11.277.000,00 dinara. OJT Pirot izvestilo je TS da je u toku postupak preduzimanja dokaznih radnji po predlogu javnog tužioca od 27. marta 2013. godine.

**20.** Krivična prijava protiv predsednika opštine Pirot Vladana Vasića podneta je **OJT u Pirotu** 18. 2. 2013. godine. Na osnovu nepravilnosti utvrđenih revizijom završnog računa opštine Pirot za 2011. godinu, Vasić se teretio za nenamensko korišćenje budžetskih sredstava jer su na pojedinim aproprijacijama izvršeni rashodi u iznosima koji su veći od planiranih iznosa iz dodatnih (sopstvenih) prihoda, u ukupnom iznosu od 2.348.000,00 dinara, bez upućivanja zahteva za promenu aproprijacije i dobijanja odobrenja od strane Odeljenja za privredu i finansije. Tužilaštvo je izvestilo TS da je izvršilo istražne radnje i 30. septembra 2013. donelo rešenje o odbačaju krivične prijave „jer prijavljeno delo nije krivično delo, odnosno na osnovu dokaznog materijala prikupljenog u postupku preduzimanja istražnih radnji utvrđeno je da osumnjičeni kao odgovorno lice korisnika budžetskih sredstava nije stvorio obaveze niti odobrio plaćanje rashoda izdataka na teret budžeta opštine preko iznosa utvrđenog budžetom, već su indirektni korisnici budžetskih sredstava odobrili plaćanje rashoda iz sopstvenih prihoda bez zahteva za povećanje aproprijacije“. U dopisu OJT navodi se da su protiv indirektnih korisnika budžetskih sredstava zbog toga podnete krivične i prekršajne prijave, „te se u radnjama osumnjičenog ne stiču bitna obeležja prijavljenog krivičnog dela“.

**Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti** podneo je od 2010. do kraja 2013. godine 22 krivične prijave. Prema podacima koje je TS dobila od Poverenika, reč je o krivičnim delima: neovlašćeno prikupljanje ličnih podataka i falsifikovanje isprave.

Poverenik Rodoljub Šabić, u oceni za TS, ukazao je da je „indikativno postupanje javnih tužilaštava jer u nekih 20-tak slučajeva u kojima je Poverenik podnosio krivične prijave, ni u jednom slučaju nisu odbacili prijavu, ali nisu ni podigli optužne akte, zbog čega je u svim ovim slučajevima takođe nastupila zastarelost.“

Većina prijava (18) podneta je 2010. godine<sup>9</sup>, a u posmatranom periodu (2011-2013- godina) podnete su četiri prijave – VJT u Beogradu dve i OJT u Pirotu jedna u 2011, godini i jedna prijava OJT u Leskovcu 2012. godine. TS je od tih tužilaštava zatražila podatke o postupanju po prijavama.

Više javno tužilaštvo u Beogradu u odgovoru dostavljenom TS navelo je da je VJT – Posebno odeljenje za borbu protiv visokotehnološkog kriminala na osnovu jedne od te dve krivične prijave, 21. aprila 2011. godine od Odeljenja za borbu protiv visokotehnološkog kriminala Službe za borbu protiv organizovanog kriminala MUP-a Srbije podnelo zahtev za prikupljanje potrebnih obaveštenja. Potom je 13. oktobra 2011. godine zahtev za prikupljanje potrebnih obaveštenja podnet i Odeljenju za

---

<sup>9</sup> Tokom 2010. Prvom OJT u Beogradu podneto je 11, Drugom OJT u Beogradu dve krivične prijave, a po jedna OJT u Šapcu, Boru, Nišu, Subotici i Vršcu.

kontrolu zakonitosti u Policijskoj upravi za Grad Beograd. Podaci do kojih se došlo radom MUP-a, kako se navodi u odgovoru, nisu bili dovoljni za identifikaciju izvršioca krivičnog dela i pokretanje krivičnog postupka, tužilaštvo je uputilo zamolnicu za međunarodnu pravnu pomoć nadležnim organima NR Kine i Ruske Federacije, gde su registrovani internet sajtovi na kojima je objavljen snimak zbog kojeg je podneta krivična prijava<sup>10</sup>. Traženi podaci nisu dostavljeni i postupak je zbog toga još u pretkrivičnoj odnosno predistražnoj fazi.

Po drugoj prijavi, podnetoj 20. decembra 2012. godine, VJT je podnelo optužni predlog Višem sudu u Beogradu i postupak je u fazi glavnog pretresa. U odgovoru nije navedeno kada je podnet optužni predlog.

---

<sup>10</sup> TS nije imala uvid u krivičnu prijavu

## 4. Postupanje po izveštajima nezavisnih tela

### 4.1 Proaktivno delovanje tužilaštava po izveštajima nezavisnih tela

**Proaktivno delovanje tužilaštva u borbi protiv korupcije** je bila jedna od važnih preporuka izveštaja o napretku Srbije iz 2012. godine<sup>11</sup>. Značaj koji je ovom pitanju dat u izveštaju za 2013. je još veći. I u Nacionalnu strategiju za borbu protiv korupcije (2013-2018) uvršten je, kao jedan od ciljeva „Razvijeno efikasno i proaktivno postupanje u otkrivanju i krivičnom gonjenju koruptivnih krivičnih dela“. Međutim, nasuprot predlozima koje je TS davala tokom izrade ovih akata, propuštena je prilika da se preciznije definišu dužnosti istražnih organa za proaktivno postupanje.

Proaktivno delovanje, između ostalog, podrazumeva da tužilaštvo ne čeka na podnošenje krivične prijave, već samo pokušava da utvrdi moguće kršenje zakona, na osnovu dostupnih podataka. Proaktivno postupanje dobija posebno na značaju u kontekstu činjenice da manje od 1% slučajeva korupcije ikada bude prijavljeno istražnim organima, zbog čega se mere za povećanje broja otkrivenih i istraženih slučajeva korupcije nalaze u srži svake državne akcije koja treba da dovede do ozbiljnog pomaka u borbi protiv korupcije.<sup>12</sup>

Transparentnost Srbija, u okviru projekta „Monitoring sankcionisanja kršenja antikorupcijskih propisa“, pratila je kako javna tužilaštva u Srbiji postupaju po krivičnim prijavama koja podnose nezavisna tela, ali i kako su reagovala na objavljivanje redovnih i vanrednih izveštaja iz oblasti rada nezavisnih tela. Naime, Agencija za borbu protiv korupcije, Državna revizorska institucija i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti objavljuju redovne godišnje izveštaje o radu, izveštaje o reviziji (DRI), kao i posebne izveštaje o stanju u pojedinim oblastima značajnim sa stanovišta borbe protiv korupcije (izveštaji ACAS o stanju u zdravstvu, o izdavanju udžbenika itd.).

Kako bismo utvrdili šta tužilaštva podrazumevaju pod proaktivnim delovanjem i da li uopšte izveštaje nezavisnih tela shvataju kao materijal na osnovu kojeg je moguće pokrenuti postupak, Transparentnost Srbija je tražila od svih osnovnih (34) i viših (26) tužilaštava u Srbiji informaciju da li su tokom 2011, 2012. i 2013. godine od Agencije za borbu protiv korupcije, Državne revizorske institucije ili Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka od ličnosti dobili godišnji izveštaj o radu ili bilo koji drugi dokument koji nema karakter prijave, a u kojem bi se ukazivalo na kršenje zakona kao i da li su na drugi način upoznati sa sadržajem takvog dokumenta, te da li su pokrenuli krivični postupak ili podneli zahtev za pokretanje prekršajnog postupka.

Dobijeni su odgovori od ukupno 54 tužilaštava – 24 viših i 30 osnovnih<sup>13</sup>. Ukupno 40 tužilaštava (18 viših i 22 osnovna) je odgovorilo da nije dobilo bilo kakve dokumente koji bi mogli ukazivati na krivična dela, te da se nisu ni na drugi način (putem interneta i slično) informisali o aktivnostima nezavisnih organa na osnovu kojih bi mogli pokrenuti postupke.

---

<sup>11</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2012/package/sr\\_rapport\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/sr_rapport_2012_en.pdf) Further efforts are needed to adopt a more proactive approach to investigating and prosecuting corruption

<sup>12</sup> Nasuprot tome, Akcioni plan za sprovođenje antikorupcijske strategije, kao indikator uspeha proaktivnog delovanja, postavlja neprimereno neambiciozan cilj: *Број поступака за кривична дела са елементима корупције који су резултирали пресудама увећан за 30% до краја 2017. године, у односу на 2012. годину.*

<sup>13</sup> Nisu odgovorili samo VJT Kosovska Mitrovica, OJT Kosovska Mitrovica, OJT Pančevo, OJT Paraćin i OJT Smederevo, dok je Više tužilaštvo u Prokuplju uputilo TS da podatke koji se odnose na njihov rad traži od Republičkog javnog tužilaštva.

Međutim, podaci dobijeni od DRI ukazuju da je sedam tužilaštava koja su odgovorila da nisu dobili bilo kakve izveštaje, prethodnih godina od DRI dobijalo izveštaje o revizijama završnih računa gradova ili javnih preduzeća na teritoriji njihove jurisdikcije<sup>14</sup>.

Već ova činjenica ukazuje da **tužilaštva izveštaje o reviziji** u kojima se pobrajaju brojna kršenja Zakona o javnim nabavkama, Zakona o budžetskom sistemu i drugih propisa, **ne prepoznaju kao materijal na osnovu kojeg bi mogli da postupaju**, npr. radi ispitivanja postojanja zloupotrebe službenog položaja, nenamenskog trošenja budžetskih sredstava ili drugih krivičnih dela.

Četiri tužilaštva (dva viša i dva osnovna) naveli su da su se o izveštajima nezavisnih tela informisali ali da nisu samoinicijativno pokrenuli postupke. Među ovim tužilaštvima su dva koja su postupala po krivičnim prijavama dostavljenim od nezavisnih tela (OJT Leskovac, krivična prijava koju je ACAS podnela RJT, a koja je prosleđena OJT Leskovac i OJT Pirot kojoj je DRI podnela krivične prijave), što ukazuje da **je podnošenje krivičnih prijava rezultiralo većim interesovanjem tužilaštava za aktivnosti nezavisnih organa** i praćenjem izveštaja koje objavljuju na svojim sajtovima.

Od tužilaštava koja su odgovorila da nisu dobili bilo kakve izveštaje prethodnih godina od DRI, a dobijala su izveštaje o revizijama završnih računa gradova ili javnih preduzeća na teritoriji njihove jurisdikcije, zatražene su dodatne informacije. U odgovorima koji su dobijeni navodi se da su izveštaj o reviziji razmatrani i da nije nađen osnov za dalje postupanje tužilaštva ili su bili navedeni podaci o prijavama koje je, povodom nalaza iz tih izveštaja, podnela DRI. U nekim slučajevima "traje prikupljanje dodatnih informacija":

Od Prvog OJT u Beogradu traženi su podaci o postupanju u vezi sa informacijama o nalazima iz izveštaja koje je tom tužilaštvu DRI dostavila u sedam navrata, od 25. januara 2011. do 7. marta 2013. godine (uz nekoliko dopuna). Tužilaštvo je u odgovoru navelo podatke o postupanju u tri tražena slučaja kao i u dva slučaja za koja nisu traženi podaci jer su dobijeni u prvobitnom odgovoru, dva meseca ranije.

Postupajući po informaciji o nalazima iz izveštaja o reviziji finansijskih izveštaja i pravilnosti poslovanja JAT Airways za 2010. godinu (dostavljena tužilaštvu 20. jula 2012. godine), Prvo OJT je, nakon što je primilo više dopuna izveštaja od DRI i Tužilaštva za organizovani kriminal, **uputilo više zahteva** za prikupljanje potrebnih obaveštenja i radi obrade tih zahteva **više puta urgiralo organima kojima su zahtevi bili upućeni**. Konačno, 9. maja 2013. godine, Prvo OJT je Prvom osnovnom sudu u Beogradu uputilo predlog za preduzimanje određenih istražnih radnji, po tom predlogu je postupljeno i spisi su 14. oktobra 2013. vraćeni Prvom OJT, koje je MUP-u Srbije (Odeljenju za suzbijanje privrednog kriminala u PU Beograd) uputilo 12. novembra 2013. zahtev za prikupljanje potrebnih obaveštenja.

