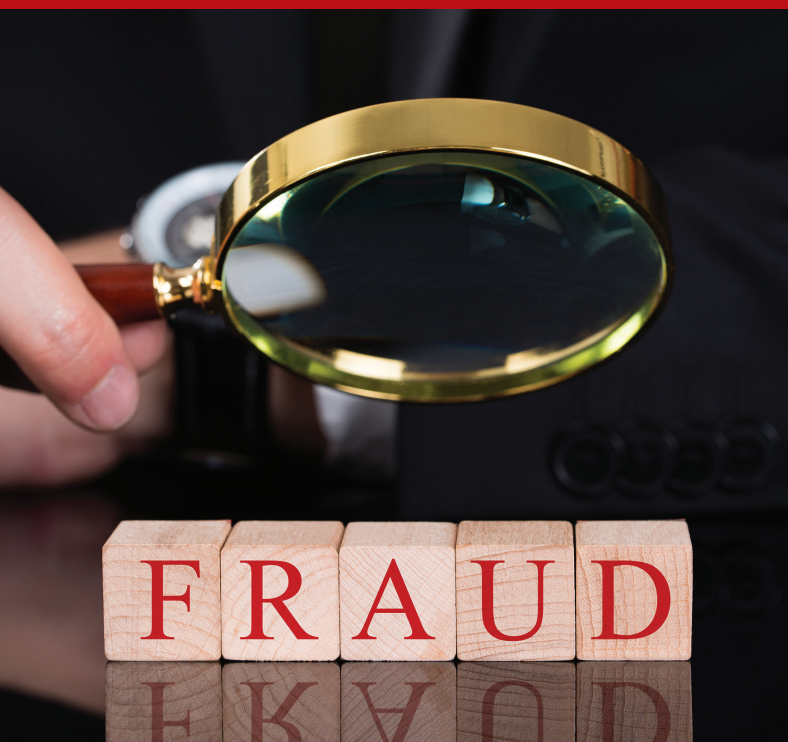


ISTRAGA I PROCESUIRANJE KRIVIČNIH DELA KORUPCIJE IDENTIFIKOVANIH KROZ REVIZORSKE IZVEŠTAJE



“Rad revizora i njihovi izveštaji umnogome mogu pomoći u identifikaciji koruptivnih radnji, te biti od koristi istražiteljima kada rade na otkrivanju tih krivičnih dela.”

Praktikum za pripadnike
pravosuđa i policije

Jačanje kapaciteta policije i pravosuđa za borbu protiv korupcije u Srbiji (PACS)

Funded
by the European Union
and the Council of Europe



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Implemented
by the Council of Europe

ISTRAGA I PROCESUIRANJE KRIVIČNIH DELA KORUPCIJE IDENTIFIKOVANIH KROZ REVIZORSKE IZVEŠTAJE

- praktikum za pripadnike pravosuđa i policije -

Zajednički projekat Evropske unije i Saveta Evrope
„Jačanje kapaciteta policije i pravosuđa u borbi protiv
korupcije u Srbiji“ (PACS)
www.coe.int/pacs

Funded
by the European Union
and the Council of Europe



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Implemented
by the Council of Europe

Izdavač

Savet Evrope, Kancelarija u Beogradu
Španskih boraca 3, 11070 Beograd
www.coe.int

© Savet Evrope, 2016.

Ova publikacija priređena je u okviru zajedničkog projekta Evropske Unije i saveta Evrope „Jačanje kapaciteta policije i pravosuđa u borbi protiv korupcije u Srbiji“ PACS, koji se sprovodi uz finansijsku pomoć Evropske Unije i Saveta Evrope.

Stavovi izraženi u publikaciji ni u kom slučaju ne odražavaju zvanično mišljenje Evropske Unije i/ili Saveta Evrope.

Autori

Biljana Sinanović
Branislava Vučković
Vlatko Božović
Ivica Gavrilović
Lado Laličić

Za izdavača

Tim Cartwright

Urednik

Lado Laličić

Tiraž

200

Dizajn i štampa

Kuća Štampe plus, Bačka 15. 11080 Zemun, Srbija
www.stampanje.com

CIP - Katalogizacija u publikaciji - Narodna
biblioteka Srbije, Beograd

657.92:343.352(035)
657.632(035)

ISTRAGA i procesuiranje krivičnih dela korupcije
identifikovanih kroz revizorske izveštaje : praktikum za
pripadnike pravosuđa i policije / [autori Biljana Sinanović
... et al.]. - Beograd : Savet Evrope, Kancelarija u Beogradu,
2016 (Zemun : Kuća štampe plus). - 146 str. : graf.
prikazi, tabele ; 30 cm

“Zajednički projekat Evropske Unije i Saveta Evrope
‘Jačanje kapaciteta policije i pravosuđa u borbi protiv
korupcije u Srbiji’ (PACS)” --> nasl.
str. - Tiraž 200. - Napomene i bibliografske reference uz
tekst.

ISBN 978-86-84437-82-4

1. Синановић, Биљана, 1957- [аутор]
а) Корупција - Откривање - Приручници б)
Финансијска истрага -
Приручници
COBISS.SR-ID 220990988

Sva prava zadržana. Nijedan deo ove publikacije ne može biti reprodukovan niti prenet u bilo kom obliku ni bilo kakvim sredstvima, elektronskim (CD-ROM, internet itd.) ili mehaničkim putem, uključujući fotokopiranje, snimanje i bilo kakav sistem za skladištenje podataka ili njihovo prenošenje bez prethodne pismene dozvole Saveta Evrope (Direktorat za komunikacije).

Za dodatne informacije, obratiti se na adresu:

Jedinica za saradnju u borbi protiv ekonomskog kriminala

Odeljenje za informaciono društvo i borbu protiv kriminala

DG I – Ljudska prava i vladavina prava

Savet Evrope

Email: contact.econcrime@coe.int

Internet : www.coe.int/corruption

Uvod.....	5
Međunarodni dokumenti – revizija i korupcija	6
Nacionalni pravni okvir.....	13
Otkrivanje radnji koruptivnih krivičnih dela	25
Revizija i otkrivanje korupcije.....	27
Uvod.....	27
Osnovni pojmovi o reviziji, korupciji i prevari	29
Revizija – pojam.....	29
Pojam korupcije i prevare	30
Uloga, obaveze i postupanje revizora u borbi protiv korupcije.....	32
Uloga vrhovnih revizorskih institucija u borbi protiv korupcije i prevare.....	32
Obaveze revizora u reviziji pravilnosti	32
Revizija uspešnosti i otkrivanje kriminalnih radnji	36
Tipologije utvrđenih nepravilnosti u javnom sektoru	37
Šeme vezane za javne nabavke:	41
Komunikacija sa organima za sprovođenje zakona i predlozi za dalje unapređenje saradnje.....	48
Svetska iskustva u jačanju borbe protiv prevara i korupcije.....	49
Predlozi za unapređenje saradnje sa drugim organima u borbi protiv prevara i korupcije	50
Literatura	53
Uloga finansijskih istraga u borbi protiv korupcije.....	54
Finansijske istrage u cilju traganja za imovinom.....	54
Finansijske istrage u cilju traganja za krivičnim delom.....	55
Definicija finansijskih istraga.....	55
Otkrivanje razmera krivičnog dela.....	55
Otkrivanje imovinske koristi.....	56
Razrada dokaza koji se mogu koristiti u krivičnim postupcima	56
Izvori podataka za finansijske istrage.....	59
Sprovođenje finansijske istrage.....	60
Prikupljanje inicijalnih podataka.....	60
Terenske provere, prikupljanje dokaza.....	61
Analiza i ciljane provere	63
Faza realizacije krivične istrage	64
Budućnost sprovođenja finansijskih istraga	64
Analiza dokaza	65
Revizorski izveštaji kao indikatori nezakonitih postupanja i otkrivanja krivičnih dela	66

STUDIJE SLUČAJEVA	71
STUDIJA SLUČAJA: Isplata dobavljača u većem iznosu od vrednosti isporučene robe, izvršenih radova ili pruženih usluga	72
STUDIJA SLUČAJA: Nameštene javne nabavke – osiguranje	81
STUDIJA SLUČAJA: Nameštene javne nabavke – otvoreni postupak za nabavku usluga	88
STUDIJA SLUČAJA: Dodela subvencija.....	96
ANEKSI	105
Razvoj istražnih i tužilačkih strategija	106
Specijalne istražne mere (SIM)	111
Ocenjivanje dokaza	120
“Provokacija” ili „hvatanje u zamku“	124
Obrazac za evaluaciju	128
Procena rizika - formular C	130
Formular za upravljanje proaktivnom istragom.....	132
Formular za procenu rizika i upravljanje rizicima.....	137
Finansijska istraga - matriks	144
Model brifinga.....	145

UVOD

Korupcija, kao ne samo pravnički već i sociološki fenomen, najšire shvaćeno predstavlja svaku zloupotrebu funkcije u javnom ili privatnom sektoru, a koja generiše korist za pojedinca i/ili njemu bliskih osoba.

Korupcija se manifestuje na razne načine i zavisi od mnogo faktora. Vremenom, korupcija se razvila u mnogo suptilnih formi i ima toliko lica, da do današnjeg dana ne postoji njena univerzalno prihvaćena definicija.

Kao organizacija posvećena uvažavanju i poštovanju ljudskih prava, demokratije i vladavine prava, Savet Evrope je delovao pravovremeno kako bi se suočio sa pretnjama koje donosi korupcija.

Počev od 1990. godine, usvojene su Krivično-pravna i Građansko-pravna konvencija o korupciji, kao i niz preporuka državama članicama - Dvadeset vodećih principa za borbu protiv korupcije, Kodeks ponašanja državnih službenika i Zajednička pravila za borbu protiv korupcije prilikom finansiranja političkih partija i izbornih kampanja.

Savet Evrope je takođe osnovao i nadzorni organ - Grupu država protiv korupcije (GRECO) - koji procenjuje usklađenost anti-korupcijskih instrumenata država članica sa ovim standardima. GRECO prikuplja informacije putem upitnika kao i prilikom poseta zemljama članicama. Izveštaji evaluacije se razmatraju i usvajaju na plenarnim sastancima GRECO-a i sadrže konkretne preporuke, koje su zatim predmet naknadnog ocenjivanja.

Kao logičan naredni korak, Savet Evrope je razvio kapacitet za pružanje tehničke podrške državama u primeni ne samo GRECO preporuka, već i drugih standarda predviđenih relevantnim konvencijama. Projekti tehničke saradnje nastaju, bivaju koncipirani i primenjeni u saradnji sa zemljama korisnicama. Ovakav način saradnje olakšava uvid u najbolja evropska iskustva i promovise usvajanje dobre prakse i rešenja.

Ovaj priručnik se bavi temom koja, moguće je, još uvek nije dovoljno zaživela u mnogim evropskim jurisdikcijama. Ta tema tretira međuinstitucionalnu saradnju državnih organa i razmenu ekspertize kada se istražuju različiti oblici one, žargonski rečeno, "sophisticirane korupcije". U tom smislu, rad revizora i njihovi izveštaji umnogome mogu pomoći u identifikaciji koruptivnih radnji, te biti od koristi istražiteljima kada rade na otkrivanju tih krivičnih dela.

Iz tog razloga, priručnik posebnu pažnju usmerava na rad revizora, te na mogućnosti koje revizorski izveštaji mogu imati u cilju identifikacije inkriminiranih radnji, prikupljanja dokaza i eventualnog podizanja optužnice. Takođe, u priručniku su navedeni i međunarodni standardi koji imaju za cilj da ukažu na važnost rada revizora u sistemu borbe protiv korupcije.

Priručnik predstavlja kompilaciju materijala korišćenih za obuke policajaca, tužilaca i sudija u Republici Srbiji, koje je PACS projekat dizajnirao i sproveo u 2014. i 2015. godini. Osim gorenavedenih elemenata, u priručniku su detaljno opisana četiri konkretna primera krivičnih dela korupcije identifikovanih kroz revizorske izveštaje. Taj deo priručnika ima za cilj da na najneposredniji način upozna istražitelje sa mogućnostima vođenja istražnog postupka prilikom identifikacije nepravilnosti u javnim nabavkama, dodeli državnih subvencija i kredita.

MEĐUNARODNI DOKUMENTI – REVIZIJA I KORUPCIJA

Savet Evrope

Globalizacija koncepta organizovanog kriminala, čiji je korupcija večni pratilac, predstavlja jednu od glavnih pretnji vladavini prava i sigurnosti građana. Iz tog razloga, međunarodne institucije usmerile su svoju pažnju na stvaranje sveobuhvatnih standarda koji bi bili efikasan mehanizam ka suzbijanju ovog fenomena. Praksa u zemljama koje su prošle period tranzicije od socijalizma ka modernoj demokratiji, pokazala je da su zloupotrebe državnih resursa kao i državnog novca brojne tokom procesa privatizacije, javnih nabavki i ostalih poslovnih odnosa u kojima bitnu ulogu imaju određene društvene i državne strukture. Ovaj priručnik će, stoga, posebnu pažnju staviti na dva aspekta koji su bitni u otkrivanju eventualnih krivičnih dela počinjenih tokom ili nakon gore navedenih procesa – postupak revizije i postupak finansijskih istraga koje vode ka otkrivanju krivičnih dela.

Ovaj deo priručnika pretežno će se baviti standardima i konvencijama međunarodnih institucija u oblasti korupcije, i posebno delovima konvencija i standarda koji povezuju otkrivanje korupcije tokom revizorskih procedura. Naravno, veliki broj standarda vezan je i za sama pravila revizije i računovodstva (kao što su IAS i IFRS¹), a mnogi od njih takođe tretiraju i problematiku korupcije. Ti standardi će takođe biti analizirani u narednim poglavljima.

Naravno, međunarodni standardi sadrže pretežno opšte norme i principe koji bi kao takvi trebalo da budu primenljivi u jurisdikcijama sa različitom pravnom tradicijom. U tom smislu i problematika prevencije korupcije, kao i njene detekcije kroz postojanje adekvatnih revizorskih procedura i institucija koje ih sprovode, regulisana je na principu opštih standarda čija se primena očekuje u zemljama koje su te standarde ratifikovale.

Prvi u nizu ovih standarda uspostavljeni su Rezolucijom (97) 24 o dvadeset vodećih principa u borbi protiv korupcije, koju je usvojio Komitet ministara Saveta Evrope 6. novembra 1997. godine. Ovom Rezolucijom, Komitet ministara imao je za cilj, između ostalog, da osigura kriminalizaciju korupcije kako u domaćim tako i u međunarodnim okvirima (Princip 2), da podstakne nezavisnost i samostalnost onih koji su zaduženi za sprečavanje, istragu, gonjenje i suđenje za dela korupcije, te da imaju na raspolaganju efikasna sredstva za prikupljanje dokaza (Princip 3), da pruži odgovarajuće mere za oduzimanje imovine stečene koruptivnim radnjama (Princip 4), da spreči korišćenje pravnih lica za vršenje krivičnih dela korupcije (Princip 5), da promoviše specijalizaciju lica i/ili tela zaduženih za borbu protiv korupcije te da im omogući odgovarajuću obuku (Princip 7), te da se poboljša međunarodna saradnja u svim oblastima borbe protiv korupcije (Princip 20).

Za tematiku ovog priručnika najvažniji su Principi 11, 12, 13 i 14 koji prepoznaju značaj transparentnosti javnih nabavki kao i važnost adekvatne kontrole/revizije ovih procesa. Pomenuti principi predviđaju sledeće:

Princip 11: Osigurati da se odgovarajuća procedura revizije primeni na aktivnosti državne uprave i javnog sektora;

Princip 12: Naglasiti ulogu koju procedura revizije može odigrati u prevenciji i otkrivanju korupcije izvan javne uprave;

Princip 13: osigurati da sistem javne odgovornosti uzme u obzir posledice korupcionškog ponašanja državnih službenika;

1 <http://www.ifac.org/auditing-assurance/clarity-center/clarified-standards>

Princip 14: usvojiti adekvatnu transparentnu proceduru javnih nabavki koja promovira pošteni konkurenciju i odvraća korumpirane.

Krivično-pravna Konvencija o Korupciji Saveta Evrope² usvojena 27. januara 1999. godine, a stupila na snagu 1. jula 2002. godine, osim definicije različitih oblika ovog krivičnog dela, u svom članu 14 na sledeći način definiše obaveze država da regulišu krivična dela nastala zloupotrebom računovodstvenih radnji:

Krivična dela u računovodstvu

Svaka potpisnica će usvojiti takve zakonodavne i druge mere koje mogu biti neophodne da bi se ustanovila kao krivična dela, za koja su propisane krivične ili druge sankcije prema njenom domaćem zakonodavstvu, sledeća činjenja ili nečinjenja, izvršena s namerom, kako bi se izvršila, sakrila ili prikrila krivična dela iz čl. 2 do 12, ukoliko potpisnica nije izrazila rezervu ili dala izjavu:

- a) pravljenje ili korišćenje faktura ili bilo kog drugog računovodstvenog dokumenta ili evidencije koji sadrže lažne ili nepotpune informacije;*
- b) nezakonit propust da se evidentira plaćanje u javnim nabavkama.*

Nadalje, član 18 koji prevashodno poziva na definisanje krivične odgovornosti pravnih lica, takođe omogućava sveobuhvatno gonjenje i procesuiranje korupcije onda kada se pravna lica uzimaju kao tzv. „štit“ za vršenje ovih krivičnih dela.

Konvencija propisuje i sankcionisanje počilaca ovih dela kao i neophodnost konfiskacije imovine, odnosno imovinske koristi stečene krivičnim delom.

Član 20 Konvencije definiše specijalizovane organe koje države treba da uspostave radi efikasne prevencije i suzbijanja korupcije. To uključuje i revizorske institucije. Čini se jasnim da je namera tvoraca ove Konvencije bila da se institucionalni okvir borbe protiv korupcije dodatno ojača – samim tim i uključivanje državnih revizorskih institucija u ovaj proces jasan je korak u tom pravcu. Konvencija naglašava da pomenuta državna tela „moraju imati neophodnu nezavisnost u skladu sa osnovnim principima pravnog sistema države potpisnice“, kako bi mogli efikasno da vrše svoje funkcije bez nepotrebnih pritisaka. Od država potpisnica se takođe očekuje da obezbede da zaposlenima u tim telima bude pružena adekvatna obuka kao i finansijska sredstva za obavljanje njihovih zadataka.

Naravno, samo postojanje ovih tela, te njihova nezavisnost u radu, nisu dovoljni za efikasnu borbu u polju antikorupcije. Saradnja i razmena podataka ovih organa takođe predstavlja imperativ u ovom pravcu. Stoga, član 21 Konvencije insistira da:

„Svaka potpisnica usvoji takve mere koje mogu biti neophodne da bi se obezbedilo da državni organi, kao i svi državni službenici, sarađuju, u skladu sa nacionalnim zakonima, sa onim organima koji su odgovorni za istragu i gonjenje krivičnih dela:

- a) tako što će obavestavati ove organe, na sopstvenu inicijativu, kada postoje osnovani razlozi da se veruje da je učinjeno neko od krivičnih dela ustanovljenih čl. 2 do 14, ili*
- b) tako što će, na zahtev, obezbediti ovim organima sve neophodne informacije.“*

Prva i druga runda GRECO evaluacije

Grupa država protiv korupcije (GRECO) je osnovana 1999. godine kao mehanizam Saveta Evrope za praćenje usklađenosti stanja u borbi protiv korupcije zemalja članica sa relevantnim standardima Saveta Evrope.

GRECO ima za cilj poboljšanje kapaciteta zemalja članica u borbi protiv korupcije, kroz dinamičan proces međusobne evaluacije – tzv. *peer review*. GRECO, takođe, pruža platformu za razmenu najboljih praksi u prevenciji i otkrivanju korupcije.

² <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/173.htm>

Članstvo u GRECO-u nije ograničeno samo na države članice Saveta Evrope. Svaka država potpisnica Krivičnogpravnog ili Građanskopravnog konvencije o korupciji automatski pristupa GRECO-u. Trenutno, GRECO ima 49 država članica (48 evropskih država i Sjedinjene američke države).

GRECO upitnik vezan za odgovornost pravnih lica i računovodstvo i korupciju

GRECO ima četiri kruga evaluacije – svaki krug tretira posebnu oblast, tj. oblasti. U poglavlju 4 prvog i drugog kruga evaluacije³ posebno se tretira uloga revizora i računovođa. Tokom pomenutih evaluacija, države daju detaljne odgovore na sledeća pitanja:

4 Uloga računovođa, revizora i pravnih profesija:

4.1 *Da li su računovođe, revizori i/ili drugi stručni savetnici u obavezi da prijave sumnju na postojanje krivičnih dela organima gonjenja? Navedite detalje i relevantne zakonske tekstove.*

4.2 *Molimo vas, navedite da li su u vašoj zemlji, preduzeti ogovarajući koraci (na primer od strane vaše Vlade ili drugih državnih institucija) kako bi računovođe, revizori i pripadnici drugih relevantnih profesija iz domena anti-korupcije i sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma bili uključeni u aktivnosti usmerene ka otkrivanju krivičnih dela iz oblasti računovodstvena, kao i u prikrivanju krivičnih dela, naročito korupcija i pranje novca.*

U skladu s navedenim, GRECO je u svom dodatku izveštaja prvog i drugog kruga evaluacije za Republiku Srbiju (usvojen u junu 2010. godine)⁴ konstatovao sledeće:

Preporuka br. XXIV

63. *GRECO je preporučio da se privatni revizori i računovođe i drugi stručni savetnici podstaknu da javnom tužilaštvu prijave dela za koja postoji sumnja da se radi o korupciji, kao i da se organizuje obuka posvećena otkrivanju i prijavljivanju krivičnih dela korupcije.*

64. *GRECO podseća da je u Izveštaju o ispunjavanju preporuka (RC-report) zaključio da je više napora potrebno u ovoj oblasti zbog čega je preporuku ocenio kao delimično primenjenu. Posebno su državni organi bili ohrabreni da odrede aktivniju politiku obuke za privatne revizore, računovođe i druge stručne savetnike.*

65. *Državni organi Srbije ukazuju da je Uprava za sprečavanje pranja novca, u saradnji sa Udruženjem knjigovođa i revizora, organizovala seminare o otkrivanju i prijavljivanju krivičnih dela u cilju borbe protiv korupcije i pranja novca. Obuka je bila organizovana i za advokate. Plan za slične seminare postoji i u 2010. godini.*

66. *GRECO je uzeo u obzir dostavljenu informaciju. GRECO bi radije prihvatio više detalja o učestalosti ovih seminara organizovanih za privatne revizore, računovođe i advokate kao i o broju profesionalaca koji su imali koristi od ovakve obuke, kako bi ocenio da li je ova obuka dovoljna. Osim toga, nije dostavljena informacija o tome da li se broj prijavi sumnji na korupciju od navedene kategorije stručnjaka zaista i povećao od usvajanja Izveštaja za zajednički prvi i drugi krug evaluacije. Po mišljenju GRECO-a, još uvek se može više postići u ovoj oblasti.*

67. *GRECO zaključuje da preporuka XXIV ostaje delimično primenjena.*

Preporuka br. XXV

68. *GRECO je preporučio da se ubrza proces osnivanja nacionalne revizorske institucije.*

69. *U izveštaju o ispunjavanju preporuka (RC-report), GRECO je zaključio da je, u očekivanju da Državna revizorska institucija postane operativna, preporuka bila ocenjena kao delimično primenjena.*

3 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/questionnaire%28round2%29_en.asp

4 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/reports%28round2%29_en.asp

70. Državni organi Srbije izveštavaju o nizu mera koje su preduzete od usvajanja Izveštaja o usklađenosti sa ciljem da Državna revizorska institucija postane operativna, uključujući povećanje ljudskih i materijalnih resursa, jačanja stručnosti zaposlenih i sl. U tom smislu su bili sprovedeni ili su u toku projekti tehničke podrške kako bi se povećala stručnost zaposlenih u Državnoj revizorskoj instituciji (npr. obuka koju je obezbedila Kancelarija Generalnog revizora Kraljevine Norveške; projekat UNDP o „Jačanju mehanizma odgovornosti u javnim finansijama“). Prva revizija državnog budžeta iz 2008. je završena u novembru 2009. godine. Osim toga, Državna revizorska institucija je postala punopravni član Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija INTOSAI (sredinom novembra 2009. godine), kao i Evropske organizacije EUROSAI (u junu 2009. godine).
71. GRECO pozdravlja dostavljene informacije o napretku i podržava državne organe da nastave da obezbeđuju Državnoj revizorskoj instituciji neophodna sredstva kako bi efikasno vršila svoje funkcije.
72. GRECO zaključuje da je preporuka XXV zadovoljavajuće primenjena.

Organizacija za kontrolu i sprečavanje pranja novca (*Financial Action Task Force* – FATF)⁵

FATF je međudržavno telo koje ima za cilj da razvija i unapređuje mere u borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma na nacionalnom i međunarodnom nivou.

FATF takođe prati napredak koji države članice postižu u implementaciji ovih mera, analizira tipologije pranja novca i finansiranja terorizma, i promovise usvajanje i implementaciju odgovarajućih preporuka na globalnom nivou. U ovim aktivnostima FATF saraduje sa ostalim međunarodnim telima za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma.

Ono po čemu je FATF prepoznatljiv jesu njegove preporuke⁶ zemljama članicama o konkretnim koracima koje treba preduzeti kako bi se i preventivno i represivno delovalo na pojave pranja novca i finansiranja terorizma. Preporuke FATF postavljaju opsežan i dosledan okvir mera koje zemlja treba da sprovede u cilju borbe protiv pranja novca i finansiranja terorizma, kao i finansiranja širenja oružja za masovno uništenje. Poslednja verzija ovih preporuka usvojena je u februaru 2012. godine.

U kontekstu ovog priručnika - koji u svom fokusu ima problematiku korupcije - interesantne mogu biti smernice FATF-a koje se tiču kontrole politički eksponiranih lica (PEPs – preporuke 12 i 22).

Imajući u vidu opštu percepciju javnosti u zemljama u tranziciji o korumpiranosti politički angažovanih lica te rizika od zloupotreba visokih političkih položaja na račun lične koristi, FATF, osim definicije politički eksponiranog lica (*to je osoba koja je trenutno politički angažovana, ili joj je bila poverena politička funkcija*), konstatuje da političke pozicije nose rizik da budu zloupotrebene u cilju pranja novca, kao i rizik da se sa tih pozicija učine predikatna krivična dela poput korupcije, primanja mita i slično. Zbog rizika povezanih sa politički eksponiranim licima, preporuke FATF-a zahtevaju primenu dodatnih mera kontrole u poslovnim odnosima sa politički eksponiranim licima. Ovi zahtevi su preventivne prirode i ni u kom smislu ih ne treba tumačiti kao nešto što određuje da su pomenuta lica neminovno uključena u bilo kakve sumnjive aktivnosti.

FATF je razvio smernice koje će pomoći u efikasnom sprovođenju tih dodatnih mera za spoljne, domaće i međunarodne organe. Smernice obuhvataju detaljnu kontrolu svih poslovanja politički eksponiranih lica, kontrolu baza podataka i eksternih izvora, tokova novca i slično. Više detalja o ulozi FATF preporuka u finansijskim istragama dato je u narednim poglavljima.

5 <http://www.fatf-gafi.org/>

6 <http://www.fatf-gafi.org/topics/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html>

Korišćenje FATF-ovih preporuka u borbi protiv korupcije

FATF prevashodno teži jačanju institucionalnih mehanizama u otkrivanju prihoda od korupcije i takođe ukazuje na snažnu vezu između korupcije i pranja novca. Efikasno primenjene preporuke treba da stvore ambijent u kome je teško ostvarljivo legalizovanje prihoda stečenih korupcijom, kao i ambijenta u kojem bi vršenje tih krivičnih dela moglo proći neopaženo. Stoga FATF nastoji da pomogne u podizanju svesti javnosti o tome kako pravilna primena preporuka može pomoći u borbi protiv korupcije.

Dakle, primenom preporuka, zemlje mogu omogućiti:

- istrajavanje u očuvanju/osnaživanju integriteta u javnom sektoru;
- sprečavanje zloupotrebe privatnog sektora;
- povećavanje transparentnosti finansijskog sistema;
- olakšavanje otkrivanja, istrage i krivičnog gonjenja, korupcije i pranja novca, kao i oduzimanje imovinske koristi stečenom korupcijom.

Referentni vodič i informacija o korišćenju FATF⁷ preporuka u borbi protiv korupcije predstavljaju najvažniji dokument ove tematike urađen od strane FATF-a. Dokument je objavljen na njihovoj web stranici. Prvobitno je objavljen u oktobru 2010. godine, a revidiran je u oktobru 2012. godine da bi bio u skladu sa izmenjenim FATF-ovim preporukama.

UNCAC

U kontekstu međunarodnih inicijativa da se tematika korupcije i njene detekcije putem revizorskih izvještaja što više aktualizuje, Ujedinjene nacije, u Konvenciji protiv korupcije (UNCAC)⁸ koja je stupila na snagu 14. decembra 2005. godine, u članovima 9 i 12, eksplicitno upućuje države potpisnice na koji način je potrebno regulisati ove oblasti.

Tako član 9 predviđa:

„1. Svaka država ugovornica će, u skladu sa temeljnim principima njenog pravnog sistema, preduzeti neophodne korake da ustanovi odgovarajuće sisteme nabavke, zasnovane na transparentnosti, konkurenciji i ciljnim kriterijumima u donošenju odluke, koji su delotvorni u sprečavanju korupcije. Takvi sistemi, koji mogu uzeti u obzir odgovarajuće granične vrednosti u njihovoj primeni, obradiće:

- (a) javnu raspodelu informacija vezanih za postupke i ugovore o nabavci, uključujući informacije o pozivima na licitaciju i značajne ili umesne informacije o dodeli ugovora, odobravanju mogućim ponuđačima dovoljno vremena da pripreme i podnesu njihove licitacione ponude;*
- (b) utvrđivanje unapred, uslova za učešće, uključujući kriterijume za odabir i dodelu i pravila licitacije i njihovu objavu;*
- (c) korišćenje objektivnih i unapred određenih kriterijuma za odluke o javnoj nabavci, da bi se olakšala naknadna provera korektne primene pravila ili postupaka;*
- (d) neki delotvoran sistem nacionalnog preispitivanja odluke, uključujući neki delotvoran sistem žalbe, koji treba da obezbedi pravno utočište i lekove u slučaju da pravila ili postupci utvrđeni u skladu sa ovim stavom ne budu ispoštovani;*
- (e) gde je to prikladno, mere za regulisanje pitanja u vezi sa osobljem odgovornim za nabavku, takve kao što su izjava o zainteresovanosti, naročito za javne nabavke, postupke provere znanja i zahteve za obuku.*

2. Svaka država ugovornica će, u skladu sa temeljnim principima njenog pravnog sistema, preduzeti odgovarajuće mere da stimuliše transparentnost i odgovornost u upravljanju državnim finansijama. Takve mere će obuhvatiti:

⁷ <http://www.fatf-gafi.org/documents/guidance/operationalissues-financialinvestigationguidance.html>

⁸ <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>

- (a) postupke za usvajanje državnog budžeta;
- (b) pravovremeno prijavljivanje prihoda i rashoda;
- (c) neki sistem računovodstvenih i standarda revizije i nadzora;
- (d) delotvorne i efikasne sisteme upravljanja rizikom i interne kontrole, kao i gde je to podesno, korektivnu aktivnost u slučaju neuspeha, da se utvrdi sa zahtevima utvrđenim u ovom stavu.

3. Svaka država ugovornica će preduzeti takve građansko-pravne i administrativne mere kakve mogu biti neophodne, u skladu sa temeljnim principima njenih nacionalnih zakona, da očuva integritet računovodstvenih knjiga, beležaka, finansijske iskaze ili druge dokumente vezane za javni rashod i prihod i da spreči falsifikovanje takvih dokumenata.“

Izvesno je da su javne nabavke viđene kao ranjiv proces u odnosu na korupciju. Takođe je bitno uočiti da propis o javnoj nabavci predstavlja preventivnu meru koja sadrži sledeće komponente - vrednost za novac, integritet, odgovornost, fer postupanje i sve to u cilju daljeg društvenog razvoja. Svakako da je usklađivanje ovih ciljeva najveći izazov u primeni ovog člana.

Član 12 daje detaljnu analizu ključnih instrumenata u obezbeđivanju transparentnosti u javnim nabavkama kako preventivnim tako i represivnim sredstvima, te predviđa:

„1. Svaka država ugovornica ima obavezu da, u skladu sa osnovnim načelima svog domaćeg prava, preduzme mere za sprečavanje korupcije u koju je uključen privatni sektor, **za poboljšanje računovodstvenih i revizorskih standarda u privatnom sektoru i, gde to odgovara, za propisivanje delotvornih, srazmernih i odvratajućih kazni u građanskom, upravnom i krivičnom postupku za nepoštovanje takvih mera.**

2. Mere za postizanje ovih ciljeva mogu, između ostalog, obuhvatiti:

- (a) unapređivanje saradnje između organa za sprovođenje zakona i relevantnih privatnih subjekata;
- (b) unapređivanje izrade standarda i postupaka za očuvanje integriteta relevantnih privatnih subjekata, uključujući kodekse ponašanja za korektno, časno i propisno obavljanje poslovnih delatnosti i svih relevantnih profesija i za sprečavanje sukoba interesa, te za unapređenje dobre poslovne prakse među preduzećima i u ugovornim odnosima preduzeća sa državom;
- (c) povećanje transparentnosti u odnosima između privatnih subjekata, uključujući, gde je moguće, mere koje se tiču identiteta pravnih i fizičkih lica koja učestvuju u osnivanju i upravljanju privrednim subjektima;
- (d) sprečavanje zloupotrebe postupaka kojima se uređuju privatni subjekti, uključujući postupke koji se odnose na subvencije i dozvole za obavljanje privrednih delatnosti koje izdaju javni organi;
- (e) sprečavanje sukoba interesa tako što će se, gde je to moguće i za razuman vremenski period, uvesti ograničenja na obavljanje profesionalnih delatnosti bivših javnih funkcionera ili na zapošljavanje javnih funkcionera u privatnom sektoru nakon napuštanja javnih funkcija ili pensionisanja tamo gde su te delatnosti ili zaposlenje u neposrednoj vezi s funkcijama na kojima su bili ili su ih nadgledali ti javni funkcioneri za vreme svog mandata;
- (f) obezbeđivanje da privatna preduzeća, s obzirom na njihovu strukturu i veličinu, imaju dovoljno kontrola unutrašnje revizije, koje će im pomoći u sprečavanju i otkrivanju dela korupcije, te da račun i neophodni finansijski izveštaji tih privatnih preduzeća podležu odgovarajućim postupcima revizije i sertifikacije.

3. U cilju sprečavanja korupcije, svaka država ugovornica ima obavezu da, u skladu sa svojim domaćim pravom i propisima o vođenju knjigovodstva i čuvanju podataka, objavljivanju finansijskih izveštaja i o računovodstvenim i revizorskim standardima, preduzme mere koje su neophodne za zabranu sledećih dela izvršenih sa ciljem da se počini neko od krivičnih dela utvrđenih u skladu sa ovom Konvencijom:

- (a) otvaranje neregistrovanih računa;*
- (b) neknjiženje ili neadekvatno identifikovanje transakcije,*
- (c) knjiženje nepostojećih rashoda;*
- (d) knjiženje obaveza uz netačno prikazivanje na šta se odnose;*
- (e) korišćenje lažnih dokumenata; i*
- (f) namerno uništavanje knjigovodstvenih dokumenata pre nego što je to predviđeno zakonom..."*

Mehanizam praćenja primene Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije

Članom 63 Konvencije predviđeno je formiranje Konferencije država članica sa ciljem, između ostalog, da se uspostavi mehanizam primene praćenja Konvencije. U skladu sa tim, Grupa za praćenje primene UNCAC-a formirana je 2009. godine. Mehanizam praćenja primene se zasniva na nekoliko ključnih principa - transparentnost, efikasnost, nenametljivost, inkluzivnost i nepristrasnost. Praćenje primene Konvencije se obavlja kroz faze, gde jedna faza obuhvata dva ciklusa u trajanju od pet godina, a svaki ciklus obuhvata određena poglavlja Konvencije. U skladu sa tim, prvi ciklus pokriva je poglavlja „III Kriminalizacija“ i „IV Međunarodna saradnja“, dok će drugi ciklus razmatrati poglavlja „II Prevencija“ i „V Oduzimanje imovinske koristi stečene krivičnim delom“. Prema pravilima mehanizma za praćenje primene, svaka država članica će biti razmatrana od strane druge dve države članice koje se biraju po principu izvlačenja lutrijom, s tim da će jedna od te dve države biti iz istog geografskog regiona kao država u kojoj se razmatra primena Konvencije.

Srbija je potpisala UN konvenciju protiv korupcije 11. decembra 2003. godine, a zatim je i ratifikovala 20. decembra 2005. Kao država članica Konvencije, Srbija je učestvovala u pilot programu praćenja primene 2009. godine, a zatim i u prvom ciklusu praćenja primene gde su Srbiju evaluirale druge dve države članice - Rumunija i Ukrajina, dok je Srbija bila zadužena za praćenje primene u Kongu. Sažetak Izveštaja o primeni UNCAC-a u Srbiji koji je razmatran na petoj sesiji Grupe za praćenje primene UNCAC-a⁹ u junu 2014. godine, dostupan je na web stranici Kancelarije UN za drogu i kriminal (UNODC)¹⁰.

⁹ <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/IRG-session5.html>

¹⁰ <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/ExecutiveSummaries/V1401187e.pdf>

NACIONALNI PRAVNI OKVIR

U ovom poglavlju biće analizirane najvažnije zakonske norme koje tretiraju problematiku korupcije. U najkraćem, to su:

1. Krivični zakonik
2. Zakonik o krivičnom postupku
3. Zakon o agenciji za borbu protiv korupcije
4. Zakon o državnoj revizorskoj instituciji
5. Zakon o javnim nabavkama
6. Zakon o budžetskom sistemu
7. Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije
8. Nacionalna strategija za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma

Veliki značaj imaju i Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, Zakon o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela, Zakon o izvršenju krivičnih sankcija, Zakon o osnovima uređenja službi bezbednosti i Zakon o bezbednosno-informativnoj agenciji.

Svakako značajnu ulogu imaju i drugi zakoni koji nisu iz oblasti krivičnog prava, a direktno utiču na sprovođenje borbe protiv korupcije. Nesumnjivo je da je potrebno poznavati i te zakone, te ih iskoristiti u definisanju, odnosno preciziranju krivičnog dela, kao i drugih kažnjivih dela (privrednih prestupa i prekršaja). Institucije koje direktno sprovode te zakone mogu biti od izuzetne važnosti u pribavljanju dokaza kako bi epilog bio osuđujuća presuda sa adekvatno izrečenom sankcijom i merama. Gorepomenuti zakoni i podzakonski akti obuhvataju oblasti finansija, privrede, javnih preduzeća, zdravstva, obrazovanja, usluga i dr.

U nekim od ovih zakona, pored predviđenih delikata (privrednih prestupa i prekršaja) propisana su i određena krivična dela kao što je slučaj sa Zakonom o privrednim društvima u kojem se predviđaju krivična dela i to od čl. 581 zaključno sa čl. 584 (davanje izjave neistinitog sadržaja, zaključenje pravnog posla ili preduzimanje radnje u slučaju postojanja ličnog interesa, povreda dužnosti izbegavanja sukoba interesa i povreda dužnosti zastupnika da postupa u skladu sa ograničenjima ovlašćenja za zastupanje).

Nadalje, **Strategija istraga finansijskog kriminala** koja se projektuje kratkoročno za period od 2015. do 2016. godine, ima za cilj „da omogući efikasno i kvalitetno sprovođenje istraga finansijskog kriminala radi praćenja tokova novca, kao i imovine i proaktivnog otkrivanja krivičnih dela; unapredi saradnju između institucija nadležnih za prikupljanje podataka i sprovođenje finansijskih istraga i da se spreči uključivanje nelegalno stečenih sredstava u legalne privredne tokove“.

U narednom delu ovog poglavlja, osim analize najvažnijih zakonskih rešenja, biće i reči o tendencijama u reformi istih.

IZMENA KRIVIČNOG ZAKONODAVSTVA

Krivični zakonik

U krivično-pravnoj oblasti izvršena je reforma 2005. godine i donet je novi Zakonik kojim je donekle osavremenjeno krivično pravo, potom je to dva puta menjano i dopunjavano Zakonima

o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika iz 2009. godine. Treća izmena usvojena je krajem 2012. godine, sa tendencijom da uvede određene pomake u oblasti suzbijanja korupcije.

U važećem Krivičnom zakoniku pojam korupcije se uopšte ne pominje, za razliku od Krivičnog zakonika koji je važio u periodu od 2001. do 2006. godine. Međutim, ni u ranijem zakonu nije postojala opšta definicija korupcije, već se kao pojam nalazila u nazivu poglavlja "Krivična dela protiv korupcije" i u nazivu pojedinih krivičnih dela.

Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije definiše korupciju kao odnos koji se zasniva na zloupotrebi službenog, odnosno društvenog položaja ili uticaja u javnom ili privatnom sektoru, u cilju sticanja lične koristi ili koristi za drugog.

Interesantno je da se ovaj društveni fenomen prvo vezivao za javnu službu, ali je praksa pokazala da je korupcija u javnom sektoru jednako opasna kao i korupcija u privatnom sektoru, a Krivični zakonik je pojedina krivična dela sa elementima korupcije definisao na takav način da je bilo teško odrediti da li se ona odnose na korupciju u privatnom ili javnom sektoru.

Upoređivanjem različitih poglavlja Krivičnog zakonika, možemo napraviti razliku između krivičnih dela koja u svom biću sadrže elemente korupcije, i krivičnih dela koja mogu biti izvršena u vezi sa korupcijom.

Prema postojećem zakonskom rešenju, pod krivičnim delima sa elementima korupcije prvenstveno se podrazumevaju krivična dela iz **poglavlja XXXIII KZ** koje nosi naziv „Krivična dela protiv službene dužnosti“.

Među **koruptivna krivična dela** pre svega spadaju:

1. Primanje mita iz čl. 367,
2. Davanje mita iz čl. 368,
3. Zloupotreba službenog položaja iz čl. 359,
4. Kršenje zakona od strane sudije, javnog tužioca i njegovog zamenika iz čl. 360,
5. Trgovina uticajem iz čl. 366.

U svim članovima javlja se pojam "službenog lica" (osim kod krivičnog dela kršenja zakona od strane sudije, javnog tužioca i njegovog zamenika iz čl. 360) što upućuje, pre svega, na korupciju u državnim organima i javnim institucijama.

U skladu sa preporukama Grupe država za borbu protiv korupcije Saveta Evrope (GRECO), poslednjim izmenama preciziran je i proširen pojam službenog lica u članu 112, stav 3:

Službenim licem smatra se:

1. lice koje u državnom organu vrši službene dužnosti;
2. izabrano, imenovano ili postavljeno lice u državnom organu, organu lokalne samouprave ili lice koje stalno ili povremeno vrši službene dužnosti ili službene funkcije u tim organima;
3. javni beležnik, izvršitelj i arbitar, kao i lice u ustanovi, preduzeću ili drugom subjektu, kojem je povereno vršenje javnih ovlašćenja, koje odlučuje o pravima, obavezama ili interesima fizičkih ili pravnih lica ili o javnom interesu;
4. službenim licem smatra se i lice kojem je faktički povereno vršenje
5. pojedinih službenih dužnosti ili poslova;
6. vojno lice.

