



## **Поступање прекршајних судова у вези са применом превентивних антикорупцијских закона**

Сви превентивни антикорупцијски закони садрже одредбе о прекршајној одговорности. Прекршајна одговорност има другачију природу од кривичне. Наиме, за прекршајну одговорност ће најчешће бити довољно да је прекршена нека обавеза прописана законом а лице које је било дужно да ту обавезу испуни ће одговарати било да је пропуст начињен случајно, грубом непажњом или са одређеном намером.

Уколико је пак постојала намера да се учини радња којом се неке доноси противзаконита корист или неком наноси штета или теже оштећују нечија права, уместо прекршајног би требало водити кривични поступак (нпр. за злоупотребу службеног положаја). Међутим, у највећем броју случајева органи на основу чијих захтева се покрећу прекршајни поступци нису овлашћени да утврђују да ли постоје елементи кривичне одговорности починилаца.

Прекршајни поступци се, на основу Закона о прекршајима, покрећу на основу захтева који надлежном прекршајном суду могу поднети јавни тужилац, орган који врши надзор над спровођењем закона у којем је прекршај прописан (најчешће министарства) или оштећени. Рок застаривања је по правилу једна година од дана када је прекршај почињен, али може бити и дужи ако је тако прописано (нпр. за Закон о буџетском систему).

Полазна хипотеза, коју је ово истраживање потврдило, била је да је стварни број случајева кршења закона далеко већи од броја случајева који се воде пред прекршајним судовима.

### **Табела број 1: Број поступака прекршајних судова због кршења антикорупцијских прописа у 2010. и 2011.**

<b>Седиште прекршајног суда</b>	<b>УКУПНО поступака за прекршаје из четири антикорупцијска закона</b>
Београд	16
Суботица	5
Младеновац	2
Ниш	35
Прокупље	3
Смедерево	3
Крушевац	10
Аранђеловац	1
Пожаревац	13



Обреновац	3
Пријеполје	1
Нови Сад	12
Лесковац	17
Сјеница	2
Неготин	4
Параћин	7
Пирот	7
Лозница	2
Рашка	1
Панчево	5
Косовска Митровица	1
Ваљево	0
Пожаревац	1
Крагујевац	7
Лазаревац	6
Јагодина	2
Сомбор	4
Бечеј	2
Шабац	7
Нови Пазар	0
Сремска Митровица	3
Рума	0
Кикинда	2
Краљево	1
Зрењанин	1
Ужице	0
<b>Укупно</b>	<b>186</b>

Како се из табеле број 1. може видети, у току две године посматрања пред прекршајним судовима се водило свега 186 поступака због кршења одредаба антикорупцијских прописа, а у многим судовима за прекршаје није било ни једног оваквог поступка. Разлог за овако мали број случајева треба тражити пре свега у лоше осмишљеним механизмима надзора над применом одређених прописа, незаинтересованости оштећених и јавних тужилаца да



## ТРАНСПАРЕНТНОСТ СРБИЈА

Адреса: Бул. деспота Стефана  
(29. Новембра) 36 / I  
11000 Београд, Србија  
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27  
Факс: (+ 381 11) 322 81 96  
е-mail: [ts@transparentnost.org.rs](mailto:ts@transparentnost.org.rs)  
[www.transparentnost.org.rs](http://www.transparentnost.org.rs)

---

покрећу ове поступке и брзим наступањем застарелости, што ће бити ближе објашњено на примеру појединих закона.

Међу појединим судовима највише одлука је било у Нишу, а затим у Београду, Лесковцу, Новом Саду и Крушевцу, а поједини нису имали ни један случај поступања због повреде ових закона.



## Закон о слободном приступу информацијама

Поступци су покретани због кршења следећих одредаба Закона:

- Члан 16, који се односи на непоступање по захтеву тражилаца
- Члан 18, који се односи на достављање копије документа у траженом облику.
- члан 38, који се односи на одређивање овлашћеног лица и предузимање мера за заштиту носача информација
- члан 39, који се односи на објављивање информатора о раду
- члан 43, који се односи на подношење годишњег извештаја Поверенику

У табели су приказани подаци о броју прекршајних поступака који су покренути због кршења појединих одредаба Закона (црвени број означава број случајева у којима је одређени прекршај био поменут поред још неког).

