

# Sankcionisanje korupcije

Aktuelni izazovi u gonjenju korupcije u Srbiji i iskustva iz Republike Češke  
sa osvrtom na stanje borbe protiv korupcije u kontekstu  
evropskih integracija Srbije

**[www.transparentnost.org.rs](http://www.transparentnost.org.rs)**

Izdavač: Transparentnost - Srbija  
©2015 Transparentnost - Srbija. Sva prava zadržana.

Ova publikacija nastala je kao deo zajedničkog projekta koji sprovode  
Transparentnost – Srbija i Transparency International Češke Republike pod nazivom  
„Zajedno protiv korupcije“.

Projekat je podržan od strane  
Ministarstva spoljnih poslova Češke Republike - Transition Promotion Program.

Svi izraženi stavovi pripadaju isključivo organizaciji Transparentnost – Srbija i ne moraju nužno  
odražavati stavove TI Češke Republike ili Ministarstva spoljnih poslova Češke Republike.

## Sadržaj

|                                                               |    |
|---------------------------------------------------------------|----|
| 1. O projektu “Zajedno protiv korupcije” .....                | 4  |
| 2. Evropske integracije i borba protiv korupcije .....        | 5  |
| 3. Primeri presuda korupcije iz Republike Češke .....         | 13 |
| 4. Nabavke polovnih vozila .....                              | 26 |
| 5. Fiktivni poslovi i “oporezivanje” prihoda zaposlenih ..... | 30 |
| 6. Jedan od “24 slučaja bez odgovora” .....                   | 34 |
| 7. Preporuke .....                                            | 38 |

## O projektu „Zajedno protiv korupcije”

Transparentnost – Srbija (deo Transparency International), u saradnji sa svojom sestrinskom organizacijom iz Češke (Transparency International – Česká republika) tokom 2015. godine sprovodi projekat pod nazivom „Zajedno protiv korupcije“, finansiran iz sredstava Ministarstva spoljnih poslova Češke Republike.

Ovaj projekat nastavak je saradnje<sup>1</sup> ostvarene tokom 2014. godine. U okviru prošlogodišnjeg projekta je priređena publikacija Pravosuđe protiv korupcije – najbolje prakse<sup>2</sup> u kojoj je predstavljen kratak osvrt na zakonski i institucionalni okvir za borbu protiv korupcije u Srbiji, dostupni statistički podaci o predmetima sa koruptivnim elementom, kratak osvrt na izveštavanje medija o ovim predmetima, kao i primeri dobre prakse sa preporukama za otklanjanje nedostataka u zakonu i/ili praksi.

U okviru oba projekta sprovedeno je više aktivnosti koje su imale za cilj razmenu iskustva između predstavnika pravosudnih organa Republike Češke i Republike Srbije u oblasti borbe protiv korupcije, uključujući poređenje legislative kao i primene zakonskih rešenja u predmetima sa koruptivnim elementom ali i formulisanje preporuka za dalje obuke policijskih službenika, javnih tužilaca i sudija u vezi sa istragom i gonjenjem slučajeva korupcije.

Tokom 2014. i 2015. godine organizovane su i dve studijske posete relevantnim pravosudnim institucijama Češke (više javno tužilaštvo u Pragu, Gradski sud u Pragu- krivično odeljenje, Vrhovno javno tužilaštvo u Brnu, Pravosudna akademija u Brnu, Ministarstvo unutrašnjih poslova - Jedinica za borbu protiv korupcije i finansijskog kriminala, Ministarstvo finansija- borba protiv legalizacije imovine stečene kriminalom, Policijska akademija), u periodu 9. – 13. juna 2014. i 21. – 24. septembra 2015. U studijskoj poseti učestvovali su predstavnici Republičkog javnog tužilaštva, Tužilaštva za organizovani kriminal, Ministarstva unutrašnjih poslova – Služba za borbu protiv organizovanog kriminala, Apelacionog suda u Beogradu i Pravosudne akademije.

Tokom 2015. godine, TI Češke i Transparentnost Srbija su analizirali po tri slučaja optužnica/presuda koje se odnose na slučajeve korupcije. Predmeti su odabrani po tome što iz nekog razloga mogu imati širi značaj za uspešnije gonjenje korupcije. Ponekad se taj značaj ogleda u tome što je postupak započet protiv funkcionera na visokom nivou; u drugim, razlog je korišćenje posebnih istražnih tehnika; u trećim su to sistemski problemi borbe protiv korupcije koji su obelodanjeni kroz konkretan slučaj. U svakom slučaju, namera njihovog izlaganja pred publiku nije razmatranje odgovornosti konkretnih pojedinaca, već pokretanje diskusije o bitnim pitanjima za gonjenje korupcije u naše dve zemlje.

---

1. Tokom 2014. god. Transparentnost – Srbija (deo Transparency International), u saradnji sa Transparency International – Česká republika uz podršku Ministarstva spoljnih poslova Češke republike, sprovele su projekat „Pravosuđe protiv korupcije”.

2. <http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/kakoprotivkorupcije/Kako%20protiv%20korupcije%20%20Aktuelni%20problemi%20i%20pitanja%20iz%20rada%20represivnih%20antikorupcijskih%20organa%20u%20kontekstu%20EU%20integracija,%20decembar%202014.pdf>

## Evropske integracije i borba protiv korupcije

Borba protiv korupcije zauzima veoma važno mesto i u procesu evropskih integracija Srbije. To se može jasno videti iz ozbiljnosti i obuhvatnosti pristupa koji Evropska komisija svake godine posvećuje ovom pitanju u svojim izveštajima o napretku. Takođe, Srbija u svim svojim strateškim dokumentima, kao i u Nacrtu Akcionog plana za Poglavlje 23<sup>3</sup> naglašava značaj borbe protiv korupcije, ističući postojanje političke volje da se korupcija u najvećoj mogućoj meri otkloni, kako bi se ostvario ekonomski, socijalni i demokratski razvoj države. Posledice korupcije najviše utiču na osiromašenje društva i države, drastičan pad poverenja građana u demokratske institucije i stvaranje neizvesnosti i nestabilnosti ekonomskog sistema. Posebno se ističe opredeljenje Republike Srbije da postigne značajan napredak u borbi protiv korupcije, uz poštovanje demokratskih vrednosti, vladavine prava i zaštite osnovnih ljudskih prava i sloboda.

Međutim, imajući u vidu loša iskustva iz ranijih procesa pridruživanja, EU planira da za Srbiju i druge zemlje Balkana među prvim otvori i među poslednjima zatvori pregovore o poglavljima 23 i 24, koja su među najbitnijima za borbu protiv korupcije. Tako bi delotvornost mera za borbu protiv korupcije biti praćena sve vreme pregovora. Zbog toga je neophodno da se već sada, na samom početku, pravilno uoče svi najvažniji problemi i odrede mere za njihovo rešavanje. Proces pripreme ovog akcionog plana jeste bio konsultativan, ali veliki broj argumentovanih primedaba nije prihvaćen. Usled toga, neka bitna pitanja nisu obuhvaćena, pojedine mere i aktivnosti nisu dovoljno razrađene, a problemi postoje i u vezi sa rokovima i planiranim sredstvima. Ipak, najveći potencijalni problem predstavljaju nedovoljno ambiciozni ili nedovoljno razrađeni pokazatelji uspešnosti. Usled toga preti realna opasnost da proces pridruživanja neće biti iskorišćen za stvaranje održivog sistema borbe protiv korupcije u Srbiji, ali i da ocena uspešnosti bude stavljena u funkciju političkog uslovljavanja umesto da se zasnjuje na postizanju jasno postavljenih ciljeva. Otvaranje poglavlja 23 i 24 se očekuje u prvoj polovini 2016. godine.

Između ostalog, slabost kod mnogih mera i aktivnosti definisanim u Nacrtu Akcionog plana za Poglavlje 23 ogleda se u nedovoljno promišljenim pokazateljima uspešnosti (npr. „broj postupaka“, bez naznačenja da li je poželjan ishod da ih bude više ili manje) i načinu verifikacije podataka (gde se najčešće navode „pozitivni izveštaji EK“, a ne domaći mehanizmi za merenje uspešnosti reformi). Ovaj Akcioni plan sadrži i neke istovetne mere kao i Akcioni plan za sprovođenje antikorupcijske strategije (do 2018), ali sa drugačije definisanim rokovima ili izvršiocima, što će stvoriti ozbiljne probleme u praćenju. Potrebno je istaći da u mnogim situacijama „novi“ akcioni plan donosi lošija rešenja od postojećeg (npr. bezrazložno duže rokove).

Opis trenutnog stanja je nepotpun, pa tako, između ostalog, nisu pomenuti ozbiljni problemi u vezi sa izbegavanjem konkurencije i transparentnosti primenom međudržavnih sporazuma, neuređeno i netransparentno lobiranje, nesprovođenje pojedinih normi Zakona o javnim

---

3. <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/9849/finalna-verzija-akcionog-plana-za-pregovaranje-poglavlja-23-koja-je-usaglasena-sa-poslednjim-preporukama-i-potvrdjena-od-strane-evropske-komisije-u-briselu-.php>

nedovoljno jasni odnosi (u praksi) između organa koji istražuju korupciju i izvršne vlasti kod određivanja predmeta koji će biti prioritetno istraživani.

Evropska komisija u svom Izveštaju o napretku Srbije za 2015. godinu ističe da je Srbija ostala posvećena svom strateškom cilju, pristupanju EU i nastavila je da ostvaruje rezultate u sprovođenju obaveza iz SSP. Međutim, potrebno je naglasiti da kada je reč o neophodnim reformskim koracima koje Srbija sprovodi, a u kontekstu oblasti unutar poglavlja 23 i 24, i dalje postoji određen stepen zabrinutosti, te je u narednom periodu potrebno uložiti sve napore kako bi se otklonili uočeni nedostaci koji predstavljaju prepreku na putu evropskih integracija, ali i u pravcu uspostavljanja pravne države i vladavine prava.

### **Izveštaj Evropske komisije za 2015. godinu**

U izveštajima o napretku Srbije koje objavljuje Evropska komisija svake godine se sve više pažnje poklanja borbi protiv korupcije. Pitanja u vezi sa borbom protiv korupcije i radom represivnih organa države se obrađuju u okviru pregovaračkih poglavlja 23. i 24, čije delove prenosimo:

#### ***Pravosudni sistem***

##### ***Strateški okvir***

Srbija sprovodi Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa (NSRP) 2013–2018, iako je bilo izvesnih kašnjenja. Komisiji za sprovođenje Strategije nedostaje plan rada, kao i finansijska i administrativna podrška, što je onemogućava da delotvorno vrši sprovođenje.

##### ***Organi upravljanja***

Trenutno je popunjeno samo devet od jedanaest pozicija u Visokom savetu sudstva (VSS). Rad VSS treba da bude transparentniji. Dnevni red sastanaka se objavljuje ali ne i zapisnici. U 2014. godini je održana samo jedna javna sednica. Državno veće tužilaca (DVT) i VSS postavljaju godišnje izveštaje na svoje veb sajtove, ali ima malo ažuriranih informacija o njihovim aktivnostima. Potrebno da ovi organi hitno preuzmu odgovornost za celokupan budžet pravosuđa i za delotvorno upravljanje pravosudnim sistemom.

##### ***Nezavisnost i nepristrasnost***

Još uvek je potrebno otkloniti različite nedostatke kad je reč o nezavisnosti pravosudnog sistema izmenom Ustava i pravnog okvira. Postupak imenovanja sudija i tužilaca treba izmeniti; isto važi i za probni period od tri godine za kandidate za sudije, kao i za sastav i postupak izbora članova VSS i DVT. Predstavnici vlade i dalje javno komentarišu aktuelna suđenja/istrage, što podriva nezavisnost pravosuđa. Sudskim poslovnikom je predviđeno da se raspodela predmeta vrši nasumično, ali ovaj postupak ne koriste svi sudovi i izuzeci su česti...Ne postoji tehnologija za nasumičnu raspodelu predmeta u tužilaštvima.

### ***Odgovornost***

U 2014. godini disciplinski tužilac VSS pokrenuo je 42 disciplinska postupka i podneo je 19 predloga za razrešenje. U 2014. godini na predlog Disciplinske komisije VSS je doneo 11 pravosnažnih odluka: pet sudija je razrešeno, za troje sudija je prestala sudijska funkcija pre okončanja postupka, dvojici sudija je izrečena novčana kazna, a u jednom slučaju je nastupila zastarelost predmeta. U 2014. godini, VSS-u je podneto oko 2 000 pritužbi na rad sudija i predsednika sudova (uglavnom zbog odugovlačenja postupaka). Broj disciplinskih prijava protiv tužilaca i zamenika tužilaca je porastao u 2014. godini, ali većina ih je odbijena, a u nekoliko slučajeva u kojima se pribeglo sankcijama, one nisu bile odvrćajuće.

### ***Stručnost i osposobljenost***

Potrebno je da se reformiše postojeći sistem izbora, premeštanja i napredovanja kako bi se obezbedio transparentan i predvidiv sistem pravosudne karijere. Jasna pravila i efikasan sistem napredovanja treba da budu norma. U periodu 2014–2015. godine VSS je imenovao 60 (stalnih) sudija na svim nivoima i predožio je Narodnoj skupštini 49 novih kandidata. U maju su usvojena nova pravila za ocenjivanje sudija.....U šest sudova se još uvek čeka na imenovanje predsednika sudova.

U 2014. godini, DVT je izabrao 19 zamenika tužilaca i predložio Narodnoj skupštini kandidate za četiri apelaciona javna tužioca i 45 zamenika koji se biraju prvi put. DVT je u maju usvojilo pravila za vrednovanje rada tužilaca, kao i za izbor javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. U postupcima izbora i vrednovanja rada važniju ulogu treba dati pravosudnom obrazovanju. ...

Ne postoji mehanizam za premeštaj sudija i javnih tužilaca na drugo mesto.

### ***Kvalitet pravosuđa***

...Potrebno je poboljšati kvalitet i obezbediti da kapacitet Pravosudne akademije postane dobra polazna tačka za pravosudnu profesiju...

Novi specijalni Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku donet je u maju, a stupiće na snagu u januaru 2016. godine. Izvesni koraci su preduzeti radi praćenja i ujednačavanja sudske prakse. U maju je Vrhovni kasacioni sud usvojio akcioni plan za delotvornije praćenje i ujednačavanje sudske prakse. Za ovo još uvek ne postoji sveobuhvatan ili delotvoran mehanizam... Hitno je potrebno uvesti sistem ponderisanja predmeta kako bi se izračunale značajne razlike u obimu posla između i unutar sudova.