Stupanjem na snagu KZ 2006. godine, Srbija je ispoštovala odredbe međunarodnih ugovora koje je ratifikovala (pre svega Konvencije UN protiv korupcije i Krivično-pravne konvencije o korupciji Saveta Evrope) pa je, između ostalog, predvidela i mogućnost da strano službeno lice bude počinitelj krivičnih dela sa elementima korupcije.

Zakonom o izmenama i dopunama Zakonika iz 2012. godine, unete su promene koje se odnose na **pojam stranog službenog lica**. Pod tim licem smatra se lice koje je član, funkcioner ili službenik zakonodavnog ili izvršnog organa strane države, lice koje je sudija, porotnik, član, funkcioner ili službenik suda strane države ili međunarodnog suda, lice koje je član, funkcioner ili službenik međunarodne organizacije i njenih organa, kao i lice koje je arbitar u stranoj ili međunarodnoj arbitraži.

Najnovijim izmenama Krivičnog zakonika, uvedeno je, u članu 234, novo krivično delo **zloupotrebe položaja odgovornog lica**, koje spada u grupu krivičnih dela protiv privrede.

Izvršilac ovog krivičnog dela može da bude **odgovorno lice** koje je definisano na sledeći način (član 112, stav 5):

„odgovornim licem u pravnom licu smatra se lice koje na osnovu zakona, propisa ili ovlašćenja vrši određene poslove upravljanja, nadzora ili druge poslove iz delatnosti pravnog lica, kao i lice kome je faktički povereno obavljanje tih poslova, a smatra se i službeno lice kada su u pitanju krivična dela kod kojih je kao izvršilac označeno odgovorno lice, a u ovom zakoniku nisu predviđena u poglavlju o krivičnim delima protiv službene dužnosti, odnosno kao krivična dela službenog lica“.

Najvažnija razlika u odnosu na prethodno rešenje je to što se vlasnik subjekta privrednog poslovanja ne smatra samim tim i odgovornim licem, već samo ako vrši određene funkcije i poslove koje mu daju svojstvo odgovornog lica.

Osim što je sam pojam definisan na jasniji i precizniji način, veoma je značajno i brisanje odgovornog lica kao izvršioca krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja, jer je prethodno rešenje bilo konfuzno, kontradiktorno i nije razlikovalo korupciju u javnom i privatnom sektoru.

U krivična dela koja mogu biti izvršena u vezi sa korupcijom, a navode se u **poglavlju XXXIII KZ**, spadaju: nesavestan rad u službi iz čl. 361, protivzakonita naplata i isplata iz čl. 362, nenamensko korišćenje budžetskih sredstava iz čl. 362a, prevara u službi iz čl. 363, pronevera iz čl. 364, posluga iz čl. 365, odavanje službene tajne iz čl. 369.

U drugim poglavljima Krivičnog zakonika javljaju se još neka dela koja imaju elemente korupcije. Pre svega, tu spada krivično delo davanja i primanja mita u vezi sa glasanjem iz člana 156 KZ RS, koje pripada grupi krivičnih dela protiv izbornih prava u **poglavlju XV KZ**.

Biće ovog krivičnog dela se može sastojati u davanju ili obećanju određene nagrade, poklona ili kakve druge koristi, da se na izborima ili referendumu glasa ili ne glasa ili glasa u korist ili protiv određenog lica, odnosno predloga.

S druge strane, kažnjivo je bilo kakvo zahtevanje ili primanje poklona ili kakve druge koristi sa ciljem da se na izborima ili referendumu glasa ili ne glasa ili glasa u korist ili protiv određenog lica, odnosno predloga.

Takođe, kao primer krivičnih dela u vezi sa korupcijom možemo navesti neka od krivičnih dela protiv prava po osnovu rada (**poglavljje XVI KZ**), kao što je povreda prava prilikom zapošljavanja u toku velike nezaposlenosti.

Ovo svakako predstavlja jedan od najvećih problema u našem društvu, prisustvo korupcije prilikom zapošljavanja, a koji je prikriiven iza diskrecije poslodavca koji popunjava radna mesta na osnovu koristi koju pribavlja za sebe ili drugog, a ne prema kvalitetu kandidata.

Jednaku opasnost predstavlja izvršenje krivičnog dela građenja bez građevinske dozvole iz člana 219a KZ stav 4, **poglavljje XXI KZ**, prema kome će se lice koje je kao odgovorni projektant, odnosno vršilac tehničke kontrole, suprotno propisima potpisalo konačan izveštaj o izvršenoj kontroli kojim se konstatuje da na glavni projekat nema primedbi, ili suprotno propisima stavilo pečat na glavni projekat da se projekat prihvata, ili suprotno propisima daje izjavu kojom potvrđuje da je glavni projekat urađen u skladu sa lokacijskom dozvolom, kazniti kaznom zatvora od tri meseca do tri godine i novčanom kaznom.

Naravno, ovim nabranjem se ne iscrpljuju krivična dela koja mogu biti u vezi sa korupcijom, jer je korupcija kao davanje novca ili drugih materijalnih dobara sa namerom da primalac deluje po želji onoga ko daje, ili kao korišćenje vlastitog društvenog položaja da bi se prisvojila imovinska korist sebi ili nekom drugom, veoma širok pojam. Takođe, širok je spektar oblasti koje prožima ovaj fenomen, od politike, uprave, pravosuđa, policije, carine, do zdravstva i obrazovanja.

Međutim, one nisu udovoljile potpunom rešenju problema jer nisu otklonjene nedomice i rasprave među pravnicima, u pogledu vremenskog važenja Krivičnog dela i eventualne dekriminalizacije određenih radnji, kao posledica opisanih izmena. Republički javni tužilac je svojim obaveznim uputstvom izneo stav da postoji kontinuitet između elemenata krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja iz člana 359 i člana 234 u slučaju odgovornosti odgovornog lica, odnosno u slučajevima gde je okrivljeno odgovorno lice, pa su javna tužilaštva, shodno uputstvu, sve optužnice podignute protiv odgovornog lica po članu 359 do 24. decembra 2013. godine, pred nadležnim sudovima, preinačili u optužbe po članu 234 KZ.

„...odnosno deo stručne javnosti smatra da ovim izmenama Krivičnog Zakonika nije ispoštovana Rezolucija Evropske unije. Posebno je izazvana polemika oko primene novog člana 234 na slučajeve krivičnih postupaka protiv vlasnika kompanija koji su okrivljeni po osnovu člana 359 definisanog pre usvajanja izmene tog člana (pre 24. decembra 2012. odnosno 15. aprila 2013.).“

Zakon o odgovornosti pravnih lica

Ovaj zakon je donela Narodna skupština 27. oktobra 2008. godine iz razloga harmonizacije nacionalnih propisa sa međunarodnim.

Zakon ima 72 člana, po kome pravno lice, domaće i strano, odgovara za krivično delo koje u okviru svojih poslova, odnosno ovlašćenja učini odgovorno lice, a u nameri da za pravno lice ostvari korist, na teritoriji RS, u inostranstvu na štetu RS ili njenog državljanina ili domaće pravno lice, odnosno domaće pravno lice za krivično delo učinjeno u inostranstvu.

Nema odgovornosti pravnog lica ukoliko nema krivice odgovornog lica, ali se predviđa odgovornost za krivično delo i ukoliko je postupak prema odgovornom licu obustavljen ili optužba odbijena. Predviđena je i odgovornost za pokušaj ukoliko je on kažnjiv.

Krivične sankcije koje se mogu izreći pravnom licu

- kazna (novčana, sa rasponom od 100 hiljada do 50 miliona dinara ili prestanak pravnog lica likvidacijom, stečajem ili na drugi način);
- uslovna (sa novčanom kaznom, zaštitnim nadzorom);
- mera bezbednosti (zabrana obavljanja određenih delatnosti, oduzimanje predmeta i javno objavljivanje presude), a moguće je i izricanje privremene mere.

Ova novina u našem zakonodavstvu je dodatno zakomplikovala i ovako komplikovanu oblast jer pored postojanja krivičnog dela kao kažnjivog, protivpravnog i zabranjenog, postoje i (1) privredni prestupi, (2) prekršaji i (3) disciplinski prestupi, koji spadaju u kažnjive delikte čijim izvršenjem se ugrožava službena dužnost ili javno ovlašćenje i da se kao izvršioci javljaju službena i odgovorna lica potrebno je uočiti njihove sličnosti i razlike.

Odnos krivičnih dela i privrednih prestupa

Prva i osnovna razlika između krivičnih dela i privrednih prestupa proizlazi iz njihove definicije, odnosno krivično delo je protivpravno, skrivljeno učinjeno delo čija su obeležja određena u zakonu, a privredni prestupi su društveno štetne povrede propisa u privrednoj i finansijskoj delatnosti, koje su propisane zakonom ili uredbom Vlade.

Privredni prestupi u prvom redu su delikti pravnog lica (čija je odgovornost primarna), pa tek onda i delikti odgovornog lica u pravnom licu, te da u slučaju izvršenja privrednog prestupa od strane pravnog lica, odgovorno lice u pravnom licu može da odgovara i za krivično delo (u kom slučaju se ono i ne kažnjava za privredni prestup) ako su obeležja učinjenog privrednog prestupa identična sa obeležjima nekog krivičnog dela obzirom na to da postoji objektivni identitet činjeničnog opisa krivičnog dela i privrednog prestupa. Tada se privredni prestup pojavljuje kao neka vrsta krivičnog dela, ali dela specifičnog učinioca – pravnog lica. Upravo je ta specifičnost učinioca konkretnog dela kao zabranjenog i kažnjivog ponašanja razlog da se ono određuje kao privredni prestup, a ne kao krivično delo, ali uvođenjem krivične odgovornosti pravnog lica, ta razlika se briše.

Zakonodavac je postavio paralelnu i istovremenu odgovornost pravnog lica i njegovog odgovornog lica za učinjeni privredni prestup, a sada i za učinjeno krivično delo.

Kod privrednih prestupa, kada je reč o odgovornosti pravnih lica za aktivne radnje i za propuštanje dužnog nadzora, ne odgovaraju državni organi, organi teritorijalne autonomije i lokalne samouprave kao ni organi mesne zajednice, ali zakon ne isključuje odgovornost odgovornih lica u ovim pravnim licima za radnje kojima je ostvareno obeležje nekog od privrednih prestupa.

Odgovornost za privredni prestup se utvrđuje u sudskom postupku privrednih sudova, po zahtevu javnog tužioca, gde je kao sankcija predviđena novčana kazna koja može biti i uslovna, te se može narediti i javno objavljivanje presude, oduzimanje predmeta i zabrana pravnom licu da se bavi određenom privrednom delatnošću i zabrana odgovornom licu da vrši određene dužnosti.

Odnos krivičnih dela i prekršaja

U pogledu razgraničenja krivičnog dela i prekršaja kao različitih kažnjivih dela, prekršaji su društveno štetne povrede javnog poretka predviđene u propisima za koje su propisane kazne i zaštitne mere, a mogu se utvrđivati ne samo zakonom nego i podzakonskim aktima, gde se postupak vodi pred prekršajnim sudom ili organom uprave. U pogledu izvršioca kod prekršaja se pojavljuju tri vrste subjekata i to pored fizičkog lica, koje odgovara po principu subjektivne odgovornosti, mogu se javiti i pravno lice (koje odgovara na bazi prouzrokovanja posledica, dakle po principu objektivne odgovornosti) i odgovorno lice u pravnom licu odnosno preduzetnik (koji takođe odgovaraja na bazi subjektivne odgovornosti).

Prekršajni postupak mogu pored javnog tužioca da pokrenu i ovlašćeni organi i to organi uprave, inspekcija, odnosno drugi organi koji vrše javna ovlašćenja, koji vrše nadzor ili neposredno izvršavaju propise u kojima su predviđeni prekršaji.

Prekršajne sankcije su kazne (zatvor, novčana kazna, rad u javnom interesu ili kazneni poeni), opomene ili zaštitne mere.

Odnos krivičnih dela i disciplinskih prestupa

Pored krivičnih dela i drugih vrsta delikata u našem kaznenom pravu postoje i disciplinski prestupi za koje su predviđene posebne sankcije i osnovi odgovornosti.

Disciplinski prestupi predstavljaju povrede službene dužnosti u vidu protivpravnog ponašanja službenih lica, koje se sastoje u kvalitativno manje opasnim radnjama i koje su u uredbama i podzakonskim propisima opšteg karaktera propisane kao disciplinski prestupi, a za učinioce disciplinskog prestupa su propisane određene vrste i mere disciplinskih sankcija za čije je izricanje nadležan disciplinski organ (a ne sud) po pravilima o vođenju disciplinskog postupka.

Kada se govori o odnosu krivične i disciplinske odgovornosti službenih lica treba reći da je opšte prihvaćeno stanovište da jedna odgovornost ne isključuje drugu. Naime, ako službeno lice, jednom ili više radnji, izvrši i krivično delo i disciplinski prestup, onda će ono odgovarati i krivično (pred sudom) i disciplinski (pred nadležnim disciplinskim organom). Opravdanje za postojanje ovakvog rešenja nalazi se u činjenici da interesi službene dužnosti nalažu preduzimanje u ovakvim slučajevima određenih mera, koje nisu predviđene samo krivičnim pravom ali koje se mogu izreći u postupku utvrđivanja disciplinske odgovornosti službenih lica.

Ne bis in idem

Ne bis in idem je načelo krivičnog prava koje predstavlja nemogućnost da jednom presuđena krivična stvar ponovo bude predmet krivičnog postupka. Kako ne bi došlo do dvostrukog kažnjavanja bitno je da se utvrde propisi koji su prekršeni i koji predviđaju kažnjavanje, činjenice koje karakterišu ponašanje odgovornog lica, odnosno da li su te činjenice istovrsne, tako da organ koji vodi postupak treba da, u svakom konkretnom slučaju, oceni da li to što je odgovorno lice za svoj delikt, odnosno preduzetu i ne preduzetu radnju, kažnjeno u prekršajnom postupku, predstavlja nemogućnost kažnjavanja u krivičnom postupku, kao i obrnuto.

Kako je ovo načelo propisano u čl. 4 Zakonika o krivičnom postupku („Službeni glasnik RS“ br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 i 55/2014) i nije usaglašeno sa ustavnim definicijom u čl. 34 st. 4 Ustava RS, sudska praksa je povodom povrede ovog načela uspostavila stavove, tako da je Apelacioni sud u Beogradu zauzeo stav da ukoliko je povodom istog događaja pokrenut ili dovršen prekršajni i krivični postupak - u svakom konkretnom slučaju se ceni upoređivanjem činjeničnog opisa dela da li je upotpunosti rešen krivično-pravni događaj - te zavisno od toga imamo presuđenu stvar ili samo idealni sticaj prekršaja i krivičnog dela.

Takođe se i Ustavni sud Srbije u više svojih odluka bavio pitanjem ovog načela, odnosno načela *res judicata*, te je Ustavni sud, pozivajući se na praksu Evropskog suda za ljudska prava i prihvatajući standarde ustanovljene praksom tog suda, u odluci UŽ 1285/12 ustanovio kriterijume za određivanje merila presuđene stvari, koje je zatim i u kasnijim odlukama primenjivao.

ZAKONIK O KRIVIČNOM POSTUPKU

Reforma krivičnog zakonodavstva u Republici Srbiji obuhvatila je i procesno zakonodavstvo, sa ciljem da se uskladi krivični postupak sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i slobodama i praksom Evropskog suda za ljudska prava. Normirana je nova uloga sudije, koji postaje organ zadužen za odlučivanje o pravima i slobodama u krivičnom postupku, a istražna funkcija se dodeljuje javnom tužiocu, sa ciljem da se uvođenjem novih oblika ubrzanih i pojednostavljenih formi krivičnog postupka, sa jačanjem stranačke pozicije okrivljenog i uvođenjem posebnih prava za žrtve krivičnih dela i uređivanje posebnog položaja ranjivih osoba u krivičnom postupku u cilju njihove bolje zaštite, te da izmene procesnog zakonodavstva idu u pravcu uspostavljanja posebnih pravila postupka za krivična dela organizovanog i drugog teškog kriminala, te je zato donet nov Zakonik o krivičnom postupku, koji se prvo primenjivao od strane sudova i tužilaštva posebne namene (za ratne zločine i za organizovani kriminal), a kasnije, počev od oktobra 2013. Godine, i od redovnih sudova i tužilaštava u Republici Srbiji.

Zakonik je objavljen u “Službenom glasniku RS”, br. 72/2011 i više puta menjan i uslađivan, što je objavljeno u “Službenim glasnicima RS”, br. 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014.

Javni tužilac

Uvođenjem javnog tužioca kao državnog organa sa rukovodećom ulogom u predistražnom postupku i u sprovođenju istrage, menja se koncept i pomeraju ovlašćenja u krivičnom postupku.

Krivični postupak, od predistrage pa do pravosnažne presude, ima svoj tok gde svako od učesnika ((ovlašćeni **tužilac** je javni tužilac, privatni tužilac i oštećeni kao tužilac), (i okrivljeni)), kao i nadležni sud ima svoju ulogu koja se sastoji od ovlašćenja (dužnosti) i prava.

Za krivična dela za koja se gonjenje preuzima po službenoj dužnosti, ovlašćeni tužilac je javni tužilac (**javni tužilac** je Republički javni tužilac, apelacioni javni tužilac, viši javni tužilac, osnovni javni tužilac, javni tužilac posebne nadležnosti, zamenici ovih tužilaca i lica koja su zakonom ovlašćena da ih zamenjuju), čije je osnovno pravo i osnovna dužnost gonjenje učinioca krivičnog dela, tako da je nadležan da:

- 1) preuzima potrebne radnje radi otkrivanja krivičnih dela i pronalaženja osumnjičenih i rukovodi predistražnim postupkom;
- 2) odlučuje o nepreduzimanju ili odlaganju krivičnog gonjenja;
- 3) sprovodi istragu;
- 4) zaključi sporazum o priznanju krivičnog dela i sporazum o svedočenju;
- 5) podiže i zastupa optužbu pred nadležnim sudom;
- 6) na glavnom pretresu odustane od optužbe;
- 7) izjavljuje žalbe protiv nepravosnažnih sudskih odluka i podnosi vanredne pravne lekove protiv pravosnažnih sudskih odluka;
- 8) preuzima druge radnje kada je to određeno ovim Zakonikom.

Ova nadležnost se razrađuje drugim odredbama Zakonika ali sveprisutna nejasnoća, nedostaci i koncepcijske nedoslednosti novog ZKP-a, doveli su javno tužilaštvo u svakodnevno suočavanje sa problemima u njegovoj primeni.

U cilju poboljšanja, ujednačavanja rada, ali i pomoći radi otklanjanja problema, Republičko javno tužilaštvo, preko Apelacionih javnih tužilaštava u Beogradu, Novom Sadu, Nišu i Kragujevcu, prati rad nižih javnih tužilaštava, upoznavajući se, na mesečnom nivou sa smernicama i uočenim dilemama, koje su takođe od strukovnog udruženja javnih tužilaca detaljno apostrofirane (**www.uts.org.rs/aktivnosti/vesti/ - neki problemi u primeni novog ZKP-a iz ugla javnih tužilaštava**) i kreću se od potencijalno neustavnih, nejasnih, međusobno protivrečnih normi i pravnih praznina, udara na pravnu sigurnost kao posledicu nejednakih tumačenja, odnosno kolebanja sudske i tužilačke prakse u pogledu mnogih pravnih pitanja, analiza razloga o neotklanjanju dužeg trajanja postupka, nedoumice u pogledu troškova krivičnog postupka, pa sve do kadrovskih, prostornih i administrativnih problema, kao i u pogledu zahteva da se otklone problemi vežite dileme da li je ovakvim Zakonikom omogućena tužilačka ili policijska istraga, nudeći rešenja kao i neminovnu izmenu ustavnog položaja javnog tužilaštva kao nezavisnog organa.

Da bi se otklonili faktori korupcije (nedosledna pravila igre, obilna regulativa, diskreciona moć, običaji, socijalni kapital i dr.), njeni problemi (velika državna potrošnja, populizam političara i neotkrivanje korupcije), kao i greške u suzbijanju korupcije (oslanjanje samo na javnu kampanju, moralne pridike, obimna pravna regulativa i dr.), moraju se stvoriti preduslovi za suzbijanje korupcije kroz izraženu političku volju, tako da se ona otklanja odozgo na dole uz podsticaj nevladinih organizacija, građana, određivanjem preciznih mehanizama i povećanjem oduzimanja imovine stečene korupcijom i kriminalom.

U cilju efikasnije borbe protiv korupcije, u javnom tužilaštvu je započeta specijalizacija u pogledu krivičnog gonjenja za krivična dela sa elementom korupcije, tako što je 2008. godine u Republičkom javnom tužilaštvu formirano Odeljenje za borbu protiv korupcije, a specijalizacija u ostalim javnim tužilaštvima opšte nadležnosti sprovedena je 2010. godine uspostavljanjem odeljenja za borbu protiv korupcije i pranja novca u apelacionim i višim javnim tužilaštvima u Be-

ogradu, Novom Sadu, Kragujevcu i Nišu. Određeni su zamenci javnog tužioca koji će pratiti stanje u predmetima krivičnih dela u ovoj oblasti.

Takođe, 2009. godine, izvršena je specijalizacija proširenjem nadležnosti Tužilaštva za organizovani kriminal na krivična dela takozvane visoke korupcije po osnovu svojstva počilaca - kada je okrivljeni službeno ili odgovorno lice koje vrši javnu funkciju na osnovu izbora, imenovanja ili postavljenja od strane Narodne skupštine, Vlade, Visokog saveta sudstva ili Državnog veća tužilaca:

- 1) *"krivična dela protiv službene dužnosti (čl. 359, 366, 367 i 368 Krivičnog zakonika) kada je okrivljeni, odnosno lice kojem se daje mito, službeno ili odgovorno lice koje vrši javnu funkciju na osnovu izbora, imenovanja ili postavljenja od strane Narodne skupštine, Vlade, Visokog saveta sudstva ili Državnog veća tužilaca" - član 2, stav 3 Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala i takozvane teške korupcije - za koruptivna krivična dela kada vrednost pribavljene imovinske koristi prelazi iznos od 200 miliona dinara,*
- 2) *"krivično delo zloupotreba položaja odgovornog lica (član 234, stav 3 Krivičnog zakonika) i zloupotreba službenog položaja (član 359, stav 3. Krivičnog zakonika) kada vrednost pribavljene imovinske koristi prelazi iznos od 200 milionadinara" - član 2, stav 4 Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala.*

Odeljenje za borbu protiv korupcije Republičkog javnog tužilaštva prati rad osnovnih, viših i apelacionih javnih tužilaštava u postupanju u predmetima krivičnih dela korupcije, uključujući i krivična dela pranja novca, u okviru realizacije Obaveznog uputstva Republičkog javnog tužioca A.br. 194/10 od 26. marta 2010. godine i 16. oktobra 2013. godine, kojim su formirana odeljenja za borbu protiv korupcije i pranja novca i na osnovu koga sva niža javna tužilaštva dostavljaju Republičkom javnom tužilaštvu, preko nadležnog apelacionog javnog tužilaštva, podatke o primljenim krivičnim prijavama, donetim javnotužilačkim odlukama, prvostepenim presudama, žalbama tužilaca, ukoliko su izjavljene i drugostepenim odlukama. Time se nastavlja kontinuitet dosadašnjeg rada u ovoj oblasti, koji je otpočet obaveznim uputstvom Republičkog javnog tužioca A.br. 6/07 i omogućava se efikasno praćenje i kontrola rada tužilaštava u svakom pojedinačnom predmetu i pružanje stručne pomoći u vidu davanja mišljenja, sugestija i uputstava radi razjašnjenja spornih pitanja u pojedinim predmetima, sa posebnim naglaskom na predmete i izveštaje vezane za sprovođenje Zakona o oduzimanju imovine stečene krivičnim delom.

Od tih dela posebno su naglašena dela iz Krivičnog zakonika Republike Srbije i to:

1. Krivično delo iz glave 15 ovog Zakonika:
 - davanje i primanje mita u vezi sa glasanjem iz čl. 156 KZ
2. Krivična dela iz glave 22 KZ:
 - zloupotreba monopolističkog položaja iz čl. 232 KZ,
 - zloupotreba položaja odgovornog lica iz čl. 234 KZ,
 - zloupotreba u vezi sa javnim nabavkama iz čl. 234a KZ.
3. Krivično delo iz glave 31:
 - omogućavanje zloupotrebe ostvarivanja prava azila u stranoj državi iz čl. 350a KZ.
4. Krivično delo iz glave 33 KZ:
 - zloupotreba službenog položaja iz čl. 359 KZ,
 - prevara u službi iz čl. 363 KZ,
 - trgovina uticajem iz čl. 366 KZ,
 - primanje mita iz čl. 367 KZ,
 - davanje mita iz čl. 368 KZ,
 - odavanje službene tajne iz čl. 369 st. 1 i st. 2 KZ.

5. Krivična dela iz glave 35 KZ:

- protivpravno oslobađanje od vojne službe iz čl. 398 KZ,
- odavanje vojne tajne iz čl. 415 st. 1 i 2 KZ.

Kako je javni tužilac po novom Zakoniku o krivičnom postupku odgovoran za gonjenje učinilaca krivičnih dela i to onih dela koja se gone po službenoj dužnosti, a što znači da je nadležan da rukovodi predistražnim postupkom, odlučuje o nepreduzimanju ili odlaganju krivičnog gonjenja, sprovodi istragu, zaključuje sporazum o priznanju krivice i sporazum o svedočenju, podiže i zastupa optužbu, odustaje od optužbe, izjavljuje žalbe i podnosi vanredne pravne lekove i preduzima druge radnje, a s obzirom na značaj borbe protiv korupcije i neophodnosti da se na takav kriminal pravilno i odgovori, potrebno je permanentno obučavanje javnih tužilaca kako bi stekli nove veštine.

Jedna od takvih veština jeste tužilačka strategija ili taktika od koje zavisi ostvarenje uspešne tužilačke istrage, a to zahteva promenu postojećeg načina rada. Jedna od tih promena je i stvaranje istražnog tima koji bi obuhvatao sve od tužioca koji je centar tima, nekog ko rukovodi, savetuje i nadgleda akcije istražitelja, čiji bi profil, odnosno znanje koje poseduje bilo vezano za konkretni slučaj.

Ovakvim radom stvara se potreba za razvojem i primenom istražne i tužilačke strategije, još na samom početku rada, kako kod reaktivne, tako i kod proaktivne istrage. Takođe nije loše razmisliti o uvođenju upravljanja predmetom, kao metodu rada na predmetu sa tačno određenim smernicama za tužioce kao i o evidentiranju, odnosno stvaranju registra odluka kako tužilac ne bi došao u poteškoće u fazi suđenja kod obimnih predmeta.

Poteškoće mogu nastati i kod **primene specijalnih istražnih mera i specijalnih istražnih sredstava**. Pored nabrojanih krivičnih dela u zakonu kada se one koriste, neophodno je utvrditi da li su te mere u skladu sa zakonom, odnosno **postojanje zakonskog osnova** za primenu tih mera, **dozvola** (naredbi) koje je izdao **nadležni organ i neophodnost i srazmernost primene** ovih mera za određeni (konkretni) događaj, kako ne bismo zapali u izvesne „zamke“, odnosno kako ne bi došlo do nemogućnosti korišćenja izvesnih dokaza, s obzirom na kršenje ljudskih prava, posebno imajući u vidu Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i to član 6 st. 1 Konvencije koji utvrđuje da svako, tokom odlučivanja o krivičnoj optužbi protiv njega ima pravo na pravičnu javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona, a članom 8 je utvrđeno i to u stavu 1 da svako ima pravo na poštovanje svog privatnog i porodičnog života, doma i prepiske, kao i u stavu 2 da se javne vlasti neće mešati u vršenje ovog prava, sem ako to nije u skladu sa zakonom i neophodno u demokratskom društvu u interesu nacionalne javne bezbednosti ili ekonomske dobrobiti zemlje, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih.

Posebno se ističe potreba poboljšanja saradnje sa nacionalnim i evropskim institucijama i organizacijama (državnim revizorom, finansijskom policijom, jedinicom za finansijske istrage, agencijom za borbu protiv korupcije, upravom za sprečavanje pranja novca, poreskom upravom, carinom i dr.), kao i drugim međunarodnim organizacijama (EUROJUST, OLAF, GRECO, OECD, i dr.).

U ovoj oblasti dodatnu poteškoću predstavlja činjenica da postojeći elektronski upisnici o svim krivičnim predmetima u kojima postupaju organi unutrašnjih poslova i pravosuđa, a ni sama tužilaštva (ni vertikalno, ni horizontalno), nisu međusobno povezani, niti se vode na isti način, a uprimeni su različiti informacioni sistemi.

Sve to otežava proaktivnost i praćenje postupaka koji se sprovode povodom pojedinačnog krivičnog dela, a ujedno se javljaju i problemi razmene informacija.

Rezultat navedenog je ograničavanje efikasnosti operativnih postupaka, kao i nepostojanje preciznih analitičkih izveštaja koji se izrađuju za potrebe izmena zakona, planiranja rada i strateških odluka.

S tim u vezi, postojeće evidencije ne sadrže unifikovane „jedinice za praćenje“ (podaci o licu, krivičnom delu, preduzetim radnjama, itd.) od otkrivanja krivičnog dela do presuđenja.

Trenutno, svi dokumenti iz krivičnog predmeta imaju različite brojeve u različitim organima, sa evidencijama koje nisu međusobno usklađene i umrežene.

Finansijska istraga se uglavnom sprovodi nakon što je krivična prijava već podneta, tokom istrage, a odlaganjem finansijske istrage povećava se rizik da će imovina biti izneta iz zemlje.

Radi bolje komunikacije javnog tužilaštva i policije potrebno je zakonom omogućiti upućivanje na određeno vreme policijskih službenika u javno tužilaštvo, kako to predviđaju i ostvaruju neki evropski sistemi ili neki drugi model, ali svakako uspostavljanjem kontrole tužilaštva nad policijom.

(U nemalom broju zemalja u Evropi, policija ili pojedine vrste policije, se integrišu u tužilaštvo i tako se obezbeđuje potpuna kontrola tužilaštva nad policijom. Ovlašćenja tužilaštva nad policijom u tim slučajevima ispoljavaju se na različite načine. U **Španiji** postoje „organske“ veze između tužilaštva i sudske policije koja je odgovorna tužilaštvu za sprovođenje istraga, otkrivanje i hapšenje počinitelaca krivičnih dela. U **Belgiji** delovi policije su pripojeni kancelariji tužioca tako da su te policijske jedinice praktično deo tužilaštva. Pri svakom tužilaštvu u **Italiji** postoji odeljenje policije koje je funkcionalno potčinjeno starešini tužilaštva, a u **Švajcarskoj** tužilac je istovremeno Direktor policije „judiciaire“).

Uслед nepostojanja odgovarajućeg stručnjaka, ekonomsko-finansijske struke u javnom tužilaštvu, mogu nastupiti poteškoće u pokretanju i vođenju finansijskih istraga. Ovi stručnjaci bi mogli postupajućem tužiocu, u najkraćem roku, omogućiti da predmet što bolje usmeri, odnosno, ne započinje istragu ili podiže optužnicu ukoliko to u konkretnom slučaju nije oportuno.

Primetan je i zakonom neregulisan rad sudskih veštaka, koji vrlo često koriste svoje zvanje veštaka da rade kao procenitelji za banke ili preduzeća. Tom prilikom su moguće različite zloupotrebe koje upravo proizlaze iz ovako zakonom neregulisane situacije. Takođe, potrebno je i bolje kontrolisati rad veštaka kada je angažovan od strane suda.

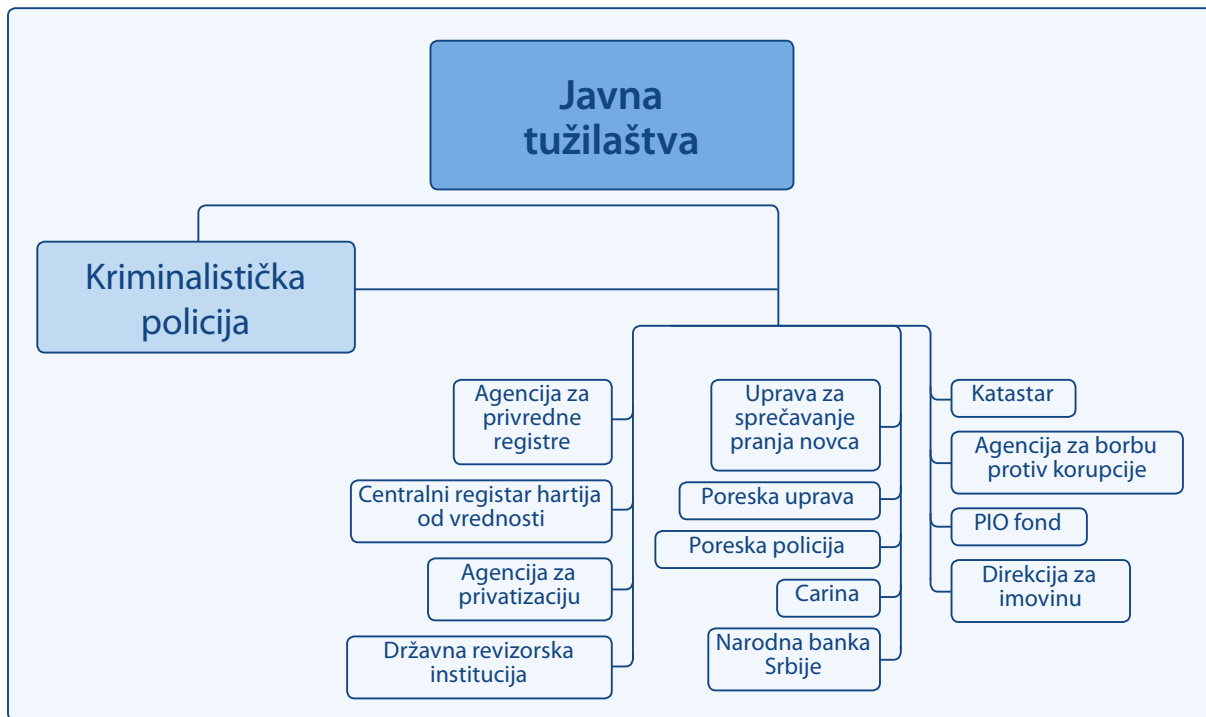
Na neke od najvažnijih problema odgovor daje **radna verzija Strategije istraga finansijskog kriminala za period od 2015. do 2016. godine**, jer „u borbi protiv privrednog (ekonomskog) kriminala Srbija je do sada preduzela određene mere: sprovedene su obuke o integrisanim finansijskim istragama, donet je Zakon o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela, osnovana je Direkcija za upravljanje oduzetom imovinom, osnovana je posebna jedinica za finansijske istrage u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova, osnovana su posebna odeljenja za borbu protiv korupcije u Republičkom javnom tužilaštvu i u višim javnim tužilaštvima, donet je Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična dela i Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima, ali sa nedovoljnim krajnjim efektima i rezultatima rada odnosno presuđenim predmetima“.

Dokument Strategije sastoji se iz tri celine: **uvoda** (definisani opšti cilj Strategije, navedeni značajni međunarodni instrumenti i oblici međunarodne saradnje), **centralnog dela** (stubovi Strategije i ciljevi u okviru stubova), dok su u **trećem delu** navedeni organi tj sastav Koordinacionog tela koji će vršiti nadzor sprovođenja Strategije i o tome tromesečno izveštavati Vladu.

Predviđa se i nova reorganizacija u pogledu specijalizacije i organizacije sudova i javnih tužilaštava koja predvode radom u finansijskim istragama i kojima su podređeni drugi državni organi koji rade u cilju otkrivanja i prikupljanja dokaza. U višim javnim tužilaštvima u Beogradu, Novom Sadu, Kragujevcu i Nišu predviđeno je formiranje odeljenja koja bi isključivo bila nadležna za progon krivičnih dela utvrđenih nomenklaturom, i koja bi bila nadležna za teritoriju čitave svoje apelacije za krivična dela iz nomenklature, uz mogućnost delegiranja ovakvih krivičnih dela mesno nadležnim tužilaštvima, na osnovu unapred utvrđenih kriterijuma.

Navedena odeljenja bi postupala pred posebnim odeljenjima viših sudova u Beogradu, Novom Sadu, Kragujevcu i Nišu.

Tužiocima iz novoformiranih odeljenja ostvarivaće direktnu saradnju sa posebno odabranim i obučanim policijskim službenicima. Finansijske istrage moraju da se vode simultano i da najbitniji dokazi u vezi sa finansijskim istragama budu prikupljeni u istom trenutku dok se prikupljaju dokazi za predikatno krivično delo. Istrage finansijskog kriminala treba da pomognu kako na rasvetljavanju samog krivičnog dela, tako i na definisanju i utvrđivanju kretanja novca i imovine.



Strategija predviđa otklanjanje nedostataka saradnje i razmene informacija između policije i javnog tužilaštva, sa jedne strane, i državnih organa koji mogu biti u posedu činjenica značajnih za sprovođenje i tok istrage, sa druge strane, tako što bi se u svakom relevantnom organu (Uprava za sprečavanje pranja novca, Poreska uprava, Poreska policija, Carina, Narodna banka Srbije, Agencija za privredne registre, Centralni registar hartija od vrednosti, Agencija za privatizaciju, Državna revizorska institucija, Katastar, Agencija za borbu protiv korupcije, PIO fond, Direkcija za imovinu, baze podataka ministarstva, itd.), odredili oficiri za vezu sa tužilaštvom i policijom.

Uspostavljanje oficira za vezu

Oficiri za vezu iz Poreske uprave, Uprave carina, Uprave za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma moraju biti stalno upućeni u rad javnog tužilaštva, a i u rad policije ukoliko postoji potreba.

Kod najsloženijih predmeta finansijskog kriminala, neophodan je najveći stepen saradnje svih državnih organa sa policijom i tužilaštvom, kako bi se obezbedilo efikasno upravljanje istragom i krivičnim progonom. Ukoliko je predmet veoma složen i zahteva stalno prisustvo službenika više državnih organa i multidisciplinarni pristup, tužilac bi za rad na tako složenom predmetu morao da formira *ad hoc* udarnu grupu, za šta je potrebno da se pripremi i usvoji metodologija za formiranje udarnih grupa.

Udarnom grupom rukovodi tužilac, a članovi grupe su policijski službenici i službenici drugih državnih organa zavisno od potreba. Neophodno je da postoji strateški pristup u međuagencijskoj saradnji, s obzirom na to da je cilj osnivanja udarnih grupa omogućavanje razmene informacija i veština, kao i podrška u analizi razvoja situacije u konkretnom predmetu.

Strategija razrađuje i međunarodnu saradnju, u slučajevima prekograničnog kriminala sa ciljem stvaranja istražnih timova, a razrađuje i objašnjava razloge o neophodnosti da se u javnom tužilaštvu zaposle finansijski forenzičari, s obzirom na to da se radi o izuzetno komplikovanim ekonomskim transakcijama, gde znanja i veštine javnih tužilaca nisu dovoljna za efikasan krivični progon.

Finansijska forenzika je multidisciplinarna oblast i objedinjuje znanja o finansijama, računovodstvu, reviziji, bankarskom i berzanskom poslovanju, informatici kao i poznavanja zakonskog okvira, krivičnog zakona, funkcionisanja državnih institucija, istražnih tehnika, kao i drugih finansijskih veština, a sve u cilju razjašnjavanja odnosa činjenica i ekonomskih transakcija u funkciji krivičnog postupka.

OTKRIVANJE RADNJI KORUPTIVNIH KRIVIČNIH DELA

Opšta pravila

Poznavanje Krivičnog zakonika i međunarodnih standarda koji pomažu u tumačenju odredbi materijalnog prava, ključno je za otkrivanje koruptivnih krivičnih dela, ali je veoma važno i dobro poznavanje drugih zakona koji regulišu u materijalnom i procesnom smislu oblasti u kojima se vrše radnje sa sumnjom na korupciju. U velikom broju slučajeva korupcija je jako dobro sakrivena poštovanjem zakonskih formi, pa se na prvi pogled, samo kroz pregled dokumentacije, kriminalne radnje ne mogu prepoznati. Zato je potrebno znati ne samo zakonske procedure, već i svrhu donošenja zakona, kako bi se, kroz suštinsko skeniranje svrsishodnosti radnji koje subjekti preduzimaju, otkrile namere preduzimanja određenih radnji i zatim ocenila njihova eventualna nezakonitost.

U zakonima, kao opštim aktima, pojedinačne norme je potrebno tumačiti u okviru principa i opšte svrhe donošenja tih zakona. Često su podzakonskim aktima preciznije određena neka postupanja, pa je u tom smislu potrebno upoznati osnovne principe i logiku kako zakona, tako i odgovarajućih podzakonskih akata.

Budući da je velika i veoma rasprostranjena korupcija u sferi raspolaganja javnim dobrima, odnosno sredstvima kojima raspolažu budžetski korisnici kao i pravna lica koja zadovoljavaju opšte potrebe, potrebno je upoznati pravila raspolaganja tim sredstvima određena propisima koji se odnose na budžet i budžetska raspolaganja.

Saradnja državnih organa

Na eventualne propuste i neregularnosti, kako u proceduri tako i u primeni materijalnih odredbi zakona, ukazuju revizorski izveštaji, ali oni često nisu dovoljni za definisanje određenih postupaka kao krivičnih dela. Zato je posao organa krivičnog gonjenja, kao i nadležnih sudova, da indikatore koje dobiju kroz revizorske izveštaje provere kroz druge dokazne radnje, a posebno kroz finansijsku istragu.

Javne nabavke, privatizacija, stečaj, raspolaganje budžetskim sredstvima u širem smislu i druge delatnosti, su oblasti u kojima se najčešće pronalaze konkretne radnje koje mogu biti kvalifikovane kao radnje krivičnih dela.

Javne nabavke

Otkrivanje kršenja zakona i drugih propisa o javnim nabavkama je složen proces, jer su postupci javnih nabavki u većini slučajeva samo naizgled usklađeni sa Zakonom o javnim nabavkama. Međutim, treba imati u vidu da ovaj zakon dozvoljava i ponuđačima i naručiocima veliki broj mogućnosti, tako da je potrebno poznavati i zakon, ali i suštinu poslovanja ponuđača i naručioca, kao i tržišna kretanja, da bi se nepravilnosti otkrile.

Zakonom o javnim nabavkama definisani su pojmovi poslova javnih nabavki. Poznavajući tok procesa, važno je personalizovati određene segmente postupka i proceniti odgovornost lica koja u njima učestvuju, imajući u vidu njihove pojedinačne obaveze, ali i smisao, celinu i svrhu javne nabavke kao konkretne delatnosti.