U slučaju informacije o pravilnosti poslovanja Puteva Srbije u 2010. godini, Prvo OJT je prikupljalo potrebna obaveštenja i 3. septembra 2012. godine zaključilo da nema osnova za eventualno pokretanje krivičnog postupka protiv bilo kog lica zbog krivičnog dela nesavestan rad u službi niti bilo kog drugog krivičnog dela za koje se gonjenje preduzima po službenoj dužnosti. O tome je 16. oktobra 2012. obavestena DRI.

---

<sup>14</sup> Od tih sedam tužilaštava zatražene su dodatne informacije – da li su dobila izveštaje i ako jesu, da li su ih razmatrali i utvrdili ima li elemenata za pokretanje krivičnih postupaka. DRI je izveštaje dostavljala i na adrese dva tužilaštva koja nisu odgovorila na zahtev TS.

Povodom informacije DRI od 7. marta 2013. o poslovanju Gradske čistoće Beograd u 2011, Prvo OJT je 30. aprila 2013. uputilo zahtev MUP-u (Prvo odeljenje Uprave kriminalističke policije PU Beograd) za prikupljanje potrebnih obaveštenja i na zahtev za sada nije odgovoreno.

Prvo OJT nije ni iz drugog „pokušaja“ odgovorilo TS o postupanju po informaciji od 25. januara 2011. o nalazima iz izveštaja o reviziji godišnjeg finansijskog izveštaja Ministarstva životne sredine i Ministarstva poljoprivrede za 2009. godinu, informaciji od 13. januara 2012. godine o izveštaju o reviziji finansijskih izveštaja završnog računa budžeta Grada Beograda za 2010. godinu i izveštaju o reviziji finansijskih izveštaja i pravilnosti poslovanja za 2010. godinu JP Železnice Srbije, informaciji od 26. oktobra 2012. o nalazima iz izveštaja o reviziji finansijskog izveštaja i pravilnosti poslovanja Fonda za razvoj za 2010. godinu i informaciji od 21. februara 2013. o nalazima iz izveštaja o reviziji Nacrta Zakona o završnom budžetu RS za 2011. godinu.

I Drugo OJT je naknadno odgovorilo o postupanju sa izveštajem o reviziji JKP Lazarevac. Ispostavilo se da je u predistražnom postupku, odnosno po prijemu izveštaja (poslat 13. januara 2012. godine) formiran je predmet i tužilaštvo prikuplja potrebna obaveštenja preko Odeljenja za suzbijanje privrednog kriminaliteta.

Iz odgovora OJT Novi Sad potvrdilo se da tužilaštva ne deluju proaktivno i ne pokušavaju da samostalno utvrde osnov za pokretanje krivičnog ili prekršajnog postupka na osnovu dostavljenih izveštaja o reviziji. TS je od ovog tužilaštva dodatnim zahtevom tražilo podatke o postupanju po 10 izveštaja koje im je DRI poslala 13. januara 2012 (uz dodatnu informaciju o nalazima iz izveštaja o reviziji u Srbijagasu, koja je poslata 28. marta 2013. godine). OJT Novi Sad je dostavilo podatke o šest prijava za privredni prestup koje je DRI podnela zbog prestupa uočenih tokom revizije, odnosno identifikovanih u izveštajima. Na osnovu tih šest prijava tužilaštvo je podnelo Privrednom sudu optužne predloge protiv pravnih lica i odgovornih lica. U preostala četiri slučaja, kada je DRI dostavila izveštaje o reviziji, ali sama nije podnosila prijave, OJT Novi Sad je navelo da ne može da odgovori na pitanje da li je upoznato sa izveštajima, da li je utvrdilo da ukazuju na kršenja zakona i pokrenulo postupak u skladu sa nadležnošću, jer „na osnovu dostavljenih podataka nisu pronašli zahtevano“. Karakteristično u vezi sa delovanjem tužilaštva u ovom slučaju jeste da je u četiri slučaja DRI podnela prijave neposredno po dostavljanju izveštaja (JKP Gradsko zelenilo Novi Sad, JKP Stan Novi Sad, JVP Vode Vojvodine, JKP Put Novi Sad), u jednom slučaju (JP Sportski i poslovni centar Vojvodina) čak i pre dostavljanja izveštaja o reviziji tužilaštvu, dok je u slučaju Srbijagasa, izveštaj o reviziji dostavljen u januaru 2012. godine, a prijavu za privredni prestup DRI je podnela u aprilu 2013. godine. Tokom 15 meseci, tužilaštvo nije uočilo elemente za pokretanje postupka.

Sličan odgovor dobijen je od OJT Zaječar, kojem je DRI u januaru 2012. godine dostavila izveštaj o reviziji finansijskih izveštaja završnog računa budžeta Grada Zaječara za 2010. godinu. S obzirom da je DRI uz izveštaj dostavila i tri prijave za privredni prestup, tužilaštvo je šest meseci kasnije podnelo optužne predloge Privrednom sudu.

OJT Kraljevo je pet meseci nakon što je primilo izveštaj o reviziji finansijskih izveštaja završnog računa budžeta Grada Kraljeva za 2010. godinu zatražilo od PU Kraljevo da prikupi potrebna obaveštenja. Četrnaest meseci kasnije (7. oktobra 2013) PU Kraljevo je obavestilo OJT Kraljevo da su izveštaj u vezi sa okolnostima čija je provera tražena dostavili Višem javnom tužilaštvu u Kraljevu.

Konačno, tri OJT (Jagodina, Užice i Kikinda) koja su u prvobitnom odgovoru naveli da nisu primili bilo kakve izveštaje ili dokumente koji bi ukazivali na kršenje zakona, u dodatnom odgovoru su naveli da su razmatrali izveštaje revizora i utvrdili da nema mesta pokretanju krivičnog postupka. U dva slučaja je utvrđeno da nema osnova za pokretanje niti prekršajnog postupka, dok je u slučaju revizije poslovanja JKP Duboko Užice sama DRI pokrenula prekršajni postupak pred nadležnim prekršajnim sudom.

Uz činjenicu da većina tužilaštava ne istražuje da li ima mesta za pokretanje (dodatnih) postupaka u vezi sa nepravilnostima koje je otkrila DRI (i eventualno i sama podnela krivične i prekršajne prijave) dodatno zabrinjava i to da je DRI dostavila tužilaštvima informacije o samo manjem broju revizija koje je sprovedela, te da je i zbog tog razloga ostao neiskorišćen ogroman prostor za proaktivno delovanje tužilaca. DRI je, naime, dostavila oko 30 izveštaja o sprovedenim revizijama i merama koje je sama preduzela u vezi sa sankcionisanjem nepravilnosti, a u periodu 2011-2013 **DRI je objavila gotovo 200 izveštaja o reviziji.**

S obzirom na činjenicu da podnošenje krivičnih prijava, iako je predviđeno Zakonom o DRI<sup>15</sup>, nije prevashodna svrha revizije i delovanja DRI, da revizori nemaju uvek ni ovlašćenja ni stručnost potrebnu da bi se utvrdilo da li je počinjeno neko krivično delo, jasno je da **postoji ogroman prostor i potreba za proaktivnim delovanjem tužilaštva.** Utoliko pre, ako se ima u vidu da tužilaštvo ne mora nužno da pokreće samo postupke zbog krivične odgovornosti, već je ovlašćeno i da podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka.

U praksi je situacija obrnuta – registrovali smo **primer tužilaštva koje je, po dobijenom izveštaju o sprovedenoj reviziji, proveravalo da li je DRI ispunila svoju obavezu** da podnese prekršajne i/ili krivične prijave.

OJT U Kragujevcu je, naime, nakon što joj je DRI dostavila izveštaj o reviziji finansijskih izveštaja završnog računa budžeta Grada Kragujevca, tražilo od DRI obaveštenje šta je otkriveno u postupku kontrole (iako je upravo to što je otkriveno sastavni deo izveštaja) i da li je institucija podnela zahteve za pokretanje prekršajnog postupka ili krivične prijave ukoliko je otkrila činjenice koje ukazuju na prekršaj ili krivično delo.

Tužilaštvo je dobilo odgovor da je DRI podnela šest zahteva za pokretanje prekršajnih postupaka i tu je, bar kako se može zaključiti prema odgovoru dostavljenom TS, prestalo interesovanje tužilaštva za pomenuti izveštaj.

## **4.2 Višegodišnje „prikupljanje podataka“**

Osnovno tužilaštvo u Kruševcu je u januaru 2012. godine dobilo od DRI izveštaj o reviziji finansijskih izveštaja završnog računa Grada Kruševca za 2010. godinu i izveštaj o reviziji finansijskih izveštaja i pravilnosti poslovanja Toplane u Kruševcu. Tužilaštvo je dalo nalog Policijskoj upravi Kruševac da prikupi obaveštenja po tim izveštajima i, kako se navodi u odgovoru OJT Transparentnosti Srbija, te provere su u toku i do sada nisu pokrenuti postupci. Jedan zahtev za pokretanje prekršajnog postupka i prijavu za privredni prestup podnela je u međuvremenu DRI.

Višegodišnja provera podatka i prikupljanje informacija traje i u Šapcu. OJT je u novembru 2011. dobilo od DRI izveštaj o reviziji finansijskih izveštaja završnog računa budžeta Grada Šapca i po tom izveštaju se „prikupljaju obaveštenja preko Policijske uprave u Šapcu i drugih organa, radi razmatranja da li postoje osnovi krivične odgovornosti u konkretnom slučaju“. U slučaju krivične

---

<sup>15</sup> Član 41.

Institucija je dužna da bez odlaganja podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno podnese krivičnu prijavu nadležnom organu, ako u postupku revizije otkrije materijalno značajne radnje koje ukazuju na postojanje elemenata prekršaja odnosno krivičnog dela.

Institucija je dužna da obavesti javnog pravobranioca o slučajevima kada je radnjom subjekta revizije, odnosno pravnog lica koje posluje sa subjektom revizije, naneta šteta javnoj imovini.

Organi iz st. 1. i 2. ovog člana, dužni su da o svojim odlukama obaveste Instituciju.



prijave, koju je podnela Agencija za borbu protiv korupcije, državni organi su bili efikasniji – OJT je dostavilo istražnom sudiji predlog za preduzimanje istražnih radnji.

Što se tiče informacija Agencije o predstavkama građana i drugim izveštajima u kojima se ukazuje na moguća krivična dela, tužilaštva takođe najčešće navode da su **zatražila „prikupljanje dodatnih informacija“ i da će o daljem postupanju odlučiti kada dobiju tražene informacije.**

Tako je Više tužilaštvo u Beogradu u protekle tri godine dobilo četiri izveštaja od Agencije za borbu protiv korupcije i jedan od DRI. Jedan izveštaj Agencije prosleđen je Prvom osnovnom tužilaštvu, a u preostala četiri slučaja zatraženo je od policije da prikupi potrebna obaveštenja.

I Više javno tužilaštvo u Subotici dobilo je dva podneska od Agencije – jedan u 2011. i drugi u 2012. godini. U oba slučaja još traje „postupak prikupljanja potrebnih obaveštenja radi provere navoda podneska“.

Ukupno devet tužilaštava je navelo da je dobilo izveštaje nezavisnih tela ili druge informacije koje ukazuju na krivična dela.

Najaktivnije (iako ne i „proaktivno“) bilo je Prvo osnovno tužilaštvo u Beogradu, koje je odgovorilo je da je u tri navrata dobilo izveštaje od DRI, ali podaci koje je DRI dostavila TS pokazuju da su tom tužilaštvu izveštaji dostavljani u još sedam navrata, o čemu je TS zatražila i dobila dodatne informacije (opširnije u gornjem delu analize). Ipak, Prvo osnovno javno tužilaštvo postupalo je po dobijenim izveštajima, što proizilazi iz dostavljenih materijala. U slučaju izveštaja o reviziji finansijskog izveštaja Ministarstva životne sredine za 2010. godinu, predmet je ustupljen Višem tužilaštvu.