VSS i DVT budžetska ovlašćenja i dalje dele sa Ministarstvom pravde. Neophodno je da se hitno preduzmu mere kako bi se VSS i DVT pripremili za preuzimanje nadležnosti za pravosudni budžet do kraja 2015. godine...

Ne postoji centralizovan sistem za prikupljanje podataka za sudove.

Uvođenje javnih beležnika, zamišljeno kao efikasan način za smanjenje opterećenosti pravosudnog sistema, pokazalo se problematičnim. Postupke izbora i imenovanja treba poboljšati, a sprovođenje zakona treba da uzme u obzir potrebu da se obezbede kvalitetne usluge i pristup pravdi...Novi zakon o izvršenju i obezbeđenju nije donet...Automatska razmena informacija je izuzetno ograničena u celom sektoru, a informaciona i komunikaciona tehnologija se malo koriste za deljenje informacija o sudskoj praksi i za pristup službama..

### **Efikasnost**

Ukupna dužina trajanja sudskih postupaka i broj starih predmeta koji su registrovani kao zaostali i dalje izazivaju zabrinutost. Postoji nacionalni program za smanjenje zaostalih predmeta, ali sudovi nisu ispunili ciljeve za 2014. godinu, delimično i zbog štrajka advokata... Sudski sistem je i dalje zagušen vanskudskim dužnostima... Revizija pravnog okvira je potrebna da bi se omogućilo da stariji predmeti budu prebačeni na vanskudske izvršitelje...

## **Politika borbe protiv korupcije**

### **Evidencija**

Postoji izvesna inicijalna **evidencija istrage, gonjenja i presuda u slučajevima koji se ne smatraju korupcijom na visokom nivou**. Kazne za krivična dela korupcije kreću se u rasponu od 6 meseci do 12 godina, ali zakon se ne primenjuje dosledno. Postupci istrage slučajeva korupcije, naročito slučajeva korupcije na visokom nivou, često dugo traju zbog nedostatka kapaciteta, a nedostaci u pravnom okviru sprečavaju delotvorne i sistematične finansijske istrage i oduzimanje imovine.

Specijalno tužilaštvo za organizovani kriminal i borbu protiv korupcije u 2014. godini je pokrenulo istrage protiv 86 lica zbog slučajeva teške korupcije i korupcije na visokom nivou. Tužilaštvo je podiglo optužnice ili optužne predloge protiv 54 lica. Optužnice su potvrđene protiv 32 lica... Do sada nije bilo pravosnažnih presuda za korupciju na visokom nivou. Tužilaštva opšte nadležnosti podigla su u 2014. godini optužnice protiv 990 lica za slučajeve povezane sa korupcijom, a protiv 204 lica optužnice su potvrđene...U 2014. godini, imovina je trajno oduzeta u jednom slučaju korupcije na visokom nivou.

**Curenje informacija u medije o istragama koje su u toku**, u suprotnosti sa pretpostavkom nevinosti, i dalje uzrokuje ozbiljnu zabrinutost. Nije bilo istraga o ovim kršenjima...

Potrebno je uspostaviti evidenciju o sudskim istragama pokrenutim na zahtev Agencije za borbu protiv korupcije i izvršiti detaljnu proveru **finansiranja političkih stranaka, sukoba interesa i izjava o imovini**. Agencija za borbu protiv korupcije primila je 1481 zahtev za ispitivanje **sukoba interesa** u 2014. godini (u poređenju sa 1402 zahteva u 2013. godini...To je rezultiralo sa 68 zahteva za pokretanje prekršajnih postupaka (u poređenju sa 58 u 2013. godini) i 43 prvostepene presude... Agencija je podnela 168 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka u vezi sa **izjavama o imovini**...Ukupno 85 slučajeva rezultiralo je presudama prekršajnih sudova u 2014. godini. Agencija je takođe podnela 14 **krivičnih prijava** u 2014. godini zbog osnovane sumnje da javni funkcioner nije prijavio imovinu odnosno da je dao lažne informacije o imovini, sa namerom prikrivanja činjenica. Postupak je u toku u 11 predmeta...

U pogledu kontrole **finansiranja političkih aktivnosti i izbora**, Agencija je podnela 33 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka zbog kršenja Zakona o finansiranju političkih aktivnosti. Prekršajni sudovi izrekli su veći broj presuda na osnovu zahteva podnetih prethodnih godina ...

## ***Institucionalni okvir***

### ***Preventivne mere***

Institucije Srbije za prevenciju korupcije u potpunosti ispunjavaju međunarodne standarde i pokazuju dobar potencijal. Međutim, potrebno je je poboljšati ljudske resurse i saradnju. Potrebno je hitno usvojiti izmenjeni zakon koji omogućava Agenciji za borbu protiv korupcije da ojača svoju ulogu ključne institucije... Zahtevi Zakona o **javnim nabavkama** i Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i akcionog plana tek treba u potpunosti da se sprovedu. Zdravstvena zaštita, obrazovanje, građevinarstvo i prostorno planiranje, infrastrukturni projekti i privatizacija javnih preduzeća i dalje su naročito podložni korupciji. Potrebno je dodatno razviti nezavisni nadzor i kapacitet za rano otkrivanje protivpravnih radnji i sukoba interesa. Treba da postoji veća odgovornost i transparentnost u upravljanju javnim preduzećima.

**Savet za borbu protiv korupcije** ... i dalje nema dovoljno resursa, a na imenovanje novih članova Saveta čeka se još od 2013. godine... (Vlada ne sledi njegove preporuke).

Institucionalni kapacitet **Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti** treba dodatno povećati...

### ***Sprovođenje zakona***

Sudije, tužioci i istražitelji specijalizovani za finansijski kriminal koji uključuje i korupciju, dodatno su obučeni, ali potreban je održivi pristup specijalizovanim obukama na svim nivoima. **Specijalno tužilaštvo za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije** je nastavilo da procesuirati slučajeve korupcije na visokom nivou....

**Međuinstitucionalna saradnja** između agencija za sprovođenje zakona i tužilaštvom je poboljšana u izvesnoj meri, ali zahteva dalje jačanje. Nova strategija finansijske istrage obuhvata planove za reorganizaciju organa za sprovođenje zakona, povećanje njihovog nivoa specijalizacije i zapošljavanje forenzičkih računovođa. Međutim, finansijska sredstva tek treba da budu dodeljena.

Ne postoji bezbedna platforma za **elektronsku razmenu podataka** ili za komunikaciju između tužilaštva, policije, poreskih i drugih organa. Takođe, ne postoji sistem koji omogućava **statističko praćenje** krivičnog postupka. Odeljenja interne kontrole i dalje nemaju dovoljno **opreme, sredstava i ljudskih kapaciteta**. Potrebna je reforma inspeksijskih službi radi povećanja njihove odgovornosti...

### ***Pravni okvir***

Pravni okvir za **borbu protiv korupcije** načelno postoji... Preterano pribegavanje odredbama Krivičnog zakonika o zloupotrebi položaja odgovornog lica u privatnom sektoru štetno je za poslovnu klimu i pravnu sigurnost. I dalje se razmatraju izmene Krivičnog zakonika za obezbeđivanje održivog pravnog rešenja za delotvorno gonjenje za privredne prestupe....Treba izmeniti odredbe važećeg Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije koje se odnose na **prevenciju sukoba interesa** i izjave o imovini i provere **imovine javnih funkcionera**, kako bi se obezbedilo sprovođenje Zakona i odvratajuće sankcije u slučajevima dokazanih kršenja. Zakon o **finansiranju političkih aktivnosti postoji**, ali ga je potrebno izmeniti da bi se obezbedila primena njegovih kaznenih odredaba. Preporuke OEBS-a/ODIHR-a o finansiranju izbornih kampanja još

uvek nisu uzete u obzir. Srbija bi trebalo da razvije čvršće propise i da obezbedi primenu odvrćajućih sankcija na dokazana kršenja Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, sukobe interesa i izjave o imovini i proveru imovine javnih funkcionera. Novi Zakon o **zaštiti uzbunjivača** stupio je na snagu u junu. Opšti nedostaci zakona i pravila u Srbiji pogoduju korupciji...

... Srbija je ratifikovala sve glavne međunarodne instrumente za borbu protiv korupcije i ugovorna je strana u **Konvenciji UN protiv korupcije**, ali je odabrala da ne inkriminiše nezakonito bogaćenje....Zakon o **pristupu informacijama** ne obezbeđuje odgovarajuće sprovođenje odluka Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. **Lobiranje** nije regulisano...

Kasni se sa nekoliko važnih mera kada je reč o **Strategiji i akcionom planu za borbu protiv korupcije za period 2013–2018** (npr. uspostavljanje delotvorne koordinacije i mehanizama za praćenje). Još uvek nisu dodeljena adekvatna sredstva i ljudski kapaciteti za potpuno sprovođenje Strategije i akcionog plana.

**Međuministarska koordinaciona grupa** koja je uspostavljena 2014. godine i kojom predsedava premijer, sastala se samo jedanput. Postoji hitna potreba da se osiguraju bolji radni aranžmani između Ministarstva pravde i drugih organa i tela koja su uključena u suzbijanje korupcije...

Vlada je u maju usvojila **Strategiju istraga finansijskog kriminala** koja zahteva istrage tokova novca stečenog kriminalom paralelno sa krivičnim istragama i podržava istrage izvan prvobitnog slučaja. Međutim, adekvatni resursi tek treba da se dodele, a akcioni plan nije usvojen. Akcioni plan za **Strategiju reforme javne uprave** uključuje mere za povećanje odgovornosti i transparentnosti u javnom sektoru u cilju borbe protiv korupcije, ali su za to potrebni odgovarajući resursi.

#### ***Pravosudna saradnja u krivičnim stvarima***

...Srbija još uvek nije zaključila sporazum o saradnji sa Evrojustom zbog zastoja u noveliranju svog pravnog okvira za zaštitu podataka o ličnosti.

#### ***Borba protiv organizovanog kriminala***

Srbija je ostvarila **izvestan nivo pripremljenosti** u pogledu borbe protiv organizovanog kriminala. **Izvestan napredak** je ostvaren u reorganizaciji Ministarstva unutrašnjih poslova i u povećanju kapaciteta za kontrolu granice. Međutim, broj pravosnažnih presuda je i dalje mali. Nastojanja da se istraže šire mreže kriminala i da se procesuiraju slučajevi pranja novca se moraju povećati. Finansijske istrage i koncept policijskog rada utemeljenog na obaveštajnom radu se nedovoljno koriste. Zamrzavanje imovine iz predostrožnosti se retko primenjuje, a nivo trajno oduzete imovine je nizak. Ne postoji nezavisan i transparentan nadzor nad radom policije....

Broj pravosnažnih presuda za dela organizovanog kriminala i dalje je mali u poređenju sa procenjenim razmerama regionalnog i domaćeg kriminalnog tržišta. Potrebno je uspostaviti evidenciju proaktivnih istraga. Pravosnažne presude i delotvorno razbijanje organizovanih kriminalnih grupa i dalje su retki.

Dodatno su unapređeni kapaciteti za operativnu saradnju na bilateralnom i regionalnom nivou. U martu je održan prvi sastanak između direktora policija Srbije i Kosova uz podršku Euleksa. Policija ima pristup bazama podataka Interpola o traženim licima, ukradenim motornim vozilima, dokumentima i umetničkim delima. Saradnja sa Evropolom je intenzivirana, ali oficir za vezu u Hagu još uvek nije postavljen. U aprilu su okončani pregovori o saradnji sa Evropskom policijskom akademijom (Cepol), a modalitet saradnje je u pripremi. Tri specijalizovane jedinice, i to za krivičnu analizu; terorizam i ekstremizam; i za prevenciju, zavisnost i suzbijanje droga, potrebno je adekvatno kadrovski popuniti, obučiti i opremiti... Nivo međuinstitucionalne saradnje, protoka i razmene informacija između službi za sprovođenje zakona treba dodatno unaprediti. Predstoji uspostavljanje centralnog krivičnog obaveštajnog sistema i usaglašenih statističkih podataka. Saradnja između policije i Posebnog tužilaštva za visokotehnološki kriminal se poboljšava. Jedinica za visokotehnološki kriminal i dalje nije dovoljno kadrovski opremljena...

### **Kratak komentar Izveštaja EK**

Evropska komisija je u Izveštaju za 2015. ocenila da je Srbija načinila „određeni napredak“ („some progress“), u borbi protiv korupcije. Međutim, kada se sagledaju pojedinosti, može se videti da se u Izveštaju govori i **o brojnim slabostima**, da se neke od njih pominju u izveštajima iz Brisela **već deceniju**, kao i da **neki od krupnih problema** za borbu protiv korupcije koji tište Srbiju **nisu ni pomenuti**, usled nepostojanja evropskih pravila.

Na **zakonodavnom planu**, EK vidi napredak u činjenici da je usvojen Zakona o zaštiti uzbunjivača, ali bez osvrta na slabosti pojedinih rešenja ili na početak primene. S druge strane, EK kao problem vidi to što još uvek nisu izmenjeni Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije (radi jačanja ovlašćenja ovog organa), odredbe Krivičnog zakonika o privrednom kriminalu i korupciji, Zakon o finansiranju političkih aktivnosti i što uopšte nije donet Zakon o lobiranju.

EK ocenjuje da „snažan politički podsticaj (za borbu protiv korupcije) tek treba da se pretoči u održive rezultate“, čime se, u stvari, ukazuje da ih do sada nije bilo dovoljno. Između ostalog, u Izveštaju se konstatuje da se interministarska grupa za koordinaciju borbe protiv korupcije, na čijem čelu je premijer, uspostavljenja u 2014, sastala samo jednom i stoga nije imala željeni efekat.

Primetno je nezadovoljstvo EK rezultatima u otkrivanju i kažnjavanju korupcije „na visokom nivou“, a moguće rešenje se vidi u snažnijem nadzoru, boljoj saradnji jačanju kapaciteta i proaktivnosti internih kontrola i istražnih organa, kao i u sprovođenju finansijskih istraga. EK je prošle godine pisala o problemu „curenja informacija o istragama“ i „kršenju pretpostavke nevinosti“. Ističemo da se kritika EK sada čak pojačava - ukazuje se da slučajevi „curenja“ nisu ispitani, ali da su bez reakcije istražnih organa ostali i „brojni slučajevi korupcije visokog profila, uključujući i one koji su predstavljeni u medijima“.

