

# Мониторинг контролних антикорупцијских институција

КОАЛИЦИЈА ЗА НАДЗОР ЈАВНИХ ФИНАНСИЈА

Анализа контролних антикорупцијских институција извршена је у оквиру пројекта „Грађански надзор јавних финансија: Мониторинг контролних антикорупцијских механизма, институција и политика“. Пројекат су реализовали Топлички центар за демократију и људска права и Ужички центар за људска права и демократију, уз подршку Фондације за отворено друштво.

Анализом рада контролних антикорупцијских институција обухваћене су институције које имају кључну улогу у борби против корупције у систему јавних финансија у Републици Србији: Агенција за борбу против корупције, Управа за јавне набавке, Државна ревизорска институција и Повереник за информације од јавног значаја и заштити података о личности.

Методологијом мониторинга утврђени су следећи елементи који су били предмет праћења и анализе:

- Кадровски, технички и просторни капацитети контролних антикорупцијских институција;
- Законодавни и институционални оквир за деловање контролних антикорупцијских институција у сузбијању корупције у систему јавних финансија;
- Ниво комуникације и координације контролних антикорупцијских институција са Владом Републике Србије и другим државним органима;
- Ниво комуникације и координације контролних антикорупцијских институција међусобно;
- Ниво комуникације и координације контролних антикорупцијских институција и тужилаштва;
- Степен и механизми притиска извршне власти на контролне антикорупцијске институције;
- Политички амбијент у којем делују контролне антикорупцијске институције;

- Поступање контролних антикорупцијских институција у случајевима злоупотреба и корупције у систему јавних финансија и другим кршењем закона;
- Поступање контролних антикорупцијских институција у случајевима злоупотреба и корупције у систему јавних финансија на које указује организације грађанског друштва ангажоване у борби против корупције.

Анализа је заснована на информацијама које су прикупљене путем упитника који су достављани институцијама које су биле предмет мониторинга, директном комуникацијом представника организација грађанског друштва и контролних антикорупцијских институција и непосредним увидом оствареним од стране представника тима који је био ангажован на пословима грађанског мониторинга.

## 1. Капацитети – кадровски, технички и просторни<sup>1</sup>

### *Агенција за борбу против корупције*

Укупан број запослених у Агенцији за борбу против корупције је 79 и то:

- 67 запослених на неодређено време (90% са високом стручном спремом);
- 1 запослен на одређено време;
- 7 ангажованих лица по основу уговора о привременом и повременом вршењу послова;
- 4 ангажована лица по основу уговора о делу.

Техничка опремљеност Агенције је на веома виском нивоу у смислу хардверске и софтверске опремљености. Агенција за борбу против корупције располаже довољним

<sup>1</sup> Анализа кадровских, техничких и просторних капацитета се односи на 2012. и прва три месеца 2013. године

просторним капацитетима и одговарајућим условима за рад.

## Управа за јавне набавке

Укупан број запослених у Управи за јавне набавке је 18, иако је Одлуком о максималном броју запослених у органима државне управе, јавним агенцијама и организацијама за обавезно социјално осигурање предвиђено 20. Од тога је 13 запослених са високом стручном спремом и 5 запослених са средњом стручном спремом.

Законом о јавним набавкама<sup>2</sup>, који је почео да се примењује 01.04.2013. године, Управа за јавне набавке добила је нова овлашћења и надлежности (покретање прекршајних поступака, покретање поступка за утврђивање ништавости уговора о јавној набавци, испитивање основности спровођења преговарачких поступака, вршење надзора над применом Закона о јавним набавкама, превентивна улога у вези са набавкама на које се Закон не примењује, вођење списка негативних референци, именоване грађанског надзорника...), тако да је неопходно јачање кадровских и техничких капацитета Управе за јавне набавке. Законом о јавним набавкама предвиђена је обавеза Владе Републике Србије да у року од шест месеци од дана ступања на снагу Закона (06.01.2013. године) обезбеди одговарајуће услове за рад Управе за јавне набавке у складу са њеним надлежностима. Процена је да ће Управи бити неопходно још минимум 16 запослених, и то 12 са високом стручном спремом, 1 запослен са вишом стручном спремом и 3 запослена са средњом стручном спремом. Након јачања кадровских капацитета, просторни капацитети којима сада располаже Управа за јавне набавке неће бити одговарајући и довољни.

## Државна ревизорска институција

У Државној ревизорској институцији укупно је запослено 129 лица. Високу стручну спрему има 110 запослених, вишу 4 запослена, док средњу стручну спрему има 15 запослених. Од укупно 129 запослених, 5 лица су чланови Савета, 101 лице је у ревизорским службама, 19 запослених је у

пратећим службама и 4 запослена су у канцеларији председника Државне ревизорске институције. Државна ревизорска институција има једног доктора наука из области ревизије, два магистра и двоје специјалиста.

