



***ПРИРУЧНИК***

*За јавне тужиоце*

**Антикорупцијски прописи и прекршајно санкционисање**

**Транспарентност – Србија**

**Београд, октобар 2009**





Издавач:  
Транспарентност – Србија  
Београд, бул. Деспота Стефана 36/1  
[ts@transparentnost.org.rs](mailto:ts@transparentnost.org.rs)  
011 3228196  
За издавача: Данило Пејовић и Немања Ненадић

Сва права задржана. Ниједан део овог приручника није дозвољено користити у комерцијалне сврхе без претходног одобрења издавача. Коришћење у некомерцијалне сврхе је слободно, уз навођење назива публикације и назива издавача.

Овај приручник је осмишљен у оквиру пројекта *Обука јавних тужилаца и представника цивилног друштва о примени антикорупцијских прописа* који је подржан од стране Министарства спољних послова Савезне Републике Немачке, преко Transparency International. Сви ставови изложени у публикацији су ставови аутора и не морају представљати ставове донатора.

## О корупцији

### Корупција у теорији и корупција као кривично дело у Србији

За почетак треба рећи да кривичноправни прописи Србије тек од недавно познају појам „корупције“<sup>1</sup>. То не значи да корупција није била кажњива док овај појам није постао део законодавства – напротив, она је то увек била. Ствар је у томе да аутори кривичноправних прописа морају што прецизније да опишу радњу извршења кривичног дела и да обично прописују различите казне за теже и лакше облике извршавања тих кривичних дела. Са друге стране, око питања шта све треба подразумевати под корупцијом међу теоретичарима не влада општа сагласност.

#### 1. Појам корупције

##### 1.1. Језичко значење

С обзиром на то да је „корупција“ реч која је у српски дошла из страних језика ваља за почетак истражити оригинално значење те речи, као и значења која је попримила у српском језику. За ову другу ствар, послужиће нам релевантна одредница из Вујаклијиног лексикона страних речи и израза.

*(лат. цорруптио) поквареност, кварност, изопаченост, разврат; поткупљивање, подмићивање, поткупљење, подмићење; кварење, укваривање, труљење, распадање; кривотворење (списа, мере, тега и сл.)*

Као што видимо, осим најчешћег значења које појам „корупција“ има у српском језику („подмићивање“), ова реч означава поквареност и кварење уопште као процес. Није стога чудно што се у разним антикорупцијским кампањама користила ова асоцијација, како би се указало на штетност корупције.

##### 1.2. Покушаји одређивања појма

Дилеме пред којима се налазе они који покушавају да дефинишу корупцију су многобројне. Постоје значајне сумње у то да се корупција може на јединствен начин дефинисати, тако да буде једнако прихватљива за сва друштва и културе. Док једни сматрају да то је могуће дати културолошки неутралну дефиницију<sup>2</sup> корупције, други говоре о томе да то уопште није могуће. Ова разлика у схватањима долази од тога што се корупција као појава често везује за „кршење норми“ (законских, моралних, обичајних). Уколико је неко понашање које би се у једном друштву сматрало коруптивним у другом друштву норма, онда оно у том друштву не може бити ни корупција (ако се пође од тога да корупција јесте кршење норми). У овом раду се даје одређена предност схватањима која теже да буду „културолошки неутрална“ и да не везују појам корупције за кршење норми.

<sup>1</sup> О законским дефиницијама корупције биће речи у наставку текста.

<sup>2</sup> Нпр. Расма Карклинс, у «Систем ме је натерао», издање на српском Мисија ОЕБС, 2007.

Други проблем при дефинисању корупције јесте да ли је она обавезно облик понашања људи или може бити и одлика система и организације (нпр. неке институције или државе). Без обзира на занимљивост разматрања ове поставке, у овом раду се појам корупције везује искључиво за понашање појединаца. Но, ни ту није крај дилемама. Ако је у питању понашање појединца, остаје да се види да ли је корупција понашање које подразумева интеракцију (међусобни однос) више појединаца или је за њено постојање довољно да се само један човек понаша на одређени начин. У овом раду ћемо сматрати да се корупција може јавити у оба поменута облика.

Када се корупција јави као плод односа више особа, при дефинисању може превладати приступ да се у жижи нађе само један од учесника у том односу, или да се покуша обухватити понашање више учесника. Теоријске дефиниције се често фокусирају на понашање само једног од учесника, док законске теже да обухвате понашање свих оних чије се понашање сматра друштвено неприхватљивим.

Од многобројних покушаја да се корупција одреди (дефинише) одабрали смо неколико. Дефиниције су одабране како би се указало на разноврсност приступа, при чему се водило рачуна и о томе да се представе покушаји одређивања ове појаве који су имали доста утицаја и на друге ауторе који о тој појави пишу.

Прва од дефиниција које овде представљамо често се назива „широм“, „супериорнијом“, „свеобухватнијом“ у односу на остале. Због тога се она прво и излаже:

*Корупција постоји уколико дође до намерног нарушавања принципа непристрасности при одлучивању у циљу присвајања неке погодности.* (Вито Танци<sup>3</sup>, у делу „Цорруптион, Арм’с-Ленгтх Релатионсхипс, анд Маркетс“ из 1995)<sup>4</sup>

Друга дефиниција коју у овом или измењеном облику наводе многи аутори гласи:

*Корупција је стицање приватне користи злоупотребом јавних овлашћења.*

Овакво одређење као „радну“ дефиницију прихватају и многи аутори коју за њу имају замерке, пре свега оне које се односе на чињеницу да се искључиво везује за корупцију у јавном сектору. Као „радну“ дефиницију прихватају је и многе значајне организације, попут Светске банке и Transparency International.

Занимљиву, описну дефиницију корупције, изражену као формулу даје Роберт Клитгард:

Корупција = монопол + дискреција – (јавна) одговорност<sup>5</sup>

### **1.3. Елементи дефиниције**

*Одлучивање.* Прва од наведених дефиниција везује појам корупције за процес доношења одлука. Нема корупције уколико макар један од учесника није у

<sup>3</sup> Танци је аутор многих радова о корупцији и економији, обављао је функције у Међународном монетарном фонду и влади Италије.

<sup>4</sup> Превод је дат према „Корупција у Србији“, ЦЛДС, 2001.

<sup>5</sup> Одговорност је превод енглеске речи accountability. Аутор овог текста најчешће овај енглески израз преводи са „јавна одговорност“ или „одговорност према (некоме)“.

прилици да доноси неку одлуку. Предмет корупције<sup>6</sup> је управо садржај те одлуке учесника у корупцији. Bitно је приметити да у оквиру Танџијеве дефиниције доносилац одлука може делати и у приватном и у јавном сектору (дефиниција није везана за јавне службе).

*Непристрасност* као елемент дефиниције означава нужност да се *при доношењу одлука* поштује правило *ни по бабу ни по стричевима*, то јест, да међусобни односи онога ко доноси одлуке са онима који су за доношење или садржај те одлуке заинтересовани у самом процесу одлучивања не смеју одиграти никакав утицај. Када се говори о међусобним односима мисли се на пример на рођачке, пријатељске и друге сличне везе, али и на разне „пословне“ односе, који се закључују поводом конкретног одлучивања, попут обећања користи, учињених уступака итд.

*Намера* је следећи битан елемент корупције у Танџијевој дефиницији. Та намера мора бити усмерена ка нарушавању начела непристрасности при одлучивању. Дакле, неће постојати корупција када се донесе пристрасна одлука услед тога што њен доносилац нема на располагању све потребне информације за доношење непристрасне одлуке, уколико има погрешна уверења или није способан да разлучи одлучне чињенице. Тако на пример, судија који донесе одлуку у корист једне стране погрешно читајући прописе свакако јесте нестручан или непажљив, али није самим тим и корумпиран.

*Присвајање погодности* је последњи битни елемент ове дефиниције. Погодност може бити било које врсте, обухватајући како користи које имају свој новчани еквивалент, тако и оне које појединцу доносе већи друштвени углед или га пак на неки други начин задовољавају (нпр. задовољавање сујете, освета). Од тога колико ће се далеко ићи у разумевању тога шта је погодност зависи и да ли ћемо *присвајање погодности* разумети у ужем или ширем значењу.

### *Радна дефиниција*

Радна дефиниција је везана за јавни сектор. То се оцењује и као њена основна мана, будући да корупција, у ширем смислу схваћена, може да се на много штетних начина појави и у приватном сектору<sup>7</sup>. У науци постоје спорови око тога колико широко ће бити посматрани елементи ове дефиниције.

*Стицање приватне користи*, слично као раније описано *присвајање погодности* може имати разне облике. Код ове дефиниције, која је представљала основу за законски опис кривичних дела (или је настала упрошћавањем тих дефиниција), корист се може стећи у новцу, материјалним и каквим другим добрима и може се стицати како за самог актера у корупцији тако и за трећа физичка и правна лица (обично она која су му по неком основу блиска). Корист се може састојати и од наношења штете другоме, сузбијању конкуренције и сличним појавама. Више дилеме о значењу овог појма може бити када се корист стечена неком радњом простире на широки круг лица, или на ентитете јавног сектора а нема никакве директне користи за лице које у радњи учествује, која би била већа од користи коју имају други. На пример, ако министар одлучи да део буџетских средстава

<sup>6</sup> «Корупције», условно говорећи, будући да је за њено постојање, према већини дефиниција, потребно да постоје и неки други услови које случај који се наводи у овом пасусу не испуњава.

<sup>7</sup> На пример, када једна приватна фирма подмити службеника друге приватне фирме ради добијања пословних тајни.

намењених за кречење зграде министарства утרוши на изградњу једне деонице ауто – пута, такав потез би био незаконит, али би јавно овлашћење било злоупотребљено у сврхе које се тек посредно могу назвати приватним<sup>8</sup>.

*Злоупотреба* као елемент дефиниције указује на понашање које је противно неким правилима. Сасвим је јасно да злоупотреба постоји када се крше одредбе прописа који изричито регулишу шта је службена дужност и на који начин одређени службеник треба да поступа у одређеном тренутку. Тако на пример, потплаћени службеник који отвори понуду једног предузећа на тендеру за јавну набавку пре рока за отварање понуда, како би доставио информације о цени и роби другом предузећу које намерава да своју понуду тек достави<sup>9</sup>, крши изричита правила поступка, и злоупотребљава фактичку могућност приступа документима о набавци и своју службену дужност да та правила поштује. Ако су прописи мањкави, и у њима на пример није изричито прописана обавеза да се приспеле понуде чувају запечаћене до времена одређеног за њихово отварање, очигледно је да ће злоупотреба ипак постојати, ако постоји и свест службеника из овог примера да се његовим поступањем погодује приватним интересима и шкоди јавном интересу. Подразумева се да ће злоупотреба такође постојати и ако се поступањем службеника крши неко од општих начела која регулишу рад јавних служби, без обзира да ли је службеник свестан тога или не. Злоупотреба је као појам уско везана за јавна овлашћења, тако да је треба сагледавати у светлу наредног елемента дефиниције.

*Јавна овлашћења* као елемент дефиниције означавају да је корупција плод деловања неког ко их поседује. Таква овлашћења имају сви они који на неки начин одлучују о питањима од јавног интереса. То су дакле, они којима је народ или орган изабран од стране народа поверио вршење одређених послова (председник, посланици, министри итд.), они који таква овлашћења врше по основу неког прописа или који таква овлашћења имају по неком другом праву или стању ствари (нпр. суверен у апсолутистичкој монархији, диктатор, командант герилске војне јединице која је заузела неки град). Јавна овлашћења имају и службеници који као професионалци раде у јавним службама на разним нивоима власти, укључујући органе управе, службе које се финансирају новцем пореских обвезника или обавезних осигураника (здравство, школство, култура, наука) као и службеници јавних предузећа. Таква овлашћења имају и они који одлучују о коришћењу јавне имовине (на пример у предузећима у делимичном државном власништву). Чак и лица која нису стално запослена у овим институцијама имају јавна овлашћења јер утичу на доношење одлука путем којих се решава о јавном интересу (на пример, саветници јавних функционера, стручни чланови комисија, вештаци које ангажује суд).

Начин на који ће се вршити јавна овлашћења омеђен је службеним дужностима које су дефинисане прописима, али и задацима и упутствима надређених. Међутим, лица која имају јавна овлашћења нису работи који само слепо извршавају обавезе. Пошто ни један пропис не може да предвиди све ситуације на које може да наиђе службеник који оваква овлашћења поседује службеници у мањој или већој мери имају на располагању и овлашћење да тумаче како ће прописе правилно применити у конкретној ситуацији. Судија који изриче казну

<sup>8</sup> То би на пример могло бити учињено у сврху политичке промоције, где се приватни интерес да установити или пак као задовољење министрових личних убеђења да је потребније градити путеве него кречити, при чему корист настаје за све грађане.

<sup>9</sup> Како би то предузеће своју понуду начинило конкурентнијом и добило посао на тендеру.

тако има слободу да одлучи да ли кривца треба осудити на две, три или пет година затвора, ценећи изнете доказе, законски оквир и друге релевантне чињенице; народни посланик одлучује да ли је у јавном интересу да се закон одлучује да ли је боље да пропусти још једно возило које иде Дечанском улицом или да почне да пропушта аутомобиле који долазе из тунела; министар који одлучује када ће се кренути у поступак набавке нових аутомобила може то учинити кад било у оквирима који су постављени буџетском годином и планом набавки. Све су то дискрециона овлашћења, овлашћења да се одлучује по слободној оцени, али увек у јавном интересу.

Дакле, корупција може постојати не само када је прекршена нека изричита дужност или забрана, већ и када јавним овлашћењима није распологано у јавном интересу, при коришћењу дискреционих овлашћења. Такву злоупотребу јавних овлашћења је можда теже уочити, али је то не чини мање злоупотребом.

### *Елементи дефиниције (формула)*

Формула коју смо раније изнели (Клитгард) више говори о чиниоцима који утичу да корупције буде више или мање и могућностима да до корупције дође него што се њоме одређује сам појам корупције. Због тога ћемо се на њој само кратко задржати.

*Монопол* се може односити на могућност доношења одлука (на пример, већа вероватноћа да дође до корупције постоји када само један службеник одлучује о давању неке дозволе, него кад такву дозволу може дати 5 службеника који међусобно нису у дослуху). Монопол такође може постојати као фактичка могућност утицаја на доносиоце одлуке (на пример, такав монопол има харизматични лидер политичке странке који не врши никакву државну функцију у односу на све посланике који су чланови те странке). Најзад, монопол може постојати и над информацијама или другим важним ресурсима.

*Дискреција* је елемент о којем смо говорили поводом друге дефиниције корупције. Очигледно је да што је већи простор за одлучивање по слободној оцени, расте и могућност да дође до корупције. Заправо, дискреција се посматра као чинилац који утиче на пораст корупције због помањкања поверења у то да ће се доносиоци одлука понашати поштено, и да ће одолети искушењу да злоупотребе своја овлашћења и могућности.

*Одговорност* (јавна одговорност, одговорност према некоме) се посматра као чинилац који умањује могућност наступања корупције. Видови одговорности могу бити различити, почев од одговорности према надређенима за своје поступање, одговорности према надзорним органима, према грађанима итд.

## **1.4. Законско одређење појма корупције у Србији**

У периоду од 2001 до 2006 Кривични закон је садржао групу кривичних дела изведених из кривичног дела „злоупотребе службеног положаја“ која су била унета у закон под заједничким насловом „кривична дела корупције“ и која су била везана за злоупотребе у појединим областима (нпр. „корупција у здравству“). Међутим, у пракси су ова кривична дела ретко коришћена из разлога у које нећемо улазити на овом месту. Општа дефиниција корупције у закону није постојала (израз се јављао само у називу појединих кривичних дела).



У Националној стратегији за борбу против корупције учињен је покушај дефинисања појма. И иначе треба приметити да се дефиниције корупције често пре могу наћи у оваквим стратешким документима него у законима.

*Стратегија: Корупција је однос који се заснива злоупотребом овлашћења у јавном или приватном сектору у циљу стицања личне користи или користи за другога.*

Појам корупције у Стратегији није најсрећније одређен, али за сада није још дошло до проблема услед тога. Наиме, дефиниција се не може тумачити другачије него да корупција не постоји пре него што до злоупотребе дође, па се тако корупцијом не би сматрао неуспели покушај подмићивања јавног службеника. Такође, тиме што је корупција дефинисана као „однос“ постаје спорно да ли се под њом може сматрати акт којим јавни службеник злоупотреби своја овлашћења како би се окористио без учешћа других лица у догађају (на пример директор јавног предузећа користи службено возило за личне потребе).

Стратегија превидија успостављање независног и стручног тела које би вршило надзор над њеним спровођењем. Ради испуњења те обавезе Влада Србије је предложила, а Народна скупштина усвојила Закон о Агенцији за борбу против корупције<sup>10</sup>, где се, за потребе тог прописа корупција дефинише на следећи начин:

*«корупција» је однос који се заснива злоупотребом службеног **односно друштвеног положаја или утицаја**, у јавном или приватном сектору, у циљу стицања личне користи или користи за другога;*

Ова дефиниција је обухватнија од оне из Стратегије. Њоме се под корупцијом подразумева поред злоупотребе службеног положаја и злоупотреба фактичке могућности да се утиче на доношење одлука у јавном или приватном сектору, а као учесник у таквом односу се не мора јавити више нико ко располаже формалним јавним овлашћењима. На тај начин се под појам корупције може подвести и однос који настаје између финансијског моћника и лидера политичке странке (на пример давање новца у замену за доношење политичке одлуке о томе какву ће политику странка водити по неком питању). Други пример би био рецимо поткупљивање професора у пензији који не врши никакву јавну функцију, како би свом бившем студенту, сада министру, дао савете о вођењу политике који министра могу да наведу да у оквиру својих овлашћења и мислећи да поступа у јавном интересу, поступи у интересу поткупитеља.

Међународне конвенције које се баве борбом против корупције ретко када садрже и дефиницију овог појма. Као изузетак који потврђује правило може послужити Грађанскоправна конвенција против корупције Савета Европе коју је СЦГ потписала, а Народна скупштина Републике Србије ратификовала.<sup>11</sup> У члану 2 ове конвенције се каже:

*За потребе ове Конвенције, "корупција" подразумева захтевање, нуђење, давање или примање, директно или индиректно, **мита** или сваке друге **незаслужене користи** или стављање у изглед исте, које **ремети правилно обављање***

<sup>10</sup> Службени гласник Републике Србије број 97 из 2008. Почетак примене овог закона одложен је до 1. јануара 2010.

<sup>11</sup> Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори, број 102 из 2007.

било које **дужности** или **понашање које се тражи** од примаоца мита, **незаслужене користи** или **користи која се у том смислу ставља у изглед**.

### 1.5. Елементи законске дефиниције

Као што можемо видети, нарочито из последње изнете дефиниције, која је постала и део домаћег права, законска дефиниција садржи следеће битне елементе:

*Однос (радња):* Корупција подразумева одређени однос између учесника у догађају који се тим именом означава. Тај однос се манифестује кроз радње (*захтевање, нуђење, давање, примање, стављање у изглед користи*) најмање два учесника. Одредбом према којој се радње могу извршити посредно или непосредно обухватају се и посредници између два основна учесника у корупцији.

*Средство размене:* Средство размене (у замену за неправилно вршење дужности или одређено понашање) се одређује као *мито* или *незаслужена корист*. „Мито“ је већ по себи довољно широк појам јер обухвата и материјалне и нематеријалне користи (нпр. у нашем кривичном закону се у кривичним делима примања и давања мита говори о „поклону или каквој другој користи“). Стога се чини да појам *незаслужене користи* пре има сврху да упути на то да корист не мора да има свој материјални еквивалент национална законодавства која имају уже разумевање појма „мито“. Оваква се корист може остваривати за „примаоца“ или за нека друга лица.

*Ремећење правилног обављања дужности/понашање које се тражи:* Да би корупција постојала мора доћи макар до покушаја да се поремети правилно обављање неке дужности. „Правилно обављање“ треба схватити шире од поштовања процедура, прописа и налога – под тим појмом се подразумева и поштовање општих принципа савесног обављања неке дужности и допринос јавном интересу (за јавне службенике). „Дужност“ такође треба схватити шире – није реч само о службеној дужности учесника у јавном сектору, већ и о дужностима које имају руководиоци и запослени у приватним предузећима, или они који обављају неке дужности у удружењима. Због тога је корупција и када подмићени директор филмског фестивала зарад неке користи промени распоред приказивања филмова као и када фудбалер коме је обећан трансфер намерно начини пенал да би „задужио“ свог менаџера који намешта исход утакмице. У званичном објашњењу уз Конвенцију се наводи изричито да се *ремећење правилног обављања дужности* може односити на дужност било ког лица а не само оног ко је „прималац“ мита или незаслужене користи.

И док је код *ремећења правилног обављања дужности* нужно да нека дужност постоји, *понашање које се тражи*, као алтернативни елемент корупције са *ремећењем*, примењује се на ситуације када такве дужности нема. На пример, уколико нека политичка странка у предизборној кампањи обећа познатом певачу да ће постати амбасадор уколико подржи јавно ту странку, могло би се сматрати да су у таквом односу присутни сви елементи из дефиниције.

## 2. Узроци корупције

„Корупција настаје тамо где постоји комбинација могућности и склоности.“<sup>12</sup> У анализи узрока ћемо поћи од тога да таква склоност постоји. То наравно није истина за све људе, али не ступају сви људи у корупционашке односе. Ако се узме да корупција представља људску радњу или свесну интеракцију између најмање двоје људи (у зависности од дефиниције) њене узроке такође треба потражити у људској мотивацији. У зависности од дефиниције коју прихватимо, мотивацију ћемо тражити само код онога ко доноси одлуке или злоупотребљава јавну функцију или и код других учесника у корупцији. Ако корупцију вежемо само за јавни сектор, најпростији одговор биће да узрок корупције лежи у самом постојању државе и правила и нећемо много погрешити. Говорећи о узроцима корупције уједно ћемо говорити и о разлозима да она буде мање или више распрострањена.

Али најпре треба рећи коју реч и о самом механизму корупције.

### 2.1. Тржишни (економски) узроци корупције

Ако се корупција сведе на однос два учесника, видећемо да оба имају потребе које желе да задовоље пре него што ступе у коруптивни однос. На сличан начин као што се у економским наукама посматра понашање учесника на тржишту може се посматрати и понашање учесника у корупцији.

Ако своје потребе корумпирани и коруптор не могу да задовоље без корупције или немају адекватне могућности да то учине, остварен је један од предуслова да до корупције дође. На страни корумпираног, на пример јавног службеника који издаје нека уверења, такав узрок може бити мала зарада (која се неће нимало повећати уколико буде савесно радио). На страни коруптора може стајати ограничена могућност да потребе задовољи на другачији начин, без корупције, иако би то иначе радо учинио. Примера ради, такво ограничење је рецимо немогућност да се обрати другом службенику ради издавања дозволе, или успоравање поступка издавања дозволе у случају да се обрати другом службенику које би му донело више штете него што је сам трошак корумпирања.

Ако се два основна учесника у корупцији посматрају као тржишни субјекти може се рећи да сваки од њих тежи максимизирању свог профита. Та се теза може објаснити на примеру када постоји разлика између званичног и реалног курса валуте у некој држави. Службеници који одлучују о томе ко ће имати право да купи девизе по званичном курсу (што би многи желели) заправо омогућавају стицање профита онима који девизе купе. Услед тога службеник је мотивисан да издавање дозволе наплати од онога коме ту дозволу издаје што скупље, и обрнуто. Као и на другим тржиштима ове тежње се обично задовољају делимично, а од многобројних чинилаца зависи ко ће на послу више да профитира. Сличан је и следећи пример: трговац не жели да плати ПДВ на неки производ и понуди купцу да му не изда рачун, сматрајући да ће купцу бити свеједно и да ће трговцу припасти целокупан износ за који је оштећен буџет. Међутим, и купац има жељу да прође што јефтиније, и може затражити да се цена у тим околностима умањи.

<sup>12</sup> Jeremy Pope „Source book 2000“, Transparency International („Антикорупцијски приручник“, српски превод у издању Транспарентност – Србија из 2003).

Овај однос се заправо одвија прећутно и свакодневно на пијацама на којима се продаје роба јефтиније него у радњама услед тога што се на њу не зарачунава порез.

## **2.2. Узроци корупције у вези са личном, групном и општом етиком**

Корупција се често сматра моралним проблемом и она то у основи и јесте. Она представља супротност моралним врлинама, а поготово онима које се везују за оданост заједници. Многи аутори истичу честитост (интегритет) као супротност корупцији. Ово се поготово може рећи када се разматра корумпираност јавних службеника. За њих би честито поступање требало да буде правило, а службена дужност јасно дефинисана и прихваћена од стране јавног службеника као део унутрашњег система вредности.

Међутим, није увек тако, не само зато што од утврђених начела одступи појединац већ и због других разлога. Непостојање општеприхваћеног система моралних вредности у друштву се често истиче као проблем који узрокује многе тешкоће, а свакако их узрокује и по питању корупције. Оно што је за једнога неморално понашање, за другог није. Поготово је тешко постићи јединство око моралних норми у савременом демократском друштву, које допушта разноликост погледа на свет. Минимум моралног поступања одређује се прописима, мада се и неки од њих могу одбацити као супротни вишим начелима, на пример оним која су прокламована у Уставу или међународним конвенцијама.

У сваком случају, непостојаност моралних ауторитета и релативизирање моралних правила у друштву може се сматрати једним од узрока корупције. Из таквог релативизирања проистичу и разни облици оправдавања корупције на пример, када се појединац за своје неморално понашање (нпр. примање или давање мита) изговара тиме што још горе ствари раде они који су на вишим положајима у друштву. Слично резонување примењују и они који сматрају да нико неће бити оштећен конкретним чином корупције, или да ће оштећен бити само неко ко је свим учесницима у корупцији мрзак (нпр. ауторитарна држава).

Посебни видови узрока корупције у вези са етиком су они који се могу везати за улазак новог јавног службеника у службу у којој је корупција распрострањена. У таквим случајевима, претежан морал микросредине је заправо корупционашки, и нови службеник често има као алтернативу „уласку у коло“ само могућност да се изложи несразмерно тешким последицама.<sup>13</sup> Најзад, чак и када сама служба није корумпирана, у многим случајевима корупција почиње од самог ступања на радно место, када је за добијање радног места потребно имати „добру везу“ или нешто платити.

Најзад, треба рећи да поред морала који налаже оданост широј заједници и служби, постоје и мање или више снажне моралне норме које налажу оданост ужим заједницама (породица, круг пријатеља). О томе ће бити више речи под „културолошким узроцима“.

---

<sup>13</sup> Као млади полицајац, кога глуми Ал Паино у филму „Серпико“, у корумпираној њујоршкој полицији.