Među drugim stvarima koje predstavljaju ili kršenje već postojećih propisa ili lošu praksu, a koji su se našli u izveštaju mogu se izdvojiti „nedovoljno često“ postupanje Vlade po preporukama svog antikourpcijskog Saveta, nepostupanje po odlukama Poverenika za informacije. S druge strane,

EK je Vladi, po oceni naše organizacije očigledno „progledala kroz prste“ u pogledu (ne)ispunjavanja obaveza iz antikorupcijske strategije – ukazuje se da je „nekoliko mera odloženo“, dok u stvarnosti većina aktivnosti nije bila sprovedena u zadatim rokovima ili na odgovarajući način.

EK je zatražila „veću odgovornost i transparentnost u upravljanju javnim preduzećima“, kao i potrebu za ranim otkrivanjem nepravilnosti u javno-privatnim partnerstvima, upravljanju državnim firmama, javnim nabavkama i privatizaciji. Međutim, van fokusa izveštaja ostale su pojedine problematične tačke u vezi sa ovim pitanjima. To su, između ostalog, zaobilazanje pravila o nadmetanju iz domaćih zakona korišćenjem međunarodnih sporazuma kod projekata velike vrednosti, potpuna tajnost ili odloženo objavljivanje ugovora i nastavak političke kontrole u javnim preduzećima i pored zakonskih obaveza o sprovođenju konkursa.

## Primeri presuda korupcije iz Republike Češke

### **Podmićivanje Aleša Kvapila, bivšeg gradonačelnika i njegovog sekretara Radovana Novotnjija**

Izvori odluke:

Regionalni sud u Brnu, br. predmet 1 T 7/2010 od 7. septembra 2010.

Viši sud u Olomucu, br. predmeta 2 To 98/2010 od 12. aprila 2011.

Izvori informacija na internetu, serveri: [ihned.cz](http://ihned.cz), [www.idnes.cz](http://www.idnes.cz), [www.lidovky.cz](http://www.lidovky.cz)

Krivica i kazna:

Glavni akteri u ovom slučaju, kao optuženi, a kasnije i osuđeni, bili su bivši predsednik opštine Brno-Žabovreski (deo grada Brna), g. Aleš Kvapil, i njegov bivši sekretar g. Radovan Novotnji. Oni su počinili krivično delo u vezi sa dodelom zemljišta za izgradnju zgrade „Sono“ centra u ulici Veveri u Brnu. Naime, sud je utvrdio da su njih dvojica tražili mito od investitora, izvršnog direktora firme „SONO Records Ltd.“, g. Jiri Štopla. Prvobitno, vrednost traženog mita bila je 4 miliona čeških kruna (CZK, oko 150.000 evra po sadašnjem kursu), da bi kasnije cena pala na milion kruna (oko 37.000 evra). Mito su tražili kako ne bi postavljali prepreke prilikom izgradnje, a delimično i prilikom projektovanja administrativnog centra PLATINUM u Veveri ulici u Brnu.

Viši sud u Olomucu je odlučivao po žalbi optuženih g. Aleša Kvapila i g. Radovana Novotnjija i po žalbi javnog tužioca na presudu Regionalnog suda u Brnu od 7. septembra 2010. Regionalni sud je u prvom stepenu proglasio g. Aleša Kvapila krivim za krivično delo primanja mita iz člana 331. stav 2, stav 4, tačka b) Zakona br. 40/2009 (Krivičnog zakonika, u daljem tekstu „KZ“), a g. Radovana Novotnjija krivim za organizovanje primanja mita prema članu 24. stav 1. tačka a) KZ i član 331 stav 2, stav 4 tačka b) KZ. Obojica su osuđeni na bezuslovnu zatvorsku kaznu u trajanju od 7 godina. Pored toga dosuđena je i novčana kazna u iznosu od 500 hiljada CZK g. Alešu Kvapilu i 250 hiljada CZK g. Radovanu Novotnjiju (preko 18, odnosno 9 hiljada evra). Ukoliko ove novčane kazne ne bi bile plaćene, primenila bi se i dodatna zamenska kazna. Pored toga, obojici osuđenih je oduzeta imovina korišćena za izvršenje krivičnog dela (mobilni telefoni).

Činjenice:

Projekat „Sono“ centra je ocenjen kao skup i atipičan. Međutim, na osnovu dokaza, svedočenja žrtava, ali takođe i svedočenja optuženog Kvapila, čini se da je projekat bio pravilno pripremljen. Pa ipak, tokom pripreme projekta g. Kvapil je izrazio zabrinutost po pitanju povezanosti gradilišta sa putnom mrežom i zatražio od investitora dodatnu projektnu dokumentaciju u vezi sa stanjem saobraćaja.

Međutim, prema tvrdnjama investitora, pitanje saobraćaja je već bilo detaljno izloženo u inicijalnoj projektnoj dokumentaciji, i predsednik opštine se u stvari nije dovoljno upoznao sa postojećim materijalima. Sud je razmatrajući situaciju i stav g. Kvapila procenio da je ovo u stvari bila priprema

za pregovore oko mita. Sud je do ovog zaključka došao naročito u kontekstu izjave drugooptuženog. On je, tokom privatnog sastanka, obavestio investitora o obavezi dostavljanja dodatne saobraćajne dokumentacije, saopštivši da takva dokumentacija može biti predata i na samo jednom listu papira, ali samo ukoliko investitor kaže „da”. Ovo „da” je sud tretirao kao pristanak da se obezbedi traženi finansijski iznos – mito.

U početku se investitor opirao mogućnosti da uđe u nedopuštene dogovore. Kao što se sa snimka može čuti, oni su smatrali da je projekat u potpunosti pripremljen i da nema potrebe da se traži ičija pomoć za dobijanje dozvola za izgradnju. Drugooptuženi, g. Novotnji, nagovestio je predstavnicima investitora, da gradonačelnik, u slučaju da bude „nezadovoljan”, lako može pronaći neki nedostatak u projektu, što bi sprečilo odobrenje i kasniju realizaciju. Investitor isprva nije prihvatio ovaj zahtev, pa je održano još nekoliko sastanaka. U međuvremenu svedok je obavestio Jedinicu za otkrivanje korupcije i finansijskog kriminala, koja je obezbedila opremu i obučila ga za prisluškivanje.

Žalba:

Javni tužilac je u svojoj žalbi naveo da se slaže sa činjenicama koje su utvrđene u ovom slučaju, ali se žalio na presudu zbog neslaganja sa stavom suda da je dovoljno da se dosudi novčana kazna zajedno sa zatvorom. Tužilac je takođe bio ubeđen da postoje uslovi da se dosudi oduzimanje imovine.

Optuženi Aleš Kvapil se žalio i na činjenicu da je oglašen krivim i na visinu kazne. On je osporio zaključak osnovnog suda da je sastanak u gradskoj većnici održan na njegovu inicijativu, jer za tako nešto nema dokaza. Kvapil je takođe osporio sudsku ocenu dokaza, ocenjujući je pristrasnom i u neskladu sa načelom logičkog jedinstva. Takođe je predložio da se svedok (g. Štopl) proglasi krivim i kazni. Presudu je osporio i zbog toga što je iskazima svedoka poklonjeno bezgranično poverenje.

Optuženi je takođe ukazao na politički aspekt ovog slučaja. Naime, načelnik policije je instruisan da okonča istragu u roku od tri meseca, što se poklapalo sa datumom izbora za poslanički dom (skupštinu). Optuženi se takođe nije slagao sa vođenjem suđenja. Prema njegovim rečima, nije pridat dovoljan značaj činjenici da je krivična prijava protiv njega podneta u ogranku Jedinice za otkrivanje korupcije i finansijskog kriminala, koja bi trebalo da ima tajne kancelarije na trgu Senovažne br. 10 u Pragu. U poslednjoj tački žalbe optuženi je u osnovi osporio upotrebljivost snimaka prisluškivanja i naglasio da, prema mišljenju veštaka, postoji velika verovatnoća da je materijal bio tehnički izmenjen.

Optuženi Radovan Novotnji je takođe podneo žalbu na osudu i na kaznu, u kojoj je tvrdio da je sudski proces imao značajne nedostatke. On je smatrao da je korišćenje snimaka g. Jiržija Štopla neprihvatljivo, zato što su bili snimljeni bez znanja i dozvole drugih učesnika razgovora, tj. bez znanja optuženog. Takvo mišljenje optuženog je u suprotnosti sa sudskom praksom Vrhovnog suda i Ustavnog suda.

## Iz ugla javnog funkcionera

Oba optužena su zastupala tezu da zakonski kriterijumi za postojanje „obavljanja poslova u javnom interesu” nisu bili ispunjeni u ovom krivičnom predmetu. Međutim, Viši sud u Olomucu nije se složio sa time i potvrdio je stav osnovnog suda.

Žalbeni sud se, međutim, nije složio sa pravnim shvatanjem osnovnog suda prema kojem je optuženi g. Kvapil počinio krivično delo postupajući kao funkcioner sa namerom da pribavi sebi ili drugome značajnu korist u skladu sa članom 331. stavom 4. tačka b) Krivičnog zakonika. Da bi neko lice potpalo pod kategoriju javnog funkcionera prema definiciji iz člana 127. Krivičnog zakonika, mora ispunjavati neki od uslova iz tačaka a) do i) istog člana i da obavlja poslove u korist države ili društva, koristi nadležnosti koje su mu/joj dodeljene za vršenje ovih dužnosti, a te dužnosti se moraju odnositi na odgovornost za pripremu donošenja odluka kao i na učinak donetih odluka u definisanom okviru. Osoba koja nema nadležnosti u donošenju odluka ne može biti javni funkcioner.

„Obavljanje poslova za račun države ili društva je vršenje važnih javnih funkcija, kao i aktivnosti odgovornih službenika i drugih odgovornih lica koje su iscrpno navedene u tačkama a) do i), kao i izvršna ovlašćenja definisana relevantnim zakonima. Drugim rečima, to uvek mora biti vršenje poslova od šireg društvenog značaja.” (iz odluke Vrhovnog suda od 4. decembra 2011, br. 2To98/2010).“

Uzimajući u obzir okolnosti ovog slučaja i situaciju u kojoj su predsednik opštine i njegov sekretar tražili mito kako bi opstruirali izgradnju „Sono“ centra, prvooptuženi, prema mišljenju žalbenog suda, nije imao status javnog funkcionera koji bi bio stranka u postupku u smislu člana 85. stav 1 tačka b) Zakona o izgradnji. G. Kvapil nije bio ovlašćen, kao predsednik opštine, da zapovedi bilo šta zameniku direktora opštinskog Odseka za izgradnju, koji je bio nadležan za navedeni projekat i funkcioner koji odlučuje u predmetu izdavanja dozvole. U ovom slučaju sud je formalno posmatrao definiciju javnog funkcionera i njegove zakonom propisane nadležnosti, ali je ignorisao činjenicu da žrtva nije bila u mogućnosti da uoči razliku između pravnog statusa osobe koja je tražila mito od njenih pretpostavljenih ovlašćenja. Očigledno je iz odluke i opisa slučaja da je investitor verovao u kvalitet svog projekta i da je smatrao da će dobiti dozvolu bez intervencije. Međutim optuženi su poljuljali ovo uverenje, zastrašujući žrtvu izjavama koje svedoče o njihovoj moći, naročito pričama o tome šta sve predsednik opštine može da uradi kako bi zakomplikovao odobravanje i izvođenje projekta. Ova činjenica nije naposljetku uticala na pravnu kvalifikaciju krivičnog dela, ali je imala karakter otežavajuće okolnosti prilikom određivanja kazne za optužene.

## Presuda Višeg suda u Olomucu

U svetlu gore pomenutog, utvrđena je nova pravna kvalifikacija krivičnog dela - primanje mita iz člana 331. stav 2, stav 3 tačka a) Krivičnog zakonika, u vezi sa članom 23 Krivičnog zakonika (saizvršilaštvo). Prema presudi Višeg suda, krivično delo nije bilo u vezi sa aktivnostima javnog funkcionera.

Nakon što je promenio odluku o krivici optuženih, sud je izmenio i presudu u pogledu kazne. Naime, drugačija pravna kvalifikacija povlači sa sobom i drugačiji raspon kazne. U slučaju pravne kvalifikacije po prvostepenoj presudi, zaprećena je bila zatvorska kazna između 2 i 8 godina, a po novoj do deset godina.

Bivši predsednik opštine Brno – Žabovreski, g. Aleš Kvapil, osuđen je od strane apelacionog suda na četiri godine bezuslovne kazne zatvora, kao i novčanom kaznom od 1 milion CZK (37 hiljada evra). Takođe mu je oduzet mobilni telefon koji je korišćen u izvršenju dela. Saučesnik i bivši sekretar opštine, g. Radovan Novotnji, takođe je osuđen na četiri godine bezuslovne kazne zatvora, na novčanu kaznu od 500 hiljada kruna (oko 18 hiljada evra) i zaplenu mobilnog telefona. Optuženome g. Novotniju verovatno je izrečena niža novčana kazna usled lošijeg imovinskog stanja, što se može zaključiti na osnovu analize izveštaja o imovini ova dva javna funkcionera.

## Rezime

Da bi bila dokazana krivica korišćen je snimak prisluškivanih pregovora između predsednika opštine, njegovog sekretara i investitora. Investitor, g. J. Štopl, o ovim razgovorima je svedočio i na sudu. Slučaj je dopunjen svedočenjima drugih lica. To su bili ljudi koji se bave urbanim planiranjem, koji su komentarisali kvalitet projekta „Sono“ centra kao i proceduru primenjenu u ovom slučaju. Na kraju, činjenica da je drugooptuženi zadržan u pritvoru nakon što je uhvaćen u primanju mita imala je veoma važnu ulogu prilikom donošenja presude.

Sud je morao da se bavi prigovorima optuženih po pitanju prihvatljivosti dokaza o prisluškivanju. Naime, prisluškivanje je vršeno od strane svedoka, što, prema mišljenju optuženih, predstavlja kršenje zakonskih načela. Oni su takođe ukazali na nalaze iz izveštaja veštaka koji su ispitivali tehnički kvalitet snimka prisluškivanja i ukazali na moguće tehničke intervencije na snimku. Sud se bavio ovim protivargumentima i pružio je odgovarajuće obrazloženje za njih. Pri tome, od značaja je bila i ranija sudska praksa. Naime, regionalni sud u Brnu je, parafrizirao odluku Vrhovnog suda br. 5Tdo 459/2007, koja se poziva na član 89. stav 2 Krivičnog zakonika, prema kojoj se mogućnost prikupljanja dokaza tajnim snimanjem od strane svedoka ne može u potpunosti isključiti. Regionalni sud u Brnu je zaključio da, uzimajući u obzir specifični osnov za prisluškivanje od strane svedoka (u ovom slučaju način da se pribave dokazi o koruptivnom ponašanju), takav metod nije narušio pravo na privatnost.