Informacija DRI u vezi sa proverama o trošenju sredstava u Beogradskom vodovodu i kanalizaciji zavedena je u Prvom OJT i po njoj se postupa u prekrivičnom postupku, a u jednom slučaju (informacije o reviziji finansijskih izveštaja Ministarstva za infrastrukturu i Ministarstva spoljnih poslova za 2011. godinu, koje su primljene 11. februara 2013), predmet je ustupljen na nadležnost Tužilaštvu za organizovani kriminal.

Iz Tužilaštva za organizovani kriminal TS je, međutim, dostavljen odgovor da je ta informacija 31. maja 2013. dostavljena Tužilaštvu za organizovani kriminal, ali da je ono 15. oktobra 2013. vratilo Prvom OJT kao nadležnom.

Taj slučaj izaziva nedoumicu, jer je u odgovoru na dodatna pitanja upućena Prvom OJT, u vezi sa drugim izveštajima DRI koja nisu bila pomenuta u prvobitnom odgovoru, stigla i nova informacija u vezi sa slučajem revizije u Ministarstvu za infrastrukturu i Ministarstvu spoljnih poslova. U novom odgovoru Prvog OJT navodi se, naime, da je to tužilaštvo uputilo više zahteva za prikupljanje potrebnih obaveštenja i to DRI, Ministarstvu saobraćaja, Ministarstvu spoljnih poslova i Tužilaštvu za organizovani kriminal, a „na pojedine zahteve do današnjeg dana nije odgovoreno“.

OJT Niš je u tri slučaja, razmatrajući dostavljene izveštaja o reviziji, zaključilo da nema mesta pokretanju krivičnog postupka. OJT Niš je, međutim, postupalo po krivičnoj prijavi DRI podnetoj na osnovu nalaza revizije u JKP Medijana Niš.

### 4.3 Javna pravobranilaštva

Državna revizorska institucija dostavljala je izveštaje o reviziji, pored subjekata revizije i tužilaštava i nadležnim javnim pravobranilaštvima. Zakonom o Državnoj revizorskoj instituciji (član 39, stav 17) propisano je, naime da se izveštaj o reviziji dostavlja revidiranom subjektu, odgovornom licu revidiranog subjekta iz vremena na koje se odnosi obavljena revizija, Skupštini i "drugim organima za koje Savet (DRI) oceni da treba da budu obavješteni o nalazima revizije". Članom 41 Zakona o DRI propisana je, u stavu 1, obaveza DRI da bez odlaganja podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno podnese krivičnu prijavu nadležnom organu, ako u postupku revizije otkrije materijalno značajne radnje koje ukazuju na postojanje elemenata prekršaja odnosno krivičnog dela. U stavu 2 tog člana propisana je obaveza DRI da "obavesti javnog pravobranioca o slučajevima kada je radnjom subjekta revizije, odnosno pravnog lica koje posluje sa subjektom revizije, naneta šteta javnoj imovini".

TS je pokušala da utvrdi da li su i na koji način, javna pravobranilaštva postupala po prijemu tih izveštaja. Zahtev za dostavljanje podataka o postupanju po izveštajima poslat je na adrese ukupno 17 javnih pravobranilaštva<sup>16</sup>

**Prikupljeni odgovori ukazuju na različito tumačenje osnova dostavljanja izveštaja, kao i na različito poimanje uloge javnog pravobranilaštva i njegovih ovlašćenja, u zavisnosti od osnova dostavljanja, kao i ovlašćenja same Državne revizorske institucije.**

Gradskom javnom pravobranilaštvu u Novom Sadu su 17. januara 2012. godine dostavljeni "radi upoznavanja i preduzimanja mera iz nadležnosti" izveštaji o reviziji završenog računa budžeta Grada Novog Sada za 2010. godinu, i izveštaji o reviziji finansijskih izveštaja šest gradskih javnih preduzeća. U dopisu pravobranilaštva TS naglašeno je da su izveštaji iz DRI dostavljeni pravobranilaštvu na osnovu člana 39, stav 17, tačka 4, te je pravobranilaštvo, kao zakonski zastupnik organa jedinice lokalne samouprave navedeni dopis (DRI) sa svim izveštajima (o reviziji) u prilogu 7. februara 2012. prosledio Službi izvršnih organa Grada Novog Sada. Pravobranilaštvo je dalje u dopisu TS ukazalo na obavezu DRI da podnese prekršajne odnosno krivične prijave ako otkrije radnje koje ukazuju na postojanje prekršaja ili krivičnog dela i zaključilo da "dostavljanje obavještenja (o rezultatima revizije) javnom pravobranilaštvu ima smisla u slučaju da je revizorska institucija podnela prekršajnu ili krivičnu prijavu, pa se utvrdi da je Grad Novi Sad oštećen. Tek u eventualnom krivičnom postupku proizilazila bi obaveza ovog pravobranilaštva da po pozivu suda učestvuje u postupku i postavi odštetni zahtev".

Pravobranilaštvo je stoga protumačilo da se samo u tom slučaju može govoriti o nadležnosti pravobranilaštva, dok je primenom odredbe iz člana 39 Zakona o DRI pravobranilaštvo obavješteno, ali nema mesta za postupanje po dopisu.

Sličan odgovor TS je dobila i od Gradskog javnog pravobranilaštva u Beogradu. Ukazano je da je izveštaj o reviziji završnog računa Grada Beograda dostavljen u skladu sa članom 39, stav 17, tačka 4 Zakona o DRI. Karakteristično je da je ovo pravobranilaštvo član 41 stav 1 protumačilo tako da DRI ima "isključivu nadležnost za pokretanje prekršajnog i krivičnog postupka". Zakon o DRI, međutim, propisuje obavezu DRI, ali ne i "isključivu" nadležnost. S druge strane, iako je DRI povodom nalaza revizije finansijskih izveštaja završnog računa Grada Beograda podnela više zahteva za pokretanje

---

<sup>16</sup> Zahtevi za pristup informacijama od javnog značaja su upućeni Republičkom javnom pravobranilaštvu, Pokrajinskom pravobranilaštvu u Novom Sadu i pravobranilaštvima u Smederevu, Novom Sadu, Jagodini, Beogradu, Kraljevu, Šapcu, Zaječaru, Bečeju, Kragujevcu, Kikindi, Nišu, Lazarevcu, Užicu, Kruševcu, i Despotovcu.

prekršajnih postupaka i krivičnih prijava, gradsko pravobranilaštvo nije analiziralo svoju ulogu u krivičnim postupcima ili razmatranje štete učinjene po budžet Grada Beograda.

DRI je Republičkom javnom pravobranilaštvu dostavila izveštaj o reviziji završnog računa budžeta Republike Srbije kao i izveštaje o reviziji finansijskih izveštaja i pravilnosti poslovanja za 2010. godinu za JAT Airways, JP Putevi Srbije i JP Železnice Srbije. U dopisu TS, pravobranilaštvo je navelo da "nisu preduzete nikakve radnje", ali je "posebno napomenuto" da Republičko javno pravobranilaštvo nije zakonski zastupnik ni jednog od navedenih javnih preduzeća.

Na drugačije poimanje uloge pravobranilaštva u vezi sa izveštajem DRI ukazuje odgovor koji je TS dobila od Opštinskog javnog pravobranilaštva u Despotovcu, kojem je dostavljen izveštaj o reviziji finansijskih izveštaja i pravilnosti poslovanja JP za podzemnu eksploataciju uglja Resavica u restrukturiranju za 2010. godinu. Po prijemu dopisa, pravobranilaštvo je tražilo dostavu mišljenja od šefa Odeljenja za privredu, finansije, javne delatnosti i budžetske fondove Opštinske uprave Despotovac. U formulaciji zahteva, kojim je traženo stručno mišljenje u vezi sa izveštajem, važan je deo u kojem se traži "poseban osvrt na eventualne obaveze JP za PEU Resavica prema opštini Despotovac u pogledu poreza, naknada i slično".

Pravobranilaštvo je, po prijemu odgovora od šefa odeljenja, zaključilo da nema nadležnosti za dalje postupanje, ali sam odgovor ukazuje na bitne detalje u vezi sa revizijom i zaštitom javnog interesa odnosno javne imovine.

U odgovoru se naime ukazuje da je JP Resavica republičko preduzeće i lokalna samouprava nema formalnih mogućnosti uticaja na donošenje normativnih odluka i njihovo sprovođenje. "Međutim, pitanje obaveza JP PEU prema lokalnim javnim prihodima u izveštaju revizora nije obuhvaćeno ni u jednom delu, a u izveštajnom periodu je taj iznos značajan i sigurno, da se revizija bavila time, bilo bi osnova za utvrđivanje netačnog prikazivanja pojedinih računovodstvenih pozicija kao i završnog rezultata poslovanja, u kom slučaju bi naše mišljenje bilo relevantno", navodi se u odgovoru opštinskog odeljenja. U odgovoru se pretpostavlja da se revizor tim potraživanjima nije bavio jer nisu ni evidentirana, pa je zbog toga potrebno da propisane mere preduzme Odeljenje lokalne poreske administracije.

Pravobranilaštvo Gradske opštine Lazarevac, kome je DRI dostavila izveštaj o reviziji u JKP Lazarevac, odgovorilo je TS da je za nadzor nad radom direktora JKP, unutrašnji nadzor i kontrolu finansijskih izveštaja nadležan Nadzorni odbor JKP, pa je, prema tumačenju pravobranilaštva, nadležan i za postupanje po izveštaju Državnog revizora.

U ostalim odgovorima koje je TS dobila od javnih pravobranilaštava konstatuje se da se nijedna preporuka iz izveštaja nije odnosila na pravobranilaštvo (Bečej, Kruševac, Jagodina), da su otklonjeni nedostaci na osnovu preporuka revizora koje su se odnosile na pravobranilaštvo (Pokrajinsko pravobranilaštvo Vojvodine i gradsko Kragujevac) odnosno da je u izveštaju konstatovano da finansijski izveštaj završnog računa daje istinit i objektivan prikaz stanja imovine i obaveza, iskazanih prihoda i primanja i rashoda i izdataka (Grad Niš). U jednom slučaju (Užice) ispostavilo se da pravobranilaštvo nije primilo izveštaj DRI jer je poslat na pogrešnu adresu (Gradskoj upravi), dok je iz Opštinske uprave Kikinda saopšteno da u toj opštini ne postoji javno pravobranilaštvo.

**Iz svih odgovora se može zaključiti da DRI dostavlja izveštaje javnim pravobranilaštvima u skladu sa članom 39. stav 17, kako bi se upoznali sa izveštajima, što se u pravobranilaštvima tumači da ne postoji obaveza za pokretanje postupka za utvrđivanje eventualne štete po budžet lokalne samouprave, nastale kršenjem propisa koja su uočena u izveštaju revizora. To je slučaj čak i kada su zbog prekršaja podnošene prekršajne i krivične prijave.**

U vezi sa ovim, potrebno je razjasniti i pravno pitanje, uređenja zaštite javnog interesa, kada je on povređen postupanjem ili nepostupanjem od strane javnih preduzeća. Aktuelna situacija, u kojoj Državna revizorska institucija dostavlja javnim pravobraniocima svoje izveštaje koji jasno ukazuju na štetu nastalu postupcima republičkih, pokrajinskih ili lokalnih javnih preduzeća, a javni pravobranioци se smatraju nenadležnima za dalje postupanje je očigledno apsurdna. Umanjeni prihodi ili uvećani troškovi javnih preduzeća odražavaju se, makar posredno negativno i na budžet ili javnu imovinu. Zbog toga postoje snažni razlozi da se dalje postupanje javnih pravobranilaca sa izveštajima DRI koji ukazuju na ovakve pojave zakonski precizira. U najmanju ruku, trebalo bi kroz koordinacioni sastanak DRI sa javnim pravobraniocima utvrditi mehanizme postupanja ove dve institucije koje će dostavljanje izveštaja učiniti smislenijim.