Да би Државна ревизорска институција радила у пуном капацитету потребно је, према важећем акту о систематизацији радних места, 425 запослених: 381 са високим образовањем, 4 са вишим образовањем и 35 запослених са средњим образовањем. Од потребног броја запослених са високим образовањем потребно је највише економиста, затим правника и у нешто мањем броју филолога и политиколога.

Државна ревизорска институција је у 2011. години започела реализацију пројекта „Информациони систем за управљање пословним процесима“, у оквиру кога је набављена одговарајућа рачунарска опрема и успостављена рачунарска мрежа која повезује рачунаре у Београду, Нишу и Новом Саду. Завршетак свих пројектних активности планиран је за крај септембра 2013. године.

Државна ревизорска институција не располаже довољним просторним капацитетима. Наиме, Државна ревизорска институција користи пословни простор у Београду, Нишу и Новом Саду. У Београду су запослени смештени на чак четири локације, што отежава комуникацију запослених у свим аспектима и повећава укупне трошкове пословања. Услед недостатка адекватног пословног простора, кадровски план се не извршава у целости, односно успорава се пријем нових запослених. Влада Републике Србије, која је по Закону о Државној ревизорској институцији<sup>3</sup> дужна да обезбеди адекватне услове за рад, до сада није предузела озбиљније мере како би се овај проблем решио.

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности

Укупан број запослених у овој институцији је 42. Стручна структура запослених је следећа:

- 36 запослених са високим образовањем II степена, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године;

2 “Службени гласник РС”, бр. 124/12

3 “Службени гласник РС”, бр. 101/2005, 54/2007 и 36/2010

- 2 државна службеника са високим образовањем I степена, односно на основним студијама у трајању од најмање три године;
- 2 државна службеника и 2 намештеника са средњим стручним образовањем.

Предлогом кадровског плана за 2013. годину за извршавање надлежности Повереника, утврђена је потреба за, осим 3 изабрана лица, укупно 69 државних службеника и намештеника (то је истовремено укупан број радних места систематизованих Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Служби Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, број 110-00-3/2010-01 од 5. јуна 2010. године).

Тренутна техничка опремљеност је на задовољавајућем нивоу и треба уложити напоре да се остварени ниво задржи и у наредном периоду, а у неким сегментима и унапреди.

Повереник не располаже довољним просторним капацитетима и одговарајућим условима за рад. То је веома озбиљан проблем који је присутан од оснивања и који не дозвољава даље развијање институције и представља озбиљну претњу резултатима њеног рада, иначе оствареним са великим напором. Ситуација са пословним простором је практично зауставила даљи пријем запослених. Недовољан број запослених уз енормно увећање обима послова, у области слободног приступа информацијама и у области заштите података, има за последицу да Повереник тренутно у раду има око 3.000 предмета, од чега је за највећи број законски рок за решавање давно протекао. Осим озбиљне доцње у решавању жалби због повреде права, негативна последица недостатка простора који онемогућава даљи пријем службеника је и та што нису искоришћене могућности створене кроз пројекте европских и других донатора да већи број људи прође кроз одговарајуће обуке и сертификације у области рада, већ је објективно то учињено са малим број запослених.

Повереник такође нема ни своју писарницу, па користи заједничку писарницу ре-



публичких органа управе, што представља озбиљан проблем са аспекта безбедности заштите података о личности. Служба Повереника је иначе смештена на две локације, што представља додатан напор у дневним комуникацијама и размени података, предмета и материјала, а у недостатку курирске службе.

Напори Повереника кроз бројна указивања надлежнима, препоруке у годишњим извештајима, јавна саопштења и друго нису нажалост довела до решења овог проблема иако је реч о институцији која је, у односу на друге независне, најраније почела са радом.

## 2. Законодавни, институционални и друштвени оквир

### *Агенција за борбу против корупције*

Закон о Агенцији за борбу против корупције<sup>4</sup> је, пре свега, ограничавајући кад су у питању овлашћења Агенције. Да би Агенција прибавила податке и документацију који су јој потребни ради доношења одлука мора да се обраћа другим државним органима и правним лицима, јер нема овлашћење да их прибави непосредно. То у великој мери утиче на ефикасност поступака које води Агенција, а такође онемогућава благовремено покретање прекршајних поступака. Поједина решења су недовољно јасна, па и нелогична. Нека важна питања нису уређена, а одредбе које прописују неке обавезе нису праћене прописивањем одговарајуће санкције, па тако практично остају без ефекта.