Kao deo obrazloženja i procene dokaza bilo je veoma značajno da se ispita kredibilitet svedoka g. Štopla i njegovog odnosa sa istražiteljima. Naime, on je podneo prijavu ogradnju Jedinice za borbu protiv korupcije i finansijskog kriminala u Pragu. Adresu te jedinice, prema tvrdnjama odbrane, teško je pronaći, budući da nema nikakve oznake na zgradi u kojoj su smešteni. Prema odbrani, ovaj dokaz dovodi u pitanje nepristrasnost istražnog tela. Sud je bio zadovoljan objašnjenjem da je svedok pronašao adresu na internetu. Međutim, nije jasno da li je sud proverio može li se adresa pronaći na jednostavan način, imajući u vidu činjenicu da je u pitanju tajna lokacija. Analiza snimaka prisluškivanja nije ukazivala na zlostavljanje ili podmetanje dokaza od strane policije.

Važno je uzeti u obzir mišljenje suda o statusu javnih funkcionera. U ovom slučaju postoji slaganje između prvostepenog i žalbenog suda. Žalbeni sud je uže tumačio ovlašćenja javnih funkcionera, a time i kontekst izvršenja krivičnog dela. Međutim, svojstvo funkcionera je uticalo na presudu, kao otežavajuća okolnost.

Prilikom razmatranja presude, mora se uzeti u obzir i aktuelna praksa sa uslovnim otpustom. Osuđena lica najčešće budu oslobođena nakon što odsluže polovinu kazne. Isto se odnosi i na slučaj g. Aleša Kvpila, koji je bio uslovno oslobođen nakon što je u zatvoru proveo blizu polovine zatvorske kazne na koju je osuđen, 24. januara 2013. Radovan Novotnji je takođe uslovno oslobođen nakon odsluženja približno polovine kazne, 11. aprila 2013.

## **Slučaj bivšeg načelnika opštinske policije glavnog grada Praga g. Vladimira Kotrousa**

Izvori odluke

Opštinski sud u Pragu, br. 3 T 6/2012

Viši sud u Pragu, predmet 8 It 1/2013

Izvori informacija na internetu, serveri: [ihned.cz](http://ihned.cz), [www.idnes.cz](http://www.idnes.cz), [www.lidovky.cz](http://www.lidovky.cz)

Krivica i kazna

U ovom slučaju je osuđen g. Vladimír Kotrouš, bivši načelnik opštinske policije u Pragu (u daljem tekstu „OP“) koji je počinio krivično delo u vezi sa javnim nabavkama, odnosno, održavanjem automobila u OP. Optuženi je zahtevao mito u iznosu od 5% od zarade kompanije koja će održavati automobile. U zamenu za mito, optuženi je trebalo da obezbedi da javna nabavka ili uopšte ne bude raspisana ili da se uslovi nabavke tako definišu da omoguće unapred određenoj firmi da dobije na tenderu.

Viši sud u Pragu je postupao po žalbi praškog gradskog javnog tužioca i po žalbi optuženog g. Vladimíra Kotrouša protiv presude Opštinskog suda u Pragu od 29. novembra 2013. U prvestepenoj presudi optuženi je proglašen krivim za naročito težak oblik izvršenja krivičnog dela primanja mita po članu 331. stav 2, stav 4 tačka a) Zakona br. 40/2009 Coll., Krivični zakonik (u daljem tekstu „KZ“) i pokušaja naročito teškog oblika izvršenja krivičnog dela zloupotrebe službenih ovlašćenja iz člana 329. stav 1 tačka a), stav 2 tačka a) KZ, a u vezi sa članom 21 stav 1 KZ. Za ovo krivično delo opštinski sud u Pragu je dosudio bezuslovnu zatvorsku kaznu u trajanju od 6 godina, kao i zabranu vršenja bilo kakve funkcije u opštinskoj ili državnoj policiji u trajanju od 10 godina. Takođe mu je zaplenjena imovina u vrednosti od 103.500 CZK (oko 3.800 evra).

Žalba

Žalba tužioca se odnosi na sve delove presude, a na štetu optuženog. Prema tužiocu, optuženi bi trebalo da je proglašen krivim za primanje mita u svojstvu funkcionera, odnosno na osnovu člana 311. stav 2, stav 4 tačka b) KZ, a ne na osnovu člana 311. stav 2, stav 4 tačka a) KZ. Prema tužiocu, to je očigledna greška, budući da je čak i u preambuli navedena ispravna tačka b). Prema tužiocu, sud je takođe načinio grešku kada nije izrekao i novčanu kaznu, uprkos činjenici da je optuženi pokušao i čak i uspeo da ostvari nedopuštenu zaradu. S druge strane, tužilac je smatrao da je trajanje mere zabrane obavljanja delatnosti predugo, naročito kada se ima u vidu činjenica da joj prethodi relativno dugačka kazna zatvora. Tužilac je tražio da se pored zatvorske izrekne i novčana kazna u iznosu od 300.000 CZK (oko 10 hiljada evra).

Optuženi je takođe podneo žalbu na sve tačke presude. U obrazloženju je osporio delove dokaznog materijala. On tvrdi da se ne može sa sigurnošću dokazati da su tragovi hemijske supstance, koja je korišćena da se obeleže novčanice, zaista pronađeni na njegovoj odeći. Pored toga, optuženi je na-

glasio da nikada nije uzeo mito od 200 000 CZK (oko 7,5 hiljada evra) i da sud nije uspeo da utvrdi da je on to učinio. Na kraju je ukazao na izrazite sličnosti formulacija u presudi i optužnici, što, prema mišljenju odbrane, za posledicu ima previše formalan pristup, ne ispunjava zahteve člana 125. Zakona br. 141/1961 Coll., Zakona o krivičnom postupku („ZKP“), pa njeno razmatranje nije moguće.

Iz ugla javnog funkcionera

Optuženi je počinio krivično delo kao načelnik opštinske policije glavnog grada Praga. Dokazano je da je, makar u periodu od 23. avgusta 2011. do 25. novembra 2011, u okviru svojih ovlašćenja i prilikom obavljanja službenih poslova nameravao da ostvari finansijsku dobit za koju nije imao osnova u zakonu ili u ugovoru. On je od g. Jozefa Jisa, izvršnog direktora „JÍŠA Ltd.“, zatražio mito u vidu redovne provizije. Ta „provizija“ bi bila 5% iznosa koji se fakturiše za usluge održavanja automobila opštinske policije. U zamenu za to, optuženi je trebalo da obezbedi da na snazi ostane od ranije zaključen ugovor sa „JÍŠA Ltd.“, bilo tako što će ugovor biti produžen bez tendera, ili tako što bi se pobrinuo da tender sadrži uslove koji će zagarantovati uspeh „JÍŠA Ltd“.

„Optuženi nije zatražio mito u svojstvu običnog građanina, već kao načelnik opštinske policije. On je nesumnjivo bio u položaju da tvrdi kako može da kontroliše raspisivanje i tok tendera. Prema tome, delao je u svojstvu javnog funkcionera, u skladu sa članom 127 stav 1 tačka d), e) KZ.“

Budući da bi vrednost nezakonite koristi koju je optuženi zatražio porasla na 1,2 miliona CZK (preko 44 hiljade evra) do kraja godine, to bi značilo da je dvostruko prekoračen zakonski prag za određivanje „značajne koristi“. Štaviše, nije poznato je da optuženi planirao da prestane sa izvlačenjem koristi nakon što protekne godina. Iako optuženome nije isplaćen taj ceo iznos već „samo“ 350,000 CZK (oko 13.000 evra), i to je dovoljno da se ispune uslovi iz člana 331, stava 4, tačke b) KZ, budući da je optuženi tražio mito, bio je na položaju javnog funkcionera i imao nameru da pribavi sebi značajnu korist. Ova odredba KZ ne zahteva da okrivljeni takvu korist zaista primi.

Drugostepeni sud se nije složio sa presudom opštinskog po pitanju ispunjenja elemenata krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja. Zahtevanje mita ne može se, po oceni suda, sa sigurnošću smatrati vršenjem službenih ovlašćenja. Ovo mišljenje je potkrepljeno komentarom odredaba KZ. „Kad lice koristi službena ovlašćenja na način koji je u suprotnosti sa drugim propisom to predstavlja kršenje ili izigravanje određenog zakona ili podzakonskog akta. Prekršilac svesno postupa u suprotnosti sa pravnom normom ili svesno izbegava da primeni određenu pravnu normu“. Pored toga, tokom istrage nije dokazano da se optuženi u stvarnosti bilo kada protivio raspisivanju tendera, niti da je bilo kakav tender bio pokrenut.

Kako je žalbeni sud ustanovio da nije bilo pokušaja za zloupotrebu službenih ovlašćenja i usled slabo obrazložene pravne kvalifikacije u odluci opštinskog suda, prvostepena presuda je poništena. Drugostepeni sud je smatrao da je moguće doneti novu odluku na osnovu delimično ispravnih činjeničnih nalaza prvostepenog suda.

## Presuda Višeg suda u Pragu

Žalbeni sud je presudio da je optuženi kriv za krivično delo primanja mita po članu 331 stav 2, stav 4 tačka b) KZ, za šta mu je izrekao kaznu zatvora u trajnju od pet i po godina. Sud je takođe podržao žalbu tužioca i izrekao novčanu kaznu od 400 hiljada CZK (oko 14,8 hiljada evra), sa ciljem da utiče na imovinu optuženog i sredstva koja su stečena krivičnim delom. U vezi sa novčanom kaznom žalbeni sud je presudio da nije neophodno da se zaplene sredstva koja bi predstavljala zamenu za nezakonito stečenu korist. Prilikom određivanja mere koja se izriče uz presudu, sud je zaključio da zabranom vršenja funkcija unutar opštinske ili državne policije nije adekvatno obuhvaćen specifičan status optuženog, u vezi sa kojim je počinio krivično delo i prema kojem mu je izrečena kazna, niti su obuhvaćene sve aktivnosti koje su omogućile izvršenje krivičnog dela. Stoga je žalbeni sud proširio meru na zabranu vršenja bilo kakvog posla u organima gonjenja. Žalbeni sud je izmenio i visinu kazne, u skladu sa predlogom tužioca, na pet godina.

## Rezime

Do osude je došlo na osnovu snimljene komunikacije. Prvo prisluškivanje je obavio svedok (žrtva korupcije), g. Jozef Jiš. Kasnije su to učinili policijski operativci. Drugi dokaz protiv optuženog je bilo otkriće hemijske supstance koja je korišćena da se obeleže novčanice u vrednosti od 200.000 CZK, koje su korišćene kao mito. Ovaj dokaz je u nekoliko navrata preispitivan u sudu budući da iznos koji odgovara obeleženim novčanicama nije pronađen ni u kući ni u vikendici optuženog, niti su tamo pronađeni tragovi hemikalija kojim je novac bio obeležen. Jedini predmeti na kojima su pronađeni takvi tragovi, ali to nije u potpunosti dokazano, bile su pantalone optuženog. Kao ostali dokazi poslužili su iskazi svedoka koji je opisivao okolnosti davanja mita. Jedan od najznačajnijih dokaza je hapšenje optuženog sa iznosom od 150.000 CZK koji je predstavljao drugu tranšu mita. Ni u prvostepenoj, ni u drugostepenoj presudi ne navodi se zbog čega je policija uhapsila optuženog tek nakon isplate drugog dela mita, umesto prilikom primopredaje prvih 200.000 CZK. Policija je obeležila pakete novca drugačijim hemijskim supstancama, kako bi se kasnije mogao uočiti kontakt sa svakom od njih. Međutim, po pitanju iznosa od 200.000 CZK, bilo je moguće dokazati samo da je optuženi imao tragove hemijske supstance na svojim pantalonama, ali ni novac u tom iznosu, niti informacije o tome na koji način je novac iskorišćen, nisu pronađeni.

Glavna tačka pravne kvalifikacije i određenja kazne u ovom predmetu jeste činjenica da je prekršaj izvršio javni funkcioner, osoba koja je u okviru poverenih ovlašćenja za donošenje odluka koje se tiču pravilnog funkcionisanja opštinske policije, bila zadužena da zaključuje i raskida poslovne ugovore i javne nabavke. To znači da je u pitanju osoba koja je imala pravne odnose sa različitim licima u cilju da obezbedi ispravan i efikasan rad opštinske policije, kako bi ova ispunila zadatke koji su propisani zakonom. Takođe je važno napomenuti, kao pouka ovog slučaja, da se ne može izjednačiti svaki prekršaj javnog funkcionera koji ovaj počinji tokom vršenja dužnosti sa zloupotrebom službenog položaja u smislu KZ.

## Slučaj g. Rata

Izvor informacija:

Serveri: [ihned.cz](http://ihned.cz), [www.idnes.cz](http://www.idnes.cz), [www.lidovky.cz](http://www.lidovky.cz), [www.aktualne.cz](http://www.aktualne.cz), nedeljnik „Respekt“

Snimak sudske presude Regionalnog suda u Pragu:

<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1559626-soud-poslal-ratha-na-85-roku-do-vezeni-ten-proces-oznacil-za-divadlo>

Krivica i kazna

Ovaj koruptivni skandal odnosi se na slučaj kada je g. David Rat, bivši guverner i član regionalnog veća Srednjočeskog kraja uzeo mito, što je u vezi sa narušavanjem finansijskih interesa EU, podmićivanjem i pregovaranjem radi davanja prednosti za ponuđače u javnim nabavkama. U tome su učestvovali i drugi članovi organizovane grupe, između ostalih Katerina Kotova (ranije Pancova), bivši direktor regionalne bolnice Kladno, Peter Kot, bivši poslanik ODS (Civilna demokratska partija), bivši direktor srednjočeskog ogranka Fonda osiguranja i bivši zaposleni u pet regionalnih bolnica u Srednjočeskom kraju, g. Pavel Draždanski i g. Tomas Mali, rukovodioci kompanije „Konstruktiva Branko“, g. Vaclav Kovanda, menadžer „Pol kompanije“, g. Martin Jireš, menadžer kompanije „Puro-klima“, g. Jindrih Rehak menadžer kompanije „Hospimed“ i Jan Hajek, menadžer „B. Braun Medical Ltd“.