## 5. Eksterna revizija

Zakon o budžetskom sistemu propisuje (član 92) da završni računi budžeta lokalnih vlasti podležu eksternoj reviziji i da je vrši Državna revizorska institucija, u skladu sa zakonom kojim se uređuje nadležnost Državne revizorske institucije (Zakon o DRI).

Izuzetno, međutim, eksternu reviziju budžeta lokalnih vlasti, može, uz saglasnost Državne revizorske institucije, na osnovu odluke skupštine lokalnih vlasti, da obavi i lice koje ispunjava uslove za obavljanje poslova revizije finansijskih izveštaja propisane zakonom kojim se uređuje računovodstvo i revizija.

S obzirom na to da sadašnji kapaciteti omogućavaju DRI da obavi reviziju završnih računa u dvadesetak jedinica lokalne samouprave (21 za 2011. i 24 za 2012. godinu), jasno je da je ogromna većina jedinica lokalne samouprave usmerena na „komercijalnu“ eksternu reviziju.

Transparentnost Srbija pokušala je u okviru ovog projekta, da utvrdi na koji način su organi lokalne samouprave postupali sa izveštajima revizorskih kuća koje su radili reviziju finansijskih izveštaja, da li su pokretani postupci za utvrđivanje odgovornosti i sankcionisanje za utvrđene nepravilnosti i da li je te izveštaje pregledala DRI kako bi uradila dodatne postupke revizije ili pokrenula eventualne postupke za sankcionisanje.

Zakon o DRI, naime, u članu 35 predviđa da „za izvršenje svog programa revizije, (Državna revizorska) Institucija može da koristi izveštaje o izvršenoj reviziji koja su izdala komercijalna preduzeća za reviziju, odnosno na osnovu tih izveštaja da planira dodatne postupke kod subjekta revizije“.

Prema podacima koje je TS dobila od DRI, u 2012. godine DRI je dala saglasnost za 58 gradova, opština i gradskih opština za vršenje eksterne revizije, za šest koje su uputila zahtev, saglasnost nije data, dok 153 nisu tražile saglasnost za obavljanje eksterne revizije.

U 2013. godini značajno je veći broj lokalnih vlasti koje su tražile saglasnost. DRI je dala saglasnost za 100 gradova, opština i gradskih opština za vršenje eksterne revizije, za 24 koje su uputila zahtev, saglasnost nije data, dok 49 nisu tražile saglasnost za obavljanje eksterne revizije.

Od pojedinih opština koje su dobile saglasnost, TS je tražila podatke o postupanju sa izveštajima<sup>17</sup>. Odgovori su u većini slučajeva bili formalni, ali se uočava da su izveštaje, kao sastavni deo završnog računa, razmatrala opštinska (gradska) veća, a potom skupštine opština (gradova). U jednom slučaju u odgovoru je navedeno da je revizorska kuća ukazala na određene nepravilnosti u svom mišljenju (opština Bor, isplata plata zaposlenima u opštinskoj upravi koje nisu u skladu sa važećim propisima i obaveza navođenja cene po minuti i satnice prilikom ugovaranja sa informativnim kućama ugovora o predstavljanju javnosti o radu opštine). U istom odgovoru je, međutim, navedeno da nije pokrenut postupak za utvrđivanje odgovornosti za učinjene propuste.

Na osnovu svih prikupljenih podataka nameće se utisak da eksterna komercijalna revizija ne može biti u punom obimu zamena za reviziju koju vrši DRI. Čak i kada su ove revizije po obimu i zadacima slične, očigledno je da se znatno razlikuju u efektima, naročito kada je reč o odgovornosti za utvrđene nepravilnosti. Naime, preporuke koje da komercijalni revizor nemaju obavezujuću snagu, niti njihovo nepoštovanje povlači sa sobom mehanizme koji su predviđeni Zakonom o Državnoj revizorskoj

---

<sup>17</sup> Zahtevi za pristup informacijama od javnog značaja su upućeni sledećim opštinama i gradovima: Topola, Zaječar, Novi Sad, Jagodina, Senta, Grocka, Leskovac, Odžaci i Bor.

instituciji. U domenu sankcionisanja, nedostatak ove vrste revizije (i prednost revizije od strane DRI), jeste to što privatna revizorska kuća nije ovlašćeni organ za podnošenje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, pa takvih zahteva i nema. Problem je utoliko veći što ni unutar DRI ne postoji utvrđena praksa, niti postoji jasna zakonska obaveza, za dalje razmatranje izveštaja koje pripreme privatne revizorske kuće. Kako bi se vršenje ovih revizija od strane lokalnih samouprava učinilo smislenijim, trebalo bi na odgovarajući način urediti i dalje postupanje sa njima, ne samo od lokalnih samouprava koje su ih naručile, već i od strane DRI.

## **6. Odnos medija prema sankcionisanju kršenja zakona**

U monitoringu je analizirano pisanje štampanih medija o prekršajnim postupcima po zahtevima za pokretanje prekršajnih postupaka i krivičnim prijavama koje su podnela nezavisna tela, prvenstveno Agencija za borbu protiv korupcije i Državna revizorska institucija. Monitoring nije bio strogo ograničen samo na vesti u kojima se izričito pominju prekršajne i krivične prijave i njihovi ishodi, s obzirom da je takvih vesti bilo relativno malo, već i vesti iz oblasti delovanja nezavisnih organa koje bi mogle ili koje bi trebalo da rezultiraju zahtevima i/ili krivičnim prijavama ili da podstaknu javnost i medije da pokrenu pitanje sankcionisanja.

Posmatrane su i vesti o delovanju Uprave za javne nabavke u vezi sa utvrđenim nepravilnostima u javnim nabavkama, kao i vesti u vezi sa delovanjem Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti – u vezi sa zahtevima koje je taj organ podneo ili odgovornosti drugih nadležnih za podnošenje zahteva za pokretanje prekršajnih postupaka zbog kršenje propisa iz oblasti delovanja Poverenika<sup>18</sup>.

U analiziranom uzorku bili su svi relevantni nacionalni, regionalni i lokalni listovi, a monitoringom je, za period 30. decembar 2011. – 31. decembar 2013. godine<sup>19</sup>, zabeleženo 597 vesti iz ukupno 22 lista.

### **6.1 Agencija za borbu protiv korupcije – bez vesti o kaznama**

U vezi sa delovanjem Agencije za borbu protiv korupcije bilo je 369 vesti. Najveći deo, međutim, bio je posvećen procedurama, rokovima – od rokova za podnošenje izveštaja o imovini i prihodima, preko rokova za podnošenje izveštaja o poklonima, pa do rokova za podnošenje godišnjih izveštaja stranaka i izveštaja o finansiranju kampanje. U tu kategoriju spadaju i vesti u kojima se najavljuju kontrole izveštaja ili vesti o troškovima kampanje, ali bez pomena zahteva za pokretanje prekršajnih postupaka. Takvih vesti bilo je ukupno 171 – 106 u 2012. godini i 65 u 2013. Najviše ovakvih vesti objavili su listovi Novosti, Danas, Blic i Dnevnik.

**Karakteristično za gotovo sve medije jeste da periodično prenose najave da uskoro ističe neki od rokova, da se nekoliko dana po isteku roka raspituju koliko je funkcionera ili partija ispunilo svoju obavezu, a da se potom gotovo uopšte ne postavlja pitanje sankcionisanja onih koji tu obavezu nisu ispunili.** Ovo je posebno bilo uočljivo u izornoj 2012. godini, kada je Agencija značajno kasnila u sankcionisanju partija zbog nepodnošenja godišnjih izveštaja i kašnjenja ili nepodnošenja izveštaja o finansiranju kampanje (što je bio jedan od razloga za smenjivanje direktorke Agencije, u novembru 2012.), a mediji nisu postavljali pitanje zbog čega Agencija ne radi ažurno svoj posao.

I dok je, međutim, za oblast prijavljivanja imovine i finansiranja stranaka Agencija na koncu pokretala postupke, podnosila zahteve za pokretanje prekršajnih postupaka i krivične prijave, a mediji o tome ipak izveštavali, postoje oblasti poput prijavljivanja poklona o kojima su objavljivane isključivo vesti o rokovima, ali niti jedna vest o tome da li je kontrolisano ispunjavanje ove obaveze, tačnost podnetih zahteva i da li su eventualno sankcionisani prekršiooci.

---

<sup>18</sup> U posmatranom periodu bilo je, naravno, daleko više vesti o delovanju navedenih organa i tela, ali su u monitoringu analizirane one koje su u direktnoj ili indirektnoj vezi sa prekršajnim i krivičnim postupcima.

<sup>19</sup> Monitoring je obuhvatio i poslednja dva dana 2011. godine, s obzirom da je DRI 29. decembra 2011. predstavila izveštaj o revizijama sprovedenim u toj godini. Statistički su te vesti analizirane kao deo paketa za 2012. godinu.

Medijima, posebno tabloidima, bili su zanimljivi podaci o prijavljenoj imovini i prihodima pojedinih funkcionera, insistirali su na rasvetljavanju nekih podataka, a prema objavljenim vestima može se zaključiti i da je Agencija u više navrata pokretala postupke provere po službenoj dužnosti, na osnovu podataka objavljenih u medijima. Takvih vesti bilo je 60 u periodu koji monitoring pokriva (13 u 2012. i 47 u 2013. godini), najviše u Kuriru, Informeru i Alo. Među ovim vestima mogu se, uslovno, razdvojiti dve kategorije – one u kojima se samo prenose podaci o imovini funkcionera iz registra Agencije i vesti u kojima se ukazuje na eventualno neprijavlivanje imovine, odnosno optužuju funkcioneri da su prikrili podatke o imovini. U ovu drugu kategoriju spadaju vesti o Milanu Markoviću, Draganu Šutanovcu i Jeleni Trivan, protiv kojih je Agencija vodila postupke odnosno podnela prijave.

Upravo na primerima ovih funkcionera uočava se šablon po kome mediji najčešće prate postupanje Agencije i nadležnih organa (prekršajnih sudova, tužilaštava) po pitanju kršenja odredbi o prijavljivanju imovine.

Mediji, iz nepoznatih izvora, "otkriju" neprijavljenu imovinu funkcionera, postave pitanje šta radi Agencija, optužuju je za sporo postupanje, a kada Agencija posle sprovedenog postupka podnese prijavu, bilo prekršajnu ili krivičnu, ta tema se prati sporadično. U slučaju bivšeg ministra Šutanovca, posle velikog publiciteta koji je dat otkriću da poseduje suvlasnički udeo u stanu u izgradnji koji nije prijavio, samo pet medija prenelo je saopštenje Agencije da je podneta krivična prijava, jedan medij objavio je potom vest da je prijava stigla u tužilaštvo, jedan list da je bivši ministar dao iskaz, i u tabloidima se pojavilo nekoliko tekstova sa podacima iz istrage usmerenim protiv Šutanovca, koji nisu, međutim, bili povezani sa prijavom koju je podnela Agencija. Konačno, vest o podizanju optužnice objavljena je u četiri lista.

Još ilustrativniji je slučaj bivšeg ministra Milana Markovića, protiv kojeg je Agencija podnela zahtev za pokretanje prekršajnog postupka jer nije na vreme prijavio podatak o promeni imovine (vlasništvo nad gliserom). Vest da je prekršajni sud kaznio Markovića objavio je samo jedan dnevni list.

Ukupno je u posmatranom periodu, objavljeno 78 vesti o zahtevima koje je Agencija podnela zbog neprijavlivanja imovine ili kašnjenja pri prijavljivanju. U 2012. godini bilo ih je 46, a tako veliki broj u odnosu na prvu polovinu 2013. godine, posledica je toga što su mediji, po podnošenju krivičnih prijavi protiv tadašnjeg gradonačelnika Novog Sada Igora Pavličića i lidera LDP-a Čedomira Jovanovića, objavili veliki broj vesti u kojima su njih dvojica odgovarali na optužbe, a Pavličić i pretio tužbama protiv Agencije, pogotovo nakon što je tužilaštvo promptno odbacilo krivičnu prijavu. Vesti o izrečenim kaznama bile su sporadične, ili su se ti podaci mogli naći u okviru intervjua predstavnika Agencije.