**Табела број 2: Прекршајни поступци због кршења Закона о слободном приступу информацијама**

Град	члан 16	члан 18	члан 38	члан 48	члан 45	члан 46	члан 43	члан 39
БГ	1	7	2	1			3	
СУ				2				
МЛ								
НИ					4		7	2
ПК				1			2	1
СД								
КШ								
АР								
ПО	1						7	1
ОБ								
ПП					1		1	
НС								



ЛЕ					1		2	6					6			
СЈ													1		1	
НГ							1	2					2		1	
ПН												1				
ПИ								5					5			
ЛО													2			
РА								1					1			
ПА																
КМ																
ВА																
ПЖ	1			1									1			
КГ	1						1	4					5			
ЛА																
ЈА												1			1	
СО																
БЕ								1					1			
ША							1					1	2			
НП																
СМ	1					1										
РУ																
КИ													1			
КВ	1	2														
ЗР																
УЕ																
<b>Укупно</b>	<b>6</b>	<b>9</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>8</b>	<b>20</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>43</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>0</b>

Дакле, према овој статистици, због непоступања по захтеву тражилаца било је вођено укупно 15 пресуда у посматраном периоду. С друге стране, број таквих случајева мери се хиљадама, што се може закључити на основу извештаја Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности. На пример, Повереник је само у 2011 примио 2628 жалби због недобијања информација, у 2010. години 2066 а у 2009. години 1416. Од тих жалби, око 95% се односи на ситуације када орган власти тражиоцу није доставио ни информације нити је донео решење којим се захтев одбија, што је прекршај. Очигледно је да систем не функционише, и то пре свега у фази покретања прекршајних поступака, што је у надлежности Министарства (раније државне управе и локалне



самоуправе) и да га треба мењати, давањем овлашћења Поверенику, који има непосредна сазнања о томе да су прекршаји почињени, да ове поступке покреће. Овакве измене биле су предвиђене предлогом за измену и допуну Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, које су повучене из процедуре у другој половини 2012. године.

У посматраном периоду водио се само један поступак који се, између осталог, односи и на недостављање докумената у траженом облику и само пет који се односе на обавезе органа власти у вези са овлашћеним лицем за поступање по захтевима.

Нешто више поступака се односи на једну од најслабијих тачака примене Закона – објављивање информатора о раду – 28. Наиме, иако је већина органа власти испунила ову обавезу макар на елементарном нивоу, број оних који то нису учинили је знатно већи од броја оних који су због неиспуњења завршили на суду. Тако се у извештају Повереника за 2011. констатује да је информаторе објавило „преко 80%“ градова и општина, „преко 70% судова“ и слично. У претходним годинама стање је било још лошије.

У укупно 45 случајева поступци су вођени због неподношења годишњег извештаја Поверенику. Судаћи поново по годишњем извештају Повереника, почетком 2011. године, 697 органа власти је испунило своју обавезу од укупно 2839 оних на које се обавеза односи, што поново указује на велику диспропорцију између броја случајева у којима је дошло до повреде Закона и броја оних који су санкционисани.



### **Закон о буџетском систему**

Највише поступака од свих посматраних прописа вођено је због кршења Закона о буџетском систему. Органи за прекршаје су поступали у вези са повредама следећих чланова (нумерација се односи на Закон о буџетском систему из 2002 године, са изменама из 2005. и 2006. који је у то доба био на снази):

- члан 5, који говори о равнотежи буџетских примања и издатака
- члан 42, који се односи на привремену обуставу извршења буџета
- члан 50, који прописује одговорност функционера директног и индиректног буџетског корисника за преузимање обавеза
- члан 51, који се односи на неспојивост функција наредбодаваца, рачунопологача и интерних контролора
- чланове 56, 57 и 58 који су се односили на задуживање
- члан 23, који се односи на припрему и достављање финансијских планова индиректних корисника буџета локалне власти
- члан 29, који се односи на измене и допуне буџета и финансијских планова
- члан 31, који се односи на наплату примања буџета у складу са законом
- члан 35, који се односи на одговорност код преузимања обавеза (да буде у складу са одобреним апропријацијама)
- члан 36, који се односи на управљање преузетим обавезама (нпр. да се не могу платити обавезе које су преузете иако нису обезбеђена средства)
- члан 37, који се односи на закључивање уговора о јавним набавкама
- члан 38, који се односи на обавезу да се сва плаћања из буџета врше на основу књиговодствене документације
- члан 61, који уређује одговорност за буџетско рачуноводство
- члан 71, који се односи на екстерну ревизију буџета

Појединачно гледано, поступци су вођени најчешће након поступака који се односе на задуживање буџетских корисника – нпр. укупно 16 у вези са чланом 56, укупно 34 у вези са чланом 57, укупно 13 у вези са чланом 58. Укупно 16 случајева односи се на закључивање уговора о јавним набавкама.