### **2.3. Узроци корупције који проистичу из одређене културе**

Често се као узрок корупције у појединим регијама наводе наслеђени облици понашања, који су постали део одређене културе. Слични аргументи се користе и у Србији помињањем „балканских правила“, трагова „турске владавине“, „комунистичким“ обрасцима понашања и слично. Нема сумње да и ови чиниоци могу да поспеше могућност настанка корупције, мада би се тешко могли сматрати њеним правим узроцима (осим у виду да већ створена перцепција о корумпираности на одређеном подручју охрабрује покушаје оних који долазе са стране да опробају да свој циљ остваре корупцијом. Тако је на пример пре за очекивати да ће нека фирма из Канаде понудити мито високом функционеру из Србије или Пољске зарад добијања посла него што ће то учинити у сличним околностима у Новом Зеланду).

Традиција јаким породичних и суседских веза (стављање интереса фамилије и окружења увек изнад општедруштвеног), међутим, јесте објективан чинилац, који узрокује корупцију и утиче на то да је буде више или мање у друштву. На пример, у друштву у којем су ове везе јаче, припадници уже групе међусобно штите интересе уже заједнице у односу на оне који том кругу не припадају. На пример, током више деценија двадесетог века у Србији је истицао пример снажније повезаности и међусобне упућености код Црногораца као чинилац који утиче на то да они на тај начин лакше добијају посао у државним институцијама или предузећима.

Најзад, међу условно речено културолошке узроке корупције могу се сврстати и они који проистичу из културе одређених професија (на пример, традиционална тајновитост у раду јавних служби).

### **2.4. Узроци који произлазе из одлика државног, друштвеног и привредног система**

Узроци из ове широко описане категорије могу бити многобројни и разнолики. На пример, поверење грађана, а поготово јавних службеника у институције и вера у функционисање система, био он демократски или какав други, и у правну државу, смањује спремност да се дела коруптивно. Важи и обрнуто, неповерење у институције и правну државу ако и не узрокује само по себи, свакако утиче на пораст корупције. Слично се може рећи и за заинтересованост грађана (бирача, пореских обвезника) за јавне послове. Активност грађана по овим питањима повећава ризик на страни оних који коруптивно делују, док апатија грађана смањује шансу да ће корупција бити откривена.

Има аутора који везују економски развој и корупцију, тврдећи да се они налазе у обрнутој пропорцији, при чему није увек јасно шта је чему узрок у тој појави. Није међутим уопште извесно да се корелација између ове две појаве може утврдити јер постоје и земље које „искачу из клишеа“ (као пример се наводе Куба и Јужна Кореја).<sup>14</sup>

<sup>14</sup> На пример, А. Фатић у „Корупција“, Институт за криминолошка и социолошка истраживања и Центар за менаџмент, Београд, 2005.

### **3. Начини борбе против корупције**

Борба против корупције у ширем смислу обухвата превенцију, репресију и едукацију. Едукација се понекада са правом сматра делом превенције у ширем смислу те речи.

#### **3.1. Превентива – Репресија - Едукација**

И у оквиру појединих облика борбе против корупције могу се направити поделе. На пример, унутар превенције се може уочити разлика између активности које су намењене „исушивању извора“ (предупређењу) корупције и оних које су намењене њеном спречавању. На пример, у ситуацији када до корупције долази зато што је држава прописала да ће се тражити нека дозвола, без које привредници не могу да обављају свој посао (нпр. дозвола за извоз производа), онда ће одстрањивањем те одредбе закона, бити одстрањена и корупција до које долази у примени тог прописа, на самом њеном изворишту.

За разлику од предупређења, понекада се корупција која није искорењена спречава на разне начине. Сликовито речено, ту се пред бујицу могуће корупције поставља брана, како не би настала штета, односно, како до корупције не би дошло у стварности. Рецимо да је дозвола из ранијег примера и даље потребна, али да се спроводе разне мере како службеници не би узимали мито, на пример, ротирају се службеници који раде са странкама, уводе се обавезе пријављивања поклона, обавештавају се странке о томе како могу легално да заврше посао итд.

Под репресијом подразумевамо сплет мера које су усмерене било према личностима које су починиле недозвољени акт корупције (откривање, кажњавање), било према ономе што је било средство корупције, њен циљ или последица. То су и мере које се предузимају ради одузимања користи стечене коруптивним пословима, и мере отклањања последица коруптивних аката или накнаде штете жртвама корупције. Репресивне мере такође имају превентивно дејство. Када се прописане санкције спроводе, то утиче на оне који још нису ступили у коруптивне односе да то и не чине.

Под едукацијом се подразумевају мере намењене повећању знања о корупцији уопште (о њеним узроцима и појавним облицима на пример) или о посебним случајевима корупције (уочавање и анализа корупције на конкретним случајевима). Едукација је и својеврстан вид превенције. Треба научити како да се корупција препозна, како се против ње може борити и како да се промени рачуница оних који су у њу укључени.

#### **Институције, сектори и антикорупцијске мере**

У овом поглављу наводе се подаци из антикорупцијске литературе о томе како се кроз изградњу институција може створити систем друштвеног интегритета који се може супротставити корупцији. При креирању таквог система битно је мапирати постојеће стање (слабости и снагу) ради дефинисања промена које треба извести како би систем постао целовит. У стварању треба да учествују и они који ће планове борбе против корупције примењивати, а спољни модели могу бити од користи али се не смеју без резерве преузимати. Најзад, за остваривање антикорупцијских планова нужно је обезбедити праву политичку подршку и одговарајућа средства.

### **3.2. Слободан приступ информацијама**

Слободан приступ информацијама које поседују органи власти је једно од основних средстава за спречавање корупције, и њено ефикасно откривање. Идеја која стоји иза ових закона јесте да је све оно што раде државни органи у начелу ствар од јавног значаја и да уколико ови органи сматрају да би било супротно обелоданити неку информацију коју поседују то треба ваљано да образложе.

Информације које су битне за борбу против корупције могу бити разнолике. То су, свака на свој начин, информације о начину остваривања права и заштити права грађана, информације о надлежностима и обавезама јавних институција, информације о процесу доношења одлука и разлозима за доношење одлука, информације о трошењу буџетских средстава.

Видови добијања информација се такође разликују. Неке од њих се достављају по захтеву, а неке органи власти објављују унапред. Некада се информације стављају на непосредан увид, а некада се омогућава њихово умножавање.

У вези са остваривањем права на приступ јављају се и многи проблеми. На пример дешава се да тражени документ једноставно не постоји или се не може пронаћи; дешава се да тражене информације тек треба прикупити; чести су случајеви да државни органи опструирају остваривање права; постоје у многим законима изузеци од права на приступ који су толиког обима да озбиљно ограничавају остваривање овог права; доста тога зависи од начина на који је обезбеђена заштита остваривања права на приступ и ефикасности у спровођењу органа који одлучују о заштити права (судови, омбудсман, у Србији Повереник за информације од јавног значаја); питање потпуности информација које су добијене; најзад, све чешће се поставља и питање да ли на сличан начин треба омогућити и приступ битним информацијама које се налазе у поседу ентитета из приватног сектора.

У Србији је право на приступ информацијама уређено Уставом и Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја (Сл. Гласник Републике Србије број 120 из 2004). Овај закон гарантује свакоме право на приступ подацима у поседу органа јавне власти уколико су ти подаци предметни у неком документу. Тражилац не мора да наведе због чега информацију тражи, а довољно је и да опише њену природу а не и да тачно именује документ у којем се она налази. Документи могу бити не само штампане ствари, већ и електронски, видео и аудио записи. Право може бити ограничено постојањем неког другог претежног интереса који се у демократском друштву не може другачије чувати осим ускраћивањем приступа. Тако се на пример, по захтеву за приступ информацијама тражиоцу може ускратити податак о томе где се скрива заштићени сведок, које осумњичене прислушкује полиција по налогу суда, или која је кућна адреса и број рачуна у банци неког државног службеника, али би велика већина докумената који су важни за грађане, организације цивилног друштва и медије требало да буду доступни. Рокови за поступање су прилично кратки. У случају недобијања информације, негативног или непотпуног одговора, постоји могућност жалбе Поверенику за информације од јавног значаја. Поред тога, органи власти су обавезни да велики део информација о свом раду објаве унапред, пре него што их ико затражи, у информаторима о раду (подаци о структури органа, услугама које

орган пружа, финансијским и другим средствима којима располаже, поступку који спроводи итд.).

### **3.3. Спречавање корупције и избор представника народа**

Слободни и поштени избори су потребан али не и довољан услов за добијање власти које ће се борити против корупције. Битно је и то на основу чега се народ на изборима опредељује, да ли су програми које представљају кандидати проверљиви и конзистентни.

За спречавање корупције код доношења одлука у представничким телима битно је да су познати извори финансирања и начин трошења средстава за изборну кампању. Обично постоје и друге мере осим јавности које треба да обезбеде да помоћ донатора не утиче пресудно на доносиоце политичких одлука. Из тога разлога се у многим земљама практикује давање буџетских дотација странкама, забрањују се одређени извори прихода и лимитирају појединачни прилози.

Начин избора представника народа је такође веома значајан: он се може вршити са партијских листа или по имену; битно је како су уређени одговорност, имунитет и могућност опозива. У зависности од начина избора представника народа и могућности њиховог опозива зависи какви ће видови корупције бити могући у друштву, и како се против њих борити. На пример, код директног избора кандидата већа је могућност њиховог каснијег корумпирања ради продаје политичког утицаја. Код избора по листама, већу моћ добијају партијска руководства која самим тим постају чешће мета корупције.

У Србији су нека од ових питања регулисана Законом о финансирању политичких странака из 2003, о којем ће бити речи у даљем тексту.

### **3.4. Сукоб интереса и контрола имовине**

Сукоб интереса се може сматрати као предложак за настанак корупције. Без сукоба интереса код јавног службеника тешко да корупције уопште може бити. У вези са сукобом интереса треба разјаснити и следеће појмове:

*Сукоб два јавна интереса* је специфична ситуација у којој јавни службеник одлучује између више приоритета или даје предност једној или другој институцији када своју функцију паралелно врши у обе. Мање се може сматрати извором корупције, али у сваком случају узрокује мању ефикасност у раду.

*„Сукоб приватног интереса и службене дужности“*. Ово је један од покушаја дефинисања сукоба јавних и приватних интереса.

*Сукоб јавне и политичке функције*. Ово је специфичан облик сукоба интереса, који се јавља код партијских функционера који истовремено врше и државне функције.

*Нespoјивост функција и изузеће из одлучивања* су класичне мере за спречавање, односно разрешавање сукоба интереса.



*Равнотежа између ефикасности и уверавања других у непристрасност.* Ово је дилема са којом се суочавају функционери који се могу наћи у сукобу интереса. Функционер, када је поштен, тежи да ради ефикасно, али се често налази на мети јавности и мора да учини све како би друге уверио да функцију врши непристрасно. Због тога долази у ситуацију да мора да донесе одлуку која је мање ефикасна како би отклонио сумње од себе (на пример, да распише тендер уместо да закључи посао директном погодбом).

Код контроле имовине јавних функционера и јавних службеника, као једне од мера која иде обично руку под руку са прописима о спречавању сукоба интереса такође се јављају битне дилеме и концепцијске разлике у појединим државама које их примењују. Неке од њих су следеће:

*Јавност података.* Ово је дилема која се у разним земљама различито решава. Правила о спречавању сукоба интереса налажу функционерима пријављивање имовине, али су у неким земљама ти подаци свима доступни, у другима само надлежним органима, док у трећима један део података остаје тајна, а други се објављује.

*Проверавање података – у сумњи или превентивно.* Следећа велика дилема у системима где постоји пријављивање имовине јесте сврха тог пријављивања. Другим речима, да ли контролни орган треба да верификује истинитост података, да ли треба да их проверава само по пријави или на неком случајном узорку, чак и када се није појавила никаква сумња. Треба имати у виду да су могућности контроле истинитости података о имовини и приходима ограничене и да се ту отвара питање кршења права трећих лица (чланови породице, фирме које слове као власници неке имовине уместо функционера).

*Последице кршења правила о спречавању сукоба интереса – законодавци на различите начине регулишу механизам за санкционисање кршења ових правила и казне могу бити моралне, дисциплинске, политичке, прекршајне и кривичне.*

У Србији су ова питања од 2004 била регулисана Законом о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција, а од 1. јануара 2010 Законом о Агенцији за борбу против корупције. О појединим нормама овог закона ће бити речи у наставку текста.

### **3.5. Регулисано лобирање**

*Лобирање* је покушај да се утиче на одлуку неког органа законодавне или извршне власти и не мора бити нелегитимно. Због тога је важно знати ко покушава да утиче на садржај одлуке представника власти, то јест обелоданити те податке.

*Лобисти* су плаћени посредници са уређеним кодексима понашања који раде у оквиру законских ограничења. То су људи који имају бољи приступ доносиоцима одлука. За борбу против корупције је важно знати за кога лобисти раде и којим се средствима при том користе. Та средства су ограничена, нпр. тако што је забрањено давање поклона, забрањено коришћење јавних фондова ради лобирања итд. Друга забрана се тиче тога ко уопште сме да се појави у улози лобисте. У многим земљама се забрањује бившим функционерима и јавним службеницима да лобирају по престанку функције.

У Србији не постоје прописи који уређују ову област.

### **3.6. Механизми за притужбе**

Механизми за притужбе у органима власти су обично организовани унутар институције, понекада као независна служба која се налази под непосредном контролом руководиоца, или као спољна контрола (непосредно виши орган или орган који врши надзор над свим органима управе).

Постоје многи варијетети примања притужби, а у последње време се доста практикује отварање телефонских “врућих линија” које су отворене за службенике, клијенте и грађане који желе да укажу на поверљив начин о уоченим неправилностима у раду.

Осим инспекцијских органа, специјализованих независних тела (нпр. омбудсман) не треба занемарити ни судску контролу рада управе, кроз коју се преиспитује законитост поступања органа извршне власти.

У Србији постоји институција омбудсмана (Заштитник грађана), која функционише на републичком нивоу. Такође, ова институција је успостављена и на нивоу АП Војводине као и у многим локалним самоуправама. Постоје и многи други механизми за притужбе грађана или за обавештавање органа о уоченим неправилностима у раду. Међутим, они нису посебна тема ове публикације.

### **3.7. Јавне набавке**

У области јавних набавки главни механизми за борбу против корупције односе се на то да стандарди који се постављају потенцијалним понуђачима не буду такви да на непримерен начин фаворизују неке од њих, као и да буду такви да одражавају стварне потребе наручилаца. Ништа мање важно није ни ко формулише захтеве које треба да испуне понуђачи и ко одлучује о томе који понуђач најбоље испуњава те услове. Чланови таквих комисија не би смели да одлучују ако се налазе у сукобу интереса.

Битно је да процедура буде уређена и отворена, на пример кроз јавни тендер, на којем су понуђачима и посматрачима доступни битни подаци о набавци. У неким земљама се користи интернет ради веће ефикасности и отворености поступка. Једнако је важна и ефикасна жалбена процедура – најбоља је она у којој се по жалби брзо решава и у којој посао не може бити закључен до доношења одлуке по жалби.

Након закључења уговора о набавци битно је да се контролише на који начин се он извршава. При формулисању уговора, клаузуле треба тако формулисати да наручилац може да надокнади евентуалну штету. Осим тога, неке државе и организације успостављају и тзв. црне листе за оне понуђаче који су покушали да наместе набавку или су се показали као лоши у извршењу уговора.

Као једна од мера која на међународном нивоу може да допринесе поштенијим набавкама истиче се објављивање провизија заступника и агената са циљем да се спречи да део провизије оде на подмићивање јавних службеника.

Спровођење јавних набавки у Србији је од 2002 уређено посебним законом. Од 6. јанура 2009 примењује се нови, побољшани, Закон о јавним набавкама о којем ће бити речи у даљем тексту.

### **3.8. Дозволе и одобрења**

Органи који издају дозволе и одобрења нарочито често могу бити мета подмићивања или изнуђивачи корупције. Један од начина да се корупција у овим поступцима сузбије јесте смањивање броја дозвола и одобрења који се траже, смањење личних контаката службеника и клијената, увођење неизвесности у исход посла који је закључен уз корупцију, обелодањивање на видном месту информација о томе шта клијент може очекивати од службеника, ограничење дискреционог одлучивања, омогућавање ефикасног жалбеног поступка и спровођење правила о разрешавању сукобу интереса.

### **3.9. Антикорупцијски органи**

Специјализована тела за борбу против корупције могу бити веома различита по свом саставу, задацима и овлашћењима. Главна дилема је да ли треба да имају и репресивна овлашћења, а одговор зависи од стања постојећих репресивних служби.

За њихов рад су веома битни фактори степен независности, стручност кадрова, овлашћења и средства која им стоје на располагању, степен политичке и јавне подршке. Ови органи у сваком случају треба да се саветују са јавношћу и да испитују ефекте свог рада.

Још неке дилеме са којима се суочавају ова тела су да ли треба да се баве старим случајевима или да се посвете само онима до којих дође након почетка рада и да ли треба да организују јавна саслушања као специфичан вид истраге која се спроводе не да би кривац био осуђен, већ да би се сазнала истина о одређеном догађају, чак и по цену да се прикупљене информације не могу користити у кривичном поступку.

У Србији од почетка 2010 почиње да делује нови независни државни орган – Агенција за борбу против корупције. Овај орган је конципиран тако да се бави превасходно превенцијом корупције. Агенција делује у три велике области. Прва је решавање сукоба интереса јавних функционера, прикупљање извештаја о њиховој имовини и приходима и контрола тачности и потпуности тих извештаја. Друга област је контрола финансирања политичких странака и изборних кампања. Трећа, најшира област, односи се на спровођење Националне стратегије за борбу против корупције, развој планова интегритета у јавним службама, иницијативе за доношење или измену антикорупцијских прописа, међународну сарадњу и друге активности које могу да помогну успешнијој борби против корупције у Србији. Агенција се у принципу неће бавити истраживањем појединачних случајева корупције, нити има овлашћења која су потребна за обављање таквог посла, али може да обезбеди да други органи ефикасније раде свој посао у овој области, на пример, тако што ће се интересовати за развој и исход случајева које јој грађани пријаве а које она проследи истражним органима.

#### 4. Корупција у Кривичном закону Србије

Кривични законик Републике Србије<sup>15</sup> прописује више кривичних дела која у себи могу садржати елементе корупције:

Међу коруптивна кривична дела пре свега спадају следећа:

- Злоупотреба службеног положаја,
- Трговина утицајем (ранији назив: Противзаконито посредовање),
- Примање мита,
- Давање мита,
- Кршење закона од стране судије, јавног тужиоца и његовог заменика,
- Давање и примање мита у вези са гласањем.

Осим њих, елементе корупције могу имати и друга кривична дела, попут следећих:

- Несавестан рад у служби,
- Противзаконита наплата и исплата,
- Превера у служби,
- Фалисфиковање службене исправе,
- Одавање службене тајне,
- Проневера,
- Послуга.

Важно је знати да се у Србији се санкционише не само корупција до које долази у државним органима и јавним институцијама, већ и она до које долази у другим сферама друштва, на пример у привреди. Иако се у кривичноправним одредбама углавном описују радње које чини „службено лице“<sup>16</sup> или које се врше према „службеном лицу“ (на пример, код кривичног дела „давања мита“), завршним ставовима одговарајућих чланова закона се примена норми проширује и на „одговорна лица“<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Кривични законик РС (Сл. гласник РС бр. 85/2005 са каснијим изменама и допунама)

<sup>16</sup> Службеним лицем сматра се:

- 1) лице које у државном органу врши службене дужности;
- 2) изабрано, именовано или постављено лице у државном органу, органу локалне самоуправе или лице које стално или повремено врши службене дужности или службене функције у тим органима;
- 3) лице у установи, предузећу или другом субјекту, којем је поверено вршење јавних овлашћења, које одлучује о правима, обавезама или интересима физичких или правних лица или о јавном интересу;
- 4) службеним лицем сматра се и лице којем је фактички поверено вршење појединих службених дужности или послова;
- 5) војно лице изузев кад су у питању одредбе о кривичним делима против службене дужности.

<sup>17</sup> Одговорним лицем сматра се власник предузећа или другог субјекта привредног пословања или лице у предузећу, установи или другом субјекту којем је, с обзиром на његову функцију, уложена средства или на основу овлашћења, поверен одређени круг послова у управљању имовином, производњи или другој делатности или у вршењу надзора над њима или му је фактички поверено обављање појединих послова.

Значи, наш закон кажњава корупцију и у јавном и у приватном сектору. Иако је корупција у јавном сектору и у вези са злоупотребом јавних ресурса лакше замислива, она се може јавити и у приватном сектору, на пример када директор приватног предузећа узме мито да би одао конкуренцији неке пословне тајне.

#### 4.1. Новине у Крвичном законнику Републике Србије

Доношењем Крвичног законика Републике Србије, који је ступио на снагу 1. јануара 2006 године, извршено је усаглашавање са међународним стандардима у овој области, односно реализовале су се обавезе које је Република Србија преузела ратификацијом међународних уговора (Конвенција УН против корупције, Крвичноправна конвенција о корупцији). Крвични законик Србије је испоштовао све одредбе које се односе на, до сада нормативно непокривену област, **корупцију страних службеника и корупцију у приватном сектору**. Такође је, из истог разлога донет посебан закон који уређује одговорност правних лица због корупције. Предмет усаглашавања са међународним документима требало би да буду још неки аспекти домаћег законодавства, попут гарантовања одштете жртвама корупције, заштите службеника који обелодане корупцију и тиме прекрше неку своју радноправну обавезу и евентуалног прописивања крвичног дела „незаконитог богаћења“.<sup>18</sup>

#### 4.2. Крвична дела корупције и прекршаји

Крвична дела са елементом корупције треба разликовати од прекршаја који су прописани антикорупцијским прописима. У најширем смислу речи, разлика лежи у томе што се код крвичних дела обично захтева одређена намера или умишљај починиоца, док је код прекршаја довољно да постоји објективна одговорност због неког чињења или нечињења.

На пример, један од облика крвичног дела примања мита законодавац одређује на следећи начин:

*(1) Службено лице које захтева или прими поклон или другу корист, или које прими обећање поклона или друге користи за себе или другог, да у оквиру свог службеног овлашћења изврши службену радњу коју не би смело извршити или да не изврши службену радњу коју би морало извршити, казниће се затвором од две до дванаест година.*

Као што видимо, за постојање овог крвичног дела је потребно да су испуњени следећи услови:

1. Да је службено лице захтевало или примило поклон или другу корист за себе или другог или обећање користи или поклона
2. Да је тај поклон, корист или обећање поклона и користи у вези са извршењем неке службене радње
3. Да службено лице такву службену радњу не би смело да изврши, односно, да би службено лице такву радњу морало да изврши

---

<sup>18</sup> То би била појава да јавни службеник поседује имовину која се не може на разуман начин објаснити његовим законитим приходима. Прописивање овог крвичног дела се помиње у Конвенцији УН против корупције (члан 20), коју је Србија ратификовала, али као опциона одредба.

С друге стране, прекршајна одговорност би могла да постоји када службеник обави службену радњу незаконито, чак и ако нема никаквих назнака или када макар нема доказа да је то учињено због подмићивања. На пример, службеник за јавне набавке који у тендерску документацију стави услов који погодује одређеној фирми чини прекршај. Међутим, ако је службеник за јавне набавке добио мито од те фирме да унесе дискриминаторски услов у конкурсну документацију, постојаће и кривична одговорност.

### **4.3. Значај гоњења прекршаја**

Значај гоњења прекршаја за борбу против корупције је вишеструк. Као прво, када се прекршаји санкционишу делује се превентивно у односу на оне који би се у будућности на сличан начин понашали. Други велики значај гоњења прекршаја лежи у томе што је њих знатно лакше доказати него утврдити кривичну одговорност. Међутим, једном када се нека незаконита радња подвргне испитивању због тога што је почињен прекршај, много је лакше прикупити и доказе који би указивали на евентуално постојање кривичне одговорности. На тај начин, посредно, гоњење прекршаја може да доведе и до повећаног броја кривичних истрага у случајевима корупције.

#### **4.3.1. Ко може да покрене прекршајни поступак?**

Закон о прекршајима ("Сл. гласник РС", бр. 101/2005 и 116/2008) кључну улогу у покретању прекршајних поступака даје јавном тужиоцу. У члану 117 новог Закона о прекршајима, који почиње да се примењује од 1. јануара 2010, прописано је да је јавни тужилац странка у прекршајном поступку.

У склопу тих дужности јавни тужилац:

1. предузима мере ради откривања, проналажења и прибављања потребних доказа за гоњење учинилаца прекршаја и успешно вођење прекршајног поступка пред судом или надлежним органом управе,
2. подноси захтев за покретање прекршајног поступка, жалбу или ванредна правна средства против одлука суда односно надлежног органа управе,
3. предузима друге радње на које је овлашћен Законом о прекршајима и посебним прописима.

Будући да и други органи и лица такође могу покренути прекршајни поступак, законодавац је одредио да ће се прво поступати по захтеву који је поднео јавни тужилац, а да ће се наставити по захтеву другог органа или оштећеног, уколико јавни тужилац одустане од захтева. О свом одустанку јавни тужилац мора да обавести оштећеног и други орган у року од осам дана.

Јавни тужиоци су у досадашњој пракси веома ретко покретали прекршајне поступке. Заправо, они су то чинили готово искључиво у ситуацијама када се током кривичне истраге испостави да нема елемената кривичне одговорности. Сопствене иницијативе или поступања на основу јавно доступних података (нпр. информација објављених у штампи) готово да није било уопште. Међутим, у ситуацијама када су до тужилаца доспевале добро образложене иницијативе за покретање прекршајних поступака, многи од њих су предузимали законом прописане радње. Такав се случај десио када је организација Транспарентност –

Србија крајем 2008, поднела иницијативе за покретање неколико хиљада прекршајних поступака против одговорних лица у јавним институцијама због неподношења годишњег извештаја о спроведеним јавним набавкама. Многи јавни тужиоци су реаговали на ту иницијативу хитро и кренули да прикупљају доказе од тих институција. На жалост, у највећем броју случајева је дошло до застарелости гоњења, али је сама иницијатива резултирала у знатно већем поштовању законске обавезе подношења извештаја у наредној години.

Захтев за покретање прекршајног поступка може поднети и оштећени. Закон «оштећеног» дефинише као «лице чије је какво лично или имовинско право повређено или угрожено прекршајем.» Оштећени који је навршио шеснаест година може сам поднети захтев за покретање прекршајног поступка. Оштећени има право да сам или преко свог законског заступника или пуномоћника:

1. подноси и заступа захтев за покретање прекршајног поступка,
2. подноси доказе, ставља предлоге и истиче имовинско-правни захтев за накнаду штете или повраћај ствари,
3. изјављује жалбу на пресуду односно решење донето поводом његовог захтева за покретање прекршајног поступка.

Добро је знати и који су други органи овлашћени за покретање прекршајног поступка. То су, према слову закона «органи управе, овлашћени инспектори и други органи и организације, које врше јавна овлашћења у чију надлежност спада непосредно извршење или надзор над извршењем прописа у којима су прекршаји предвиђени» Који су то «други органи и организације» може се сазнати углавном тек читањем прописа у којем је прекршај прописан. На пример, за надзор над спровођењем Закона о слободном приступу информација задужено је Министарство за државну управу и локалну самоуправу (до јуна 2010 Министарство културе); за надзор над спровођењем Закона о јавним набавкама и Закона о буџетском систему – Министарство финансија.