Agencija je krajem 2012. i tokom 2013. godine intenzivirala rad na kontroli prijavljivanja učešća firmi u vlasništvu funkcionera u procesima javnih nabavki i privatizaciji. Zbog neprijavlivanja su podnošene prekršajne prijave, a o tome su objavljene samo četiri vesti u posmatranom periodu – jedna u 2012. i tri u 2013. godini.

Ako je zbog tih prekršaja bilo relativno malo zahteva, bilo ih je znatno više u drugoj oblasti - protiv političkih partija je do decembra 2013. godine podneto više od 350 zahteva za pokretanje prekršajnih postupaka zbog nedostavljanja izveštaja o finansiranju izborne kampanje za izbore u maju 2012. godine, ali je u medijima tome posvećeno malo pažnje. Objavljeno je ukupno 36 vesti (13 u 2012. godini i 23 u 2013. godini). U periodu kada su već mogli da postave pitanje zbog čega se ne sankcioniše kršenje zakona, mediji su prenosili navode Agencije o troškovima kampanje, statističke podatke. Ni u jednom listu nije se pojavila informacija da je zbog zastarevanja odbačeno prvih sedam zahteva koje je Agencija podnela protiv političkih partija zbog kršenja odredbi starog Zakona o finansiranju političkih partija, za kampanje za lokalne izbore održane u više opština 2010. godine.



Činjenica je da to iz Agencije nije saopšteno<sup>20</sup>, ali i da se ni mediji sami nisu interesovali za zahteve koji su, kada su podneti 2010. godine, izazvali veliko interesovanje javnosti.

Tek u maju 2013. godine prvi put je postavljeno pitanje postupanja Prekršajnog suda, kroz izjavu direktorke Agencije. Ona je u intervjuu za jedan dnevni list ukazala da je 2012. podneto 13 zahteva za pokretanje prekršajnih postupaka protiv političkih stranaka i da Agencija čeka obaveštenja Prekršajnog suda o toku postupka. Taj list nije dalje istraživao sudbinu tih zahteva, ali je jedan drugi list, nekoliko dana kasnije, preneo izjavu predsednika Prekršajnog suda da nijedan zahtev nije odbačen, da su formirani predmeti i da će svi biti rešeni. U drugoj polovini 2013. godine Agencija je u saopštenjima ili kroz intervjuje direktorke navodila ukupan broj podnetih zahteva i rešenih predmeta. Mediji nisu postavljali pitanje ažurnosti sudova i postupanja tužilaštava.

Ni godišnji izveštaji Agencije nisu bili povod da mediji otvore pitanje sankcionisanja za kršenje zakona. Iz izveštaja su prenošeni statistički podaci, tačnije, uglavnom su prenošene izjave predstavnika Agencije date prilikom predaje godišnjih izveštaja ili njihovog razmatranja na sednici nadležnog skupštinskog odbora. Iako bi podaci iz izveštaja mogli da posluže kao materijal za dalje novinarsko istraživanje, takav sled nije uočen.

Tabela 7: Pregled broja tekstova i tema o kojima su mediji izveštavali u vezi sa aktivnostima Agencije za borbu protiv korupcije u periodu 2012. i 2013 god.

<b>Agencija za borbu protiv korupcije</b>	januar -decembar 2012.	januar – decembar 2013.	Ukupno
Rokovi, procedure	106	65	171
Imovina, pojedinačni slučajevi	13	47	60
Prijave zbog imovine	46	32	78
Prijave protiv političkih stranaka	13	23	36
Prijave zbog neprijavlivanja učešća u javnim nabavkama	1	3	4
Godišnji izveštaji Agencije, statistika	9	4	13
Ostalo	1	6	7
<b>UKUPNO</b>	189	180	369 <sup>21</sup>

## **6.2. Državna revizorska institucija – stotine zahteva bez epiloga**

Karakteristično za izveštavanje medija o Državnoj revizorskoj instituciji<sup>22</sup> (DRI) jeste veliki broj vesti o uočenim nepravilnostima, značajna pažnja posvećena podnetim zahtevima i reakcijama na njih, ali izuzetno malo vesti o rešenim predmetima ili o činjenici da se predmeti rešavaju izuzetno sporo.

<sup>20</sup> Predstavnici ACAS o tome su pričali na okruglim stolovima o finansiranju stranaka koje je TS organizovala u više mesta u Srbiji u julu 2013. godine

<sup>21</sup> Poređenja radi, godišnje se, prema podacima pres klipinga Agencije, objavi ukupno oko 1.600 tekstova u kojima se pominje Agencija.

Od 209 vesti za 24 meseca, samo četiri su bile o tome da su prekršajni sudovi rešili slučajeve i izrekli kazne, a ukupno u 11 vesti je postavljeno pitanje sporog postupanja prekršajnih sudova ili blage kaznene politike.

Izveštajima o sprovedenim revizijama, najavama izveštaja i reakcijama na izveštaje bilo je posvećeno 125 vesti u posmatranom periodu. Od toga su 43 bile o konferencijama za novinare na kojima je revizor predstavljao više izveštaja, ili su prenošene izjave u kojima se najavljivalo predstavljanje izveštaja. U 82 vesti analizirani su pojedinačni izveštaji i nepravilnosti koje su revizori uočili. U ovim kategorijama najviše vesti objavili su listovi Danas, Novosti i Politika.

Vesti u kojima se najavljuje podnošenje zahteva, krivičnih prijava i prijava za privredni prestup, zatim o tome da su prijave podnete, kao i vesti sa reakcijama na prijave bilo je ukupno 67, pri čemu je uočljivo da je u 2012. godini značajno povećan njihov broj. U celoj 2012. godini monitoringom ih je uočeno samo 14, a u 2013. godini 53. Razlog tome delom može biti u većoj aktivnosti same DRI, ali je izvesno da su mediji počeli da iskazuju značajnije interesovanje za aktivnosti te institucije.

Ono što, međutim, nedostaje jesu vesti o postupanju po zahtevima. Činjenica je da su prekršajni sudovi izuzetno sporo postupali, pa se tako u januaru 2013. godine revizor požalio da je po 288 zahteva podnetih u prethodne tri godine izrečeno samo 14 pravosnažnih odluka. Mediji se, uz nekoliko izuzetaka, nisu bavili time zbog čega se prijave rešavaju sporo. S druge strane, revizor se nije oglašavao u slučajevima kada se izreknu pravosnažne presude, pa su mediji i javnost vrlo retko saznavali da je neki slučaj okončan.

Takvih vesti bilo je samo četiri u 24 posmatrana meseca.

Mediji su, generalno, najviše pažnje posvećivali nepravilnostima otkrivenih revizijom izveštaja pojedinih ministarstava ili javnih preduzeća, potom bi izvestili da su podnete prijave, preneli reakcije odgovornih i nakon nekoliko nedelja, za štampu bi slučaj bio zatvoren. Nalazi revizora ponovo bi se pojavili samo u slučaju da se u štampi postavi pitanje političke odgovornosti za stanje u nekom javnom preduzeću, pa bi se ponovo posle nekoliko meseci objavljivali podaci iz izveštaja o reviziji. Tako je u slučaju Puteva Srbije, izveštaj predstavljen 29. decembra 2011. godine, prijave su podnete narednog meseca, a nalazi su ponovo objavljivani u septembru i oktobru 2012. godine kada su se mediji bavili neregularnostima u tom JP. Pitanje šta se desilo sa prijavama podnetim devet meseci ranije nije postavio ni jedan medij.

DRI se tokom 2012. ni sama nije trudila da privuče mnogo pažnje na prijave koje je podnosila. Tako se u februaru 2012. desilo da mediji "saznaju" da je DRI deset dana ranije podnela 101 prekršajnu prijavu i 23 prijave za privredni prestup. U tom predizbornom periodu primetna je bila i "uzdržanost" medija – iako su početkom godine svi mediji prenosili polemiku između DRI i gradonačelnika Beograda povodom utvrđenih nepravilnosti, vest da su podnete prijave zbor tada utvrđenih nepravilnosti u martu 2012. objavio je samo jedan list. U tom periodu objavljena je i prva vest u kojoj se dovodi u pitanje postupanje tužilaštava, koja bi mogla po službenoj dužnosti da postupaju na osnovu objavljenih izveštaja DRI, ali i spremnost DRI da podnese krivične prijave. Reč je o izjavama predstavnika nevladinog sektora. Druga strana (tužilaštvo, odnosno DRI) nisu se oglašavali tim povodom.

Od druge polovine 2012. godine, a naročito u 2013. godini iz DRI počinju da stižu sve češće pritužbe na postupanje po njihovim zahtevima. Prvi put je u avgustu 2012. godine, u okviru šireg intervjua, revizor ukazao da se sa "presudama nije daleko odmaklo". To nije izazvalo dalje interesovanje medija.

---

<sup>22</sup> Pod izveštavanjem se podrazumeva izveštavanje o podnetim zahtevima, postupanju po njima ili izveštavanje o revizijama i uočenim nepravilnostima koje bi trebalo da rezultiraju zahtevima i sankcionisanjem.

U januaru 2013. revizor se prvo „žali“ na kaznenu politiku i niske kazne koje izriču prekršajni sudovi, zatim u izjavi za jedan dnevni list ukazuje da je rešeno manje od pet odsto podnetih zahteva. Nekoliko dana kasnije, jedna novinska agencija objavila je njegovu izjavu o sporom rešavanju zahteva, ali tu vest nije preneo ni jedan posmatrani medij. Ipak u narednih nekoliko meseci pojavilo se još nekoliko vesti, što u izjavama za pojedinačne listove, što agencijskih vesti (preneto sa RTS-a ili izjave date agencijama) u kojima se revizor „žali“ na mali broj rešenih predmeta. U februaru je objavljena i jedina reakcija iz Prekršajnog suda, čiji je predsednik odgovorio da se na zahtevima radi i da nijedan slučaj neće zastareti.

Ukupno je u posmatranom periodu, objavljeno 11 takvih vesti – tri tokom 2012. godine i osam u 2013, a najviše u listu Politika.

Generalno posmatrano, po pitanju izveštavanja o DRI, ohrabruje činjenica da je u 2013. godini povećana pažnja medija, što nije samo posledica većeg obima i većeg broja zahteva, već i postepenog otvaranja DRI za javnost. Od januara 2013. godine uočava se da iz DRI počinju da stižu izjave u kojima se postavlja pitanje procesuiranja zahteva, takve vesti objavljuju se u nekoliko medija, ali je i dalje uočljivo da su izuzetno retke vesti u kojima bi se od prekršajnih sudova tražili podaci o njihovom postupanju (samo jedna) ili od tužilaštava o njihovom nepostupanju (ni jedna vest).

Tabela 8: Pregled broja tekstova i tema o kojima su mediji izveštavali u vezi sa aktivnostima Državne revizorske institucije u periodu 2012. i 2013 god.

<b>DRI</b>	januar -decembar 2012.	januar – decembar 2013.	Ukupno
Predstavljanje izveštaja, najava izveštaja	27	16	43
Pojedinačni izveštaji, reakcije na izveštaje	39	43	82
Prijave – najave, podnošenje, reakcije	14	53	67
Analize postupanja po zahtevima	3	8	11
Rešeni predmeti	4	2	6
<b>UKUPNO</b>	86	121	209

Pored posmatranih objava u štampanim medijima, evidencija DRI ukazuje na slične tendencije i u elektronskim medijima. Analiza po mesecima pokazuje da su mediji u najvećoj meri usmereni na saopštenja DRI.

**Tabela 9; Pregled broja tekstova o zahtevima koje je Državna revizorska institucija podnela protiv odgovornih lica u revidiranim subjektima, a koji su objavljeni u štampanim i elektronskim medijima u periodu 1.1.2012. – 30.06.2013. godine**

Broj tekstova po mesecima januar-decembar 2012.	
januar	28
februar	148
mart	25
april	4

maj	0
jun	0
jul	0
avgust	1
septembar	5
oktobar	1
novembar	44
decembar	5
<b>UKUPNO</b>	<b>261</b>

Mediji su najveći broj tekstova o zahtevima koje je DRI podnela objavili u februaru (148), odnosno onog meseca kada je Institucija objavila informacije o njihovom podnošenju. To se ponovilo i u novembru (44), kada je DRI saopštila imena i vrste zahteva koje je podnela protiv odgovornih lica u revidiranim subjektima. Tekstovi u novembru obuhvataju i osam tekstova koji se odnose na presudu koja je izrečena odgovornim licima u JKP „Gradska toplana“ u Nišu (prva pravosnažno okončana presuda po prijavi Državne revizorske institucije zbog nepoštovanja procedure javne nabavke. "Gradska toplana" kao pravno lice kažnjena je novčano sa 100.000 dinara, a odgovorno lice sa 20.000 dinara).U maju, junu i julu u medijima nije objavljen nijedan tekst o zahtevima koje je podnela Državna revizorska institucija.