Имајући у виду велике сумње у кршење буџетских прописа, које су, између осталог потврђене и налазима ревизора, очигледно је да је веома мали број прекршилаца буџетских прописа уопште дошао до суда.



Главне разлоге за то треба тражити у slabим капацитетима спољних надзорних органа, slabим механизмима интерне контроле и интерне ревизије, као и одсуству подстицаја за пријављивање таквих прекршаја унутар буџетских корисника.

Постоји обавеза да сваки буџетски корисник уведе систем интерне контроле који би требало да спречи да уопште дође до кршења буџетских правила. Већи корисници буџета имају и обавезу успостављања интерне ревизије која би требало да пружи додатне гаранције да ће се новац прикупљати и трошити у складу са законом. У оквиру финансија постоји буџетска инспекција која је овлашћена да проверава законитост коришћења буџета код свих буџетских корисника, а такве инспекције би требало да се уведу и на нижим нивоима власти. Постоје органи који могу да уоче кршење буџетских прописа у оквиру свог делокруга рада (нпр. Управа за јавне набавке). Постоји Државна ревизорска институција која врши ревизију завршног рачуна буџета и ревизије пословања буџетских корисника.

Међутим, систем очигледно не ради посао: интерне контроле, судећи по налазима ДРИ у многим институцијама не функционишу; интерне ревизије нису успостављене у свим органима који су на то били обавезни; буџетска инспекција већ дуже од деценије нема довољно људи да одговори на најбитнијим задацима; неки од органа који имају сазнања о буџетским прекршајима нису овлашћени да покрећу поступке, већ о томе само обавештавају и иначе загушену буџетску инспекцију и ДРИ; службеници који имају законску обавезу да пријаве кривично дело или прекршај за који су сазнали у оквиру свог посла, немају ни подстицаја да то учине, нити је претња законске санкције према њима озбиљна; ДРИ, и поред тога што сваке године сачињава све обимније извештаје, покрива својим ревизијама само део трошења јавних средстава, а захтеве за покретање прекршајног поступка подноси након израде извештаја о ревизији итд.





## **Закон о јавним набавкама**

Закон о јавним набавкама, као један од најважнијих антикорупцијских прописа, садржи и многе прекршајне одредбе. Између осталог, прекршајни поступци су вођени због повреде следећих правила (бројеви чланова су наведени према Закону о јавним набавкама из 2008. године, који је релевантан за посматрани период):

- члан 6, који прописује поступак који треба применити код набавке услуга
- члан 7, који прописује на које набавке се не примењује Закон (поступци због случајева када је погрешно набавка подведена под неки од изузетака)
- члан 11, који прописује начело једнакости понуђача
- члан 16, који прописује на којем језику се подносе понуде
- члан 20, који прописује да се као правило спроводи отворен поступак јавне набавке
- члан 24, који прописује услове под којим се може спроводити преговарачки поступак без објављивања јавног позива
- члан 25, који уређује спровођење конкурса за нацрте
- члан 27, који прописује да се поступак набавке може почети ако је набавка предвиђена планом и ако су за њу обезбеђена средства
- члан 28, који прописује доношење одлука о покретању поступка
- члан 29, који прописује начин спровођења набавки од стране другог наручиоца
- члан 31, који прописује рокове за достављање конкурсне документације
- члан 32, који уређује начин измена и допуна конкурсне документације
- члан 34, који прописује одређивање вредности јавне набавке услуга
- члан 36, који уређује одређивање вредности јавних набавки које се спроводе по партијама
- члан 37, који прописује начин одређивања вредности јавних набавки
- члан 51, који прописује одређивање критеријума за избор најповољније понуде
- члан 54, који прописује подношење електронске понуде
- чланови 44-52, који прописује услове за учешће у поступку јавне набавке
- чланови 59-68 који прописују рокове у поступку јавних набавки
- члан 69, који прописује како се објављују огласи у јавним набавкама и чланови 70 и 71 који прописују поједине врсте огласа
- члан 74, који прописује обавезу објављивања обавештења о закљученом уговору о јавној набавци
- члан 82, који уређује закључивање уговора о јавној набавци