4 “Службени гласник РС”, бр. 97/2008, 53/2010 и 66/2011

Агенција је крајем јануара 2013. године иницирала поступак измене и допуне Закона о Агенцији за борбу против корупције. Најважнији конкретни предлози за унапређење законодавног оквира су:

- Престанак функције по сили закона не би био препуштен вољи органа који је функционера изабрао, јер би важила претпоставка да је функција престала уколико надлежни орган или његово стално радно тело није донео одговарајућу одлуку у року од осам дана од дана пријема одлуке.
- Било би установљено ново кривично дело непријављивања или лажног пријављивања трошкова изборне кампање, чији је учинилац одговорно лице у политичком субјекту које не поднесе или поднесе Агенцији нетачан извештај о пореклу висини или структури прикупљених и утрошених средстава у изборној кампањи.
- Био би повећан број прекршаја због кршења одредби Закона јер је у важећем Закону нешто пропуштено да се санкционише, а потреба за новим прекршајима је искрсла из предложених допуна. Уједно, Агенција би и формално стекла својство овлашћеног покретача прекршајног поступка за прекршаје прописане Законом.
- Био би предвиђен је дужи рок застарелости за прекршаје предвиђене Законом, у складу са интенцијом Конвенције УН против корупције.
- Била би смањена могућност за обављање више од једне јавне функције јер су изузеци допуштени само у случајевима предвиђеним Законом а не и другим прописом.
- Била би проширена обавеза пријављивања имовине и прихода и на све крвне сроднике јавног функционера у правој линији који са њим живе у истом породичном домаћинству.
- Агенција би добила право на непосредан и неометан приступ евиденцијама и документацији државних органа и организација и одговарајућих органа и правних лица у територијалној аутономији и локалној самоуправи.
- Обавеза достављања докумената и информација Агенцији била би проширена и на банке, финансијске организације и привредна друштва.
- Агенција би добила право да даје мишљење о нацрту прописа из области борбе против корупције и да учествује у изради или измени и допуни Националне стратегије и Акционог плана.
- Значајно би била проширена јавност рада Агенције. Уместо одредбе која сада прописује да је у поступку пред Агенцијом искључена јавност, предложено се да Агенција има право да одржи јавну расправу на којој може да саслушава учеснике у поступку, представнике надлежних органа, организација, политичких субјеката и других правних лица, као и научне и јавне раднике ради расправљања питања која се односе на примену Стратегије и Акционог плана, на сукоб интереса, на финансирање политичких активности, на планове интегритета и на недозвољене утицаје на јавног функционера.
- Орган надлежан за номиновање функционера на јавну функцију изгубио би право да предложи кандидата коме је Агенција већ изрекла неку од Законом прописаних мера.
- Функционер са више од 3% акција или удела у правном лицу био би дужан да пријави не само своје учешће у том правном лицу него и податке о акцијама и уделима тог правног лица у другим правним лицима.
- У циљу смањења ризика од утицаја извршне власти и политичких странака на предлог кандидата за чланове Одбора Агенције предложено је да се из листе овлашћених предлагача изоставе Председник Републике и Влада, да се као нов предлагач уведе Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки и да се Заштитник грађана и Повереник за информације од јавног значаја раздвоје у посебне предлагаче.



С обзиром на постојање политичке воље међу свим значајним политичким субјектима за несметано вођење борбе против корупције, у овом периоду не постоје очигледно видљиве препреке за ефикасан и успешан рад Агенције које долазе из политичког окружења.

Права оцена сарадње Агенције са Владом Републике Србије у области израде и усвајања планова интегритета утврдиће се након истека рока за усвајање планова (31. март 2013. године) када се утврди какав је квалитет усвојених планова. Такође, велики изазов у области сарадње Агенције са Владом, (у овом случају Министарством правде) зависи од тога како ће се даље развијати процес израде нове Националне стратегије за борбу против корупције. Агенција је упутила писмо Министру правде у коме је навела минималне стандарде за процес израде квалитетене стратегије, који су услов за учешће Агенције у том поступку.