Када се иницира или покреће прекршајни поступак треба веома водити рачуна о времену. Наиме, док је код тешких кривичних дела прописан дугачак рок за наступање застарелости, код прекршаја она наступа веома брзо. Прекршајни поступак не може се покренути ако протекне једна година од дана када је прекршај учињен. Међутим, застаревање се прекида сваком процесном радњом надлежног органа која се предузима ради гоњења учиниоца прекршаја. Период застаревања не тече ни док се гоњење на основу самог закона не може предузети (нпр. због постојања имунитета одговорног лица код прекршаја за које се може изрећи казна затвора).

Закон о прекршајима је дао могућност да се за неке прекршаје одреди и наступање дужег рока застаревања (до пет година). Међутим, таква могућност није искоришћена ни у једном од превентивних антикорупцијских закона који ће бити детаљније разматрани у овом тексту. Овај пропуст треба свакако искористити у првој наредној прилици када се буду вршиле измене закона, поготово имајући у виду да је неке прекршаје тешко уочити одмах.

Захтев за покретање прекршајног поступка подноси се писмено и садржи:

1. назив подносиоца захтева и његову адресу односно лично име лица које подноси захтев;

2. назив суда, односно органа управе коме се подноси захтев;
3. основне податке о окривљеном: лично име, лично име родитеља, место и датум рођења, јединствени матични број грађана, занимање, место и адресу становања и држављанство односно назив и седиште окривљеног правног лица, а за одговорно лице у правном лицу и функцију коју обавља у том правном лицу;
4. чињенични опис радње из које произлази правно обележје прекршаја, време и место извршења прекршаја и друге околности потребне да се прекршај што тачније одреди;
5. пропис о прекршају који треба применити;
6. предлог о доказима које треба извести, уз означавање личних имена и адреса сведока, списе које треба прочитати и предмете који служе као доказ;
7. потпис и печат подносиоца захтева.

#### **4.4. Закон о Агенцији за борбу против корупције ("Сл. гласник РС", бр. 97/2008)**

Овај закон, који се примењује од 1. јануара 2010. године предвиђа разне врсте санкција и мера. Најтежа мера која је предвиђена за кршење јесте кривично дело «Непријављивање имовине или давање лажних података о имовини». Ово кривично дело се може састојати у томе што неки јавни функционер који је обавезан да то учини, уопште не поднесе извештај о имовини Агенцији, или поднесе извештај који садржи нетачне податке о имовини. Међутим, поред формалног пропуста, за постојање кривичног дела потребно је доказати и намеру функционера – да је сачинио извештај неистинито управо са намером да прикрије вредност своје имовине.

У вези са овако одређеним кривичним делом може се јавити пуно правних дилема у пракси, али сада нећемо у њих улазити. Најбитније је нагласити да ће од 1. јануара 2010, велики део података о имовини који функционери пријаве бити јаван и да ће грађани, новинари и организације цивилног друштва имати прилику да своја сазнања о функционерској имовини и приходима упореде са оним што су сами ти функционери пријавили Агенцији. Јавност ће бити обезбеђена преко интернет презентације Агенције а биће објављивани делови извештаја који се односе на власништво над некретнинама, возилима, вредност штедних улога и друго.

За многе друге пропусте функционери могу бити кажњени новчано, у прекршајном поступку. Закон прописује да ће се казнити функционер који:

1) прихвати другу јавну функцију супротно одредбама члана 28. овог закона; Реч је о томе да закон као принцип поставља да сваки функционер може да обавља само једну јавну функцију. Од правила се може одступити, али функционер мора претходно да прибави сагласност Агенције. Уколико такву сагласност не добије а другу функцију ипак прихвати, друга функција престаје по сили закона.



2) поступа супротно одредбама члана 29. ст. 2. и 4. овог закона. Закон уважава чињеницу да на неке јавне функције нужно долазуе политичари и не забрањује деловање јавних функционера у политичким странкама. Међутим, закон забрањује коришћење јавних ресурса, скупова и сусрета на којима функционер учествује као представник своје институције или државе за промоцију политичких странака. Функционер је дужан да увек недвосмислено предочи саговорницима и јавности да ли износи став органа у којем врши јавну функцију или став политичке странке. Ова последња одредба се међутим, услед амандмана који је усвојен у Народној скупштини, не односи на функционере изабране на непосредним изборима (председник Републике, посланици, одборници).

3) обавља други посао или делатности супротно одредбама чл. 30. и 31. овог закона; У ова два члана је прописана начелна забрана функционерима да обављају други посао или делатност за време вршења функције. Међутим, одредба је ограничена само на оне функције које захтевају закључивање радног односа (нпр. директори јавних предузећа, министри и њихови заменици и помоћници итд.), а не односи се на функционере који могу јавни посао да обављају као додатни (нпр. народни посланици, одборници, чланови управних и надзорних одбора јавних предузећа и јавних установа). У начелу је из забране изузето и обављање научноистраживачког рада, наставне, културно – уметничке, хуманитарне и спортске делатности (постоји дужност пријављивања прихода по том основу). За сваку другу делатност функционер је дужан да затражи од Агенције претходну сагласност. Уколико такав други посао или делатност функционер обавља у моменту када му мандат почиње и намерава то и даље да чини, такође је дужан да затражи сагласност од Агенције.

4) приликом ступања на дужност, односно током вршења јавне функције писмено не обавести непосредно претпостављеног и Агенцију о чињеницама из члана 32. став 1. овог закона; Није могуће унапред одредити нити разрешити сваку ситуацију која представља сукоб интереса. Због тога је прописана обавеза да функционери који дођу у ситуацију која може да подрије њихову непристрасност при одлучивању, пре него што се упусте у процес доношења одлуке изузму или о да о свом сукобу интереса обавесте друге.

5) поступа супротно одредбама члана 33. овог закона; Овде је реч о забрани да функционер док му траје мандат оснује привредно друштво или започне предузетничку делатност.

6) постане члан органа удружења без сагласности Агенције (члан 34. став 1); Функционери, као и други грађани, могу бити чланови удружења. Међутим, функционер који жели да постане члан руководства неког удружења, мора да затражи претходну сагласност Агенције.

7) прими накнаду или поклон супротно члану 34. став 2. овог закона; Овде је реч о примању накнада или поклона по основу чланства у удружењу.

8) поступа супротно одредбама члана 35. овог закона; Функционери који имају власничке уделе у фирмама се тог власништва не морају одрећи, али имају дужност да пренесу на друго лице управљачка права која произлазе из тог власништва. На пример, функционер који има акције у привредном друштву не може учествовати у раду скупштине акционара, већ треба да овласти неког другог (који није члан његове породице) да то чини.

9) поступа супротно одредбама чл. 39. и 40. овог закона; Закон уређује питање примања поклона који су у вези са вршењем функције. Поклони су не само ствари, већ и услуге које су плаћене испод тржишне вредности или нису плаћене уопште. Такве поклоне функционери уопште не смеју примати, осим пригодних и протоколарних, а ни у тим случајевима функционер неће увек моћи да задржи добијени поклон, већ само ако је он испод законом одређене вредности.

10) не обавести о пријему поклона (члан 41. став 1); Ова санкција је у вези са пропуштањем дужности да се Агенција обавести о томе да функционер није могао да избегне пријем недопуштеног поклона.

11) је утицао на повезано лице да прими поклон у вези са вршењем јавне функције (члан 42. став 3);

12) пријави имовину након истека рока предвиђеног у чл. 43. и 44. овог закона; Као што се може видети, функционери могу да одговарају кривично уколико не поднесу извештај о имовини. Уколико извештај поднесу, али са закашњењем, одговорност је прекршајна. Иначе, такве извештаје функционери морају да поднесу у року од 30 дана од дана ступања на функцију, након престанка функције, и једном годишње, уколико је дошло до промена у имовини које су веће вредности (нпр. повећање или смањење имовине вредније од 10 просечних годишњих зарада у Републици, и промена облика имовине у тој вредности)

13) не уплати имовинску корист у року из члана 55. овог закона. Функционери који обављају неку неспојиву функцију, посао или делатност и стичу неку зараду на тај начин дужни су да уплате оно што су стекли као незакониту имовинску корист по том основу у буџет.

Осим за функционере, казне су прописане и за случај да се нека јавна институција оглуши о обавезу сарадње са Агенцијом. Агенција има право да од сваке јавне институције добије потребне податке за њен рад у року од 15 дана. Одговорно лице (руководилац) органа који се оглуши о ту обавезу може бити новчано кажњено (због кршења члана 25. став 2). Казна је забрањена и руководиоцима органа који не доставе Агенцији копију евиденције о примљеним поклонима (члан 41. став 2) и за оне који не обавесте Агенцију о ступању функционера на функцију, односно престанку функције у прописаном року (члан 43. став 1).

Новчане казне (до милион динара) су прописане и за она правна лица која заснују радни однос или пословну сарадњу са бившим функционером који није добио сагласност Агенције за обављање тога посла (члан 38. став 1).

Такође, казна (до 250.000 динара) прети и правним лицима која супротно члану 36. став 1, не обавесте Агенцију у року од три дана о предузимању радњи у поступку приватизације, јавних набавки или другом поступку чији је исход закључивање уговора са неком јавном институцијом или предузећем у власништву државе, покрајине или локалне самоуправе. Ова казна је забрањена само правним лицима у којима неки функционер има више од 20% власништва или удела.

#### **4.5. Закон о јавним набавкама**

Закон о јавним набавкама ("Сл. гласник РС", бр. 116/2008), који је почео да се примењује од 6. јануара 2009 такође садржи мноштво прекршајних одредаба. Треба имати у виду да неки од побројаних прекршаја такође садрже елементе

кривичних дела, пре свега злоупотребе службеног положаја. Укратко ћемо представити шта је све кажњиво по овом закону:

*Прекршаји из члана 121:*

Новчаном казном од 100.000 до 1.000.000 динара казниће се за прекршај наручилац (појам наручиоца обухвата јавне институције и предузећа у већинском државном власништву или предузећа којима управљају јавне институције):

1) ако понуђачу не омогући увид у податке о спроведеном поступку јавне набавке (члан 10); Транспарентност поступка је једно од начела Закона о јавним набавкама. Да би могли да остваре своја права, понуђачи морају имати могућност увида у кључне податке о спроведеном поступку.

2) ако закључи уговор супротно начелу једнакости понуђача (члан 11); Наручилац не сме да привилегује потенцијалне произвођаче или добављаче ни у једној фази поступка.

3) ако не заштити податке наведене у понуди, сагласно одговарајућем степену поверљивости (чл. 12. и 13);

4) ако не води евиденцију или не чува документацију о јавној набавци (члан 14);

5) ако се не придржава прописаног језика у припреми конкурсне документације и вођењу поступка (члан 15);

6) ако закључи уговор о јавној набавци без претходно спроведеног поступка прописаног овим законом (члан 20); Ово је један од најтежих прекршаја. Док се већина других казни односи на кршење правила поступка јавне набавке, овде је реч о ситуацији у којој се никакав поступак не спроводи, већ се непосредно закључује уговор, као да закона и нема.

7) ако започне поступак јавне набавке пре него што се испуне предвиђени услови (члан 27); Међу кључне услове спадају постојање плана јавних набавки, у којем је та набавка предвиђена и расположивост новца у моменту када се набавка расписује.

8) ако започне поступак јавне набавке пре него што претходно донесе одлуку о покретању поступка јавне набавке и акт о образовању комисије за јавну набавку (члан 28);

9) ако не достави конкурсну документацију свима који су је тражили, у складу са јавним позивом или је наплати више од трошкова умножавања и достављања (чл. 31. и 32);

10) ако предмет уговора, услове, техничке спецификације или друге елементе конкурсне документације прилагоди конкретном понуђачу или ако не одбије понуду понуђача који је учествовао у припреми конкурсне документације или неког њеног дела (чл. 9. и 39);

11) ако при припреми конкурсне документације не поштује важеће техничке нормативе, стандарде и друге техничке прописе (чл. 38-43);

12) ако предвиди услове за учествовање и критеријуме који нису у сагласности с овим законом или промени услове и критеријуме пошто је јавни позив објављен, а да о томе не обавести понуђаче (члан 32. и чл. 44-52);

13) ако не поштује рокове за објављивање јавног позива и подношење понуда (чл. 59-68);

14) ако не објави прописане огласе из члана 70. овог закона у "Службеном гласнику Републике Србије" и на Порталу јавних набавки, на начин прописан чланом 69. овог закона, или их пошаље на објављивање у друга средства информисања, а да их претходно није послао на објављивање у "Службеном гласнику Републике Србије" (члан 70); Портал јавних набавки је једна од кључних новина у Закону из 2008. Преко портала који води Управа за јавне набавке, [www.ujn.gov.rs](http://www.ujn.gov.rs) могу се пратити поступци који су у току и поступци који су окончани. Приступ порталу је потпуно бесплатан и за фирме које трагају за могућим послом и за наручиоце који ту постављају своје огласе и за новинаре и грађане који желе да се увере у то да се набавке спроводе по закону.

15) ако записник о поступку отварања понуда не садржи све прописане податке (члан 76);

16) ако не достави податке о спроведеним поступцима јавних набавки Управи за јавне набавке (чл. 94. и 95); Извештаји се достављају свака три месеца Управи, а она на основу њих сачињава збирне извештаје за целу земљу. У прошлости је ова обавеза масовно кршена, па стога не постоји потпуна евиденција о томе колико се у Србији јавних набавки уопште спроводи и која је њихова вредност.

17) ако својим интерним актом не одреди радно место за обављање послова јавних набавки из члана 97. став 1. овог закона; Једна од кључних новина у закону, усвојена како би се мање грешило у поступцима јавних набавки, јесте и обавеза да већи наручиоци имају обученог службеника за јавне набавке.

18) ако у року из члана 97. став 6. овог закона примљеном лицу не омогући да стекне сертификат службеника за јавне набавке;

19) ако закључи уговор о јавној набавци пре истека рока за подношење захтева за заштиту права из члана 107. ст. 4. и 5. овог закона; Фирме које су незадовољне условима за учешће у поступку јавне набавке или начином на који је тај поступак спроведен, имају на располагању врло ефикасно средство да такву набавку зауставе док се не испита да ли је поштован закон. То средство се зове «захтев за заштиту права» и подноси се прво самом наручиоцу који може да отклони неправилности, а затим, у случају потребе и Републичкој комисији за заштиту права у поступцима јавних набавки, која треба да буде успостављена као независни државни орган. Кад је захтев поднет, наручилац мора да заустави све радње у поступку док се по захтеву не одлучи. Кад је нека набавка сумњива али ниједна фирма не жели да покрене поступак заштите (нпр. бојећи се одмазде, или зато што су сви потенцијални понуђачи у договору да наместе набавку једној фирми), захтев за заштиту јавног интереса може поднети Управа за јавне набавке, јавни правобранилац или орган који врши надзор над радом наручиоца (нпр. градско веће када набавку спроводи неко градско јавно предузеће).

20) ако поступи противно одредби члана 108. став 1. овог закона о задржавању поступка у случају поднетог захтева за заштиту права;

- 21) ако не достави документацију из члана 112. став 3. овог закона;
  - 22) ако не обавести све учеснике у поступку о донетој одлуци Републичке комисије (члан 117);
  - 23) ако не поступи по налозима Републичке комисије у року из члана 118. овог закона;
  - 24) ако не омогући запосленом лицу које обавља послове јавних набавки да у року из члана 126. став 7. овог закона стекне сертификат службеника за јавне набавке.
- За прекршај из става 1. овог члана казниће се и одговорно лице наручиоца новчаном казном од 20.000 до 50.000 динара.

#### *Прекршаји из члана 122*

Новчаном казном од 100.000 до 1.000.000 динара казниће се за прекршај понуђач:

- 1) ако не обавести наручиоца о промени података (члан 45. став 10);
- 2) ако даје нетачне податке у погледу стручних референци (члан 46);
- 3) ако даје нетачне податке у документима којима доказује испуњеност услова (чл. 45. и 48).

За прекршај из става 1. овог члана казниће се и одговорно лице понуђача новчаном казном од 20.000 до 50.000 динара.

За прекршај из става 1. овог члана казниће се и физичко лице као понуђач новчаном казном у износу од 20.000 до 50.000 динара.

#### **4.6. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја ("Сл. гласник РС", бр. 120/2004, 54/2007 и 104/2009)**

На овом месту осврнућемо се на недавне измене и допуне овог закона којима је проширен круг радњи које се санкционишу. Чланом 46 је прописано следеће:

Новчаном казном од 5.000 до 50.000 динара казниће се за прекршај овлашћено лице у органу власти ако орган власти:

- 1) приступ информацијама условљава доказивањем оправданог или другог интереса (члан 4);

Закон полази од претпоставке да увек постоји оправдани интерес јавности да зна, осим ако орган власти који документ поседује не утврди супротно, на основу критеријума који су одређени у закону. Због тога нема никаквог места условљавању омогућавања приступа не само доказивањем оправданог или другог интереса. Штавише, подносилац захтева није дужан ни да каже разлоге подношења захтева.

- 2) поступи супротно начелу једнакости (члан 6)

Код овог прекршаја је у питању ситуација у којој орган власти одбије да достави информацију једном тражиоцу, а ту исту информацију достави неком другом, или ситуација у којој се захтев тражиоца одбије с обзиром на неко његово лично својство. Наиме, право на приступ информацијама од јавног значаја право које припада свима и под једнаким условима. Није на органу власти да процењује да ли је ту информацију треба неке дати а неке не – даће је по овом закону једино ако би је могао дати свакоме на овом свету.

3) дискриминише новинара или јавно гласило (члан 7);

Код овог прекршаја је у питању ситуација у којој више новинара тражи исту информацију од истог органа, и поднесе захтев усмерен на то да је добије, а орган власти једном новинару такву информацију да а другом не, или је једноме да раније него другом тражиоцу.

4) не означи носач информације, где је и када тражена информација објављена (члан 10. став 2);

Органи власти имају могућност да не поступе по захтеву и да не доставе на пример копије неког документа ако је тај документ већ објављен на интернету или негде у земљи (нпр. копије неког закона). Међутим, када то чине морају да наведу тачно место и време објављивања или тачну интернет страницу на којој се документ може пронаћи. Уколико тако не поступе, чине прекршај.

5) не саопшти истиниту и потпуну информацију, односно не омогући увид у документ који садржи истиниту и потпуну информацију, а оспорва истинитост и потпуност објављене информације (члан 11);

Овде је у питању ситуација у којој орган власти негира тачност или потпуност неке већ објављене информације, али при том не објави информацију која је тачна и потпуна. На пример, уколико је објављено у штампи да у општинској управи ради 235 људи, начелник општинске управе ће прекршити закон ако уз деманти не саопшти потпуну и тачну информацију (нпр. да је запослено 187 људи).

6) одбије да прими захтев тражиоца (члан 15, ст. 1);

7) не води посебну евиденцију (члан 15, ст. 7);

У питању је посебна евиденција о захтевима који су примљени усмено на записник.

8) не поступи по захтеву за приступ информацијама у складу са овим законом, односно достави непотпуне или нетачне информације (члан 16);

Овај прекршај је начињен када орган власти не омогући приступ информацији у року који је прописан, када не поступи уопште по захтеву или када достави податке који нису потпуни или нису тачни. Ова врста прекршаја је нарочито честа у пракси. Наиме, већина жалби које стигну до Повереника за информације од јавног значаја односи се управо на случајеве у којима органи власти уопште не поступе по захтеву. Поред тога, пуно је случајева у којима органи власти само делимично одговоре на захтев или одговоре тако што дају лажну информацију (на пример, да не поседују тражени документ иако га у ствари имају).

9) приступ информацијама условљава уплатом трошкова у износу већем од прописаног (члан 17);

Закон оставља могућност органу власти да наплати трошкове копирања докумената, поготово када је број докумената чије се копирање тражи већи. Међутим, орган власти је ограничен у погледу наплаћивања трошкова тиме што мора да примени Трошковник који је прописала Влада Србије. Према том трошковнику, копирање једне странице текста стандардног А4 формата може се наплатити 3 динара.

10) не изда информацију у траженом облику а има техничких могућности за то (члан 18, ст. 2 и 3);

Овај прекршај је у вези са новином у Закону. Наиме и раније су тражиоци имали могућност да укажу на то у којем облику желе да добију одређену информацију (нпр. електронски, у штампаном облику итд.). Међутим, орган власти је био слободан да том захтеву удовољи на начин који сам одреди, то јест, није био везан израженом жељом тражиоца. Сада је ситуација другачија. Уколико орган власти поседује информацију у траженом облику и има техничких могућности да документ у том облику учини доступним тражиоцу, мораће да поступи на тај начин.

11) неосновано одбије да изда копију документа са информацијом на језику на којем је поднет захтев (члан 18. став 4);

Када је у некој средини у службеној употреби више језика, тражиоци могу подносити захтеве на било којем од њих. Уколико тражени документ постоји и на језику на којем је захтев упућен, онда на ту верзију треба и да добију (осим када су сами тражили нешто друго).

12) на било који други начин, супротно одредбама овог закона, онемогућава остваривање права на слободан приступ информацијама од јавног значаја (члан 22, ст. 1, т. 6);

Не могу се унапред предвидети сви облици ометања подносилаца захтева у остваривању права на приступ информацијама. На пример, овде би могао бити по среди случај када орган власти закаже време остваривања увида у документ, а после у то време не припреми документе у које треба остварити увид.

13) не омогући Поверенику увид у носач информације (члан 26, ст. 2);

Како би могао да обавља своје дужности и да по жалби подносиоца захтева утврди да ли би требало омогућити приступ информацији или не, Повереник мора да има могућност да дође до свих докумената у поседу органа власти, а поготово оних у односу на које је тражен приступ.

14) не поступи по решењу Повереника (члан 28, ст.1).

Решења која Повереник доноси по жалби су обавезујућа, коначна и извршна. Подносилац може против њих да покрене тужбом управни спор, а орган власти ни то. Када Повереник наложи својим решењем органу власти да омогући приступ информацијама онда је овај то дужан и да учини, и то у року који у својем налогу утврди Повереник. Мада закон каже да ће у случају потребе Влада обезбедити извршење Повереникових решења, до сада није постојала пракса да Влада то чини, па ће ова санкција свакако деловати као средство које ће помоћи да мање решења остане неизвршено.

15) не одржава носач информације у складу са овим законом (члан 41);

Имајући у виду да је за остваривање права на приступ информацијама важно не само да органи власти поштују закон у поступању по захтевима, већ и да одржавају «носаче информација» тако да информације буду доступне када их неко затражи. Неки документи се морају чувати и на основу других прописа а њихово уништење може бити и кривично дело.

16) не спроводи обуку запослених и упознавање запослених са њиховим обавезама у вези са правима утврђеним овим законом (члан 42);

Дужност је одговорних лица у органима власти да упознају запослене са обавезама које постоје на основу Закона о слободном приступу информацијама. Ова дужност подразумева и обуку запослених. Међутим, ваља приметити да у члану 42 нису на довољно прецизан начин одређени ни рокови за одржавање обуке и упознавање запослених, ни лица која обавезно такву обуку треба да похађају.

17) спречи управног инспектора у вршењу инспекцијског надзора и не изврши решење управног инспектора (члан 45. ст. 2)

Ово је такође нови прекршај. До сада поштовање одредаба овог закона није било подвргнуто инспекцијском надзору у пуном смислу. Међутим, будући да је предвиђено да од јуна 2010 Министарство за државну управу и локалну самоуправу преузме надзор над применом закона, и да то министарство има у свом оквиру управну инспекцију, ваља очекивати да ће тај надзор бити вршен. Зато је и потребно обезбедити да свако ометање ове инспекције казни, како би она могла да свој посао неометано обави.

У члану 47 прописано је да ће се казнити новчаном казном од 5.000 до 50.000 динара казниће се за прекршај одговорно лице у државном органу ако државни орган пропусти да изради информатор са прописаним подацима о свом раду (члан 39). Информатор би требало да се ажурира на месечном нивоу, да буде доступан на интернет страници и у просторијама органа власти, да садржи следеће податке:

- 1) опис овлашћења, обавеза и организационе структуре;
- 2) податке о буџету и средствима рада;
- 3) податке у погледу врста услуга које непосредно пружа заинтересованим лицима;
- 4) поступак подношења захтева државном органу, односно улагања жалби против његових одлука, радњи или пропуста;
- 5) преглед захтева, жалби и других непосредних мера предузетих од стране заинтересованих лица, као и одлука државног органа поводом поднетих захтева и уложених жалби, односно одговора на друге непосредне мере предузете од стране заинтересованих лица;
- 6) податке о начину и месту чувања носача информација, врсти информација које поседује, врсти информација које ставља на увид, као и опис поступка подношења захтева;
- 7) имена старешина државног органа и опис њихових овлашћења и дужности, као и поступака по којима они доносе одлуке;



8) правила и одлуке државног органа који се тичу јавности рада тог органа (радно време, адреса, контакт телефони, идентификациона обележја, приступачност лицима са посебним потребама, приступ седницама, допуштеност аудио и видео снимања и сл.), као и свако аутентично тумачење тих одлука;

9) правила и одлуке о искључењу и ограничењу јавности рада државног органа, као и њихово образложење.

Новчаном казном од 5.000 до 50.000 динара казниће се за прекршај и одговорно лице у државном органу ако пропусти да поднесе годишњи извештај Поверенику о радњама тог органа, предузетим у циљу примене овог закона, са прописаним подацима (члан 43). У питању је извештај који садржи основне податке, као што су број примљених захтева за приступ информацијама, колико захтева је уважено, који су основи одбијања захтева, када је објављен информатор о раду, како се одржавају носачи информација, како се обучавају запослени итд. Ови извештаји органа власти су важни за сачињавање годишњег извештаја Повереника о примени закона, који се подноси Народној скупштини.

Ваља такође приметити да је након измена Закона прецизирано да ће одговорност за почињене прекршаје одговарати «одговорно лице», то јест руководилац органа, а не, као што је било до сада, службеник који је задужен за поступање по захтевима.

#### **4.7. Закон о финансирању политичких странака ("Сл. гласник РС", бр. 72/2003, 75/2003 - испр., 60/2009 - одлука УС и 97/2008)**

Закон о финансирању политичких странака прописује санкције прекршајне природе. Међутим, ни једна од ових санкција није била изречена до сада иако је било очигледно да је закон често кршен. Главни разлог за то је била чињеница да су контролу поштовања закона вршиле институције које су формиране по политичком принципу, па самим тим нису биле независне од оних које је требало да контролишу. Таква ситуација би требало да се промени са почетком рада Агенције за борбу против корупције, која преузима надлежности од Републичке изборне комисије и Одбора за финансије Народне скупштине.