- члан 94, који прописује садржај извештаја о закљученим уговорима који се доставља Управи за јавне набавке
- члан 97, који прописује обавезе за одређивање службеника за јавне набавке и омогућавање службенику да похађа обуку и стекне сертификат
- члан 107, који се односи на рокове и начин подношења захтева за заштиту права
- члан 108, који се односи на последице поднетог захтева за заштиту права
- члан 118, који прописује дужност поступања по налозима Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки

У вези са кажњавањем прекршаја из овог закона главни утисак је фрапантна дискрепанца између броја повреда за које се зна или сумња и броја прекршајних поступака који су тим поводом вођени.

Примера ради, наводимо неколико таквих апсурда:

- повреда члана 11, који прописује начело једнакости понуђача било је обухваћено у само два прекршајна поступка, иако је повреда тог начела редовна појава у стотинама захтева за заштиту права које подносе наручиоци
- само 16 поступака односи се на случајеве у којима је јавна набавка започета иако није била планирана или иако нису била обезбеђена средства за њено спровођење. Насупрот томе, ревизорски налази показују да овакво поступање није нимало ретка појава (у ревизији буџета за 2010. годину вредност таквих незаконних набавки мери се стотинама милиона евра). Штавише, о раширености ове повреде закона речито говоре неизмирена дуговања државних добављача према путарским и грађевинским предузећима као и према добављачима у здравству – ниједан од ових дугова не би ни могао да настане да су заиста постојала средства за спровођење набавке.
- Само 2 поступка односи се на повреду члана 7, о набавкама које су изузете из примене Закона, иако су разни облици кршења ове одредбе утврђени и налазима ревизора, а на многе друге се сумња (нарочито у вези са неоправданим спровођењем поверљивих набавки или набавки од наводно ексклузивног понуђача из јавног сектора)
- Само 6 поступака се непосредно односи на повреду члана 24 – спровођења преговарачког поступка без објављивања јавног позива, иако је раширеност ове појаве утврђена и у ревизорским налазима а још пре, у стотинама примера које је изнела Управа за јавне набавке, указујући да су наручиоци неоправдано спроводили хитне набавке иако су имали времена да планирају на време поступак или да не постоје ексклузивна права због којих би требало преговарати само са једним понуђачем



- Само 1 поступак односи се на незаконито спровођење јавних набавки од стране другог наручиоца, иако је тај проблем идентификован у ревизорским извештајима
- Само 2 поступка се односе на одређивање критеријума за избор најповољније понуде иако су разне незаконитости ове врсте утврђене у стотинама одлука Републичке комисије за заштиту права
- Само 7 поступака односи се на објављивање и садржај појединих врста одлука у јавним набавкама. С друге стране, Транспарентност – Србија је утврдила посматрањем на узорку, да наручиоци у великом броју случајева не поштују ове одредбе, у погледу обавезног садржаја огласа а у неким случајевима и времена објављивања.
- Само у једном случају се поступак водио због повреде обавезе објављивања обавештења о закљученом уговору (након поступка са погађањем), иако је УЈН утврдила многе случајеве у којима је ова обавеза била прекршена
- Свега четири случаја односи се на повреде одредаба у вези са поднетим захтевом за заштиту права а само једна због непоступања по налозима Комисије, иако кршења ових обавеза уопште нису ретка појава
- Само један случај се односи на неподношење Управи за јавне набавке годишњег извештаја, иако УЈН такве извештаје не добија од око три четвртине обвезника (од око 12 хиљада наручилаца, извештаје доставља само око 3000)
- С друге стране, највећи број поступака (42), мада и даље изузетно мали, односи се на повреду одредаба о избору врсте поступка јавне набавке, то јест повреду члана 20. Закона. Код ових случајева, обично је била реч о кршењу више чланова закона истом радњом – спровођење хитних поступака са погађањем за које нису постојали услови, подела велике набавке на више малих и слично.