Почетком 2013. године Агенција је успоставила сарадњу са Републичким јавним тужилаштвом и договорена су два модалитета сарадње. Са Одељењем за борбу против корупције Републичког јавног тужилаштва обављаће се претходне консултације у свим ситуацијама када се ради о кривичном делу из чл. 72. Закона о Агенцији за борбу против корупције (*Непријављивање имовине или давање лажних података о имовини*) или неком другом кривичном делу. У случају постојања основане сумње за наведено кривично дело Одељењу за борбу против корупције ће се достављати кривична пријава, а у случају постојања основане сумње за друга кривична дела достављаће се извештај са свим прикупљеним доказима. У апелационим тужилаштвима на подручју целе Републике одређени су поступајући тужиоци са којима ће Агенција на исти начин остваривати сарадњу када је у питању кривично дело из чл. 38. Закона о финансирању политичких активности.<sup>5</sup>



Сектор за послове превенције Агенције сарађује са независним контролним телима као обвезницима израде планова интегритета и примене мера и активности из Националне стратегије за борбу против корупције. Што се тиче заједничких наступа и синхронизованог деловања које су од значаја за спречавање корупције, било је неколико таквих акција које су спорадичног карактера. Дакле, сарадња није формализована, нити се одвија по редовном плану.

Према Правилнику о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у стручној служби Агенције за борбу против корупције, у Сектору за послове превенције образовано је Одељење за едукације, кампање и сарадњу са цивилним друштвом. Агенција има систематизовано радно место вишег саветника, у чијем је опису посла да се, између осталог, бави сарадњом Агенције са организацијама грађанског друштва.

#### Управа за јавне набавке

Представници Управе за јавне набавке учествовали су у радној групи за израду новог Закона о јавним набавкама. Неки од најзначајнијих конкретних предлога за унапређење законског оквира били су:

- Већа овлашћења надлежних институција у систему јавних набавки, пре свега Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки и Управе за јавне набавке;

<sup>5</sup> “Службени гласник РС”, бр. 43/2011

- Измена одредаба у вези са спречавањем корупције и сукоба интереса;
- Уређивање свих фаза у процесу јавне набавке (планирање, спровођење поступка јавне набавке, извршење уговора);
- Јачање транспарентности и мање формализма (формалан приступ при спровођењу поступака често је доводио до одбијања најповољнијих понуда из чисто формалних разлога).

Већина предлога је усвојена, па је Управа новим Законом добила знатно већа овлашћења која би требало да допринесу сузбијању корупције у јавним набавкама. Најважнија нова овлашћења која је Управа за јавне набавке добила новим Законом су:

1. *Контрола набавки на које се Закон не примењује* – Наручилац ће бити дужан да план набавки донесе до 31. јануара, и да га у електронском облику достави Управи за јавне набавке у року од десет дана од дана доношења, а Управа обавештава наручиоца уколико утврди да за неку од набавки нема услова за изузетак од примене Закона. Уколико се утврди за неку од набавки да нема услова за изузетак, наручилац је дужан да за ту набавку спроведе поступак прописан Законом и да о тако спроведеном поступку достави Управи извештај.

2. *Контрола основа за примену преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда* – Према одредбама новог Закона, наручилац је дужан да пре покретања преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда, за већину разлога за спровођење истог, захтева од Управе за јавне набавке мишљење о оправданости примене те врсте поступка.

3. *Надлежност у вези са изменама уговора о јавној набавци* – Према одредбама новог Закона, наручилац ће, уколико мења елементе уговора о јавној набавци после његовог закључења, бити у обавези да донесе одлуку о измени уговора, те да ту одлуку објави на Порталу јавних набавки, као и да достави извештај Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији.

4. *Подношење захтева за заштиту права* – За подношење захтева за зашти-

ту права од стране Управе за јавне набавке више неће бити потребна повреда јавног интереса, као што је било предвиђено Законом о јавним набавкама из 2008. године. Имајући то у виду, као и већи број информација које ће Управа имати о различитим врстама поступака и радњама које наручиоци спроводе, основано је очекивати знатно већи број захтева за заштиту права које ће подносити Управа.

5. *Покретање прекршајног поступка* – Према одредбама новог Закона, Управа за јавне набавке покреће прекршајни поступак када на било који начин сазна да је учињена повреда Закона.

6. *Покретање поступка за утврђивање ништавости уговора о јавној набавци* – Управа за јавне набавке има овлашћење да поднесе тужбу за утврђење ништавости закљученог уговора о јавној набавци.

Управа за јавне набавке остварује изузетно добру сарадњу са Канцеларијом за европске интеграције Владе Републике Србије, конкретно са Одсеком за економска и социјална питања (који је надлежан за јавне набавке). Сарадња се пре свега огледа у припреми прилога за Годишње извештаје ЕУ о напретку Србије, као и припреми прилога и учешћу на састанцима Унапређеног сталног дијалога Србија-ЕУ. Не мање значајно је учешће Управе у изради различитих акционих планова који се односе на убрзавање интеграције Србије у ЕУ.