Najvažnija figura slučaja je, bez sumnje, g. David Rat, naročito zato što je u ovom slučaju javno tužilaštvo razbilo predrasudu o tome da nije moguće goniti političare visokog ranga. G. David Rat, bivši ministar zdravlja, guverner i narodni poslanik prvostepeno je osuđen presudom Regionalnog suda u Pragu 23. jula 2015. Taj sud ga je proglasio krivim za krivično delo primanja mita u produženom trajanju, u vrednosti od 16 miliona CZK (oko 600 hiljada evra) na osnovu člana 331. stav 1. alineja 1, stav 4. tačka b) Krivičnog zakonika, i izrekao mu je bezuslovnu kaznu zatvora od 8,5 godina. To je i najveća izrečena kazna u okviru ove organizovane kriminalne grupe. Supružnici Kot su osuđeni na kaznu zatvora od po 7.5 godina i zaplenu sredstava u iznosu od 40 miliona CZK (oko 1,5 milion evra), menadžeri građevinske firme „Konstruktiva Branko“, g. Mr Draždanski i g. Mali, na kaznu zatvora od 5 godina, menadžeri kompanije „Pol“ na 3 godine, menadžeri medicinskih kompanija „Puro-klima“ i „Hospimed“, g. Jireš i g. Rehak na pet godina i g. Hajek iz „B. Braun Medical Ltd.“ na 3 godine zatvora.

Organizovana grupa

Ključna tačka celokupnog slučaja je činjenica da su prethodno pomenuta krivična dela počinjena od strane organizovane grupe. Ne bi bilo moguće da počinioi pribave toliku nezakonitu korist da nije postojao tako širok spektar umešanih lica. Prvo je bilo neophodno pronaći osobu unutar naručioca koja bi obezbedila da se tenderska dokumentacija skroji prema mogućnostima određene firme. Takođe je bilo neophodno pronaći s druge strane firmu koja je voljna da plati mito. Kako je izjavila gospođa Ivana Salačova, jedna od optuženih, mito je dato radi zaključenja ugovora

za sopstvenu firmu, tako da je nesumnjivo postojao motiv za koruptivno ponašanje na strani ponuđača. Mehanizam je mogao da se održi toliko dugo jer su postojali i neuspešni ponuđači koji su bili delimično umešani (kako je dokazano tokom istrage, prema prethodnom dogovoru, pobednik na tenderu je pripremao dokumentaciju za ostale kandidate). I s druge strane, nije bilo nikoga ko je bio zainteresovan da stvari vrati na pravi put i prekine nezakonite nabavke.

#### Podnosilac prijave

Slučaj je pokrenut na inicijativu bivšeg policijskog službenika, a sada privatnog istražitelja, g. Libora Gregora. Njega su treća lica, čiji identitet nije otkrio, obavestila o neobičnoj praksi u javnim nabavkama u kabinetu guvernera Rata. Policija je počela da prisluškuje učesnike u korupciji i za pola godine imali su dovoljno dokaza da uhapsu glavne aktere. Prema rečima bivšeg direktora Jedinice za borbu protiv korupcije i finansijskog kriminala, Tomaša Martineca, glavni oslonac slučaja je bila pravovremena informacija koja je omogućila da se angažuju tehnička sredstva. Za razliku od prethodna dva slučaja u ovoj analizi, ovde je važnu ulogu odigrala anonimna prijava. Nije poznato da li je misteriozni uzbunjivač bio učesnik tendera, koji je oštećen usled neravnopravnih uslova, službenik koji je želeo da razotkrije prevaru u trošenju sredstava EU ili treća strana koja nema nikakve veze sa pomenutom javnom nabavkom.

#### Optuženi - saizvršioци

Saradnja Ivane Salačove, koja je dobila status saradnika iz redova optuženih značajno je doprinela da se tokom suđenja razotkrije celokupan slučaj. Status optuženog - saradnika postoji u češkom pravnom kodeksu još od 1. januara 2010. i zasniva se na pretpostavci da ako država želi aktivno da se bori protiv korupcije mora prvo imati načina da sazna za nju. Uslovi koji su potrebni da bi neko lice dobilo ovaj status uređeni su članom 178a Zakona br. 141/1961 Coll. (Zakonika o krivičnom postupku). Ovi uslovi obuhvataju, između ostalog, obaveštavanje tužioca o činjenicama koje bi značajno pomogle rešavanju krivičnog dela počinjenog od članova organizovane kriminalne grupe, priznanje i pristanak na obelodanjivanje statusa optuženog - saradnika. Nije dovoljno da se optuženi izjasni krivim, on/ona mora posedovati informaciju koja je od značaja za rešavanje slučaja. Treba takođe naznačiti da optuženi - saradnik ne može dobiti takav status ako je počinio krivično delo ozbiljnije od onog o kojem svedoči. Status neće dobiti ni lice koje je bilo organizator kriminalne grupe, podstrekač krivičnog dela, koje je namerno prouzrokovao teške telesne povrede ili smrt i ako nema uslova za vanredno povećanje zatvorske kazne.

Do leta 2012. Ivana Salačova je bila izvršni direktor građevinske firme FISA i tokom postupaka javnih nabavki morala je da pregovara o mitu i da ga isplaćuje. U svojstvu optuženog - saradnika Salačova je pomogla da se razotkriju okolnosti ugovora za rekonstrukciju zamka Bušehrad i gimnazije u Hostivicu. Ona je takođe pomogla da se dešifruje kodirani jezik optuženih. Sud je na kraju odlučio da kazni Ivanu Salačovu uslovnom kaznom zatvora od tri godine, uz probni period od pet godina. Izrečena joj je i novčana kazna od milion CZK (oko 37 hiljada evra).

Međutim, Salačova je još uvek u opasnosti da završi u zatvoru zato što joj se sudi i u dva odvojena

slučaja koja se tiču tendera u Srednjočeškom kraju, a u tim postupcima nema status optuženog - saradnika.

#### Dokazi

Važan element slučaja jeste činjenica da je g. Rat uhvaćen sa mitom. Budući da je u trenutku hapšenja on bio na funkciji narodnog poslanika, imao je poslanički imunitet i nije mogao biti krivično gonjen bez pristanka poslaničkog doma. Međutim, u situacijama kada je poslanik zatečen u vršenju krivičnog dela, dovoljno je da tužilac inicira krivično gonjenje na osnovu dogovora sa predsedavajućim poslaničkog doma, koje mora biti izdato u roku od 24 sata od hapšenja, što se i dogodilo u slučaju g. Rata. Veoma važan element je takođe činjenica da je postojala velika količina snimaka prisluškivanja u policiji, ali i to da je postojala optužena – saradnica, koja je objasnila značenje termina koji su korišćeni prilikom šifrovanog sporazumevanja. Snimci prisluškivanja uključuju međusobne telefonske razgovore optuženih ali takođe i prisluškivanje kancelarije bivšeg direktora bolnice Kladno, gospođe Kotove, i porodične kuće Kotovih u Rudnu. Prisluškivanje prostorija donosi prednosti u odnosu na prisluškivanje telefona budući da su tokom telefonskih razgovora prestupnici oprezniji. S druge strane, kod prisluškivanja prostorija rizik može da predstavlja loš kvaliteta snimaka. Pored toga, prikupljena su svedočenja i mišljenja veštaka po pitanju javnih nabavki. Paradoksalno, mišljenja veštaka pokazuju da su tenderi sprovedeni na formalno ispravan način.

„Sud se oslanjao na ove snimke, gde je bilo u potpunosti jasno šta je sadržaj tih poziva. Ni u kom slučaju sud nije radio sa transkriptima tih snimaka”, izjavio je sudija g. Pacovski prilikom obrazloženja presude.

#### Odbrana

David Rat je u svom završnom govoru izneo priličan broj informacija u svoju odbranu, uključujući kako jednostavne tvrdnje, tako i važne argumente. Prvo je istakao da nije dokazano da je on uzeo finansijska sredstva znajući da je to u vezi sa tenderima i da nije uzimao novac od predstavnika učesnika u postupcima javnih nabavki. Takođe je naglasio kako nema dokaza da je njemu bilo poznato da se u kutiji sa vinom nalazi novac. Ova tvrdnja je bila u suprotnosti sa brojnim snimcima prisluškivanja iz kojih je bilo jasno da je Rat bio upoznat sa činjenicom da je uzimao mito. Štaviše, iz više razloga on se može smatati i organizatorom grupe.

Rat je pokušao da se brani i tvrdnjom da nema dokaza da je iko pretrpeo štetu. Ova tvrdnja je čak bila podržana mišljenjima veštaka. Međutim, u ovom kontekstu, tužilac je s pravom ukazao na sudsku praksu prema kojoj se smatra dovoljnim da se dokaže da je mito predato, a da nije neophodno kvantifikovati visinu nastale štete.

Veoma interesantan argument je tvrdnja optuženog da je dokazano da su tenderi sprovedeni u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama i na nediskriminativan način. Zaista, uvek je bilo više učesnika u postupku, na desetine (ili stotine) kompanija je ispunjavalo uslove za učešće, a ponude

su ocenjivane na osnovu najniže ponuđene cene. Ova tvrdnja Davida Rata je suštinski bila tačna, međutim, nije bila dovoljna da opovrgne činjenicu postojanja nepoštene konkurencije umešanih lica. Kako pokazuju činjenice iz slučaja, ova organizovana grupa je uticala na javne nabavke, a akteri nisu bili samo predstavnici naručioca prilikom zaključivanja ugovora. U osnovi, kriterijum najniže ponuđene cene im je odgovarao za nameštanje, budući da je najjednostavnije bilo pripremiti ponude sa različitim cenama, i niko nije morao da se bavi kombinacijom drugih kriterijuma koji bi potencijalno zakomplikovali ceo proces.

David Rat se takođe branio isticanjem kvaliteta izvedenih radova i zadovoljstvom naručilaca načinom na koji su ugovori izvršeni. Međutim, u ovom kontekstu to je bila nebitna informacija. Činjenica da su ugovori bili kvalitetno sprovedeni ne umanjuje krivičnu odgovornost, niti može da opravda primanje mita.

Drugi nivo odbrane Davida Rata čine napadi na pravosudni sistem i pozadinu slučaja. Naime, on je pokušao da stvori sliku da je politički optuženik. U tom kontekstu je koristio činjenicu da je neosnovano dugo zadržan u pritvoru i da je pušten tek nakon odluke Ustavnog suda. David Rat je dobio finansijsku nadoknadu zbog ovog narušavanja njegovih prava.

Treći nivo odbrane Davida Rata se zasnivao na pravnim sredstvima da se izbegne suđenje na osnovu zdravstvenih razloga (navodni incident sa motorom) ili da se suđenje maksimalno produži (zamenja branilaca). David Rat je takođe stalno pokušavao da dokaže pristrasnost sudije Pacovskog ili je pokušavao da dovede u pitanje njegov kredibilitet donoseći fotografije sudije na kojima ovaj spava sa čašom piva ispred sebe.

## Rezime

Za sada, nijedna presuda protiv bračnog para Kot i Davida Rata nije pravosnažnana, budući da su se svi učesnici u postupku žalili. Nije moguće predvideti sadržaj i vreme donošenja konačne presude. Jedino je sigurno da i sama činjenica da je David Rat, političar visokog ranga, gonjen i osuđen od strane osnovnog suda, dramatično menja klimu, ne samo na češkoj političkoj sceni, već i u javnosti. Erik Taberi je zabeležio u članku u nedeljniku „Respekt“ br. 21/2012 sledeće: „David Rat svakako nije najkorumpiranija ličnost u zemlji. Dok u njegovom slučaju govorimo o desetinama miliona, postoje političari za koje se sumnja da su ukrali stotine miliona. Problem je u terminu „sumnja se“. Ministar zdravlja iz senke i zamenik guvernera iz redova socijaldemokrata, Rat je najuticajniji političar uhvaćen da prima mito (barem tako pokazuju policijski podaci). Ovaj podatak menja domaću istoriju“.

U kontekstu društveno rasprostranjenog optimizma da je krivično gonjenje političara/funkcionera na visokim položajima postalo moguće, ne smemo u potpunosti izgubiti iz vida praktično iskustvo u vezi sa javnim nabavkama, gde je u prvom planu poštovanje formalnih procedura iz Zakona o javnim nabavkama. Ovaj slučaj pokazuje na mogućnost da se učesnici prividno pridržavaju Zakona, a da se istovremeno prema učesnicima postupa na diskriminatoran i nejednak način, u suprotnosti sa osnovnim principima tendera.

Treba takođe naglasiti da za krivično delo primanja mita nije nužna kvantifikacija stvarne ili neposredne štete. Krivično delo podmićivanja propisano članom 331 Krivičnog zakonika se odnosi na primanje ili obećavanje mita u vezi sa nabavkom dobara od opšteg interesa, koje podrazumeva visoki iznos mita ili druge koristi. Ovo pravno tumačenje je potkrepljeno i sudskom praksom, naročito presudom Vrhovnog suda bt 6 Tdo 1409/2014. Prema toj presudi, ispunjeni su uslovi za krivičnu odgovornost i u slučajevima kada nema izazvane štete ili druge ozbiljne posledice, ako je „pribavljena nezakonita korist za sebe ili treće lice”.

## Slučajevi iz Republike Srbije

### Nabavke polovnih vozova

Malo koji slučaj mogućih zloupotreba u javnim nabavkama u Srbiji je dobio toliko publiciteta kao nabavka polovnih lokomotiva za potrebe „Železnica Srbije“ sredinom prve decenije ovog veka. Tome je svakako doprinelo i to što su se povodom ovog slučaja oglašavali, u okviru svojih nadležnosti, predstavnici državnih institucija (naročito poverenik za informacije od javnog značaja<sup>4</sup>, direktor Uprave za javne nabavke<sup>5</sup> i bivša predsednica Saveta za borbu protiv korupcije<sup>6</sup>), ali i politički protivnici partije bivšeg direktora ovog državnog preduzeća, Milanka Šarančića. Slučaj je takođe bio često predmet izjava političara i medijske pažnje.

Pa ipak, ništa od toga nije pomoglo da se brzo dođe do raspleta – ni posle desetak godina još uvek nema pravnosnažne sudske odluke. Po tome ovaj slučaj predstavlja paradigmu jednog od problema u gonjenju (mogućih) zloupotreba u Srbiji – čak i kada se povedu, postupci traju predugo. S druge strane, kada se uporede mogućnosti prevencije pre deset godina i sada primetan je napredak – aktuelni Zakon o javnim nabavkama i novodoneti Zakon o zaštiti uzbunjivača pružili bi bolje okruženje za sprečavanje i otkrivanje zloupotreba. U osnovi slučaja su (moguće) zloupotrebe pregovaračkog postupka kod (navodno) hitnih javnih nabavki. Pored toga, i u Krivičnom zakoniku je došlo do promena, pa je precizirana odgovornost u vezi sa kršenjem pravila javnih nabavki, uključujući i odgovornost ponuđača. Takođe je promenjen i pravni okvir za rad javnih preduzeća koji ima za cilj da omogući veću odgovornost njihovih direktora i drugih rukovodilaca.