Закон тренутно (вероватно ће ускоро да се ради на измени закона) прописује да се политичка странка казнити за прекршај **новчаном казном од 200.000 до 1.000.000 динара, ако:**

**1) прибавља средства супротно одредбама чл. 5, 6, 7. и 11. овог закона;**

#### **Члан 5**

Чланарина из члана 3. став 3. овог закона је редовни износ који члан плаћа према одредбама статута политичке странке. Уплата која премашује овај износ сматра се прилогом.

Правна и физичка лица могу дати прилог политичкој странци. У смислу овог закона, прилог политичкој странци подразумева и поклоне дате странци, бесплатне услуге или пружање услуге политичкој странци под условима који одступају од тржишних. Овлашћено лице политичке странке дужно је да изда

потврду о примљеном прилогу. О прилогу политичкој странци мора бити обавештена скупштина акционара и органи управљања правног лица.

Правно или физичко лице које политичкој странци пружа услугу или прода производ мора политичкој странци испоставити рачун, без обзира на то ко сноси плаћање услуге или производа, односно, без обзира на то да ли је услуга пружена или производ дат без наплате.

Укупан износ прилога из става 2. овог члана уколико прилог даје физичко лице, у једној календарској години може износити највише десет просечних месечних зарада у Републици Србији у години која претходи години у којој се прилог даје, према званичним подацима органа надлежног за послове статистике, односно сто просечних зарада уколико прилог даје правно лице.

Приходи од промотивних активности политичке странке су приходи од продаје публикација, симбола и других ознака политичке странке.

Политичка странка може стицати имовину на територији Републике Србије.

Висина средстава из приватних извора, осим средстава од чланарине, која политичка странка прикупља за свој редован рад може, у једној календарској години, износити до 100% средстава која политичка странка добија из буџета Републике Србије. Висина средстава из приватних извора, осим средстава од чланарине, која политичка странка која нема право на средства из буџета Републике Србије може прикупљати не сме у једној календарској години прећи износ од 5% укупних средстава из члана 4. став 1. овог закона.

## **Члан 6**

Забрањено је примање материјалне и финансијске помоћи од: страних држава; страних правних и физичких лица; анонимних дародаваца; јавних установа и јавних предузећа, установа и предузећа са учешћем државног капитала, без обзира на висину учешћа; приватних предузећа која обављају јавне услуге по основу уговора са државним органима и јавним службама, за време док постоји такав уговорни однос; предузећа и других организација која врше јавна овлашћења; синдиката; хуманитарних организација; верских заједница; приређивача игара на срећу; увозника, извозника, продаваца и произвођача акцизних производа и правних лица и предузетника који имају доспеле, а неизмирене обавезе по основу јавних прихода.

Новац или новчану вредност друге имовине стечене на начин супротан овом закону и другим прописима, политичка странка дужна је да пренесе на рачун буџета Републике Србије у року од десет дана од дана њиховог пријема.

## **Члан 7**

Забрањено је вршење било ког облика притиска на правна и физичка лица приликом прикупљања средстава за политичку странку.

Забрањено је давање обећања или стављање у изглед било какве привилегије или личне користи дародавцу политичке странке.

## **Члан 11**

Подносилац проглашене изборне листе односно предлагач кандидата, за покриће трошкова изборне кампање, може да прикупља средства и из приватних извора, у складу са овим законом.

Висина средстава из приватних извора које подносилац проглашене изборне листе односно предлагач кандидата прикупи за финансирање трошкова изборне кампање не сме прећи износ од 20% средстава из члана 9. овог закона.

Удео који појединачно физичко лице приложи за трошкове изборне кампање не може да пређе износ од 0.5% износа прописаног у ставу 2. овог члана, а удео који појединачно правно лице уложи за изборну кампању не може да пређе 2% тог износа.

На прикупљање средстава за финансирање изборне кампање из приватних извора сходно се примењују одредбе члана 5. ст. 2. и 3. овог закона.

**2) не отвори рачун у складу са одредбама члана 12. овог закона, не уплати средства на рачун или плаћање врши супротно одредби члана 12. став 2. овог закона;**

#### **Члан 12**

У сврху прикупљања средстава за финансирање трошкова изборне кампање, подносилац проглашене изборне листе односно предлагач кандидата отвара посебан рачун код банке и тај рачун се не може користити у друге сврхе.

Сва средства намењена за финансирање трошкова изборне кампање уплаћују се на рачун из става 1. овог члана и сва плаћања трошкова изборне кампање врше се са овог рачуна.

Средства примљена у готовини морају бити депонована на рачун из става 1. овог члана у року од три дана од дана пријема.

Ако средства за финансирање трошкова изборне кампање прикупљена из приватних извора премаше износ из члана 11. став 2. овог члана, вишак средстава се пребацује на стални рачун политичке странке.

**3) води књиговодство супротно одредбама члана 16. овог закона;**

#### **Члан 16**

Политичка странка дужна је да води књиговодство о свим приходима и расходима.

Књиговодство се води по пореклу, висини и структури прихода и расхода, у складу са прописима којима се уређује рачуноводство.

Књиговодствене евиденције прихода и расхода политичке странке су предмет годишње ревизије у складу са прописима којима се уређује рачуноводство, и могу бити предмет контроле надлежних органа.

Политичка странка је обавезна да води посебне евиденције о прилозима које је примила и о својој имовини. Садржај ових евиденција ближе уређује директор Агенције.

Политичка странка је дужна да Агенцији подноси завршни рачун за сваку годину, са сертификатом овлашћеног ревизора, као и извештај о прилозима који прелазе износ од 6.000 динара и извештај о имовини. Садржај ових извештаја ближе уређује директор Агенције.

Завршни рачун и извештаји из става 5. овог члана објављују се у "Службеном гласнику Републике Србије" о трошку политичке странке.

#### **4) не поднесе извештаје у складу са одредбама чл. 14, 16. и 17. овог закона.**

За прекршај из става 1. овог члана казниће се и одговорно лице из чл. 13. и 17. овог закона новчаном казном од 10.000 до 50.000 динара.

### **Члан 13**

Подносилац проглашене изборне листе односно предлагач кандидата именује два лица која су одговорна за законито прикупљање и наменско трошење средстава за финансирање изборне кампање и за подношење извештаја.

Потпис одговорних лица из става 1. овог члана депонује се код банке код које је отворен рачун из члана 12. став 1. овог закона

### **Члан 14**

Подносилац проглашене изборне листе односно предлагач кандидата дужан је да, у року од десет дана од дана одржавања избора, комплетан извештај о пореклу, висини и структури прикупљених и утрошених средстава за изборну кампању поднесе Агенцији за борбу против корупције (у даљем тексту: Агенција).

Образац извештаја из става 1. овог члана ближе уређује директор Агенције.

Проверу података наведених у извештају из става 1. овог члана обавља Агенција у року од 90 дана од дана његовог пријема. За обављање појединих послова ове провере Агенција може ангажовати овлашћене ревизоре.

Извештај се објављује у "Службеном гласнику Републике Србије" о трошку политичке странке односно предлагача кандидата.

### **Члан 16**

Политичка странка дужна је да води књиговодство о свим приходима и расходима.

Књиговодство се води по пореклу, висини и структури прихода и расхода, у складу са прописима којима се уређује рачуноводство.

Књиговодствене евиденције прихода и расхода политичке странке су предмет годишње ревизије у складу са прописима којима се уређује рачуноводство, и могу бити предмет контроле надлежних органа.

Политичка странка је обавезна да води посебне евиденције о прилозима које је примила и о својој имовини. Садржај ових евиденција ближе уређује директор Агенције.

Политичка странка је дужна да Агенцији подноси завршни рачун за сваку годину, са сертификатом овлашћеног ревизора, као и извештај о прилозима који прелазе износ од 6.000 динара и извештај о имовини. Садржај ових извештаја ближе уређује директор Агенције.

Завршни рачун и извештаји из става 5. овог члана објављују се у "Службеном гласнику Републике Србије" о трошку политичке странке.

### **Члан 17**

Статутом политичке странке мора бити одређен начин обављања унутрашње контроле финансијског пословања и право чланова политичке странке да се упознају са приходима и расходима политичке странке.

Статутом политичке странке мора бити одређено лице одговорно за финансијско пословање, подношење извештаја и вођење књига политичке странке и овлашћено да контактира са Агенцијом.

Подносиоци извештаја обавештавају Агенцију о именовану овлашћеног лица из става 2. овог члана у року од три дана од дана његовог именовања и у случају било какве промене статуса тог лица, дужни су да у року од три дана обавесте о тој промени.

Овлашћено лице потписује све извештаје и одговорно је за вођење евиденције у вези са извештајима, а на захтев Агенције овлашћено лице може доставити извештаје на увид. Политичке странке чувају своје извештаје најмање шест година након подношења.

Агенција све извештаје ставља на располагање јавности и предузима одговарајуће мере да би се обезбедило да сви грађани имају приступ информацијама које су садржане у извештајима. Сваки грађанин Републике Србије има право на увид у извештаје поднете Агенцији и на копију тих извештаја или појединих њихових делова о свом трошку.

### **Члан 20**

Политичка странка, која за изборну кампању утроши средства у износу који је већи од износа прописаног овим законом казниће се за прекршај новчаном казном двоструко већом од суме о којој је реч.

За прекршај из става 1. овог члана казниће се и одговорно лице из чл. 13. и 17. овог закона новчаном казном у износу од 10.000 до 50.000 динара.

#### **4.7.1. Последице прекршајног санкционисања политичких странака**

Мада се чини да су запрећене казне за политичке странке сразмерно ниске у односу на моћ коју имају или на моћ коју могу да остваре уколико кршењем правила о финансирању изборне кампање остваре већу подршку у бирачком телу, постоји још једна, посредна санкција која је знатно озбиљнија по последицама за политичке странке или за друге учеснике у изборној кампањи. О томе говори члан 18 Закона:

*Уколико утврди неправилности у погледу прикупљања, коришћења или евидентирања средстава у смислу овог закона, директор Агенције дужан је да поднесе пријаву надлежним органима.*

*Уколико политичка странка буде правноснажно кажњена за прекршај прописан овим законом, губи право на средства из јавних извора за наредну календарску годину.*

*Одлуку из става 2. овог члана доноси Агенција. Одлука се објављује у "Службеном гласнику Републике Србије".*

Имајући у виду да веће политичке странке из буџета добијају велике износе (неке од њих између 1 и 2 милиона евра), очигледно је да би се због ове лоше последице, уколико би контрола била озбиљна политичке странке уздржале од кршења законских обавеза.

## 5. Улога јавног тужиоца у прекршајном поступку

### 5.1. Појам прекршаја и поступање јавног тужиоца

Прекршајно или административно казнено право представља посебан и специфичан део казног (деликтног) права. Основни извор прекршајног права је садржан у Закону о прекршајима Републике Србије. Закон о прекршајима у потпуности регулише процесну материју – прекршајни поступак, као и општи део материјалног прекршајног права. Појединачни прекршаји распрострањени су у више стотина законских и подзаконских аката.

Прекршаји се могу прописивати законом или уредбом, односно одлуком аутономне покрајине, скупштине општине, скупштине града Београда и скупштине града. Органи овлашћени за доношење прописа о прекршајима могу прописивати само казне и заштитне мере за повреде прописа које они доносе у оквиру своје надлежности утврђене уставом и законом, а у границама предвиђеним Законом о прекршајима.

Када јавни тужилац прими кривичну пријаву дужан је да, уколико утврди да нема основа за покретање кривичног поступка, испита да ли се у радњама осумњиченог стичу обележја неког од прекршаја и уколико утврди да постоје услови за прекршајно гоњење стави захтев за покретање прекршајног поступка. Пре стављања захтева за покретање прекршајног поступка у овом случају јавни тужилац ће одбацити кривичну пријаву сходно члану 235. ст.1. ЗКП-а.

Сасвим је другачија ситуација када тужилац у току кривичног поступка утврди да нема елемената кривичног дела али да су у радњама окривљеног остварена обележја прекршаја. У том случају јавни тужилац даје изјаву о одустанку од кривичног прогона чиме се, по правилу, гаси кривични поступак и након тога подноси захтев за покретање прекршајног поступка. Становиште да обустава кривичног поступка није сметња за покретање прекршајног поступка проистиче, по нашем уверењу, из члана 63. ст. 3. Кривичног законика који говори о томе да се казна утврђена у прекршајном поступку урачунава у новчану казну изречену за кривично дело чија обележја обухватају и обележје прекршаја. То значи да Кривични законик изричито допушта паралелно постојање два поступка тако да се у овом случају не примењује принцип *ne bis in idem*.

Прекршајни поступак ће јавни тужилац покренути и у случају када утврди да су у радњама неког другог лица (на пример оштећеног или сведока) остварена обележја прекршаја.

Примери из праксе нам указују да је могуће да се у једном предмету против једног лица води кривични поступак, а постоји законски основ да се против другог лица (нпр. оштећеног) покрене и води прекршајни поступак. У том случају јавни

тужилац треба да поступи тако што ће списе предмета и друге доказе, који служе за иницирање прекршајног поступка, издвојити и фотокопирати, а потом формирати нов предмет који се евидентира у посебан уписник за прекршајне предмете - Пт. уписник. На пример, у радњама једног учесника у саобраћају који је проузроковао саобраћајну незгоду стекла су се обележја кривичног дела Угрожавање јавног саобраћаја из чл. 289. ст. 3. у вези ст. 1. Кривичног законика, јер није поступио у складу са саобраћајним прописима, тачније знаком „СТОП“ и зауставио своје возило па је тиме угрозио јавни саобраћај тако да је довео у опасност тело људи јер није пропустио возило које се кретало путем које је имало право првенства, ударио у то возило услед чега је возач другог возила задобио лаку телесну повреду. Истовремено је оштећени, као учесник у овој саобраћајној незгоди, прекршио одредбе Закона о основама безбедности саобраћаја на путевима јер је критичном приликом управљао мотором недозвољеном брзином и без возачке дозволе за ову категорију возила. Из наведеног произилази, да ће против првог учесника у саобраћају јавни тужилац поднети Оптужни предлог суду за кривично дело Угрожавање јавног саобраћаја из чл. 289. ст. 3. у вези ст. 1. Кривичног законика, док ће против другог учесника у саобраћају поднети судији за прекршаје захтев за покретање прекршајног поступка због прекршаја из члана 226. став 1. тачка 30. и из члана 228. став 1. тачка 3. Закона о основама безбедности саобраћаја на путевима.

Такође, у пракси се тужиоци често срећу са проблемима разграничења кривичног дела и прекршаја. Најчешће се проблем разграничења поставља код појединих прекршаја прописаних Законом о оружју и муницији и Законом о основама безбедности саобраћаја на путевима, у тим случајевима јавни тужилац треба да покаже обазривост, а нарочито имајући у виду разноликост судске праксе у погледу поступања у овим случајевима.

## **5.2. Покретање прекршајног поступка**

Прекршајни поступак јавни тужилац покреће на основу члана 154. став 2. Закона о прекршајима и то подношењем **захтева за покретање прекршајног поступка** против окривљеног (физичко лице) или окривљеног правног лица. За окривљено правно лице, у прекршајном поступку, учествује његов представник који је овлашћен да предузима све радње које може предузети и сам окривљени.

Захтев за покретање прекршајног поступка подноси се писмено и садржи: назив подносиоца захтева, назив суда, односно органа управе коме се подноси захтев, основне податке о окривљеном, чињенични опис радње из које произилази правно обележје прекршаја, време и место извршења прекршаја и друге околности потребне да се прекршај што тачније одреди, пропис о прекршају који треба применити и предлог о доказима које треба извести. Иако у закону није изричито наведено, сматрамо да не постоје разлози нити ограничења, а нарочито имајући у виду жалбене разлоге, због којих јавни тужилац у предлозима захтева не може да предлаже да суд окривљеном изрекне и заштитну меру, уколико су испуњени сви законски услови за њено изрицање. Заштитне мере су: одузимање



предмета, забрана вршења одређених делатности, забрана правном лицу да врши одређене делатности, забрана одговорном лицу да врши одређене послове, забрана управљања возилом на моторни погон, обавезно лечење алкохоличара и наркомана и удаљење странца са територије Републике Србије. Заштитна мера одузимање предмета, обавезно лечење алкохоличара и наркомана и удаљење странца са територије Републике Србије могу се предложити под условима одређеним Законом о прекршајима и кад нису предвиђени прописом којим је одређен прекршај.

Прекршајни поступак у првом степену воде прекршајни судови, уколико за вођење прекршајног поступка нису надлежни органи управе, док у другом степену прекршајни поступак води Виши прекршајни суд. Новим Законом за прекршаје из области царинског, спољнотрговинског и девизног пословања надлежност је пренета на прекршајне судове, док је до сада прекршајни поступак у првом степену водила Комисија за прекршаје при министарству надлежном за послове финансија.

Рад суда за прекршаје је јаван. Јавност рада обезбеђује се јавним одржавањем претреса, јавним објављивањем одлука, давањем обавештења заинтересованим лицима о току прекршајног поступка, упознавањем јавности о свом раду путем средстава јавног информисања. Изузетак од начела јавности, постоји у случајевима чувања тајне, заштите морала, интереса малолетника или заштите других посебних интереса друштвене заједнице. У тим случајевима, сагласно члану 92. став 2. Закона о прекршајима, у захтеву за покретање прекршајног поступка јавни тужилац треба да предложи искључење јавности.

Приликом подношења захтева за покретање прекршајног поступка треба водити рачуна о роковима застарелости покретања поступка јер су рокови за иницирање овог поступка далеко краћи него што је то случај у кривичном поступку. Наиме, прекршајни поступак се не може покренути ако протекне једна година од дана када је прекршај учињен. Изузетно, за прекршаје из области јавних прихода, царинског, спољнотрговинског и девизног пословања може се посебним законом прописати дужи рок застарелости гоњења, али тај рок не може бити дужи од пет година.

Најчешћи захтеви за покретање прекршајног поступка су поводом прекршаја из области јавног саобраћаја, јавног реда и мира, оружја и муниције, царинског, спољнотрговинског и девизног пословања.

### **5.3. Жалба на решење**

Поводом захтева за покретање прекршајног поступка надлежни суд за прекршаје, односно орган управе, уколико утврди да не постоје услови за покретање прекршајног поступка, доноси решење о одбацивању захтева. Након спроведеног

прекршајног поступка, надлежни суд за прекршае, односно орган може да донесе решење којим обуставља прекршајни поступак или решење којим се окривљени оглашава одговорним. О свим наведеним донетим одлукама, надлежни суд за прекршаје дужан је да обавести тужилаштво које је иницирало прекршајни поступак достављањем примерка решења. Против одлуке донете у првом степену, јавни тужилац, као овлашћени орган за покретање прекршајног поступка, има право жалбе Вишем прекршајном суду, другостепеном органу за прекршаје у року од 8 дана од дана усмено саопштене одлуке, односно од дана достављања пресуде или решења. Одлука о прекршају се може побијати:

- 1 због битне повреде одредаба прекршајног поступка;
- 2 због повреде материјалног прописа о прекршају;
- 3 због погрешно и непотпуно утврђеног чињеничног стања;
- 4 због одлуке о прекршајним санкцијама, одузимању имовинске користи, трошковима прекршајног поступка и имовинско-правном захтеву.

Јавни тужилац, као подносилац захтева за покретање прекршајног поступка може се одрећи права на жалбу пошто му је одлука саопштена, а од изјављене жалбе може одустати до доношења другостепене пресуде. Одрицање и одустајање од права на жалбу не може се опозвати. Благовремено изјављена жалба одлаже извршење одлуке осим у случајевима када је Законом о прекршајима другачије одређено.

## **5.4. Ванредни правни лекови**

### *5.4.1. Понављање прекршајног поступка*

Јавни тужилац, као орган који је иницирао покретање прекршајног поступка, може поднети захтев за понављање прекршајног поступка и то у року од годину дана од дана правоснажности решења о прекршају (решења којим се прекршајни поступак обуставља или решења којим се окривљени оглашава одговорним за прекршај). О захтеву за понављање прекршајног поступка одлучује суд, односно орган управе који је донео првостепену одлуку о прекршају. Захтев за понављање прекршајног поступка регулисан је члановима 249-253 новог закона.

Разлози за понављање прекршајног поступка завршеног правоснажним решењем о прекршају су:

1. ако се докаже да је решење о прекршају засновано на лажној исправи или лажној изјави сведока или вештака;
2. ако се докаже да је до решења дошло услед кривичног дела судије или другог службеног лица које је учествовало у поступку;
3. ако се утврди да је лице које је кажњено за прекршај за исту радњу већ једном кажњено у прекршајном поступку;

4. ако се изнесу нове чињенице или поднесу нови докази који би сами за себе или у вези са ранијим доказима довели до друкчијег решења да су били познати у ранијем поступку.

#### *5.4.2. Захтев за заштиту законитости*

Сагласно члану 264. новог Закона о прекршајима, јавни тужилац може против правоснажне пресуде подићи захтев за заштиту законитости ако је повређен закон или други пропис о прекршају. Захтев за заштиту законитости подиже Републички јавни тужилац у року од три месеца од дана достављања пресуде. Захтев за заштиту законитости се не може подићи ако је Врховни суд Србије решавао по захтеву за ванредно преиспитивање правоснажне пресуде. О захтеву за захтеву за заштиту законитости одлучује Врховни суд Србије и о томе обавештава Републичког јавног тужиоца. При решавању по захтеву за заштиту законитости, суд ће се ограничити само на испитивање повреда прописа на које се јавни тужилац позива у свом захтеву.

Решавајући по захтеву за заштиту законитости, суд доноси пресуду. Пресудом ће суд одбити захтев за заштиту законитости ако утврди да не постоји повреда прописа на који се указује у захтеву јер је такав захтев неоснован. Уколико суд утврди да је захтев основан, тада ће донети пресуду којом ће према природи повреде преиначити правоснажну одлуку или укинути делимично или у целини одлуке прекршајног суда и Вишег прекршајног суда и предмет вратити на поновно одлучивање прекршајном суду, или ће се ограничити само на то да утврди повреду прописа. Треба напоменути да у случајевима када је захтев за заштиту законитости подигнут на штету окривљеног лица у прекршајном поступку а суд нађе да је такав захтев основан утврдиће само да постоји повреда закона не дирајући у правоснажну одлуку. Ово истовремено значи да уколико суд утврди да наведени разлози постоје и за неког од кажњених саизвршилаца у погледу којих није подигнут захтев за заштиту законитости, поступиће по службеној дужности као да такав захтев постоји. Суд је при доношењу одлуке о наведеном везан забраном из члана 88. Закона о прекршајима односно не може бити донета пресуда која је неповољнија за окривљеног.

### **5.5. Закон о прекршајима**

Примена новог Закона о прекршајима који је донет и објављен у „Службеном гласнику РС“ бр.101/2005, очекује се након од 1. јануара 2010. године. Овај закон, за разлику од још увек важећег Закона о прекршајима предвиђа знатно шира овлашћења јавног тужиоца у прекршајном поступку. Овлашћења јавног тужиоца су:

1. да предузима мере ради откривања, проналажења и прибављања потребних доказа за гоњење учинилаца прекршаја и успешно вођење прекршајног поступка пред судом или надлежним органом управе,

2. да подноси захтев за покретање прекршајног поступка, жалбу или ванредна правна средства против одлука суда односно надлежног органа управе,
3. да предузима друге радње на које је овлашћен овим закон и посебним прописима.

Јавни тужилац је стварно надлежан да поступа у прекршајном поступку уколико је поднео захтев за покретање прекршајног поступка. Ако је јавни тужилац први поднео захтев за покретање прекршајног поступка, поступак ће се водити по његовом захтеву, а наставити по захтеву оштећеног или другог органа надлежног за покретање поступка ако јавни тужилац одустане од захтева.

Ако одустане од захтева за покретање прекршајног поступка, јавни тужилац је дужан да у року од осам дана од дана одустанка, обавести оштећеног или друго лице овлашћено за покретање поступка како би евентуално наставили поступак. Ако је оштећени или други овлашћени орган за покретање прекршајног поступка већ поднео захтев за покретање поступка, поступак ће се наставити по том захтеву.

Из наведеног произилази да су новим Законом о прекршајима овлашћења јавног тужиоца у прекршајном поступку шире постављена и детаљније регулисана. У Закону који је у примени јавни тужилац се помиње у само једној одредби и то члану 176. став 2. којим је прописано да, као овлашћен орган, може покретнути прекршајни поступак.

## **6. Нове надлежности тужилаштва за организовани криминал, Кривично дело из члана 72 Закона о Агенцији за борбу против корупције, однос Агенције за борбу против корупције и тужилаштва за организовани криминал, улога тужиоца у покретању прекршајног поступка и сузбијање корупције**

### **6.1. Уводни део**

Познато је да се Србија убраја у земље у којима је корупција веома раширена и да је присутна у свим сферама живота. Разлоге за то треба пре свега тражити у догађајима који су се одиграли у нашој земљи деведесетих година, затим периоду транзиције и до пре неколико година непредузимању скоро никаквих превентивних мера које би допринеле смањењу корупције па је корупција као друштвено зло ухватила дубоке корене у нашој земљи. Након 2000. године предузети су озбиљнији кораци у циљу сузбијања корупције формирањем Савета за борбу против корупције, доношењем Националне стратегије за борбу против корупције, усвајањем међународних инструмената у борби против корупције и доношењем низа других закона од значаја за спречавање и сузбијање корупције који ипак нису у значајнијој мери допринели смањењу корупције. У исто време ни репресивне мере нису дале резултате у борби против корупције и све до пре

неколико година веома мали број кривичних дела корупције је био откривен и процесуиран.

Један од покушаја кривичноправног сузбијања корупције учињен је изменама Кривичног закона из фебруара 2002 године којим изменама је уведена посебна глава у кривични закон под називом «Кривична дела корупције» у којима су прописана посебна кривична дела: корупција у органима управе, корупција у јавним набавкама и др. Радња извршења ових кривичних дела као и остала обележја међусобно се мало разликују и углавном су преузета обележја кривичног дела злоупотребе службеног положаја, а једина суштинска разлика била је прописивање нешто строжијег посебног законског минимума. Само увођење нових инкриминација није довело до значајнијег помака на плану кривичноправног сузбијања корупције. Нешто боље резултате постигнути су након доношења Законика о кривичном поступку 2003 године којим је у члану 232 уведена могућност надзора и снимања телефонских и других разговора лица за које постоји основи сумње да су сама или са другим лицима извршила између осталих кривична дела набројаних у поменутом члану законика и кривична дела давање мита и примање мита, а по наредби истражног судије на предлог јавног тужиоца. Дотадашња класична средства и методи у области прикупљања доказа за кривична дела корупције замењена су новим и ефикаснијим и допринела су лакшем откривању и доказивању наведених кривичних дела. И поред ове значајне новине мали број ових кривичних дела је откривен и процесуиран, а један од разлога за то је и различито тумачење ове одредбе Законика о кривичном поступку као и неуједначеност праксе судова када је у питању могућност заснивања судске одлуке на овом доказу. Наиме у поменутом члану Законика наведено је да је потребно да постоје основи сумње да је једно лице извршило кривично дело ( не и да припрема кривично дело) за које се ова радња доказивања може применити. Доношење Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала и измене Законика о кривичном поступку којима је омогућено лакше откривање и доказивање кривичних дела извршених у оквиру криминалне групе посебним доказним радњама као што су прислушкивање телефонских разговора и других врста комуникација, (када постоје основи сумње да је извршено или да се припрема извршење кривичног дела организованог криминала, пружање симулованих пословних услуга и склапање симулованих правних послова, саслушање сведока сарадника, коришћење исказа и обавештења које јавни тужилац прикупи у преткривичном поступку, прикривени иследник и контролисани испоруке) између осталог довеле су до откривања и процесуирања кривичних дела корупције учињених у разним областима (царини, правосуђу, јавним предузећима, здравству и др.). Томе је свакако допринело и формирање одељења за борбу против корупције у појединим окружним тужилаштвима и другостепеног одељења за борбу против корупције у Републичком јавном тужилаштву.