Такође, изузетно добра сарадња се остварује и са Сектором за планирање, програмирање, праћење и извештавање о средствима ЕУ и развојној помоћи Канцеларије за европске интеграције (овај одсек надлежан је за пројекте ЕУ у различитим областима, укључујући јавне набавке). Сарадња са овим Сектором Канцеларије пре свега се огледа у заједничкој припреми нацрта програма/пројеката подршке/помоћи ЕУ сектору јавних набавки, као и припреми прилога за Годишње извештаје СИГМА-е.

Управа за јавне набавке остварује добру сарадњу са тужилаштвом, а она се, пре свега, огледа у пружању стручне помоћи у вези са питањима из области јавних набавки и у

достављању тражених података којима Управа располаже.

Управа за јавне набавке остварује добру сарадњу са другим контролним институцијама која се састоји у организовању радионица, састанака, размени искустава, усаглашавања ставова итд. Са Државном ревизорском институцијом и Повереником за информације од јавног значаја и заштиту података о личности Управа је потписала и Протокол о сарадњи. Са организацијама грађанског друштва Управа за јавне набавке има добру сарадњу и она се остварује кроз учешће на семинарима, конференцијама и другим скуповима који су посвећени јачању одговорности у јавним финансијама, а пре свега у области јавних набавки.

### *Државна ревизорска институција*

Законом о Државној ревизорској институцији није у довољној мери заштићена независност чланова Савета у погледу поступка за разрешење. Према члану 23. Закона иницијативу за разрешење члана Савета може да поднесе најмање 20 народних посланика. Ту иницијативу разматра надлежно радно тело Скупштине, а након обављене расправе и гласања, подноси извештај Скупштини са предлогом да Скупштина донесе одлуку о разрешењу члана Савета или да иницијативу одбаци.

Како би се обезбедила независност чланова Савета, Државна ревизорска институција ће предложити да иницијативу за разрешење члана Савета може поднети најмање једна трећина народних посланика, а да се предлог за разрешење члана Савета, након разматрања иницијативе за разрешење, утврђује већином гласова од укупног броја чланова надлежног радног тела Скупштине.

На самом почетку свог рада Државна ревизорска институција се сусрела са немогућношћу да запосли квалитетан ревизорски кадар. Разлог за то лежи у чињеници да плата државног ревизора није била конкурентна платама које су се за обављање сличних послова могле зарадити код пословних субјеката који су се бавили пословима реви-

зије. Изменама и допунама Закона о Државној ревизорској институцији из 2010. године плате државних ревизора су знатно повећане.

Државна ревизорска институција са Владом Републике Србије сарађује само по питању пословног простора, с обзиром да је обавеза Владе да Институцији обезбеди адекватан простор за рад. Чињеница да Институција ни после 8 година од оснивања не располаже довољним просторним капацитетима довољно говори о квалитету сарадње.

Институција је у оквиру Пројекта за реформу правосуђа и одговорну власт успоставила сарадњу са тужилаштвом и прекршајним судовима. У оквиру те сарадње, представници Државне ревизорске институције су до сада одржали четири округла стола и то три са прекршајним судовима и један са тужилаштвом. На округлом столу са представницима тужилаштва идентификоване су кључне области за ефикасније вођење кривичних поступака по пријавама Државне ревизорске институције.

Државна ревизорска институција остварује добру сарадњу са другим независним институцијама и она се огледа у заједничким састанцима поводом заузимања ставова о борби против корупције, као и у обавештавању о неправилностима у поступцима јавних набавки, пре свега од стране Управе за јавне набавке и Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки. Обавештења о неправилностима у поступцима јавних набавки од стране Управе и Републичке комисије један су од елемената који утиче на избор субјеката ревизије, као и на обухват ревизије.

Државна ревизорска институција сарађује и са организацијама грађанског друштва. Значај сарадње са цивилним друштвом Државна ревизорска институција је препознала и у свом Стратешком плану за период од 2011. до 2015. године. Стратешким планом предвиђено је организовање округлих столова са медијима и организацијама грађанског друштва и спровођење обуке релевантног кадра за комуникацију са екстерним заинтересованим странама.



## Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности

Када је реч о приступу информацијама, препреке у погледу самог Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја<sup>6</sup> би добрим делом биле отклоњене уколико би се прихватиле измене садржане у Предлогу за измене и допуне који је претходни сазив Скупштине усвојио, а које су повучене из процедуре. Установљавање овлашћења Повереника да подноси захтев за покретање прекршајног поступка у случају повреде овог права, како је предложено наведеним изменама, би значајно поправило однос власти према овом закону, односно праву.