*Zbog čega je započet krivični postupak?*

Milanko Šarančić, bivši generalni direktor JP „Železnice Srbije“, Zoran Milićević i Dragoslav Pejčić, kao službena lica JP „Železnice Srbije“, optuženi su da su, u periodu od maja 2004. do oktobra 2006. godine, iskorišćavanjem službenih položaja i nevršenjem službene dužnosti, nezakonito sproveli postupke nabavki 6 dizel – električnih lokomotiva i tako pribavili imovinsku korist preduzećima „Friul Export“ iz Italije i „SO RAIL“ iz Velike Britanije u iznosu od najmanje 504.816,00 evra, a na štetu JP „Železnice Srbije“, na šta ih je, kako tvrdi optužnica, podstrekao Milorad Čelebić, zastupnik preduzeća „SO RAIL“ u Srbiji.

Javni tužilac tereti bivšeg direktora državnog preduzeća da je sa zastupnikom privatne firme dogovorio da se nabavka ne izvrši direktno od prodavca (slovenačke železnice), već preko posrednika, i to po znatno uvećanoj ceni. Prema optužnici, bilo je dogovoreno da prva posrednička firma iz inostranstva kupi lokomotive za 1,65 miliona evra, da ih zatim proda drugom posredniku za 1,824 miliona, a da ih na kraju srpske železnice kupe za 2,49 miliona.

[4. http://www.blic.rs/Vesti/Tema-Dana/195257/Pet-lakih-komada](http://www.blic.rs/Vesti/Tema-Dana/195257/Pet-lakih-komada)

[5. http://www.vreme.co.rs/cms/view.php?id=498655](http://www.vreme.co.rs/cms/view.php?id=498655),

<http://91.222.7.186/%D0%B2%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B8/%D0%BD%D0%B0%D1%81%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%B0/%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D0%B8%D1%98%D0%B0.397.html:175166-Dizelke-pregazile-zakon>

[6. http://www.blic.rs/stara\\_arhiva/drustvo/92987/Na-potezu-je-policija](http://www.blic.rs/stara_arhiva/drustvo/92987/Na-potezu-je-policija)

Optužnica kaže i da su se vlasnici dve posredničke firme dogovarali oko ponuda koje će podneti „Železnicama“, kako bi fingirali konkurenciju i kako bi izgledalo kao da je ponuda firme „SO RAIL“ povoljnija. Zanimljivo je da su obe ponude bile dostavljene bez ikakvog poziva od strane „Železnica“ i da su lokomotive u tom momentu još uvek bile vlasništvo slovenačkih železnica. Zaključenju ugovora između slovenačkih železnica i prvog posrednika, tršćanske firme „Friul Export“, krajem novembra 2004, prisustvovalo je i troje predstavnika „Železnica Srbije“. Desetak dana nakon toga, 9.12.2004. godine, nakon dobijanja pozitivnog mišljenja od strane Uprave za javne nabavke, Upravni odbor JP „Železnice Srbije“, doneo je odluku o pokretanju postupka javne nabavke navedenih lokomotiva putem finansijskog lizinga u postupku sa pogađanjem bez prethodnog objavljivanja. Komisija za javne nabavke ovog preduzeća je zatim razmatrala dve ponude koje su ponuđači poslali u dogovoru, i predlaže da se uđe u pregovaranje sa „povoljnijom“, a da se na pregovore pozovu i predstavnici drugog ponuđača.

Direktor to odobrava, pa se početkom 2005. ulazi u pregovaranje. Kada je odluka o pregovaranju doneta, lokomotive su bile u vlasništvu tršćanske firme, a pregovori su i pored toga vođeni sa preduzećem iz V. Britanije (transfer između njih je završen tek u julu 2005).

Slučaj komplikuje to što se kupovina ne vrši novcem iz budžeta preduzeća, već na lizing. Direktor Železnica je zaključio ugovor o lizingu sa Nuro leasing d.o.o. U ugovoru se navodi da će lokomotive davaocu lizinga biti dostavljene od strane uvoznika, preduzeća SIBEX d.o.o, čije je odgovorno lice Milorad Čelebić. Preduzeće SIBEX d.o.o zatim isplaćuje dobijeni novac preduzeću „SO RAIL“, čiji je Čelebić zastupnik. „CO RAIL“ u periodu od 16. februara do 19. jula 2005. godine preduzeću „Friul Export“ uplaćuje iznos od 1.824.000,00 evra, nakon čega je preduzeće „Friul Export“ Slovenačkim železnicama uplatilo iznos od 1.654.320,00 evra.

Tužilaštvo tvrdi da razlika u ceni predstavlja imovinsku korist posredničkih kompanija to jest da je na ovaj način „SO RAIL“ stekao imovinsku korist u iznosu od 666.000,00 evra, a „Friul Export“ od 169.000,00 evra, i sve to na štetu JP»Železnice Srbije«.

Na sličan način, kako tužilac tvrdi, isti optuženi su poslovali i prilikom nabavke 10 dizel motornih vozova iz Švedske. Tužilac kaže da je to bilo suprotno Zakonu o javnim nabavkama i suprotno Pravilniku o javnim nabavkama radova usluga i dobara JŽTP „Beograd“, te da su iste posredničke kompanije na štetu Železnica Srbije pribavile imovinsku korist od preko 400 hiljada evra. Tada je, kako tvrdi tužilaštvo, u Stokholmu organizovan sastanak predstavnika „Železnica“ i posredničkih firmi, gde je postignut dogovor o kupovini, i o načinu kako bi se ona obavila. Dogovor je navodno predviđao da posrednička firma „Friul Export“ kupi vozove u Švedskoj za 2.440.182,09 evra, a da istovremeno preduzeće „Swederrail“ dostavi ponudu JP»Železnice Srbije« u iznosu od 2.850.000,00 evra. Komisija za javne nabavke JP»Železnice Srbije« zatim je prihvatila ponudu preduzeća „Swederrail“ kao jedinog ponuđača i to u momentu kada su vozovi već bili u vlasništvu preduzeća „Friul Export“. Nakon toga, preko uvoznika preduzeća Šinvoz iz Zrenjanina izvršen je uvoz i plaćanje navedenih vozova za traženu cenu, a preduzeće iz Trsta je platilo Šveđanima za njihovu robu, i podelilo dobit sa drugim posrednikom - „SO RAIL“.

## *Sudski postupak*

Postupak je vođen pred Višim sudom u Beogradu, Posebno odeljenje za organizovani kriminal, a prvostepena presuda je doneta tek 11. aprila 2013. godine. Tom presudom je okr. Milanko Šarančić osuđen na kaznu zatvora u trajanju od 5 godina, dok su okr. Zoran Milićević i Milorad Čelebić osuđeni na kazne zatvora u trajanju od po 4 godine. Okrivljenima je izrečena i mera bezbednosti zabrane vršenja dužnosti vezanih za raspolaganje, korišćenje i upravljanje javnom svojinom u državnom organu, organu pokrajinske autonomije ili lokalne samouprave ili javnom preduzeću i to prema okr. Milanku Šarančiću u trajanju od 4 godine, a prema okr. Zoranu Milićeviću u trajanju od 3 godine. Od privrednih društava „Friul Export“ iz Italije i „SO RAIL“ iz Velike Britanije je oduzeta imovinska korist i to tako što su obavezani da solidarno, u korist budžeta Republike Srbije, plate iznos od 73.920.587,46 dinara (oko 600.000 evra u to vreme). S druge strane, okrivljeni Dragoslav Pejčić je oslobođen od optužbe da je prilikom postupka javne nabavke 6 dizel električnih lokomotiva izvršio krivično delo zloupotreba službenog položaja.

Na presudu su se žalili i tužilac, okrivljeni, punomoćnik privrednog društva „Friul Export“ iz Italije i oštećena „Železnica Srbije“ (zbog odluke o oduzimanju imovinske koristi). Prvoptuženi je sve vreme isticao da su krivična prijava i optužnica političke i nedokazive. Nakon izricanja prvostepene presude je tvrdio da „to govori da snage bivšeg režima i dalje imaju uticaja na odluke suda“.

Apelacioni sud u Beogradu je 9. juna 2015. godine ukinuo prvostepenu presudu i predmet vratilo prvostepenom sudu na ponovno suđenje. U rešenju se navodi da prvostepena presuda sadrži bitne povrede odredaba krivičnog postupka, jer je izreka presude „nerazumljiva, protivrečna sama sebi i razlozima presude, pri čemu su u obrazloženju prvostepene presude izostali razlozi o odlučnim činjenicama, a razlozi koji su dati su nejasni i u znatnoj meri protivrečni“. Žalba oštećenih „Železnica Srbije“ je odbačena kao nedozvoljena, imajući u vidu da je Zakonikom o krivičnom postupku propisani da oštećeni ima pravo da podnese žalbu samo protiv odluke o troškovima krivičnog postupka i dosuđenom imovinskopравnom zahtevu, a da je oštećeni podneo žalbu na presudu u pogledu odluke o oduzimanju imovinske koristi.

## *Medijska retrospektiva slučaja*

U tekstu objavljenom na sajtu „Istinomer“, novinar S. Dedeić u julu 2015. podseća na bitne detalje ovog slučaja. Tu se navodi da su još u doba postavljenja na mesto čelnog čoveka Železnica 2004. godine, g. Šarančića pratile sumnje u pogledu kvalifikovanosti za to mesto, budući da se inače bavio ugostiteljstvom. Međutim, valja podsetiti da u to doba, i sve do 2012. nije ni postojala obaveza da se direktori javnih preduzeća biraju na konkursu, na osnovu unapred određenih kvalifikacija, a da se ni sada ta obaveza ne poštuje.

Priča o nabavci lokomotiva se u medijima pojavila u jesen 2005. Bivši direktor Železnica Šarančić, kao i trojica osumnjičenih privedeni su 2. juna 2010. godine. Do tada je nekoliko ljudi optužio za klevetu, ali je sud te tužbe odbacio kao neosnovane<sup>8</sup>.

---

7.<http://www.istinomer.rs/clanak/578/Sarancic-%E2%80%93-jedna-karijera-gomila-afera>

8. Isto

U pritvoru je proveo više od 13 meseci, nakon čega je pušten uz jemstvo da se brani sa slobode.

Šarančić je inače negirao kršenje procedure i navodio kako je posao „odličan“. Njegov partijski šef, i u to vreme ministar za kapitalne investicije, Velimir Ilić, je 2006, rekao da postupak nabavke „nije bio potpuno u skladu“ sa Zakonom o javnim nabavkama, ali je istakao da je zadovoljan nabavkom. „Veoma mi je žao što je došlo do nesuglasica, ali svi su u pravu, možda i nije sve najbolje urađeno. Ima i šupljina u zakonu, ali tačno je i da nije dobro kada se kaže da je nabavka bila po hitnom postupku, a nabavi se posle nekoliko meseci. Ako je nešto hitno, mora stvarno da bude hitno. Šarančić i njegovi saradnici moraju da rade odgovornije, kako zbog njihove nespretnosti ne bi nastao problem, kao što se dogodilo sa nabavkom švedskih vozova.<sup>9</sup>“

O bivšem direktoru „Železnica“ i poslovanju tog preduzeća su mediji pisali i u vezi sa drugim pitanjima, kao što su veliki troškovi opremanja staničnog toaleta u Kraljevu (60.000) evra, nabavkama skupih automobila, otkupu službenog stana, sa povoljnom kamatom, visokih troškova reprezentacije, a sa funkcije je razrešen pred kraj 2008, što je obrazloženo time da „vlada smatra da gospodin Šarančić nije čovek koji treba da upravlja železnicom i zbog toga ga je razrešila.<sup>10</sup>“

---

9. Navedeno prema tekstu iz „Istinomera“.

10. Bivši ministar Milan Marković, prema istom izvoru.

## Fiktivni poslovi i „oporezivanje“ prihoda zaposlenih

### Kontekst

Pošto je motiv za korupciju imovinska korist, onda je ponajpre treba tražiti tamo gde postoji motiv, na primer, neki budžetski novac koji se preliva privatnom sektoru. Zbog toga su u Srbiji, česta meta sumnjičenja za korupciju, pored javnih nabavki i privatizacije, bili i razni vidovi državne pomoći subvencija i drugih podsticaja privredi. U Srbiji je jedna od nezaobilaznih tema kada se govori o javnom sektoru i njegova predimenzioniranost, koja uključuje i veliki broj zaposlenih i veliki broj raznih agencija drugih organizacionih oblika, za koje se sumnja da služe, između ostalog, udomljavanju partijskih kadrova ili nekom drugom vidu finansiranja stranaka.

Zbog tako raširenog predubeđenja, malo ko je bio iznenađen time što je u medijima otvorena afeta o mogućim zloupotrebama u jednom državnom telu koje se bavi podelom podsticaja za privredu i ima status javne agencije (Agencija za promociju izvoza i stranih ulaganja Vlade Srbije, SIEPA). Međutim, u moru afeta sa kojima se srpska javnost upoznava, ova je imala neke specifičnosti, i znatno više detalja koji su od samog početka isplivali u medijima.

Naime, kako su mediji izvestili<sup>11</sup>, na adresu do tada malo poznatog internet portala „Balkanist“ je 11. novembra 2013. prosleđeno više od 300 mejlova funkcionera i službenika SIEPE. Direktor Božidar Laganin je novinarima odgovorio da su mejlovi bili hakovani, a uskoro je podneo ostavku na funkciju. Nepravilnosti na koje se isprava sumnjalo odnose se na nenaplative bankarske garancije, javne nabavke, antidatiranje ugovora, privilegovanje pri dodeli pomoći investitorima, ugovore za fiktivne poslove, političke promocije, isplate bonusa zaposlenima, nenamensko trošenje itd. Nekoliko rukovodilaca iz SIEPA je po jednoj od krivičnih prijava<sup>12</sup> uhapšeno 26. marta 2014, a optužnica je podignuta 11 meseci kasnije<sup>13</sup>.

Ovaj se slučaj može smatrati unekoliko pozitivnim primerom relativno brzog reagovanja istražnih organa na informacije koje su objavljene u medijima. Budući da se ne zna još uvek inicijalni izvor informacije, ne može se izvesti zaključak da li bi primena Zakona o zaštiti uzbunjivača, koji je Srbija dobila posle otkrivanja afere imao nekog uticaja. Ako su podaci zaista „hakovani“, a ne ciljano dostavljeni od strane nekog insajdera, onda se otvara kao bitno pitanje bezbednosti podataka o radu zaposlenih u javnim institucijama. Povodom ove teme, otvara se i pitanje da li i u kojoj meri komunikacija zaposlenih može da bude legitiman predmet prava javnosti da zna i kakav bi to imalo efekat – da li bi se zloupotrebe lakše otkrивale ili bi se samo nezakoniti dogovori izmestili negde gde iza njih ne ostaje trag.