Постоји неколико разлога за овако велике разлике које се јављају између броја прекршајних осуда и броја почињених прекршаја. Први разлог лежи у неодговарајућим законским решењима. Наиме, иако Управа за јавне набавке и Републичка комисија за заштиту права имају сазнања о многим случајевима кршења закона, они нису имали законска овлашћења да покрећу прекршајне поступке непосредно, већ су, у најбољем случају, са разлозима за то упознавали друге органе – буџетску инспекцију и Државну ревизорску институцију. Као што је већ указано у делу који се односи на примену Закона о буџетском систему, постоје озбиљни системски проблеми за гоњење већег броја прекршаја – малобројност органа који су надлежни да прекршаје покрећу, а пре свега буџетске инспекције. Поред тога, додатан проблем је и чињеница да су прекршаји из Закона о јавним набавкама, све до најновијих измена, застаревали за годину дана. То је било пребрзо у већини случајева када је Државна ревизорска институција долазила до буџетских корисника. Тако су прекршаји остајали некажњени, осим када је ДРИ пронашла



## ТРАНСПАРЕНТНОСТ СРБИЈА

Адреса: Бул. деспота Стефана  
(29. Новембра) 36 / I  
11000 Београд, Србија  
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27  
Факс: (+ 381 11) 322 81 96  
e-mail: [ts@transparentnost.org.rs](mailto:ts@transparentnost.org.rs)  
[www.transparentnost.org.rs](http://www.transparentnost.org.rs)

---

основ да их гони због истовремене повреде Закона о буџетском систему, где су рокови застаревања били дужи.

Очекује се да би део ових проблема могао да се реши изменама Закона о јавним набавкама из децембра 2012, на основу којих ће УЈН добити право покретања прекршајних поступака, док је Комисија за заштиту права постала првостепени орган за прекршаје.



### **Закон о финансирању политичких странака**

У Закону о финансирању политичких субјеката прописани су многобројни прекршаји које могу да почине политичке странке и њихова одговорна лица, попут неподношења годишњих финансијских извештаја и извештаја о финансирању кампање, прикупљања средстава из недопуштених извора, трошења на незаконити начин и др. Прекршаје такође могу да почине фирме које финансирају партије на незаконити начин, као и други обвезници који не доставе Агенцији податке који су потребни за контролу. Прописан је петогодишњи рок застарелости.

У ранијем Закону о финансирању политичких странака такође су биле прописане разне радње због којих политичка странка може бити кажњена, попут недостављања извештаја и незаконитих видова финансирања. Рок застаривања је био годину дана.

Међутим, за кршење свих ових норми, прекршајни судови су у посматраном периоду изrekli само једну пресуду, и то на основу бившег Закона о финансирању политичких странака.

Очигледно је да су на овакав учинак пресудно утицао мали број покренутих прекршајних поступака од стране надлежних органа, а пре свега Агенције за борбу против корупције, мада су постојале и друге препреке, попут кратког рока застаривања, недоречених норми бившег Закона о финансирању странака, тешкоћа у прикупљању доказа и дугог поступања самих прекршајних судова у неким случајевима. Као пример непоступања Агенције могу се навести одсуство контроле података из завршног рачуна и других финансијских извештаја странака из априла 2011.



### Учинак прекршајних судова

Табела: Учинак прекршајних судова у предметима због кршења антикорупцијских прописа

БГ	Број месеци трајања поступка	просечно трајање поступка (месеци)	Осуђујуће пресуде	Одбачено или обустављено	Ослобађајуће	У току
СУ	10, 30, 12, 26, 13, 11, 23, 6, 4, 14, 14, 7, 13, 30	15,2	15	**	1	
МЛ	13, 12, 12,	12,3	2		1	2
НИ	7, 10,	8,5	2			
ПК	9, 24, 4, 8, 3, 5, 3, 6, 10, 7, 15, 20, 11, 5, 10, 9, 6	9,1	13	4	1	17
СД	4, 1, 2	2,3	3			
КШ						2
АР	19	19		1		9
ПО						1
ОБ	6, 9, 17, 22, 5, 9, 7, 15, 8, 18, 6, 4, 17,	11	6	4		3
ПП	17, 14,	15,5	2			1
НС	6	6	1			
ЛЕ	8, 4, 7, 5, 30, 18, 20, 25, 24, 14, 12, 13,	15	7	4	1	
СЈ	8, 12, 24, 6, 3, 5, 4, 5, 4, 8, 12, 5,	8	11	2	1	3
НГ	9	9	1			
ПН	2, 4, 5, 1	3	4			
ПИ	9	9		1		
ЛО	1, 10, 14, 2, 6, 5, 5,	6,1	6	1		