Planiranje javnih nabavki povezano je sa aspektom svrsishodnosti javne nabavke, ali i njene realizacije koja podrazumeva dobro poznavanje stvarnih potreba naručioca i to u smislu vrste, kvaliteta, kvantiteta, ali i tržišne cene predmeta nabavke. Ove karakteristike bi trebalo da su poznate ne samo licima odgovornim za planiranje već i onima koji čine komisiju za javne nabavke, a pose-

bito licima zaduženim za tehničke specifikacije. Ako ovi detalji nisu precizno određeni unapred u planu, oni bi ipak morali biti poznati članovima komisije, jer njihova odgovornost proizilazi direktno iz članstva u komisiji, kako je Zakon o javnim nabavkama propisao.

Određivanje kriterijuma je tim zakonom u velikoj meri ostavljeno naručiocu. Dovoljno je, što se tiče Zakona o javnim nabavkama, da su elementi kriterijuma opisani i vrednovani, da ne smeju biti diskriminatorni i moraju stajati u logičnoj vezi sa predmetom javne nabavke. Kod ovako širokog zakonskog određenja neophodno je, u svakom pojedinačnom slučaju, proceniti kada kriterijumi nemaju veze sa predmetom javne nabavke i u tom smislu nisu uspostavljeni u skladu sa zakonom i u ovom delu je potrebno poznavati delatnost naručioca, ali se ispunjenost uslova i postavljenih kriterijuma, sa aspekta usaglašenosti sa Zakonom o javnim nabavkama može proveriti i kroz stavove prakse Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki.

Naručiocu je, takođe, Zakon o javnim nabavkama ostavio široke mogućnosti ponderisanja određenih uslova. I pored toga, moguće je, upoređujući broj pondera datih određenim uslovima (kriterijumima), utvrditi pretežni značaj uslova, ali i taj značaj mora imati svrhu u odnosu na delatnost naručioca i cilj konkretne javne nabavke.

Proces javne nabavke je, sve do zaključenja ugovora, podložan kontroli Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, ali izvršenje ugovora i sam ugovor nisu. Zato su u ovom delu moguće nezakonitosti u postupanju koje se mogu ustanoviti posebnom kontrolom. Sam ugovor mora da bude identičan modelu ugovora koji je označen u dokumentaciji. Izvršenje ugovora kao poseban deo, daje dobru sliku o svrsi javne nabavke, zakonitosti njene procedure, te ukazuje na moguće nepravilnosti i nezakonitosti.

Značaj finansijske istrage

Svi navedeni detalji mogu analizom dovesti do utvrđenja kršenja zakonskih odredbi, ali najjasniju sliku međusobne povezanosti subjekata koji su učestvovali u javnoj nabavci ili bilo kom drugom pravnom poslu, daju analize dokaza prikupljenih u finansijskoj istrazi i njihovo poređenje sa činjenicama vezanim za sam postupak javne nabavke.

Dokazi iz finansijske istrage najpouzdanije otkrivaju i nameru za kršenje propisa kao i iznos pribavljene koristi, pa tako ne samo što definišu elemente krivičnog dela, već otvaraju mogućnost za otkrivanje do tada neotkrivenih drugih radnji i drugih krivičnih dela.

Prema tome, dobrim poznavanjem propisa koji regulišu određene oblasti poslovanja i saradnjom državnih organa koji se bave finansijskim kontrolama i onih koji se bave otkrivanjem tokova novca i krivičnih dela, može se na efikasan način otkriti i zaustaviti korupcija u privrednim i društvenim tokovima.

REVIZIJA I OTKRIVANJE KORUPCIJE

UVOD

Prevara i korupcija negativno deluju na razvoj država i dešavaju se u svim društvima. Korupcija urušava poverenje javnosti u državne organe i onemogućava razvoj države. Vrhovne revizorske institucije (u daljem tekstu VRI), naročito u zemljama u razvoju, u svojim izveštajima često obelodanjuju slučajeve prevare i korupcije.

Borba protiv korupcije je vrlo teška jer ostavlja male ili nikakve tragove. Često između nastanka koruptivnog dela i otkrivanja prođe veliki vremenski period. Zbog ovog velikog vremenskog perioda, korupcija i kad se otkrije često ne može da se procesuiru i učinioci ostanu nekažnjeni.

Pitanje kako VRI da se suoče sa rizikom od prevare i korupcije je postalo pitanje od najvećeg značaja. Još davne 1998. godine u Urugvaju, na 16 kongresu VRI donet je zaključak da je potrebno pojačati razmenu iskustava o prevarama i korupciji između VRI. VRI treba da pokušaju i stvore okruženje koje neće biti povoljno za prevaru i korupciju. Ukoliko takvo okruženje ne postoji biće umanjeni efekti rada revizora. Revizori treba da održavaju stav profesionalnog skepticizma i budu svesni mogućnosti prevare tokom celog procesa revizije.¹¹



S obzirom na to da je značaj borbe protiv prevare i korupcije i dalje veliki, Međunarodna organizacija Vrhovnih revizorskih institucija (INTOSAI) je u svom strateškom planu od 2011–2016. godine uvrstila borbu protiv korupcije kao jedan od 6 strateških prioriteta. Navedeno je da INTOSAI mora da predvodi u borbi protiv korupcije.

INTOSAI radna grupa za borbu protiv korupcije i pranja novca je u svom planu rada za period od 2011-2013. godine, naznačila da je njen glavni cilj podržavanje napora VRI u oblasti borbe protiv ko-

rupcije i pranja novca. Taj cilj se sprovodi kroz širenje najbolje prakse, kroz razvijanje smernica, sprovođenje programa obuke, prenošenje iskustava drugih zemalja relevantnih u njihovim naporima za otkrivanje i borbu protiv korupcije i pranja novca. Prvi cilj u ovom planu rada je bio saradnja između članova ove radne grupe u razvoju sledeće tri smernice:

1. Jačanje integriteta, transparentnosti, odgovornosti i dobrog upravljanja javnim sredstvima;
2. Prevencija i borba protiv korupcije uključujući povraćaj ukradene imovine;
3. Suočavanje sa izazovima sa kojima se suočavaju VRI u borbi protiv korupcije i pranja novca.

Kao rezultat, u periodu 2011-2013. godina, doneta su dva nacrta smernica, koji su još uvek u fazi usvajanja. To su:

- INTOSAI GOV 9160 – Jačanje dobrog upravljanja državnom imovinom i
- ISSAI 5700 – Smernice za reviziju prevencije korupcije u javnom sektoru.

Pored završetka tri smernice navedene u planu za period 2011-2013. godina, ova radna grupa je u svom strateškom planu za period 2014-2016. godina predvidela kao cilj razvijanje smernica o sledećim temama:

¹¹ ISSAI 100:47; 300:37

- 1) Promovisanje kontrole kroz javnu fiskalnu transparentnost;
- 2) Povraćaj ukradenih sredstava;
- 3) Revizija prevencije korupcije u javnim nabavkama;
- 4) Borba protiv pranja novca.

Prema ISSAI 5700 – Smernice za reviziju prevencije korupcije u javnom sektoru, borba VRI protiv korupcije je potrebno da bude sastavljena od različitih elemenata. Ti elementi uključuju, ali nisu ograničeni na:

- uključivanje zahteva u vezi otkrivanja korupcije i nepravilnosti u rutinski rad VRI,
- jačanje svesti javnosti o korupciji i drugim nepravilnostima kroz pravovremeno i javno objavljivanje revizijskih nalaza,
- usavršavanje metoda i alata za borbu protiv korupcije i drugim tipovima nepravilnosti i
- saradnja sa drugim institucijama u borbi protiv korupcije.

Cilj ovog dela priručnika je da ukaže na potrebu za većom saradnjom sa službama za sprovođenje zakona i da kroz primere dobre prakse predstavi na koje načine revizorske procedure mogu da iniciraju krivičnu istragu korupcije u javnom sektoru. Sastoji se od četiri dela. U prvom delu su predstavljeni osnovni pojmovi o reviziji, korupciji i prevari, u drugom delu su predstavljeni uloga, obaveze i postupanje revizora u borbi protiv korupcije, u trećem delu su predstavljene tipologije utvrđenih nepravilnosti u javnom sektoru a u četvrtom delu je predstavljena komunikacija sa organima za sprovođenje zakona i predlozi za dalje unapređenje saradnje.

OSNOVNI POJMOVI O REVIZIJI, KORUPCIJI I PREVARI

REVIZIJA – POJAM

Termin „revizija“ vodi poreklo iz novolatinskog jezika i to od reči *revidere*, koja znači ponovno gledanje, ponovno viđenje, pogledati unazad, još jednom videti, poslednje korekcije i sl.¹² Zemlje engleskog govornog područja koriste termin “auditing” (revizija), koji vuče korene od latinskog glagola “audire”, što znači čuti ili slušati. Na početku razvoja revizorske profesije revizor je obavljao reviziju slušajući usmeni izveštaj obveznika revizije.

U savremenoj teoriji postoji više definicija revizije. Jedna od njih je i da je **revizija**¹³ ispitivanje finansijskih izveštaja određenog pravnog lica od strane nezavisnog revizora **i njen osnovni cilj**¹⁴ je da omogući revizoru da izrazi mišljenje o tome da li su finansijski izveštaji, po svim materijalno značajnim pitanjima, sastavljeni u skladu sa utvrđenim okvirom za finansijsko izveštavanje.

Postoji više različitih vrsta revizora, uglavnom se mogu podeliti u tri celine:

- ' eksterni revizori;
- ' interni revizori i
- ' državni revizori.

Revizije se prema predmetu mogu podeliti na revizije finansijskih izveštaja, revizije pravilnosti, revizije uspešnosti, forenzičke revizije, revizije sistema i IT revizije.

Prema Limskej deklaraciji o smernicama za načela revizije, revizija nije sama sebi cilj već nerazdvojni deo regulatornog sistema pomoću koga treba da se otkriju odstupanja od prihvaćenih standarda i kršenja principa zakonitosti, efikasnosti, efektivnosti i ekonomičnosti finansijskog upravljanja. Odstupanja moraju biti otkrivena dovoljno rano da bi se omogućilo preduzimanje korektivnih mera u pojedinačnim slučajevima, nadležni naterali na prihvatanje odgovornosti, izvršila nadoknada ili preduzeli koraci za sprečavanje ili bar otežavanje takvih prekršaja¹⁵.

Državni revizori osim davanja mišljenja o tome da li su finansijski izveštaji pripremljeni, u svim značajnim odrednicama, u skladu sa primenljivim okvirom finansijskog izveštavanja (npr. delokrug međunarodnih standarda revizije) imaju i dodatne obaveze. Te dodatne obaveze su revizija i izveštavanje o pronađenim neusklađenostima poslovanja sa propisima, kao i o nenamenskom izvršavanju sredstava odobrenih budžetom. Državni revizori su u obavezi i da izveštavaju o efikasnosti internih kontrola.

Vrhovne revizorske institucije mogu se obrazovati na razne načine. Najšire posmatrano, postoje tri osnovne vrste organizovanja:

1. Revizorski (računski) sud, sa sudskim funkcijama,
2. Kolegijalno telo, bez sudske funkcije, ali sa kolegijalnim načinom odlučivanja sličnim kao kod sudova, i
3. Monokratski ured, na čijem čelu je jedna osoba - glavni državni revizor.

Razlika između državne i eksterne revizije

Jedna od osnovnih razlika između eksternih i državnih revizora se ogleda u predmetu revizije.

Državni revizori osim revizija finansijskih izveštaja obavljaju i revizije zakonitosti, regularnosti i uspešnosti.

12 „Interne kontrole i interna revizija“, dr Bogoljub Vitorović, str. 118

13 <http://www.merriam-webster.com/dictionary/audit>

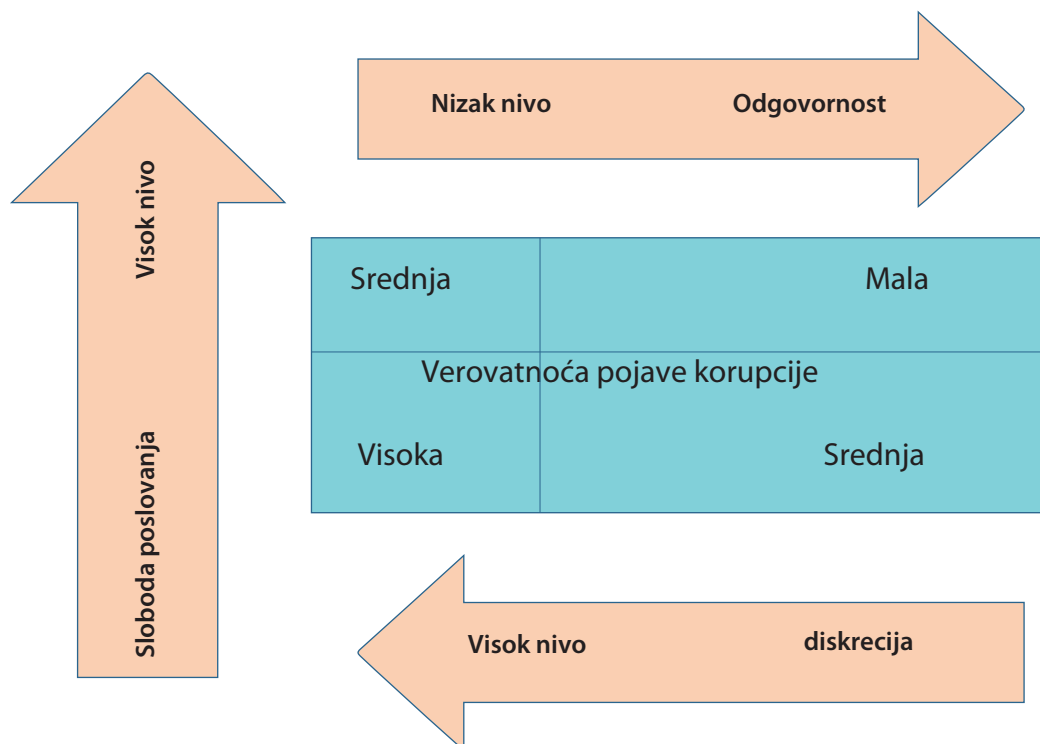
14 ISSAI 1200, “Opšti ciljevi nezavisnog revizora i obavljanje revizije u skladu sa međunarodnim standardima revizije, tačka 11

15 ISSAI 1 „Limska deklaracija o smernicama za načela revizije“, oktobar 1977 godine, deo 1: Svrha revizije

POJAM KORUPCIJE I PREVARE

Pojam korupcije se u različitim pravnim sistemima definiše na različit način ali se najčešće koristi definicija Svetske banke, koja korupciju definiše kao **zloupotrebu javnih resursa zarad ličnih interesa**¹⁶.

Korupcija se razvija tamo gde je sloboda poslovanja ograničena, gde postoje velika diskreionna ovlašćenja u donošenju odluka, nedostatak odgovornosti odgovornih lica, neefikasan sistem internih kontrola ili manjak transparentnosti u aktivnostima institucija koje koriste javna sredstva ili imovinu¹⁷. Ova veza može biti predstavljena na sledeći način¹⁸:



Pojavni oblici korupcije u javnom sektoru su brojni ali se u ekonomskoj literaturi najčešće klasifikuju u 4 kategorije¹⁹ i to kao:

- **sukob interesa:** *Sukob interesa, kao oblik korupcije, se često dešava u javnim nabavkama kroz preplaćivanje dobara, radova i usluga dobavljaču u kojem je odgovorno lice naručioca ostvarilo skriveno vlasništvo ili finansijski interes. Ovaj oblik korupcije se dešava i prilikom prodaje dobara i usluga od strane državnih organa i javnih preduzeća ispod tržišne cene ili bez naknade zbog skrivenog interesa.*
- **podmićivanje:** *Ovaj oblik korupcije uključuje nuđenje, davanje, primanje stvari velike vrednosti radi izvršenja uticaja na donošenje odluke. U podmićivanju vezanim za javne nabavke, zaposleni u javnom sektoru pomaže dobavljaču, na razne nelegalne načine, da pobedi u postupku javne nabavke.*
- **nelegalne nagrade:** *Ovaj oblik korupcije uključuje davanje ili primanje stvari velike vrednosti kao nagrade za donete odluke.*

¹⁶ <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor02.htm#note1>

¹⁷ ISSAI 5700 – Exposure Draft "Guideline for the audit of Corruption Prevention in Government Agencies"

¹⁸ Izvor: Z. Dobrowolski, J. Kościelniak, The Role of SAI in Detection Corruption, Fraud and Money Laundering, 2012

¹⁹ John Wiley&Sons "Fraud Auditing and forensic Accounting" 2006, Превод Савез рачуновођа и ревизора Србије

- **ekonomska ucena:** *Ovaj oblik korupcije nastaje kada zaposleni zahteva plaćanje od dobavljača radi donošenja odluke u njegovu korist. Ukoliko dobavljač odbije da plati, doneta odluka će biti na njegovu štetu.*

Međunarodni standardi revizije²⁰ prevaru, odnosno kriminalnu radnju definišu kao **nameran** akt pojedinca ili grupe pojedinaca menadžmenta, zaposlenih ili trećih lica sa namerom da neopravdano i nezakonito pribave materijalnu korist.

U postupke koji se kvalifikuju kao prevare, odnosno kriminalne radnje ubrajaju se: manipulacija, falsifikovanje ili izmena dokumenata i evidencije, protivpravno prisvajanje sredstava, sprečavanje ili propuštanje evidentiranja nastalih poslovnih događaja kako u dokumentaciji tako i u evidencijama, knjigovodstveno obuhvatanje događaja koji nisu nastali i pogrešna primena računovodstvenih politika.

20 ISSAI 1240 – Odgovornost revizora za otkrivanje prevare u finansijskim izveštajima, tačka 11.

ULOGA, OBAVEZE I POSTUPANJE REVIZORA U BORBI PROTIV KORUPCIJE

ULOGA VRHOVNIH REVIZORSKIH INSTITUCIJA U BORBI PROTIV KORUPCIJE I PREVARE

„Korupcija je sveprisutni globalni problem koji ugrožava javne finansije, pravni poredak i socijalni prosperitet, ugrožava socijalnu sigurnost i ometa smanjenje siromaštva. INTOSAI mora voditi primjerom u borbi protiv korupcije i ispunjavati svoju obavezu da osigura transparentnost i prevenciju kroz više aktivnosti i mera.”²¹

Glavnu odgovornost za prevenciju i sprečavanje korupcije imaju policija i agencije za antikorupciju.

Većina VRI je saglasna da njihov glavni doprinos u prevenciji i borbi protiv prevare i korupcije leži u unapređenju odgovornosti javnog upravljanja stvarajući okruženje koje smanjuje mogućnosti za prevare i korupciju. Prema istraživanju Asocijacije sertifikovanih istraživača prevara²² svega 3,3 % prevara je otkriveno od strane eksternih revizora.

Aktivnosti eksternih revizora prvenstveno imaju preventivni uticaj na sprečavanje prevare.

Javnost veruje da Vrhovne revizorske institucije treba da otkriju prevaru i korupciju ukoliko se desila. S obzirom na veliki jaz između očekivanja javnosti i stvarnih efekata revizije u otkrivanju prevara neophodno je prevazići ovaj jaz i povećati efekte revizije u borbi protiv korupcije i prevara.

OBAVEZE REVIZORA U REVIZIJI PRAVILNOSTI

Nezavisno od načina organizovanja, tradicionalni zadatak VRI je revizija zakonitosti i regularnosti finansijskog upravljanja i računovodstva.²³

Revizija pravilnosti poslovanja, prema ISSAI 400 – Fundamentalni principi revizije pravilnosti poslovanja, predstavlja nezavisnu procenu da li je određeni predmet u skladu sa primenljivim propisima, koji su identifikovani kao kriterijumi.

Cilj revizije pravilnosti poslovanja u javnom sektoru je, da omogući državnim revizorima da izvrše procenu da li su aktivnosti subjekata revizije iz javnog sektora u skladu sa propisima koji ih uređuju. Revizija pravilnosti poslovanja se može obavljati nezavisno od finansijske revizije ili u kombinaciji sa njom. Ova revizija se takođe može obavljati i u kombinaciji sa revizijom uspešnosti. Bez ove revizije ne bismo mogli znati da li je subjekat revizije potrošio odobrena sredstva u skladu sa propisima ili ne.

U reviziji pravilnosti, koja se najčešće obavlja istovremeno sa revizijom finansijskih izveštaja, državni revizori su dužni u svom radu da primenjuju međunarodne standarde revizije (ISA) i međunarodne standarde vrhovnih revizorskih institucija (ISSAI). Međunarodnim standardom revizije ISA 240²⁴, pojašnjene su odgovornosti revizora u vezi sa kriminalnim radnjama u postup-

Bez obzira što „**samo sud može da odredi da li je određena transakcija nezakonita**“ državni revizori imaju odgovornost da ocene da li su transakcije o kojima je reč usklađene sa primenljivim zakonima i propisima.

21 STRATEGIC PLAN 2011-2016, Intosai, strana 5.

22 ACFE, "Report to the nations on occupational fraud and Abuse- 2012 Global Fraud Study

23 ISSAI 1 „Limska deklaracija o smernicama za načela revizije“, oktobar 1977 godine, deo 4: Revizija zakonitosti, revizija regularnosti i revizija uspešnosti.

24 ISSAI 1240 – Odgovornost revizora za otkrivanje prevare u finansijskim izveštajima

ku revizije. U ovom standardu su date smernice o primeni ISA - 315 i ISA - 330 u vezi sa rizicima materijalno-pogrešnog iskaza u finansijskim izveštajima usled kriminalnih radnji u subjektu revizije. Primarna odgovornost za sprečavanje i otkrivanje prevara i grešaka je na licima ovlašćenim za upravljanje i na rukovodstvu subjekta revizije. Prema međunarodnom standardu revizije ISSAI – 4200 – Smernice za reviziju pravilnosti poslovanja povezane sa revizijom finansijskih izveštaja, primeri oblasti i situacija koje obično uzrokuju rizike od prevare u javnom sektoru obuhvataju sledeće:

- Dotacije i koristi trećim stranama;
- Javne nabavke;
- Izvršenje dužnosti i ovlašćenja javnih zvaničnika;
- Namerna pogrešna iskazivanja ili pogrešno predstavljanje rezultata ili informacija;
- Privatizacija državnih entiteta
- Odnosi između funkcionera ili entiteta iz javnog sektora.

Prevara je, prema standardu ISA 240, „*nameran akt pojedinca ili grupe pojedinaca menadžmenta, zaposlenih ili trećih lica sa namerom da neopravdano i nezakonito pribave materijalnu korist*“.

Ciljevi²⁵ revizora su:

- da identifikuje i proceni rizik od materijalno pogrešnog iskaza u finansijskim izveštajima nastalog usled kriminalne radnje;
- da prikupi dovoljno odgovarajućih revizijskih dokaza o procenjenom riziku materijalno pogrešnog iskaza nastalog usled kriminalne radnje, osmišljavanjem i primenom adekvatnih odgovora i
- da adekvatno odgovori na kriminalnu radnju ili moguću kriminalnu radnju koja se otkrije u postupku revizije.

Prema ovom standardu, ukoliko je revizor identifikovao prevaru ili je pribavio informacije koje ukazuju da postoji moguća prevara, o tom pitanju izveštava odgovarajući nivo rukovodstva što je pre moguće. Izveštavanje vrši da bi obavestio lica, čija je primarna odgovornost sprečavanje i otkrivanje prevare, o pitanjima za koja su odgovorni. Ukoliko je revizor identifikovao ili sumnja na prevaru, treba da utvrdi da li ima obavezu da o ovoj pojavi ili sumnji izvesti stranu van subjekta revizije. Iako profesionalna dužnost revizora da čuva poverljivost informacija u vezi sa subjektom revizije možda ne dozvoljava ovakvo izveštavanje, može se desiti da, u nekim situacijama, zakonska obaveza nadjača dužnost čuvanja poverljivih informacija. Državni revizori bi trebalo da prilikom identifikovanja naznaka prevare/korupcije razmotre verovatnoću umešanosti rukovodstva u prevaru i/ili korupciju. Ukoliko postoje sumnje o integritetu rukovodstva, potrebno je obratiti se pravnoj službi VRI radi pomoći pri određivanju koga je potrebno izvestiti o sumnji na prevaru ili korupciju.

Postupak revizije u slučaju prevara/kriminalnih radnji

Razmišljanje o riziku od prevare i načinima odgovora na rizike je neprekidan proces kroz reviziju pravilnosti. Na početku svake revizije, tim za reviziju treba da održi *sastanak* na kojem će razmatrati ideje vezane za prevare specifične za subjekta revizije. Tokom *prvog odlaska* kod subjekta revizije, revizor treba da razmotri informacije o riziku radi određivanja verovatnoće pretpostavljenog rizika od prevare. Nakon što su informacije o riziku prikupljene, revizor treba da *oceni rizike* i odgovarajuće kontrole radi razmatranja da li je potrebno preduzeti dodatne aktivnosti. Ako smatra da je neophodno, revizor *odgovara na rizike* tako što kreira testove kako bi potvrdio njihovo postojanje. Na kraju, revizor vrši konačnu ocenu rizika i o tome upoznaje odgovarajuće strane u

25 ISSAI 1240 – Odgovornost revizora za otkrivanje prevare u finansijskim izveštajima, tačka 10

subjektu revizije. Kao uvek, vrlo je bitno da revizor jasno dokumentuje sve procedure, analize i diskusije vezane za procenu rizika od prevare.

Prilikom procene rizika od nastanka kriminalne radnje, revizori procenjuju da li postoje neki od faktora rizika kriminalne radnje/prevare²⁶.

Faktori rizika²⁷ kriminalne radnje / prevare:

Vezani za opšte okruženje:

- slabosti u planiranju i radu sistema interne kontrole (*na primer, prekomerna ovlašćenja poverena nekolicini pojedinaca ili zaobilaznja kontrola od strane rukovodstva*);
- neadekvatno razdvajanje dužnosti (*zbog ograničenja vezanih za zapošljavanje kadrova dešava se da jedno lice bude zaduženo i za plaćanje i za knjiženje promena*);
- izbegavanje odgovora ili kašnjenje sa odgovorima na pitanja revizije, nespremnost rukovodstva za saradnju u toku sprovođenja revizije;
- ograničenja pristupu informacijama sa pozivanjem na njihovu osetljivost;
- ranija iskustva ili incidenti koji dovode u pitanje integritet ili sposobnosti rukovodstva (*na primer, dominacija jednog pojedinca ili grupe, veliki broj izmena osoblja na ključnim pozicijama, nepotrebno kompleksne strukture*);
- neadekvatan nadzor rukovodstva nad zaposlenima odgovornim za sredstva (*na primer, neadekvatan nadzor fizički udaljenih lokacija*);
- dokaz o pristupu zaposlenih sistemima i evidencijama koji nije konzistentan sa pristupom koji im je neophodan da obave svoje dopuštene dužnosti (*na primer referent za obračun plata ima administratorsku šifru programa za obračun plata*);
- nagoveštaji ili žalbe revizoru o navodnoj prevari.

Pitanja koja se tiču zaposlenih:

- velike lične finansijske obaveze menadžmenta ili zaposlenih koji imaju pristup gotovom novcu ili drugim sredstvima koja su podložna krađi;
- neobjašnjene promene u ponašanju ili životnom stilu zaposlenih;
negativan odnos između subjekta i zaposlenih koji imaju pristup gotovini ili drugim sredstvima podložnim krađi može motivisati te zaposlene da ih otuđe. Negativan odnos mogu, na primer, kreirati sledeće okolnosti:
 - poznato ili očekivano otpuštanje zaposlenih u budućnosti
 - nedavno učinjene ili očekivane promene planova za naknade ili beneficije zaposlenih
 - unapređenja, naknade ili druge nagrade koje nisu u skladu sa očekivanjima.

Revizijski postupci u slučaju identifikovanja rizika od prevare

Ukoliko je identifikovan rizik od prevare, revizor kreira revizorske postupke kako bi se konkretno usmerio na rizik. Tehnike koje će se koristiti i usvojeni pristup razlikovaće se od slučaja do slučaja ali mogu, na primer, uključivati:

- ocenu i testiranje kontrolnih procedura subjekta;
- prošireno testiranje transakcija u relevantnoj oblasti;
- prikupljanje i ocenu različitih vrsta revizijskih dokaza i njihovih izvora radi testiranja doslednosti rezultata;

²⁶ Faktori rizika kriminalne radnje – događaji i uslovi koji ukazuju da postoji podsticaj ili pritisak da se poćini kriminalna radnja ili pružaju mogućnost za činjenje kriminalne radnje.

²⁷ ISSAI 1240 – Odgovornost revizora za otkrivanje prevare u finansijskim izveštajima, Prilog 1

- analitičke postupke radi identifikacije neočekivanih ili neuobičajenih odnosa između iznosa u finansijskim izveštajima;
- korišćenje revizorskih tehnika uz pomoć računara radi identifikovanja neuobičajenih transakcija.

Nadležnosti državnih revizora u slučaju otkrivanja prevare/korupcije

Što se tiče prevara državni revizori uglavnom imaju veće nadležnosti od revizora u privatnom sektoru. Revizija pravilnosti poslovanja može takođe dovesti do toga da VRI, sa nadležnostima suda, donesu odluke i kazne lica odgovorna za upravljanje javnim sredstvima. Neke VRI imaju zakonsku nadležnost da obaveste sudske organe o činjenicama koje dovode do krivičnog gonjenja²⁸.

Državna revizorska institucija Republike Srbije je dužna da bez odlaganja podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno podnese krivičnu prijavu nadležnom organu, ako u postupku revizije otkrije materijalno značajne radnje koje ukazuju na postojanje elemenata prekršaja odnosno krivičnog dela²⁹. Postupak podnošenja prekršajnih odnosno krivičnih prijava je sledeći;

- član tima upoznaje vođu tima sa materijalno značajnim radnjama koje ukazuju na postojanje elemenata prekršaja odnosno krivičnog dela,
- vođa tima zatim obaveštava nadležnog vrhovnog državnog revizora o postojanju elemenata prekršaja odnosno krivičnog dela,
- dalje je uređeno da nadležni vrhovni državni revizor kada utvrdi³⁰ da je kod subjekta revizije učinjen prekršaj ili krivično delo, o tome bez odlaganja obaveštava generalnog državnog revizora i prilaže mu dokaze za konstataciju sadržanu u njegovom obaveštenju,
- zatim, generalni državni revizor, ako zaključi da dokazi dobijeni od vrhovnog državnog revizora ukazuju na sumnju da je kod subjekta revizije učinjen prekršaj ili krivično delo, podnosi zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno krivičnu prijavu nadležnom organu.

Obaveza podnošenja prekršajnih i krivičnih prijava je vrlo zahtevna za državne revizore. Izvršenje ove obaveze oduzima dosta vremena. Procedure revizije prilikom vršenja revizija pravilnosti nisu usmerene na utvrđivanje prekršajnih i krivičnih dela kao ni na ličnu odgovornost zaposlenih u subjektu revizije.

Poseban problem predstavlja činjenica da dokaz dovoljan za reviziju ne predstavlja dovoljan dokaz na sudu. Podnošenje prekršajnih i krivičnih prijava zahteva od revizora da prikupi mnogo veći obim dokaza nego što je potrebno za vršenje revizije pravilnosti. Državni revizori takođe na osnovu dokaza moraju da pokušaju da utvrde ličnu odgovornost lica iz subjekta revizije za kršenje propisa. Ove obaveze ne predstavljaju poslove revizije i vrlo često revizori nisu obučeni za razlikovanje prekršaja od krivičnog dela kao i za određivanje lične odgovornosti. Ovaj problem bi mogao da se prevaziđe obaveštavanjem tužioca o utvrđenim nepravilnostima u najranijoj fazi revizije. Tužilac bi tada, na osnovu raspoloživih i novoprikupljenih dokaza, mogao jasno da utvrdi da li izvršene nepravilnosti predstavljaju prekršaj ili krivično delo.

Jedan od problema prilikom sastavljanja krivične prijave je i određivanje štete učinjene krivičnim delom na koje se sumnja. Prilikom određivanja visine štete DRI se suočava sa izazovima sa kojima se suočavaju i forenzički revizori u istraživanju prevara. Neki³¹ od njih su

28 ISSAI 400 „Fundamentalni principi revizije pravilnosti poslovanja“, tačka 14.

29 Član 41. Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji

30 Prema „Limskoj deklaraciji o smernicama za načela revizije“, oktobar 1977 godine samo sud može da odredi da li je određena transakcija nezakonita tako da je ova obaveza vrhovnih državnih revizora teško sprovodiva.

31 „What’s the price tag? Measuring the economic impacts of fraud“ JARED A. FUNK, CFE, CPA, CGMA, maj/june 2015 , www.Fraud-Magazine.com

- **prevarne aktivnosti se dešavaju tokom dugog vremenskog perioda** - Prosečan period trajanja prevare od nastanka do otkrivanja je 18 meseci;
- **nivo prikrivenosti prevare** - U mnogim slučajevima, što je više izvršeno prikrivanje to je teže tačnije izmeriti ekonomski uticaj prevarne aktivnosti;
- **nivo dosluha u prevarnoj radnji** - Dosluh stvara značajne teškoće u istraživanju uticaja prevare i zbog toga može da komplikuje merenje ekonomskog uticaja prevare;
- **„Vrh ledenog brega“ efekat** - Ovaj faktor ukazuje da će biti lako izmeriti direktne gubitke prevarne radnje koji su jasno vidljivi ali takođe mogu uključivati veliki iznos skrivene štete koja nije jasno vidljiva.

DRI je do sada vršila revizije finansijskih izveštaja i pravilnosti poslovanja subjekata revizije za jednu poslovnu godinu. Prilikom podnošenja prekršajnih i krivičnih prijava najčešće su kvantifikovani efekti za jednu poslovnu godinu. Mandat da se izvrši revizija pravilnosti poslovanja u jednoj poslovnoj godini utiče na nastanak rizika da se nikada ne utvrdi nivo štete od kriminalne radnje/prevare nastao u prethodnim godinama. Ovaj rizik bi mogao da bude ublažen postojanjem stručnjaka ekonomske struke u okviru tužilaštava nadležnih za podnetu prijavu.

Evropska komisija u svojim izveštajima o napretku Republike Srbije ukazuje da ova obaveza oduzima dragocene revizorske resurse i da je treba preispitati.

REVIZIJA USPEŠNOSTI I OTKRIVANJE KRIMINALNIH RADNJI

Revizije uspešnosti predstavljaju nezavisno i objektivno ispitivanje aktivnosti Vlade, programa ili organizacija, sa stanovišta jednog ili više aspekata ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti, sa ciljem da se postignu poboljšanja. Ova revizija je usmerena na oblasti u kojima se može dodati vrednost za građane i kojima se mogu izvršiti najveća poboljšanja. Bez vršenja ove revizije ne možemo znati da li subjekti revizije svoje resurse koriste na najefikasniji i najefektivniji mogući način.

Revizija uspešnosti je pogodna za analizu funkcionisanja sistema upravljanja subjekta revizije što povoljno utiče na prevenciju prevara i korupcija. Bez obzira što njen glavni cilj nije identifikovanje i istraživanje pojedinačnih slučajeva prevara i korupcije ona ima prednosti u borbi protiv korupcije u odnosu na reviziju pravilnosti. Ona omogućava revizorima da bace pogled „ispod stola“ ili „iza knjiga“. Izveštaji revizora nakon obavljene finansijske i revizije pravilnosti često sadrže primere nepotrebnog trošenja sredstava izvršenih „u skladu sa propisima“. Revizije uspešnosti mogu dati pravu sliku ovakvih slučajeva i ukazati na postojanje mogućnosti za korupciju.

Na primer, u reviziji pravilnosti javne nabavke državni revizori mogu otkriti da su formalno ispoštovane sve procedure i da je nabavka dodeljena ponuđaču sa najnižom ponudom. Međutim cene u toj najnižoj ponudi mogu biti višestruko veće od tržišnih cena. Tržišne cene pojedinih dobara i usluga u današnje vreme je jednostavno utvrditi putem interneta tako da bi i revizori koji vrše reviziju pravilnosti zajedno sa finansijskom revizijom trebali da uporede tržišne cene sa cenama iz ponude. Nabavka po mnogo višim cenama od tržišnih može biti indikator korupcije. Drugi primer, u kome će se revizijom pravilnosti verovatno teže otkriti prevare, je nabavka nepotrebnih dobara.

TIPOLOGIJE UTVRĐENIH NEPRAVILNOSTI U JAVNOM SEKTORU

Neki od pojava oblika utvrđenih prevara u revizijama javnog sektora su:

- Pružanje usluga/prodaja dobara po nižim cenama od tržišnih,
- Isplata dobavljača u većem iznosu od vrednosti isporučene robe ili izvršenih usluga;
- Plaćanje primljenih dobara, radova i usluga više puta;
- Preklapanje - Skidanje;
- Prisivajanje novca preko tekućeg računa i
- Šeme vezane za javne nabavke.

Pružanje usluga / prodaja dobara po nižim cenama od tržišnih:

Izveštaji o revizijama često sadrže navode o pružanju usluga po nižim cenama od tržišnih odnosno po prodaji dobara po nižim cenama. Posledice ovakvih postupaka su ostvarivanje prihoda u iznosu manjem od planiranog i nemogućnosti izvršenja postavljenih ciljeva.

Primer: Državni revizori su vršili reviziju jednog korisnika javnih sredstava koji raspolaže velikim brojem nepokretnosti. Kao deo standardnih postupaka revizije izvršili su uvid u analitičke evidencije o potraživanjima po osnovu zakupa. Tom prilikom su došli do podataka o pravnim licima koja koriste nepokretnosti revidiranog subjekta. Poređenjem ovog spiska sa pravnim licima koja su vršila plaćanje zakupa utvrdili su da jedno pravno lice u tekućoj godini nijednom nije izvršilo uplatu zakupnine. Daljim proverama, revizori su došli do saznanja da ovom pravnom licu nikada nije izvršeno fakturisanje usluga zakupa. Nakon završetka revizije podnete su prijave nadležnim organima.

Isplata dobavljača u većem iznosu od vrednosti isporučene robe, izvršenih radova ili pruženih usluga:

Izveštaji o revizijama često sadrže navode da subjekti reviziji plaćaju veću količinu od primljene, više cene od normalnih ili pune cene za robu nižeg kvaliteta. Posledice ovakvih postupaka su manjak zaliha, veće količine škarta, češći kvarovi itd.

Primer: Državni revizori su vršili reviziju jednog ministarstva. Prilikom testiranja isplata izvršenih za nabavku građevinskih radova uočili su da nadzorni organ nije overio privremene i konačne situacije i priloge uz njih.

Da bi potvrdili ukupnu vrednost izvršenih radova, revizori su izvršili uvid u građevinske knjige i ponovnim pre-računom utvrdili zaista izvršene radove. Podatak o izvršenim radovima, dobijen sabiranjem pozicija iz građevinske knjige, razlikovao se od količina izvršenih radova sadržanim u privremenim situacijama i priložima uz njih.

Crvena zastavica u primeru

- činjenica da nadzorni organ nije overio privremene i konačne situacije i priloge uz njih,

Poređenjem podataka utvrđeno je da je subjekat reviziji izvršio isplatu iznosa od 1,993 miliona dinara bez PDV-a, odnosno 2,269 miliona dinara sa PDV-om, a da fakturisani radovi uopšte nisu izvršeni. Takođe je utvrđeno da je izvođač radova izvršavao i radove koji nisu ugovoreni i da ih je naplaćivao preko situacija koje su fakturisane na iznose veće od izvršenih radova, bez verodostojne dokumentacije. Odgovorno lice je svojim potpisom i pečatom overilo netačne podatke sa držane u privremenim situacijama i zapisnicima o prijemu radova. Nakon završetka revizije podnete su prijave nadležnim organima.

Način otkrivanja nepravilnosti iz primera:

- ponovno izračunavanje izvršenih radova na osnovu podataka iz građevinske knjige (overenih od nadzornog organa)

Šta bi bilo potrebno dostaviti tužilaštvu uz informaciju o sumnji na krivično delo?

- ugovor,
- privremene situacije i priloge,
- građevinsku knjigu i građevinski dnevnik,
- zapisnike o prijemu radova,
- obračun razlika između fakturisanih i zaista izvršenih radova,
- podatke o odgovornim licima,
- analizu sistema internih kontrola.

Zašto je to potrebno? Potrebno je da bi tužilac mogao da utvrdi:

- **Šta se dogodilo?** (lažno fakturisanje – fakturisanje u većem iznosu od izvršenog – na osnovu obračuna razlika između fakturisanih i izvršenih radova i uvidom u dokaze),
- **Ko je svojim potpisom overio netačne podatke?** (odgovorno lice naručioca, utvrđuje se uvidom u privremene situacije i zapisnike o prijemu radova i podatke o odgovornim licima)
- **Kada se nepravilnost dogodila?** (utvrđuje se uvidom u privremene situacije i zapisnike o prijemu radova)
- **Gde se nepravilnost dogodila?** (mesto izvršenja prevarne radnje, utvrđuje se uvidom u zapisnike o prijemu radova, privremene situacije i ugovor)
- **Koja je vrednost nastale štete?** (utvrđuje se uvidom u obračun razlika između fakturisanih i zaista izvršenih radova i naravno uvidom u dokaze na osnovu kojih je sačinjen obračun)

Plaćanje primljenih dobara, radova i usluga više puta

Plaćanje jedne fakture više puta može se dogoditi bilo zbog dosluha između lica odgovornog za potvrdu prijema (radova, dobara ili usluga) ili odgovornog za plaćanje i dobavljača ili zbog nemarnosti lica odgovornog za plaćanje.

Primer: U izveštaju Državne revizorske institucije o reviziji godišnjeg finansijskog izveštaja Ministarstva ... za 2010. godinu je između ostalog navedeno:

- Testirani rashodi za prevođenje su izvršeni za izvršenu pogrešnu isplatu 18.05.2011. godine „_____ doo za izvršene usluge prevođenja na slovenački jezik opisane u tački 5.2.1.5.1. Administrativne usluge – konto 423100 i
- „_____ doo je 25.05.2011. godine izvršio povraćaj više uplaćenih sredstava na račun izvršenja budžeta Republike Srbije 840-1620-21.

Crvena zastavica u primeru

- jedan dobavljač se pojavljuje kao isporučilac više vrsta usluga

Način otkrivanja nepravilnosti iz primera:

- Preuzimanje podataka iz računovodstva u elektronskom obliku i pretraga da li postoje duplikati izvršenih plaćanja. Pretražuju se isti iznosi istog ili sličnog broja računa jednom dobavljaču. Ukoliko se utvrdi postojanje takvih iznosa potrebno je izvršiti uvid u račune.

Preklapanje

Ovaj oblik prevare se može pojaviti kod postojanja gotovinskih naplata prodaje ili izvršenih usluga. Počinilac ove prevare uplatu jednog kupca evidentira kao plaćanje drugog kupca jer je ukrao ranije uplaćeni iznos, (npr. uplata participacije tj. učešća u ceni zdravstvenih usluga.) Ova prevara ne može ostati neotkrivena

Crvena zastavica u primeru

- nepostojanje internih kontrola,
- nije izvršen popis gotovog novca u isturenoj blagajni,
- kašnjenje u uplati novca na tekući račun.

dug vremenski period jer počinilac svaki put zadržava sve veći iznos novca tako da neizmireni saldo postane sve veći. Može se desiti da počinilac pokuša da izvrši prikrivanje nastalog manjka u poslovnim knjigama.