Изменама закона из области кривичног права пре свега Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала проширена је надлежност овог специјализованог државног органа за борбу против организованог криминала за нова кривична дела и то: кривична дела против уставног уређења и безбедности Републике Србије, (члан 310 до 312 Кривичног законика) кривична дела међународног тероризма и финансирања тероризма (члан 391 и 393, Кривичног законика) кривична дела прања новца (члан 231 Кривичног законика) ако имовина која је предмет прања новца потиче из организованог криминала, корупције и финансирања тероризма, кривично дело

злоупотребе службеног положаја када вредност прибављене имовинске користи прелази износ од двеста милиона динара, кривична дела против државних органа (члан 322 и 323 Кривичног закона ) и кривична дела против правосуђа (члан 333 335,члан 336, 336б, 337 и 339 Кривичног законика ако су извршена у вези са кривичним делима против уставног уређења ,кривичним делима међународног тероризма и што треба посебно нагласити и за кривична дела корупције када су у питању највиши државни функционери изабрани, именовани или постављени од стране Народне скупштине, Владе, Високог савета судства или државног већа тужилаца. Новим законским решењима у кривична дела корупције сврстана су кривична дела: злоупотребе службеног положаја (члан 359 Кривичног законика), трговина утицајем (члан 366 Кривичног законика), примање мита (члан 367 Кривичног законика) и давање мита (члан 368 Кривичног законика). Разлоге за проширење надлежности тужилаштва за организовани криминал и на кривична дела корупције када су у питању највиши државни функционери, треба тражити у чињеници већ наведеној да је у протеклом периоду недовољан број ових кривичних дела откривен и процесуиран у односу на ниво корупције у нашој земљи, да су учиниоци ових кривичних дела углавном високообразована лица, да су ова кривична дела добро испланирана и да је кривична дела корупције као и друга кривична дела извршена у оквиру организоване криминалне групе, веома тешко открити и доказати редовним долазним методама. Поред наведеног проширење надлежности за кривична дела корупције представља и испуњење препоруке Групе држава за борбу против корупције Савета Европе чији је Република Србија члан.

Законом о изменама и допунама Законика о кривичном поступку у потпуности је измењена глава XXIXа законика у којима су прописане посебне одредбе о поступку за дела организованог криминала, кривичних дела корупције и других изузетно тешких кривичних дела, посебна овлашћења органа кривичног гоњења, мере за лакше откривање и доказивање и гоњење учинилаца ових кривичних дела која су до сада коришћена само према учиниоцима која су кривично дело извршила у оквиру организоване криминалне групе, и уведене су неке нове доказне радње.

Мере органа гоњења за откривање и доказивање ових кривичних дела су:

**-надзор и снимање телефонских и других разговора или комуникација.** У поређењу са досадашњим решењем и кривичним делима код којих је могуће применити ове радње придодата су између осталих и кривично дело злоупотребе службеног положаја и трговина утицајем, која су сврстана у коруптивна кривична дела. Ову доказну радњу одређује истражни судија наредбом на предлог јавног тужиоца кад постоји основи сумње да је извршено или изузетно да се припрема кривично дело за које се ова мера може одредити (за разлику од ранијег члана 232 ЗКП, када је било потребно постојање основа сумње да је кривично дело извршено). Значајну новину представља и одредба члана 504з став 5 Законика у којој је наведено да ако је прикупљен материјал за кривично дело које није било обухваћено наредбом истражног судије такав материјал се може користити ако се односи на кривично дело за које је предвиђена могућност коришћења ове доказне радње.

**-пружање симулованих пословних услуга и пружање симулованих правних послова.** Ова мера која се и досада могла применити за откривање и доказивање кривичних дела извршених у оквиру организоване криминалне групе

и која у пракси до сада није примењена сада се може користити и за откривање и доказивање и кривичних дела корупције на основу наредбе истражног судије.

**-контролисана испорука** коју за разлику од осталих мера одобрава Јавни тужилац односно други Јавни тужилац надлежан за територију Републике Србије

**-аутоматско рачунско претраживање личних и други са њима повезаних података.** Ово је потпуно нова доказна радња и састоји се у аутоматском претраживању већ похрањених личних и других са њима повезаних података и њиховог аутоматског поређења са кривичним делом и осумњиченима и ову меру наређује истражни судија.

Поред набројаних мера као посебне мере за откривање и доказивање кривичних дела учињених у оквиру организоване криминалне групе јесте **прикривени иследник и сведок сарадник**. Изменама Законика учињена су знатна побољшања када је у питању заштита идентитета прикривеног иследника обзиром да је његова употреба досада изостајала између осталог и због ризика којима би та лица била изложена, а и у односу на сведока сарадника који и након стицања тог статуса остаје у поступку окривљени и одмерава му се казна.

Значајну новину представља увођење процесно правне заштите угрожених сведока. Поред ранијих одредби о заштити сведока садржаних у члану 109 Законика о кривичном поступку који предвиђа заштиту сведока од страна органа унутрашњих послова, а на предлог истражног судије, председника већа или јавног тужиоца и члана 173 Законика који се односи на заштиту свих учесника у поступку па и сведока новим законским решењима садржаним у члановима 109а до 109 ђ предвиђена је могућност да ако постоје околности које указују да би сведоку или њему блиским лицима јавним сведочењем могла бити угрожени живот, тело здравље или имовина већег обима, а нарочито кад се ради о кривичним делима организованог криминала корупције или другим изузетно тешким кривичним делима да се сведоку могу обезбедити посебне мере заштите. Те мере поред физичког обезбеђења сведока обухватају и могућност испитивања сведока на начин да се не открије његова истоветност, искључивањем јавности, са главног претреса, прикривањем изгледа сведока и сведочењем из посебне просторије уз промену гласа и лика сведока.

Обзиром да од 1. јануара 2010. године, када почиње да се примењује нови Закон о јавном тужилаштву, Тужилаштво за организовани криминал које је до сада било посебно одељење у оквиру Округног јавног тужилаштва у Београду постаје Тужилаштво посебне надлежности. Одредбе о проширивању надлежности примењивале се од 1 јануара 2010. године.

Нови Закон о јавном тужилаштву предвидео је у члану 17 и могућност изазивања сукоба надлежности између Тужилаштва за организовани криминал и других јавних тужилаштава, а таква могућност према још увек важећем закону није постојала, већ се Специјални тужилац писмено обраћао Републичком тужиоцу са захтевом да му се повери или пренесе надлежност. Исто тако ни суд се није био овлашћен да заснива надлежност Посебног одељења Округног суда у Београду надлежног за поступање у предметима организованог криминала оглашавајући се стварно ненадлежним, већ је у тим случајевима предмет морао да достави Специјалном тужиоцу који би се у случају да сматра да се ради о предмету из области организованог криминала обратио Републичком тужиоцу који је једини

овлашћен за преношење или поверавање предмета са елементима организованог криминала.

## **6.2. Закон о агенцији за борбу против корупције кривично дело из члана 72 закона и о однос Агенције за борбу против корупције и Јавног тужилаштва**

Закон о Агенцији за борбу против корупције само је један у низу Закона донетих у циљу спречавања и сузбијања корупције. Тим Законом уређено је оснивање, правни положај организација и начин рада, правила у вези спречавања сукоба интереса при вршењу јавне функције пријављивање имовине лица која врше јавну функцију као и друга питања од значаја за рад Агенције. Наведени закон у себи садржи и једну кривичноправну одредбу садржану у члану 72 Закона у којој је наведено да ћа се казнити затвором од шест месеци до 5 година, функционер који не пријави имовину Агенцији или даје лажне податке о имовини у намери да прикрије податке о имовини. У члану 73 истог закона је наведено да функционер који је осуђен на казну затвора због извршења кривичног дела из члана 72 закона престаје јавна функција и забрањује му се стицање јавне функције у року од 10 година од дана правоснажности пресуде.

Извршилац овог кривичног дела је функционер чији је појам одређену члану 2 закона, а према члану 43 ст. 2 наведеног закона, функционер је дужан да у року од 30 дана од дана избора постављења или именовања поднесе Агенцији извештај о својој имовини и приходима, приходима супружника и своје малолетне деце на дан избора постављења или именовања. Радња извршења овог кривичног дела је алтернативно одређена и може се састојати у: непријављивању имовине Агенцији или давању лажних података о имовини. Да би наведене делатности представљале кривично дело потребно је да је функционер имао намеру да прикрије податке о имовини.

Оно што може бити предмет критика је то што се ово кривично дело налази у посебном закону обзиром да би норме кривичног права требало да се налазе у Кривичном закону у који су иначе последњим изменама уведена нека нова кривична дела, поштрена казне за већ постојећа кривична дела и уведен квалификовани облик када је дело учињено од стране организоване криминалне групе. Кривичноправне одредбе у посебним законима често су недовољно прецизне и јасне и у теорији и у пракси углавном су запостављена, а поједина кривична дела никад нису ни процесуирана, а њихово постојање у посебним законима знатно компликује и отежава рад правосудних органа. Такође круг лица чије податке о имовини је функционер дужан да достави Агенцији требало би да се односи не само на лица наведена у члану 43 закона већ и на имовину крвних сродника у побочној линији и на тазбинске сроднике до другог степена, која обавеза постоји за лица која врше функцију и запослене у државним органима и посебним организационим јединицама у складу са чланом 16 Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала корупције и других посебно тешких кривичних дела. Овде се може поставити питање, ко би могао бити извршилац овог кривичног дела, односно који би функционер са намером прикривао или непријављивао имовину. Сигурно је да је то неко које ту имовину стекао на незаконит начин или има намеру да изврши неко кривично дело па би на органима откривања и прогона учинилаца кривичних дела био задатак откривање и доказивање тог кривичног дела, а вероватно би било места и отварању финансијске истраге у смислу одредаба



Закон о одузимању имовине проистекле из кривичног дела. Пракса ће показати колико ће ово кривично дело бити процесуирано.

У надлежност Агенције за борбу против корупције према члану 57 наведеног закона је и обавештавање надлежних органа у свим случајевима када утврди да је функционер повредио одредбе овог закона, а ради покретања дисциплинског, прекршајног и кривичног поступка, а надлежни органи којима су ова обавештења достављена (надлежна јавна тужилаштва када је у питању покретање прекршајног и кривичног поступка) дужни су да у року од 90 дана упознају Агенцију о предузетим мерама. У ставу 2 наведеног члана је наведено да одлуке Агенције не могу да прејудицирају кривичну и материјалну одговорност функционера, које решење је добро обзиром на досадашња искуства и праксу да је од стране појединих антикорупцијских органа било подношења кривичних пријава без ваљаних доказа и изношења оцена о кривици лица које је тако пре покретања кривичног поступка и пре пресуде било третирано као кривац и тако директно кршена претпоставка невиности што је једно од основних начела Међународне конвенције којом се штите права осумњиченог, а и право загарантовано Уставом Републике Србије. Поред обавезе Агенције да обавештава надлежне органе о повредама одредаба овог Закона што подразумева и подношење прекршајних и кривичних пријава надлежном Јавном тужилаштву, подаци из регистра имовине које је Агенција у обавези да води праћење имовинског стања функционера и његових законитих прихода и утврђивање несагласности између вредности имовине и законитих пријављених прихода и обавештавање о томе надлежних органа и јавног тужиоца може довести до значајне улоге Агенције на само када је у питању превенција корупције већ и откривање и процесуирање ових или других кривичних дела.

### **6.3. Улога јавног тужиоца у покретању и поступању у прекршајним поступцима**

Јавно тужилаштво је дефинисано у Уставу Републике Србије као самостални државни орган који гони учиниоце кривичних дела и других кажњивих дела и предузима мере ради заштите уставности и законитости. Одредба члана 2 Закона о јавном тужилаштву представља дослован препис члана 156 Устава и ударна је одредница уставног положаја јавнотужилачке организације. Према томе законодавац је преузевши текст уставотворца акцентирао примарну функцију јавног тужиоца, а то је кривични прогон. У Закону о кривичном поступку одређена су овлашћења јавног тужиоца у вршењу ове своје основне функције и то његову процесуалну страну. Када је у питању улога тужиоца у покретању и поступању у прекршајном поступку по још увек важећем Закону о прекршајима јавни тужилац је овлашћен за покретање прекршајног поступка, као подносилац захтева овлашћен је и за изјављивање жалбе против одлуке донете у првом степену и подноси ванредне правне лекове против одлука другостепеног прекршајног органа. У односу на улогу у кривичном поступку улога и овлашћења тужиоца у прекршајном поступку је знатно мања и то само у случајевима када би након спроведеног предкривичног поступка нашао да се у радњама неког лица не стичу обележја неког од кривичних дела већ битна обележја прекршаја (углавном из области јавног саобраћаја) па је стога број поднетих захтева за покретање прекршајног поступка био занемарљиво мали у односу на број покренутих кривичних поступака.

Закон о прекршајима чија примена почиње 1. јануара 2010 године садржи посебну главу под називом »Јавни тужилац и други органи овлашћени за покретање поступка« у којој су наведена овлашћења јавног тужиоца као странке у поступку. Једно од овлашћења јавног тужиоца поред одредби садржаних и у ранијем закону о прекршајима је и овлашћење и дужност за предузимање мера ради откривања проналажења и прибављања потребних доказа за гоњење учинилаца прекршаја и успешно вођење прекршајног поступка (и у случају када је до тужиоца само допро глас да је извршен прекршај, преко средстава јавног информисања или на други начин). Оваква одредба која садржи обавезу јавног тужиоца за предузимање мера у циљу откривања учинилаца прекршаја и његову активну улогу у том правцу по садашњим законским решењима није постојала и изједначава улогу тужиоца у кривичном и прекршајном поступку, а пракса ће показати да ли ће и у којој мери тужилаштво остварити ову улогу у прекршајном поступку. Оно што ће свакако представљати проблем бар у почетку јесте бројност закона у којима су садржане прекршајне одредбе и непознавање тих одредби од стране тужиоца. С друге стране познато је да учиниоци прекршаја садржаних у многим законима до сада нису или су у веома малом броју процесуирани (као на пример учиниоци прекршаја из Закона о јавним набавкама). Поред тога значајну новину представља и одредба која обавезује тужиоца да у случају одустанка од захтева за покретање прекршајног поступка о томе у року од осам дана обавести оштећеног или друго лице овлашћено за покретање поступка.

Почетак примене новог антикорупциског закона, измене постојећих и почетак примене нових закона из области правосуђа требало би да допринесу смањењу нивоа корупције у нашој земљи или како је то наведено у Националној стратегији за борбу против корупције да је сузбије до граница прихватљивости према стандардима света, а да ли ће се то и остварити показаће време које је пред нама.

## **7. Најчешће злоупотребе важећих прописа из области јавних набавки**

Од дана када се у нашој земљи почело са применом прописа којима су уређени поступци јавних набавки<sup>19</sup>, могу се уочити одређени обрасци у понашању наручилаца. Често су они последица недовољног знања и стручности наручилаца тј. лица одговорних за обављање послова из ове области, о начину примене постојећих прописа, али су често и последица намере наручилаца да злоупотребе и изиграју важеће прописе из области јавних набавки, у жељи да их искористе у сврху избора унапред одређеног »фаворизованог« понуђача или у жељи да једноставно избегну примену тих прописа.

И док се грешке настале услед недовољног знања могу спречити правилном и сталном едукацијом лица која се код наручилаца баве пословима јавних набавки, дотле се друга врста „грешака“ може спречити једино свеобухватном, правовременом акцијом свих органа задужених да контролишу законитост рада и пословања наручилаца, као и координацијом њиховом рада у циљу спречавања недозвољеног понашања наручилаца.

Радње наручилаца можемо пратити кроз више фаза. Реч је о фазама поступка јавних набавки, па тако можемо разликовати прву фазу поступка јавне набавке, у

<sup>19</sup> Први Закон о јавним набавкама донет је у јулу 2002. године објављивањем у „Сл. гласнику РС“, број 39/02, а престао је да важи у јануару 2009. године доношњем новог Закона о јавним набавкама који је објављен у „Сл. гласнику РС“, број 116/08.

којој се врши планирање јавне набавке, процена вредности, именовање комисије за јавне набавке и друге радње које непосредно претходе припреми конкурсне документације. Друга фаза, тј. фаза припреме конкурсне документације је изузетно значајна у спровођењу поступака јавних набавки и може се рећи да највећи број грешака наручиоци праве том приликом. На крају, постоји трећа фаза у којој се понуде оцењују, међусобно упоређују и рангирају ради избора најповољније међу њима. Уколико је реч о јавној набавци која се спроводи применом правила прве фазе рестриктивног поступка, последња, односно трећа фаза је она у којој се пријаве оцењују ради избора кандидата који ће касније учествовати у другој фази рестриктивног поступка.

Дакле, у првој фази поступка јавне набавке, која непосредно претходи припреми конкурсне документације, неопходно је испланирати јавну набавку и обезбедити неопходна средства за реализацију набавке. Наручилац може да покрене поступак јавне набавке само ако је набавка предвиђена у годишњем плану набавки и ако су за ту набавку предвиђена средства у буџету Републике Србије, територијалне аутономије, локалне самоуправе или у финансијском плану наручиоца, што је прописано чланом 27. Закона о јавним набавкама («Сл. гласник РС», број 116/08). У том циљу неопходно је пажљиво проценити шта је то што се жели постићи конкретном јавном набавком, односно које су и какве објективне потребе наручиоца које је неопходно задовољити у циљу успешног и несметаног функционисања и пословања. Дакле, годишњим планом се унапред одређује које набавке је неопходно предузети са становишта наручиоцевих објективних потреба и у том циљу је потребно предвидети које ће све врсте добара, услуга или радова бити потребно набавити током године. Наравно, да би се набавке могле реализовати неопходно је обезбедити одговарајућа средства. У процени износа средстава потребних у сврху реализације јавне набавке, мора се унапред одредити не само врста добара, услуга или радова који је потребно набавити током године, већ је потребно пажљиво проценити и оквирно одредити које количине добара је неопходно набавити на годишњем нивоу, односно колики обим услуга и радова је неопходно предузети да би се постигао жељени циљ и задовољиле објективне потребе наручиоца.

У пракси, међутим, наручиоци често крећу са реализацијом јавне набавке иако нису претходно обезбедили потребна новчана средства. Због тога се у пракси врло често догађало да наручилац (погрешно) одабере да понуде оцењује, између осталог, према чињеници да ли је понуђач понудио добра уз продају са оброчним оплатама цене иако се таква врста продаја може примењивати само ако је купац физичко лице<sup>20</sup>. У питању је дакле продаја где ће понуђач предати наручиоцу покретну ствар, а исплата купопродајне цене ће се вршити у оброчима, у одређеним временским размацама, док уговор о јавној набавци садржи укупан износ свих оброчних отплата, рачунајући и ону која је извршена у часу закључења уговора, износ појединих отплата, њихов број и њихове рокове.

У пракси су чак и забележени случајеви у којима је је наручилац одабрао да понуде оцењује и међусобно упоређује, између осталог, према чињеници да ли је као начин плаћања понуђена компензација, иако би то подразумевало постојање потраживања наручиоца према одређеном или одређеним понуђачима, насталих по основу њихових ранијих међусобних уговорних односа, што је, међутим,

<sup>20</sup> Члан 541. Закона о облигационим односима (Сл. лист СФРЈ бр. [29/78](#), [39/85](#), [45/89](#), [57/89](#), Сл. лист СРЈ бр. [31/93](#), [22/99](#), [23/99](#), [35/99](#), [44/99](#))

доводило у предност те понуђаче у односу на остале који нису били у могућности да понуде такве услове плаћања, с обзиром на просту чињеницу да између њих и наручиоца није постојало потраживање које се могло пребити.

У време старог Закона о јавним набавкама (Сл. гласник РС бр. 39/02, 43/03, 55/04, 101/05, престао да важи: 116/08, у даљем тескту: ЗЈН/2002) забележен је у пракси већи број случајева у којима је наручилац понуде оцењивао и међусобно упоређивао, између осталог, према чињеници да ли је под условима плаћања понуђен финансијски лизинг, иако би такав начин плаћања подразумевало учешће треће стране у уговору – даваоца лизинга<sup>21</sup>, који се уобичајено не појављује у поступку јавне набавке, нити у моделу уговора о јавној набавци у својству уговорне стране. Услед недостатка новчаних средства, наручиоци су често конкурсну документацију припремали тако што су приликом одређивања услова плаћања захтевали плаћање путем финансијског лизинга. Међутим, у пракси је често пажљивом анализом одредба конкурсне документације могао бити донет закључак да је наручилац под давацем лизинга и испоручиоцем лизинга<sup>22</sup> заправо подразумевао исто лице, тј. понуђача, што се онда не би могло сматрати уговором о финансијском лизингу већ евентуално неким другим уговором нпр. уговором о продаји са оброчним отплатама цене, и слично, зависно од природе конкретног уговора. Дакле, све споменуте грешке су настајале због тога што је наручилац покушавао да тим путем реши проблем недостатка новчаних средстава.

Имајући у виду да Закон о јавним набавкама из 2008. године, прави разлику између поступка јавне набавке мале и велике вредности<sup>23</sup>, као што је то било решење у претходном, сада неважећем закону, те да се у случају јавне набавке мале вредности примењују знатно упрошћена правила поступка, то је последично у пракси настао велики број случајева у којима је наручилац одређивао вредност јавне набавке на начин којим би се избегло јавно оглашавање и омогућила примена упрошћених правила поступка јавне набавке мале вредности.

Поред наведених радњи, којима се крше одредбе Закона о јавним набавкама, потребно је скренути пажњу на околност да наручиоци често недовољну пажњу посвећују избору чланова комисије за јавне набавке. Избор чланова је изузетно значајан, због обима и природе послова који ће они обавити при наваци добара, услуга или радова<sup>24</sup>, а о значају избора сведочи и чињеница да је законодавац овластио Министарство финансија Републике Србије да донесе Правилник о критеријумима за образовање комисија за јавне набавке. Техничке спецификације, као обавезан део конкурсне документације<sup>25</sup>, неретко припремају лица која немају одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке, што за последицу има лоше припремљену конкурсну документацију у том делу, што касније, може бити од значајног утицаја на стручни преглед и оцењивање понуда и углавном отежава, а често и потпуно онемогућава, доношење оцене о томе да ли достављене понуде испуњавају такве, лоше формулисане техничке захтеве. Због тога се наручиоци подстичу да, уколико не запошљавају

<sup>21</sup> Привредно друштво, основано у складу са законом којим се уређује правни положај привредних друштава, чији новчани део основног капитала не може бити мањи од 100.000 евра у динарској противвредности по средњем курсу Народне банке Србије на дан уплате и које је добило дозволу Народне банке Србије за обављање послова финансијског лизинга у складу са Законом о финансијском лизингу (Сл. гласник РС бр. 55/03, 61/05)

<sup>22</sup> Испручилац лизинга је правно или физичко лице које на даваоца лизинга преноси право својине на предмету лизинга, ради његове предаје примаоцу лизинга на држање и коришћење, на уговорено време и уз уговорену накнаду из Закона о финансијском лизингу (Сл. гласник РС бр. 55/03, 61/05)

лице одговарајућег стручног знања, именују лице које није запослено код наручиоца.

Када наручилац правилно процени вредност јавне набавке, учини добар избор чланова комисије за јавне набавке, створени су бољи услови да се правилно спроведе следећа фаза у поступку јавне набавке, а то је припрема конкурсне документације.

У овој фази у пракси настаје веома велики број грешака, од којих су неке последица недовољног знања, стручности или пажње, недовољне посвећености припреми конкурсне документације, а друге заправо и нису грешке, већ добро смишљени потези наручиоца којима се желе злоупотребити правила поступка јавне набавке у корист једног одређеног понуђача, са којим наручилац жели да закључи уговор о јавној набавци. У другом споменутом случају, наручилац конкурсну документацију припрема са циљем да услове и критеријуме за оцењивање понуда у свему прилагоди конкретном случају и тиме обезбеди „победу“ унапред одабраног понуђача.

У овом одељку изнеће се неке од најзаступљенијих грешака наручилаца, без обзира на разлоге њиховог настанка.

Наручилац мора да конкурсну документацију припреми тако да понуђачи на основу ње могу да припреме исправну понуду.<sup>26</sup> Исправна понуда је она понуда која је благовремена, за коју је после отварања понуда, а на основу прегледа, утврђено да испуњава све услове из овог закона и конкурсне документације.<sup>27</sup>

Дакле, да би понуда била исправна мора да испуњава не само услове из конкурсне документације, већ и све законске услове. Међутим, ако се узме у обзир одредба члана 30. став 1. Закона о јавним набавкама - да се понуда припрема према конкурсној документацији, јасно је колики огроман значај има конкурсна документација у поступку јавне набавке.

Припрема конкурсне документације може да наручиоцу проузрокује одређене трошкове, нарочито у ситуацији када је за члана комисије за јавне набавке, која, између осталог, припрема конкурсну документацију, именовано лице које поседује одговарајуће стручно знање из области из које је предмет јавне набавке, али не потиче из редова лица запослених код наручиоца. Међутим, терет трошкова припреме конкурсне документације наручилац не може да пребаци на понуђача, будући да наручилац може да наплати само трошкове умножавања и достављања конкурсне документације, и то у случају преузимања или достављања конкурсне

---

<sup>23</sup> Вредности (на годишњем нивоу) се одређују у закону којим се уређује годишњи буџет Републике Србије и тренутно се под јавном набавком мале вредности сматрају набавке до 2.9000.000,00 динара

<sup>24</sup> Комисија припрема конкурсну документацију, оглас о јавним набавкама, односно позив за достављање понуда, измене или допуне конкурсне документације, додатне информације или објашњења у вези са припремањем понуде или пријаве, као и предлог одлуке о продужењу рока за подношење понуда, у складу са чланом 32. Закона о јавним набавкама; отвара, прегледа, оцењује и рангира понуде или пријаве; води преговарачки поступак; саставља писмени извештај о стручној оцени понуда; припрема предлог одлуке о избору најповољније понуде, предлог одлуке о обустави поступка јавне набавке, као и предлог одлуке о признавању квалификације.