РА	2, 2	2	2			
ПА	10	10	1			
КМ	12, 6, 12, 1, 2,	6,6	1	4		
ВА	3	3	1			
ПЖ						
КГ	2	2			1	
ЛА	6, 13, 13, 17, 18, 20, 9	13,7	6		1	
ЈА	33	33		1	5	
СО	17, 19	18	2	*		
БЕ	3	3		1	3	
ША	2,5	2,5	1		1	
НП	8, 28, 17	17,6	2	1	4	
СМ						
РУ	5	5		1	2	
КИ						
КВ	5, 15	10	2			
ЗР	1	1		1		
УЕ	16	16	1			
<b>Збир</b>		<b>8,1</b>	<b>92</b>	<b>26</b>	<b>7</b>	<b>53</b>

Како се из табеле може видети, у око половини прекршајних поступака за повреде посматраних закона била је изречена осуђујућа пресуда, у 14% је дошло до одбачаја или обуставе (углавном због наступања застарелости), у само 4% случајева је пресуда била ослобађајућа, док је за нешто мање од 30% предмета поступак у моменту када су прикупљени подаци још увек био у току. Уколико се гледају само окончани поступци, осуда је изречена у око  $\frac{3}{4}$  случајева, а око  $\frac{1}{5}$  поступака је обустављено због застаревања.

Просечно време трајања поступка је изненађујуће дуго – чак 8,1 месец. Иако је сваки предмет случај за себе и иако постоји велика оптерећеност прекршајних судова, очигледно је да је оваква дужина поступка морала погодовати наступању застарелости у неким ситуацијама. Дужина трајања поступка се битно разликује. У најбржем забележеном случају наступања судова (у питању је била обустави поступка) трајао је само месец дана, а најдужи забележени рок био је чак 33 месеца (и такође се завршио обуставом).



### **Закон о Агенцији за борбу против корупције**

У Закону о Агенцији за борбу против корупције прописани су многобројни прекршаји које могу да почине функционери (непријављивање сукоба интереса, имовине, поклона, недозвољено обављање других послова и слично), руководиоци јавних институција (недостављање података потребних Агенцији за рад) или фирме у делимичном власништву функционера (необавештавање Агенције о томе да се надмећу за добијање посла са неким државним органом. Рок застаревања прекршаја је годину дана.

Према наводима Агенције за борбу против корупције између средине јула 2011. и 2012. донете су три осуђујуће пресуде прекршајних судова против функционера због повреда одредаба члана 35. Закона о Агенцији и неблагоприятног достављања извештаја о имовини и приходима. У једном поступку, прекршајни суд је функционера ослободио кривице због учињеног прекршаја, али је Виши прекршајни суд усвојио жалбу Агенције и предмет вратио на поновно суђење и тај поступак је настављен. У исто време покренуто је и пет поступака због кршења правила о сукобу интереса и паралелном обављању више функција или делатности.

Као једна од препрека у ефикаснијем раду наводи се споро поступања прекршајних судова, али такође и проблеми да се дође до појединих података који би указали на то да су прекршаји почињени (базе података код других органа које би требало упоредити са подацима које поседује Агенција)

Међутим, очигледно је да је, макар у неким случајевима, број покренутих поступака могао бити и већи, на пример, у случају фирми које нису пријавиле учешће у поступцима који воде закључивању уговора са органима власти (нпр. фирме у делимичном власништву бившег министра Оливера Дулића који је и медијски био пропраћен).