Broj tekstova po mesecima januar-jun 2013.	
januar	8
februar	128
mart	25+(50)
april	47
maj	1
jun	0
<b>UKUPNO</b>	<b>209+(50)</b>

Kao i ranije, i u prvoj polovini 2013. godine najveći broj tekstova objavljen je u februaru, odnosno u mesecu kada je DRI saopštila imena odgovornih lica protiv kojih je podnela zahteve. U martu je objavljeno 25 tekstova sa temom podnošenja zahteva, ali i dodatnih 50 koji se odnose na podnošenje ostavke Emira Kusturice, direktora Društva Park prirode „Mokra Gora“, odgovornog lica u subjektu revizije (ostavka reditelja je posledica podnošenja zahteva). Svi tekstovi čija je tema podnošenje zahteva, a koji su objavljeni u aprilu (47) odnose se na zahteve podnete protiv odgovornih lica u JP „Srbijagas“. Mediji su pisali i o prvostepenoj presudi Fonda za razvoj, koji je nakon zahteva DRI kažnjen sa 2,1 milion dinara.

U junu mediji nisu objavljivali tekstove o zahtevima DRI.

Prema podacima iz pres klipinga DRI, predsednik Državne revizorske institucije je najčešće u intervjuima ukazivao na sporo postupanje i blagu kaznenu politiku (prekršajnih) sudova.

### ***6.3 Uprava za javne nabavke i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti – prijave nema ko da podnosi***

**Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti** prisutan je u medijima, kako u tekstovima koji su direktno povezani sa njegovim nadležnostima (slobodan pristup informacijama i zaštita podataka o ličnosti), tako i u tekstovima čija je osnovna tema korupcija, odnosno njeno suzbijanje, aktuelne korupcijske afere i antikorupcijske aktivnosti, a mogu se dovesti u

vezu sa transparentnošću, odnosno slobodnim pristupom informacijama. U senci mnogobrojnih tema za koje se u medijima vezuje Poverenik, ostaje problem sankcionisanja zbog nepostupanja po rešenjima tog organa. Poverenik nema nadležnost da u oblasti slobodnog pristupa informacijama sam podnosi zahteve za pokretanje prekršajnog postupka, već je za to nadležno Ministarstvo pravde i državne uprave, kome Poverenik dostavlja spise predmeta radi pokretanja postupka. Prema podacima Poverenika<sup>23</sup>, mesečno se dostavlja 20 do 30 spisa o „najdrastičnijim slučajevima kršenja Zakona“, ali Ministarstvo nije pokrenulo niti jedan prekršajni postupak<sup>24</sup>. Poverenik može da podnosi prekršajne prijave u oblasti zaštite tajnosti podataka, i to je činio u periodu obuhvaćenim monitoringom.

Mediji su, međutim, s obzirom da se Poverenik oglašava o velikom broju tema povezanih sa njegovim nadležnostima i u vezi sa borbom protiv korupcije, posvetili izuzetno malo prostora problemu sankcionisanja, odnosno nesankcionisanja, kršenja propisa. Od 1. januara 2012. do 31. decembra 2013. samo u pet navrata pojavili su se članci u posmatranim medijima na tu temu – izjava Poverenika da će insistirati da se podnesu zahtevi za pokretanje prekršajnog postupka protiv ministara čija ministarstva nemaju ažuran informator o radu, vest o podnetim zahtevima za pokretanje prekršajnog postupka zbog nedozvoljene obrade podataka o ličnostima, izjava da nadležno ministarstvo ne pokreće prekršajne postupke, izjava povodom odbijanja Vlade da prihvati amandman na Zakon o prekršajima, kojim bi se produžio period zastarevanja za prekršaje iz oblasti dostupnosti informacija i vest o problemima zbog nenadležnosti Poverenika da podnosi zahteve za pokretanje prekršajnih postupaka zbog kršenja propisa iz oblasti dostupnosti informacija.

**Uprava za javne nabavke (UJN)** dobila je nadležnost da pokreće prekršajni postupak novim Zakonom o javnim nabavkama, koji je počeo da se primenjuje 1. aprila 2013. godine. Do tada je mogla da izvesti nadležne ograde (budžetsku inspekciju, Ministarstvo finansija, Državnu revizorsku instituciju). U monitoringu je uočena samo jedna vest u kojoj je centralna tema činjenica da (u vreme važenja prethodnog zakona) UJN nema mogućnosti da deluje u oblasti sankcionisanja. U više od 20 navrata ukazivano je na propuste, nepravilnosti ili na ono što donosi novi zakon, ali bez posebne analize problema sankcionisanja za kršenje Zakona o JN.

## ***6.4. Glavne preporuke***

### **Glavne preporuke**

#### **U vezi sa prekršajnim gonjenjem:**

- Pravosudna akademija da organizuje obuke sudija za rešavanje u predmetima koji se pokreću na osnovu kršenja antikorupcijskih zakona;
- Agencija za borbu protiv korupcije, da u okviru redovne koordinacije radi na unapređenju saradnje između svih nezavisnih državnih organa i sudova, kako bi se poboljšao kvalitet zahteva za pokretanje prekršajnih postupaka, kao i između nezavisnih organa i javnog tužioca, u vezi sa utvrđivanjem činjenica koje ukazuju na eventualnu krivičnu odgovornost;
- Prekršajni sudovi, da efikasnije postupaju u predmetima, uključujući i hitnost postupanja u slučajevima kada preči nastupanje zakonske zastarelosti;

---

<sup>23</sup> Mesečni statistički izveštaji, <http://www.poverenik.rs/sr/o-nama/mesecni-statisticki-izvestaji.html>

<sup>24</sup> Godišnji izveštaj za 2012. godinu <http://www.poverenik.rs/sr/o-nama/godisnji-izvestaji/1562-izvestaj-poverenika-za-2012-godinu.html>

- Vlada i Skupština da izmene zakone, odnosno produže rokove za nastupanje zakonske zastarelosti, naročito u vezi sa Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije, Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti ili jedinstveno određivanje dužeg roka zastarelosti u Zakonu o prekršajima;
- Vlada i Skupština da usvoje izmene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja radi efikasnijeg nadzora i pokretanja većeg broja postupaka zbog kršenja zakona;
- Agencija za borbu protiv korupcije i DRI da povećaju efikasnosti u uočavanju radnji koje imaju obeležja prekršaja i u pokretanju prekršajnih postupaka, uz eventualno angažovanje spoljnih saradnika, što dopuštaju Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji i Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije;
- Agencija za borbu protiv korupcije i DRI da uvedu praksu objavljivanja podataka o pokrenutim prekršajnim postupcima i podnetim krivičnim prijavama, kao i redovnog praćenja i objavljivanja podataka o postupanju sudova po podnetim prijavama;
- Vlada i Skupština da razmotre potrebu za izmenama propisa, radi efikasnijeg pozivanja okrivljenih, naročito kada su u pitanju javni funkcioneri;
- Viši prekršajni sud i predsednici prekršajnih sudova da ojačaju mehanizme kontrole u prekršajnim sudovima, kako bi se utvrdili razlozi i odgovornost za nastupanje zastarelosti, odnosno, kako bi se utvrdila potreba za povećanjem kapaciteta ili drugim merama za sistemsko otklanjanje ovog problema;
- Vlada i Skupština da otklone nedostatake u Zakonu o finansiranju političkih aktivnosti u vezi sa specifičnim slučajevima prekršajne odgovornosti, naročito u kontekstu predstojećih izmena tog zakona;
- Vlada i Skupština da usvoje izmene Zakona o budžetskom sistemu kojima bi se otklonila nedoumica u vezi sa ovlašćenjem za pokretanje prekršajnog postupka iz Zakona o budžetskom sistemu;
- Ministarstvo pravde da razmotri da li postoji potreba za izmenom propisa u vezi sa tretmanom nalaza DRI u postupcima pred sudom (situacije kada se traži veštačenje radi pobijanja revizorskih nalaza).

**U vezi sa postupanjem po krivičnim prijavama i proaktivnim postupanjem javnih tužilaštava i javnih pravobranilaca:**

- Ministarstvo pravde da inicira dopunu Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije/Akcionog plana za njenu primenu radi preciziranja obaveza javnih tužilaca za postupanje po objavljenim ili dostavljenim izveštajima nezavisnih državnih organa i praćenje realizacije tih mera od strane Agencije za borbu protiv korupcije;
- Pravosudna akademija da organizuje obuke javnih tužilaca za pitanja iz nadležnosti nezavisnih državnih organa (pre svega u vezi sa gonjenjem krivičnih dela koja se trenutno nalaze van Krivičnog zakonika);
- Da Ministarstvo pravde inicira izmenu zakona ili da Republički javni tužilac izda obavezujuće uputstvo radi preciziranja obaveze za proaktivnog postupanja javnih tužilaca na osnovu dobijenih ili objavljenih izveštaja nezavisnih državnih organa;

- Koordinacija rada nezavisnih državnih organa (pre svega DRI i Agencije) sa jedne strane, i javnog tužioca, sa druge strane, u vezi sa utvrđivanjem činjenica koje ukazuju na eventualnu krivičnu odgovornost;
- Agencija za borbu protiv korupcije i DRI da redovno prate postupanja organa gonjenja po podnetim krivičnim prijavama od strane nezavisnih državnih organa i obaveštavaju javnosti o tome (ukoliko je i informacija o podnetoj krivičnoj prijavi objavljena);
- Da Odbor za finansije Narodne skupštine utvrdi na koji način bi trebalo precizirati u Zakonu o Državnoj revizorskoj instituciji obavezu javnog pravobranioca za postupanje po dobijenom izveštaju Državne revizorske institucije.

## ***7. Svrsishodnost trošenja javnih sredstava – efekti i sankcionisanje***

Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji propisuje da DRI, pored revizije finansijskih izveštaja i revizije pravilnosti poslovanja, vrši i reviziju svrsishodnosti. **Revizija svrsishodnosti poslovanja znači ispitivanje trošenja sredstava iz budžeta i drugih javnih sredstava, radi sticanja dovoljnog, adekvatnog i pouzdanog dokaza za izveštavanje da li su sredstva od strane subjekta revizije upotrebljena u skladu sa načelima ekonomije, efikasnosti i efektivnosti kao i u skladu sa planiranim ciljevima (Zakon o DRI; član 2, stav 2, tačka 4)**

U proteklom periodu, DRI je obavila više stotina revizija finansijskih izveštaja i pravilnosti poslovanja, a tek 2013. godine počela je prvu reviziju svrsishodnosti, kojom se analizira upotreba službenih automobila. DRI obavlja reviziju svrsishodnosti u okviru tvining projekata u saradnji sa strateškim partnerima iz Holandije i Velike Britanije, uz podršku EU. Prema rečima predsednika Saveta DRI, u okviru te revizije kontroliše se "da li se službeni automobili koriste u prave svrhe, kako se nabavljaju, održavaju, koliko goriva troše<sup>25</sup>".

DRI je u prvoj polovini 2013. godine od subjekata revizije prikupila podatke na osnovu kojih je odredila koje institucije će biti revidirane. Kao cilj je proklamovano „poboljšanje upotrebe službenih automobila, odnosno da DRI ukaže na mogućnost smanjenja troškova upotrebe službenih vozila“<sup>26</sup>, što znači da se „daju preporuke Vladi i drugima nadležnim za smanjenje rashoda uz povećanje efikasnosti<sup>27</sup>“.