Када је у питању област заштите података о личности, ситуација у погледу законског оквира је далеко неповољнија. Поред тога што нису усаглашене са релевантним међународним документима, већи број одредби Закона о заштити података о личности<sup>7</sup> (ЗЗПЛ) су неодговарајуће, односно непотпуне. Такође, поједина питања нису ни уређена ЗЗПЛ. На пример, не постоје ни начелне одредбе о директном маркетингу, биометрији, видео надзору, медицинским подацима и др. Такође, неодговарајуће, односно непотпуно су дефинисани неки основни појмови, непотпуне су одредбе о изношењу података из Србије, не прави се јасно раздвајање апсолутних и условних изузетака од примене ЗЗПЛ, нејасне су одредбе о територијалном важењу ЗЗПЛ, неодговарајућа су решења о овлашћењима Повереника у вршењу надзора итд.

Повереник нема овлашћење да подноси предлоге закона или подноси амандмане Народној скупштини Републике Србије. Међутим, у неколико наврата, Повереник је код надлежних органа иницирао поступак доношења или измена појединих прописа. Примера ради, Повереник је иницирао измене Закона о слободном приступу информацијама у неколико наврата и оне су делимично прихваћене. Последња иници-

јатива још увек није прихваћена јер је утврђени Предлог закона из јануара 2012. године повучен из скупштинске процедуре и неизвесно је да ли ће Министарство правде и државне управе поново покренути процедуру за његово усвајање. Претходном Министарству за државну управу Повереник је такође доставио иницијативу да се Закон о државној управи допуни одредбама о обавезности израде веб сајтова у вези са чим није добио повратне информације. Иницирано је такође доношење закона о заштити тзв. „дувача у пиштаљку“ тј. „узбуњивача“. Повереник је заједно са Заштитником грађана и великим бројем удружења грађана утицао на унапређење коначног текста Закона о тајности података. Иницирао је измене Закона о општем управном поступку у вези са остваривањем права на приступ информацијама, али је тај предлог закона повучен из скупштинске процедуре.

У погледу Закона о заштити података о личности, Повереник је Министарству правде доставио иницијативу са конкретним текстом предложених допуна ради регулисања области видео надзора. Поводом истог закона, истом министарству је претходно доставио Анализу усаглашености овог закона са европским стандардима коју је сачинила експертска група у оквиру пројекта који је обезбедио Повереник а финансирала Европска заједница. Истом министарству Повереник је доставио смернице за израду уредбе која се односи на начин чувања и заштите нарочито осетљивих података.

Предлозима за оцену уставности сада већ неколико закона, Повереник је такође и иницирао промене законодавног оквира у намери да се заштита основних људских права остварује на начин како је то уређено Уставом и међународним правом.

У раду није било директних интервенција из политичког окружења на одлуке Повереника. Међутим, може се рећи да се тај утицај посредно манифестовао кроз одсуство потребних активности надлежних органа у вези са пословима из делатности Повереника, као на пример, на обезбеђењу извршења решења Повереника од стране Владе Републике Србије у складу са чл. 28. Закона о слободном приступу информацијама, затим одсуству адекватног надзора од стране управне инспекције министарства надлежног

6 “Службени гласник РС”, бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10

7 “Службени гласник РС”, бр. 97/2008, 104/2009 - др. закон, 68/2012 - одлука УС и 107/2012



за послове државне управе, а тиме и прекршајне одговорности за кршење овог закона, затим кроз оглашавање суда ненадлежним за наплату новчаних казни које изриче Повереник и одсуство интервенције надлежних поводом упозорења Повереника у вези са наведеним. То су само неке од препрека успешном раду Повереника, укључујући и напред наведену у вези са нерешавањем питања простора за рад.

Однос Владе Републике Србије према институцији Повереника у претходном периоду се није значајно мењао и осим вербалне подршке, реално нису учињени битни помаци. Чињенице указују на то да Влада у овој институцији још увек не препознаје корисног партнера на остваривање циљева који би морали бити заједнички, као што су развијање демократије и владавине права, а посебно успостављање демократске контроле јавности над радом власти као битне претпоставке за борбу против корупције, злоупотреба, нерационалности. У прилог томе говори спорост Владе и њених служби у обезбеђењу потребних услова за рад ове институције. Са актуелном Владом, Повереник још није имао званичних састанака.

Однос Повереника и тужилаштва, према Закону о слободном приступу информацијама, је класичан однос другостепеног органа према првостепеном, осим у односу на Републичко јавно тужилаштво према коме Повереник нема надлежност да решава по жалбама због повреде права. Према Закону о заштити података о личности, осим тог односа као другостепеног органа, Повереник у односу на тужилаштво има и надзорна овлашћења у области заштите података о личности, а у вези са тим и овлашћење за подношење кривичних пријава. С обзиром да неовлашћено прикупљање личних података представља кривично дело, Повереник у вези са надзором над заштитом података, подноси кривичне пријаве надлежним тужилаштвима.