Primer: Prilikom vršenja revizije jedne zdravstvene ustanove državni revizori su primetili velika kašnjenja u predaji pazara iz Službe za laboratorijsku dijagnostiku. Kašnjenja su iznosila od 7 do 18 dana. Propisi koji uređuju ovu oblast, kod korisnika javnih sredstava, zahtevaju da se naplaćeni prihodi predaju istog a najkasnije sledećeg dana. Zbog sumnje u prevarne radnje izvršena je provera internih procedura i izvršenog popisa.

Način otkrivanja nepravilnosti iz primera:

Potrebno je izvršiti nenajavljeni popis novca, uporediti iznos primljenog novca i uplaćenog na tekući račun kao i uporediti odnos izvršenih usluga i primljenog novca.

Neki od podataka potrebnih za otkrivanje su: broj izvršenih usluga sa analitikom po danima i primaocima usluga, iznos naplaćenog novca, iznos uplaćenog novca i interne procedure radi ocene rizika od nepravilnosti.

Uvidom u interne procedure utvrđeno je da ova zdravstvena ustanova nije uredila prava i dužnosti lica koja učestvuju u predaji gotovog novca. Takođe nije uredila ni izveštavanje u slučaju kašnjenja u realizaciji ovih aktivnosti. U izveštaju o popisu nije navedeno da je izvršen popis gotovog novca u ovoj službi. Državni revizori su izvršili nenajavljeni popis u Službi za laboratorijsku dijagnostiku. Tom prilikom su utvrdili da administrativni radnik zadužen za naplatu laboratorijskih usluga nije predao pazar od prethodnih 8 dana u iznosu od 435.000 dinara. U pomoćnoj kasi, koja se nalazi uz fiskalnu kasu, bilo je svega 45.000 dinara. Na pitanje gde je ostatak novca, administrativni radnik je odgovorio da ga je „pozajmio“ jer mu treba novac zbog porodičnih problema.

Zbog utvrđenog manjka, državni revizori su pozvali rukovodeća lica iz finansijske službe i zaplenili dokumentaciju. Kasnijim proverama utvrđeno je da je administrativni radnik u 2013. godini prisvojio oko 1.100.000 dinara naplaćenih laboratorijskih usluga. Način otkrivanja je bio jednostavan. Izvršeno je preuzimanje kartice konta prihoda od naplaćenih laboratorijskih usluga u 2013. godini u elektronskom obliku koji može da se obrađuje u programu „excel“. U polju „opis“ knjigovođa je upisivao brojeve fiskalnih isečaka navedenih u dnevnom izveštaju iz fiskalne kase (npr. 50406-50457). Državni revizori su koristeći tekstualne funkcije („mid“ i „left“) polje „opis“ razložili na dve kolone. U jednoj koloni se nalazio prvi broj fiskalnog isečka na određeni dan a u drugoj poslednji broj fiskalnog isečka za taj isti dan. Zatim je ubačena još jedna kolona u kojoj se nalazila razlika prvog broja fiskalnog isečka jednog dana i poslednjeg broja fiskalnog isečka od prethodnog dana. U danima gde je vršena predaja pazara ova razlika je iznosila 1 a u danima gde je administrativni radnik zadržao pazar ova razlika je iznosila 40–70 u zavisnosti od izdatih fiskalnih isečaka za taj dan.

Šta bi bilo potrebno dostaviti tužilaštvu uz informaciju o sumnji na krivično delo?

- promet knjiženja konta prihoda na kojem su evidentirane naplaćene laboratorijske usluge (u konkretnom slučaju knjiženja se vrše na gotovinskoj osnovi) za godinu ,
- periodični izveštaj iz fiskalne kase za godinu,
- dnevnik blagajne,
- ugovor o radu administrativnog radnika,
- dnevne izveštaje iz fiskalne kase za dane kada nije izvršena predaja pazara,
- specifikacije pazara – pruženih usluga za dane kada nije izvršena predaja pazara,
- knjigu dnevnih izveštaja (obrazac EDI) za godinu,
- internu proceduru vezanu za predaju pazara od pruženih usluga,
- medicinski protokol laboratorije (evidencija pacijenata koja sadrži sve podatke o pacijentima i vrstama pruženih medicinskih usluga),
- obračun manje uplaćenih pazara,

Zašto je to potrebno? Potrebno je da bi tužilac mogao da utvrdi:

- **Šta se dogodilo?** (zadržavanje novca od pruženih usluga radi otuđenja),
- **Ko je trebalo da predaje naplaćeni novac?** (administrativni radnik u laboratoriji što se može utvrditi iz ugovora o radu i interne procedure)
- **Kada se nepravilnost dogodila?**(utvrđuje se uvidom u dnevne izveštaje iz fiskalne kase za dane kada nije izvršena predaja pazara i knjige dnevnih izveštaja)
- **Koja je vrednost nastale štete** (utvrđuje se uvidom u obračun razlika manje predatih pazara i naravno uvidom u dokaze na osnovu kojih je sačinjen obračun)

Prisvajanje novca preko tekućeg računa

Prevare se mogu vršiti i putem bezgotovinskog plaćanja. Jedan od načina je kroz ispostavljanje naloga za plaćanje nekom pravnom licu na ime plaćanja robe ili usluga koje koristi knjigovođa a ne pravno lice. Na primer, može se dogoditi da se izvrši plaćanje doprinosa za obavezno socijalno osiguranje a da se u pozivu na broj unese PIB drugog pravnog ili fizičkog lica. Radi smanjenja rizika od ove vrste prevara, potrebno je prilikom vršenja revizije izvršiti pretrage neuobičajenih dobavljača, izvršiti usaglašavanje obaveza i analizirati trendove u vezi plaćanja obaveza.

Primer: U izveštaju Državne revizorske institucije o reviziji konsolidovanih finansijskih izveštaja završnog računa budžeta i pravilnosti poslovanja opštine za 2013. godinu navedeno je: „nezakonito je izvršen prenos sredstava sa tekućih računa pojedinih indirektnih korisnika na lični tekući račun zaposlenog u Centru zau ukupnom iznosu od najmanje 1.766 hiljada dinara ... Na nalogu za prenos sredstava sa tekućeg računa Centra za na lični tekući račun zaposlenog su navedene ekonomske klasifikacije 411111-plate na osnovu cene rada. Isplata je vršena istovremeno sa isplatom redovne plate zaposlenima. Tom zaposlenom, vršena je isplata plate na tekući račun kod „AIK banka“ ad Niš, a opisani prenos je vršen na tekući račun zaposlenog kod „Banca Intesa“ ad Beograd.“

Crvena zastavica u primeru

- loše interne kontrole,
- nije izvršeno razdvajanje dužnosti,

Način otkrivanja nepravilnosti iz primera:

Poređenje ukupnog iznosa potrebnog za isplatu na rekapitulaciji zarade za sve mesece u godini sa ukupnim iznosom izvršenih isplata. U slučaju utvrđenja neslaganja potrebno je uporediti pojedinačne iznose obračunatih zarada sa iznosima izvršenih isplata.

ŠEME VEZANE ZA JAVNE NABAVKE:

Prevarne šeme u javnim nabavkama uključuju veliki opseg nelegalnih aktivnosti. Te aktivnosti variraju od nameštanja javnih nabavki u postupku dodele javne nabavke do lažnog fakturisanja u fazi izvršenja ugovora. Prevare u javnim nabavkama je teško otkriti, slučajevi se retko prijavljuju i često je teško oceniti veličinu problema. Kada je problem otkriven, dolazi do istrage i eventualnog suđenja a šteta se često ne nadoknadi.

U izveštajima o izvršenim revizijama javnog sektora često se konstatuju nepravilnosti u sprovedenim javnim nabavkama. Vrhovne revizorske institucije su često jedine nadležne za kontrolu u svima fazama javnih nabavki (planiranje, sprovođenje postupka, izvršenje nabavke). Do prevara u javnim nabavkama može doći u svim fazama i zbog toga planovi revizije moraju biti dizajnirani da otkriju materijalno značajne prevare. Ti planovi moraju uključiti razmatranje crvenih zastavica³² koji ukazuju na potencijalnu prevaru. U sledećoj tabeli³³ prikazani su neki od njih:

Crvene zastavice za korupciju	Povezane koruptivne šeme
Crvene zastavice u pripreмноj fazi	Koruptivne šeme u pripreмноj fazi
Nabavka nepotrebnih ili neodgovarajućih stavki	Korupcija
Manipulacija sa vrednostima nabavke radi izbegavanja nadmetanja	Neopravdane dodele ugovora bez postupka javne nabavke
Neadekvatni kriterijumi za ocenu ili procedure	Manipulacija sa ponudama, isključivanje kvalifikovanog ponuđača, korupcija
Nerazumni zahtevi za tehničkim i kadrovskim kapacitetom	Isključivanje kvalifikovanih ponuđača
Dvosmislene, nekompletne ili varljive ugovorne specifikacije	Neravnopravno nadmetanje, korupcija
Tehnička specifikacija je suviše uska ili suviše široka	Prilagođene specifikacije, isključivanje kvalifikovanog ponuđača, korupcija
Crvene zastavice u sprovođenju postupka javne nabavke	Tenderske koruptivne šeme
Neuspeh u omogućavanju dostupnosti konkursne dokumentacije	Isključivanje kvalifikovanog ponuđača, korupcija
Neuobičajen obrazac u dobijenim ponudama	Dosluh prilikom dostavljanja ponuda
Očigledne veze između ponuđača	Dosluh prilikom dostavljanja ponuda
Dodela više ugovora jednom pravnom licu	Korupcija
Kvalifikovani ponuđači nisu dostavili ponudu	Isključivanje kvalifikovanog ponuđača, dosluh prilikom dostavljanja ponuda
Smenjivanje ponuđača u dostavljanju najpovoljnije ponude	Dosluh prilikom dostavljanja ponuda
Nerazumno visoke ponude	Dosluh prilikom dostavljanja ponuda
Nerazumno niske ponude	Neravnopravno nadmetanje, korupcija

³² Crvene zastavice su upozorenja koja pokazuju da nešto može biti ili je pogrešno.

³³ Tabela je preuzeta iz vodiča „The basics of integrity in procurement“, Version 3, 23 february 2010, Kari Heggstad, Mona Froustad and Jan Isaksen, Chr. Mischelsen Institute

Diskvalifikacija koja je vrlo malo dokumentovana	Isključivanje kvalifikovanog ponuđača, korupcija
Pritisak da se izabere određeni izvođač ili podizvođač radova	Korupcija
Vrednost pobjedničke ponude je vrlo blizu procenjene vrednosti	Neravnopravno nadmetanje, korupcija
Crvene zastavice u izvršenju ugovora	Post-ugovorne koruptivne šeme
Žalbe u vezi slabog kvaliteta dobara, radova i usluga	Neuspjeh da se ispune ugovorne obaveze
Neprekidno prihvatanje dobara, radova i usluga lošeg kvaliteta	Korupcija
Korišćenje problematičnih podizvođača	Korupcija
Isporuka dobara, radova i usluga lošeg kvaliteta	Neuspjeh da se ispune ugovorne obaveze
Upitne izmene ugovora (izmena narudžbina)	Izmena ugovora radi povećanja cena, korupcija
Upitni računi	Lažni, uvećani ili duplirani računi, korupcija
Plaćanje po neopravdano visokim cenama	Lažni, uvećani ili duplirani računi, korupcija
Nedostajuća ili upitna prpratna dokumentacija uz račune	Lažni, uvećani ili duplirani računi,

Neki od pojava oblika nepravilnosti utvrđenih u izveštajima DRI su:

- nabavka nepotrebnih dobara radova i usluga – nepotrebne nabavke,
- izbegavanje sprovođenja otvorenog postupka – podela ugovora;
- neodgovarajuće spajanje (više različitih radova, dobara u jednu partiju);
- pristrasni kriterijumi za ocenu;
- prilagođene specifikacije;
- isključivanje kvalifikovanog ponuđača;
- neravnopravno nadmetanje i
- dosluh ponuđača

Nabavka nepotrebnih dobara, radova, usluga

Nabavka nepotrebnih dobara može se izvršiti na više načina. Ukoliko se izvrši nepotrebna nabavka uz neznatno kršenje propisa o javnim nabavkama biće teško ili nemoguće otkriti takvu vrstu prevare u reviziji pravilnosti. Ovu vrstu prevare je lakše otkriti vršenjem revizija uspešnosti. Ukoliko se nepotrebna nabavka vrši dodavanjem nepotrebnih stavki u specifikaciju dobara, radova ili usluga koji

Crvene zastavice za nabavku nepotrebnih dobara

- određene stavke u specifikaciji nisu u vezi sa delatnošću naručioca (npr. javna agencija nabavlja medicinsku opremu..),
- broj stavki administrativne opreme je višestruko veći od broja zaposlenih (npr. nabavlja se 500 računara za agenciju koja ima 200 zaposlenih),
- nabavka informacionog sistema više godina zaredom,
- nabavka informacionog sistema a da nije stavljen u funkciju.

kasnije mogu biti izbačeni (a pri tom se ne smanjuje vrednost ugovora) postoji mogućnost otkrivanja ovakve vrste prevara i u reviziji pravilnosti.

Primer: U izveštaju Državne revizorske institucije o reviziji finansijskih izveštaja i pravilnosti poslovanja Javnog komunalnog preduzeća za 2012. godinu na strani 42. je navedeno „Zapisnikom o puštanju u rad broj 8595/1 od 30.05.2012 godine, ugovorne strane su konstatovale da je izvršena primopredaja faze „Završetak implementacije i puštanje u rad“ softverskog rešenja integrisanog informacionog sistema, u potpunosti u skladu sa ugovornim obavezama.“. Dalje u tekstu, na istoj strani, navedeno je „pojedini funkcionalni zahtevi sistema predviđeni konkursnom dokumentacijom, nisu implementirani“ i „Preduzeće nije preduzelo mere da Prodavac otkloni sve nedostatke na isporučenom sistemu, već je ugovorena cena u potpunosti isplaćena“. „Preduzeće je priznalo i platilo ukupno ugovorenu i fakturisano vrednost posla od 188.434 hiljada dinara bez PDV-a, pri čemu je nastavilo da svoju osnovnu delatnost obavlja na starom informacionom sistemu.“

Navedeni primer, nezavisno od uzroka njegovog nastanka, ukazuje da je u javnom sektoru moguća nabavka nepotrebnih dobara, radova i usluga i čak da je moguća njihova isplata a da prijem nikada nije izvršen.

Kod radova se može povećati obim radova uz uslov angažovanja podizvođača povezanog sa zvaničnikom naručioca po cenama višim od tržišnih.

Način otkrivanja nepravilnosti iz primera:

Uporediti specifikaciju za javnu nabavku sa planom javnih nabavki radi utvrđivanja da li je nešto dodato a da nije bilo u planu. Potrebno je i proveriti da li je sproveden način nabavke u skladu sa planiranim. Nakon toga je potrebno kritički razmotriti stavke iz specifikacije za javnu nabavku u odnosu na delatnost naručica. U reviziji izvršenja javne nabavke potrebno je proveriti da li je izvršen prijem ugovorenih dobara, radova i usluga u celosti. U slučaju potrebe potrebno je zatražiti pomoć stručnjaka.

Izbegavanje sprovođenja otvorenog postupka – podela ugovora (sprovođenje više postupaka javne nabavke male vrednosti umesto jednog velikog)

Ova šema se sprovodi tako što naručilac primenjuje više postupaka javnih nabavki male vrednosti, iako je zbir vrednosti predmeta javnih nabavki iznad limita za tu vrstu postupka kako bi se ugovori zaključili sa tačno određenim ponuđačem. Često je bila sprovedena do 1. aprila 2013. godine tj. do stupanja na snagu

Zakona o javnim nabavkama donetog 2012. godine. Razbijanjem jednog otvorenog postupka na više manjih dolazilo je do ozbiljnih povreda načela obezbeđivanja konkurencije među ponuđačima, naročito jer ovakvi postupci nisu morali javno da se oglašavaju. Nabavke su sprovedene tako što su pozivi za dostavljanje ponuda upućivani na tri adrese od kojih je samo jedan ponuđač mogao da izvrši uslugu a ostala dva poziva su ispunjena radi formalne usklađenosti sa propisima. Često se dešavalo da su druge dve ponude bile nepopunjene i bez potrebnih dokaza traženih konkursnom dokumentacijom.

Crvene zastavice za seckanje ugovora

- zaključivanje dva ili više ugovora sa skoro identičnim predmetom u kratkom periodu vremena a da ne postoji opravdan razlog,
- nabavka dobara, radova ili usluga od strane svake organizacione jedinice posebno iako predstavljaju delove jednog naručioca,
- veliki broj nabavki ispod limita za sprovođenje otvorenog postupka javne nabavke,
- česte nabavke u vrednosti ispod limita za sprovođenje postupka javne nabavke i zaključenje ugovora.

Primer: U izveštaju Državne revizorske institucije o reviziji Završnog računa Kliničkog centraza 2012. godinu i pravilnosti poslovanja navedeno je „Klinički centar je tokom 2012. godine izvršio nabavku izvođenja građevinskih radova ukupne vrednosti u iznosu od 32.757 hiljada dinara, tako što je sproveo devet postupaka javne nabavke male vrednosti i zaključio devet ugovora o izvođenju radova na tri klinike.

Način otkrivanja nepravilnosti iz primera:

Izvršiti analizu plana javnih nabavki u smislu opravdanosti planiranih postupaka javne nabavke male vrednosti.

Uporediti predmete nabavki u sprovedenim postupcima javne nabavke male vrednosti.

Sabrati vrednosti planiranih postupaka javne nabavke male vrednosti čiji su predmeti vrlo slični radi utvrđivanja da li su u zbiru veći od limita za sprovođenje otvorenog postupaka javne nabavke male vrednosti.

Pretražiti kroz računovodstveni program izvršene isplate čije su vrednosti malo ispod vrednosti za sprovođenje postupaka javnih nabavki i zaključenje ugovora.

Uporediti ukupan iznos zaključenih ugovora za javne nabavke sa ukupnim iznosom izvršenih isplata dobavljačima za dobra, radove i usluge.

Neodgovarajuće spajanje (više različitih radova, dobara u jednu partiju)

Ovom šemom se smanjuje konkurencija. Pokrene se javna nabavka koja se sastoji od velikog broja raznovrsnih dobara koja nisu u vezi jedno sa drugim u okviru jedne partije. Nije moguće podneti ponudu samo za jednu vrstu dobara ili usluga. Ukoliko neko ponudi samo deo dobara njegova ponuda se odbacuje kao neispravna. Na ovaj način postupak javne nabavke je pripremljen za jednog ponuđača koji je i pre pokretanja javne nabavke imao informaciju na koji način će se sprovesti javna nabavka. S obzirom da nije postojala konkurencija, cene dobijene ovakvom javnom nabavkom su često daleko veće od tržišnih. Ono što ohrabruje korisnike ove šeme u Republici Srbiji je nepostojanje kaznenih odredbi za neodgovarajuće spajanje dobara, usluga i radova u partije (lotove). Revizori, često, u proveru formalne usaglašenosti javne nabavke sa zakonom ne obrate dovoljno pažnje na potencijalne znake prevare tako da ovakve šeme mogu dugo ostati neotkrivene.

Primer: U izveštaju Državne revizorske institucije o reviziji Završnog računa Kliničkog centra za 2012. godinu i pravilnosti poslovanja, navedeno je da je subjekt revizije zaključio ugovor u iznosu od 30.650 hiljada dinara, za nabavku raznovrsnih dobara (sredstava za higijenu, kancelarijskog materijala, obrazaca i drugog štampanog materijala) po ugovoru koji je zaključen nakon sprovođenja jednog otvorenog postupka, bez razdvajanja po partijama čime je ugrozio načelo jednakosti ponuđača.

Crvene zastavice za neodgovarajuće spajanje u jednu partiju

- vrlo mali broj ponuda u javnim nabavkama,
- žalbe od jednog ili više ponuđača,
- ne postoji razumno objašnjenje za ovakav način formiranja partije,
- više godina za redom ugovor se dodeljuje jednom ponuđaču,
- cene su više od tržišnih.

Način otkrivanja nepravilnosti iz primera:

Uvidom u specifikaciju predmeta javne nabavke proveriti da li su predmet nabavke istovrsna dobra, radovi ili usluge.

Ukoliko su predmet nabavke raznovrsna dobra, radovi ili usluge u okviru jedne partije (nije izvršena podela po partijama) potrebno je proveriti da li se više godina unazad javlja samo jedan dobavljač.

Takođe je potrebno uporediti cene iz ugovora sa tržišnim cenama.

Ako su ugovorene cene veće od tržišnih onda je potrebno proširiti uzorak i prikupiti dovoljno dokaza radi obaveštavanja nadležnih organa.

Primena ove šeme je moguća i kod radova i to često kod nabavki radova za tekuće održavanje objekata. Pokreće se kao jedna partija nabavka svih radova koji mogu biti potrebni u toku godine. Umesto da se sprovede posebna nabavka:

- molerskih radova,
- tapetarskih radova,
- elektro radova,
- vodoinstalaterskih radova,
- podopolagačkih radova,
- keramičarskih radova ...

radi obezbeđenja veće konkurencije i dobijanja najpovoljnijih cena u zahtevanom kvalitetu, pokrene se nabavka „tekućih popravki i održavanja“ koji uključuju sve navedene radove. Ovako smanjena konkurencija se dodatno smanjuje uslovima iz konkursne dokumentacije.

Najčešće se ove nabavke ugovaraju bez količina po jedinačnim cenama sa raznim podvarijantama čime se omogućavaju prevarne šeme nakon zaključenja ugovora. Posledice ovakvih nepravilnosti su veliki odliv javnih sredstava kroz plaćanje radova po cenama daleko iznad tržišnih.

Prilagođene specifikacije

Prilikom provere ispravnosti javne nabavke potrebno je proveriti svaku javnu nabavku čija je specifikacija suviše detaljno napisana ili kao da je prepisana iz tehničke specifikacije proizvoda te se favorizuje određeni dobavljač. Često se dešava da specifikacija bude tako napisana da samo još nedostaje naziv ponuđača ili je čak sastavlja i sam ponuđač. Posebna podvrsta ove šeme je kada se sprovede otvoreni postupak javne nabavke bez podele na partije a predmet javne nabavke se sastoji od više sličnih delova, može se reći i istovrsnih, od kojih za jedan deo postoji samo jedan ovlašćeni dobavljač (npr. poseduje autorska prava za aplikaciju te se niko drugi ne može baviti njenim održavanjem).

Primer: Jedan korisnik budžetskih sredstava je na portalu Uprave za javne nabavke i svojoj veb stranici objavio javni poziv za nabavku usluga održavanja informacionog sistema.

Predmet javne nabavke se sastoji od usluga održavanja osam aplikacija koje koristi ovaj budžetski korisnik. Nije izvršena podela na partije jer se radi o istovrsnim uslugama.

Crvene zastavice za prilagođene specifikacije

- **specifikacija sa slikom** – vrlo velika sličnost između specifikacije i proizvoda najpovoljnijeg ponuđača,
- **specifikacija sa nazivom proizvoda** – u specifikaciji je naveden naziv brenda bez korišćenja „ili ekvivalentno“,
- **žalbe ponuđača** – česte žalbe ponuđača zbog favorizovanja u specifikaciji dobitnog ponuđača ,
- **ograničenje konkurencije** – za deo predmeta javne nabavke zbog postojanja autorskih prava može da se javi samo jedan dobavljač.

Sedam aplikacija je interno proizvedeno i može ih održavati bilo ko, a jedna od aplikacija je komercijalni program za računovodstvo veoma popularan kod korisnika budžetskih sredstava. Ostali korisnici ovog računovodstvenog programa, nabavku usluga održavanja sprovode u pregovaračkom postupku bez objavljivanja postojanja autorskih prava. U ovakvim uslovima ostali potencijalni dobavljači su onemogućeni da učestvuju u postupku javne nabavke. Na javni poziv za nabavku usluga održavanja informacionog sistema, naravno javio se samo proizvođač računovodstvenog programa.

Napomena: *Ovaj primer bi mogao da predstavlja i neodgovarajuće spajanje u jednu partiju, ali pošto se radi o istovrsnim uslugama (održavanje softvera) uključen je u šemu „prilagođene specifikacije“.*

Način otkrivanja nepravilnosti iz primera:

Uvidom u specifikaciju predmeta javne nabavke proveriti da li su predmet nabavke istovrsna dobra, radovi ili usluge.

Uporediti način obezbeđenja predmeta javne nabavke u prethodnim godinama u subjektu revizije i kod ostalih subjekata revizije.

Izvršiti upite licima u subjektu revizije radi utvrđivanja zbog čega je u postupku javne nabavke učestvovao samo jedan ponuđač i da li je bilo moguća podela predmeta javne nabavke na partije.

Primer: *Jedan naručilac je raspisao javnu nabavku u otvorenom postupku za nabavku usluga digitalizacije knjiga. Na raspisani javni poziv dobio je samo jednu ponudu. Razlog za dobijanje samo jedne ponude bio je dodatni uslov u konkursnoj dokumentaciji. Taj dodatni uslov je bila autorizacija proizvođača jedne od aplikacija za skeniranje i arhiviranje. Svrha navedenog uslova je dodela ugovora tačno određenom ponuđaču.*

Ovi primeri ukazuju na zloupotrebu istraživanja tržišta. Istraživanje tržišta je propisano Zakonom o javnim nabavkama radi povećanja konkurencije i dobijanja najniže cene za dobra, radove i usluge u zahtevanom kvalitetu. Zakonom o javnim nabavkama u Republici Srbiji³⁴ propisano je da procenjena vrednost javne nabavke mora biti zasnovana na sprovedenom ispitivanju, istraživanju tržišta predmeta javne nabavke. Takođe je propisano da ovo istraživanje tržišta treba da uključi proveru cena, kvaliteta, perioda garancije, održavanja i sl. i da procenjena vrednost mora biti validna u vreme pokretanja postupka.

Kako bi dobro istraživanje tržišta trebalo da izgleda? Istraživanje tržišta bi trebalo da bude dokumentovano. Prilikom istraživanja tržišta potrebno je evidentirati³⁵

- korišćeni metod,
- vremenski okvir kada su zaposleni koristili istraživanje tržišta,
- analizu kapaciteta potencijalnih izvora i
- zaključak donet na osnovu analiza.

Državni revizori vrlo retko nailaze na primere izvršenog istraživanja tržišta radi dobijanja najniže cene za dobra, radove i usluge. Češći je slučaj da je istraživanje tržišta sprovedeno kako bi se pronašao način da se na javni poziv javi samo željeni, favorizovani dobavljač. **Kršenje ove zakonske obaveze (istraživanje tržišta) nije sankcionisano tako da se može desiti da državni revizori olako pređu preko ovog zahteva u testiranju javne nabavke.**

34 ("Sl. glasnik RS", br. 124/2012 i 14/2015)

35 <http://gao.gov/products/GAO-15-8>

Neravnopravno nadmetanje

Ova šema pretpostavlja da su predstavnici naručioca dostavili „prijateljskom“ ponuđaču informacije koje nisu dostupne ostalim ponuđačima, na primer, koje vrste radova na tekućem održavanju se neće izvoditi ili da će biti moguća ugradnja jeftinijeg materijala. Dobijanjem ove informacije „prijateljski“ ponuđač je u velikoj prednosti nad drugim ponuđačima. Do neravnopravnog nadmetanja može doći u svakoj nabavci gde se

Crvene zastavice za neravnopravno nadmetanje

- postoji veoma velika i neočekivana razlika između cena pojedinih stavki gde ne bi trebalo da bude u odnosu na prirodu dobara, radova i usluga,
- određene stavke iz ugovora čije su cene veoma niske u odnosu na tržište se ne izvršavaju,
- odgovori na pitanja dobavljača su nejasni kao da im je cilj da se odvrte od dostavljanja ponude,
- više godina zaredom ugovor se dodeljuje jednom ponuđaču,
- cene su više od tržišnih.

ugovaraju samo jedinične cene bez količina. Dobavljač iz prethodne godine je uvek u povoljnijoj situaciji od novih ponuđača u postupku javne nabavke jer iz prethodnog iskustva sa velikom sigurnošću može znati koji se radovi ne izvode ili koji se radovi češće izvode. Prilikom popunjavanja ponude kod radova koji se više izvode može upisati i cenu dvostruko veću od tržišne a kod radova koji se neće izvoditi može upisati cenu i do četiri puta nižu od tržišne. Na ovaj način, ponuda „starog“ ponuđača će u ukupnom zbiru biti povoljnija od ponude drugih ponuđača. Takođe, može se dogoditi da se „prijateljskom“ ponuđaču dostave informacije o potrebnim materijalima i dobrima neophodnim za izvršenje javne nabavke pre objavljivanja javnog poziva, a da se zatim zahteva izuzetno kratak rok za isporuku ili za izvršenje radova.

Primer: Državna revizorska institucija je u Izveštaju o reviziji Završnog računa za 2013. godinu i pravilnosti poslovanja u tabeli broj 22. navela primer ponude „starog“ ponuđača:

Tabela broj 22 (deo)

RB	Opis pozicija - nabavka radova na tekućem održavanju zgrada i objekata	JM	Ponuđena cena po JM sa PDV-om	Količine Izvedenih radova	Vrednost radova sa PDV-om
4	Postavljanje zidnih keramičkih pločica, na lepak.				
	a) Dimenzija 10x20 cm	m ²	600,00	0,00	0,00
	b) Dimenzija 15x15 cm.	m ²	600,00	0,00	0,00
	v) Dimenzija 2 0x20 cm.	m ²	600,00	0,00	0,00
	g) Dimenzija 20x30cm.	m ²	4.800,00	454,07	2.179.536,00

Način otkrivanja nepravilnosti iz primera:

Uvidom u specifikaciju predmeta javne nabavke proveriti da li su predmet nabavke istovrsna dobra, radovi ili usluge. Ukoliko su predmet nabavke raznovrsna dobra, radovi ili usluge u okviru jedne partije (nije izvršena podela po partijama) potrebno je proveriti da li se više godina unazad javlja samo jedan dobavljač. Takođe je potrebno uporediti cene iz ugovora sa tržišnim cenama. Ako su ugovorene cene veće od tržišnih onda je potrebno proširiti uzorak i prikupiti dovoljno dokaza radi obaveštavanja nadležnih organa.

KOMUNIKACIJA SA ORGANIMA ZA SPROVOĐENJE ZAKONA I PREDLOZI ZA DALJE UNAPREĐENJE SARADNJE

Zakonom o Državnoj revizorskoj instituciji³⁶, članom 41 je propisano da je institucija dužna da bez odlaganja podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno podnese krivičnu prijavu nadležnom organu, ako u postupku revizije otkrije materijalno značajne radnje koje ukazuju na postojanje elemenata prekršaja odnosno krivičnog dela. Takođe je propisano i da je institucija dužna da obavesti javnog pravobranioca o slučajevima kada je radnjom subjekta revizije, odnosno pravnog lica koje posluje sa subjektom revizije, naneta šteta javnoj imovini.

Podnošenje krivičnih prijava, nije osnovna svrha revizije i delovanja Državne revizorske institucije. Ova obaveza predstavlja dodatni posao za državne revizore koji često primenom svojih ovlašćenja ne mogu utvrditi da li je počinjeno neko krivično delo ili ne. Postoji i mogućnost da, zbog ograničenja svojstvenih reviziji, državni revizori na osnovu informacija kojima raspolažu i na osnovu izvršenog uvida u raspoloživu dokumentaciju podnesu prekršajnu prijavu iako je učinjeno krivično delo.

Prema izveštaju o napretku Srbije iz 2012. godine³⁷ obaveze Državne revizorske institucije da podnosi prekršajne i krivične prijave, što bi trebalo da bude deo širih inspeksijskih aktivnosti, oduzimaju dragocene resurse koji bi umesto toga trebalo da budu iskorišćeni za dodatni revizijski rad.

Poseban problem predstavlja i činjenica da se revizije obavljaju nakon završetka finansijske godine a da se prekršajne i krivične prijave podnose nakon završetka revizije tj. skoro godinu dana nakon učinjenog dela. Navedeno upućuje da je neophodna veća saradnja između tužilaštva, policije i Državne revizorske institucije.

Ovu potrebu je prepoznala i Evropska komisija koja je dala preporuku da se uspostavi efektivna koordinacija između glavnih zainteresovanih strana uključujući revizore i pravosudne institucije.³⁸

Državna revizorska institucija je do oktobra 2013. godine podnela 711³⁹ zahteva za pokretanje postupka protiv odgovornih lica u subjektima u zbog nezakonitih radnji, uključujući i 574 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, 75 zahteva za pokretanje postupka za privredni prestup i 62 krivične prijave.

Prema istraživanju „Transparentnosti Srbije“, od krivičnih prijava koje je Državna revizorska institucija podnela od januara 2011 do septembra 2013. godine, nijedna nije rezultirala optužnicom ili optužnim predlogom⁴⁰.

Navedene činjenice ukazuju da je potrebno pronaći načine za bolju saradnju revizora i pravosudnih institucija.

36 (”Sl. glasnik RS”, br. 101/2005, 54/2007 i 36/2010)

37 http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/sr_rapport_2012_en.pdf

38 http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/sr_rapport_2012_en.pdf

39 http://www.eu-brussels.mfa.gov.rs/odrzavanje/uploads/12_juni_2014_140429-screening-report-chapter-32-serbia.pdf

40 http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=385%3Adravna-revizorska-institucija&catid=34%3Afacebook-naslovi&lang=sr

SVETSKA ISKUSTVA U JAČANJU BORBE PROTIV PREVARA I KORUPCIJE

VRI širom sveta pokušavaju na različite načine da jačaju svoje kapacitete za borbu protiv prevara i korupcije. INTOSAI neprekidno nastavlja da unapređuje mogućnosti VRI za borbu protiv korupcije. Radna grupa INTOSAI za borbu protiv korupcije i pranja novca je razvila nacrt smernica za reviziju prevencije korupcije⁴¹. U izveštaju o napretku ove radne grupe za period 2011 – 2013 godina, navedeno je da je 39 VRI i institucija uputilo primedbe i komentare na ovaj nacrt. Nakon detaljne analize i odgovarajućih izmena ove smernice će biti usvojene.

Jedna od preporuka INTOSAI-a je da VRI treba da objave činjenicu da javnost može da dostavlja sumnje o mogućim slučajevima prevare kroz na primer veb sajt⁴². VRI SAD (GAO) direktno poziva građane da prijavljuju moguće slučajeve korupcije. Za te potrebe kreirali su sigurne internet konekcije, na primer:

- <http://www.gao.gov/fraudnet/fraudnet.htm/> ;
- <http://sao.fraud.state.tx.us/Statutes.aspx#321.022> ;

Norveška VRI koristi veb aplikaciju 'Tip-Channel' za prikupljanje informacija o potencijalnim nepravilnostima u radu subjekata revizije. Podnete prijave se razmatraju i ukoliko zadovolje odgovarajuće kriterijume, uzimaju se u obzir prilikom planiranja revizije. Ova praksa Norveške VRI je ocenjena kao primer „dobre prakse“ koju treba da slede druge VRI⁴³.

Državna revizorska institucija Republike Srbije je u 2012. godini dobila 92 podneska u elektronskom obliku, od kojih su u 43,48%⁴⁴ slučajeva navedene indicije o nepravilnostima i nesvrishodnostima poslovanja subjekata državne revizije koje mogu biti od značaja za rad revizorskih službi. Do kraja aprila 2013. godine, na adresu DRI je stiglo 38 podnesaka u elektronskom obliku. Ovi podaci ukazuju na značaj komunikacije sa građanima u borbi protiv korupcije i prevara.

Jedna od mogućnosti jačanja kapaciteta VRI je i osnivanje posebnih delova za vršenje forenzičkih revizija.

GAO (U.S. Government Accountability Office) je u maju 2005. godine formirao Jedinicu za forenzičku reviziju i specijalne istrage (FSI). FSI se sastoji iz tri dela:

1. Deo koji sprovodi forenzičke revizije,
2. Deo koji vrši procene bezbednosti i ranjivosti, i
3. Deo koji vrši specijalne istrage.

Prema Strateškom planu GAO za period 2014–2019. godine, forenzičke revizije su dizajnirane da identifikuju neefektivne kontrole i ranjivosti sa ciljem razotkrivanja područja prevara, gubitaka i zloupotrebe u nekim slučajevima koje se tiču bezbednosti, da jasno pokažu „stvarni svet“ prekršenih ili neodgovarajućih kontrola. Revizije ukazuju na ova pitanja Kongresu i javnosti i često rezultiraju u pozitivnim promenama. Na primer, u prethodnih nekoliko godine, GAO je koristio forenzičku reviziju i specijalne istrage kako bi identifikovao prevare širom državne uprave u oblastima kao što su „ServiceDisabled Veteran-Owned Small Business Program“ ili „Medicare Part D“.

Evropski revizorski sud je doneo posebne smernice za postupanje u slučaju otkrivanja prevare⁴⁵. U smernicama je navedeno da nadležno lice, kada se tokom revizije pojavi sumnja na prevaru, korupciju, ili druge nelegalne aktivnost, bez odlaganja obaveštava generalnog direktora Evropske kancelarije za borbu protiv prevara (OLAF). Takođe je navedeno da, ukoliko se pojavi sumnja na prevaru, revizor treba da diskretno prikupi što je moguće više informacija bez odavan-

41 ISSAI 5700 – Guideline for the audit of Corruption Prevention in Government Agencies

42 Prilagođavanje revizijskih procedura radi uzimanja u obzir povećanog rizika od prevare i korupcije u urgentnim slučajevima nakon katastrofe ISSAI – 5530, tačka 4.10

43 <http://www.riksrevisjonen.no/OmRiksrevisjonen/Publikasjoner/Documents/Peer%20review%202011.pdf> point 63

44 „Civilno društvo i građani u procesu eksterne revizije“, Centar za evropske politike, strana 34

45 http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/AUDITGUIDELINE_FRAUD/AUDITGUIDELINE_FRAUD_EN.pdf

ja svojih sumnji. Evropski revizorski sud je svojim odlukama uredio da revizori treba da izbegavaju ometanje istraga koje sprovodi OLAF. To podrazumeva da ukoliko je OLAF odlučio da pokrene istragu, revizori treba da procene da li će dalje posete subjektu revizije ugroziti istragu a ako je OLAF odlučio da ne sprovodi istragu revizori mogu da nastave sa svojim radom.

PREDLOZI ZA UNAPREĐENJE SARADNJE SA DRUGIM ORGANIMA U BORBI PROTIV PREVARA I KORUPCIJE

Pitanje saradnje VRI sa drugim organima u borbi protiv prevara i korupcija je bitno pitanje kojem se posvećuje dosta pažnje. INTOSAI⁴⁶ je razmatrao različite modele saradnje VRI sa drugim organima u borbi protiv prevare i korupcije :

1. Mandat nekih VRI uključuje istraživanje prevara. Ove VRI često za to imaju posebno određene jedinice (odseke) popunjene sa ekspertima koji imaju odgovarajući trening.
2. U mnogim slučajevima, međutim, VRI ne vode istrage već radije sarađuju ili rade zajedno sa istražnim vlastima.
3. U nekim slučajevima, istražni organi mogu da upute zahtev VRI da ne sprovodi dalji revizijski rad u oblastima u kojima postoji sumnja na prevaru i korupciju kako ne bi ugrozila rad istražnog tima.
4. Istrage prevara i korupcije često sprovode odgovarajuća tela (VRI ili druga) na zahtev pravosuđa kada postoji sumnja na prevaru i korupciju. Ovakve istrage aktivno traže prevare i nisu kompletne dok se ne prikupi dovoljno zadovoljavajućih dokaza o problemu.“

Svi ovi modeli imaju svoje prednosti i mane. U svakom slučaju, ukoliko se otkrije potencijalna prevara/kriminalna radnja bitno je što pre upoznati nadležnog tužioca.

Na primer, ukoliko revizori u subjektu revizije otkriju postojanje prevare/kriminalne radnje i pri tom iznesu sumnje o tome širokom krugu zaposlenih u subjektu revizije može doći do prikrivanja učinjenog dela kroz uništavanje dokaza, ili krivotvorenja dokumentacije.

Članom 38 Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji je propisano da „u slučaju da otkrije materijalno značajnu radnju, odnosno dokumentaciju kod subjekta revizije, koja ukazuje na postojanje krivičnog dela, ovlašćeno lice Državne revizorske institucije dužno je da tu dokumentaciju popiše, zapleni i obezbedi, ali najviše na osam dana. O oduzimanju se izdaje potvrda“. Ovim članom je takođe propisano da o radnjama i dokumentaciji iz prethodnog stava ovog člana, Državna revizorska institucija odmah obaveštava nadležne organe. Čak i ovakvo obezbeđivanje dokaza koji se nalaze u subjektu revizije može da deluje kao alarm na počiniocima krivičnih dela da unište drugu dokumentaciju koja se nalazi van subjekta revizije a koja je od značaja za procesuiranje krivičnog dela.

S obzirom na veliki negativan uticaj korupcije na funkcionisanje javnog sektora postoji neprekidna potreba svih aktera uključenih u borbu protiv korupcije za jačanje svojih mogućnosti u toj borbi. VRI mogu da preduzmu mnoge akcije za unapređenje svojih antikoruptivnih mogućnosti i sposobnosti za borbu protiv prevara. Prema Kenetu M. Daju⁴⁷ mnoge progresivne VRI već preduzimaju sledeće:

- organizuju više kurseva i konferencija na temu borba protiv prevare i korupcije;
- jačaju istražne snage;
- uspostavljaju jedinice za forenzičku reviziju;
- uspostavljaju standarde za reviziju prevara;
- podržavaju i sarađuju sa nacionalnim agencijama za borbu protiv korupcije

46 ISSAI – 5530 - Prilagođavanje revizijskih procedura radi uzimanja u obzir povećanog rizika od prevare i korupcije u urgentnim slučajevima nakon katastrofe

47 "Corruption and Fraud Detection by Supreme Audit Institutions", Kenneth M. Dye, 2007

- podstiču trening programe za etiku i podizanje svesti o prevari;
- ohrabruju ministarstva, odeljenja i agencije da kreiraju planove za kontrolu prevara;
- ohrabruju ministarstva, odeljenja i agencije da ugovore spoljne kontrole prevara (vruće linije, ocena rizika od prevara, treninzi za borbu protiv prevara, plan za kontrolu prevara, i istrage prevara) ako ne raspolažu sa dovoljnim resursima u svojoj instituciji i
- ohrabruju donosiocce zakona da donesu zakon kojim bi se zaštitili uzbunjivači koji obezbeđuju legitimne informacije za javne kontrolne institucije.