Zloupotrebe na koje se sumnja u ovom slučaju odigrale su se u dužem periodu, tako da se i pravni

---

11. <http://www.politika.rs/scc/clanak/276096/Siepaliks-Hakovani-mejlovi-Siepe>

12. <http://www.telegraf.rs/vesti/1004035-radulovic-direktori-siepa-uhapseni-zbog-fiktivnih-ugovora>

13. Iako je isprava bilo naznaka da bi ova afeta mogla biti uvod u ukidanje SIEPA, pogotovo kada se ima u vidu protivljenje podsticajima koje je pokazivao ministar privrede iz 2013. godine (S. Radulović), nakon njegovog odlaska iz Vlade, Agencija je nastavila sa radom.

okvir menjao, na primer u oblasti javnih nabavki. I sam status SIEPE je od 2001. do danas pretrpeo bitne promene (od 2010. u sadašnjem statusu javne agencije). Generalno, na sistemskom nivou, ovaj slučaj ukazuje na to da mehanizmi finansijske kontrole i interne revizije nisu bili dovoljno razvijeni, kao ni transparentnost procesa odlučivanja i javnih finansija. Iako bi se tu štošta moglo popraviti i u pogledu propisa (naročito u Zakonu o budžetskom sistemu), problem je više u domenu primene.

Zakonski i strateški okvir menjao se na bolje tokom poslednjih nekoliko godina i u oblasti zapošljavanja i drugih vidova radnog angažovanja u javnom sektoru, kao i u pogledu podsticaja ulagačima i kontrole državne pomoći. Međutim, još uvek ima prostora da se smanje ključni rizici iz kojih može da se izrodi korupcija – višak diskrecionog odlučivanja i manjak javnosti.

#### *Zbog čega se vodi postupak?*

U februaru 2015. godine, Tužilaštvo za organizovani kriminal podiglo je optužnicu protiv četvoro bivših direktora i zamenika direktora u Agenciji za strana ulaganja i promociju izvoza Republike Srbije (okrivljeni Jasna Matić, Vesna Perić, Bojan Janković i Božidar Laganin) da su u periodu od 21.02.2006. do 29.04.2013 godine iskorišćavanjem svog službenog položaja i ovlašćenja<sup>14</sup> pribavili sebi i drugim fizičkim licima imovinsku korist u ukupnom iznosu od **88.746.865,00 dinara** na ime naknade po osnovu fiktivnih ugovora o autorskom delu. Na te ugovore su plaćeni porezi i doprinosi u ukupnom iznosu od **30.550.557,37 dinara**, a sve je to, kako smatra tužilac, bilo učinjeno na štetu budžeta Republike Srbije.

Prema optužnici, sredstva koja su postojala na budžetskoj aproprijaciji „423- Usluge po ugovoru“, rukovodioci SIEPE su iskoristili da zaključe i isplate **1291** fiktivni ugovor o autorskom delu. Neki ugovori su bili zaključeni sa zaposlenima u Agenciji, a neki sa drugim licima. Kako se u optužnici navodi, za takvim ugovorima nije postojala realna potreba već je na taj način osmišljen sistem ostvarivanja paralelnih prihoda iz budžeta Republike Srbije. Tužilaštvo iznosi da su navedeni ugovori zaključivani suprotno odredbama Zakona o autorskom i srodnim pravima<sup>15</sup> jer je autorsko delo originalna duhovna tvorevina autora, a autorskim delom se ne smatraju službeni materijali državnih organa i organa koji obavljaju javnu funkciju. Naime, sadržina spornih ugovora o autorskom delu je, kako se tvrdi, obuhvatala redovne poslove Agencije.

Sledeći korak u optužnici čine nedozvoljeni novčani fondovi, koje su navodno formirali rukovodioci SIEPE. Naime, kako se kaže, lica sa kojima su zaključeni ugovori o autorskom delu vraćala su deo uplaćenih novčanih sredstava u gotovini tehničkom sekretaru Agencije koja je ovo evidentirala u svojim rokovnicima, a novac odlagala u sef u Agenciji iz koga su vršene isplate po raznim osnovima po nalogu direktora Agencije. Kaže se i da su povraćaj dela primanja tražili i od zaposlenih.

Optužnica polemiše sa odbranom koju su okrivljeni iznosili tokom istrage: „... utvrđeno je da je smisao ovakvog načina postupanja bio ne samo da bi se zaposlenima u Agenciji ostvario dodatni

<sup>14</sup> Zloupotreba službenog položaja u produženom trajanju iz člana 359 stav u vezi stava 1 KZ u vezi sa članom 62 KZ 15. čl.2 I čl.6 st.2 tačka 2. Zakona o autorkom i srodnim pravima ("Službeni list SCG"61/04,"Službeni glasnik RS" 104/09, 99/,, I 119/12)

prihod ... Stoga je neprihvatljiva odbrana okrivljenih u delu da budžetska sredstva nisu pokrivala troškove rada Agencije ... pa ce čini potpuno nepotrebnim da se iz ovog paralelnog novčanog fonda vrši finansiranje taksi prevoza, putovanja većeg broja zaposlenih na sajmove i razne studijske posete u inostranstvo, fitnes programe čija je vrednost na mesečnom bila preko 200 hiljada dinara ... Odbrana okrivljenih da je smisao ovog paralelnog budžeta finansiranje kupovine kancelarijskog materijala, stolica, kafe i sl., takođe ce čini neuverljivom jer su se za ovu vrstu troškova mogla koristiti budžetska sredstva...

... problematični aspekt ovakvih aktivnosti nije samo materijalni ekvivalent i šteta na budžetu, već je prevashodno i moralni ... može ce zaključiti da su okrivljeni ... uticali na formiranje svesti kod zaposlenih da njihov društveni rad vredni više od rada drugih zaposlenih u državnoj upravi ... iako se radilo o mladim ljudima bez predhodnog radnog iskustva, a većini je to bilo prvo zaposlenje. Evidentno je da se stvorila praksa da se ugovori o autorskom delu koriste kao model zahvatanja iz budžeta onog dela sredstava koji zaposlenima ne pripada ... koja je uspešno osmišljena kao model dugogodišnje eksploatacije državnog budžeta. Iz iskaza gotovo svih ispitanih svedoka utvrđuje se da u osnovi nije postojala dobrovoljnost u vraćanju dela novčanih sredstava ostvarenih po osnovu ugovora o autorskom delu, već je ova obaveza bila naredbodavna i ustanovljena kao praksa koju su sprovodili svi direktori lično, a i preko načelnika i šefova koji su putem mejlova obaveštavali zaposlene o ovoj njihovoj obavezi“.

Iz evidencije sledi da do 2010. nije bilo priloženih radova po ugovorima o autorskom delu. Od 2010. do 2013. uz te radove prilagani su, prema optužnici navodni radovi uz ugovore. Tužilac konstatuje da se prostim uvidom u njihovu sadržinu može utvrditi da su fiktivni i da predstavljaju brošure i publikacije skinute sa interneta, te da ne predstavljaju autorska dela. Ni jedan svedok se nije izjasnio o tome da je ostajao da radi poslove iz ugovora posle radnog vremena. U optužnici se takođe navode iskazi svedoka koji ukazuju na zaključivanje ugovora sa prijateljima i rođacima zaposlenih, koji inače nisu imali nikakve veze sa radom u Agenciji.

Tužilaštvo je u optužnici predstavilo brojne dokumente koji potiču iz Agencije (ugovore, zahteve za plaćanje i drugo), nalaze i mišljenja veštaka ekonomsko-finansijske struke, rokovnike i iskaze 53 ispitanih svedoka i okrivljenih. Okrivljeni ne priznaju izvršenje krivičnih dela. Oni navode da su postupali u skladu sa svojim zakonskim ovlašćenjima, da su ugovori o autorskom delu bili potreba koja je proistekla iz aktivnosti rada u Agenciji, da je sadržina kao i teme iz ugovora bila izrada promotivnih materijala izvan redovnog posla, da je zaključivanje ugovora o autorskom delu proisteklo iz prakse koja je postojala i u drugim ministarstvima kao npr. u Ministarstvu ekonomije i Ministarstvu finansija, da izrada tekstova iz ugovora o autorskom delu po stavu okrivljenih nije zahtevala zaštitu autorskih prava jer je kao takva trebalo da bude učinjena dostupnom javnosti. Svi okrivljeni uglavnom ističu svoje zasluge u radu i rezultatima rada u promociji izvoza i dovođenje stranih investitora u Srbiju, tvrde da je izdvajanje novca bilo dobrovoljno, kao i da taj prikupljeni novac nisu nikada prisvajali za sebe, već da je korišćen isključivo za interne potrebe rada u Agenciji kao i za tekuće potrebe zaposlenih.

U septembru 2015. god. počelo je suđenje pred Posebnim odeljenjem Višeg suda u Beogradu

(tzv. „specijalni sud“). Na početku suđenja, optuženi su ponovili tvrdnje o svojoj nevinosti<sup>16</sup>, ističući istovremeno dobre rezultate rada Agencije.

Ukoliko se ova optužnica pokaže kao istinita, svakako će jedan od najfrapantnijih podataka biti okolnost da je toliko veliki broj ljudi bio umešan u tako veliki broj pravnih poslova, a da je ipak godinama slučaj ostao skriven od očiju javnosti i istražnih organa. Pored drugih činjenica, to bi pokazalo i nedelotvornost zakonske obaveze koja odavno postoji u pravnom sistemu. Reč je o tome da svako „službeno lice“ mora da prijavi krivično delo za čije izvršenje sazna, ako se ono goni po službenoj dužnosti.

Bez obzira na to kako bude završen ovaj konkretan krivični predmet, treba biti svestan da isplate za fiktivne poslove ni u kojem slučaju nisu „specijalitet“ samo jednog organa. Optuženi u ovom slučaju su se pozvali na „uobičajenu praksu“ iz drugih ministarstava, a još uvek nije poznato da li su te tvrdnje proverene. Pored toga, valja podsetiti da su od samog početka rada Državne revizorske institucije<sup>17</sup> kao problem identifikovane bile isplate koje budžetski korisnici vrše bez „verodostojnog dokaza“ o tome da je posao obavljen. Da su takvi nalazi DRI pokrenuli krivične istrage ili makar interne finansijske kontrole, sigurno je da bi mnoge zloupotrebe bile na vreme sprečene ili makar brže otkrivene.

---

16. [http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/jasna\\_matic\\_negirala\\_krivicu.55.html?news\\_id=308378](http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/jasna_matic_negirala_krivicu.55.html?news_id=308378)

17. <http://www.dri.rs/php/document/download/391/1>

## Jedan od „24 slučaja bez odgovora“

### „24 privatizacije“

Možda ništa ne pokazuje tako dobro koliko evropske integracije igraju važnu ulogu u borbi protiv korupcije u Srbiji, koliko tzv. „24 privatizacije“. Reč je u stvari o 24 izveštaja Saveta za borbu protiv korupcije Vlade Srbije, koji se odnose na različite teme (najčešće na privatizaciju), iz perioda 2001-2012, i na koja Vlada i javno tužilaštvo nisu dali nikakav ili nisu dali pravi odgovor. Nakon što je sažetak tih izveštaja stigao i do organa Evropske unije, došlo je do reakcije – Srbija je od Evropskog parlamenta u proleće 2012. dobila zadatak da ove slučajeve ispita. Nedugo potom, u Koalicioni sporazum (program nove Vlade) iz jula 2012, ušlo je sledeće obećanje: Vlada Srbije ispitaće postupak sprovođenja svih privatizacija za koje postoji sumnja da su sprovedene na protivpravan način, a o kojima se govori i u izveštajima Evropske komisije. Uočljivo je da se govori o **preispitivanju samo onih privatizacija na koje je ukazala EK u svojim izveštajima**, a ne o daleko većem broju slučajeva koji je pominjan tokom izborne kampanje od strane nekih članica buduće vladajuće koalicije. Takođe, ne govori se o načinu ispitivanja spornih slučajeva, a stvar nije bez nedoumica jer ispitivanje velikim delom spada u nadležnost drugih organa – tužilaštva i sudova – a ne izvršne vlasti čiju ulogu ovim aktom definišu političke stranke.

Radi istraživanja tih slučajeva formirane su „radne grupe“, čiji je pravni status i lanac odgovornosti bio sporan, a naročito u kontekstu veze se Biroom za koordinaciju službi bezbednosti. Prema nekim podacima<sup>18</sup>, u ovim grupama je radilo preko 300 inspektora već krajem 2012. godine. Iako su neki rezultati njihovog rada bili predstavljeni javnosti<sup>19</sup> krajem sledeće godine, to nije učinjeno za svaki slučaj pojedinačno. Da priče nisu dobile epilog jasno je i tri godine kasnije. Jedino je nova činjenica da je u međuvremenu Vladin Savet izdao još toliko izveštaja koji su na sličan način ostali bez odgovora.

Kako pišu novinari CINS-a, „od 24 slučaja problematičnih privatizacija, prodaja i poslovanja preduzeća ni u jednom nije doneta presuda, samo u pet predmeta je počelo suđenje, dok se ostali nalaze u istrazi. U četiri slučaja nema elemenata krivičnog dela.“<sup>20</sup> Jedan od tih sudskih postupaka je slučaj „Nuba invest“, u kojem se krivični postupak vodi protiv bivšeg ministra za zaštitu životne sredine i prostorno planiranje, Olivera Dulića.