Повереник остварује одличну сарадњу са другим независним и контролним институцијама. Посебно добру сарадњу Повереник остварује са Заштитником грађана. Са Државном ревизорском институцијом и Управом за јавне набавке Повереник је од априла 2010. и партнер у заједничком пројекту Развојног програма Уједињених нација (UNDP)

на унапређењу транспарентности јавних финансија.

Повереник остварује добру сарадњу са организацијама цивилног друштва. Сарадња се одвија првенствено у домену организовања разних стручних скупова ради обуке и афирмације права јавности да зна, као и права на заштиту података о личности.

### 3. Поступање у случајевима утврђених кршења закона<sup>8</sup>

#### *Агенција за борбу против корупције*

Одељење за контролу имовине Агенције за борбу против корупције поднело је 3 кривичне пријаве. Две кривичне пријаве поднете су због постојања основане сумње да је извршено кривично дело *Непријављивање имовине или давање лажних података о имовини* из чл. 72. Закона о Агенцији за борбу против корупције, док је једна кривична пријава поднета због постојања основане сумње да је извршено кривично дело *Злоупотреба службеног положаја* из чл. 359. Кривичног законика Републике Србије<sup>9</sup>. Две кривичне пријаве су одбачене, док је по једној поступак у току.

Агенција за борбу против корупције поднела је 84 захтева за покретање прекршајних поступака. По поднетим захтевима покренут је 21 прекршајни поступак. Правоснажно је завршено 11 поступака, од чега је 5 поступака завршено обустављањем поступка због застарелости вођења поступка. Пресудама је окончано 6 поступака, при чему је у једном поступку суд, због прекршаја који се ставља на терет функционеру, истом одлуком донео ослобађајућу пресуду у једном делу и решење о обустави поступка због застарелости у другом делу. Донете су две ослобађајуће и три осуђујуће пресуде, а изрицане су опомене и новчане казне. Највећи износ новчане казне за функционера износи 70.000 динара, а за политичку странку 200.000 динара.

Током 2010. године у 25 случајева је одбијен захтев за давање сагласности за вршење друге функције, у 20 случајева је

<sup>8</sup> Анализом је обухваћен период од 01.01.2010 - 31.12.2012. године

<sup>9</sup> "Службени гласник РС", бр. 85/2005, 88/2005 - исправка, 107/2005 - исправка, 72/2009, 111/2009 и 121/2012

утврђена повреда одредбе чл. 28. Закона о Агенцији и престанак функције по сили закона, донета су 82 решења на основу чл. 82. Закона о Агенцији, донето је 12 решења којима се утврђује неспојивост вршења јавне функције и обављања посла или делатности, изречено је 12 мера упозорења, 4 мере јавног објављивања препоруке за разрешење и 3 мере јавног објављивања одлуке о повреди закона.

Током 2011. године у 23 случаја је одбијен захтев за давање сагласности за вршење друге функције, у 46 случајева је утврђена повреда одредбе чл. 28. Закона о Агенцији и престанак функције по сили закона, донето је 40 решења на основу чл. 82. Закона о Агенцији, изречено је 37 мера упозорења, 24 мере јавног објављивања препоруке за разрешење и 6 мера јавног објављивања одлуке о повреди закона.

Током 2012. године у 61 случају је одбијен захтев за давање сагласности за вршење друге функције, у 17 случајева је утврђена повреда одредбе чл. 28. Закона о Агенцији и престанак функције по сили закона, изречено је 25 мера упозорења, 7 мера јавног објављивања препоруке за разрешење и 10 мера јавног објављивања одлуке о повреди закона.

### Управа за јавне набавке

Управа за јавне набавке је у 2010. години поднела 5 прекршајних пријава против наручилаца и одговорних лица због недостављања тромесечних извештаја о спроведеним поступцима јавних набавки и закљученим уговорима. До сада су 3 поступка правоснажно окончана и изречене су осуђујуће пресуде за правна и одговорна лица. Изречене новчане казне за правна лица износе 50.000 и 100.000 динара, за одговорна лица 10.000 и 20.000 динара (Законом о јавним набавкама је прописано да ће се за прекршај казнити наручилац новчаном казном од 100.000 до 1.000.000 динара, док је за одговорна лица предвиђена новчана казна у износу од 20.000 до 50.000 динара). У појединим ситуацијама изрицане су казне испод доњег минимума прописаног Законом о јавним набавкама због постојања олакшавајућих околности.