Mogućnosti VRI u zemljama u razvoju su često ograničene zbog nedostataka dovoljno finansijskih i kadrovskih kapaciteta. Neki od mogućih odgovora, Državne revizorske institucije Republike Srbije (DRI), na potrebu za unapređenjem saradnje sa policijskim i organima pravosuđa mogu biti:

- I. **Omogućavanje oficiru za vezu⁴⁸ pravo pristupa svim podacima iz tekućih revizija.**
- II. **Izmena zakonskog okvira – uvođenje jedinice za forenzičku reviziju.**
- III. **Određivanje tužioca, koji bi podnosio prekršajne i krivične prijave za nezakonitosti utvrđene revizijama DRI.**

I Omogućavanje oficiru za vezu pravo pristupa svim podacima iz tekućih revizija

Ovaj predlog ne bi zahtevao promenu zakonskog okvira DRI. Sprovodio bi se na sledeći način:

- svi članovi timova bi, preko intraneta, dostavljali informacije o materijalno značajnim radnjama koje ukazuju na postojanje elemenata prekršaja odnosno krivičnog dela u standardizovanoj formi,
- uz informacije prilagali bi i dokaze koji potvrđuju sumnju na postojanje prekršaja, odnosno krivičnog dela,
- komunikacija bi bila dvosmerna, oficir za vezu bi mogao da traži od tima popunjavanje odgovarajućih upitnika i podataka o potencijalno odgovornim licima,
- oficir za vezu bi zatim obrađenu informaciju sa dokazima dostavio nadležnom tužilaštvu.

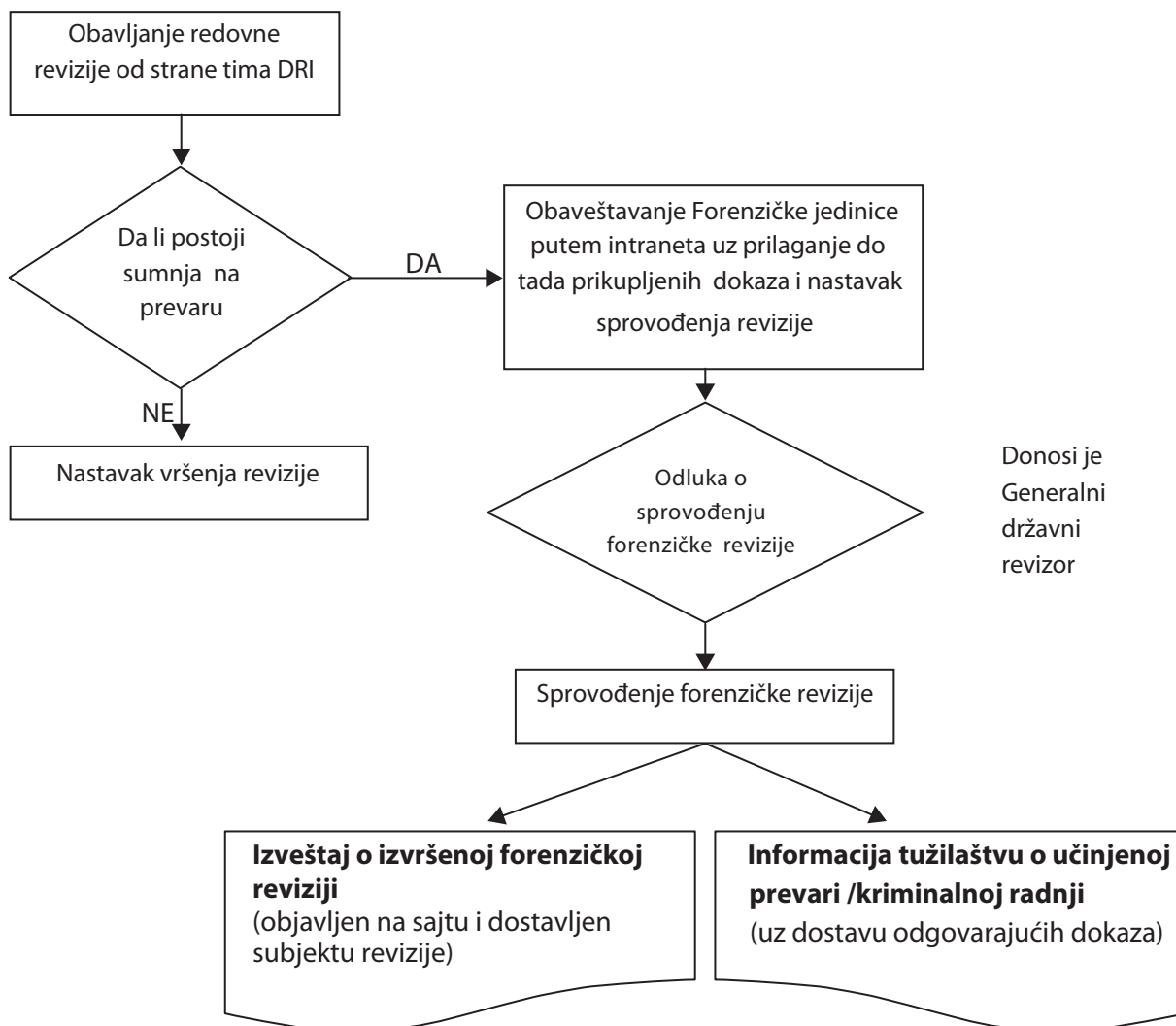
II Izmena zakonskog okvira – uvođenje jedinice za forenzičku reviziju

Ovaj predlog bi zahtevao promenu zakonskog okvira DRI. Sprovodio bi se na sledeći način:

- izmena zakonskog okvira DRI kako bi se omogućilo da može da sprovodi reviziju računovodstvenih evidencija radi dokazivanja kriminalne radnje (nepravilnosti, malverzacije, ili nesavesnog obavljanja posla) u korišćenju javnih sredstava,
- osnivanje forenzičke jedinice u DRI, zatim izbor kadrova i obuka,
- proceduralno uređenje rada kojim bi se utvrdio postupak reagovanja na dojavu, naznake da se dogodila kriminalna radnja/prevara,
- vršenje forenzičke revizije,
- izrada izveštaja i dostava informacije tužilaštvu.

48 Predviđeni da se uvedu usvojenom Strategijom istraga finansijskog kriminala za period 2015 - 2016

Slikovito ovaj predlog bi mogao da se predstavi na sledeći način:



III Određivanje tužioca koji bi podnosio prekršajne i krivične prijave za nezakonitosti utvrđene revizijama DRI

Ovaj predlog ne bi zahtevao promenu zakonskog okvira DRI. Sprovodio bi se na sledeći način:

- kroz potpisivanje odgovarajućeg memoranduma, DRI i Republičko javno tužilaštvo bi ugovorili da jedan ili više tužilaca budu stalno određeni za saradnju sa DRI,
- timovi za reviziju bi, u slučaju da tokom revizije posumnjaju na krivična dela, preko svog pravника, koji je obavezno član tima, dostavljali tužiocu kraću informaciju o sumnji na krivično delo uz priložene dokaze koji potkrepljuju sumnju,
- tužilac bi nakon razmatranja dobijene informacije i prikupljanja dodatnih dokaza donosio odluku da li će sprovoditi dalje istražne radnje i da li će se podneti prekršajna ili krivična prijava,
- prijave bi umesto DRI podnosio tužilac,
- podršku tužiocu prilikom podnošenja prijave, pružali bi pravnici koji se nalaze u timovima.

Značaj stvaranja okruženja koje nije povoljno za prevaru i korupciju opravdava širenje mandata VRI i dodatne napore kojima su izloženi. U ovom delu su dati neki predlozi za ostvarivanje ovog cilja. Za očekivati je da se pojačavanjem budućih aktivnosti VRI u stvaranju nepovoljnog okruženja za prevaru i korupciju pojave i drugačiji modeli koji pomažu u tome.

LITERATURA

1. ISSAI 100 - Fundamental Principles of Public-Sector Auditing,
2. ISSAI 5700 – Exposure Draft “Guideline for the audit of Corruption Prevention in Government Agencies”
3. „Interne kontrole i interna revizija“, dr Bogoljub Vitorović,
4. ISSAI 1 „Limska deklaracija o smernicama za načela revizije“, oktobar 1977 godine,
5. Z. Dobrowolski, J. Kościelniak, The Role of SAI in Detection Corruption, Fraud and Money Laundering, 2012,
6. John Wiley&Sons “Fraud Auditing and forensic Accounting” 2006, Prevod Savez računovođa i revizora Srbije,
7. Međunarodni standardi revizije, prevod sa engleskog jezika, Savez računovođa i revizora Republike Srbije, Beograd,
8. STRATEGIC PLAN 2011-2016, Intosai,
9. ACFE, “Report to the nations on occupational fraud and Abuse- 2012 Global Fraud Study),
10. ISA 240 – Odgovornost revizora za otkrivanje prevare u fiansijskim izveštajima,
11. ISSAI 400 „Fundamentalni principi revizije pravilnosti poslovanja“,
12. Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji,
13. Poslovnik Državne revizorske institucije,
14. „What’s the price tag? Measuring the economic impacts of fraud“ JARED A. FUNK, CFE, CPA, CGMA, maj/june 2015, www.Fraud-Magazine.com,
15. <http://gao.gov/products/GAO-15-8>,
16. „The basics of integrity in procurement“, Version 3, 23 february 2010, Kari Heggstad, Mona Froustad and Jan Isaksen, Chr. Mischelsen Institute
17. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/sr_rapport_2012_en.pdf,
18. http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=385%3Aadvana-revizorska-institucija&catid=34%3Afacebook-naslovi&lang=sr,
19. Prilagođavanje revizijskih procedura radi uzimanja u obzir povećanog rizika od prevare i korupcije u urgentnim slučajevima nakon katastrofe ISSAI – 5530,
20. „Civilno društvo i građani u procesu eksterne revizije“, Centar za evropske politike,
21. “Corruption and Fraud Detection by Supreme Audit Institutions“, Kenneth M. Dye, 2007,
22. Fraud and Corruption Awareness Handbook, A Handbook for Civil Servants Involved in Public Procurement, 2013, IBRD, The World Bank
23. http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/AUDITGUIDELINE_FRAUD/AUDITGUIDELINE_FRAUD_EN.pdf

ULOGA FINANSIJSKIH ISTRAGA U BORBI PROTIV KORUPCIJE

FINANSIJSKE ISTRAGE U CILJU TRAGANJA ZA IMOVINOM

Ovo poglavlje daje kratak uvid u sprovođenje Zakona o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela. Ukazuje na činjenicu da je sprovođenjem ovog Zakona država dobila moćno oružje u borbi protiv kriminala koje je dalo direktne i posredne efekte. Takođe analiziraju se dosadašnja iskustva u sprovođenju Zakona, kao i trendovi u budućnosti.

Pravni osnov i dosadašnja iskustva

Zakon o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela⁴⁹ je stupio na snagu 01.03.2009. godine. Ovaj Zakon je nastao kao izraz nastojanja da se unapredi borba protiv kriminala i kao rezultat prihvatanja međunarodnih standarda u ovoj oblasti. Oduzimanje imovine se pokazalo kao jedno od najmoćnijih oružja u nastojanjima Republike Srbije da se suprostavi različitim oblicima kriminala. Naime, potpuno je jasno da se efikasna borba protiv organizovanog kriminala i korupcije ne može voditi bez adekvatnog mehanizma koji omogućava oduzimanje nezakonito stečene imovine, kao i sistema kojim se upravlja oduzetom imovinom u cilju očuvanja njene vrednosti. Zakon je bio u službi svih osnovnih ciljeva naše zemlje u borbi protiv organizovanog kriminala, kako u njegovom:

- Represivnom obliku - oduzimanja imovine proistekle iz krivičnog dela, ali i
- Preventivnom uticaju, koji se ogleda u činjenici da počinioci krivičnih dela moraju razmišljati i o ozbiljnoj mogućnosti da neće "uživati plodove svog rada", ali i u vidu pozitivnog odgovora javnosti na novu mogućnost oduzimanja nezakonito stečene imovine.

Takođe, sprovođenje ovog Zakona je dalo novu vizuru *saradnje državnih organa* i drugih institucija od kojih se prikupljaju podaci tokom finansijske istrage, ali i donelo novi oblik saradnje državnih organa koji sprovode ovaj Zakon (Sud, Tužilaštvo, Jedinica za finansijske istrage, Direkcija za raspolaganje oduzetom imovinom).

Sprovođenje finansijskih istraga u cilju traganja za imovinom sa ciljem identifikacije, privremenog i trajnog oduzimanja imovine predstavlja jedan od najefikasnijih načina borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije. Imovina koja vodi poreklo iz različitih kriminalnih aktivnosti je u većem delu prikrivena tako da sprovođenje finansijskih istraga zahteva složen, visokostručan i analitičan rad policijskih službenika koji je sprovode. Oduzimanje ove imovine je jedan od osnovnih ciljeva borbe protiv kriminala iz razloga što je osnovni motiv za izvršenje većine krivičnih dela sticanje imovine na nezakonit način, kao i njeno integrisanje u legalne tokove.

Još jedna tendencija koju ne smemo zanemariti jeste činjenica da kroz sprovođenje finansijskih istraga dolazimo do dodatnih dokaza u vezi postojećih krivičnih istraga, ali se otkrivaju i nova krivična dela. Ovaj aspekt finansijskih istraga će biti obrađen kasnije u tekstu.

Takođe, ovaj Zakon je imao *multiplikovan efekat i na druge oblasti*. Sve više je zastupljeno mišljenje o značaju forenzičkih znanja naročito u oblasti analize tokova novca i poslovanja privrednih subjekata. Primetan je sve veći značaj analize životnog stila počinioca krivičnih dela (*Criminal lifestyle analysis*) koja u budućnosti tek treba da dobije na značaju.

49 Zakon o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela (Sl. glasnik br. 32/2013)

Analiza trenutnog stanja

Analiza imovine proistekle iz krivičnih dela ukazuje da je najvećim delom ova imovina proistekla iz krivičnih dela trgovine narkoticima i koruptivnih krivičnih dela. Takođe, potvrđuje se činjenica da značajan deo identifikovane i oduzete imovine vodi poreklo iz organizovanog kriminala. Step-en prikrivanja nezakonito stečene imovine je sa protokom vremena sve veći sa izraženim međunarodnim aspektom, prebacivanjem imovine na treća lica - fizička i pravna, kao i fiktivnim vlasništvima nad imovinom. Takođe, prisutna je disperzija ulaganja imovine proistekle iz krivičnog dela tako da se ona nalazi u različitim oblicima, bilo da je reč o gotovom novcu, luksuznim stambenim objektima, zemljištu, vozilima. Nezakonito stečena imovina se ulaže u pravna lica (kupovinom akcija, udela i dr.) na teritoriji naše zemlje ili u inostranstvu (na primer osnivanje i poslovanje preko of šor firmi), zatim polaganjem novca na bankovnim računima na teritoriji Republike Srbije i u inostranstvu. Ovakav *portfolio nezakonito stečene imovine* vodi neizbežno u specijalizaciju pojedinih članova organizovane kriminalne grupe ili angažovanje stručnjaka van grupe zaduženih za ulaganje, prikrivanje i na kraju legalizaciju nezakonito stečene imovine.

FINANSIJSKE ISTRAGE U CILJU TRAGANJA ZA KRIVIČNIM DELOM

Ovo poglavlje ističe značaj finansijskih istraga u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala. Iako je pisano iz perspektive iskustava u sprovođenju Zakona o oduzimanju imovine proistekle iz kriminala, ovde se stavlja akcenat ne toliko na traganje za imovinom već na pribavljanje dokaza koji ukazuju na krivično delo. Dakle, korišćenjem metoda finansijske istrage u službi krivične istrage. Težište na ovakvom pristupu u jednoj složenoj istrazi je danas u svetu pravilo i uslov za uspešno sprovedenu istragu. Država u borbi protiv korupcije mora ojačati svoju poziciju u represivnom suzbijanju korupcije i to u vidu proaktivnog vođenja finansijskih istraga, stvaranja istražnih timova kao i intenziviranjem međunarodne saradnje.

Definicija finansijskih istraga

Da bismo finansijske istrage sagledali iz jedne šire perspektive može se uzeti u obzir definicija finansijskih istraga koju daje FATF. Naime, u okviru preporuke broj 30⁵⁰ koja definiše ulogu odgovornosti organa reda i istražnih organa, tačnije u napomenama koje se odnose na tumačenje ove preporuke, finansijske istrage se definišu kao:

“Finansijska istraga označava istragu finansijskih poslova povezanih s kriminalnom aktivnošću radi:

1. Otkrivanja razmera kriminalnih mreža odnosno razmera kriminala;
2. Otkrivanja imovinske koristi od krivičnih dela, terorističkih sredstava ili bilo koje druge imovine koja jeste ili koja bi mogla da postane predmet konfiskacije, kao i radi ulaženja u trag toj imovini;
3. Razrada dokaza koji se mogu koristiti u krivičnim postupcima.”

Dakle, posmatrajući finansijske istrage u ovom kontekstu finansijska istraga u smislu traganja za imovinom proisteklom iz kriminalnih aktivnosti je samo jedan segment ove definicije.

Otkrivanje razmera krivičnog dela

Kada se sprovodi krivična istraga, čak i ako je ta istraga proaktivna (uz upotrebu specijalnih istražnih mera i radnji), njene prave razmere možemo sagledati samo sprovođenjem i finansijske istrage. Sprovođenje finansijske istrage utiče na rezultate krivične istrage, i to u:

50 The FATF Recommendations, www.fatf-gafi.org.

1. *Kvantitativnom smislu* - povećanjem broja lica obuhvaćenim istragom i povećanim brojem otkrivenih krivičnih dela,
2. *Kvalitativnom smislu* – novim dokazima koje pruža finansijska istraga.

Tako recimo analizom tokova novca možemo doći do saznanja da se jedna organizovana kriminalna grupa ne bavi samo trgovinom narkoticima. Možda nas analiza jednog novčanog transfera odvede do pravnog lica koje kupuje preduzeća u procesu privatizacije uz pomoć korumpiranih državnih službenika. Kroz dalju analizu možemo otkriti da se jedna organizovana kriminalna grupa bavi i pranjem novca, da postoje osobe kojima se poverava prljav novac da ga legalizuju. Ovakva analiza direktno ukazuje i na stepen finansijske moći jedne kriminalne organizacije.

Ako istragu sagledavamo iz ugla odnosa prihoda i imovine u slučaju jednog korumpiranog direktora javnog preduzeća, možemo saznati da njegovi zakoniti prihodi ne potiču samo od plate već i od prihoda po osnovu vršenja usluga. Kroz finansijsku istragu je dalje moguće utvrditi ko vrši plaćanja i da li je tih usluga zaista i bilo. Sa druge strane, analiziranjem imovine možemo doći do podatka da je ista u nesrazmeri sa приходima. Ovde govorimo ne samo o luksuznim nekretninama i vozilima, već i o takvom načinu života koji se ogleda u trošenju novca za luksuznu svakodnevnu potrošnju, ekskluzivna putovanja, skupe restorane, garderobu i dr.

Kada je reč o razmerama finansijske istrage pored navedenog preplitanja finansijske i krivične istrage, sprovođenje finansijske istrage svakako može ukazati i na međunarodni aspekt jedne istrage. Ako imamo operativni podatak da je osumnjičeno lice često boravilo u inostranstvu, možda kroz finansijsku istragu možemo uz pomoć analize bankovnih računa utvrditi da je lice vršilo plaćanja platnim karticama u stranoj zemlji, obavljalo plaćanja sa svog računa ili primalo uplate na račun iz inostranstva. Svi ovi podaci mogu biti osnov za dalju međunarodnu saradnju.

Otkrivanje imovinske koristi

Segment navedene definicije finansijskih istraga koju daje FATF, a koji se odnosi na traganje za imovinom koja je proistekla iz kriminalnih aktivnosti, bio je predmet analize prethodnog poglavlja. Ono što svakako ostavlja dilemu jeste da li se mogu finansijska istraga koja se odnosi na traganje za krivičnim delom i ona koja se odnosi na traganje za imovinom, uopšte precizno razdvojiti. Bliži smo razmišljanju da su ova dva segmenta čvrsto povezana tako da od traganja za imovinom često dolazimo do krivičnog dela, a traganjem za krivičnim delom u mnogim situacijama dolazimo do podataka o imovini. Zajednička veza ova dva toka istrage su svakako dokazi koji se mogu prikupiti sprovođenjem ovih istraga. To nas upravo vodi do trećeg segmenta ove definicije

Razrada dokaza koji se mogu koristiti u krivičnim postupcima

Ono što je svakako potvrdila i praksa jeste da se metodi sprovođenja finansijskih istraga mogu veoma uspešno koristiti u domenu pronalaženja dokaza za složena krivična dela organizovanog kriminala i korupcije. Neki od razloga za ovu tvrdnju su:

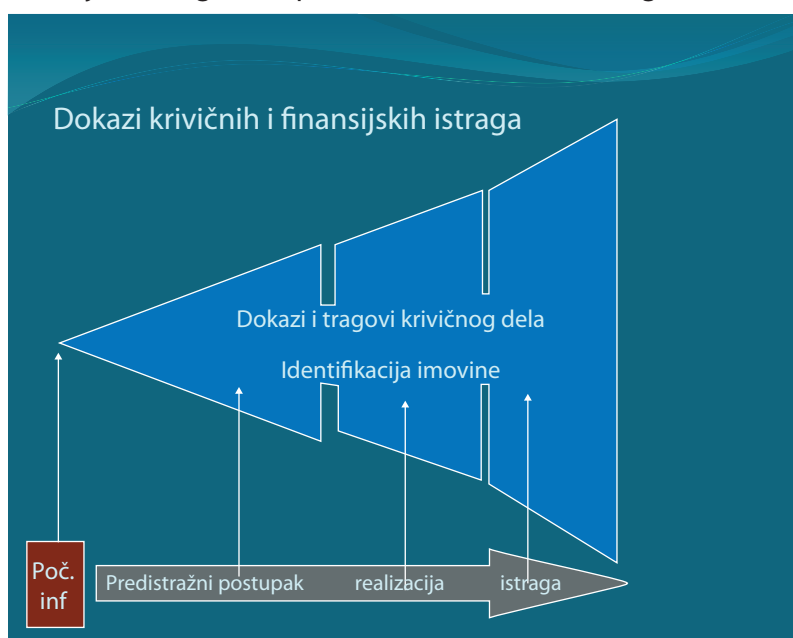
1. Jedan od osnovnih ciljeva finansijskih istraga jeste pronalaženje nezakonito stečene imovine, bilo da je ona u obliku nekretnina, novca, stečenih prava i dr. Ovakvo traganje za imovinom podrazumeva prikupljanje dokaza koji su u velikom delu dostupni. Naravno, do tih dokaza nije lako doći, često je neophodno specifično znanje i iskustvo istražitelja.
2. Gore pomenuti dokazi su uvek u materijalnom obliku - dokazi iz evidencija o imovini, finansijska dokumentacija, računovodstvena dokumentacija, baze podataka i ostale evidencije.
3. Ovako prikupljeni dokazi mogu često biti osnov za međunarodnu saradnju bilo da je ona na administrativnom nivou (na primer međunarodna policijska saradnja) ili se sprovodi putem međunarodne pravne pomoći.

Jedna od osnovnih karakteristika krivičnih dela organizovanog kriminala i visoke korupcije je da su ova dela veoma složena za dokazivanje. Često su ova krivična dela izvršena u prošlosti što još više otežava njihovo procesuiranje. Takođe, ova krivična dela odlikuje i slojevitost tj. ona su skup radnji koje se nekada mogu rekonstruisati samo uz pomoć malog broja direktnih i velikog broja posrednih dokaza.

Primer za ova krivična dela su zloupotrebe u procesu privatizacije, javnim nabavkama i dr. U ovim slučajevima pribavljanja dokaza, a kasnije njihovo razumevanje i prezentovanje, predstavlja veoma složen proces koji zahteva stručnost, iskustvo i redovnu obuku predstavnika policije i pravosuđa.

Sve ovo ukazuje na neophodnost vođenja paralelnih krivičnih i finansijskih istraga. U tom smislu krajnji cilj složenih istraga korupcije i organizovanog kriminala mora biti procesuiranje izvršioaca krivičnih dela uz obavezno sagledavanje finansijskih i imovinskih tokova, kao i lociranje imovine koja je proistekla iz ovih nezakonitih aktivnosti.

Najbolji rezultati u krivičnim istragama vezanim za koruptivna krivična dela se postižu kada se finansijska istraga vodi paralelno sa krivičnom istragom. Kao što se iz prikaza vidi:



Obim dokaza koji se prikupljaju tokom krivične i finansijske istrage je veći ako se vodi paralelna finansijska istraga. Dokazi prikupljeni na ovaj način se uvećavaju tokom predistražnog postupka, tokom realizacije, a mogu dobiti sasvim drugu dimenziju tokom dalje istrage koja može imati međunarodni aspekt.

Takođe, *podaci iz krivične istrage mogu voditi do imovine*. Ova tendencija naročito važi za krivična dela organizovanog kriminala i korupcije. Naime, osnovna karakteristika ovih finansijskih istraga je prikrivenost imovine, tako da su podaci iz krivične istrage često jedini trag koji nas može odvesti do dokaza o nezakonito stečenim nekretninama, novcu, vozilima i dr.

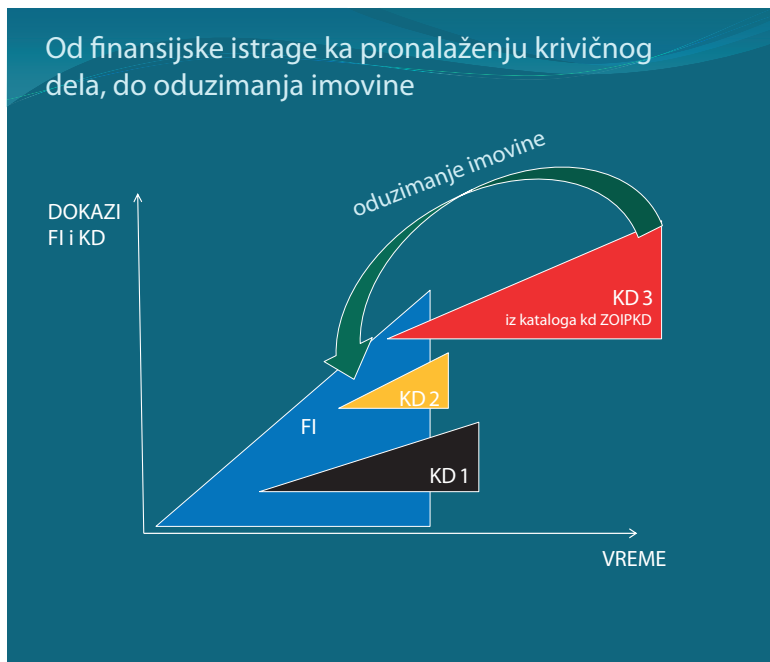
Tako na primer tokom krivične istrage, analizom telefonskog saobraćaja lica koje je predmet krivične istrage, može se doći do podatka da se ostvaruje učestala komunikacija sa licem koje ne možemo na prvi mah povezati sa krivičnom istragom. Operativnim proverama na terenu se dolazi do podatka da se to lice bavi poslovima obezbeđenja objekata, u ovom slučaju apartmana koji se nalazi u okviru jednog turističkog centra na teritoriji Srbije. Daljim proverama utvrđujemo da su tri apartmana u vlasništvu lica koje je predmet naše inicijalne istrage. Naravno, imovina je prikrivena, u javnim knjigama je upisana na ime investitora i prethodnih vlasnika, plaćena je u gotovom novcu, a sve u cilju prikrivanja nezakonito stečene imovine.

Podaci iz finansijske istrage daju *dodatne dokaze za aktuelnu krivičnu istragu ali i otkrivaju nova krivična dela*. Kod koruptivnih krivičnih dela možda je izraženije pribavljanje novih dokaza za

postojeće krivično delo, a kod krivičnih istraga, na primer trgovine narkoticima, imamo izražen trend otkrivanja novih krivičnih dela, pre svega pranja novca. Ovaj doprinos finansijskih istraga sprovođenju krivičnih istraga je sve izraženiji. Naime, uspešne krivične istrage organizovanog kriminala i korupcije se u svetu ne mogu zamisliti bez aktivnog sprovođenja finansijske istrage.

Recimo da imamo jedan slučaj korupcije u zdravstvu i da su po pokretanju finansijske istrage analizirani, između ostalog i prihodi lica. Tokom analize uočeno je da jedno od lica ima evidentirane prihode iz radnog odnosa i van radnog odnosa. Analizom prihoda van radnog odnosa izdvojeni su transferi od pravnih lica koji su već bili predmet krivične istrage. Naime, navedena pravna lica su vršila uplate po osnovu fiktivnih usluga na račun lica koje je predmet istrage, a on je za ta pravna lica pogodio pri nabavci opreme za ustanovu koja je bila budžetski korisnik. Ono što možemo otkriti kroz finansijsku istragu, analizom uplata prihoda van radnog odnosa su recimo još nekoliko novoutvrđenih pravnih lica koja su takođe učesnici u ovom koruptivnom krivičnom delu. Ovaj podatak je dakle otkriven tokom finansijske istrage uz pomoć analize bankovnih računa i podataka dobijenih preko poreske uprave.

Finansijska istraga u nekim slučajevima može biti *jedini način da dođemo do dokaza koji ukazuju na krivično delo*. Dakle, krenuti od analiziranja imovine za koju sumnjamo da vodi nezakonito poreklo. Ovakva finansijska istraga može dovesti do podataka koji ukazuju na nesrazmeru između imovine i prihoda, i takva imovina je u nekim zemljama predmet građansko pravnog oduzimanja imovine.⁵¹ Međutim, ako kroz analizu porekla imovine dođemo do dokaza da je ta imovina stečena vršenjem krivičnih dela možemo praktično doći u situaciju da smo od inicijalnog podatka da neko ima imovinu velike vrednosti, za koju samo sumnjamo da je stečena na nezakoniti način, došli do dokaza koji ukazuju na krivično delo.



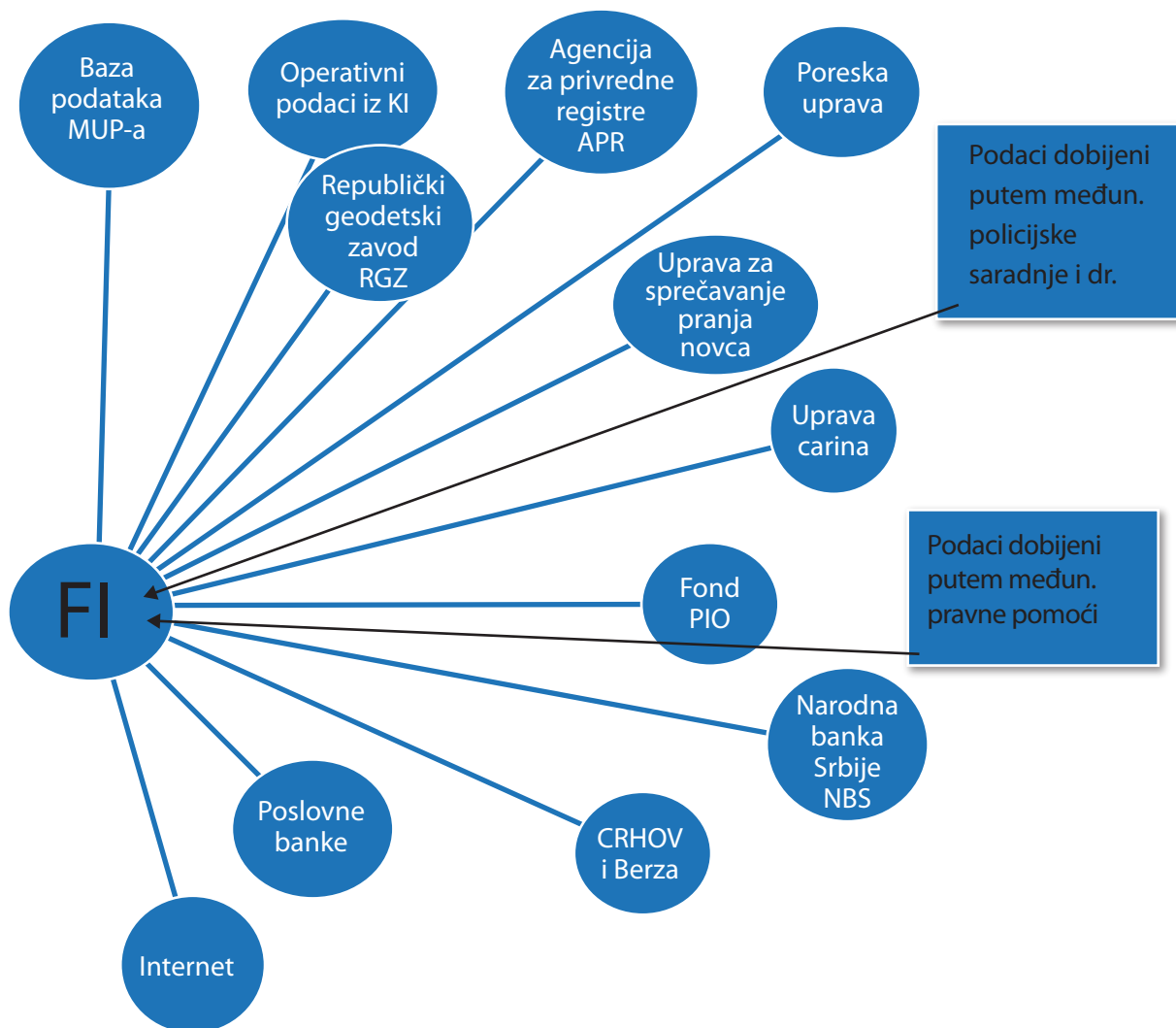
Dakle, finansijska istraga je usmerena na sagledavanje imovine iz ugla novčanih tokova i načina sticanja imovine, bilo da je ona u obliku novca ili nekretnina. Tokom ovakvog sagledavanja imovine dolazi do otkrivanja krivičnih dela koja su u direktnoj vezi sa sticanjem te imovine. I ne samo to, u ovom slučaju jedno od tih krivičnih dela daje mogućnost oduzimanja imovine kroz postupak Zakona o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela.

Ako se tome doda mogućnost da se kroz finansijsku istragu koordinira rad i ostalih državnih organa, kako u cilju prikupljanja dokaza, tako i u cilju pronalaženja novih krivičnih dela koja su u nadležnosti drugih državnih institucija (recimo Poreske policije), dolazimo do još jedne potvrde koja ukazuje na veliki značaj finansijskih istraga u otkrivanju složenih krivičnih dela.

51 Videti Gradjansko pravno oduzimanje, Savet Evrope, Kancelarija u Beogradu, 2013.

IZVORI PODATAKA ZA FINANSIJSKE ISTRAGE

Početak svake finansijske istrage mora imati fazu prikupljanja inicijalnih informacija. Od toga koji će se izvori podataka koristiti i kada, zavisi od same strategije finansijske istrage. Tako na primer, u slučaju da imamo proaktivnu finansijsku istragu organizovane kriminalne grupe, na početku finansijske istrage moramo koristiti ograničene izvore podataka pre svega dostupne baze podataka kao što su baze podataka MUP-a, operativne podatke prikupljene tokom sprovođenja krivične istrage, kao i podatke dobijene na osnovu pristupa bazama podataka drugih državnih organa i institucija. U svakom slučaju, finansijska istraga u ranoj fazi krivične istrage ni na koji način ne sme kompromitovati krivičnu istragu.



Ovaj grafikon prikazuje osnovne izvore informacija koji se koriste tokom finansijske istrage. Naravno, složenost postupka finansijskih istraga uzrokuje da se ovaj uslovni spisak izvora podataka neprestano širi i prilagođava. Recimo, kod finansijske istrage koja je vezana za pojedine funkcionere, izuzetno su korisni podaci iz registra koje vodi Agencija za borbu protiv korupcije. Takođe, tu su i podaci koji se dobijaju putem međunarodne saradnje i koji će u budućnosti imati sve veći značaj u sprovođenju finansijskih istraga. Kvalitetna analiza ovih podataka vodi ka uspešnoj finansijskoj istrazi.

SPROVOĐENJE FINANSIJSKE ISTRAGE

U ovom poglavlju se stavlja akcenat na tok finansijske istrage. Od inicijalnih podataka oslonjenih na baze podataka, do provera na terenu. Dat je akcenat na segmentima finansijske istrage koji većom ulogom u budućnosti mogu bitno uticati na kvalitet krivične istrage. Istaknuta je neophodnost paralelnog vođenja krivične i finansijske istrage kao i prikupljanja podataka značajnih za međunarodnu saradnju.

Već je u prethodnom delu ovog poglavlja istaknuta činjenica da je za složene slučajeve korupcije i organizovanog kriminala neophodno sprovesti složenu krivičnu i finansijsku istragu. Moramo biti svesni da se kod ovih krivičnih dela srećemo sa počiniocima krivičnih dela koji na svojoj strani imaju:

- Znanje iz oblasti koja je predmet istrage. Ako govorimo na primer o jednom direktoru javnog preduzeća koji je predmet istrage, najčešće su to lica koja su dugo u tom poslu i znaju detalje funkcionisanja i slabosti kako zakonskog tako i institucionalnog sistema.
- Takođe, ova lica su spremna da angažuju specijaliste u određenim oblastima tzv. Gatekeepers-e⁵² (advokati, državni službenici, lica sa iskustvom u bankarskom sektoru, računovođe, revizori i dr.). Sve ovo u cilju prikrivanja dokaza i tragova krivičnih dela i nezakonito stečene imovine.
- Korupcija i organizovani kriminal "ne poznaju granice".
- Moć koju ova lica imaju, od one koja je stečena novcem od političke moći.

Sa druge strane imamo tužilaštvo i policiju.

Ovlašćenja koja su data policiji i tužilaštvu tokom sprovođenja krivične istrage. Dakle, od prikupljanja potrebnih obaveštenja, obavljanja razgovora, izuzimanja dokumentacije pa sve do primene specijalnih istražnih mera i radnji, kao i daljeg vođenja postupka.

Možda je u nekim slučajevima "oruđe" kojim raspolažu policija i tužilaštvo dovoljno da se neutrališu sve prednosti koje imaju izvršioци krivičnih dela organizovanog kriminala i korupcije. Ipak u svetu, a i kod nas, to uglavnom nije slučaj. Iskustvo je pokazalo da je neophodno koristiti i:

- sprovođenje finansijske istrage u punom kapacitetu, koju pokreće tužilac, koji će povećati kapacitete vođenja istrage pre svega u domenu analize tokova novca, imovine, povezanosti pravnih i fizičkih lica, sagledavanja jedne krivične istrage korupcije i organizovanog kriminala iz više uglova (npr. potencijalne poreske utaje, carinskog prekršaja i dr.),
- saglasno sa prethodnim stavovima, mogućnost formiranja istražnih timova koji bi institucionalno podržali ovaj vid istrage, kao i
- intenzivnu međunarodnu saradnju.

Prikupljanje inicijalnih podataka

Početak efikasne finansijske istrage zavisi u većini slučajeva od početka krivične istrage. Ako imamo inicijalnu informaciju o koruptivnom krivičnom delu, korišćenje metoda finansijske istrage u ovoj fazi nam može pružiti mnoštvo dodatnih saznanja i potencijalnih dokaza.

Recimo da imamo krivičnu istragu koja će biti proaktivna i započinjemo je sa osnovnim saznanjima o krivičnom delu pri čemu se teži ka primeni specijalnih istražnih mera i radnji. U tom sučaju, pored osnovne informacije, operativnih i obaveštajnih podataka, provera kroz policijske baze podataka, kroz sprovođenje finansijske istrage mogu se dobiti značajni podaci iz na primer sledećih baza podataka:

- Podaci o imovinskom stanju osumnjičenog preko baze katastra i dostupnih baza javnih preduzeća,

52 Laundering the Proceeds off Corruption, FATF

- Podaci preko Uprave za sprečavanje pranja novca, naročito preko baze sumnjivih transakcija,
- Podaci iz Poreske uprave koji se odnose na prihode, imovinu, eventualno postojanje poreških krivičnih dela u prošlosti,
- Podaci iz Agencije za privredne registre o pravnim licima, kao i o međusobnim vezama pojedinih fizičkih i pravnih lica (vlasničke, upravljačke veze),
- Provere preko interneta - pretraživanjem javnih baza podataka, društvenih mreža i dr.

Sprovedenjem finansijske istrage možda možemo od štire inicijalne operativne informacije, koja nam ukazuje na primer da jedan direktor u javnom preduzeću dobija novac za nameštanje tendera, tu informaciju dopuniti dodatnim informacijama. Podacima da lice ima znatnu imovinu koja je u nesrazmeri sa njegovim prihodima, da na njegovom računu ima čestih uplata u gotovini koja su u vezi sa prevremenom otplatom njegovog stambenog kredita. Takođe, podatak da član njegove porodice ostvaruje velike prihode po osnovu izvršenih usluga, koje mogu biti u vezi sa poslovanjem javnog preduzeća koje je predmet istrage. Recimo da je utvrđeno analizom bilansa i to da je pravno lice u kojem je donedavno bio vlasnik pomenuti direktor javnog preduzeća, ostvarilo nagli rast prometa baš u periodu od kada je on počeo da radi u javnom preduzeću. Proverama preko internet pretraživača ili društvenih mreža možda dobijemo podatak da lice koje je predmet naše istrage ima luksuzan apartman u inostranstvu.

Dakle ovakav "dosije" koji se formira u odnosu na inicijalnu informaciju daće nam mnogo bolju početnu osnovu za dalju krivičnu i finansijsku istragu.

Dostupnost ovih baza podataka istražnim organima je od ključne važnosti u proaktivnim istragama, naročito onim gde se primenjuju specijalne istražne mere i radnje.

Terenske provere, prikupljanje dokaza

Posle prikupljanja inicijalnih podataka o licu i informacija koja nam ukazuju na postojanje krivičnog dela korupcije, već raspoložemo dobrim brojem podataka od kojih veliki deo može poslužiti kao dokaz za krivičnu, ali i za finansijsku istragu.

U ovoj fazi možda možemo sagledati i obim buduće istrage i napraviti plan daljih aktivnosti.

Sledeći korak su svakako direktne provere kod drugih državnih organa koji raspoložu podacima bitnim za finansijsku istragu kao i provere u odnosu na pravna i fizička lica, banke i druge finansijske institucije. Ovde se pribavljaju dokazi na osnovu analize inicijalnih podataka.

Na primer: na osnovu baze podataka motornih vozila dolazimo do dosijea motornog vozila, na osnovu baze evidencije ugovora u sudu dolazimo do ugovora o kupovini nepokretnosti i osnova upisa, na osnovu podatka iz baze katastra dolazimo do lista nepokretnosti, na osnovu podatka NBS o računu pravnog lica dolazimo do podataka u kojoj banci je otvoren račun, a kasnije o daljim informacijama vezanim za otvaranje i promet na tom računu, na osnovu baze APR dolazimo do podataka o osnivanju, statusu pravnog lica i dr.

U ovoj fazi, provere koje su veoma bitne za krivičnu, ali i za finansijsku istragu, a koje imaju veliki neiskorišćeni potencijal su:

- 1) Analiziranje izveštaja o prethodnoj ili tekućoj kontroli koji se odnose na predmet naše krivične istrage. Naime, državni organi koji imaju kontrolnu funkciju, npr. DRI-a, NBS-e, Poreska uprava, pa sve do izveštaja privatnih revizorskih kuća, mogu nam dati dragocene podatke. Mogu nam ukazati na potencijalna nova krivična dela, ali i potvrditi ono što je predmet naše istrage. Dodatna pogodnost za istražne organe je i činjenica da je već pribavljena velika ko-

ličina dokaza koji su odmah dostupni. U ovim slučajevima je često dovoljno samo produbiti navedena saznanja kroz sprovođenje policijskih ovlašćenja da bi se došlo do veoma kvalitetnih, a možda i presudnih dokaza koji ukazuju na postojanje krivičnog dela. Ova mogućnost će detaljno biti prikazana kroz studije slučajeva koji slede u drugom delu priručnika.