<sup>25</sup> Види члан 38. став 1. Закона о јавним набавкама (Сл. гласник РС, број 116/08)

<sup>26</sup> Види члан 30. став 1. Закона о јавним набавкама (Сл. гласник РС, број 116/08)

<sup>27</sup> Види члан 2. тачка 17. Закона о јавним набавкама (Сл. гласник РС, број 116/08)

документације.<sup>28</sup> У пракси је, међутим, честа појава да наручиоци од понуђача на име преузимања или доставе конкурсне документације захтевају уплату некад и знатно већег износа од оног који је потребан на име умножавања и достављања конкурсне документације, чиме они крше одредбу члана 31. став 2. ЗЈН, којом је регулисано питање накнаде трошкова у наведеном случају.

У време када је почела примена старог, сада неважећег Закона о јавним набавкама из 2002. године, конкурсне документације су често биле штуре, нејасно и непрецизно написане, а некада уопште нису ни постојале у поступцима јавних набавки. Иако се ситуација у односу на почетно раздобље у примени законских и подзаконских аката у области јавних набавки променила на боље, још увек се у овој фази поступка јавне набавке често праве поједине грешке за које можемо рећи да су уобичајене.

Најчешће грешке се праве при дефинисању услова за учествовање у поступцима јавних набавки. Наиме, у пракси је забележено да наручиоци често препишу услове за учествовање у поступку јавне набавке, не упуштајући се у даљу разраду тих услова, која је свакако често неопходна. Неки од услова који се набрајају у Закону о јавним набавкама су довољно јасни и прецизни да исте није потребно даље ближе дефинисати у конкурсној документацији. Међутим, иако су неки услови довољно прецизни и јасни, докази помоћу којих се доказује њихова испуњеност, а који се наводе у закону, захтевају прецизније дефинисање и разраду у конкурсној документацији. Узмимо нпр. услов да је понуђач регистрован код надлежног органа, односно да је уписан у одговарајући регистар<sup>29</sup>. Овакав услов је, сам по себи довољно јасан, а доказ који је подобан да докаже испуњеност тог услова, према закону, јесте извод из регистра надлежног органа. Имајући у виду да се регистрација привредних субјеката врши код Агенције за привредне регистре, то није спорно да се достављањем извода из регистра наведеног органа доказује испуњеност споменутог услова. Међутим, у пракси често проблем настаје при постављању услова да понуђачу у року од две године пре објављивања јавног позива није изречена правноснажна судска или управна мера забране обављања делатности која је предмет јавне набавке. Наиме, овакав, сам по себи, јасан услов, захтева ближу дефиницију у погледу доказа којим се доказује испуњеност таквог услова, односно захтева детаљнији и прецизнији опис доказног средства од оног који се наводи у самом закону. Наиме, у закону је одређено да је то потврда надлежног органа којом понуђач доказује да му није изречена мера забране обављања делатности. Међутим, за разлику од претходне ситуације, у којој нема двојби који орган је надлежан за издавање документа којим се доказује испуњеност услова о регистрацији, у овом случају наручиоцу би морали да понуђачима дају ближа упутства о томе који органи су надлежни за издавање потврда, будући да су у питању потврде о две врсте мера (судских и управних), чије непостојање би понуђач морао да докаже да би учествовао у поступку јавне набавке. Наручиоци, међутим, често изоставе да у конкурсној документацији ближе дефинишу на који начин се врши доказивање испуњености поменутог услова и таквим поступком онемогуће понуђачу да припреми исправну понуду. Да би омогућили понуђачу да припреми исправну понуду, било би потребно да се у конкурсној документацији, осим упутства о томе чије потврде се морају прибавити, понуђачима да упутство да воде рачуна да потврда мора да обухвати период од две године пре објављивања јавног позива, иако би иста

<sup>28</sup> Види члан 31. став 2. Закона о јавним набавкама (Сл. гласник РС, број 116/08)

<sup>29</sup> Види члан 44. став 2. тачка 1.. Закона о јавним набавкама (Сл. гласник РС, број 116/08)

морала бити издата после објављивања јавног позива, односно дана када је послат позив за подношење понуда.<sup>30</sup> Наиме, без таквог упутства понуђачи често достављају потврде у којима се наводи да исте обухватају период у трајању од последње две године до дана издавања потврде, што се често не поклапа са периодом у трајању од 24 месеца, закључно са даном објављивања јавног позива. Примера ради, јавни позив буде објављен 01.06.2009. године. Понуђач стога достави потврду надлежног трговинског суда која је издата после тог датума, дана 20.06.2009. године и у којој је наведено да у последње две године до дана издавања потврде понуђачу није изречена правноснажна судска мера забране обављања делатности. То би практично значило да је таквом потврдом обухваћен период од 20.06.2007. до 20.06.2009. године и да је изостављен период од 01.06.2007. до 19.06.2007. године, а који би морао бити потврдом обухваћен будући да би две године пре објављивања јавног позива у овом случају подразумевале период од 01.06.2007. до 01.06.2009. године, када је јавни позив објављен.

Највеће пропусте, међутим, наручиоци праве када понуђачима постављају услов о финансијском и пословном капацитету. Неретко, наручиоци у конкурсној документацији од понуђача захтевају да доставе извештај о бонитету Народне банке Србије чији саставни део буду изводи из биланса успеха и биланса стања. Достављање тог документа се углавном захтева у циљу доказивања услова о располагању непоходним финансијским и пословним капацитетом, који је као такав одређен у члану 44. став 2. тачка 6. Закона о јавним набавкама. Међутим, без прецизног, јасног и детаљно описаног услова, захтев о достављању поменутог доказа, доводи наручиоца у апсурдну ситуацију у којој располаже једним документом који практично нема никакву сврху, будући да се не зна какав тачно услов понуђач мора да испуни. Догађа се да наручиоци у конкурсној документацији не дефинишу шта сматрају неопходним пословним и финансијским капацитетом, иако је то њихова обавеза<sup>31</sup>. Стога, када добију извештај о бонитету на основу кога се може донети закључак о лошем пословању неког понуђача (неликвидност, ниски приходи и сл.) често понуду понуђача у којој је садржан такав извештај одбију уз образложење да не испуњава услов о неопходном финансијском капацитету. Овакав пут је, међутим, погрешан, јер је наручилац унапред морао да дефинише шта сматра довољним финансијским капацитетом, док било какво накнадно дефинисање тог услова, у ситуацији када су све понуде отворене и сви елементи понуда познати, више није могуће јер би то значило допуну конкурсне документације поле истека рока за подношење понуда, када то више није дозвољено.<sup>32</sup> Стога се дешава да наручилац у пракси запада у ситуацију да не може одбити понуду понуђача у којој је достављен извештај у којем су поједини финансијски показатељи очито незадовољавајући, јер је пропустио да унапред у конкурсној документацији одреди које ће то финансијске показатеље из поменутог извештаја узимати у обзир у оцени финансијског капацитета и шта ће бити њихова доња граница испод које се понуђачу неће дати право да учествује у поступку јавне набавке.

Исте грешке се могу уочити у погледу техничког и кадровског капацитета, па се тако дешава да наручилац у конкурсној документацији дефинише врсту доказа

<sup>30</sup> Види члан 45. став 7. Закона о јавним набавкама.

<sup>31</sup> Види члан 44. став 3. Закона о јавним набавкама

<sup>32</sup> Види члан 32. став 7. Закона о јавним набавкама

коју је потребно доставити у понуди, нпр. листу техничког особља и листу опреме којом понуђач располаже, али не дефинише прецизно услов у погледу кога би требало да се достави такав доказ, због чега понуђачима не могу бити познати детаљи као што су: колики број радно ангажованих лица је минимално потребан, каква би морала бити њихова кадровска структура, која врста и количина опреме, односно средстава за рад су минимално потребни и други подаци.

Имајући у виду да су техничке спецификације саставни део сваке конкурсне документације, често се наилази на грешке у припреми тог дела конкурсне документације. Описати предмет јавне набавке није нимало једноставан задатак. Уколико се у конкурсној документацији дâ један кратак и недовољан опис предмета јавне набавке, наручилац ризикује да по окончању поступка јавне набавке добије добро, услугу или радове који не могу испунити његове објективне потребе због којих је уосталом испланирао и започео реализацију јавне набавке. Уколико се пак у конкурсној документацији дâ један сувише детаљан опис постоји опасност да би се таквим описом ограничила конкуренција међу понуђачима будући да у таквој ситуацији, од бројних потенцијалних понуђача, не би преостало велики број чије понуде би у потуности задовољиле захтеване техничке спецификације, што би пак могло да утиче на понуђену цену, која би у случају мање понуде, могла бити знатно виша од цене која би могла бити постигнута, када би се техничке спецификације описале на начин примеренији објективним потребама наручиоца.

Техничким спецификацијама наручиоци се често служе у намери да уговор о јавној набавци закључе са унапред одређеним понуђачем. Технички захтеви су у том смислу веома „захвални“ када се преко њих жели извршити злоупотреба правила којима се уређују поступци јавних набавки. Често се злоупотреба врши преко „жељених“ функционалних карактеристика или захтева за извршење посла. Наручиоци у набавци добара понекад дефинишу и техничке захтеве у погледу димензија или масе добара који су предмет уговора, чак и када не постоји објективна потреба да се овакве карактеристике уопште узимају у обзир, па се тако у пракси могу наћи захтеви о нпр. моторном возилу или о усисивачу одређенх димензија и масе. Наравно, у пракси могу постојати ситуације у којима би било битно дефинисати такве техничке карактеристике, али је много чешћа злоупотреба таквих техничких захтева да би се преко њих фаворизовало добро које нуди понуђач са којим се жели закључити уговор. Када се врши злоупотреба техничких спецификација, технички захтеви најчешће нису дефинисани на начин којим се очигледно жели довести у предност одређени понуђач, као што је то у напред наведеним примерима, већ се то чини на суптилнији, прикривенији начин и стога је често тешко доказати да се техничким спецификацијама доводи у предност одређени понуђач, а остали понуђачи, у великом броју, неоправдано елиминишу из поступка јавне набавке.

Поред „жељених“ функционалних карактеристика или захтева за извршење посла наручиоци злоупоребу техничких спецификација понекад врше позивајући се на поједине српске, европске, међународне стандарде или сродна документа. Иако би они морали у том случају бити праћени речју „еквивалентно“, осим у случају када су техничким прописима домаћи стандарди обавезујући,<sup>33</sup> у пракси је, таквим позивањем, могуће довести у предност понуђаче који располажу доказом о усаглашености са техничким захтевима стандарда, које често није лако прибавити

<sup>33</sup> Види члан 38. став 6. Закона о јавним набавкама



због времена које захтева процедура издавања таквог документа или због трошкова који су често велики да би се добио такав документ. Имајући у виду значај стандардизације уопште, и сигурност која се њома постиже, тешко је у пракси утврдити када се њома наручилац користи да би довео у предност одређеног понуђача.

Иако су са једне стране, техничке спецификације погодан начин да се преко њих доведе у предност одређени понуђач, са друге стране, оне су често разлог због којих наручилац по окончаном поступку јавне набавке добије добро, услуге или радове којима не може да у потпуности да постигне жељени циљ, односно којима не може да задовољи властите објективне потребе, због којих је и покренуо поступак јавне набавке. Наиме, у страху да ће бити „оптужен“ да техничким спецификацијама уводи дискриминацију међу понуђачима и њима ограничава конкуренцију, а што би могло у једном периоду да заустави његове активности и одложи (често хитну) набавку све до доношења одлуке о захтеву за заштиту права којим се осправа садржина техничких спецификација, оне се често веома широко постављају, због чега наручилац често добија некавалитетан производ, или неадекватне услуге или радове.

Поред техничких спецификација, злоупотреба правила којима се уређују поступци јавних набавки најчешће се врши преко услова за учествовање у поступку јавне набавке и то услова о располагању финансијским, пословним, кадровским и техничким капацитетом.

Наручиоци понекад захтевају финансијски капацитет који није примерен предмету уговора о јавној набавци, захтевајући веома високе приходе понуђача, знатно веће вредности у односу на вредност саме јавне набавке. Услов одређен на такав начин постаје заправо средство преко кога се уводи дискриминација и ограничава конкуренција међу понуђачима, чиме се заправо из поступка јавне набавке искључују многи понуђачи који би иначе имали право учешћа под другачије одређеним условом и омогућава надметање између мањег броја „одабраних“ понуђача.

Пословни капацитет се често процењује преко броја и/или вредности испоручених добара, извршених услуга или радова. Међутим, неретко се дешава да се пословни капацитет процењује преко броја и/или вредности добара, услуга или радова испоручених и извршених током само једне године, обично оне која претходи години у којој се спроводи јавна набавка, иако законодавац кроз текст одредбе о врсти доказа подобног да докаже испуњеност пословног капацитета<sup>34</sup>, упућује да је релевантан период у трајању од пет година када су у питању радови, односно три године када су у питању услуге и добра. У одређивању доње, минималне границе, испод које се понуђачима не омогућава да учествују у поступку јавне набавке, наручилац понекад исту одреди превисоко, служећи се виско постављеним вредностима да би на такав начин увео дискриминацију и ограничио конкуренцију међу понуђачима. Иста врста злоупотребе постоји и код услова о кадровском и техничком капацитету када се наручилац служи превисоко постављеним вредностима да би тиме омогућио учешће у поступку јавне набавке мањем броју понуђача, међу којима се уобичајено налази понуђач са којим наручилац заправо жели да закључи угово, којем се на овакав начин увећавају шансе да буде изабран. Због тога се често захтева да понуђач запошљава односно

<sup>34</sup> Види члан 45. став 2. тачка 2(а)

радно ангажује знатно већи број лица од оног који је објективно потребан у сврху у извршења уговора или се захтева знатно већи број опреме или средстава за рад од оног који је реално потребан ради коректне реализације уговора о јавној набавци.

Поред техничких захтева, као и услова о кадровком, техничком, пословном и финансијском капацитету, злоупотреба се најчешће остварује преко критеријума економски најповољније понуде. Осим тога, у пракси се знатан број повреда важећих прописа јавља управо у вези са описом елемента тог критеријума. Наиме, наручиоци често пропусте да у конкурсној документацији одреде методологију оцењивања понуда, односно понуђачима не опишу унапред на који начин ће се додељивати пондери по основу сваког елемента критеријума чију примену је наручилац предвидео у конкретном случају. Понекад, не само да недостаје методологија оцењивања (нпр. конкретна математичка формула која ће се применити) већ недостаје и опис самог елемента критеријума, па се тако на пример дешава да осим назива конкретног елемента, нпр. „квалитет производа“ и максималног броја пондера који се по том основу може понуђачу доделити, конкурсна документација уопште не садржи опис о томе шта се под тим елементом подразумева и који параметри ће се узимати у обзир у примени елемента под таквим називом. Квалитет производа одређују многе његове особине, али се мора унапред знати које особине ће бити пресудне у додели пондера, у сваком конкретном случају. Дакле, наручилац понекад не само да пропусти да опише «како» ће се применити један елемент критеријума, већ пропусти да опише «шта» се под конкретним елементом подразумева. Опис једног елемента, односно давање одговора на питање шта се под њим подразумева и како ће се исти применити у оцењивању понуда, мора бити такве природе која ће касније омогућити проверу објективности оцењивања. У пракси, наручилац често не посвећује довољну пажњу начину на који је у конкурсној документацији описао елементе критеријума које ће применити у оцењивању понуда. Често су ти описи непотпуни, непрецизни, нејасни или двосмислени, било да се ради о опису елемента критеријума или о самој методологији оцењивања. Овакви описи стварају знатне проблеме у оцењивању понуда. Услед таквих описа често се оцена понуда не може спорвести, а да се претходно опис не допуни или измени, како би се отклонили недостаци у опису који су уочени тек приликом оцењивања понуда. Допуне или измене описа, у том случају, се не врши кроз конкурсну документацију, њеном формалном изменом или допуном<sup>35</sup>. Без обзира на то не би требало пренебегнути чињницу да, иако нису у питању формалне измене и допуне, се ради о фактичким изменама. Док оцењује понуде наручилац фактички спроводи такве радње како би надоместио или отклонио недостатке у опису датом у конкурсној документацији. Међутим, у овоме лежи велика опасност да ће наручилац необјективно приступити оцењивању понуда, сада када су понуде отворене и сви елементи понуда познати. То је знатно једноставније урадити у ситуацији када су све понуде отворене и када наручилац располаже свим подацима у погледу свих услова понуда. Наручилац у том случају може затеченом стању прилагодити насталу ситуацију у којој постоји потреба за накнадним тумачењем у примени конкретног елемента, услед лошег описа у конкурсној документацији. Наручилац тако може донети тумачење у корист једног понуђача или њиме може извршити фактичку измену или допуну описа датог у конкурсној документацији на начин којим ће се понуђач довести у предност у односу на све остале понуђаче.

<sup>35</sup> Таква радње не би ни била могуће будући да се после истека рока за подношење понуда не може вршити било каква измена или допуна конкурсне документације сходно одредби члана 32. став 7. Закона о јавним набавкама

Поред тога што се фаза оцењивања и међусобног упоређивања понуда лако може злоупотребити у ситуацији када је конкурсна документација лоше припремљена у делу у којем је представљен опис елемената критеријума економски најповољније понуде, у пракси су чак забележени случајеви да је у овој фази поступка јавне набавке, наручилац доносио одлуку да са другоранжираним понуђачем закључи уговор о јавној набавци, што је представљало драстично кршење одредби Закона о јавним набавкама.

У досадашњој пракси није неуобичајено да наручилац у фази оцењивања и рангирања понуда одлучи да обустави поступак јавне набавке уз образложење да је му је „понестало“ средстава потрбних ради реализације јавне набавке, због чега је принуђен да од исте одустане. У тим ситуацијама неретко се догађало да наручилац убрзо поново покрене поступак јавне набавке са истим предметом и описом предмета јавне набавке.

Дакле, из наведених примера може се уочити да бројне повреде одредби Закона о јавним набавкама и свих позаконских аката, настају услед недовољног познавања прописа и њихове примене. Стална и правилна едукација има превентивну функцију и може у знатној мери да спречи настанак повреда важећих прописа.

Међутим, када повреде важећих прописа нису последица недовољне стручности лица одговорних за обављање послова из области јавних набавки, већ су резултат жеље наручиоца да изигра и злоупотреби прописе, много је теже спречити такво понашање. Спречавање таквог понашња је могуће, уз сталну и координирану акцију правосудних и полицијских органа, а превентивну улогу донекле могу имати санкције изречене за незаконито понашање наручиоца, уколико су оне примерене почињеним делу.

## **8. Прекршаји из Закона о буџетском систему и Закона о финансирању политичких странака и њихова примена**

### **8.1. Врсте корупције**

У извештају америчке невладине организације "Global Integrity", која прати постојање, ефикасност и доступност антикорупцијских механизма широм света, за 2008. годину, Србија је оцењена са 62 од могућих 100 поена, због постојања ризика од огромних проневера јавних ресурса.

Корупција показује своја различита лица у прикупљању јавних прихода, спровођењу јавних набавки, управљању јавним расходима, испоруци основних лекова, изградњи путева, снабдевању водом и струјом.

У циљу лакшег разумевања, можемо разликовати корупцију у јавној управи од корупције у приватном сектору. Најчешће се говори о јавној корупцији која укључује државу и јавне установе, па је тако и већина дефиниција усмерена на корупцију у јавном сектору, с обзиром да је основно обележје корупције да она произилази из јавних овлашћења и дискреционе моћи у доношењу одлука.

Зависно од нивоа овлашћења у одлучивању, можемо разликовати политичку од административне корупције.

Политичка корупција, односно корупција на високом нивоу (енгл. Grand corruption), је присутна међу високим државним службеницима и политичарима који имају политичку моћ.

Административна или бирократска корупција (енгл. Petty corruption) се односи на запослене у јавној управи задужене за спровођење одлука и прописа.

Без обзира о којој се корупцији ради и у којем се сектору појављује, она може попримити различите облике.

Најчешћи облици корупције су:

Подмићивање – обећање, понуда или давање било које бенефиције која непримерено утиче на исход одлука јавног службеника. Мито може бити дат јавном службенику (директно) или преко друге особе или субјекта (индиректно). Мито може подразумевати новац, поверљиву информацију, дарове и друге облике.

Проневера – крађа средстава од стране особе којој су поверена овлашћења и контрола над тим средствима.

Сукоб интереса – ситуација у којој су приватни интереси службеника у супротности с јавним интересом или приватни интерес утиче, или може утицати, на непристрасност службеника у обављању јавне дужности.

Пристрасност – додељивање послова или бенефиција одређеним појединцима без обзира на способности. Ако је реч о члановима породице, онда се назива непотизам.

Изнуђивање – незаконито и намерно добијање неке предности, материјална или нематеријалне, од друге особе или субјекта, тако да јој се намеће незаконит притисак у облику претњи или застрашивања да би је се присилило да пружи одређене користи. Ова присила може садржавати физичку повреду, насиље или препреку, а може чак укључивати и опасност да трећа страна буде угрожена.

## **8.2. Узроци корупције**

Узрочници који су директно повезани са могућношћу умешаности у коруптивна дела могу бити различити:

Културни чиниоци, одсутност закона, одсутност правила и прописа, одсутност институција које врше контролу, одсутност јавности рада, одсутност одговорности, ниске плате и друго, све су то чиниоци који могу узроковати потенцијално ризично понашање.

Такође, корупција се појављује тамо где се укаже "повољна прилика", где нема механизма контроле ни управљања ризиком, те где не постоје стандарди личног интегритета и професионалне етике. Нарочито је изражена у друштвима која пролазе кроз процес приватизације, који омогућава концентрацију економске моћи у рукама малог броја припадника друштва, јер се врши у условима чврсте повезаности центара политичке и економске моћи.

Дужност државних службеника, менаџера, руководиоца је да делују видљиво, предвидиво и разумљиво. Осим што треба да делују транспарентно, политички

вође и јавни службеници у демократским системима морају бити одговорни према грађанима, морају пружити разумна и прихватљива образложења за своје поступке и одлуке. Све су то чиниоци чија одсутност може бити један од узрока коруптивног понашања.

### **8.3. Последице корупције**

Политичке – уништава се основни однос поверења између политичара и грађана, нарушава се кредибилитет демократских институција.

Економске – корупција спречава сигурно и рационално инвестирање, поштено тржиште, доводи до расипања буџетског новца...

Социјалне – корупција повећава сиромаштво, највише погађа најслабије и незаштићене, повећава неједнакост грађана, придоноси општем осећању несигурности и незадовољства.

Међу најважнијим последицама корупције је губитак јавног поверења у тела државне власти, што се последично негативно одражава на поштене грађанске и економске односе. Стога не само корупција, већ и сама сумња у корумпираност, те утисак корумпираности доводе у питање веродостојност сваке власти и јавних институција.

*На политичком подручју* корупција чини огромну препреку за демократију и владавину права. У демократском систему, институције губе своју легитимност када се злоупотребе за приватне користи. Корупција угрожава ниво морала у политичком одлучивању, угрожава стабилност и поверење у институције, те подиже ниво незадовољства грађана.

*Економски*, корупција води осиромашењу националног богатства. Светска банка идентификовала је корупцију међу највеће препреке економског и друштвеног развоја. Она нарушава развој тако да нарушава владавину закона и ослабљује институционалне темеље за економски раст.

Деловање и пословање које подлеже корупцији доводи до губитка буџетског новца кроз нерационалну потрошњу, јер смањује учинке јавних служби. Даље, спречава развој праведне тржишне структуре и нарушава конкуренцију, тако да одвраћа инвестиције. Економски развој стагнира јер је спољна директна инвестиција обесхрабрена и мали привредници унутар земље често се нађу у немогућој позицији да савладају потребне почетне трошкове због корупције.

*Социјални учинци корупције на структуру друштва* су највише штетни од свих. Они уништавају поверење грађана у политички систем, у његове институције и његово вођство. Корупција ствара и повећава неједнакост грађана у свакодневном животу на различитим подручјима.

Корупција ослабљује економски напредак, осиромашује државни буџет, одбија страну инвестицију, придоноси општем незадовољству грађанства и ствара све већу социјалну неједнакост.

### **8.4. Одредбе Закона о буџетском систему о надзору**

#### **8.4.1. Интерна ревизија**

Члановима 80.-83. новог Закона о буџетском систему, који је објављен 17.07.2009.године у Службеном гласнику РС бр. 54/2009, уређено је финансијско управљање, контрола и ревизија корисника јавних средстава и буџета Републике Србије, буџета локалне власти и финансијских планова организација за обавезно

социјално осигурање као посебна област "Интерне финансијске контроле у јавном сектору", која обухвата:

- 1) финансијско управљање и контролу код корисника јавних средстава;
- 2) *интерну ревизију код корисника јавних средстава*;
- 3) хармонизацију коју обавља Министарство финансија – Централна јединица за хармонизацију.

Овај нови VIII одељак у новом Закону о буџетском систему има функцију јасног дефинисања интерне финансијске контроле у складу са међународним стандардима за интерну ревизију (I I A), међународним стандардима за интерну контролу (INTOSAI) и најбољом праксом Европске уније.

Чланом 82. овог закона предвиђено је да се интерна ревизија успоставља у директним корисницима средстава буџета Републике Србије и организацијама за обавезно социјално осигурање.

Директни корисници средстава буџета локалне власти успостављају одговарајуће облике интерне ревизије.

Интерна ревизија успоставља се и у јавним предузећима основаним од стране Републике Србије, односно локалне власти, правним лицима основаним од стране тих јавних предузећа, односно правним лицима над којима Република Србија, односно локална власт има директну или индиректну контролу над више од 50% капитала или више од 50% гласова у управном одбору, као и над другим правним лицима у којима јавна средства чине више од 50% укупних прихода.

Интерни ревизори су директно одговорни функционерима директних корисника буџетских средстава, руководиоцима организација за обавезно социјално осигурање, односно руководиоцима јавних предузећа и правних лица.

Функције интерне ревизије су, поред осталих:

- 1) провера примене закона и поштовања правила интерне контроле.

Правилником о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање интерне ревизије у јавном сектору, објављеном у Службеном гласнику РС бр. 82/07 од 07.09.2007. године, у члану 2. су одређена значења појединих термина, тако да, на пример:

10) **Индикације преваре** су материјално значајне радње, које указују на постојање елемената прекршаја, односно кривичног дела, односно пропусти на основу којих се може извући закључак да постоји намерно, односно погрешно представљање материјалних или финансијских чињеница.

Чланом 18. истог правилника предвиђено је да:

Руководилац интерне ревизије и интерни ревизори треба да поседују одговарајуће знање како би били способни да препознају индикације преваре и присуство било којих услова за омогућавање превара.

Када су идентификовани индикатори преваре, интерни ревизори обавезни су да прекину поступак ревизије и одмах обавесте руководиоца интерне ревизије, који ће одмах обавестити руководиоца субјекта ревизије.

У случају да руководиоца субјекта ревизије не предузме потребне радње након обавештења наведеног у ставу 2. овог члана, руководиоца интерне ревизије обавештава надзорни одбор или ревизорски одбор, ако је такав одбор основан.