Што се тиче других мера које су предузете у случајевима утврђених кршења Закона, Управа за јавне набавке је редовно обавештавала надлежне органе о неправилностима уоченим у преговарачким поступцима који се спроводе „по хитности“. У 2010. години неправилности су пронађене у 39 поступака, укупне вредности 2.101.637.466 динара, у 2011. години у 25 поступака, укупне вредности 2.878.202.134 динара и у првој половини 2012. године у 21 поступку, укупне вредности 8.059.344.493,18 динара.

### Државна ревизорска институција

Државна ревизорска институција је до сада поднела 14 кривичних пријава, и то:

- три у Сектору за ревизију јавних предузећа;
- једну у Сектору за ревизију организација обавезног социјалног осигурања;
- једну у Сектору за ревизију буџета и буџетских фондова;
- девет у Сектору за ревизију буџета локалних власти.

Све пријаве су процесуиране, али ниједан поступак поводом кривичних пријава није правоснажно окончан.

Државна ревизорска институција је поднела 185 захтева за покретање прекршајног поступка. Сви захтеви за покретање прекршајних поступака су процесуирани, а за сада је правоснажно окончано 12 поступака (6.5%). Десет поступака је окончано

осуђујућим пресудама, а два поступка су окончана ослобађајућим пресудама. У оба случаја Државна ревизорска институција је уложила захтев за заштиту законитости који је тужилаштво прихватило.

Изречене казне правним лицима крећу се у распону од 100.000 до 900.000 динара, док се казне за одговорна лица крећу од 20.000 до 160.000 динара.

Државна ревизорска институција је до сада поднела 29 пријава за привредни преступ. Донете су две осуђујуће пресуде. Изречене казне за правна лица крећу се од 100.000 до 300.000 динара, а за одговорна лица од 10.000 до 30.000 динара.

### *Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности*

Повереник је надлежним тужилаштвима поднео 22 кривичне пријаве (18 у 2010, 3 у 2011. и једну у 2012. години). Повереник није обавештен да је поступак окончан ни по једној пријави.

*Повереник је током 2010. године, након извршеног надзора над спровођењем и извршавањем Закона о заштити података о личности, поднео 20 захтева за покретање прекршајног поступка. По тим захтевима покренути су прекршајни поступци и донете следеће одлуке:*

- 14 осуђујућих првостепених пресуда;
- 2 решења о прекиду поступка;
- 6 делимично ослобађајућих пресуда по тачки 14. члана 57. ЗЗПЛ;
- 2 прекинута поступка;
- 2 изречене опомене;
- једно укидање пресуде;
- 3 делимична укидања пресуде по тачки 14. члана 57. ЗЗПЛ.

*Повереник је током 2011. године, након извршеног надзора над спровођењем и извршавањем Закона о заштити података о личности, поднео 26 захтева за покретање прекршајног поступка. По тим захтевима донете су следеће одлуке:*

- 15 осуђујућих првостепених пресуда;
- 1 обустава поступка;

- 6 делимично ослобађајућих пресуда по тачки 14. члана 57. ЗЗПЛ;
- 1 изречена опомена;
- 1 решење о одбацивању захтева за покретање прекршајног поступка;
- 3 укидања пресуде;
- 3 делимична укидања пресуде по тачки 14. члана 57. ЗЗПЛ.

*Повереник је током 2012. године, након извршеног надзора над спровођењем и извршавањем Закона о заштити података о личности, поднео 6 захтева за покретање прекршајног поступка.*

Интересантно је поменути да је против два министра у Влади Републике Србије (један бивши, други бивши и садашњи) прекинут поступак из разлога што се не зна боравиште/пребивалиште окривљених.

## Закључак

Независне и самосталне антикорупцијске институције суочене су са бројним и озбиљним проблемима, али и великом шансом да се етаблирају као један од кључних елемената у развоју демократског друштва. Борба за суштинску независност антикорупцијских институција, која подразумева заштићеност од непримерених и недозвољених политичких утицаја, пре свега, извршне власти, борба је за успостављање нормалног и правичног друштва.

Унапређење законског оквира, јачање положаја у систему власти, усклађивање надлежности и расположивих ресурса, успостављање јасних критеријума за именовање и разрешење руководилаца, финансијска аутономија, специјализација и континуирана обука кадрова, решавање просторних и техничких проблема, подизање нивоа међусобне сарадње и координације, као и сарадње са извршном и судском влашћу, базични су предуслови за оснаживање независних и самосталних антикорупцијских институција. Превладавање постојећих проблема основ је за успостављање респектабилне институционалне инфраструктуре за борбу против корупције.