### Главни закључци и препоруке за могућа решења

Прекршајне санкције као мера одвраћања у превентивним антикорупцијским законима не доносе жељене ефекте. Главни разлози су:

- мали број покренутих поступака у односу на број случајева повреде закона
- релативно дуго трајање
- често наступање застарелости прекршајног гоњења

Иако је број случајева у којима су почињени прекршаји из антикорупцијских прописа мери хиљадама, судећи по званично доступним подацима државних органа (нпр. Повереника за информације, Управе за јавне набавке и ДРИ), а у пракси вероватно и десетинама хиљада, у две посматране године водило се мање од 200 прекршајних поступака.

Постоји проблем брзог наступања застарелости, који је најновијим изменама закона решен у области јавних набавки и финансирања странака продужењем рока са једне на три, односно пет година, али још увек постоји код Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о Агенцији за борбу против корупције.

Постоји проблем лоше одређених овлашћених и преоптерећених органа за покретање прекршајног поступка. То је нарочито приметно у погледу Закона о слободном приступу информацијама, где је Повереник у ситуацији да често увиђа повреду која представља прекршај и указује на њу надлежној управној инспекцији, али је број покренутих поступака знатно мањи од броја уочених неправилности. Проблем би требало решити изменама Закона.

Сличан проблем у области јавних набавки ће бити делимично решен почетком примене новог Закона (Управа добија овлашћење да покреће поступке, а Комисија да решава у првом степену), али је потребно обезбедити и ресурсе за спровођење тих норми.

Кад је реч о Закону о буџетском систему, проблем је пре свега у малобројности буџетске инспекције, непостојању локалних буџетских инспекција и немогућности ДРИ да покрије све буџетске кориснике својим проверама.

У области финансирања политичких странака, главни разлози за мали број случајева су били везани за непрецизно дефинисане обавезе Агенције у провери законитости финансирања странака ван доба изборне кампање и одсуство систематске контроле у тој области до недавно.

У области примене Закона о Агенцији за борбу против корупције, релативно мали број случајева вођења прекршајног поступка, осим брзог наступања застарелости и



објективним тешкоћама да се дође до појединих података, лежи и у толеранцији коју је Агенција неоправдано показала према неким прекршајима (нпр. пропуштање фирми у власништву функционера да извести о учешћу у поступку јавне набавке).

Проблем који се односи на све поменуте законе јесте и недовољна мотивисаност оштећених да сами покрену прекршајни поступак или непостојање директно оштећеног лица у неким случајевима, због чега би пријава могла бити одбачена. Исто тако, и јавни тужиоци, иако генерално овлашћени да покрећу прекршајне поступке, немају посебну мотивацију за поступање у таквим случајевима (проблем вредновања предмета).

Други велики проблем јесте непостојање заштите узбуњивача – лица која би указала на повреду закона и са тим повезано одсуство санкционисања (дисциплинског или каквог другог) службеника који у свом раду примете да је почињен неки прекршај али не предузму мере да се покрене поступак.

Просечно трајање окончаних поступака је 8,1 месец, а у једни петини случајева дошло је до обуставе због застарелости.

Ситуација је најлошија у погледу санкционисања прекршаја из Закона о финансирању политичких активности (раније: политичких странака), где је забележена само једна осуда.

Потребно је изменити Закон о прекршајима и омогућити да рок застарелости буде дужи, спровести мере ради растерећења и убрзања рада прекршајних судова.

Потребно је изменити прописе како би се прецизирала одговорност због непокретања прекршајних поступака када о повредама закона постоје сазнања.

Потребно је изменити прописе који одређују овлашћене органе за надзор над спровођењем закона и обезбедити ресурсе за овај вид контроле.

Потребно је донети Закон о заштити узбуњивача и проширити концепт оштећеног као покретача прекршајног поступка.

Потребно је систематски објављивати податке о вођењу прекршајних поступака из овог закона, испитати разлоге за неуједначеност праксе и време поступања и водити рачуна о томе да се не створи ситуација у којој би прекршајна осуда представљала препреку за евентуално доцније кривично гоњење.



**ТРАНСПАРЕНТНОСТ  
СРБИЈА**

Адреса: Бул. деспота Стефана  
(29. Новембра) 36 / I  
11000 Београд, Србија  
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27  
Факс: (+ 381 11) 322 81 96  
е-mail: [ts@transparentnost.org.rs](mailto:ts@transparentnost.org.rs)  
[www.transparentnost.org.rs](http://www.transparentnost.org.rs)

---