Zapisnik o kontroli devizne inspekcije može nam ukazati na strukturu izvoza jednog preduzeća, ukazati na podatak da je jedan deo plaćanja izvršen po osnovu usluga. Dalji tok naše istrage može biti usmeren baš na te usluge pri čemu će istraga možda pokazati da su te usluge fiktivne, kroz na primer saznanja dobijenih korišćenjem specijalnih istražnih mera i radnji. Zapisnik o kontroli NBS-e nam može pružiti obilje podataka o povezanim licima, plasmanima banke, kolateralima i dr. Možda nam upravo ovi podaci mogu biti neophodni da steknemo sliku kako je recimo devastiran kapital banke sa velikim učešćem države. Zapisnici o kontroli tržišta hartija od vrednosti nam mogu ukazati na kretanje kapitala od ulaganja na berzi do ponuda za preuzimanje. Možda nam to bude putokaz da proverimo poreklo tog kapitala, da kroz primenu ovlašćenja dođemo do podatka da se radi o prljavom novcu iz trgovine narkoticima koji se preko finansijskog tržišta ulaže u kupovinu hotela, obradivog zemljišta itd.

- 2) Podaci dobijeni od Uprave za sprečavanje pranja novca - Pored inicijalnih podataka koje pruža Uprava za sprečavanje pranja novca (podaci o sumnjivim transakcijama, baze podataka koje poseduje Uprava i dr.), ono što je od ključnog značaja za finansijsku istragu je analiza podataka. Analiza tokova novca dobijenih pre svega iz bankarskog sektora, u korelaciji sa bazama podataka drugih državnih oragana koje Uprava poseduje, je neophodna da bi se ostvarila puna uloga Uprave.

Ako dobijemo podatak da je lice položilo veću količinu novca na račun u banci, taj podatak može biti sumnjiv, ali i ne mora. Možda se ulože vreme i resursi da bi se utvrdilo da taj novac ipak ima zakonito poreklo. Velike su šanse da se od obilja tekućih krivičnih istraga ta transakcija nikada i ne proveri. Ali, ako se uz taj podatak dobije i podatak da je to lice vlasnik pravnog lica koje posluje sa inostranstvom, da su kupci i dobavljači iz inostranstva off-shore firme, da se to pravno lice pojavljuje u procesu privatizacije, kao i da postoje operativna saznanja iz policije o licu koja ukazuju na počinioca krivičnih dela, onda to stvara sasvim drugu sliku u odnosu na inicijalni podatak.

Slična situacija je kada imamo promet na jednom bankovnom računu. Sam po sebi, promet po računu je uglavnom jedna velika tabela sa mnoštvom cifara, koja bez dalje obrade ne znači mnogo. Niti može poslužiti kao dokaz, niti kao putokaz. Tek kada se transakcije analiziraju, definišu tokovi novca, isprati se trag novca ka drugim računima, izdvoje tendencije polaganja novca, podizanja i prenosa novca, to je proizvod koji će poslužiti u krivičnoj i finansijskoj istrazi.

- 3) Provere u finansijskim institucijama - Na osnovu analize podataka, bilo da je reč o jednoj ili velikom broju transakcija, neophodno je nastaviti dalje provere u cilju dobijanja dokaza o novčanim tokovima. Ovi dokazi se nalaze u finansijskim institucijama i to mogu biti u poslovnim bankama dokumenti o otvaranju računa pravnog ili fizičkog lica, o prometu na računima (nalozi za uplatu i isplatu, dokumenti o ino. plaćanju i naplati i dr.), pa sve do recimo pregleda dnevnog trgovanja na berzi.

Ovi podaci su dragoceni za finansijsku istragu, i to ne samo podaci o recimo otvaranju i prometu na računu u poslovnoj banci, već i ostali podaci koji se na primer odnose na korespondenciju banke i klijenta, podaci koji se odnose na tzv. „Upoznaj svog klijenta“-procedure, pa sve do video nadzora. Koliko su ove provere detaljne i bitne ukazuje se i u stranoj literaturi koja se od-

nosi na finansijske istrage⁵³. Ono na čemu bi trebalo insistirati kod ovih provera jeste da na kraju završene kontrole svaka transakcija bude razumljiva. Suština ovakvih kontrola jeste da se uzmu kompletni podaci koji će biti prezentirani u daljem postupku finansijske istrage na jasan i nedvosmislen način. U našem bankarskom sektoru postoji trenutno tridesetak banaka i svaka ima svoje osobenosti u otvaranju i vođenju računa. Stoga je veliki problem, ne samo kod nas već i u svetu, standardizovati te podatke, učiniti ih preglednim i prilagoditi ih za buduću analizu i prezentiranje. U našem slučaju neophodna je dakle edukacija, saradnja i razumevanje predstavnika banaka i lica koja sprovode zakon.

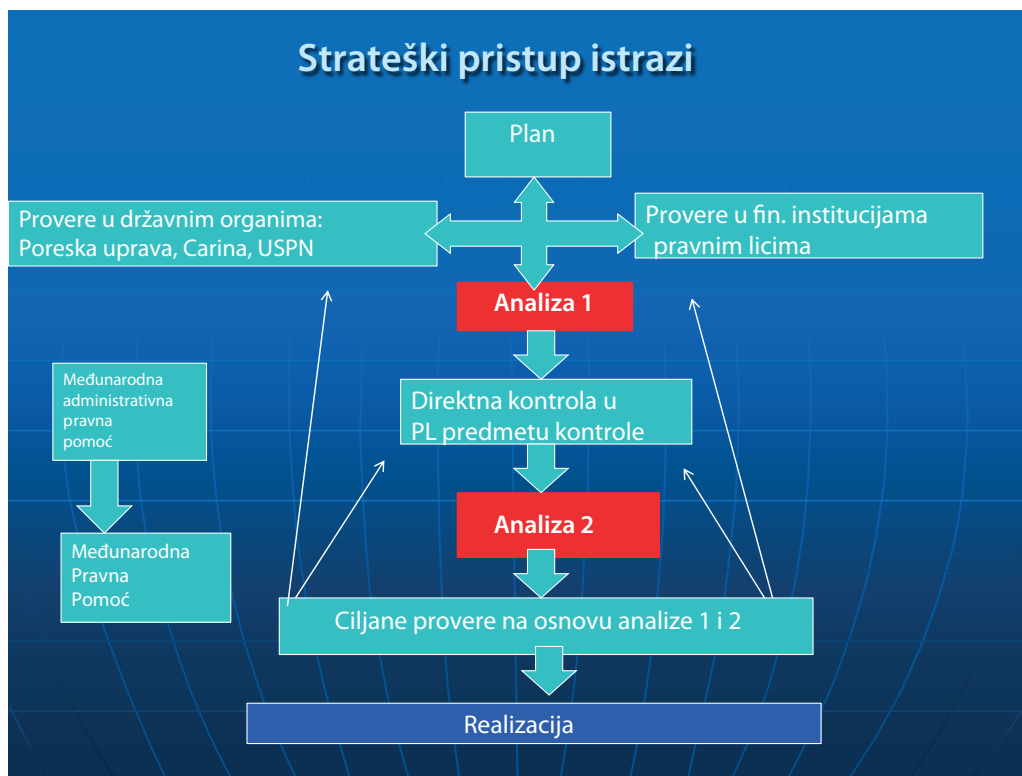
ANALIZA I CILJANE PROVERE

Kada imamo inicijalne podatke koje smo potkrepili pribavljenim dokazima moraju se analizirati dobijeni podaci tako da možemo dobiti jasnu sliku onoga što će biti predmet daljih provera. To nije jedna informacija koju treba proveriti, ovde govorimo o nizu sistematizovanih saznanja koje smo prikupili tokom istrage. Od podataka iz krivične istrage o samom licu, sumnji da je izvršeno određeno krivično delo, pa sve do imovinske karte tog lica. Ono što je veoma bitno je da većina tih podataka predstavlja dokaz u krivičnom postupku koji na neposredan ili posredan način potvrđuje našu inicijalnu informaciju o postojanju krivičnog dela. Na onovu parametara iz finansijske istrage možemo na lak način pribaviti podatke koji se odnose na konkretno krivično delo koje je predmet naših provera.

Primera radi na osnovu informacija iz baze deviznih transakcija koje smo analizirali znamo da je recimo javno preduzeće imalo avansna plaćanja ka inostranstvu i to nam je osnov za dalju proveru uvoza robe. Ako znamo da je veliki deo imovine preduzeća pod hipotekom, u tom slučaju možemo tražiti osnov zaduženja kod poslovnih banaka i proveriti dalji tok tog novca. Na osnovu analize finansijskih izveštaja znamo ko su najveći dužnici javnog preduzeća te možemo tražiti dokumentaciju koja će nam pojasniti te poslovne odnose.

Tok jedne istrage možemo prikazati i na sledećem grafičkom prikazu. Naime, ovde nemamo slučaj proaktivne istrage već je bilo neophodno pribaviti dokaze o krivičnom delu koji su nastali pre više godina. Krećemo od inicijalnog podatka koji se odnosi na zloupotrebe u procesu privatizacije. Planirano je bilo da se inicijalni podatak sagleda kako iz ugla krivične istrage tako i iz ugla finansijske istrage. Prva faza obuhvata prikupljanje podataka iz državnih organa (tužilaštva, policije, carine, Uprave za sprečavanje pranja novca), kao i provere u bankama sa akcentom na revizorske izveštaje. Po analizi navedenih podataka kreće se u direktnu kontrolu navedenog pravnog lica pri čemu se prikupljaju ciljani podaci o procesu privatizacije. Ti podaci se kasnije dodatno analiziraju u odnosu na prvu fazu istrage, da bi se u finalnoj fazi izvršile dodatne provere u pomenutom pravnom licu i obavili neophodni razgovori sa licima. Od samog početka istrage neophodno je prikupljati podatke koji se mogu odnositi na buduću međunarodnu saradnju. Ovde govorimo pre svega o novčanim tokovima koji vode ka drugim državama, ali i informacije o nekretninama i pokretnim stvarima za koje imamo informaciju da se nalaze u inostranstvu.

53 Videti Asset recovery handbook, A Guide for practitioners, STAR Initiative



FAZA REALIZACIJE KRIVIČNE ISTRAGE

Ako je finansijska istraga tekla paralelno sa krivičnom istragom kada se odredi trenutak podnošenja krivične prijave i ostalih službenih radnji koje se moraju sprovesti, neohodno je i u ovoj ključnoj fazi krivične istrage sprovoditi i finansijsku istragu u smislu obezbeđenja imovine i dokaza koji mogu poslužiti ne samo u krivičnoj već i u finansijskoj istrazi. Uzmimo na primer službenu radnju pretresanja prostorija. Naime, možda prilikom pretresanja prostorija onome ko sprovodi službenu radnju nije bitan papir na kome se nalazi dvadesetak znakova (slova i brojeva), ali za nekoga ko sprovodi finansijske istrage to može ukazivati na IBAN (međunarodni broj bankovnog računa), koji će kasnije biti osnovni podatak u zamolnici za međunarodnu pravnu pomoć. Ovo takođe važi za razne dokumente koji se vezuju za transfere novca, a koji se mogu naći tokom pretresanja, od recimo potvrde o iznošenju novca iz neke banke u inostranstvu, preko naloga za transfer novca pa sve do podataka i dokaza koji se odnose na nepokretnosti u zemlji i inostranstvu.

BUDUĆNOST SPROVOĐENJA FINANSIJSKIH ISTRAGA

Finansijske istrage su izuzetno dinamična kategorija. Osnovni razlog za to su stalne promene i usavršavanje modusa prikrivanja nezakonito stečene imovine. Iz tog razloga je neophodno razvijati finansijske istrage u smeru:

1. Proaktivnog vođenja finansijskih istraga paralelno sa krivičnim istragama. Dakle, sprovođenje krivičnu istragu uz istovremeno korišćenje metoda finansijskih istraga sa ciljem identifikovanja nezakonite imovine i pribavljanja dokaza za postojeća i nova krivična dela.
2. Formiranje istražnih timova kao odraz složenosti krivičnih istraga organizovanog kriminala i korupcije. Tužilac kao vođa ovog tima mora zapravo znati koje dokaze da traži i kako da ih iskoristi. Zadatak policije je da mora znati načine kako da prikupi dokaze na kojima se bazira krivična i finansijska istraga. Uloga ostalih učesnika u timu je da daju kvalitet više na osnovu

različitih uglova sagledavanja postojeće krivične istrage bilo da je reč o recimo revizorskoj ili forenzičkoj analizi, ili sasvim novom krivičnom delu iz domena recimo poreske utaje.

3. Finansijske istrage usmeravati na pravna lica koja su svakako najsloženiji aspekt finansijskih istraga, zbog složenih vlasničkih, imovinskih naročito novčanih tokova. Analiza ovih tokova je svakako oblast koja se mora unaprediti kroz dalju obuku i korišćenje savremenih informatičkih alata.
4. Analiza životnog stila kod počinioca krivičnih dela danas u svetu jasno ukazuje na vezu između izvršilaca krivičnih dela i nezakonito stečene imovine. Luksuzne nekretnine, vozila, plovila, zajedno sa ogromnim izdacima za svakodnevnu potrošnju uz nepostojanje legalnih prihoda, je nešto što i običan građanin lako dovodi u vezu sa počiniocima krivičnih dela. U nekim zemljama ova nesrazmera je jedan od osnova za oduzimanje imovine bez osuđujuće presude, o čemu je bilo reči. Iz svih ovih razloga, značaj ove analize u budućnosti mora rasti u istragama protiv organizovanog kriminala i korupcije.
5. Interneta kao mesta sprovođenja finansijskih istraga u cilju traganja za imovinom proisteklom iz kriminalnih aktivnosti, od one koju danas poznajemo, pa sve do virtuelnih valuta koje će u budućnosti biti sve prisutnije⁵⁴.
6. Međunarodne saradnje bez koje nema efikasne borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije. U tom smislu, jačati kapacitete svih oblika saradnje i to putem:
 - a) Administrativne pravne pomoći - Interpol, Carin mreža, preko Uprave za sprečavanje pranja novca - EGMONT grupa,
 - b) Putem međunarodne pravne pomoći⁵⁵.

ANALIZA DOKAZA

Da bi prikupljeni dokazi mogli da se koriste u krivičnom postupku i da bi se na njima mogla zasnivati presuda, dokazi moraju biti zakoniti. To znači da po načinu pribavljanja i po svojoj suštini nisu suprotni Ustavu, Zakoniku o krivičnom postupku, drugim zakonima ili opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima.

Izveštaji Državne revizorske institucije, Uprave za sprečavanje pranja novca, Poreske uprave i drugih državnih institucija koji svoja ovlašćenja za prikupljanje podataka i njihovu analizu crpe direktno iz Ustava i zakona Republike Srbije, su zakoniti sami po sebi, pa za njihovo pribavljanje nisu potrebne posebne procesne odluke.

Za pribavljanje i analizu drugih podataka, kao što su provere računa i sumnjivih transakcija preko banaka ili drugih finansijskih organizacija, potrebna je naredba Javnog tužioca (čl. 143 i 144) ZKP. Ukoliko je potrebno izvršiti nadzor nad sumnjivim transakcijama, tada je neophodna obrazložena naredba sudije za prethodni postupak.

Za sve posebne dokazne radnje koje se primenjuju u slučaju postojanja osnova sumnje u odnosu na krivična dela nabrojana u čl. 162/2 ZKP-a, kao i za krivična dela iz posebne nadležnosti Javnog tužilaštva posebne nadležnosti, potrebna je naredba suda.

Ako za prikupljanje navedenih dokaza nije bilo naredbe javnog tužioca odnosno suda, na njima se ne može zasnivati sudska odluka, kao ni na dokazima koji bi proizilazili ili se zasnivali na tim dokazima, te se oni moraju izdvojiti iz spisa predmeta.

Budući da je razlog za obavezno postojanje naredbe javnog tužioca odnosno suda- sprečavanje nekontrolisanog i nezakonitog zadiranja u privatni život građana i ometanja ostvarivanja njihovih prava i sloboda, potrebno je da naredbe, kao i zahtevi za njihovo izdavanje budu obrazloženi. Da bi naredbe bile obrazložene, potrebno je da je organ postupka koji je izdaje dobro in-

54 Videti Virtual currencies, Key Definitions and Potential AML/CFT Risks-FATF 2014

55 Videti Uzajamna pravna pomoć, Savet Evrope, Kancelarija u Beogradu, 2013.

formisan o postojanju osnova sumnje, kao i o neophodnosti prikupljanja dokaza posebnim dokaznim radnjama. Javni tužilac koji vodi istragu je upoznat sa svim detaljima postupka, a sudija za prethodni postupak svoje informacije dobija isključivo iz obrazloženog predloga javnog tužioca. Ukoliko obrazloženje predloga ne daje dovoljno podataka o osnovu sumnje, o potrebi sprovođenja posebnih dokaznih radnji i o razlozima zbog kojih se na drugi način ne mogu prikupiti dokazi za krivično gonjenje ili bi njihovo prikupljanje bilo znatno otežano, sud će odbiti predlog javnog tužioca.

Očigledno je, prema tome, da je u fazi predistražnog postupka potrebna ne samo saradnja već koordinisana akcija policije i državnih institucija koje poseduju određene podatke, a sve pod rukovodstvom javnog tužioca, dok je u fazi istrage neophodno dobijene podatke podeliti sa sudijom za prethodni postupak, kako bi svi dokazi bili zakoniti i u punoj meri primenjivi u krivičnom postupku.

Revizorski izveštaji kao indikatori nezakonitih postupanja i otkrivanja krivičnih dela

Izveštaji Državne revizorske institucije su pretežno zasnovani na knjigovodstvenoj dokumentaciji i njenoj analizi, a imajući u vidu Ustavni status ove institucije, izveštaji predstavljaju zakonit dokaz – sam po sebi - u krivičnom postupku. Izuzetak bi mogli biti delovi izveštaja u kojima su citirane izjave pojedinaca. Ove izjave se ne mogu koristiti u krivičnom postupku kao izjave svedoka, već se ta lica, ukoliko su njihove izjave neophodne, moraju saslušati na način predviđen odredbama ZKP-a.

U Izveštajima, revizori ne opredeljuju individualnu odgovornost određenih lica za nezakonite radnje. Ta će se odgovornost utvrditi kada se uočene nepravilnosti uporede sa zakonskom regulativom, te odredi ko je bio dužan, ko je postupao u preduzimanju određenih radnji koje su ocenjene nepravilnim ili nezakonitim. To ipak nije dovoljno za ocenu postojanja osnova sumnje koja mora biti vezana i za određeno krivično delo. Za to je potrebno povezati nezakonitost ili nepravilnost sa korišću koju je neko pribavio ili sa nastalom štetom za javna sredstva kao i oblikom vinsti u odnosu na radnju i njenu posledicu. U tu svrhu se moraju proučiti ovlašćenja lica, dužnost postupanja, sistematizacija radnih mesta, svi osnovi nečijeg postupanja ili propuštanja, a zatim otkriti i utvrditi tokovi novca i dobara i lična povezanost subjekata u vezi sa njima.

Tokovi novca i dobara će se otkriti kroz finansijsku istragu koja će onda ukazati i na finansijsku povezanost uključenih lica. Analizom dobijenih podataka mogu se otkriti činjenice čijom će se dubljom analizom i povezivanjem otkriti neki od oblika zloupotrebe, prevare ili pronevere, kao i drugih koruptivnih radnji.

Javne nabavke su veoma značajan proces transakcija roba, dobara i usluga, kao i novca, u poslovanju privrednih subjekata. One su značajan izvor koruptivnih krivičnih dela.

U Krivičnom zakoniku Republike Srbije zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom definisana je u članu 234a:

- (1) Odgovorno lice u preduzeću ili drugom subjektu privrednog poslovanja koje ima svojstvo pravnog lica ili preduzetnik koji u vezi sa javnom nabavkom podnese ponudu zasnovanu na lažnim podacima, ili se na nedozvoljen način dogovara sa ostalim ponuđačima, ili preduzme druge protivpravne radnje u nameri da time utiče na donošenje odluka naručioca javne nabavke, kazniće se zatvorom od šest meseci do pet godina.*
- (2) Kaznom iz stava 1. ovog člana kazniće se odgovorno ili službeno lice u naručiocu javne nabavke koje iskorišćavanjem svog položaja ili ovlašćenja, prekoračenjem granice svog ovlašćenja, ili nevršenjem svoje dužnosti krši zakon ili druge propise o javnim nabavkama i time prouzrokuje štetu javnim sredstvima.*

- (3) *Ukoliko je delo iz st. 1. i 2. ovog člana učinjeno u vezi sa javnom nabavkom čija vrednost prelazi iznos od sto pedeset miliona dinara, učinilac će se kazniti zatvorom od jedne do deset godina.*
- (4) *Učinilac iz stava 1. ovog člana koji dobrovoljno otkrije da se ponuda zasniva na lažnim podacima ili na nedozvoljenom dogovoru sa ostalim ponuđačima, ili da je preduzeo druge protivpravne radnje u nameri da utiče na donošenje odluka naručioca pre nego što on donese odluku o izboru ponude, može se osloboditi od kazne.*

Ovako definisano krivično delo direktno povezuje radnje izvršenja sa kršenjem Zakona o javnim nabavkama. Poznavanje svih segmenata procesa javnih nabavki, uključujući i karakteristike poslovanja, potrebe i sredstva budžetskog korisnika ili javnog preduzeća koje je naručilac, potrebno je radi povezivanja indikatora nepravilnosti označenih u revizijskom izveštaju sa elementima zloupotrebe. Ovi podaci se mogu uporediti sa poslovanjem ponuđača i to kako u trenutku javljanja na oglas za javnu nabavku, tako i u prethodnom periodu, a i nakon potpisivanja ugovora o javnoj nabavci, a sve u zavisnosti od faze postupka javne nabavke koja se ispituje.

U postupku javnih nabavki nekoliko segmenata se pokazalo karakterističnim potencijalom za zloupotrebe, i obraćanjem posebne pažnje na te delove te njihovim međusobnim poređenjem i analizom moguće je otkriti kršenje Zakona o javnim nabavkama kao radnje izvršenja krivičnog dela.

Planiranje

Planiranje je obavezni deo javne nabavke usko vezan sa delatnošću naručioca, a plan je akt kojim bi trebalo detaljno da budu uređeni svi detalji postupka javne nabavke unutar naručioca. Odredbom čl. 22 /1 nabrojani su mogući delovi plana - kriterijumi, pravila, način određivanja predmeta javne nabavke i procenjene vrednosti, način ispitivanja i istraživanja tržišta, kao i odgovornost za sprovođenje predviđenih postupanja u toku javne nabavke i u praćenju izvršenja ugovora o javnoj nabavci. Plan, prema tome, predstavlja deo obaveznog internog akta naručioca, koji podleže kontroli Uprave za javne nabavke. Uprava za javne nabavke je dužna da obavesti naručioca ako utvrdi da je interni akt u nesaglasnosti sa Zakonom o javnim nabavkama.

U samom postupku javnih nabavki plan je veoma važan akt jer se na osnovu njega može utvrditi svrsishodnost konkretne javne nabavke, te zakonitost određenog postupka. U čl. 51 Zakona o javnim nabavkama sadržani su obavezni elementi plana. Tako se analizom plana i povezivanjem sa delatnošću i potrebama preduzeća može utvrditi stvarna potreba preduzeća za određenim dobrima ili uslugama.

Moguće je ipak, da je planom predviđena nabavka robe koja nema nikakve veze sa predmetom poslovanja ili delatnošću naručioca, ili da su predviđena preterano velika sredstva za nabavku neke robe ili usluga, ili da za određenu robu ili usluge sredstva nisu određena, što sve ukazuje na moguće zloupotrebe u postupcima javnih nabavki koji slede.

Planom može biti predviđena i nabavka robe koja već postoji, što bi bilo opravdano ako se radi o nabavci bolje ili savremenije opreme ili proizvoda, ili o zameni zastarele tehnologije novom, koja je neophodna radi poboljšanja uslova poslovanja. Međutim, ako se sprovede javna nabavka, pa se izvrši plaćanje po ugovoru, a rad nakon toga nastavi sa starom, ranije postojećom opremom ili tehnologijom, onda se može zaključiti da novi proizvod nije ni bio potreban, te da je namera zloupotrebe postupka javne nabavke postojala već u vreme planiranja. Tada je potrebno uporediti plan sa tehničkom specifikacijom kao delom konkursne dokumentacije, kako bi se utvrdilo da li su lica zadužena za tehničku specifikaciju izvršila sve potrebne radnje u vezi sa određivanjem vrednosti i predmeta javne nabavke imajući u vidu da se njihova odgovornost kao članova komisije za javnu nabavku određuje u čl. 54 Zakona o javnim nabavkama (primer - studija slučaja: isplata dobavljača u višem iznosu od vrednosti isporučene robe).

Procenjena vrednost i cena

Prema čl. 61 Zakona o javnim nabavkama, naručilac nije dužan da objavi procenjenu vrednost javne nabavke. Ovom odredbom je ostavljena mogućnost naručiocu da proceni da li će objaviti iznos sredstava koja su namenjena za plaćanje predmeta javne nabavke.

Neobjavlivanje procenjene vrednosti je u suštini protivno načelu transparentnosti i ostavlja mogućnost koruptivnim radnjama, budući da je ponuđač koji uspe da sazna procenjenu vrednost svakako u povoljnijem položaju u odnosu na ostale ponuđače, jer može ponudu da prilagodi mogućnostima naručioca.

Odredbom čl. 64/3 Zakona o javnim nabavkama određeno je da:

Procenjena vrednost javne nabavke mora biti zasnovana na sprovedenom ispitivanju, istraživanju tržišta predmeta javne nabavke, koje uključuje proveru cene, kvaliteta, perioda garancije, održavanja i sl., i mora biti validna u vreme pokretanja postupka.

Ovakva formulacija jednog od suštinski važnih elemenata javne nabavke znači i obavezu lica koji u njoj učestvuju kod naručioca da budu potpuno informisani o svim navedenim detaljima koji su veoma važni kod određivanja kriterijuma javne nabavke. Dobro poznavanje elemenata procenjene vrednosti i njeno određivanje na način opisan u zakonu vodi i do adekvatno sačinjenih elemenata konkursne dokumentacije. U situaciji kada se nekim osobinama predmeta javne nabavke ili ceni daje neodgovarajući značaj, to može značiti svesno i namerno povlašćivanje ponuđača koji nude robu i usluge sa baš takvim karakteristikama, iako su te karakteristike nebitne ili sasvim nepotrebne ponuđaču.

Moguće je da ponuda sadrži neuobičajeno nisku cenu, što je cena koja značajno odstupa od tržišno uporedive cene i izaziva sumnju u mogućnost izvršenja javne nabavke u skladu sa ponuđenim uslovima. Obaveza je naručioca u tom slučaju da od ponuđača zahteva detaljno obrazloženje svih sastavnih delova cene. Propuštanje traženja detaljnog obrazloženja u slučaju prihvatanja takve ponude predstavlja kršenje zakona o javnim nabavkama ali i ukazuje na postojanje prethodnog dogovora između određenog ponuđača i naručioca (primer - studija slučaja: otvoreni postupak za nabavku usluga).

Ugovor se može dodeliti i ponuđaču čija ponuda sadrži veću cenu od procenjene vrednosti, ali je to dozvoljeno samo pod uslovima predviđenim zakonom (čl. 107/4 Zakona o javnim nabavkama). Ako nisu ispunjeni zakonski uslovi za dodelu ugovora po ceni većoj od procenjene vrednosti, prihvatanje takve ponude je protivno navedenim zakonskim odredbama.

Kriterijumi

Elementi kriterijuma na osnovu kojih naručilac dodeljuje ugovor moraju biti opisani i vrednovani, ne smeju biti diskriminatorski i moraju biti u logičkoj vezi sa predmetom javne nabavke. Uslovi za učešće u postupku javne nabavke ne mogu biti određeni kao kriterijumi. Uslovi se odnose na statusna pitanja ponuđača, posedovanje određenih dozvola, finansijske, poslovne, tehničke i kadrovske kapacitete. Neki od ovih uslova su određeni odgovarajućim zakonskim propisima koji regulišu te oblasti i delatnosti, a razgraničenjem kategorija uslova i kriterijuma se bavi i Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki koja svoje stavove javno objavljuje.

U svakom slučaju, određivanje kriterijuma za elemente koji su ustvari uslov, ne samo što je protivno odredbama čl. 75 i 76 Zakona o javnim nabavkama, već može predstavljati povlašćivanje ponuđača i u sebi sadržati zloupotrebu (primer - studija slučaja: osiguranje).

Vrste kriterijuma su određene čl. 85 Zakona o javnim nabavkama, a elemente kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude moguće je kombinovati i podeliti ih u potkriterijume, te svakom elementu kriterijuma, odnosno potkriterijumu, naručilac u konkursnoj dokumentaciji određuje relativni značaj (ponder), tako da zbir pondera iznosi 100.

Kombinacije kriterijuma i određivanje njihovog relativnog značaja mogu ukazati na nameštanje konkursa tako da se prihvati ponuda koja u stvari nije ekonomski najpovoljnija, iako nakon sabiranja pondera ona dobije najveći broj bodova. To može biti slučaj ako se npr. roku isporuke odredi značajno veći broj bodova, pri čemu se od ponuđača ne traži nikakva garancija za ispunjenje ugovora u roku označenom u ponudi, niti obrazloženje mogućnosti ponuđača da postupi u roku koji je znatno kraći od drugih ponuđača. U tom slučaju se zloupotreba može otkriti tek nakon zaključenja ugovora kada u ugovorenom roku ponuđač nije ispunio svoje ugovorne obaveze. Kršenje zakona od strane naručioca se ogleda u tome što postupanje u kratkom roku nije obrazloženo u konkursnoj dokumentaciji, prilikom planiranja nije proverena mogućnost postupanja u kratkom roku u tržišnim uslovima, a ipak je roku kao nepotrebnom i neproverenom elementu kriterijuma dat odlučujući značaj (primer - studija slučaja: isplata dobavljača u višem iznosu od vrednosti isporučene robe).

U tesnoj vezi sa određivanjem kriterijuma su tehničke specifikacije. One predstavljaju tehničke zahteve koji su obavezni i sastavni deo konkursne dokumentacije u kojima su predviđene opisane karakteristike dobara, usluga ili radova. One moraju omogućiti da se dobra, usluge ili radovi koji se nabavljaju opišu na način koji je objektivan i koji odgovara potrebama naručioca. Čl. 72 Zakona je izričito zabranjuje naručiocu da koristi ili da se poziva na tehničke standarde koji označavaju dobra, usluge ili radove određene proizvodnje, izvora ili gradnje.

Veoma je važna navedena zakonska odredba u kojoj je označeno:

Naručilac ne može u konkursnoj dokumentaciji da naznači bilo koji pojedinačni robni znak, patent ili tip, niti posebno poreklo ili proizvodnju.

Naručilac ne može da u konkursnu dokumentaciju uključi bilo koju odredbu koja bi za posledicu imala davanje prednosti ili eliminaciju pojedinih ponuđača, na način iz st. 1. ili 2. ovog člana, osim ako naručilac ne može da opiše predmet ugovora na način da specifikacije budu dovoljno razumljive ponuđačima.

Navođenje elemenata poput robnog znaka, patenta, tipa ili proizvođača mora biti praćeno rečima "ili odgovaraju".

I pored ovakve zabrane česta je praksa da se karakteristike traženog dobra ili usluge u toj meri detaljno opišu da je jasno da se time hoće eliminisati konkurencija i omogućiti samo određenom ponuđaču da ispuni standarde iz tehničkih specifikacija. Zato je veoma važno dobro poznavati stvarne potrebe naručioca kao i tržišne uslove u pogledu zadovoljenja tih potreba određenim robama ili uslugama. Samo na taj način se mogu otkriti kršenja zakona i zloupotrebe.

Ugovor i izvršenje

Model ugovora je jedan od obaveznih elemenata konkursne dokumentacije (čl. 61 Zakona o javnim nabavkama). Ugovor se dodeljuje na osnovu izveštaja o stručnoj oceni ponuda koji sačinjava Komisija za javnu nabavku. Odluku o dodeli ugovora donosi ovlašćeno lice naručioca, pri čemu nije vezan za preporuku komisije. Ipak, kako odluka mora biti obrazložena, ona bi trebalo da sadrži i razloge zbog kojih nije prihvaćena preporuka komisije. Ovo je neophodno zbog toga što je komisija organ naručioca koji određuje kriterijume, vrši bodovanje ponuda pa se njena preporuka na tim merilima i zasniva. Ukoliko ovlašćeno lice odstupa od predloga komisije trebalo bi da ima razloge koji su zasnovani na već uspostavljenim kriterijumima iz konkursne dokumentacije.

Odluka o dodeli ugovora je podložna kontroli jer Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki postupa po zahtevima i predlozima učesnika u postupku javne nabavke. Međutim, tok izvršenja ugovora ne podleže kontroli jer protiv odluke o izmeni ugovora nije predviđeno pravno sredstvo, a za samo izvršenje ugovora zainteresovani su samo potpisnici ugovora. Ukoliko ugovor nije izvršen, to može biti utvrđeno samo u postupku revizije. Ako od strane

naručioca nije pokrenut redovan postupak za realizaciju ugovora ili njegov raskid, a posebno ako su sredstva od naručioca preneti ponuđaču, to će svakako ukazivati na koruptivne radnje kod potpisnika ugovora.

Radi utvrđivanja svesti i namere neizvršenja ugovora i time na zloupotrebu u toku postupka javne nabavke, potrebno je pribaviti podatke o samom ponuđaču, njegovoj delatnosti, obimu posla, ranijoj saradnji sa naručiocem, vlasničkoj strukturi, koji mogu ukazati na povezanost i prethodni dogovor učesnika u javnoj nabavci iz ponuđača i naručioca, koji je rezultirao nameštanjem javne nabavke za tog određenog ponuđača (primer - studija slučaja: nameštene javne nabavke).

U navedenim situacijama koje predstavljaju samo deo mogućih zloupotreba za potrebe ovog Priručnika, indikatori su se nalazili u izveštajima revizorske institucije, a njihovom analizom, prikupljanjem dokaza kroz finansijsku istragu i detaljnim proučavanjem zakonitog postupanja regulisanog Zakonom o javnim nabavkama, otkrili su se elementi krivičnog dela zloupotrebe iz javnih nabavki (čl. 234a KZ RS).

STUDIJE SLUČAJEVA

U ovom poglavlju biće prezentovane studije slučajeva koje se odnose na istrage finansijskog kriminala. Ovi slučajevi, iako služe samo kao primeri, usko su povezani sa praksom u radu DRI i policije. Shodno tome, akcent je stavljen na dokaze prikupljene kroz provere finansijsko-materijalnog poslovanja, kao i daljim sveobuhvatnim sprovođenjem finansijske istrage (u smislu definicije finansijske istrage - FATF koja je ranije navedena). Cilj autora i jeste da ukažu na značaj, veliki obim, upotrebljivost i pravnu relevantnost na ovaj način prikupljenih dokaza u istragama i krivičnim postupcima krivičnog dela finansijskog kriminala.

Iako su sve studije slučaja tematski, sadržinski i vizuelno različite, zajedničke su im tri faze postupka:

- Faza sprovođenja revizije sa uočenim nepravilnostima uz prezentovanje materijalno-finansijskog dokaza,
- Početak tužilačke istrage uz angažovanje policije koja nastavlja da prikuplja dokaze kroz finansijsku istragu,
- Analiza prikupljenih dokaza sa aspekta ispunjenosti svih obeležja krivičnog dela i njegove pravne kvalifikacije radi formulisanja optužnog akta uz napomene o očekivanim prigovorima i rizicima prihvatljivosti u sudskom postupku.

Konkretni slučajevi otvaraju niz dilema kao i mogućnost proširenja istrage na druga lica i krivična dela u odnosu na ona koja su obuhvaćena ovim studijama slučaja

Prilikom rada na ovom priručniku korišćeni su fiktivni događaji, ali su na njih primenjeni postojeći zakoni i podzakonski akti, koji su u primerima i navedeni.

U svakom konkretnom slučaju pošlo se od nalaza državne revizorske institucije u kojem su uočene određene nepravilnosti. Te nepravilnosti – indikatori za dalje postupanje - su podvrgnuti daljoj analizi u smislu pronalaženja propisa koji su potencijalno prekršeni. U većini slučajeva konkretno raspolaganje javnim sredstvima je regulisano Zakonom o javnim nabavkama pa je zato taj Zakon posebno analiziran.

STUDIJA SLUČAJA: Isplata dobavljača u većem iznosu od vrednosti isporučene robe, izvršenih radova ili pruženih usluga

Državni revizori su tokom prva četiri meseca 2015. godine vršili reviziju finansijskih izveštaja i pravilnosti poslovanja Ministarstva u 2014. godini.

Nakon izvršene ocene rizika, utvrđeno je da je jedna od bitnih oblasti koje se moraju obuhvatiti uzorkom oblast javnih nabavki. U okviru javnih nabavki, revizijom je obuhvaćena i javna nabavka informacionog sistema sprovedena u otvorenom postupku, procenjene vrednosti 200 miliona dinara.

Revizija ove javne nabavke je izvršena zbog postojanja sledećih indikatora mogućih nepravilnosti.

rb	Indikatori	Izvor
1	Konkursnu dokumentaciju je otkupilo 8 ponuđača, a ponude je predalo samo dva	Odluka Komisije za zaštitu prava ponuđača http://www.kjn.gov.rs/odluke.html
2	Velika ulaganja u unapređenje informacionih sistema	Veb stranica ministarstva http://www.min.gov.rs/index.html
3	Nabavka je dodeljena ponuđaču koji ima jednog zaposlenog	Odluka Komisije za zaštitu prava ponuđača http://www.kjn.gov.rs/odluke.html Sajt Agencije za privredne registre http://www.apr.gov.rs/
4	Kriterijum za dodelu nabavke je bila najpovoljnija ekonomska ponuda sa sledećim ponderima: 40% najniža ponuđena cena, 60% rok isporuke	Odluka Komisije za zaštitu prava ponuđača http://www.kjn.gov.rs/odluke.html
5	Postojala je žalba ponuđača koja je odbijena	Odluka Komisije za zaštitu prava ponuđača http://www.kjn.gov.rs/odluke.html
6	Ponuđač koji je dobio nabavku je u štampi povezivan sa luksuznim životom	Javni izvori informacija - mediji

Činjenice utvrđene u reviziji

Konkursnu dokumentaciju je otkupilo 8 preduzeća.

Komisija za javnu nabavku je dana 15.08.2014. godine sačinila Zapisnik o otvaranju ponuda broj 3352, kojim je konstatovala da su dostavljene tri ispravne ponude i jedna neispravna. Vrednosti u ispravnim ponudama su bile: Ponuđač 1 (DOO), u iznosu od 200 miliona dinara, Ponuđač 2 (DOO) u iznosu od 105 miliona dinara i Ponuđača 3 (DOO) u iznosu od 160 miliona dinara.

Kriterijum za dodelu nabavke je bila najpovoljnija ekonomska ponuda sa sledećim ponderima:

- 40% najniža ponuđena cena,
- 60% rok isporuke.

Ponderisanje	Cena		Rok isporuke		Ukupan broj pondera (3+5)
	Iznos	Broj pondera	Broj dana	Broj pondera	
1	2	3	4	5	6
Ponuđač 1	200.000.000	20	20	60	80
Ponuđač 2	100.000.000	40	40	30	70
Ponuđač 3	160.000.000	25	25	48	73
Formula za ponderisanje = $\frac{\text{ponuđena cena} \cdot h \cdot 40}{\text{najniža cena}}$				Primenom ovih pondera moguće je da kao najpovoljnija bude proglašena ponuda sa cenom koja je dva puta veća od najniže	
Formula za ponderisanje = $\frac{\text{ponuđeni rok} \cdot h \cdot 60}{\text{najkraći rok}}$					

Usledila je žalba Ponuđača 3 na ponudu Ponuđača 1 zbog nerealno kratkog roka isporuke. Žalba je rešenjem Ministra odbijena.

Ponuda može da se odbije zbog neuobičajeno niske cene⁵⁶ a ne zbog neuobičajenog roka isporuke

Odlukom o izboru najpovoljnije ponude broj 332/8 od 18.08.2012. godine, Ministar je dodelio ugovor o javnoj nabavci integrisanog informacionog sistema Ponuđaču 1 u iznosu od 200 miliona dinara, bez obračunatog PDV-a, sa rokom isporuke od 20 dana. Kao sredstvo obezbeđenja ugovoreno je pravo Ministarstva da naplati penale u visini od 2 promila po danu kašnjenja a najviše 5% od vrednosti ugovora i bankarska garancija za dobro izvršenje posla u vrednosti od 10% ugovora. Rok plaćanja je prema ugovoru iznosio 15 dana od dana izvršene primopredaje informacionog sistema. Ugovor o kupoprodaji broj 332/10 sa izabranim pravnim licem zaključen je dana 01.09.2014. godine.

Zapisnikom o puštanju u rad broj 8595/1 od 15.11.2014. godine, ugovorne strane su konstatovala da je izvršena primopredaja integrisanog informacionog sistema, u potpunosti u skladu sa ugovornim obavezama. Zapisnik o primopredaji je u ime Ministarstva potpisao načelnik tehničke službe.

Proverom funkcionalnosti nabavljenog integrisanog informacionog sistema utvrđeno je da pojedini funkcionalni zahtevi sistema predviđeni konkursnom dokumentacijom, nisu implementirani (porezi, analitika potraživanja i glavna knjiga).

Ministarstvo se Zapisnikom o puštanju u rad dana 15.11.2014. godine, saglasilo da je zaključen posao izvršen u skladu sa ugovornim obavezama iako nije izvršena verifikacija (kvalitativni prijem) svakog funkcionalnog zahteva iz konkursne dokumentacije.

⁵⁶ Član 92 Zakona o javnim nabavkama ("Sl. glasnik RS", br. 124/2012 i 14/2015)

rb	Propisano Zakonom o javnim nabavkama, Zakonom o budžetskom sistemu i ugovoreno	Utvrđeno postupanje Ministarstva
1	Kriterijumi za ocenjivanje ponude su: 1) ekonomski najpovoljnija ponuda ili 2) najniža ponuđena cena. (član 85 ZJN).	Izabran je kriterijum ekonomski najpovoljnija ponuda. Formalno je postupljeno u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama.
2	Naručilac može u konkursnoj dokumentaciji da navede vrstu sredstava finansijskog obezbeđenja kojom ponuđači obezbeđuju ispunjenje svojih obaveza u postupku javne nabavke, kao i ispunjenje svojih ugovornih obaveza, odnosno povraćaj avansnog plaćanja (član 61 ZJN).	Kao sredstvo obezbeđenja ugovoreno je pravo Ministarstva da naplati penale u visini 2 promila po danu kašnjenja, a najviše 5% od vrednosti ugovora i bankarska garancija za dobro izvršenje posla u vrednosti od 10% ugovora. Postupljeno u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama.
3	Rashod i izdatak iz budžeta se zasniva na računovodstvenoj dokumentaciji (član 58 Zakona o budžetskom sistemu).	Ministarstvo je izvršilo isplatu na osnovu nevalidnog Zapisnika o puštanju u rad. Nije postupljeno u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu.
4	Ugovoreno je pravo Ministarstva da naplati penale u visini od 2 promila po danu kašnjenja a najviše 5% od vrednosti ugovora i bankarska garancija za dobro izvršenje posla u vrednosti od 10% ugovora.	Ponuđač 1 nije u ugovorenom roku izvršio implementaciju i puštanje u rad informacionog sistema. Ministarstvo nije izvršilo naplatu penala u iznosu od 5% vrednosti ugovora (10 miliona dinara) niti je raskinulo ugovor i naplatilo bankarsku garanciju u vrednosti od 10% ugovora (20 miliona dinara). Nije postupljeno u skladu sa ugovorom.