U slučajevima kada se revizijom svrsishodnosti uoče slučajevi zloupotrebe, Zakon obavezuje DRI da podnese krivične prijave. U slučajevima nesvrsishodnosti (neekonomičnosti, neefektivnosti i nefikasnosti) moguće je javne funkcionere sankcionisati primenom odredbe Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije po kojoj je funkcioner dužan da "stvora i održava poverenje građana u savesno i odgovorno vršenje javne funkcije".

Za kršenje ove odredbe (član 27, stav 2) može se izreći mera upozorenja i mera javnog objavljivanja preporuke za razrešenje. Funkcioneru koji je izabran na javnu funkciju neposredno od građana, funkcioneru kome je prestala javna funkcija i povezanom licu može se izreći mera upozorenja i mera javnog objavljivanja odluke o povredi ovog zakona.

<sup>25</sup> Konferencija za novinare DRI 26. decembra 2013. godine, Medija centar Beograd.

<sup>26</sup> Izjava predsednika Saveta DRI Novinskoj agenciji Beta, 8. jun 2013.

<sup>27</sup> Izjava predsednika Saveta DRI na okruglom stolu "Zloupotreba javnih resursa" u Agenciji za borbu protiv korupcije, 28. februara 2013.

## **8. Zaključak, inicijative i preporuke**

Korupcija u Srbiji je široko rasprostranjena, a problem je identifikovan u brojnim izveštajima EU i drugih međunarodnih organizacija. Loše funkcionisanje pravosudnog sistema, i pokušaj da se ono reformiše koji je doneo još veće probleme umesto rešenja, obično se navodi kao jedna od glavnih prepreka za suzbijanje korupcije. Neke od negativnih posledica neuspele reforme pravosuđa su uklonjene. Međutim, javno proglašena nezavisnost pravosuđa mora biti dokazana u praksi.

Rad nezavisnih državnih organa i njihov doprinos u borbi protiv korupcije u pojedinim oblastima je otežan zbog nedostatka političke volje (nepoštovanje preporuka) i lošeg sprovođenja zakona, što je dovelo do izuzetno sporog sankcionisanja kršenja antikorupcijskih propisa. U ne malom broju slučajeva, prekršajni postupci po zahtevima nezavisnih organa su obustavljeni zbog zastare. Do sada nisu zabeleženi slučajevi proaktivnog delovanja tužilaštava na osnovu nalaza nezavisnih tela - primeri da je tužilaštvo pokrenulo prekršajne ili krivične postupke zbog nepravilnosti koje su uočene u izveštajima nezavisnih tela. Mediji su o ovom sistemu izveštavali na nesistematičan način, zbog čega javnost nije imala potpunu sliku o funkcionisanju nezavisnih tela i mehanizama sankcionisanja za kršenje antikorupcijskih propisa. Samim tim, nije bilo javnog pritiska na sistem, koji bi delovao kao korektivni mehanizam.

**Transparentnost Srbija je u okviru projekta<sup>28</sup> pratila kakva kršenja antikorupcijskih zakona su uočila nezavisna tela, kakvi mehanizmi sankcionisanja su pokrenuti, kako su prekršajni sudovi i tužioci postupali i kako su mediji izveštavali o tome.**

Prikupljeni i analizirani podaci odnose se na 2011, 2012 i 2013. godinu.

### **Prekršajni postupci**

U okviru projekta analizirani su zahtevi za pokretanje prekršajnih postupaka koje su podneli Državna revizorska institucija (DRI), Agencija za borbu protiv korupcije (Agencija) i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka od ličnosti (Poverenik).

U posmatranom periodu Agencija, DRI i Poverenik podneli su 993 zahteva, a rešeno je ukupno 177.

Tabela 1: Pregled podnetih zahteva za pokretanje prekršajnog postupka i rešenih predmeta po godinama

Podneti i	Agencija	DRI	Poverenik
-----------	----------	-----	-----------

<sup>28</sup> Projekat "Monitoring sankcionisanja kršenja antikorupcijskih propisa u Srbiji" podržan od strane Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID).



rešeni zahtevi po godinama	Podneto zahteva	Od toga rešeno	Podneto zahteva	Od toga rešeno	Podneto zahteva	Od toga rešeno
2011	19	15	29	17	27	24
2012	35	19	125	26	22	16
2013	504	10	205	38	27	12
<b>Ukupno</b>	<b>558</b>	<b>44</b>	<b>359</b>	<b>81</b>	<b>76</b>	<b>52</b>

Ukupno, ova tri organa su u posmatranom periodu podnela 993 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, od čega je rešeno 177.

Važno je navesti nekoliko činilaca koji su značajno uticali na broj podnetih zahteva.

DRI je, sa povećanjem svojih kapaciteta, od 2012. godine značajno povećala i broj revidiranih subjekata odnosno broj izvršenih revizija, te je shodno tome počeo da raste i broj pokrenutih prekršajnih postupaka.

Takođe, 2012. godina je bila izborna i nakon velikog kašnjenja, a po promenama u samoj Agenciji za borbu protiv korupcije, krajem 2012. i početkom 2013. godine počinje intenzivan rad na sankcionisanju političkih partija zbog nedostavljanja izveštaja o finansiranju izbornih kampanja. Ogromna većina tih zahteva podneta je tokom 2013. godine i prekršajni sudovi u periodu kada je postupanje analizirano (septembar i decembar 2013) nisu rešili te predmete.

**Analiza pokazuje da je efikasnost postupanja u prvom stepenu jedan od najvećih problema u lancu procesuiranja kršenja antikorupcijskih zakona iz nadležnosti nezavisnih tela. Postupci često traju izuzetno dugo, a neretko se dešavalo da zastarevaju.** Zastarevanje bi trebalo da bude rešeno u nekim slučajevima posle izmena Zakona o prekršajima i usvajanja novih zakona o finansiranju političkih aktivnosti i o javnim nabavkama. Problem je, međutim, što je rok zastarevanja ostao nepromenjen u slučaju kršenja Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti. Za konačnu ocenu šta je razlog sporog postupanja, bilo bi potrebno analizirati i celokupan rad prekršajnih sudova, opterećenost sudija, što prevazilazi okvire ovog projekta.

Analizom su uočeni slučajevi izuzetno dugog postupanja u predmetima kada su se zahtevi odnosili na ministre i druge javne funkcionere (Rasim Ljajić, 30 meseci bez presude, Saša Dragin, predmet rešen posle 27 meseci, Božidar Đelić, oslobođen posle 22 meseca, Dragan Marković Palma, predmet 18 meseci nije rešen).

**Uočen je niz proceduralnih problema, kao što je nemogućnost da se okrivljenima uruči poziv na suđenje.** Absurdno deluje situacija da zahtev zastari jer je okrivljeni, inače narodni poslanik, bio nedostupan sudu ili da ročište ne može da se održi jer predsednik opštine nije podigao iz pošte poziv na suđenje nakon što mu je u poštanskom sandučiću ostavljeno „izveštaj za podizanje isporuke u PTT službi“.

## Agencija za borbu protiv korupcije

Agencija za borbu protiv korupcije je nezavisan državni organ, osnovan Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije, sa odgovornostima u mnogim antikorupcijskim oblastima - finansiranje stranaka, sukob interesa, nadzor nad primenom antikorupcijske strategije i dr. Agenciji i dalje nedostaje kadar, a u prethodnom periodu suočavala se sa unutrašnjim problemima (organizacionim i strateškim). U prošlosti, uprkos brojnim slučajevima na koje se ukazivalo u javnosti, podnošenje veoma mali broj zahteva za pokretanje prekršajnih postupaka protiv političkih stranaka, a većina podnetih je zastarevala tokom postupanja u prekršajnim sudovima. Agencija je u nekim primerima iz ranijih godina, praktično, pokazala toleranciju prema kršenju Zakona u oblastima iz njene nadležnosti (npr. u vezi sa (ne)pokretanjem postupaka zbog kršenja obaveze da se prijavi učešće funkcionerske firme u postupku javne nabavke). U okviru ovog projekta pratili smo i intenzitet aktivnosti ovog državnog organa na sankcionisanju uočenih prekršaja. Početkom 2013, Agencija je pokrenula koordinaciju i tešnju saradnju sa drugim antikorupcijskim organima, uključujući prekršajne sudove i tužilaštva, ali rezultati ove saradnje tek treba da se potvrde u praksi.

Tabela 2: Pregled rešenih predmeta po zahtevima Agencije za borbu protiv korupcije

<b>Agencija</b>	2011	2012	2013
Novčane kazne	1	13	4
Opomene	2	2	1
Oslobođeni	3	0	0
Obustava (prekid, zastara)	8	3	4
Nenadležan sud	1	1	1
<b>Ukupno rešeno predmeta</b>	<b>15</b>	<b>19</b>	<b>10</b>

Za tri godine rešena su 44 predmeta po zahtevima koje je podnela Agencija. U **2011.** godini od 15 rešenih, samo je u jednom slučaju izrečena novčana kazna (od 70.000 dinara, zbog neprenošenja upravljačkih prava, 13 meseci posle podnošenja prijave). Čak u osam slučajeva postupak je obustavljen, od toga šest zbog zastare. U **2012.** godini značajno je veći broj izrečenih novčanih kazni, većinom za prekršaje iz Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije (postupanje funkcionera). Prijave protiv političkih partija i odgovornih lica u partijama zbog nedostavljanja izveštaja uglavnom su među nerešenim predmetima (16 predmeta).

U **2013.** godini rešeno je samo deset predmeta, od toga je u četiri slučaja reč o rešenjima o obustavi postupaka koji su zastareli, u jednom predmetu sudija je doneo rešenje da sud nije nadležan, izrečena je jedna opomena i četiri novčane kazne.

### Državna revizorska institucija

Od kada je osnovana 2007, DRI se suočava sa nedostatkom kancelarijskog prostora, a usled toga i nedostatkom kadrova i smanjenim kapacitetom za rad. Do sada nije bilo pokušaja da se utvrdi da li ove činjenice utiču na obim sankcionisanja za propuste utvrđene u revizorskim izveštajima.

DRI je u specifičnoj poziciji jer sankcionisanje kršenja zakona nije njena "osnovna delatnost", kako predstavnici DRI često ukazuju, a kako je navedeno i u Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2012. godinu<sup>29</sup>. Međutim, Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji (čl. 41) propisuje dužnost DRI da bez odlaganja podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno podnese krivičnu prijavu nadležnom organu, ako u postupku revizije otkrije materijalno značajne radnje koje ukazuju na postojanje elemenata prekršaja odnosno krivičnog dela. Projekat je pokušao da odgovori na pitanje da li postoji potreba za izmenama zakona kojima bi se ova nadležnost poverila drugom organu ili je neophodno da se ojača DRI tako da može da obavlja ovu dužnost.

Po zahtevima koje je podnela **DRI** tokom tri posmatrane godine rešeno je 83 predmeta.

Tabela 3: Pregled rešenih predmeta po zahtevima Državne revizorske institucije

<b>DRI</b>	2011	2012	2013
Novčane kazne	11	16	28
Opomene	0	0	1
Oslobođeni	2	1	0
Obustava (prekid, zastara)	2	2	4
Nenadležan sud	0	3	1
Odbačen zahtev	0	0	1
Nepoznato	2	4	3
<b>Ukupno rešeno predmeta</b>	<b>17</b>	<b>26</b>	<b>38</b>

U **2011.** godini, od podnetih 29 zahteva, rešeno je 17. Može se pretpostaviti da su preostalih 12 većinom zastareli ali to sud još nije konstatovao. U **2012.** godini podneto je 125 zahteva, a rešeno 26. U 99 nerešenih slučajeva proteklo je između devet meseci i 21 meseca od trenutka podnošenja zahteva do dobijanja podataka iz sudova o statusu predmeta. Zbog toga sa rezervom treba uzeti podatak da je prosečno postupanje u 2012. godini u 26 rešenih predmeta bilo 10 meseci. Naknadna analiza, po rešavanju ovih 99 predmeta, pokazaće, izvesno je, da je taj period duži. U posmatranom periodu **2013.** godine (do 15. decembra 2013) DRI je podnela 205 zahteva, a rešeno je 38 predmeta, od toga je doneto 28 presuda sa novčanim kaznama u rasponu od 10.000 do 100.000, pri čemu je prosečna kazna 30.000 dinara.