Интерни ревизори, који су завршили основну обуку, оспособљени су у следећим вештинама:

- да разумеју концепт проневере,
- да покажу већи степен свесности приликом ревизије о могућности постојања проневера,
- да идентификују изворе података за идентификовање ризика од проневере.

За потребе ревизије финансијских извештаја, проневера се дефинише као намерна радња, извршена од стране једне или више особа из групе менаџмента, запослених или трећих лица, чија је последица грешка од материјалног значаја у финансијским извештајима. Другим речима, проневера је намерна превара са циљем остварења неисправног или незаконитог износа добитка.

Појавни облици проневере:

- Измењени подаци у извештајима,
- Недозвољена апропријација,
- Намерна проневера у корист или на штету организације извршена од стране лица унутар, или ван организације.

Врсте проневере:

- Од стране менаџмента
  - Манипулација књиговодственим подацима (проневера менаџмента је нетачно финансијско извештавање).
- Од стране запосленог
  - Крађа средстава предузећа (готовине, залиха, итд.) (проневера запосленог јесте превара коју је запослени извршио на штету организације).

За проневеру морају постојати следећа три елемента:

- Погрешне тврдње од материјалног значаја,
- Намера да се превара изврши,
- Ослањање “жртве” на тврдње и насталу штету.

За разлику од проневере, грешка се дефинише као ненамерна погрешна тврдња у финансијским извештајима. И проневера и грешка узрокују настанак погрешних тврдњи у финансијским извештајима. Основни фактор којим се разликује проневера од грешке јесте да ли је радња која је узроковала настанак погрешне тврдње намерна радња или не. Грешка је радња, тврдња или уверење, које ненамерно одступа од тачног, правог, или истинитог податка у финансијским или другим извештајима.

Ко врши проневеру и зашто? Одговор на ово питање је да не постоји “општи профил за проневеру”. Сумњив је свако ко има прилику да изврши проневеру, по притиском је да изврши проневеру, или подржава вршење проневере. Укратко, уколико су се стекле околности за "повољну прилику".

Наиме, потребно је да се стекну три услова: подстицај или притисак, могућност и приступ односно рационализација.

Подстицај или притисак подразумева да руководство или други запослени дају подстицај или су под притиском, тако да обе околности дају мотив да се учини превара.

Могућност стварају околности које постоје, на пример: недостатак интерних контрола, неефективне контроле или способност руководства да избегну контроле, што обезбеђује могућност да се учини превара.

Приступ – рационализација претпоставља да су они, који су укључени, способни да рационализују своје учешће у извршењу преварне радње. Неке особе имају приступ, карактер или систем етичких вредности, које им дозвољавају да свесно и намерно учине нечасну радњу.

Ризике од проневере интерни ревизори идентификују на основу следећих индикатора:

- Запослени не поштују контроле и процедуре система,
- Постоји дослух запослених са купцима/добављачима услуга,
- Неадекватно разумевање процеса од стране менаџмента,
- Запослени живи изнад свог стандарда,
- Одсуство поделе дужности (посебно у областима где се манипулише новцем).

Од интерних ревизора се не очекује да буду експерти за област истраживања проневере, већ само да имају довољно знања:

- Да идентификује индикаторе проневере, карактеристике проневере и технике за извршење проневера везаних за активности које су предмет ревизије,
- Да стекне мишљење о адекватности и ефективности процеса управљања ризиком, контролних процеса и процеса управљања.

Када се проневера открије, интерни ревизори могу да документују следеће:

- Ко је био укључен у извршење проневере?
- Шта је урађено да би се проневера извршила?
- Колика је вредност проневере?
- Када је проневера извршена?
- Где је проневера извршена?
- Зашто је проневера извршена?
- Како је проневера извршена?

#### **8.4.2. Буџетска инспекција**

У наставку су наведена законска овлашћења буџетске инспекције и прописани прекршаји, уз које су у загради укратко наведене норме на које се односе.

Члан 84. новог Закона о буџетском систему предвиђа да послове буџетске инспекције обавља Министарство финансија, са циљем вршења инспекције над:

- 1) директним и индиректним корисницима буџетских средстава;
- 2) организацијама за обавезно социјално осигурање;

Члан 85. новог Закона о буџетском систему предвиђа да послове буџетске инспекције на територији аутономне покрајине обавља служба за буџетску инспекцију аутономне покрајине, коју оснива надлежни орган аутономне покрајине, са циљем вршења инспекције над:



- 1) директним и индиректним корисницима буџетских средстава аутономне покрајине.

Служба за буџетску инспекцију јединице локалне самоуправе надлежна је за спровођење инспекције над:

- 1) директним и индиректним корисницима средстава буџета јединице локалне самоуправе.

Члан 86. новог Закона о буџетском систему предвиђа основну функцију буџетске инспекције, службе за буџетску инспекцију аутономне покрајине и службе за буџетску инспекцију јединице локалне самоуправе као контролу примене закона у области материјално-финансијског пословања и наменског и законитог коришћења средстава корисника буџетских средстава, организација, предузећа, правних лица и других субјеката из чл. 84. и 85. Закона о буџетском систему.

Чланом 103. новог Закона о буџетском систему предвиђена је одговорност одговорних лица корисника буџетских средстава, одговорних лица у организацији за обавезно социјално осигурање или других одговорних лица, за следеће прекршаје:

- 1) уколико створи обавезе или на терет рачуна буџета одобри плаћање расхода који није предвиђен у буџету;
- 2) ако не поштује одредбе чл. 30, 37, 38, 40, 41, члана 42. став 6. и члана 50. овог закона у поступку припреме и усвајања буџета; (члан 50. односи се на додељивање апропријација и финансијско планирање);
- 3) ако предлог буџета и завршног рачуна и извештаји који се достављају Народној скупштини, односно локалној скупштини не садрже делове из чл. 28.(општи и посебан део) и 79. овог закона (13 извештаја);

4) ако не поштује одредбе чл. 49-61, члана 71. и 72. став 1. овог закона у поступку извршења буџета; (49-наплата прихода и примања буџета, 51-планирање ликвидности буџета, 52- Корисник буџетских средстава, који одређени расход извршава из средстава буџета и из других прихода, обавезан је да измирење тог расхода прво врши из прихода из тих других извора; 53- Директни и индиректни корисници буџетских средстава могу да врше плаћања до висине расхода које, за тромесечни или неки други период, одреди министар, односно локални орган управе надлежан за финансије (у даљем тексту: квота), 54- Обавезе које преузимају директни, односно индиректни корисници буџетских средстава и организације за обавезно социјално осигурање морају одговарати апропријацији која им је одобрена за ту намену у тој буџетској години; 55- Корисник средстава буџета Републике Србије, корисник средстава организације за обавезно социјално осигурање и средстава буџета локалне власти, као и други корисник јавних средстава који је укључен у систем консолидованог рачуна трезора, може имати девизни рачун само код Народне банке Србије, осим ако посебним законом или међународним уговором није друкчије прописано, 56- управљање преузетим обавезама, 57- Уговори о набавци добара, финансијске имовине, пружању услуга или извођењу грађевинских радова, које закључују директни и индиректни корисници буџетских средстава и корисници средстава организација за обавезно социјално осигурање, морају бити закључени у складу са прописима који регулишу јавне набавке, 58- Расход из буџета заснива се на књиговодственој документацији.

Правни основ и износ преузетих обавеза, који проистичу из изворне књиговодствене документације, морају бити сачињени и потврђени у писаној форми пре плаћања обавезе, 59- У случају да за извршење одређеног плаћања није постојао правни основ, директни, односно индиректни корисник буџетских средстава обавезан је да одмах затражи повраћај средстава у буџет, 60- Ако је од обвезника наплаћено више прихода из члана 14. овог закона, односно ако је основ за наплату био погрешан, извршиће се повраћај у складу са законом којим се уређује наплата јавних прихода, 61- У случају да се у току године обим пословања или овлашћења директног, односно његовог индиректног корисника буџетских средстава промени, износ апропријација издвојених за активности тог корисника повећаће се, односно смањити. (7) Директни корисник буџетских средстава, уз одобрење министра, односно локалног органа управе надлежног за финансије, може извршити преусмеравање апропријације одобрене на име одређеног расхода у износу до 5% вредности апропријације за расход чији се износ умањује.(8) Директни корисник буџетских средстава, уз одобрење министра, односно локалног органа управе надлежног за финансије, може извршити преусмеравање средстава унутар програма у износу до 10% вредности апропријације чија се средства умањују. Преусмеравање апропријација из ст. 7. и 8. односе се на апропријације из прихода из буџета, док се из осталих извора могу мењати без ограничења. Апропријације се не могу преносити између законодавне, извршне и судске власти., 71- Функционер, односно руководилац директног, односно индиректног корисника буџетских средстава, одговоран је за преузимање обавеза, њихову верификацију, издавање налога за плаћање које треба извршити из средстава органа којим руководи и издавање налога за уплату средстава која припадају буџету. Функционер, односно руководилац директног, односно индиректног корисника буџетских средстава одговоран је за закониту, наменску, економичну и ефикасну употребу буџетских апропријација. Функционер, односно руководилац директног, односно индиректног корисника буџетских средстава, може пренети поједина овлашћења из става 1. овог члана на друга лица у директном, односно индиректном кориснику буџетских средстава.; 72- Функције наредбодавца и рачунопологача не могу се поклапати. Наредбодавац је функционер, односно руководилац корисника буџетских средстава, односно лице које је одговорно за управљање средствима, преузимање обавеза, издавање налога за плаћање који се извршавају из средстава органа, као и за издавање налога за уплату средстава која припадају буџету. Рачунопологач је лице које је према општем или појединачном акту органа одговорно за законитост, исправност и састављање исправа о пословној промени и другим пословним догађајима који се односе на коришћење средстава органа, односно буџетских апропријација, као и за законитост и исправност састављања исправа о пословној промени и другим пословним догађајима у вези са коришћењем средстава и друге имовине.).

5) ако одложи наплату доспелог потраживања или одобри наплату у ратама потраживања, без претходно добијене сагласности надлежног органа;

6) ако не поштује одредбе члана 10. ст. 8. и 9. (6)-Корисник средстава буџета локалне власти може инвестирати сопствене приходе самостално, уз претходно прибављену сагласност надлежног органа локалне власти.(7)-Корисник средстава буџета локалне власти може закључити уговор са надлежним органом локалне власти о инвестирању сопствених прихода.(8)-Корисник средстава буџета локалне власти обавезан је да по извршеном инвестирању средстава из ст. 6. и 7. овог члана о томе обавести припадајући трезор локалне власти.

(9)-Локални орган управе надлежан за финансије обавезан је да по извршеном инвестирању средстава из ст. 2, 6. и 7. овог члана о томе обавести Управу за трезор.; и чл. 74-79. овог закона; (74- Индиректни корисник буџетских средстава и корисник средстава организације за обавезно социјално осигурање одговоран је за рачуноводство сопствених трансакција. Директни корисник буџетских средстава одговоран је за рачуноводство сопствених трансакција, а у оквиру својих овлашћења и за рачуноводство трансакција индиректних корисника буџетских средстава који спадају у његову надлежност. Високи савет судства, односно Државно веће тужилаца одговорно је за рачуноводство сопствених трансакција, а у оквиру својих овлашћења и за рачуноводство трансакција правосудних органа у оквиру њиховог раздела. Министар, у име Владе, односно локални орган управе надлежан за финансије, у име надлежног извршног органа локалне власти, одговоран је за рачуноводство примљених зајмова и дугова.; 75- Уредба о буџетском рачуноводству, 76- Министар, односно локални орган управе надлежан за финансије обавезан је да редовно прати извршење буџета и најмање два пута годишње информисе Владу, односно надлежни извршни орган локалне власти, а обавезно у року од петнаест дана по истеку шестомесечног, односно деветомесечног периода.

Надлежни министри обавезни су да редовно прате извршење финансијских планова организација за обавезно социјално осигурање и најмање два пута годишње информису Владу и министра, а обавезно у року од петнаест дана по истеку шестомесечног, односно деветомесечног периода. Извештаји садрже и одступања између усвојеног буџета и извршења и образложење великих одступања.; 77- Предлог закона о завршном рачуну буџета Републике Србије утврђује Влада, а предлог одлуке о завршном рачуну буџета локалне власти утврђује надлежни извршни орган локалне власти.; 78- Поступак припреме, састављања и подношења годишњих финансијских извештаја корисника буџетских средстава, корисника средстава организација за обавезно социјално осигурање, буџета Републике Србије и буџета локалне власти извршава се према усвојеном календару, за ниво Републике Србије, односно локалне власти.; 79- Завршни рачун припрема се у складу са међународно прихваћеним рачуноводственим стандардима и садржи:

- 1) биланс стања;
- 2) биланс прихода и расхода;
- 3) извештај о издацима за набавку нефинансијске имовине и примањима од продаје нефинансијске имовине;
- 4) биланс финансирања;
- 5) извештај о извршењу буџета, сачињен тако да приказује разлику између одобрених средстава и извршења;
- 6) образложење одступања између одобрених средстава и извршења;
- 7) извештај о примљеним донацијама и задужењу на домаћем и страном тржишту новца и капитала и извршеним отплатама дугова;
- 8) извештај о коришћењу средстава из текуће и сталне буџетске резерве;
- 9) извештај о гаранцијама датим у току фискалне године;
- 10) извештај екстерне ревизије о финансијским извештајима из тач. 1)-9) овог члана у складу са чланом 91. овог закона;
- 11) извештај о излазним резултатима програмског дела буџета;
- 12) детаљан извештај о реализацији средстава програма и пројеката који се финансирају из буџета, а односе се на:
  - субвенције јавним нефинансијским предузећима и организацијама и приватним предузећима;

- нефинансијску имовину која се финансира из средстава за реализацију Националног инвестиционог плана;
  - трошење наменских јавних прихода и сопствених прихода;
  - коришћење средстава из одобрених пројектних зајмова;
  - коришћење средстава за набавку финансијске имовине;
- 13) напомене о рачуноводственим политикама и додатним анализама, образложењима и срањивању ставки извода и извештаја обухваћених завршним рачуном.);
- 7) ако не отклони пропусте на које је указано у налазу буџетске инспекције, односно службе за буџетску инспекцију аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе или их не исправи благовремено;
- 8) ако не изврши коначно решење из члана 87. овог закона; (Ако се у поступку инспекције утврде незаконитости, буџетска инспекција, односно служба за буџетску инспекцију аутономне покрајине, односно служба за буџетску инспекцију јединице локалне самоуправе, решењем налаже мере за њихово отклањање и предузима друге законом утврђене поступке.)
- 9) ако не поступи по одредби члана 102. овог закона. (Уколико надлежни орган локалне власти не достави Министарству извештаје и акте у складу са овим законом, министар може привремено обуставити пренос трансферних средстава из буџета Републике Србије, односно припадајућег дела пореза на зараде и пореза на добит предузећа, до момента достављања тражених извештаја и аката.)

Захтев за покретање прекршајног поступка из члана 103. овог закона подноси буџетска инспекција, служба за буџетску инспекцију аутономне покрајине и служба за буџетску инспекцију јединице локалне самоуправе.

Прекршајни поступак из члана 103. овог закона не може се покренути ако протекну три године од дана када је прекршај учињен.

Прекршајни поступак из става 1. овог члана води се у складу са одредбама закона којим се уређују прекршаји.

### **8.4.3. Практично спровођење контроле јавних набавки**

Када утврди да поступак јавне набавке није спроведен или је спроведен супротно прописима који регулишу јавне набавке, буџетска инспекција подноси захтев за покретање прекршајног поступка против наручиоца и/или одговорног лица, на основу Закона о јавним набавкама, односно Закона о буџетском систему. Даље, у случају да буџетски инспектор утврди ништавост уговора о јавној набавци у смислу Закона о јавним набавкама, доставља обавештење Републичком јавном правобранилаштву, ради заштите имовинских права и интереса Републике Србије.

У поступку контроле уговора набавци добара, финансијске имовине, пружања услуга или извођења грађевинских радова, буџетска инспекција најчешће утврђује закључивање уговора без претходно спроведеног поступка прописаног Законом о јавним набавкама. Овакви прекршаји могу бити:

- спровођење преговарачких поступака без објављивања јавног позива, под изговором изузетне хитности проузроковане ванредним околностима или непредвиђеним догађајима,

- опредељење да набавку може испунити само одређени понуђач.

- уговори о набавци добара, финансијске имовине, пружању услуга или извођењу грађевинских радова, по којима је извршена 100% авансна уплата без валидних исправа о обезбеђењу авансне уплате, тако да у одређеним случајевима до реализације уговора са уплаћеним 100% авансима никада и не дође.

#### **8.4.4. Неотклањање пропуста и неизвршавање решења**

Иако је чланом 103. став 1. тачка 7. Закона о буџетском систему прописан прекршај ако се не отклони пропуст на који је указано у налазу буџетске инспекције, буџетски корисници, којима је налазима буџетске инспекције наложено извршење прерачуна плата, извођење разлике између износа обрачунатих сагласно позитивним прописима и износа исплаћених изнад законом дозвољених, са налогом да разлику више исплаћених плата уплате у буџет, не извршају овакве налоге, сматрајући да им је овај пропуст који има тежину прекршаја безболнији од извршавања налог буџетске инспекције.

Иако је чланом 103. став 1. тачка 8. Закона о буџетском систему прописан прекршај ако се не изврши коначно решење из члана 87. овог Закона, у највећем броју случајева контролисани буџетски корисници се опредељују за подношење тужбе Врховном суду Србије против другостепеног решења Министарства финансија Републике Србије. У управном спору Врховни суд Србије доноси пресуду којом се тужба одбија и потврђује другостепено решење Министарства, али буџетски корисници не извршавају решење ни по пресуди Врховног суда Србије, с обзиром да је Законом за ово дело предвиђена прекршајна казна. Неспорно је да овакви прекршаји могу указати на кривична дела превасходно ако се ради о ненаменском располагању средствима из буџета, а сви услови су кумулативно испуњени (искоришћавање положаја, прекорачење овлашћења, невршење дужности одговорног лица, прибављање користи за себе и другог и сл.);

#### **8.5. Закон о финансирању политичких странака**

Закон о финансирању политичких странака ("Службени гласник РС", бр. 72/03 и 75/03) ступио је на снагу 26. јула 2003. године, а примењује се од 1. јануара 2004. године.

Контролом финансијских извештаја политичких странака утврђени су следећи пропуси:

- политичке странке не достављају мишљење овлашћеног ревизора са сертификатом или не достављају мишљење ревизора, већ само сертификат овлашћеног ревизора;

- због неусклађености појединих одредаба Закона о финансирању политичких странака са Законом о рачуноводству и ревизији у погледу обавезе ревизије рачуноводствених извештаја, политичке странке нису доставиле мишљење ревизора уз образложење да су разврстане у мала правна лица;

- политичке странке нису имовину разврстале по шифри порекла,

- једна политичка странка исказала исте податке 2006. 2007. и 2008. године,

- обавезу из члана 16. Закона о финансирању политичких странака, испуниле само **четири** политичке странке, које су објавиле завршне рачуне за 2008. годину и друге Законом прописане извештаје у "Службеном гласнику" Републике Србије,

- једна политичка странка је примила прилог од јавне установе, који је према члану 6. Закона, у обавези да пренесе на рачун буџета Републике Србије у року од десет дана од дана пријема,

- због непрецизности одредбе члана 5. став 4. Закона о финансирању политичких странака и недостатка података од стране Републичког завода за статистику када је у питању примена наведене одредбе Закона, утврђено ограничење за укупан износ прилога који правна и физичка лица према Закону могу да дају политичким странкама је условно, па самим тим и прекорачење тих износа.

- Закон о финансирању политичких странака **не садржи рок** до када је политичка странка дужна да Одбору за финансије достави завршни рачун, извештај о прилозима који прелазе износ од 6.000 динара и извештај о имовини. Рок је битан елемент захтева за покретање прекршајног поступка (видети тач. 2.5. Извештаја).

- Немогуће је применити одредбе члана 18. Закона, због непостојања рокова, као и спровођење прекршајних пријава против политичких странака надлежним органима и процесуирање истих, узимајући у обзир Мишљење Министарства правде – Сектора за нормативне послове, од 28. априла 2006. године број 011-00-32/2006-05, да “Одбор за финансије Народне скупштине није овлашћен за покретање прекршајног поступка за прекршаје предвиђене Законом о финансирању политичких странака, будући да се ради о сталном радном телу Народне скупштине, а не органу или организацији која врши јавна овлашћења у смислу члана 176. Закона о прекршајима”.

### **8.5.1. Казнена политика**

Од укупно 377 регистрованих политичких организација, њих **268 није доставило ниједан извештај предвиђен Законом за 2003. годину:**

- 161 политичка организација није доставила ниједан извештај;
- 72 дописа упућена политичким организацијама је враћено са назнаком «прималац непознат»;
- 22 дописа упућена политичким организацијама је враћено са назнаком «прималац одсељен»;
- 13 дописа упућена политичким организацијама је враћено са територије Косова и Метохије, због примене Резолуције УН 1244.

За политичке странке надлежни органи за прекршаје донели су решења по основу захтева за покретање прекршајног поступка, у периоду од 18. јануара 2006. године до 6. новембра 2008. године. Донето је укупно 20 решења којима се обуставља прекршајни поступак због апсолутне застарелости за даље вођење прекршајног поступка или одбацује захтев за покретање прекршајног поступка због релативне застарелости за покретање прекршајног поступка. **НИЈЕДНА НИЈЕ КАЖЊЕНА.**

#### Студија случаја прекршаја у јавној набавци

Записником о контроли материјално финансијског пословања, законите и наменске употребе средстава код буџетског корисника од 05.03.2004. утврђене су неправилности, због којих је поднет Захтев за покретање прекршајног поступка од 20.05.2004. Општинском органу за прекршаје.

Судија за прекршаје Општинског органа за прекршаје је 12.12.2005. донео првостепено решење, којим је окривљени проглашен одговорним за три прекршаја и кажњен новчаном казном од 19.000,00 динара.

Веће за прекршаје је 03.03.2006. донело другостепено Решење, којим се првостепено решење Општинског органа за прекршаје делимично укида, преиначује, а жалба окривљеног делимично одбија као неоснована, а предмет враћа првостепеном органу на поновни поступак и одлучивање.

Судија за прекршаје Општинског органа за прекршаје је 11.12.2006. донео решење којим се обуставља прекршајни поступак против окривљеног, јер је наступила застарелост за вођење прекршајног поступка.

#### Студија случаја препорука у процесу јавних набавки

На основу усаглашеног Плана активности о поступању по предложеним препорукама, субјект ревизије је доставио Интерној ревизији Обавештење о примени препорука из Извештаја ревизије од 26.06.2006. са приложеним доказима, као и образложење за продужење рока неизвршених препорука. Није извршена препорука која предвиђа процедуру да чланови комисија за јавне набавке потписују изјаву о непристрасности, приликом сваког поступка јавне набавке (да нису у блиским родбинским везама са понуђачем, да не раде у «дослуху» са понуђачем, односно да не сарађују са понуђачима), за коју је претходно утврђен рок "одмах" и задужен Одсек за инвестиције и јавне набавке. Предложено је продужење рока извршења ове препоруке.

У одговору Интерне ревизије је наведено следеће:

1. Чланом 17. Закона о јавним набавкама су уређена антикорупцијска правила. Наручиоци имају могућност да обезбеде да не дође до корупцијског понашања било ког учесника у поступку и то путем:

- писмених изјава председника и чланова комисије за јавну набавку (комисија за стучну оцену понуда) о непристрасности, поштеност и савесност извршавању обавеза, чувању информација и података из конкурсне документације, поштовању принципа поштеног надметања,

- упозорења запосленима који долазе у контакт са документацијом у поступку јавне набавке да су обавезни да чувају тајност поверених им података,

- успостављањем процедуре за понашање органа и лица у буџетском кориснику, која се баве пословима јавних набавки и уговарања, у вези са примањем поклона и стицања друге користи од пословног партнера, органа, организација и појединаца у земљи или иностранству, саставу и начин одређивања комисија за набавку, захтевана стручност и број чланова комисије, обим задатака и начин усклађивања разлика у мишљењима чланова комисије, орган и начин давања мишљења о правним аспектима уговора.

2. Националном стратегијом за борбу против корупције, у делу 3. Систем државне управе, предвиђено је:

- успостављање ефикасног система контроле и одговорности службеника органа управе,
- доношење кодекса понашања службеника органа управе и јавних служби, уз обавезно прописивање забране коруптивног понашања и обезбеђивање његове делотворности,
- уређивање правила о спречавању сукоба интереса, примању поклона и заштити службених информација.

3. Стога сматрамо да, из свих претходно наведених разлога, за успостављање система интерне контроле у Министарству, чији је циљ да обезбеди:

- 1) примену закона, прописа, правила и процедура;
- 2) успешно пословање;

- 3) економично, ефикасно и наменско коришћење средстава;
- 4) чување средстава и улагања од губитака, укључујући и од превара, неправилности и корупције;
- 5) интегритет и поузданост информација, рачуна и података, кроз систем процедура и одговорности свих лица укључених у финансијске и пословне процесе директних и индиректних корисника буџетских средстава, није ефикасно и економично, а ни сврсисходно, даље одлагање извршења наведене препоруке.

### **8.5.2. Финансијско управљање и контрола као систем процедура и одговорности свих лица укључених у финансијске и пословне процесе**

Развијен систем одговорности представља *conditio sine qua non* успешног развоја сваке друштвене заједнице. У државној управи, одговорност има посебан значај. Цео систем одговорности — иначе веома разуђен и сложен, није довољно познат ширем кругу државних службеника не само због његове комплексности, већ и због динамике његових промена. Зато је потребно да се свеобухватно презентира казнена одговорност у нашем важећем законодавству, превасходно у области државне управе, и то, пре свега, ради остваривања његових превентивних ефеката.

При томе, треба имати у виду то да се остваривањем одговорности обезбеђују и штите не само групни и заједнички друштвени интереси већ и конкретна — индивидуална права грађана и пореских обвезника.

За почетак, треба обрадити појам и врсте одговорности, чиме би се олакшало схватање многобројних норми о одговорности у важећим законодавним актима. Посебно треба нагласити битне карактеристике кривичне, материјалне (грађанске), дисциплинске и прекршајне одговорности. На овај начин би се створили основни предуслови за успешну борбу против корупције и враћање поверења грађана – пореских обвезника у државне институције Републике Србије.

## **9. ПРИМЕНА АНТИКОРУПЦИЈСКИХ ЗАКОНА**

За успешну и квалитетну борбу против корупције неопходна је политичка воља државе која се, осим у материјалној помоћи, најочигледније може показати применом антикорупцијских закона који су донети у претходних неколико година. У томе велику улогу има и јавност, медији и цивилно друштво, који сталним инсистирањем на доследној примени казних (прекршајних) одредби треба и могу да покрећу носиоце јавних функција на увођење добре праксе и поштовања закона. Медији су и до сада указивали на очигледна неправилна понашања углавном највиших функционера, али у тим случајевима у највећем броју случајева није долазило до адекватних санкција, које су прописане законом. Такође, медији углавном не прате случајеве до краја, до санкције односно поједини се забораве након неколико дана интензивног појављивања у медијима. О новинама у области антикорупцијског законодавства и о досадашњој и увођењу нове праксе невладин организација Транспарентност Србија (ТС) организовала је низ семинара током новембра и децембра 2009. године у десетак градова у Србији. Циљ тих семинара био је да представницима медија и невладиних организација укаже на које све начине могу да инсистирају на примени законских одредби, пре свега када је реч о прописаним санкцијама.