### Izveštaj Saveta

Savet je u decembru 2010. objavio „Izveštaj o nezakonitostima u postupku izdavanja dozvola za postavljanje optičkog kablja.“<sup>21</sup> Reč je o „propustima koji su učinjeni u postupku izdavanja dozvola za postavljanje optičkog kablja duž magistralnih i regionalnih puteva preduzeću Nuba invest d.o.o. Beograd“. Savet glavne primedbe ima u pogledu netransparentnosti i nezakonitosti postupka, konfliktu interesa i potencijalno velikim gubicima budžeta Republike. Savet dalje tvrdi da je

18. <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/sr-Cyrl-CS/dogaaji/cid1042-2149/tema-nedelje-24-sporne-privatizacije>

19. <http://www.dnevnik.rs/politika/vucic-steta-u-spornim-privatizacijama-77-milijardi-dinara>

20. <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/sr-Cyrl-CS/radio-televizija-i-stampa/cid1037-2853/sporna-24-slucaja-pitanja-bez-odgovora>

21. <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/obracanje-institucijama/cid1029-1096/savet-dostavio-vladi-izvestaj-o->

dozvola za izgradnju optičkog kabla preduzeću Nuba invest d.o.o. iz Beograda, data suprotno odredbama Zakona o planiranju i izgradnji i Zakona o telekomunikacijama, da je izostalo organizovanje postupka javnog nadmetanja, te da je „neobično” da je posao, pored brojnih operatera sa iskustvom i godinu dana pre svih drugih, dobilo nepoznato, novoosnovano preduzeće, koje se do momenta ulaska u posao postavljanja optičkih kablova, nije bavilo telekomunikacijama, niti je dobilo licencu Ratela. Savet dalje postavlja pitanje zašto nije organizovano javno nadmetanje i na taj način izabran najpovoljniji ponuđač, ukazujući na to da je država pretrpela štetu zbog odsustva takvog nadmetanja. U formi pitanja se govori i o tome da je posao dobila firma bez zaposlenih, koja nije imala slične poslove i reference za ovu vrstu radova. Na kraju traže i kontrolu i utvrđivanje odgovornosti Ministarstva i JP „Putevi Srbije”.

Ovo je jedan od retkih izveštaja na koje je neki odgovor iz Vlade stigao. Već 19. januara 2011, Vlada je Savetu prosledila odgovor Ministarstva životne sredine i prostornog planiranja u kome je, između ostalog, navedeno da je Ministarstvo u svemu postupalo u skladu sa zakonom i da je takvo mišljenje, nakon uvida u dokumentaciju, dalo i Republičko javno tužilaštvo. Savet je dva puta (1. februara i 11. marta 2011. godine) od Republičkog javnog tužilaštva tražio izveštaj o sprovedenim radnjama i o dokumentaciji na osnovu koje je Tužilaštvo došlo do takvog zaključka. Iz dopisa koji je Savetu dostavljen 22. marta 2011. godine (prema oceni tog tela) „jasno je da Tužilaštvo dalo mišljenje na osnovu nepotpune dokumentacije. Pritom napominjemo da je tužilaštvo samostalni državni organ koji goni učinioce krivičnih dela, pa prema tome ne može da daje nikakva prethodna mišljenja bez inicijalnog akta u konkretnim predmetima da li je nešto po zakonu ili nije, jer će na taj način prethodno odlučiti o nečem što tek može da bude predmet gonjenja”. Na žalost, odgovori Ministarstva nisu dostupni na sajtu Saveta, a sajt Ministarstva je ukinut, nakon što su mu nadležnosti podeljene.

#### *Suđenje i optužnica*

Suđenje bivšem ministru Oliveru Duliću i drugim optuženima počelo je tek u junu 2015, iako je istraga započeta još u septembru 2012<sup>22</sup>. I on i drugi optuženi negiraju krivicu, a bivši ministar ističe u prvi plan političke razloge za vođenje postupka: „Ovaj postupak je pokrenut da bi se kriminalizovala prethodna vlast, a ova vlast ispala najpoštenija na svetu. Od početka se ne poštuje pretpostavka nevinosti, ja sam osuđen i pre pokretanja postupka. Posle svega, utvrđeno je da nema miliona evra na sešelskim ostrvima, kako se to pisalo, i mi smo sada ovde primorani da se bavimo procedurom izdavanja dozvola”.

U optužnici Tužilaštva za organizovani kriminal KTO. br. 4/13 Beograd od 10.04.2013, koja je predata Višem sudu u Beogradu (posebno odeljenje), pored bivšeg ministra optuženi su i njegov saradnik iz Ministarstva Nebojša Janjić, kao i Zoran Drobnjak, direktor javnog preduzeća Putevi Srbije.

Prema rečima tužioca, oni su krivi za krivično delo zloupotrebe službenog položaja. Ta zloupotreba se, po optužnici, sastoji u tome što je ministar usmeno naložio svom pomoćniku Janjiću, koji je bio

---

22. <http://www.blic.rs/Vesti/Hronika/568904/SUDJENJE-DULICU-Sudi-mi-se-da-bi-se-prethodna-vlast-kriminalizovala>

ovlašćen da potpisuje u ime Ministarstva izdate lokacijske dozvole, da u predmetima firme „Nuba invest“ izda dozvole, a da prethodno ne traži uslove javnokomunalnih preduzeća i lokalnih samouprava, iako bi to trebalo da uradi na osnovu Zakona o planiranju i izgradnji. Tužilac takođe tereti bivšeg ministra i za to što je dostavio JP Putevi Srbije dopis u kojem na memorandumu Ministarstva podnosi ovom JP zahtev investitora da mu se u što kraćem vremenskom roku izda konačna saglasnost za izgradnju telekomunikacione optičke mreže na relaciji Batrovci-Aerodrom Beograd.

Tužilac tvrdi da je na taj način preduzeću „Nuba invest“ DOO omogućeno sticanje protivpravne imovinske koristi u najmanjem iznosu od 2.482.882,43 dinara s obzirom da investitori imaju obavezu plaćanja znatne naknade javnim i javno-komunalnim preduzećima povodom izdavanja predmetnih uslova. „Pored imovinske koristi navedenom investitoru „Nuba invest“ DOO pribavljena je korist u vidu povlašćenog položaja u odnosu na sve ostale investitore, s obzirom da mu je omogućeno da bez potrebne - zakonom propisane dokumentacije dobije lokacijsku dozvolu, uslove i saglasnost JP Putevi Srbije“ u rekordno kratkom roku, a potom i građevinsku dozvolu. To je opet investitoru omogućilo da „pre ostalih potencijalnih investitora izgradi magistralnu optičku mrežu duž koridora 10, i da se međunarodno poveže sa svim zemljama u okruženju, odnosno da stekne prevlast na tržištu telekomunikacija i da na osnovu eksploatacije mreže zaključi Ugovor o zakupu optičkih vlakana i prostorija za instalaciju telekomunikacione opreme ca kupcem Cogent Communications d.o.o. - predstavništvo u Beogradu u vrednosti od 1,466.200 eura na godišnjem nivou, kao i Ugovor o zakupu uređene pojasne širine komunikacionih kanala od 10.03.2011. godine, koji je zaključen ca kupcem Telekom Slovenija u vrednosti od 154.000 eura na godišnjem nivou“. Tužilac navodi i da dve konkurentske firme nisu mogle u to doba da dobiju uslove i dozvole za slične investicije.

Ministar se brani tvrdnjama da je njegovo postupanje bilo „motivisano željom da se izbegnu komplikovane birokratske procedure, a radi što bržeg i efikasnijeg postupanja samog Ministarstva“ ... „da omogući investiciono ulaganje koje se merilo milionima evra te da je nevedena investicija bila u interesu građana Republike Srbije“. Takođe navodi da je vlasnika i direktora „Nuba invest“ DOO u službenim prostorijama ministarstva primio nekoliko puta u vezi izgradnje optičkih kablova, kao i da je istog nekoliko puta posetio u Sloveniji radi zajedničkog druženja i odmora, ali da „prilikom zajedničkih susreta nije razgovarao o poslovima vezanim za postavljanje optičkih kablova“. Tužilac konstatuje da „svi okrivljeni saglasno priznaju objektivne elemente radnje krivičnog dela pri čemu ne priznaju subjektivne elemente radnje izvršenja to jest da su svoja službena ovlašćenja koristili u nameri da investitoru „Nuba invest“ DOO i drugim investitorima pribave protivpravnu imovinsku korist, i omoguće povlašćen položaj u odnosu na ostale investitore.“

#### *Neke teme za razmišljanje*

Ovaj krivični predmet je zanimljiv iz mnogih razloga, i to ne samo zato što je reč o visokim funkcionerima (Zoran Drobnjak je i dalje na čelu JP „Putevi Srbije“, trenutno kao vršilac dužnosti). Pojedini njegovi aspekti mogu poslužiti kao podsticaj za dalja razmišljanja o sistemu krivičnog prav-

ne odgovornosti i prevenciji korupcije.

U ovom predmetu u pitanju je optužnica za krivično delo zloupotrebe službenog položaja, koja bi se ogledala u pribavljanju protivpravne koristi „za drugoga“. Međutim, paradoksalno je da taj „drugi“, koji je u celoj priči imao korist od kršenja procedura, ne bude obuhvaćen krivičnim gonjenjem.

Naime, malo je verovatno da bi bilo ko namerno kršio procedure u želji da omogući tačno određenoj firmi ostvarivanje finansijskog interesa, a da za to ne postoji neki dobar razlog. U vezi sa time, bilo bi zanimljivo sagledati i pitanje položaja firmi u krivičnopravnim predmetima ove vrste. Kako zbog činjenice da Srbija ima Zakon koji uređuje odgovornost pravnih lica za krivična dela, tako i zbog okolnosti da je Srbija ratifikovala Građanskopravnu konvenciju o korupcije a time i obavezu uređivanja naknade štete žrtvama korupcije.

Drugo pitanje je u vezi sa inicijalnim nalazima Saveta, koji nisu našli odraza u optužnici. Naime, dok Savet govori o nadmetanjima potencijalnih investitora koje je trebalo organizovati za dobijanje ovog posla, optužnica govori o privilegovanju jedne firme u bržem dobijanju dozvola, ali ne i da je bilo obavezno organizovati neku vrstu prodaje javnih resursa ili prečeg dobijanja dozvola. Bilo da je u pitanju netačno zapažanje u izveštaju Saveta ili propust tužilaštva, stvar bi trebalo razjasniti.

Ako nadmetanje po slovu zakona nije bilo obavezno u događaju pre više od pet godina, ne znači da ne bi trebalo da ga bude. Situacija u kojoj firma koja prva dobije dozvole stiče prednost nad konkurentima je tipičan primer u kojem nije dovoljno reći da će „organi postupati u zakonskom roku“, već treba obezbediti da i stvarni rokovi postupanja budu jednaki za sve.

Davanje prednosti investitorima, preskakanje uobičajenih procedura i direktni pregovori sa njima nisu bili neuobičajeni u vreme događaja koji su predmet optužnice, a nisu to ni danas. Da li će nešto biti tretirano kao uspešan poslovno-politički potez ili kao krivično delo, zavisi u prvom koraku od zadovoljenja formalnih uslova – da li je lice koje je preskočilo proceduru u korist investitora ili mu dalo neku privilegiju bilo ovlašćeno da to učini.

## Preporuke

Transparentnost – Srbija je pripremila preporuke<sup>23</sup> koje se odnose na razne oblasti delovanja policije, javnog tužilaštva i sudova, a za koje smatramo da u najširem smislu reči, mogu pomoći kreiranju povoljnijeg ambijenta za suzbijanje i otkrivanje korupcije. Preporuke su podložne diskusiji.

1. Vlada i Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) treba da uspostave policijsku antikorupcijsku jedinicu u skladu sa Nacionalnom strategijom za borbu protiv korupcije i razjasne poziciju SBPOK-a u odnosu na ovu novu jedinicu;
2. Policija bi trebalo da sprovodi proaktivne istrage na osnovu identifikovanih obrazaca koruptivnog ponašanja i otkrivenih slučajeva korupcije;
3. Državno veće tužilaca i sva tužilaštva bi trebalo da povećaju broj tužilaca koji istražuju slučajeve korupcije, kako bi se sprovodile proaktivne istrage na osnovu identifikovanih obrazaca koruptivnog ponašanja, a za koje postoji sumnja ili indicije da se mogu desiti i u drugim oblastima; Napomena: realizacija ove preporuke zavisi i od najavljenih promena u organizaciji rada tužilaštva na suzbijanju korupcije (organizovanje odeljenja pri apelacionim tužilaštvima).
3. Policija bi trebalo da spreči curenje informacija iz predistražnih i istražnih postupaka;
4. Policija i sva tužilaštva bi trebalo da na svojim sajtovima i u prostorijama objave jasna objašnjenja za osobe koje žele da prijave korupciju – šta treba da čine, šta da očekuju tokom postupka, kada mogu očekivati obaveštenja o toku postupka i sl;
5. Policija, tužilaštvo i sudovi bi trebalo da zajednički pripremaju i redovno objavljuju statističke prikaze koji sadrže broj policijskih prijava (u odnosu na broj osoba i broj dela), tužilačkih izveštaja (o broju pokrenutih i vođenih krivičnih postupaka i o broju optuženih i broju dela) i sudskih izveštaja (pregled broja i vrsta presuda) za dela sa elementima korupcije.
6. Ministarstvo pravde, Vlada i Skupština bi trebalo da razmotre izmene propisa u vezi sa merama koje bi mogle da dovedu do povećanja broja prijavljenih slučajeva korupcije (npr. oslobađanje odgovornosti učesnika u nezakonitoj transakciji koji prijavi delo, nagrade za uzbunjivače itd).
7. Odeljenje za borbu protiv korupcije Republičkog javnog tužilaštva bi trebalo da obezbedi objavljivanje odluke tužilaštva o odustajanju od krivičnog gonjenja u slučajevima sumnje na korupciju;
8. Ministarstvo pravde, Vlada i Skupština bi trebalo da ispune obavezu predviđenu Nacionalnom strategijom za borbu protiv korupcije – uvođenje krivičnog dela „nezakonito bogaćanje" u pravni sistem;

---

23. Ove preporuke su formulisane delimično u okviru istraživanja „Sistem društvenog integriteta 2015", čije nalaze Transparentnost - Srbija namerava da predstavi u februaru 2016.

9. Skupština i DVT bi trebalo da unaprede uslove za nezavisan i efikasan rad tužilaštva, kroz predviđene izmene Ustava i obezbeđivanje neophodnih ljudskih i drugih resursa, uključujući i neophodan prostor za rad i odgovarajuće radne uslove; Skupština bi trebalo da izmeni propise kako bi se uklonio uticaj političkih institucija na proces izbora i razrešenja sudija i predsednika sudova;

10. VSS bi trebalo da odredi broj sudija u skladu sa potrebama kako bi se rešavali svi slučajevi u okviru razumnog roka, uključujući i aktuelna kašnjenja;

11. VSS i sudovi bi trebalo da sprovedu analizu postupanja u slučajevima u kojima je reč o krivičnim delima u vezi sa korupcijom, a koji traju izuzetno dugo i da predstave javnosti razloge za trajanje postupaka;

12. VSS i sudovi bi trebalo da sprovedu specijalizaciju u sudovima za slučajeve kršenja antikorupcijskih zakona.