Ponuđač 1 nije u ugovorenom roku izvršio implementaciju i puštanje u rad informacionog sistema. Ministarstvo nije izvršilo naplatu penala u iznosu od 5% vrednosti ugovora (10 miliona dinara) niti je raskinulo ugovor i naplatilo bankarsku garanciju u vrednosti od 10% ugovora (20 miliona dinara).

Odgovorno lice koje je bilo dužno da prati izvršenje ugovora, a nije izvršilo obračun penala, svojiim nečinjenjem je nanelo štetu Ministarstvu u iznosu od 10 miliona dinara.

Cena iz ugovora u iznosu od 200 miliona dinara je u potpunosti plaćena 30.11.2014. godine, pri čemu je Ministarstvo nastavilo da svoju osnovnu delatnost obavlja na starom informacionom sistemu za koji je dužno da plaća redovno mesečno održavanje.

Državni revizori su nakon obrađivanja prikupljenih dokaza dostavili informaciju tužilaštvu o postojanju osnovane sumnje da je izvršeno krivično delo. Kao odgovorna lica naveli su ministra, šefa računovodstva i šefa tehničke službe.

Šema:	Isplata dobavljača u višem iznosu od vrednosti isporučene robe, izvršenih radova ili pruženih usluga.
Simptomi:	Dobavljači sa malim brojem zaposlenih rade samo za državne organe i javne službe; zapisnik o prijemu roba, usluga, radova je štur i nije potkrepljen odgovarajućim dokumentima.
Potrebni podaci:	Konkursna dokumentacija (poziv za dostavljanje ponuda, model ugovora, odluka o dodeli ugovora, ugovor...), računovodstvena kartica sa podacima o izvršenim plaćanjima.

Postupak nakon podnošenja informacije tužilaštvu

Po dobijanju navedene informacije, tužilac upućuje policiji zahtev za prikupljanje obaveštenja. Na osnovu informacija koje je pružio nalaz revizora formiran je istražni tim. Da bi se produbila saznanja iz krivične prijave otpočete su operativne provere, kao i provere kroz dostupne baze podataka kako bi se prikupilo što više podataka i pristupilo nekoj sledećoj fazi istrage. Radi utvrđivanja daljeg toka novca izvršene su provere podataka o stanju poslovnih i ličnih računa i sefova vlasnika (Ministar, dobavljač, druga povezana lica).

U finansijskoj istrazi prikupljeni su sledeći podaci:

Promet na računu Ponuđača 1

RB	Opis promene	Uplate	isplate	Saldo
1	Uplata po ugovoru sa Ministarstvom br.	200.000.000		200.000.000
2	Nabavka informatičke opreme		70.000.000	130.000.000
3	BBC LLC, plaćanje po ugovoru o konsalting uslugama, SWIFT CODE: STOB MK 2X		20.000.000	110.000.000
4	Troškovi transporta		10.000.000	100.000.000
5	Plaćanja po kreditu		50.000.000	50.000.000
6	Veb + troškovi marketinških usluga po ugovoru br.		8.000.000	42.000.000
7	Ostali tekući troškovi		42.000.000	0

Proverama je utvrđeno da je Petrović Jelena vlasnik firme „VEB +“ iz Beograda. Takođe je utvrđeno da je firma relativno skoro počela sa radom, ima dva zaposlena radnika, rad se obavlja u iznajmljenim prostorijama, i bavi se konsultantskim uslugama.

Promet po računu Veb +

RB	Opis promene	Uplate	Isplate	Saldo
1	Saldo 2011.	1.000	950	50
2	Uplata po ugovoru br. 57, konsultantske usluge BBC LLC	5.000.000		5.000.050
3	Podizanje novca na blagajni - isplate		2.000.000	3.000.050
4	Troškovi poslovanja		3.000.000	50
5	Uplata po ugovoru sa Ponuđačem 1 - marketinške usluge	8.000.000		8.000.050
6	Troškovi službenog putovanja		900.000	7.100.050
7	Troškovi za gorivo		30.000	7.070.050
8	Prenos na račun J.P.		6.000.000	1.070.050
9	Podizanje gotovine za isplatu stipendije		1.000.000	70.050
10	Ostali troškovi		70.000	50

Provere kroz baze podataka ukazuju da ministar Petar Petrović živi sa suprugom Jelenom i detetom u jednosobnom stanu u Novom Beogradu, koji se vodi na njega. Ova imovina je prijavljena i evidentirana u bazi Agencije za borbu protiv korupcije. Daljim proverama je utvrđeno da troškove interneta i komunalija Jelena Petrović plaća za stan u Dalmatinskoj bb od 75 m2, kao i da je vlasnik BMW 5 reg. oznaka BG-1234PP koji je registrovan na pravno lice „VEB +“.

Promet po računu Jelene Petrović

RB	Opis promene	Uplate	Isplate	Saldo
1	Uplata u gotovini	100.000		100.000
2	Uplata VEB+	6.000.000		6.100.000
3	Troškovi platnih kartica		4.000.000	2.100.000
4	PEP Travel		1.000.000	1.100.000
5	Autoservis LUH auto		600.000	500.000
6	Podizanje gotovine na bankomatima u zemlji i inostranstvu		500.000	0

Tokom daljih provera policija dolazi do operativnih saznanja da se u Ministarstvu, usled mera racionalizacije, priprema prodaja poslovnog prostora u centru grada. Jedan od potencijalnih kupaca je i firma „BBC LLC“ koja se dovodi u vezu sa firmom Ponuđača 1 čiji je vlasnik Sima Simović. Otpočinje se sa primenom specijalnih istražnih mera i radnji pri čemu je između ostalog utvrđeno:

- Sima Simović koristi E-banking uslugu strane banke gde je otvoren račun firme „BBC LLC“;
- Intenzivna komunikacija Ministra i Sime Simovića, u kojoj se nekoliko puta pominje i budući posao oko poslovnog prostora. Takođe, Ministar govori o troškovima koje ima za stipendiju u inostranstvu, kao i o prošlogodišnjem letovanju koje su sa porodicama proveli zajedno;

- Ostvaruje se intenzivna komunikacija Ministra i Načelnika odseka za materijalne resurse oko formulisanja ponude za prodaju poslovnog prostora i Šefom tehničke službe oko tehničkih priprema za prodaju poslovnog prostora.

Izrada optužnice/optužnog akta

U ovom primeru je u formalnom smislu poštovana procedura koja je određena Zakonom o javnim nabavkama (ZJN), a u postupku revizije su utvrđene nepravilnosti koje su bile indicija za podnošenje krivične prijave. Nakon suštinske analize činjenica i pribavljanja drugih dokaza finansijskom istragom, ispostavilo se da postoji osnovana sumnja da su ministar, službenik za javne nabavke i tehnički direktor izvršili krivično delo.

Praktično tumačenje indikatora mogućih nepravilnosti

Indikator 1

Roku isporuke je dat preveliki broj bodova pa je većina zainteresovanih dobavljača procenila da nije moguće da se ugovor izvrši u tako kratkom roku, zbog čega su se na konkurs javila samo 2 ponuđača.

Indikator 2

Planom Ministarstva je određeno veliko ulaganje u unapređenje informacionog sistema, što bi ukazivalo na potrebu promene informacionog sistema, a suprotno tome, nakon postupka javne nabavke i zaključenja ugovora, Ministarstvo je nastavilo da radi sa postojećim informacionim sistemom što je indikator sledeće činjenice:

- nabavka novog informacionog sistema je nesvrshodna, jer je rad u Ministarstvu nastavljen sa starim sistemom (svrshodnost nije predmet ocene revizora, niti ostalih kontrolnih i nadzornih tela u postupku javne nabavke, što zloupotrebu čini mogućom, a njeno otkrivanje težim).

Indikator 3

Od ponuđača koji ima jednog zaposlenog ne može se očekivati hitnost u postupanju jer nema dovoljno zaposlenih za obim posla u kratkom vremenskom periodu.

U situaciji kada se najveći broj pondera daje za rok isporuke, potrebno je tražiti da ponuđači dokažu da su u mogućnosti da posao realno završe – referencama na poslove koje su ranije završili u istom ili kraćem roku, kao i brojem zaposlenih stručnih izvršilaca (što sve u konkursu nije navedeno, a shodno tome ni u ponudi).

Mogućnost realizacije određenog posla u kratkom vremenskom periodu bi trebalo da bude obrazložena u planu, kao i u tehničkoj dokumentaciji (što u tehničkoj dokumentaciji nije učinjeno).

Indikator 4

Postavljen kriterijum i odnos pondera je dozvoljen, ali ako uslovi nisu striktno opravdani planom i ako za realizaciju u kratkom vremenskom periodu nisu tražene odgovarajuće specifikacije, onda ovo predstavlja indicije da se iza ovako postavljenih kriterijuma krije zloupotreba.

Sumnje u zloupotrebu pokazale su se osnovanim nakon zaključenja ugovora, jer je cena isplaćena, a posao nije realizovan.

Indikator 5

S obzirom na to da je Ministar odbio žalbu izjavljenu od ponuđača koji je u ponudi označio manju cenu, potrebno je pregledati obrazloženje žalbe.

Postupanje po završenoj proceduri javne nabavke

Ugovor je potpisan sa ponuđačem koji je imao najveći broj pondera prema postavljenim kriterijumima, ugovoreni su penali i data je bankarska garancija.

Izvršena je primopredaja integrisanog informacionog sistema, sačinjen je zapisnik sa neistinitim podacima.

Pre primopredaje nije izvršena provera funkcionalnosti, što je bila obaveza tehničkog direktora. Na osnovu zapisnika o primopredaji koja je izvršena bez stvarne provere funkcionalnosti, isplaćena je ugovorena cena ponuđaču.

Ove činjenice ukazuju na svest i nameru ministra i tehničkog direktora, da kršenjem prethodno navedenih odredaba ZJN-a, zloupotrebe svoja ovlašćenja, učine štetu za javna sredstva, jer sistem nikada nije proradio, pa su sredstva nesvrishodno potrošena, čime je nastala šteta u vrednosti isplaćene cene.

Za određena lica je pribavljena korist koja nije konstitutivni element krivičnog dela iz člana 234a KZ, ali može predstavljati obeležja drugih krivičnih dela, odnosno predstavljati dokaz u odnosu na lica koja su pribavila korist izvršenjem krivičnog dela iz člana 234a ili drugog krivičnog dela.

Činjenice koje su utvrđene finansijskom istragom ukazuju na postojanje međusobnih veza između naručioca, njegovih srodnika i ponuđača. Hronološkim povezivanjem toka novca, sticanja nepokretnih i pokretnih stvari, te poslovanja dobavljača i sa njim povezanih pravnih lica, može se utvrditi krivično delo primanja mita za Ministra – kao predstavnika naručioca i davanja mita, odnosno vršenja nedozvoljenog uticaja u odnosu na ponuđača – dobavljača, te time utvrđivanje elemenata krivičnog dela u odnosu na njega.

Sudski epilog slučaja

Iz prikupljenih dokaza mogu se zaključiti sledeće činjenice:

Ministar:	Dokazi:
<p>U planu JN predvideo značajna sredstva za IT, bez obrazloženja svrshodnosti, jer je važeći IT i dalje u funkciji</p> <ul style="list-style-type: none">➤ Potpisao Ugovor sa Ponuđačem bez prethodne verifikacije funkcionalnosti IT Sistema➤ Dao nalog za isplatu cene iako IT sistem nije implementiran➤ Propustio da raskine ugovor i naplati bankarske garancije penale➤ Primio mito od Ponuđača	<p>uvid u plan JN Ministarstva</p> <ul style="list-style-type: none">➤ izveštaj DRI, ugovor, konkursna➤ dokumentacija, zapisnik o prijemu, nalog za isplatu,➤ ugovor, izveštaj DRI,➤ izvod iz računa u banci,➤ hronološka veza između uplata i zaključenja ugovora

Službenik za javne nabavke:	Dokazi:
<ul style="list-style-type: none"> ➤ učestvovao u formiranju dokumentacije koja nije saglasna sa planom ➤ propustio da zatraži stručne reference kao dokaz ispunjenosti specifičnih kapaciteta za izvršenje ugovora 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ plan, ➤ konkursna dokumentacija, ➤ zapisnici o radu komisije, ➤ izveštaj o oceni ponuda, ➤ konkursna dokumentacija, ➤ ugovor

Odgovornost službenika za javne nabavke za zakonitost sprovođenja postupka javne nabavke proizilazi iz čl. 134 i čl. 54 st. 12 Zakona o javnim nabavkama.

Tehnički direktor:	Dokazi:
<ul style="list-style-type: none"> ➤ učestvovao u sastavljanju neprecizne tehničke dokumentacije ➤ izvršio tehnički prijem iako nisu svi funkcionalni zahtevi Implementirani 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ tehnička dokumentacija ➤ zapisnici o radu komisije ➤ izveštaj o oceni ponuda ➤ zapisnik o puštanju u rad ➤ izveštaj DRI

Odgovornost načelnika tehničke službe za zakonitost sprovođenja postupka javne nabavke proizilazi iz čl. 54 st. 12 i čl. 70 st. 4 Zakona o javnim nabavkama.

Šteta koja je prouzrokovana javnim sredstvima ogleda se u isplaćenju ugovornoj ceni u iznosu od 200,000,000 RSD za sistem koji nikada nije u potpunosti implementiran niti je stavljen u funkciju.

Ponuđač-dobavljač	Dokazi:
Uplatama na račune firmi lica u bliskom srodstvu sa Ministrom vršio nedozvoljeni uticaj na Ministra dajući mu mito čime je uticao na donošenje odluka Ministra kao odgovornog lica u naručiocu JN.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ promet po računima ➤ telefonski razgovori

Odgovornost dobavljača je odgovornost preduzetnika predviđena čl. 234a st. 1 KZ.

Sva navedena lica su bila uračunljiva i postupala sa umišljajem, svesna da su njihove radnje zabranjene i da će njima prouzrokovati štetu za javna sredstva koja je i nastupila.

U radnjama Ministra, službenika za javne nabavke i Tehničkog direktora stoje elementi krivičnog dela zloupotrebe u vezi sa javnom nabavkom iz čl. 234a st. 2 KZ.

U radnjama Ministra, pored navedenog, stoje i elementi krivičnog dela primanja mita iz čl. 367 st. 1 KZ.

U radnjama dobavljača stoje elementi krivičnog dela zloupotrebe u vezi sa javnom nabavkom iz čl. 234a st. 1 KZ.

Od Ministra se, na osnovu čl. 367 st. 7, može oduzeti primljena korist u visini uplate preko firme njemu bliskog lica, a može mu se oduzeti imovina na osnovu Zakona o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela.

Mogući problemi u vezi sa pravnom kvalifikacijom krivičnog dela

Krivično delo iz člana 234a KZ je striktno vezano za postupak javnih nabavki i kršenje odredaba ZJN, a dokazi za zloupotrebu se suštinski nalaze u postupku koji je usledio nakon odluke o izboru ponuđača – primopredajom bez provere funkcionalnosti, uplatom bez izvršene ugovorne obaveze dobavljača, te propuštanjem da se iskoriste ugovorom predviđeni penali i bankarska garancija, što ne spada u regulativu Zakona o javnim nabavkama, čija bi primena kao **lex specialis**-a bila obavezna u konkretnom slučaju.

U ovom delu svakako stoje dokazi nekog od zakonskih oblika zloupotrebe za ministra i tehničkog direktora, kao i za službenika za javne nabavke koji je zadužen za pravilnost i zakonitost postupka javne nabavke, kao i za računopolagača ukoliko je on dao nalog za isplatu bez odgovarajuće dokumentacije o ispunjenosti obaveza dobavljača proisteklih iz ugovora.

Za krivično delo iz člana 234a KZ, sve navedene činjenice moguće je iskoristiti kao dokaz namere da se iskoriste mogućnosti ZJN, u smislu činjenja zloupotreba ovlašćenja i izbegavanja suštinskih obaveza koje iz ZJN proizilaze, a koje se pokrivaju samo formalnim poštovanjem ovog Zakona.

Činjenice utvrđene finansijskom istragom daju jasnu sliku o ličnim odnosima između izvršilaca, a tokovi novca dokazuju umišljaj za pribavljanje protivpravne imovinske koristi kršenjem propisa o javnim nabavkama.

STUDIJA SLUČAJA: NAMEŠTENE JAVNE NABAVKE – OSIGURANJE

Državni revizori su tokom revizije Opšte bolnice testirali prihode od donacija. Ugovor o donaciji zaključen 1. marta 2014. godine sa „Osiguranjem 1“ za donaciju od 5 miliona dinara, je na prvi pogled bio sasvim regularan, sredstva su uplaćena, podneta je poreska prijava, plaćen je porez. Jedina neobična okolnost je bila klauzula u ugovoru po kojoj je Opšta bolnica bila u obavezi da vrati iznos donacije uvećan za zateznu kamatu ukoliko raskine četvorogodišnji ugovor o osiguranju zaključen sa „Osiguranjem 1“.

S obzirom na to da donacije treba da budu bezuslovne, revizori su zatražili dostavu dokumentacije za nabavku usluga osiguranja (ugovor o osiguranju je zaključen 1. februara 2014. godine) radi izvršenja uvida. Nakon izvršenog uvida utvrdili su određene nelogičnosti u utvrđenim elementima kriterijumima za ocenu ponuda. Kriterijum za ocenu ponuda je najpovoljnija ekonomska ponuda a kriterijumi su:

- visina ponude – 60 pondera za najnižu ponuđenu cenu,
- garantne rezerve – 30 pondera za najviše garantne rezerve i
- ažurnost u rešavanju šteta – 10 pondera ako je ažurnost preko 95%, 5 pondera ako je od 90 do 95% i 0 pondera ako je ispod 90%.

Ovako utvrđeni elementi kriterijuma favorizuju osiguranja sa velikim garantnim rezervama. Garantne rezerve predstavljaju zakonom utvrđeni oblik rezerve koju moraju posedovati svi osiguravači i koja služi obezbeđenju trajnog izvršavanja tekućih i budućih obaveza društva za osiguranje. Zakonom su takođe određeni najniži iznosi garantne rezerve po vrstama osiguranja.

Osiguravajuća društva sa više zaključenih ugovora o osiguranju imaju obavezu da poseduju veće garantne rezerve, ali takođe su podložna i većem riziku u slučaju nastanka osiguranog slučaja tj. nastanka okolnosti koje zahtevaju isplatu štete. Garantne rezerve se mogu posmatrati kao pokazatelj veličine osiguravajućeg društva i kao pokazatelj finansijskog kapaciteta, i ne mogu se koristiti kao kriterijum za ocenu ponuda.

Opšta bolnica je nakon prispeća dve ponude u otvorenom postupku izvršila ocenu ponuda prema sledećem:

Elementi kriterijuma Naziv ponuđača	Visina godišnje premije	Garantne rezerve	Ažurnost u rešavanju šteta	Ukupno pondera
Osiguranje 1	38 pondera	30 pondera	10 pondera	78,00
	15.000	7.300.000	96,31%	
Osiguranje 2	60 pondera	11,10 pondera	5 pondera	76,10
	9.500	2.700.000	92,00%	

Izabrana ponuda je za 5,5 miliona dinara ili 57,89% bila skuplja na godišnjem nivou od druge ponude.

Državni revizori su sa utvrđenim nepravilnostima upoznali direktora Opšte bolnice. Direktor Opšte bolnice je na dužnost stupio nakon zaključenja ugovora o osiguranju, a pre zaključenja ugovora o donaciji (18. februara 2014. godine). Direktor je revizorima rekao da je prilikom stupanja na dužnost izvršio primopredaju ugovora i da je tada utvrdio da je sa „Osiguranjem 1“ zaključen štetan ugovor. Pošto je hteo da raskine ugovor, pozvao je direktora regionalnog predstavništva „Osiguranja 1“. Direktor predstavništva je ponudio da ne raskidaju ugovor i naveo da bi u tom slučaju njegov bonus bio umanjen. Ponudio je da umesto raskida ugovora zakluče ugovor o donaciji s obzirom da svako predstavništvo ima pravo da dodeli godišnje određeni iznos donacija.

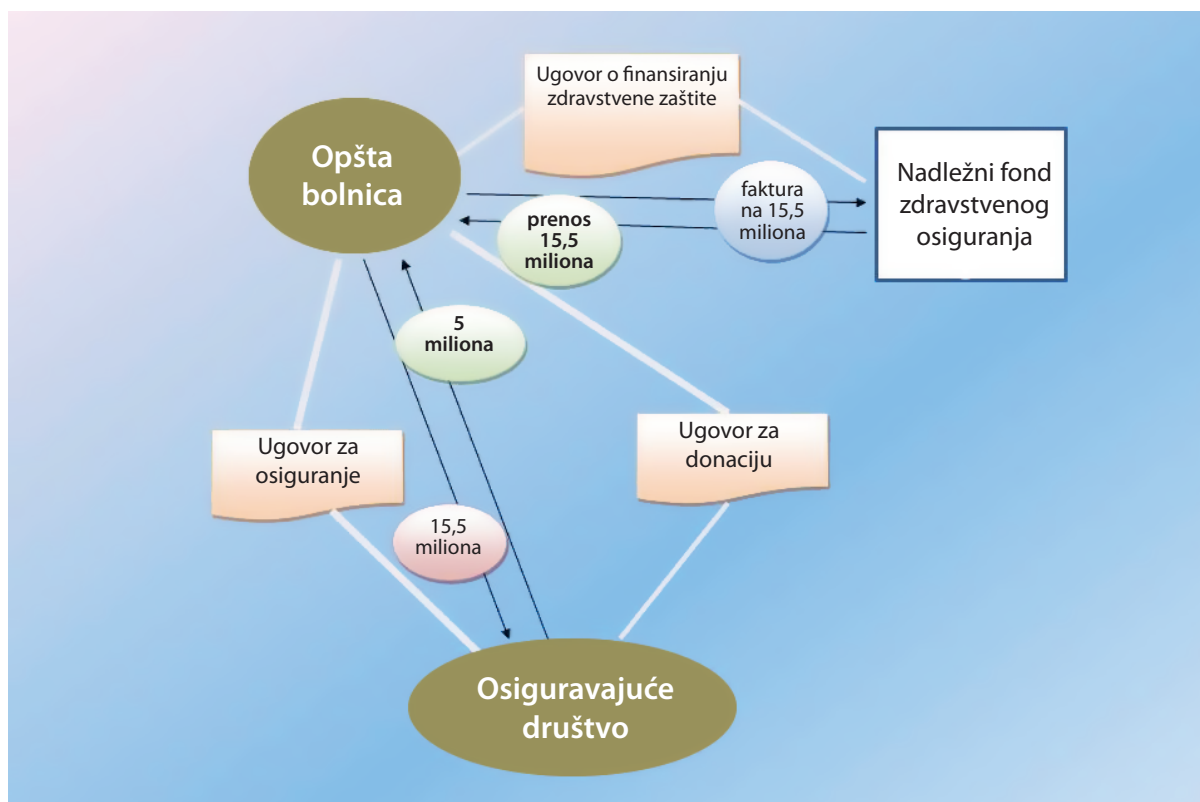
Direktor bolnice je izjavio da je smatrao da je povoljnije za bolnicu da zaključi ugovor o donaciji umesto da raskine ugovor, jer je na taj način obezbedio više sredstava za njeno poslovanje. Na pitanje vođe revizorskog tima kako je na taj način obezbedio više sredstava, direktor bolnice je rekao da sve materijalne troškove obezbeđuje nadležni fond zdravstvenog osiguranje tako da je bolje za bolnicu da plate više za osiguranje pa da dobiju donaciju. Rekao je i da je prethodni direktor u prethodnim godinama zaključivao slične ugovore o donacijama sa „Osiguranjem 1“.

Državni revizori su nakon obrađivanja prikupljenih informacija dostavili preporuku nadležnom fondu zdravstvenog osiguranje da pojača interne kontrole i da uredi vrstu materijalnih troškova koju obezbeđuje zdravstvenim ustanovama. Osim ovog, uputili su i tužilaštvu informaciju o postojanju sumnje u izvršenje krivičnog dela zloupotrebom službenog položaja. Kao odgovorna lica naveli su prethodnog i sadašnjeg direktora.

Šema:	Izvlačenje više sredstava od ugovorne strane koja plaća materijalne troškove kroz uvećavanje vrednosti ugovora uz istovremeno zaključenje ugovora o donaciji.
Simptomi:	Dobavljači koji su istovremeno i donatori, ugovori se dodeljuju prema kriterijumu ekonomski najpovoljnije ponude pri čemu je cena rangirana sa manje od 70%.
Potrebni podaci:	Konkursna dokumentacija (poziv za dostavljanje ponuda, ponude, izveštaj o stručnoj oceni ponuda), ugovori o donaciji, podaci iz knjigovodstva o dobavljačima i donatorima.

Postupak nakon podnošenja krivične prijave

Po dobijanju navedene informacije tužilac upućuje policiji zahtev za prikupljanje potrebnih obaveštenja. Policija ostvaruje kontakt sa predstavnikom DRI sa ciljem dalje analize predmeta. Radi boljeg razumevanja procesa održavanja sačinjen je grafički prikaz:



Nakon sastanka, policijske provere su usmerene na:

1. Provere u osiguravajućem društvu sa ciljem sagledavanja poslovnog odnosa Opšte bolnice i Osiguravajućeg društva u prethodnom periodu,
2. Provere toka novca od donacije i od uplate osiguranja u Opštoj bolnici i Osiguravajućem društvu,
3. Provere u nadležnom osiguranju za zdravstveno osiguranje radi sagledavanja celokupnog poslovnog odnosa.

Proverama je, između ostalog, analizirano trošenje sredstava od donacija pri čemu je utvrđeno sledeće:

Struktura utrošenih sredstava od svih donacija Osiguranja 1		
<i>Dobavljač</i>	<i>%</i>	<i>Napomena</i>
Građevinski radovi, firma L.S.	80%	Dokumentacija o izvršenim građevinskim radovima je neuredna. Nedostaju neki građevinski dnevници i ne postoji zapisnički prijem radova.
Nabavka potrošnog materijala od farmaceutske kuće K.U	20%	Materijal je bio lošeg kvaliteta i u velikom procentu je bio rashodovan neposredno nakon prijema. Za rashodovanje postoji odluka direktora. Postoji sumnja da materijal nikada nije ni primljen.

Analizom podataka javnih preduzeća i listinga telefonskih komunikacija utvrđeno je da prethodni direktor bolnice poseduje nekretninu - apartman u jednom turističkom centru. U pitanju je vanknjižno vlasništvo, dok je trenutno kao vlasnik nekretnine upisan investitor - firma L.S.

Analizom poreskih prijava utvrđeno je da je sadašnji direktor bolnice u dužem vremenskom periodu angažovan kao saradnik farmaceutske kuće K.U. Proverama na terenu a na osnovu prikupljenih dokaza je utvrđeno da stvarnog angažovanja nije bilo.

Podaci iz pojedinačnih poreskih prijava		
Period	Iz radnog odnosa	Van radnog odnosa
2014-2015.	Iznos 1.000.000 din, uplatilac Specijalna bolnica	Iznos 1.000.000 din, uplatilac firma K.U, svrha: predavanja na kongresima, naučni rad

Spisak dokaza:

- Ugovor o finansiranju zdravstvene zaštite zaključen između nadležnog fonda za zdravstveno osiguranje i Opšte bolnice (navedeno da sve materijalne troškove snosi nadležni fond),
- Rešenje o imenovanju direktora Opšte bolnice (i starog i novog),
- Zahtev za pokretanje postupka javne nabavke usluga osiguranja,
- Konkursna dokumentacija za osiguranje potpisana od strane članova komisije,
- Izveštaj o stručnoj oceni ponuda,
- Ugovor za nabavku usluga osiguranja,
- Polisa,
- Nalog za isplatu prve rate za osiguranje (potpisan od strane bivšeg direktora),
- Izvod br. 25 od 13.02.2014. godine (dokaz o izvršenom plaćanju osiguranja),
- Ugovor o donaciji,

- Menice Opšte bolnice (date u slučaju da bolnica raskine ugovor o osiguranju),
- Ugovor o nabavci građevinskih radova od firme L.S. (bez sprovedenog postupka javne nabavke),
- Prva privremena situacija,
- Okončana situacija,
- Građevinska knjiga (zaključno sa prvom privremenom situacijom),
- Račun za nabavku potrošnog materijala od farmaceutske kuće K.U,
- Otpremnica za nabavku potrošnog materijala od farmaceutske kuće K.U (nepotpisana),
- Nalog za knjiženje primljenog potrošnog materijala,
- Odluka o rashodovanju potrošnog materijala (potpisana od strane novog direktora),
- Ugovor o kupoprodaji nepokretnosti između prethodnog direktora i firme L.S., uplata na blagajni firme L.S. na iznos od 500.000 din, po osnovu plaćanja po ugovoru, odluka direktora firme L.S. o otpisu duga u iznosu od 6.500.000. dinara,
- Na osnovu poreskih prijava identifikovan račun i izvršena analiza prometa po računima aktuelnog direktora bolnice sa pripadajućim dokazima o uplatama firme K.U (dokumentacija o otvaranju računa, izvodi sa računa),
- Proverama u farmaceutskoj kući K.U izuzeti spiskovi učesnika kongresa. Takođe identifikovan rad o karakteristikama uvoznog leka po kome je direktoru izvršeno jedno od plaćanja. Daljim proverama preko interneta i javnih baza utvrđeno da je rad u potpunosti preuzet od drugog - pravog autora istraživanja.
- Takođe obavljene razgovori sa: direktorima firmi L.S., K.U. na okolnosti poslovnog odnosa sa specijalnom bolnicom i prethodnim i sadašnjim direktorom.

Analiza dokaza

Indikatori iz revizijskog izveštaja

1. UGOVOR O DONACIJI OD 1.3.2014. GODINE

- Donacija je namenski bespovratan prihod koji se ostvaruje na osnovu pisanog ugovora između davaoca i primaoca donacije (tač. 45 čl. 2 Zakona o budžetskom sistemu);
- Sadržina zaključenog ugovora ne odgovara pravnoj prirodi ugovora o donaciji jer sadrži uslov koji se ne odnosi na raspolaganje doniranim sredstvima;
- Uslov je vezan za drugi ugovor i predstavlja ograničenje za primaoca donacije;
- Uslov sadrži i obezbeđenje za davaoca donacije - vraćanje donacije uz plaćanje zatezne kamate u slučaju neispunjenja uslova. Ovaj uslov u suštini menja pravnu prirodu ugovora;
- Ovaj ugovor pojačava obaveze bolnice u odnosu na ugovor o osiguranju koji je već ranije zaključen;
- Ugovor je u ime bolnice potpisao direktor koji je imenovan 18. 2. 2014. godine;
- Zaključivanje predmetnog ugovora o donaciji otvara pitanje postojanja koruptivnih elemenata, pa je logičan sledeći korak u postupku revizije - uvid u ugovor o osiguranju i dokumentaciju o postupku koji je prethodio njegovom zaključivanju.

2. UGOVOR O NABAVCI USLUGE OSIGURANJA OD 1.2.2014. GODINE

- Zaključen od strane bolnice sa istim osiguravajućim društvom sa kojim je kasnije zaključen ugovor o donaciji;

- Redosled zaključivanja ugovora, kratak vremenski period između dva ugovora i postavljen uslov u ugovoru o donaciji – zabrana raskidanja ugovora o osiguranju za period od naredne 4 godine – otvaraju pitanje motiva zaključenja ugovora o donaciji pa je potrebno utvrditi zakonitost i svrsishodnost kako ugovora o donaciji tako i ugovora o osiguranju, kao i postupka javne nabavke koji mu je prethodio.

3. POSTUPAK JAVNE NABAVKE USLUGE OSIGURANJA

- Opšta bolnica je pokrenula postupak javne nabavke usluge osiguranja, objavila poziv za podnošenje ponuda u otvorenom postupku javne nabavke i odredila kriterijume za ocenu ponuda;
- Kriterijum za ocenjivanje ponuda je ekonomski najpovoljnija ponuda, a njeni elementi, određeni ponderima su :
- visina godišnje premije = 60 pondera za najnižu ponuđenu cenu,
- garantne rezerve = 30 pondera za najviše garantne rezerve,
- ažurnost u rešavanju šteta = 10 pondera;
- Određivanje kriterijuma je regulisano odredbama čl. 84 i 85 Zakona o javnim nabavkama (ZJN), na način da naručilac ima mogućnost da sam izabere vrste kriterijuma i njihove elemente ali tako da „*elementi kriterijuma na osnovu kojih naručilac dodeljuje ugovor moraju biti opisani i vrednovani, ne smeju biti diskriminatorski i moraju stajati u logičnoj vezi sa predmetom javne nabavke*“ (čl. 84. st. 2 ZJN);
- Zakonsko ograničenje elemenata kriterijuma sadržano je i u odredbi čl. 85 st. 4 ZJN, tako što je propisano da „*uslovi za učešće iz čl. 75 i 76 ZJN ne mogu biti određeni kao elementi kriterijuma*“.

4. OCENA PONUDA

- Komisija Opšte bolnice kao naručioca, ocenila je 2 prispele ponude prema postavljenim kriterijumima:
- Osiguranje (2) dalo je najnižu cenu godišnje premije (9.500) i za taj element ocenjeno je sa 60 pondera,
- Osiguranje (1) dalo je cenu godišnje premije 15000 i za taj elemenat ocenjeno je sa 38 pondera;
- Drugi elemenat kriterijuma označen kao garantne rezerve doneo je 30 pondera osiguranju (1) i 11,10 pondera osiguranju (2);
- Taj element kriterijuma je u konačnom zbiru dao prednost osiguranju (1) iako je osiguranje (2) u suštini imalo nižu cenu koja bi trebalo da je osnovni elemenat kriterijuma određenog kao ekonomski najpovoljnija ponuda;
- Opisani način ponderisanja je otvorio pitanje značaja garantnih rezervi kao elementa kriterijuma, koji je suštinski odredio prednost ponuđaču sa znatno većom ponuđenom cenom;
- Na osnovu takve ocene elemenata kriterijuma zaključen je ugovor o osiguranju sa osiguravajućim društvom koje je dalo ponudu za 5,5 miliona dinara (57,89%) skuplju na godišnjem nivou u odnosu na ponudu drugog osiguravajućeg društva.

Pravna analiza

UGOVOR O OSIGURANJU

1. Objektivni elementi krivičnog dela

A) Postupak javne nabavke je zadovoljio formu koju propisuje ZJN. Ali, pošto ugovor nije zaključen sa osiguravajućim društvom koje je dalo ubedljivo najpovoljniju cenu, treba ispitati ostale kriterijume na osnovu kojih je ostvarena prednost osiguravajućeg društva čija je ponuda znatno skuplja za naručioca.

Odlučujući kriterijum je element označen kao „garantne rezerve“ pa je potrebno ispitati zakonitost tog elementa kriterijuma.

Garantne rezerve su određene Zakonom o osiguranju (čl. 114) i svako osiguravajuće društvo ih mora imati. Njihova visina je određena zakonom i predstavlja jedan od uslova ocene boniteta društva, na osnovu koje Narodna banka izdaje dozvolu i vrši upis osiguravajućeg društva u odgovarajući registar. Prema tome, visina garantnih rezervi se može shvatiti kao pitanje finansijskog kapaciteta osiguravajućeg društva, što je predmet ocene kojom se bavi Narodna banka Srbije, a osiguravajuće društvo koje nema odgovarajuće garantne rezerve nema dozvolu za rad niti upis u registar, pa nema ni svojstvo osiguravajućeg društva.

Sa aspekta ZJN registracija ponuđača kod nadležnog organa, odnosno upis u odgovarajući registar predstavlja obavezan uslov za ponuđača (čl. 75, st. 1, t. 1). Finansijski kapacitet ponuđača se može postaviti kao dodatni uslov za učešće u postupku javne nabavke (čl.76, st. 2) kada je to potrebno imajući u vidu predmet javne nabavke.

Budući da, prema navedenom, garantne rezerve osiguravajućeg društva mogu predstavljati samo uslov za učešće, a finansijski kapacitet osiguravajućeg društva nije ni u kakvoj vezi sa predmetom javne nabavke, prema striktnoj zakonskoj zabrani, garantne rezerve društva za osiguranje (čl. 85, st. 4) ne mogu biti određene kao element kriterijuma za ocenu ponuda.

Prema tome, u postupku javne nabavke usluge osiguranja, naručilac - Opšta bolnica je prekršila zakon (čl. 85, st. 4 u vezi čl. 75, st.1, t.1 i čl. 76, st.2 ZJN).

B) Šteta koja je prouzrokovana javnim sredstvima je 5,5 miliona dinara. Tržišna cena usluge osiguranja je 9,5 miliona dinara po izveštaju revizora, a naručilac je zaključio ugovor na iznos od 15 miliona dinara, čime je oštetio Fond za zdravstveno osiguranje RS koje je platilo osiguranju ugovoreni iznos. Razlika između tržišne cene i ugovorene (plaćene) cene predstavlja visinu nastale štete.

2. Subjektivni elementi krivičnog dela

V) Odgovorni za nezakonitost u postupku javne nabavke su :

- Stručno lice u komisiji za javne nabavke,
- Članovi komisije naručioca koji su sproveli postupak javne nabavke,
- Direktor koji je pokrenuo postupak javne nabavke i koji je sačinio ugovor o osiguranju.

G) Umišljaj direktora proizilazi iz činjenice da je sa istim osiguravajućim društvom i ranije sarađivao, da je prihvatio da potpiše ugovor na osnovu ocene Komisije, iako se ocena zasniva na nezakonitim elementima kriterijuma, da je prihvatio da plati znatno veću cenu od tržišne, čak iako mu je jedan od ponuđača dao ponudu koja u potpunosti odgovara tržišnoj vrednosti tražene usluge.

Korist koju je direktor imao utvrđena je analizom tokova novca proisteklog iz ugovora o donaciji i ostalih dokaznih radnji. Novac od donacije (80%) je uplaćen građevinskoj firmi za radove koji u pretežnom delu nisu obavljani. Istovremeno, direktoru koji je zaključio ugovor o osiguranju je od strane direktora građevinske firme prenet u vlasništvo stan uz uplatu manjeg dela njegove vrednosti i otpis duga u iznosu od 6,5 miliona dinara.

UGOVOR O DONACIJI

- Ugovor o donaciji uvodi zabranu raskida ugovora o osiguranju koji je štetan za Republički fond zdravstvenog osiguranja i navodnu donaciju Opštoj bolnici, čija su sredstva preko fiktivnih ugovora sa dobavljačima preneta posredno i neposredno u privatna sredstva prethodnog i aktuelnog direktora;
- Aktuelni direktor u ime Opšte bolnice potpisuje ugovor o donaciji koristeći svoj službeni položaj;
- Znajući za nezakonitosti vezane za zaključenje ugovora o osiguranju, direktor prihvata da učestvuje u prenosu novca koji potiče od krivičnog dela;
- Direktor prihvata zaključenje ugovora znajući da se ne radi o donaciji, jer taj ugovor ustvari predstavlja obavezu osiguranja po nepovoljnim uslovima za sredstava Republičkog Fonda i zabranu da se taj štetan ugovor raskine;
- Sredstva iz ugovora o donaciji su uplaćena Opštoj bolnici i isplaćena dobavljačima;
- Ugovori sa dobavljačima su fiktivni jer rad i materijal koji su plaćeni u stvarnosti nisu realizovani;
- Dobavljač kome je uplaćeno 20% (1 milion) je taj iznos uplatio aktuelnom direktoru na osnovu ugovora o angažovanju, za angažovanje koga u stvarnosti nije bilo;
- Aktuelni direktor je za sebe ostvario protivpravnu imovinsku korist od 1 milion dinara.

Elementi krivičnog dela

Aktuelni direktor je iskoristio službeni položaj tako što je:

- Sačinio ugovor čiji naziv ne odgovara njegovoj sadržini,
- Prihvatio obavezu da ne raskine štetan ugovor,
- Utvrdio obavezu za Republički fond da i u narednom periodu nastavi da isplaćuje premije osiguranja u iznosu znatno većem od tržišne cene i time naneo štetu Republičkom Fondu,
- sačinjavanjem ugovora sa dobavljačima sa neistinitom sadržinom i isplata dobavljačima za poslove i usluge koji nisu učinjeni, omogućio pribavljanje protivpravne imovinske koristi sebi i prethodnom direktoru.

Umišljaj - nanošenje štete proizilazi iz dogovora sa predstavnikom Osiguranja, a pribavljanje koristi za sebe iz prijema novca od farmaceutske kompanije za angažovanje kojega nije bilo.

ZAKLJUČAK

Prethodni direktor počinio je:

- krivično delo zloupotrebe u vezi sa javnom nabavkom (čl. 234a, st 3 u vezi sa st. 2 KZ RS),
- krivično delo primanja mita (čl. 367, st. 1 KZ RS).

Aktuelni direktor počinio je:

- krivično delo zloupotrebe službenog položaja (čl. 359. st. 3 u vezi sa st. 1 KZ RS),
- krivično delo primanja mita (čl. 367, st. 1 KZ RS).

Napomena:

Direktor osiguranja bi mogao da bude optužen za podstrekavanje na krivično delo zloupotrebe službenog položaja iz čl. 359 st, 3.

Direktori Farmaceutске kuće i Građevinske firme bi mogli da budu optuženi za krivično delo davanja mita.

Daljom analizom poslovanja Opšte bolnice kao naručioca i Farmaceutске i Građevinske kompanije kao dobavljača, mogle bi se utvrditi i druge nezakonitosti u javnim nabavkama Opšte bolnice te eventualno i odgovornost odgovornih lica za druga krivična dela zloupotrebe u vezi sa javnom nabavkom.

STUDIJA SLUČAJA: NAMEŠTENE JAVNE NABAVKE – OTVORENI POSTUPAK ZA NABAVKU USLUGA

Državni revizori su tokom revizije finansijskih izveštaja i pravilnosti poslovanja Specijalne bolnice u 2014. godini testirali i javne nabavke. Revizija je izvršena u prva četiri meseca 2015. godine.

Javne nabavke u otvorenom postupku predstavljaju oblast sa manjim rizikom od nepravilnosti te su revizori za testiranje izabrali određen broj ugovora sa vrednošću dosta nižom od procenjene sa ciljem otkrivanja uzroka ove neusaglašenosti.

Jedan od testiranih postupaka javne nabavke bio je i servis medicinske opreme. U ovom postupku vrednost najpovoljnije ponude je iznosila 25 miliona dinara što je u odnosu na procenjenu vrednost od 60 miliona dinara iznosilo 41,66%.