Експерти ТС су покушали да упознају посленике јавне речи на који начин да препознају кршење закона, а слични семинари одржани су и за тужиоце и заменике тужиоца који су надлежни за подношење прекршајних пријава. Реч је о Закону о Агенцији за борбу против корупције, Закону о финансирању политичких странака, Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Закону о буџетском систему и Закону о јавним набавкама.

Програмски директор ТС Немања Ненадић каже да је та организација која је усмерена на борбу против корупције учила потребу да се посвети додатна пажња управо санкцијама из антикорупцијских прописа, након што је у досадашњем праћењу промене ових закона утврђено да се ти поступци изузетно ретко воде.

"Зато смо паралелно радили са јавним тужиоцима који су увек овлашћени да покрену прекршајни поступак, ма о којем закону да је реч. Међутим, с обзиром на то да тужиоци ретко самостално испитују да ли има елемената за прекршајно гоњење, радили смо и са новинарима и са представницима цивилног друштва како бисмо им указали на то који све прекршаји постоје и како би се и они више укључили више у активно праћење примене ових закона", навео је Ненадић.

Према његовим речима, време у коме су се одржавали семинари било је с једне стране непогодно - због реорганизације тужилачке мреже и избора нових људи што је фактор који отежава успешност, али с друге стране актуелност никада није била већа јер је од 1. јануара почела примена Закона о Агенцији за борбу против корупције који доноси битне новине - кривично дело и прекршаје за кршења закона за која су раније стајале само мере политичко-правне природе, мере јавне и нејавне опомене.

Поред надзора над контролом спровођења Националне стратегије за борбу против корупције и Акционог плана, у надлежности Агенције је покретање поступка и изрицање мера због повреда закона, решавање о сукобу интереса, контрола финансирања политичких партија, водјење регистра функционера и регистра имовине и прихода функционера.

**Законом о агенцији за борбу против корупције** непријављивање имовине или давање лажних података о имовини је кривично дело за које је запређена казна затвора у трајању од шест месеци до пет година. Функционеру који је осуђен на казну затвора за то кривично дело, престаје радни однос и забрањено му је стицање јавне функције у року од десет година, од дана правоснажности пресуде. То је велика новина у односу до 1. јануара важећи Закон о спречавању сукоба интереса при вршењу јавне функције. Агенција води регистар функционера и регистар имовине и прихода функционера и има надлежност да проверава благовременост подношења извештаја и тачност и потпуност података. За поједине категорије функционера, обавезна је да провера, а у том послу може да затражи од надлежних органа да прибаве податке од финансијских организација, привредних друштава и других лица. Поред по службеној дужности, Агенција може да проверава да ли постоји повреда закона и на основу пријаве правног и физичког лица. И управо у том делу може да помогне ангажовање медија и цивилног друштва.

Прописане су и новчане казне за повреде закона које се односе на област сукоба интереса. Законом је забрањено да функционер врши више јавних функција, осим уз сагласност Агенције, или ако је законом или другим прописом обавезан да врши више функција. Уколико прекрши ту одредбу каснија функција му престаје по сили закона и запређена му је новчана казна. Новчане санкције прописане су и уколико функционер користи јавне ресурсе и скупове на којима учествује и сусрете

које има у својству функционера за промоцију политичких странака. Такође је дужан да увек недвосмислено предочи саговорницима и јавности да ли износи став органа у којем врши јавну функцију или став политичке странке. То значи да министри и други високи државни службеници не би смели да иду на страначке скупове у возилима државних институција и органа, као и да не би смели да користе државне ресурсе за обављање страначких послова.

Функционеру је забрањено да обавља други посао за време вршења јавне функције која захтева заснивање радног односа, а уколико Агенција утврди да је у сукобу интереса, одредјује му рок у којем је дужан да престане са обављањем тог посла, односно делатности. Закон такође обавезује функционера да осам дана по ступању на дужност писмено обавести претпостављеног и Агенцију о сумњи у постојање сукоба интереса или о сукобу интереса који он или са њим повезано лице има. Забрањено му је и да за време јавне функције оснује привредно друштво, односно јавну службу и да започне обављање самосталне делатности. Уколико их има, функционер је дужан да у року од 30 дана од дана избора, пренесе управљачка права на друго лице, које није повезано лице. Такође су прописане новчане казне за правно лице уколико заснује радни однос или пословно сарађује са функционером коме је престала јавна функција без сагласности Агенције. Функционер је дужан да на рачун буџета уплати сваки имовинску корист коју је стекао обављајући другу функцију, посао или делатност, у супротности за законом.

Председник Републичког одбора за решавање сукоба интереса Слободан Бељански изјавио је, на крају мандата тог независног тела, да су функционери на вишим функцијама пружали већи отпор одлукама тог Одбора него они на нижим функцијама. Он је оценио је да би било нормално да су функционери поштовали одлуке Одбора, иако оне немају принудни карактер. "Одбијање функционера да се повинују мерама Одбора био је свакако врло лош путоказ", казао је Бељански и навео да ни Скупштина Србије није нашла за сходно да у протекле четири године разматра било који годишњи извештај Одбора. Он је рекао да се и Влада Србије у једном случају оглушила о решење Одбора о томе да су два државна секретара повредила закон. "Влада није рекла: 'Јесте, повредили су закон, али су нам потребни и заслужили су да ту остану. Не, Влада је тада рекла да они нису повредили закон и тиме дезавуисала Одбор као орган", навео је Бељански.

Реч је о одлуци Републичког одбора за решавање о сукобу интереса од 15. априла 2009. којом је препоручио да државни секретари Слободан Хомен и Небојша Ћирић буду разрешени због утицања на судску власт и повреде Закона о спречавању сукоба интереса. Крајем марта медији су објавили да је државни секретар у Министарству економије Небојша Ћирић проследио Министарству правде допис у коме се тражи да судови прекину сва суђења и замрзну извршења правоснажних судских одлука које се тичу радних односа. Хомен, државни секретар у Министарству правде, тај допис је проследио Врховном суду, а он га је проследио свим судовима. Ћирић је после тврдио да је само желео да обавести владу и министарству о проблемима у предузећима и да је тражио да се размотри могућност да се у 2009. години због економске кризе обуставе извршења судских пресуда у радним споровима. Хомен је изјавио да је допис био један од многих која стижу и да га је само проследио у Врховни суд. Из Врховног суда саопштено је да судије неће поступати по том захтеву и да је прослеђен како би се судије обавестиле о недопустивом покушају мешања дела извршне власти у судску надлежност. Републички одбор за решавање о сукобу интереса закључио је међутим да су Хомен и Ћирић прекршили члан 6. закона, који прописује да је

функционеру "забрањено да јавну функцију користи да би утицањем на одлуку законодавне, извршне или судске власти остварио корист себи или другом, стекао неко право или погодност, закључио правни посао или на било који начин интересно погодовао себи или другом".

Новина у понашању медија је поступак троје новинара дневника Политика који су средином децембра прошле године поднели Одбору за решавање сукоба интереса пријаву против премијера Мирка Цветковића због сумње да је у сукобу интереса јер предузеће у ком држава има већинско власништво послује с приватном фирмом у којој је он сувласник. Новинари Маријана Милосављевић, Драгана Матовић и Владимир Радомировић саопштили су да је Ауторска агенција, предузеће у ком Цветковић има акције, потписала уговор о сарадњи с предузећем Политика новине и магацини. Руководство Политике, наводи се у саопштењу, пренело је хонорарним сарадницима да сарадњу могу да наставе само ако пристану да потпишу појединачне уговоре са Ауторском агенцијом. Политика новине и магацини заједничко је предузеће Политике а.д. и немачког WAZ Mediengruppe, који имају по 50 одсто акција. Држава Србија је већински власник Политике а.д. и она преко Владе поставља чланове Управног одбора и одлучује о избору генералног директора предузећа Политика новине и магацини и главног и одговорног уредника листа Политика. Према подацима из Централног регистра хартија од вредности, власник више од 70 одсто акција Политике а.д. држава Србија 31,06 одсто акција, Акцијски фонд 21,26 одсто, Електропривреда Србије 12,12 и Фонд пензијско-инвалидског осигурања 4,33. У Централном регистру хартија од вредности, наводе новинари, као један од власника Ауторске агенције наведен је Мирко Цветковић, који има 5,62 одсто акција. "Сматрамо да је уговором о сарадњи предузећа Политика новине и магацини и Ауторске агенције прекршен Закон о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција тиме што је фирма под претежним утицајем Владе поверила посао фирми у којој председник Владе има акције", наводе новинари Политике.

Након писања медија почетком јула прошле године, Републички одбор за спречавање сукоба интереса је 26. август 2009. изрекао меру нејавног упозорења председници Скупштине Србије Славици Ђукић Дејановић због повреде Закона о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција и дао јој рок од 15 дана да их отклони, што је она и учинила. Мера нејавног упозорења Славици Ђукић Дејановић изречена је због повреде члана 4. став 1 и 2 и члана 5. став 2 Закона о спречавању сукоба интереса, која је почињена закључењем уговора о делу и уговора о пословно-техничкој сарадњи са АД "Галеника". Републички одбор није нашао да постоји и повреда члана 13 Закона о спречавању сукоба интереса која се односи на непријављивање података о изворима прихода функционера, пише у саопштењу са седнице одбора. У одлуци се наводи да је Славица Ђукић Дејановић, на јавној функцији председнице Народне скупштине, поступила супротно одредби члана 4. став 1. и 2. и члана 5. став 2. Закона о спречавању сукоба интереса, на тај начин што истовремено, уз функцију председнице Народне скупштине, уз накнаду пружа саветодавне услуге привредном друштву за производњу лекова "Галеника" а.д. Она тиме крши обавезе функционера да одржава поверење грађана у савесно и одговорно обављање јавне функције и да не буде ни у каквом односу зависности према лицима која би могла утицати на њену непристрасност, па јој се изриче мера нејавног упозорења, пише у одлуци.

Такође, после објављивања информације у медијима, Републички одбор је покренуо поступак против саветника председника Србије Небојше Крстића. Тај

поступак је обустављен 28. Децембра, јер је одбор проценио да су учињене повреде од малог значаја и нису утицале на обављање јавне функције. Оцењено је да је Крстић је повредио закона тиме што није обавестио ту институцију о томе да је предузећу које је у његовом власништву променио име и да пренос управљачких права који је извршен, није доследно поштован. Из разлога целисходности, поступак је обустављен, јер је Одбор оценио да се ради о повредама које су малог значаја, које нису утицале на обављање јавне функције и које је сам функционер благовремено отклонио. Одбор је раније, 4. Новембра, донео закључак да постоји сумња да је Крстић повредио одредбу закона која се односи на преношење управљачких права у предузећу, које му је уручено 17. новембра и у коме му је дат рок од 15 дана да пренесе права и о томе обавести Одбор.

Републички одбор, чије је надлежности од почетка ове године преузела Агенција препоручио је 15. јула заменику градоначелника Београда Милану Кркобабићу да поднесе оставку на ту функцију због неподношења извештаја о имовини и приходима. Међутим, Кркобабић није поступио по тој одлуци. Због кумулације функција одбор је покренуо поступак против члана београдског Градског већа Горана Крецловића који је и председник Управног одбора Агенције за лекове и медицинска средства, кога је матична странка Г 17 плус разрешила након одлуке Републичког одбора. Г 17 плус је саопштио да је разрешио дужности укупно 28 функционера за које је утврђено да су били у сукобу интереса, а председник Дисциплинске комисије те партије Жељко Ивањи позвао је и друге странке да прате пример Г17 плус. "Свако ко не буде поступио по том решењу и закону о Агенцији за борбу против корупције који ступа на снагу од 1. јануара биће разрешен функције, а дисциплински поступак против таквих биће завршен искључењем из странке", казао је председник Дисциплинске комисије Г 17 плус и изразио очекиваће да ће Агенција за борбу против корупције бити врло, врло оштра у примени оних санкција које јој стоје на располагању.

Министарка правде Снежана Маловић је девет месеци, паралелно с обављањем државне функције, била и члан Републичке изборне комисије, где је на име накнада из РИК у 2008. години узела 2.040.844 динара. Она је дала оставку у РИК након одлуке Републичког одбора да министар не може да буде и члан РИК истовремено. Истовремено је оставку поднело још 10 чланова РИК из ДС, међу којима и председница РИК Соња Бркић која је истовремено и судија Врховног суда Србије, што су такође неспојиве функције. Маловић је потом уплатила 2.040.844 динара на рачун Управе за трезор Министарства финансија. Снежана Маловић је први државни функционер који је после реакције јавности и медија вратио новац који је добио у РИК-у. Директор Управе за трезор Иван Маричић потврдио је да је уплата министарке Маловић стигла.

Међутим, и новоизабрани председник РИК-а је у могућем сукобу интереса Предраг Гргић обавља функцију председника Управног одбора Србијасга, и у јавности је већ почело да се спекулише да је његовим избором у РИК-у још једном прекршен Закон о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција, те се чека коментар Републичког одбора за решавање о сукобу интереса. Предраг Гргић је и једно од имена које се појављивало у медијима током случаја бившег градоначелника Зрењанина, и Гргићевог страначког колеге, Горана Кнежевића, који га је означио у својој одбрани, објашњавајући порекло новца пронађеног у сефовима Војвођанске банке пред Специјалним судом у Београду, као једну од особа које су имале приступ војвођанском сефу Демократске странке, и које су са њим прикупљале новац за рад те странке, те због тога имале и увид у финансије ДС-а.

Сви они који су се 1. јануара "затекли" на више функција, имају рок од 90 дана да се одреде коју ће од њих наставити да обављају и да о томе обавесте Агенцију. Медији су последњих месеци наводили да су у сукобу интереса министар за енергетику Петар Шкундрић, који је у исто време и председник Скупштине акционара НИС-а, као и народни посланици који су и градоначелници Јагодине и Крагујевца, Драган Марковић и Верољуб Стевановић. Драган Марковић Палма и Верољуб Стевановић су посланици и градоначелници Јагодине и Крагујевца и небројено пута до сада су рекли да неће послушати Одбор за решавање сукоба интереса који тражи да се одрекну једне од функција. У Агенцији за борбу против корупције тврде да ће следеће године то морати да ураде јер Агенција има извршне моћи. Такође, Саша Миленић, посланик и председник Скупштине града Крагујевца, професор Прве крагујевачке гимназије и потпредседник странке, одбија да се одрекне неке од функција, плату добија у Скупштини града Крагујевца, док у српском парламенту прима паушал. Одбор за решавање о сукобу интереса покренуо је, након писања медија, поступак против министра Петра Шкундрића, јер је закључено да се налази на две функције које су неспојиве. Осим што је министар енергетике, Шкундрић је и председник Скупштине акционара НИС-а, сада приватизованог предузећа, које је у надлежности баш његовог министарства. По ком основу је министар енергетике Петар Шкундрић постављен за председника Скупштине акционара НИС-а, и након продаје тог предузећа Русима, Одбор за решавање о сукобу интереса покушао је да сазна од Владе Србије. Стигао је одговор да таква одлука Владе не постоји, а такође, не постоји ни закон према којем би министар енергетике аутоматски био и постављен на поменуту функцију у НИС-у. Одбор је зато узвратио дописом Министарству енергетике да покреће поступак против министра Шкундрића. Две функције које обавља могу да буду у односу зависности. У Министарству енергетике међутим тврде да постоји закључак Владе којим се министар Шкундрић овлашћује да буде представник Србије у Скупштини акционара НИС-а. Душан Бајатовић, функционер СПС, посланик и директор „Србијагаса“, мораће такође до краја марта да изабере једну од две функције које жели да обавља. И Сулејман Угљанин, министар без портфеља и директор Канцеларије за развој региона, мораће да се одрекну бар једне функције.

Карактеристичан пример који илуструје разлику између досадашњег Закон о спречавању сукоба интереса и Закон о Агенцији јесте случај директора Републичког хидрометеоролошког завода. У јулу 2009. године Републички одбор препоручио је влади да га разреши јер је у јуну 2008. и јануару 2009. године закључио уговоре о обављању повремених послова са својом супругом Мирјаном Арсенович-Дацић.

Тиме је интересно погодовао лицу које је с њим повезано и довео у сумњу поверење грађана у савесно и одговорно обављање послова на положају, наведено је у одлуци Републичког одбора.

Влада се, очекивано, није изјашњавала о том случају, а представници владајуће коалиције нису желели да се изјашњавају о овом случају. Новинари су успели једино да добију изјаву посланика Г17 плус Жељка Ивањија да ће подржати смену Дацића. "Неспорно је да би Влада Србије која је Дацића именовала на ту функцију морала да поступи по препоруци Републичког одбора за решавање сукоба интереса. Неспорно је да је у овом случају дошло до кршења закона и да треба подржати смену директора", казао је Ивањи агенцији Бета. Влада се међутим није изјашњавала, а у Г17 плус су, на питање да ли су иницирали расправу о Дацићу на

влади, незванично рекли да ће подржати смену, али да никада нису саопштили да ће је иницирати. Дацић је, такође незванично, кадар ДС-а и реч је о карактеристичном избегавању међустраничног уплитања у ресоре. ДС је избегла да прича на ту тему, није предложила расправу о Дацићу, а нико други то није желео да уради да се не би замерао ДС-у. Сви су за борбу против корупције, али нико не стиже да отвори расправу о једној смени. По новом Закону Влада је дужна да се изјасни о иницијативи Агенције за смену и обавести је о томе у року од 60 дана, а јавност може да добије одговор ко је гласао за смену. Закон, међутим, не прописује казну за кршење те обавезе.

Директорка Агенције за борбу против корупције Зорана Марковић казала је да закон даје могућност Агенцији да подноси прекршајне пријаве и да ће то сигурно бити и чињено, уколико се пре тога исцрпе друге мере предвиђене законом, као што препоруке и упозорења. "Прекршајне пријаве су најтежа повреда Закона и казне које су предвиђене иду и до милион динара за правно лице које запосли функционера без сагласности Агенције, у складу са одредбама закона", казала је Марковић и нагласила да, иако је и раније било прекршајних одредби у антикорупцијским законима, није било прекршајних поступака. Она је истакла да ће Агенција подносити прекршајне пријаве прекршајном суду и заступати их и пратити, али да казне које су прописане законом може да изриче само прекршајни суд.

"Очекујемо да прекршајни судови сада, након реорганизације правосуђа, на потпуно нов и другачији начин почну да примењују прописане прекршајне одредбе и да пријаве не доживе судбину да буду одбачене или заташкане", казала је Марковић и истакла да ће се то видети уколико буде прекршајних пријава за кршење Закона о финансирању политичких странака.

Најзначајнија новина у примени **Закона о финансирању политичких странака** јесте могућност изрицања санкција за странке које буду правоснажно кажњене за прекршај - оне губе право на средства из јавних извора за наредну календарску годину. То је веома строга казна која би могла да натера странке да поштују закон и учине јавним и доступним своје финансије. Наиме, странке сада добијају значајна средства из буџета за финансирање редовног рада, сразмерно броју посланика, односно одборника које имају.

И до сада је та одредба постојала али ниједна странка није правоснажно кажњена из два разлога – закон није прописивао рок за подношење годишњих извештаја те није било основа за покретање поступка због пробијања непостојећег рока, а због неподношења извештаја о финансирању кампање или пробијања 10-дневног рока за подношење извештаја поднета је само једна једина прекршајна пријава (против Странке за Санџак) и то након истека рока апсолутног застаревања. Већ после локалних избора одржаних крајем 2009. године у Врбасу и Вождовцу јасно је да ће ако Агенција буде примењивала и овакав недоречен закон бити простора за кажњавање странака и за увођење реда у ту област.

До сада су закон примењивали, односно избегавали да примењују, скупштински Одбор за финансије и РИК. Чланови РИК-а, изабрани на предлог странака у то тело, у 2008. години заједно су добили 77,2 милиона динара на име накнада за рад у том телу. У тој години није поднета ниједна прекршајна пријава због кршења закона, а организовани су избори за шефа државе, били су парламентарни, покрајински и локални избори.

Нови **Закон о прекршајима** јавне тужиоце ставља у положај странке у поступку и даје већу могућност оштећеном да сам покрене прекршајни поступак.

"Наиме до сада су оштећени наилазили на непремостиву препреку јер су органи за прекршаје од њих тражили да наведу адресу и друге личне податке о одговорном лицу у државном органу, а то више неће морати да чине", рекао је програмски директор Транспарентности Србија Немања Ненадић и изразио очекивање да ће ускоро бити стварне контроле финансирања политичких странака, што би, како је навео, требало да удахне живот и прекршајним нормама које се тамо налазе.

Недавно усвојене измене **Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја** такође уводе нове прекршаје за кршење законских одредби. Такође је контрола над спровођењем закона пренета у надлежност Министарства за државну управу и локалну самоуправу, уместо министарства надлежног за информисање. Међутим, како је истакао повереник за информације од јавног значаја Родољуб Шабић, новчане казне за кршење одредбама овог закона су остале готово симболичне - највећа је 50.000 динара, у односу на друге антикорупцијске законе. Иако су мале, казне су до сада изрицане изузетно ретко и очекујем да ће се ситуација променити након што је посао контроле спровођења закона прешао и надлежност Министарства за државну управу и локалну самоуправу, казао је Шабић и навео да су створени бољи услови имајући у виду чињеницу да то министарство има управну инспекцију, за разлику од Министарства културе. Шабић је рекао да се, након заштравања питања одговорности овлашћеног лица у органу власти, могу очекивати и бољи резултати у примени закона. Као велики и озбиљан проблем, Шабић је навео неизвршавање одлука повереника, за шта је одговорна Влада Србије, а још се ниједном није десило да је реаговала и омогућила извршење. "То је озбиљан проблем који може да угрози ефекте овог закона", рекао је Шабић.

Закон даје право грађанима да добију информацију од јавног значаја и да могу да се обрате поверенику и поднесу жалбу уколико у прописаном законском року не добију затражену информацију.

Последње измене закона донеле су још две новине – уместо овлашћеног лица, за кршење закона кажњава се одговорно лице, тако да се неће дешавати да, на пример, за нечињење или одбијање да се издају информације, казну плаћа службеник коме је „запало“ да уз друге дужности брине за поступање по захтевима, док шеф, начелник или министар који ограничава приступ не сноси одговорност. Такође, прописан је рок за подношење извештаја о примени закона – то је 20. јануар текуће године са подацима о примени током претходне године.

Примедбе које су изношене на семинарима показују да новинари, представници цивилног друштва, као ни тужиоци, до сада нису били спремни да искористе сва правна средства која им стоје на располагању или да са тиме упознају надлежне државне органе. Основна препорука новинарима зато јесте да, када истражују спровођење неког од ових закона, не стану на пола пута, него да испитају случај до краја, да ли су покренути прекршајни и други поступци због уочених облика кршења закона и посебно да испитају да ли је јавно тужилаштво обавило своје посао, што ће бити и један вид теста способности нове тужилачке мреже да одговори својим задацима.

Међутим, чак и ако координације нема, низ малих корака може извести систем из стања мировања и довести до резултата. Ако је директан притисак медија и јавности на носиоце јавних функција недовољан, посредан притисак, преко

правосуђа и органе задужених за спровођење закона (овлашћених за подношење прекршајних пријава – попут инспекцијских служби, органа министарстава, независних тела и органа) и казне могу да доведу до преиспитивања организације у органима јавне власти и квалитетније примене односно поштовања закона.



## Садржај

О корупцији	4
1. Појам корупције	4
1.1. Језичко значење	4
1.2. Покушаји одређивања појма	4
1.3. Елементи дефиниције	5
1.4. Законско одређење појма корупције у Србији	8
1.5. Елементи законске дефиниције	10
2. Узроци корупције	11
2.1. Тржишни (економски) узроци корупције	11
2.2. Узроци корупције у вези са личном, групном и општом етиком	12
2.3. Узроци корупције који проистичу из одређене културе	13
2.4. Узроци који произлазе из одлика државног, друштвеног и привредног система	13
3. Начини борбе против корупције	14
3.1. Превентива – Репресија - Едукација	14
3.2. Слободан приступ информацијама	15
3.3. Спречавање корупције и избор представника народа	16
3.4. Сукоб интереса и контрола имовине	16
3.5. Регулисано лобирање	17
3.6. Механизми за притужбе	18
3.7. Јавне набавке	18
3.8. Дозволе и одобрења	19
3.9. Антикорупцијски органи	19
4. Корупција у Кривичном закону Србије	20
4.1. Новине у Кривичном закону Републике Србије	21
4.2. Кривична дела корупције и прекршаји	21
4.3. Значај гоњења прекршаја	22
4.3.1. Ко може да покрене прекршајни поступак?	22
4.4. Закон о Агенцији за борбу против корупције	25
4.5. Закон о јавним набавкама	27
4.6. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја	30
4.7. Закон о финансирању политичких странака	34
4.7.1. Последице прекршајног санкционисања политичких странака	38
5. Улога јавног тужиоца у прекршајном поступку	39
5.1. Појам прекршаја и поступање јавног тужиоца	39
5.2. Покретање прекршајног поступка	40
5.3. Жалба на решење	41
5.4. Ванредни правни лекови	42
5.4.1. Понављање прекршајног поступка	42
5.4.2. Захтев за заштиту законитости	43
5.5. Закон о прекршајима	43
6. Нове надлежности тужилаштва за организовани криминал	44
6.1. Уводни део	44
6.2. Закон о агенцији за борбу против корупције	48
6.3. Улога јавног тужиоца у покретању и поступању у прекршајним поступцима	49

<b>7. Најчешће злоупотребе важећих прописа из области јавних набавки</b> . . . . .	50
<b>8. Прекршаји из Закона о буџетском систему и Закона о финансирању политичких странака и њихова примена</b> . . . . .	59
<b>8.1. Врсте корупције</b> . . . . .	59
<b>8.2. Узроци корупције</b> . . . . .	60
<b>8.3. Последице корупције</b> . . . . .	61
<b>8.4. Одредбе Закона о буџетском систему о надзору</b> . . . . .	61
<b>8.4.1. Интерна ревизија</b> . . . . .	61
<b>8.4.2. Буџетска инспекција</b> . . . . .	64
<b>8.4.3. Практично спровођење контроле јавних набавки</b> . . . . .	68
<b>8.4.4. Неотклањање пропуста и неизвршавање решења</b> . . . . .	69
<b>8.5. Закон о финансирању политичких странака</b> . . . . .	69
<b>8.5.1. Казнена политика</b> . . . . .	70
<b>8.5.2. Финансијско управљање и контрола</b> . . . . .	72
<b>9. Примена антикорупцијских закона</b> . . . . .	72