### **Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti**

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, nezavisni državni organ, nema nadležnost za podnošenje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka zbog kršenja Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Taj posao je

<sup>29</sup>

Zakonom poveren „ministarstvu nadležnom za državnu upravu“ (upravna inspekcija u okviru Ministarstva pravde i državne uprave). S druge strane, Poverenik je ovlašćen da pokreće postupke zbog kršenja Zakona o zaštiti podataka o ličnosti (član 56. obavezuje da podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka zbog povreda odredaba tog zakona). I Poverenik, kao i drugi državni organi može doći u situaciju da sazna za izvršenje nekog krivičnog dela i da bude obavezan da o tome izvesti javnog tužioca. Važno je napomenuti da Poverenik, kao nezavisni državni organ, ima značajnu ulogu u borbi protiv korupcije kod sprovođenja Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Drugi zakon, koji ta institucija sprovodi, o zaštiti podataka o ličnosti, štiti druga ljudska prava i samo sporadično može imati veze sa borbom protiv korupcije. Međutim, analiza sankcionisanja slučajeva u kojima je prekršen ovaj zakon je uključena u analizu, budući da je reč o postupanju na osnovu zahteva nezavisnog državnog organa, što opravdava objedinjenu analizu sa drugim takvim organima (DRI i AZBPK).

U slučaju Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti postoji privid o relativno velikom broju predmeta okončanih izricanjem novčanih kazni. Problem je, međutim, u tome što za povrede Zakona o zaštiti podataka o ličnosti važi opšti apsolutni rok zastare od dve godine i veliki broj predmeta u kojima se uloži žalba i potom budu vraćeni u ponovni postupak okončava zastarom.

Tabela 4: Pregled rešenih predmeta po zahtevima Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti

<b>Poverenik</b>	2011	2012	2013
Novčane kazne	18	5	6
Opomene	4	4	0
Oslobođeni	0	1	1
Obustava (prekid, zastara)	1	6	5
Odbačeni zahtevi	1	0	0
<b>Ukupno rešeno predmeta</b>	<b>24</b>	<b>16</b>	<b>12</b>

## Krivične prijave

Agencija za borbu protiv korupcije podnela je 11 krivičnih prijava u posmatranom periodu, od čega devet zbog neprijavlivanja imovine, jednu zbog zloupotrebe službenog položaja i jednu zbog krivičnog dela protiv zdravlja ljudi. Podignute su dve optužnice, odnosno optužna predloga.

Tabela 5: Pregled podnetih krivičnih prijava od strane Agencije za borbu protiv korupcije

<b>Agencija za borbu protiv korupcije</b>	2011	2012	2013
Podneto KP	2	2	7
Odbačeno	2	1	0
Optužnica/optužni predlog	0	1	1
Postupak u toku			5
Nema informacije			1

**DRI** je u posmatranom periodu, od početka 2011. do kraja septembra 2013. godine, podnela 20 krivičnih prijava. Ni u jednom slučaju nije podignuta optužnica ili optužni predlog, a u 3 slučaja je tužilaštvo postiglo sporazum sa okrivljenim o odbačaju prijave uz potvrdu o uplati određenog iznosa u humanitarne svrhe.

Tabela 6: Pregled podnetih krivičnih prijava od strane Državne revizorske institucije

Državna revizorska institucija	2011	2012	2013
<b>Podneto KP</b>	<b>3</b>	<b>11</b>	<b>6</b>
<b>Odbačeno (nema el). kriv. dela)</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1</b>
<b>Odbačeno (zastara)</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>
<b>Odlaganje kriv. gonjenja/Odbačaj</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>3</b>
<b>Optužnica/optužni predlog</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Postupak u toku</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>2</b>
<b>Nema informacije</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>

**Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti** podneo je u posmatranom periodu četiri prijave. Dva tužilaštva nisu dostavila podatke o postupanju po prijavama (OJT Pirot i OJT Leskovac) dok je VJT u Beogradu odgovorilo da u jednom slučaju (prijava iz aprila 2011) još traje prekrivični postupak, a u drugom (prijava iz decembra 2012) podnet je optužni predlog i postupak je u fazi glavnog pretresa.

### **Proaktivno postupanje javnih tužilaštva i javnih pravobranilaštva**

Transparentnost Srbija je pratila i kako javna tužilaštva u Srbiji postupaju, ne samo po krivičnim prijavama koja podnose nezavisna tela, već i kako su reagovala na objavljivanje redovnih i vanrednih izveštaja iz oblasti rada nezavisnih tela.

Zaključeno je da **tužilaštva izveštaje o reviziji** u kojima se pobrajaju brojna kršenja Zakona o javnim nabavkama, Zakona o budžetskom sistemu i drugih propisa, **ne prepoznaju kao materijal na osnovu kojeg bi mogli da postupaju**, npr. radi ispitivanja postojanja zloupotrebe službenog položaja, nenamenskog trošenja budžetskih sredstava ili drugih krivičnih dela.

S obzirom na to da je DRI dostavila tužilaštvima oko 30 izveštaja o sprovedenim revizijama i merama koje je sama preduzela u vezi sa sankcionisanjem nepravilnosti, a u periodu 2011-2013 je objavila **gotovo 200 izveštaja o reviziji, jasno je da postoji ogroman prostor i potreba za proaktivnim delovanjem tužilaštva.**

**Izveštaji su dostavljani i javnim pravobranilaštvima. Javna pravobranilaštva u najvećem broju slučajeva tumače da im DRI dostavlja izveštaje kako bi se upoznala sa njima, odnosno da ne postoji obaveza za pokretanje postupka za utvrđivanje eventualne štete po budžet lokalne samouprave, nastale kršenjem propisa koja su**

**uočena u izveštaju revizora. To je slučaj čak i kada su zbog prekršaja podnošene prekršajne i krivične prijave.**

### **Pisanje štampanih medija o postupanju po zahtevima nezavisnih tela**

U monitoringu je analizirano i pisanje štampanih medija o prekršajnim postupcima po zahtevima za pokretanje prekršajnih postupaka i krivičnim prijavama koje su podnela nezavisna tela, prvenstveno Agencija za borbu protiv korupcije i Državna revizorska institucija.

U vezi sa delovanjem Agencije za borbu protiv korupcije, **karakteristično za gotovo sve medije jeste da periodično prenose najave da uskoro ističe neki od rokova, da se nekoliko dana po isteku roka raspituju koliko je funkcionera ili partija ispunilo svoju obavezu, a da se potom gotovo uopšte ne postavlja pitanje sankcionisanja onih koji tu obavezu nisu ispunili. Karakteristično za izveštavanje medija o DRI jeste veliki broj vesti o uočenim nepravilnostima, značajna pažnja posvećena podnetim zahtevima i reakcijama, ali izuzetno malo vesti o rešenim predmetima ili o činjenici da se zahtevi rešavaju izuzetno sporo.**

### **Glavne preporuke**

#### **U vezi sa prekršajnim gonjenjem:**

- Pravosudna akademija da organizuje obuke sudija za rešavanje u predmetima koji se pokreću na osnovu kršenja antikorupcijskih zakona;
- Agencija za borbu protiv korupcije, da u okviru redovne koordinacije radi na unapređenju saradnje između svih nezavisnih državnih organa i sudova, kako bi se poboljšao kvalitet zahteva za pokretanje prekršajnih postupaka, kao i između nezavisnih organa i javnog tužioca, u vezi sa utvrđivanjem činjenica koje ukazuju na eventualnu krivičnu odgovornost;
- Prekršajni sudovi, da efikasnije postupaju u predmetima, uključujući i hitnost postupanja u slučajevima kada preči nastupanje zakonske zastarelosti;
- Vlada i Skupština da izmene zakone, odnosno produže rokove za nastupanje zakonske zastarelosti, naročito u vezi sa Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije, Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti ili jedinstveno određivanje dužeg roka zastarelosti u Zakonu o prekršajima;
- Vlada i Skupština da usvoje izmene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja radi efikasnijeg nadzora i pokretanja većeg broja postupaka zbog kršenja zakona;
- Agencija za borbu protiv korupcije i DRI da povećaju efikasnosti u uočavanju radnji koje imaju obeležja prekršaja i u pokretanju prekršajnih postupaka, uz eventualno angažovanje spoljnih saradnika, što dopuštaju Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji i Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije;
- Agencija za borbu protiv korupcije i DRI da uvedu praksu objavljivanja podataka o pokrenutim prekršajnim postupcima i podnetim krivičnim prijavama, kao i redovnog praćenja i objavljivanja podataka o postupanju sudova po podnetim prijavama;

- Vlada i Skupština da razmotre potrebu za izmenama propisa, radi efikasnijeg pozivanja okrivljenih, naročito kada su u pitanju javni funkcioneri;
- Viši prekršajni sud i predsednici prekršajnih sudova da ojačaju mehanizme kontrole u prekršajnim sudovima, kako bi se utvrdili razlozi i odgovornost za nastupanje zastaralosti, odnosno, kako bi se utvrdila potreba za povećanjem kapaciteta ili drugim merama za sistemsko otklanjanje ovog problema;
- Vlada i Skupština da otklone nedostatake u Zakonu o finansiranju političkih aktivnosti u vezi sa specifičnim slučajevima prekršajne odgovornosti, naročito u kontekstu predstojećih izmena tog zakona;
- Vlada i Skupština da usvoje izmene Zakona o budžetskom sistemu kojima bi se otklonila nedoumica u vezi sa ovlašćenjem za pokretanje prekršajnog postupka iz Zakona o budžetskom sistemu;
- Ministarstvo pravde da razmotri da li postoji potreba za izmenom propisa u vezi sa tretmanom nalaza DRI u postupcima pred sudom (situacije kada se traži veštačenje radi pobijanja revizorskih nalaza).

### **U vezi sa postupanjem po krivičnim prijavama i proaktivnim postupanjem javnih tužilaštava i javnih pravobranilaca:**

- Ministarstvo pravde da inicira dopunu Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije/Akcionog plana za njenu primenu radi preciziranja obaveza javnih tužilaca za postupanje po objavljenim ili dostavljenim izveštajima nezavisnih državnih organa i praćenje realizacije tih mera od strane Agencije za borbu protiv korupcije;
- Pravosudna akademija da organizuje obuke javnih tužilaca za pitanja iz nadležnosti nezavisnih državnih organa (pre svega u vezi sa gonjenjem krivičnih dela koja se trenutno nalaze van Krivičnog zakonika);
- Da Ministarstvo pravde inicira izmenu zakona ili da Republički javni tužilac izda obavezujuće uputstvo radi preciziranja obaveze za proaktivnog postupanja javnih tužilaca na osnovu dobijenih ili objavljenih izveštaja nezavisnih državnih organa;
- Koordinacija rada nezavisnih državnih organa (pre svega DRI i Agencije) sa jedne strane, i javnog tužioca, sa druge strane, u vezi sa utvrđivanjem činjenica koje ukazuju na eventualnu krivičnu odgovornost;
- Agencija za borbu protiv korupcije i DRI da redovno prate postupanja organa gonjenja po podnetim krivičnim prijavama od strane nezavisnih državnih organa i obaveštavaju javnosti o tome (ukoliko je i informacija o podnetoj krivičnoj prijavi objavljena);
- Da Odbor za finansije Narodne skupštine utvrdi na koji način bi trebalo precizirati u Zakonu o Državnoj revizorskoj instituciji obavezu javnog pravobranioaca za postupanje po dobijenom izveštaju Državne revizorske institucije.

### **U vezi sa medijskim izveštavanjem:**

- Mediji da prate slučajeve iz izveštaja nezavisnih državnih organa od početka do kraja;

- Mediji da istražuju da li su otklonjeni sistemski problemi na koje su nezavisni organi ukazali i koji su bili predmet sankcionisanja;
- Međunarodne organizacije aktivne u pomoći medijima, medijske asocijacije i novinarska udruženja da organizuju obuku za novinare uz učešće predstavnika nezavisnih državnih organa, javnih tužilaštava i prekršajnih sudova.