Uvidom u odluku o izboru najpovoljnije ponude za redovan servis medicinske opreme utvrđeno je da je ova vrsta usluga dodeljena lokalnom dobavljaču. Kriterijum za dodelu je bila najniža ponuđena cena. Ugovor je zaključen na godinu dana.

Proverom podataka u računovodstvu, revizori su utvrdili da su ovom dobavljaču izvršene isplate u iznosu od 59 miliona dinara za pružene usluge u 2014. godini. Uvidom u **podatke Agencije za privredne registre**, revizori su utvrdili da ovaj dobavljač ima svega jednog zaposlenog i da prihodi ostvareni pružanjem usluga Specijalnoj bolnici predstavljaju 90% ukupnih godišnjih prihoda.

S obzirom na utvrđene razlike, revizori su nastavili dalje provere. Poređenjem modela ugovora iz konkursne dokumentacije i zaključenog ugovora utvrđeno je **da nisu istovetni**.

U zaključenom ugovoru, u članu kojim je utvrđena vrednost ugovora, dodat je jedan stav. U ovom stavu navedeno je da vrednost ugovora čini i „*cena zamene neispravnih i oštećenih delova i potrebne usluge koje su van redovnog servisiranja a utvrđene prilikom redovnog servisa*“. Dodavanjem ovog stava, Specijalna bolnica je **povećala vrednost ugovora za neodređenu vrednost rezervnih delova i usluga** za koje nije sprovedla postupak javne nabavke tj. za vrednost rezervnih delova i usluga utvrđenih redovnim servisom a koji nisu ugovoreni.

Uvidom u ponude ostalih učesnika u postupku utvrđeno je da su one bile daleko iznad izabrane ponude i da su se kretale u vrednosti od 43–47 miliona dinara. Kontaktirajući neke od učesnika u postupku, revizori su saznali da su njihove ponude bile dosta veće jer su **smatrali da je u vrednost redovnog servisa uključena i vrednost rezervnih delova** jer u ugovoru nije navedeno da će se posebno fakturisati.

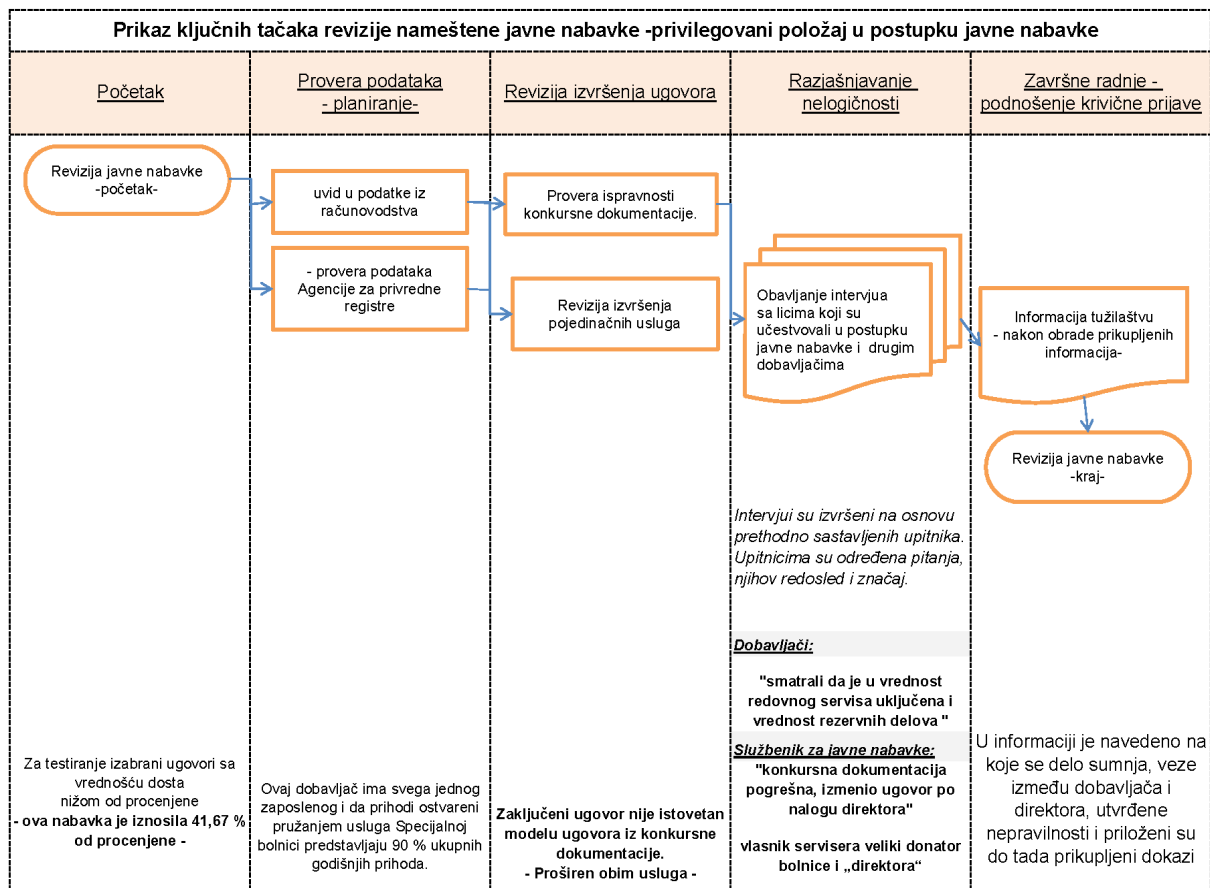
Na pitanje revizora zašto je došlo do izmene ugovora u odnosu na konkursnu dokumentaciju, službenik za javne nabavke je rekao da je otklonio propust jer je zaboravio da navede da je u cenu usluge uključena i cena rezervnih delova. Naveo je i da izabrani dobavljač dugo godina održava medicinsku opremu u bolnici. U prethodnim godinama sprovodili su pregovarački postupak bez objavljivanja, ali su ove godine morali da sprovedu otvoreni postupak jer je izmenjen Zakon o javnim nabavkama. Izmenom Zakona o javnim nabavkama morali su da za ovu vrstu postupka traže saglasnost Uprave za javne nabavke. Uprava za javne nabavke im je odgovorila da nema osnova za pregovarački postupak i da je neophodno da ugovor dodele nakon sprovedenog otvorenog postupka javne nabavke.

Na pitanje revizora da li mu je bila čudna izuzetno niska ponuđena cena, službenik za javne nabavke je rekao da jeste i da je onda shvatio da je konkursna dokumentacija koju je dobio od direktora **pogrešna**. Naveo je i da je odmah izvestio direktora o grešci. Direktor mu je, prema njegovim rečima, rekao da to nije problem jer je najpovoljniju ponudu dao dobavljač sa kojim već dugo godina saraduju i **da izmeni ugovor pre potpisivanja**. Smatrao je da nije uradio ništa pogrešno jer je postupak pokrenuo u skladu sa konkursnom dokumentacijom dobijenom od direktora. Dodao je da je vlasnik firme sa kojom je zaključen ugovor **čest gost bolnice i direktora**.

Vođa revizorskog tima je obavio i razgovor sa načelnikom tehničke službe. Načelnik tehničke službe je potvrdio izjavu službenika za javne nabavke. Rekao je da nemaju problema sa medicinskom opremom jer se popravlja i kad treba i kad ne treba. Takođe je rekao da je vlasnik ove firme **veliki donator bolnice i „direktora“**, što nije hteo dodatno da pojasni.

Državni revizori su nakon obrađivanja prikupljenih dokaza dostavili informaciju tužilaštvu o postojanju osnovane sumnje da je izvršeno krivično delo. Kao odgovorna lica naveli su direktora i službenika za javne nabavke

Šema:	Nameštene javne nabavke - privilegovani položaj u postupku javne nabavke.
Simptomi:	Dobavljači sa malim brojem zaposlenih rade samo za državne organe i javne službe, nejasan poziv za dostavljanje ponuda, dovođenje u zabludu ponuđača nejasnim konkursnim kriterijumima, vrednost izvršenih plaćanja je dosta viša od dodeljenog ugovora.
Potrebni podaci:	Konkursna dokumentacija (poziv za dostavljanje ponuda, model ugovora, odluka o dodeli ugovora, ugovor...), računovodstvena kartica sa podacima o izvršenim plaćanjima.



Postupak nakon podnošenja krivične prijave

Po dobijanju navedene informacije tužilac upućuje zahtev policiji za prikupljanje potrebnih obaveštenja. Policija ostvaruje kontakt sa predstavnikom DRI u cilju dalje analize predmeta. Radi boljeg razumevanja procesa održavanja sačinjen je grafički prikaz:

Proces održavanja	Odgovorna lica
<p>Plan javnih nabavki</p>	<p>Direktor: Potpisuje predlog plana Upravni odbor: Odobrava plan Službenik za javne nabavke: Sastavlja plan Načelnik tehničke službe: Učestvuje u izradi plana – za održavanje</p>
<p>Pokretanje postupaka javnih nabavki</p>	<p>Direktor: Potpisuje rešenja i odluke o obrazovanju komisije Članovi komisije: Službenik za javne nabavke i stručna lica (načelnik tehničke službe za održavanje)</p>
<p>Konkursna dokumentacija</p>	<p>Komisija određena rešenjem: Izrađuje konkursnu dokumentaciju (model ugovora sastavni deo konkursne dokumentacije)</p>
<p>Objavljivanje javnog poziva, sprovođenje postupka, dodela ugovora</p>	<p>Komisija određena rešenjem: Sprovodi postupak javne nabavke Direktor: Potpisuje odluku o dodeli ugovora</p>
<p>Zaključenje ugovora</p>	<p>Direktor: Potpisuje ugovor (na osnovu Odluke o dodeli ugovora koju je pripremila komisija a odobrio direktor)</p>
<p>Izvršenje ugovora, overavanje računa</p>	<p>Načelnik tehničke službe: Naručuje uslugu na osnovu zahteva korisnika uređaja i overava da je usluga izvršena u skladu sa ugovorom Likvidator: potvrđuje da je račun formalno i računski ispravan</p>
<p>Siže:</p>	<p><i>Na osnovu dobijene informacije od državnih revizora tužilac je izdao zahtev za prikupljanje potrebnih obaveštenja. Policija je u saradnji sa revizorima identifikovala ključna lica u procesu javne nabavke. Odlučeno je da se dalja istraga usmeri prema direktoru, načelniku tehničke službe, službeniku za javne nabavke i dobavljaču.</i></p>

Kroz finansijsku istragu je utvrđeno:

- Postoji **nesrazmera** imovine i prihoda direktora Specijalne Bolnice,
- Analizom transakcija na računu povezanog fizičkog lica direktora Specijalne bolnice utvrđeno je da je **izvršena uplata od strane Dobavljača po osnovu ugovora o stipendiranju**,
- Identifikovano **više anonimnih prijava** koje ukazuju na poslovni odnos Specijalne bolnice i Dobavljača u prethodnom periodu,
- Proverama kod Dobavljača uočen niz **nepravilnosti vezanih za podizanje gotovine sa računa**,
- Uporednim proverama kod drugih dobavljača za istu opremu utvrđeno da su iste usluge jeftinije za 20%.

Analiza prikupljenih dokaza

Dokazi prikupljeni od strane Državnog revizora

Državni revizori su tužiocu dostavili kompletne dokaze kojima raspolažu. Ti dokazi su:

- Predlozi stručnih službi za izradu plana javnih nabavki,
- Plan javnih nabavki,
- Konkursna dokumentacija za servis medicinske opreme (odluka o pokretanju nabavke, rešenje o obrazovanju komisije, poziv za dostavljanje ponuda, model ugovora, odluka o dodeli ugovora, ugovor...),
- računi za servis u koje je izvršen uvid,
- knjigovodstvena kartica dobavljača,
- konfirmacija salda sa dobavljačem,
- izvodi za izvršena plaćanja,
- beleške sa sastanaka održanih sa Direktorom i Načelnikom tehničke službe (potpisani su samo od strane revizora) i
- deo iz izveštaja u kojem je opisana nabavka usluga servisa medicinske opreme.

Analizirana je prikupljena dokumentacija na osnovu čega su identifikovani odgovorna lica, potencijalni osumnjičeni i svedoci u postupku. Tužilac je zatražio da se obave razgovori sa:

- Dobavljačima i ostalim ponuđačima u postupku
- Direktorom Specijalne bolnice, službenikom za javne nabavke i načelnikom tehničke službe

Dokazi prikupljeni kroz finansijsku istragu

Kroz finansijsku istragu prikupljeni su sledeći dokazi:

1. Podaci o zakonitim prihodima (uporedni izveštaji sa priložima iz Poreske uprave i PIO fonda), kao i dokazi o imovini (dokumentacija iz RGZ, Ugovori o kupoprodaji nepokretne i pokretne imovine),
2. Na osnovu Naredbe Tužioca izuzeta je dokumentacija iz poslovne banke (dokumentacija o otvaranju računa, prometu na računu i dr.),
3. Uvidom u baze MUP-a, kao i na osnovu podataka iz Tužilaštva, izvršen je uvid u prijave zaposlenih u prethodnom periodu,
4. Izuzeti su dokazi o prometu na računu Dobavljača (izvodi sa računa, nalozi za plaćanje i dr.) pri čemu je evidentirano učestalo podizanje gotovine sa računa. Ostvaren je kontakt sa Poreskom policijom u cilju provera iz njihove nadležnosti.

Tabela: Uporedne cene nekih usluga popravke opreme

Rb	Vrsta usluge	Cena iz predmeta (EUR)	Cena Serviser 2 (EUR)	Cena Serviser 3 (EUR)	Odnos cene iz predmeta i najniže cene (u %)
1	Zamena RTG cevi	25.000	20.800	21.250	120%
2	Remont udarne glave	13.000	11.870	12.397	110%

Izrada optužnice/optužnog akta

Mogući okrivljeni po članu 234a KZ stav 2:

- direktor
- službenik za javne nabavke
- načelnik tehničke službe

Elementi ovog krivičnog dela su:

- status odgovornog odnosno službenog lica u naručiocu,
- iskorišćavanje svog položaja ili ovlašćenja,
- kršenje zakona ili drugih propisa o javnim nabavkama,
- svest o prouzrokovanju štete.

KRIVIČNO DELO – 234a KZ

Činjenice

Dokazi

Zakon

Izvršioci		
Direktor	Službenik za JN	Načelnik tehničke službe

Izvršioci		
Direktor	Službenik za JN	Načelnik tehničke službe

Ovlašćenja u postupku JN

Rad u komisiji	
Izrada konkursne dokumentacije i njena primena	
Formiranje dokumentacije	Odluka o ocenjivanju ponuda
Izmena ugovora u odnosu na model	Tehnička specifikacija
Potpisivanje ugovora	
Izvršenje ugovora	
Naručivanje usluga	Isplate po fakturama

O S N O V

Izabrano lice, javna ovlašćenja	Stručna osposobljenost za JN	Izabrano lice, javna ovlašćenja
---------------------------------	------------------------------	---------------------------------

čl. 130 ZZZ	čl. 134 ZJN	čl. 70 ZJN
-------------	-------------	------------

ZZZ = Zakon o zdravstvenoj zaštiti

ZJN = Zakon o javnim nabavkama

Kršenje Zakona o javnim nabavkama

Pogrešna konkursna dokumentacija	
	Nezahtevanje obrazloženja cene
	Nedostatak vrednovanja kriterijuma
Sačinjavanje ugovora koji ne odgovara modelu	
Nezakonit ugovor	
Isplate po nezakonitom ugovoru	

D O K A Z

Izveštaj DRI	
Konkursna dokumentacija	
Iskaz službenika za JN	
	Zapisnik o otvaranju ponuda
	Izveštaj o stručnoj oceni ponuda
Konkursna dokumentacija, model ugovora i ugovor	
Ugovor	
Nalozi za isplatu, fakture	

Čl. 61 ZJN
Čl. 104 ZJN
Čl. 85, 105 ZJN
Čl. 108, 112 ZJN
Čl. 115 ZJN
Čl. 115 ZJN

ŠTETA

16 MILIONA DINARA

Opis

Razlika između najniže ponudene cene i ukupne isplate po nezakonitom ugovoru

Sudski epilog slučaja

Nakon sprovedene istrage nadležno tužilaštvo je donelo naredbu o završetku istrage, podiglo optužnicu a sud je potvrdio.

Iz prikupljenih dokaza mogu se zaključiti sledeće činjenice:

<u>Direktor:</u> <ul style="list-style-type: none">➤ učestvovao u formiranju pogrešne dokumentacije➤ sačinio i potpisao ugovor koji je bitno različit od modela ugovora➤ realizovao nezakonit ugovor naložima za isplatu po fakturama➤ primio mito od naručioca	<u>Dokazi:</u> <ul style="list-style-type: none">➤ izjava službenika za javne nabavke➤ Izveštaj DRI, ugovor, konkursna dokumentacija➤ nalozi za isplatu, fakture, iskaz obračunskog službenika➤ izvod iz računa u banci➤ hronološka veza između uplate stipendije i zaključenja ugovora
--	---

Direktor je imenovano lice na osnovu čl. 130 Zakon o zdravstvenoj zaštiti. Na njega su preneti javna ovlašćenja upravljanja budžetskim sredstvima.

<u>Službenik za javne nabavke:</u> <ul style="list-style-type: none">➤ učestvovao u formiranju netačne dokumentacije➤ propustio da razjasni elemente neuobičajeno niske cene➤ učestvovao u sačinjavanju ugovora različitog od modela	<u>Dokazi:</u> <ul style="list-style-type: none">➤ konkursna dokumentacija➤ zapisnici o radu komisije➤ izveštaj o oceni ponuda➤ model ugovora iz konkursne dokumentacije➤ potpisani ugovor
--	--

Odgovornost službenika za javne nabavke za zakonitost sprovođenja postupka javne nabavke proizilazi iz čl. 134 i čl. 54 st. 12 Zakona o javnim nabavkama.

<u>Načelnik tehničke službe:</u> <ul style="list-style-type: none">➤ učestvovao u sastavljanju neprecizne tehničke dokumentacije➤ propustio da razjasni elemente neuobičajeno niske cene	<u>Dokazi:</u> <ul style="list-style-type: none">➤ tehnička dokumentacija➤ zapisnici o radu komisije➤ izveštaj o oceni ponuda
---	---

Odgovornost načelnika tehničke službe za zakonitost sprovođenja postupka javne nabavke proizilazi iz čl. 54 st. 12 i čl. 70 st. 4 Zakona o javnim nabavkama.

Šteta koja je prouzrokovana javnim sredstvima ogleda se u razlici između najpovoljnije cene koja je bila 43 miliona dinara i ukupno isplaćenog iznosa dobavljaču od 59 miliona, što iznosi 16 miliona dinara.

<u>Dobavljač:</u> <ul style="list-style-type: none">➤ uplatio stipendiju na račun povezanog lica radi dobijanja ugovora i time izvršio nedozvoljen uticaj na direktora➤ dao mito	<u>Dokazi:</u> <ul style="list-style-type: none">➤ najpovoljnija ponuda➤ izveštaj o cenama➤ uporedna provera kod drugih dobavljača➤ račun povezanog lica➤ ugovor o stipendiranju
---	--

Sva navedena lica su bila uračunljiva i postupala sa umišljajem, svesna da su njihove radne zabranjene i da ce njima prouzrokovati štetu za javna sredstva koja je i nastupila.

U radnjama direktora, službenika za javne nabavke i načelnika tehničke službe stoje elementi krivičnog dela zloupotrebe u vezi sa javnom nabavkom iz čl. 234a st. 2 KZ.

U radnjama direktora, pored navedenog, stoje i elementi krivičnog dela primanja mita iz čl. 367 st. 1 KZ.

U radnjama dobavljača stoje elementi krivičnog dela zloupotrebe u vezi sa javnom nabavkom i čl. 234a st. 1 KZ i krivično delo davanje mita iz člana 368 st. 1 KZ.

Od direktora se, na osnovu čl. 367 st. 7, može oduzeti primljena korist u visini uplaćene stipendije za povezano lice, a imovina na osnovu Zakona o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela.

STUDIJA SLUČAJA: DODELA SUBVENCIIJA

Državni revizori su tokom revizije Ministarstva nadležnog za građevinu testirali i dodelu subvencija. Jedna od testiranih subvencija bila je i **dodela sredstava za podsticanje izgradnje energetski efikasnih kuća i stanova sa sopstvenim izvorima obnovljive energije**. Subvencije su dodeljene na osnovu Zaključka Vlade Republike Srbije. Ovim zaključkom Vlada je odobrila da se sa računa Ministarstva dodele bespovratna sredstva u iznosu od 80.000.000,00 dinara u 2012. godini za pomoć građevinskoj industriji u Republici Srbiji, u skladu sa odlukom koju donosi ministar, a da postupak sprovede fond nadležan za zaštitu životne sredine.

Prema Zaključku, pojedinačnom podnosiocu zahteva koji ispunjava uslove konkursa, bespovratna sredstva dodeljuju se **najviše do iznosa od 40.000.000,00 dinara** i mogu biti upotrebljena samo za podizanje energetske efikasnosti planirane izgradnje kuća i stanova. Takođe je navedeno da sredstva dodeljena na ovaj način ne mogu biti upotrebljena za isplatu ličnih dohoda i drugih prinadležnosti, javne kampanje i marketing.

Zaključkom je utvrđena obaveza Fonda da objavi javni poziv za dodelu bespovratne pomoći i navedeni su dokazi koje pravna lica treba da podnesu Fondu radi učestvovanja na konkursu.

Direktor Fonda je raspisao javni poziv za dodelu bespovratnih sredstava za pomoć građevinskoj industriji u Republici Srbiji 18.06.2012. godine, koji je otvoren do utroška raspoloživih sredstava, a najkasnije do 31.12.2012. godine.

Pravilnikom o uslovima i načinu dodeljivanja sredstava za podsticanje izgradnje stambenih jedinica sa obnovljivim izvorima energije, propisan je način sprovođenja javnog konkursa.

U postupku revizije je utvrđeno da je konkurs sproveden na sledeći način:

Predviđen način sprovođenja javnog konkursa Pravilnikom	Izvršen način sprovođenja javnog poziva
Javnim konkursom može se predvideti finansiranje projekata na sledeće načine: <ul style="list-style-type: none">▶ u određenom apsolutnom iznosu po projektu,▶ u određenom procentu prema procenjenoj vrednosti predmeta konkursa,▶ u određenom procentu prema procenjenoj vrednosti predmeta konkursa a do ograničenog maksimalnog iznosa (član 15).	Pojedinačnom podnosiocu zahteva bespovratna sredstva se dodeljuju najviše do iznosa od 40.000.000 dinara. Nije u skladu sa članom 15. Pravilnika jer nije određena ni apsolutna ni procentualna vrednost finansiranja projekata.
Kriterijumi za dodelu sredstava po javnom konkursu utvrđuju se pojedinačno za svaki konkurs, kao i broj bodova za svaki pojedinačni kriterijum, u skladu sa čl. 9, 10 i 11 ovog pravilnika. Pojedinačni kriterijumi moraju biti dovoljno različiti i merljivi (član 16).	Navedeno je da će se bodovanje vršiti na osnovu procene postignute energetske efikasnosti gradnje.
Rok za podnošenje prijave utvrđuje se konkursom, s tim da ne može biti kraći od 15 dana, od dana objavljivanja konkursa u "Službenom glasniku Republike Srbije" (član 17).	Poziv je otvoren do raspodele sredstava a najkasnije do 31.12.2012. godine.

Predviđen način sprovođenja javnog konkursa Pravilnikom	Izvršen način sprovođenja javnog poziva
<p>Javni konkurs obavezno sadrži:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ predmet konkursa, ➤ pravna i fizička lica koja imaju pravo na podnošenje prijave, ➤ uslove i kriterijume, ➤ dokumenta koja je potrebno priložiti uz prijavu, ➤ mesto i rok za dostavljanje prijave, ➤ način realizacije dodeljenih sredstava, ➤ napomenu da će odluka o izboru biti objavljena na internet stranici Ministarstva (član 18). 	<p>Javni poziv sadrži:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ predmet poziva, ➤ pravna i fizička lica koja imaju pravo na podnošenje prijave (korisnike sredstava), ➤ dokumenta koja je potrebno priložiti uz prijavu (obaveznu dokumentaciju), ➤ odobravanje sredstava (samo postupak bez kriterijuma). <p>Nisu sadržani svi elementi propisani članom 18 Pravilnika.</p>
<p>Visinu dodeljenih sredstava, osim podsticajnih sredstava, utvrđuje Ministar u skladu sa kriterijumima iz čl. 9 - 11 ovog Pravilnika i uslovima javnog konkursa (član 7).</p>	<p>Visina dodeljenih sredstava je određena na osnovu predloga lica iz Sektora za upravljanje projektima.</p> <p>Nije izvršena dodela sredstava na način utvrđen članom 7 Pravilnika.</p>
<p>Nakon raspisivanja javnog konkursa ministar rešenjem imenuje komisiju za otvaranje i ocenu prijava.</p> <p>Komisiju iz stava 1 ovog člana čini neparan broj članova.</p> <p>Komisija vrši otvaranje i ocenu prijava i o tome sačinjava zapisnik koji dostavlja Ministru.</p> <p>Komisija je obavezna da obrazloži način primene kriterijuma za ocenu prijave, kao i razloge za odbijanje prijave.</p> <p>Komisija postupa od dana donošenja akta o njenom obrazovanju do okončanja poslova koji su joj povereni aktom o obrazovanju.</p> <p>Komisija donosi odluke većinom glasova svih članova, javnim glasanjem (član 19).</p>	<p>Ocenu konkursne dokumentacije je izvršio načelnik Sektora za upravljanje projektima.</p> <p>Nije formirana komisija, ocenu prijava je radilo nenadležno lice koje je nakon utvrđivanja kompletnosti dokumentacije predlagalo odobravanje sredstava u iznosu od 40.000.000,00 za aktivnosti iz zahteva za SUB DOO dok je za ostalih osam predložio da dobiju po 5 miliona dinara.</p>
<p>Učesnik javnog konkursa može podneti prigovor Fondu radi otklanjanja nepravilnosti u postupku bodovanja, u roku od osam dana od dana isticanja odluke o utvrđivanju rang liste na internet stranici Ministarstva www.fond.gov.rs (član 20).</p>	<p>Rang lista je objavljena dva meseca nakon isplate sredstava. Nije bilo prigovora.</p> <p>Nije bilo moguće istaći prigovor jer nije istaknuta rang lista a u momentu isticanja rang liste celokupna podsticajna sredstva su već bila isplaćena.</p>

Nakon sprovedenog postupka po javnom pozivu za dodelu bespovratnih sredstava, Fond je objavio Obaveštenje o dodeljenim sredstvima po javnom pozivu. U obaveštenju je navedeno:

- da se po javnom pozivu prijavilo 19 podnosioca zahteva,
- da je 17 podnosioca zahteva ispunjavalo uslove javnog poziva u pogledu traženih dozvola,
- da je sredstva u maksimalnom predviđenom iznosu dobio samo SUB DOO dok je još osam pravnih lica dobilo po 5 miliona dinara.

Nakon donošenja odluka o dodeli sredstava zaključeni su ugovori sa prvih devet podnosioca zahteva. **Podnosioci zahteva kojima su dodeljena sredstva, podneli su zahteve za dodelu bespovratnih sredstava ranije od ostalih osam podnosioca zahteva koji su ispunjavali uslove za dodelu bespovratnih sredstava a nisu dobili sredstva.**

U javnom pozivu nije navedeno da će se sredstva dodeljivati u fiksnom, maksimalno predviđenom iznosu za dodelu bespovratnih sredstava tj. **nije naveden nikakav kriterijum za dodelu sredstava.** Postupak dodele bespovratnih sredstava **nije sproveden u skladu sa Pravilnikom o uslovima koje moraju ispunjavati korisnici sredstava Ministarstva** i članom 56 stav 4 Zakona o budžetskom sistemu⁵⁷. Načelnik sektora za upravljanje projektima je, u intervjuu koji je obavio državni revizor, rekao da je bio svestan da postupak nije u skladu sa Pravilnikom ali da je morao da postupi na utvrđeni način zbog instrukcije „odozgo“.

Državni revizori su zbog utvrđenih nepravilnosti dostavili informaciju tužiocu o postojanju osnovane sumnje da je učinjeno krivično delo. Kao odgovorna lica naveli su direktora Fonda, načelnika sektora za upravljanje projektima i lice iz Sektora za upravljanje projektima koje je predlagalo visinu odobrenih sredstava.

Šema:	Dodela subvencija „dobro informisanim“ pravnim licima.
Simptomi:	Žalbe učesnika konkursa, mali broj odobrenih zahteva za subvencijom i to po hronološkom redosledu.
Potrebni podaci:	Konkursna dokumentacija, pravilnik koji uređuje postupak, ugovori o subvenciji.

⁵⁷ Preuzete obaveze čiji je iznos veći od iznosa sredstava predviđenog budžetom ili koje su nastale u suprotnosti sa ovim zakonom ili drugim propisom, ne mogu se izvršavati na teret konsolidovanog računa trezora Republike Srbije, odnosno lokalne vlasti.

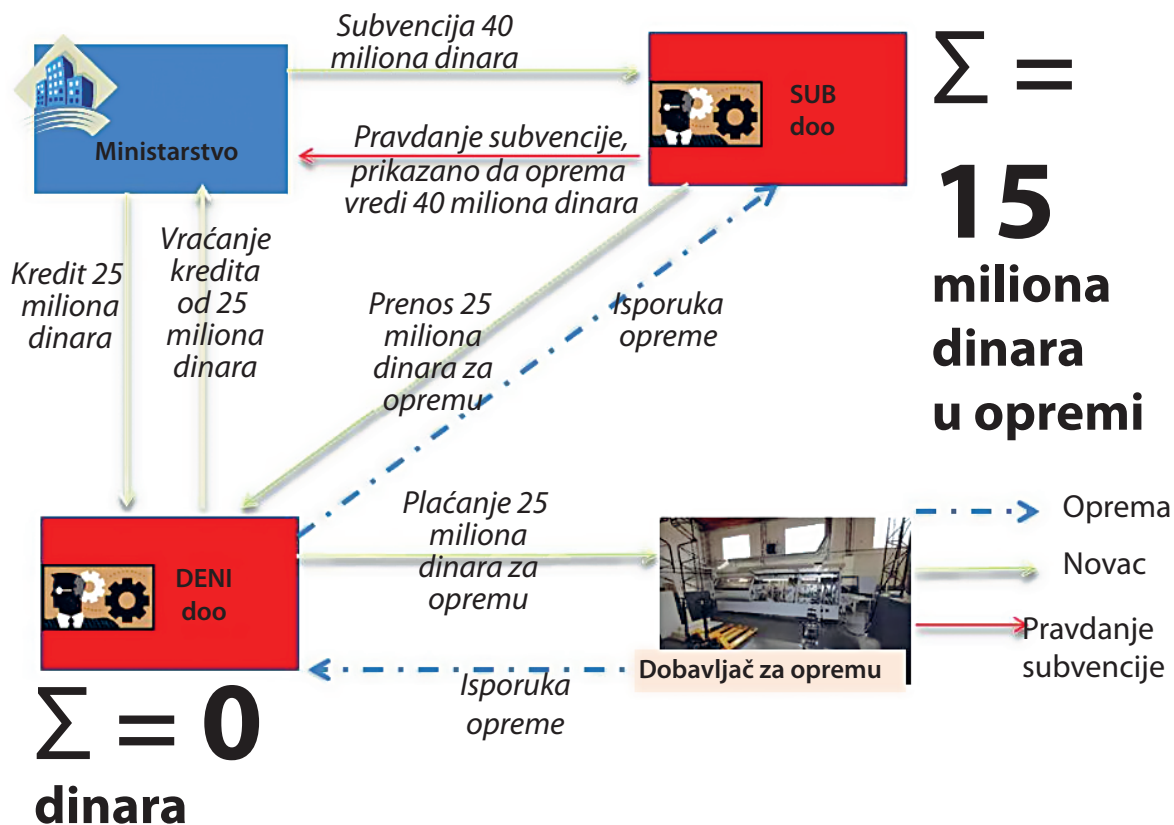
Postupak nakon dobijanja informacije o učinjenom krivičnom delu

Po dobijanju navedene informacije, tužilac upućuje policiji zahtev za prikupljanje potrebnih obaveštenja. Policija ostvaruje kontakt sa predstavnikom DRI u cilju dalje analize predmeta.



Daljim analizama je utvrđeno da preduzeće SUB DOO nije dostavilo Izveštaj o utrošku sredstava. Na zahtev revizora, Ministarstvo je uputilo zahtev navedenom preduzeću za dostavu izveštaja. SUB DOO je zatražio produženje roka za dostavu dokumentacije uz koji je priložio ugovor za razvoj, isporuku i predaju opreme potrebne za automatizovanje pametne zgrade zaključen sa DENI DOO. Načelnik Sektora za upravljanje projektima je dopisom odobrio produženje roka za dostavu izveštaja a da nije izvršena izmena ugovora.

U saradnji sa policijom utvrđeno je da je Ministarstvo pravnom licu Deni DOO, koje je osnivač preduzeća Sub DOO, odobrilo u prethodnom periodu dugoročni kredit za nabavku opreme potrebne za automatizovanje pametne zgrade u iznosu od 25 miliona dinara. Kredit je odobren bez valjanih sredstava obezbeđenja, sa obrazloženjem da će se zaposliti 12 novih radnika. Uvidom u podatke Agencije za privredne registre utvrđeno je da se Deni DOO bavi izradom internet prezentacija i da nije zaposlilo nove radnike. Utvrđeno je da je isto fizičko lice vlasnik pravnog lica „SUB“ DOO i „Deni“ DOO.



Sledeća faza istrage je usmerena na tok novca od 15 miliona dinara koji je ostao kao razlika zbog napred utvrđenih zloupotreba u javnim nabavkama. Utvrđeno je da je novac sa računa „SUB“ DOO u celosti prenet na račun poslovne banke u Beogradu. Izvršene su provere u Banci pri čemu je utvrđeno da je novac uplaćen na namenski depozitni račun sa ciljem obezbeđenja kredita u Banci sa većinskim državnim vlasništvom. Daljim proverama je utvrđeno da je korisnik navedenog kredita politička Partija i da je njegova svrha finansiranje kampanje Partije. Uvidom u kreditni dosije utvrđeno je da je kredit dat po nižim kamatnim stopama od onih na tržištu, kao i da je otplata kredita više puta odlagana. Na kraju je kredit u ukupnom iznosu od 30 miliona dinara isplaćen delimično iz položenog depozita. Operativnim radom i proverama preko javnih baza podataka utvrđeno je da su direktor Fonda i vlasnik firmi „SUB“ DOO i „Deni“ DOO funkcioneri političke Partije.

Kroz analizu imovine navedenih lica došlo se do operativnog podatka da je supruga direktora fonda nedavno kupila stan u Beogradu. Utvrđeno je da je navedena nepokretnost vanknjižno vlasništvo i da je isplata izvršena u gotovini od strane direktora Fonda. U tom smislu obavljen je razgovor sa prethodnim vlasnikom stana i kontaktirana Agencija za borbu protiv korupcije. Utvrđeno je da navedena nepokretnost nije evidentirana u bazama podataka koje poseduje Agencija. Nastavljen je dalji zajednički rad sa Agencijom po ovom predmetu.

Dokazi prikupljeni od strane državnog revizora:

- Pravilnik o uslovima i načinu dodeljivanja sredstava za podsticanje izgradnje stambenih jedinica sa obnovljivim izvorima energije,
- Izvod iz Pravilnika o sistematizaciji - Opis radnog mesta Načelnika Sektora za upravljanje projektima,
- Beleška sa intervjua sa Načelnikom Sektora za upravljanje projektima,

- Zaključak Vlade Republike Srbije,
- Javni poziv za dodelu bespovratne pomoći,
- Zahtevi za dodelu bespovratnih sredstava,
- Predlozi Načelnika Sektora za upravljanje projektima o visini sredstava za dodelu,
- Ocena konkursne dokumentacije (prijava),
- Ugovori o dodeli sredstava,
- Rang lista,
- Izveštaji o utrošku sredstava.

Dokazi prikupljeni od strane policije:

- Statusna dokumentacija pravnih lica „SUB“ DOO i „Deni“ DOO, dokumentacija o kretanju novčanih sredstava i opreme (izvodi sa računa, otpremnice, specifikacija opreme),
- Dokumentacija dobijena iz poslovne Banke, dokumentacija vezana za odobrenje kredita Partiji (Zahtev, dokumentacija o uslovima kreditiranja uključujući otvaranje namenskog depozitnog računa, Izveštaj kreditnog biroa, Ugovor o kreditu, dinamika otplate kredita),
- Dokazi o imovini i prihodima direktora Fonda, vlasnika pravnih lica „SUB“ DOO i „Deni“ DOO i sa njima povezanim licima. Između ostalog, pribavljen ugovor o kupovini nepokretnosti stana u Beogradu i izveštaj Agencije za borbu protiv korupcije,
- Obavljen razgovor sa direktrom Fonda, načelnikom službe u Fondu, licem iz Sektora za upravljanje projektima, vlasnikom pravnih lica „SUB“ DOO i „Deni“ DOO, prethodnim vlasnikom stana koji je predmet finansijske istrage.

Analiza protivzakonitog postupanja i pravna kvalifikacija

- Pravni okvir dodele bespovratnih sredstava u konkretnom slučaju je Zakon o budžetskom sistemu, Zaključak Vlade i Pravilnik.
- Shodno Zakonu o budžetskom sistemu, Vlada je donela Zaključak kojim je odlučeno o dodeli bespovratnih sredstava u određenom iznosu, sa određenom namenom.
- Namena dodele bespovratne pomoći sa računa Fonda je precizno definisana Zaključkom, a postupak za dodeljivanje bespovratne pomoći je regulisan Pravilnikom koji se odnosi upravo na raspoređivanje sredstava tog Fonda, zbog čega Zaključak Vlade upućuje na obaveznu primenu Pravilnika.
- Pravilnikom je striktno određena procedura raspisivanja javnog konkursa, način podnošenja prijave, način ocenjivanja i predlaganja visine sredstava koja se dodeljuju, kao i organi Fonda koji u tom postupku učestvuju i donose odluke.
- Osim proceduralnih odredbi, Pravilnik sadrži i precizne odredbe koje se odnose na obavezni sadržaj javnog konkursa, prijave, te kriterijume i merila na osnovu kojih se vrši ocenjivanje, kao i uslove za odlučivanje o prijavama.
- Ugovor o finansiranju projekta je takođe precizno opisan u Pravilniku sa obaveznim elementima koje mora da sadrži. Prenos sredstava i izvršenje ugovora su precizno određeni pravilnikom, kao i sredstva obezbeđenja i obavezna kontrola namenskog korišćenja sredstava.

Iz svih odredbi Pravilnika jasno proizilazi striktna obaveza za primaoca sredstava da pruži dokaze i sredstva obezbeđenja za namensko trošenje bespovratnih sredstava već u samoj prijavi, a nakon potpisivanja ugovora i zabrana bilo kakvog trošenja koje nije predviđeno ugovorom i u direktnoj vezi sa namenom zbog koje su sredstva dodeljena.

Sa druge strane, Fond ima obavezu kontrole trošenja sredstava i raskida ugovora u slučaju nenamenskog trošenja.

Dodeljena sredstva mora utrošiti pravno lice koje je sredstva dobilo i ne može raspolagati sredstvima mimo projekta koji je bio predmet ocene komisije Fonda. Nije predviđena mogućnost prenosa dodeljenih sredstava drugom pravnom licu.

Po Pravilniku koji je važio u vreme predmetnog događaja, korisnik sredstava je bio u obavezi da prilikom izbora ponuđača radi realizacije projekta primenjuje Zakon o javnim nabavkama. Pravilnik od 2012. godine je imao određene izmene, ali je korisnik svakako obavezan da obrazloži izbor ponuđača.

U svakom slučaju, obaveza je korisnika da obavesti Fond o svakoj izmeni u realizaciji projekta, a obaveza je Fonda da kontroliše realizaciju ugovora i da u slučaju neizvršavanja ugovora ili nedostavljanja izveštaja raskine ugovor.

Poštovanje pravilnika je striktna obaveza ovlašćenih lica u Fondu i ona je ustanovljena upravo zbog stroge kontrole korišćenja sredstava i sprečavanja zloupotreba, tako da flagrantno kršenje odredaba Pravilnika stvara sumnju ne samo u pogledu pravilne primene propisa već i u postojanje namere za omogućavanje nenamenskog trošenja, odnosno prisvajanja bespovratnih sredstava radi korišćenja po sopstvenom nahođenju od strane primaoca sredstava.

Indikatori nalaza revizije

- javni konkurs je raspisao direktor Fonda
- javni konkurs ne sadrži podatke propisane Pravilnikom, iako je Vlada odredila da se postupak mora sprovesti po pravilima određenim u Pravilniku
- konkurs ne sadrži uslove i kriterijume za ocenu zahteva (čl. 15 Pravilnika)
- direktor nije formirao komisiju, niti je postupak otvaranja i ocene prijave sproveden u skladu sa Pravilnikom
- ocenjivanje je izvršeno od strane načelnika Sektora za upravljanje projektima bez kriterijuma, bez obrazloženja, onemogućeno je pravo na prigovor, što je sve protivno odredbama Pravilnika
- odluka o dodeli sredstava ne sadrži Pravilnikom određene elemente
- visina dodeljenih sredstava je određena na osnovu predloga lica iz Sektora za upravljanje projektima što nije u skladu sa odredbama Pravilnika
- na osnovu nezakonite odluke sačinjen je ugovor o dodeli bespovratnih sredstava
- maksimalan iznos od 40 miliona dinara dobio je „SUB“ DOO, koji je prijavu podneo pre svih ostalih učesnika
- nakon sačinjavanja ugovora nije vršena provera utroška sredstava

Dokazi prikupljeni u istrazi

- sredstva dobijena od fonda, „SUB“ DOO je uplatio u iznosu od 25 miliona na račun „Deni“ DOO bez dokaza o pravnom osnovu i vezi sa specifičnim projektom koji je bio predmet javnog konkursa,
- uz prijavu „SUB“ DOO, koja je dobila maksimalni iznos bespovratnih sredstava, nije priložena dokumentacija o drugom pravnom subjektu koji je zadužen za realizaciju projekta, niti je obrazloženo koja je veza preduzeća „Deni“ DOO sa projektom,
- Vlasnik „SUB“ DOO je i vlasnik preduzeća „Deni“ DOO,

- sredstva od 25 miliona su navodno namenjena za nabavku opreme od dobavljača a opremu je nabavio „Deni“ DOO,
- iste fakture za isplatu dobavljača su korišćene od strane „Deni“ DOO za dobijanje dugoročnog kredita od Ministarstva koji je „Deni“ DOO dobio prethodno,
- ostatak novca od 15 miliona je uplaćen na račun Banke radi obezbeđenja kredita čiji je krajnji korisnik Partija,
- Fond nije započeo postupak raskida ugovora sa „SUB“ DOO,
- direktor Fonda je u gotovini platio stan kupljen njegovoj supruzi,
- direktor Fonda i vlasnik firmi „SUB“ DOO i „Deni“ DOO su članovi Partije koja je korisnik kredita.

Elementi krivičnog dela

- direktor Fonda i Načelnik Sektora su službena lica,
- njihova je dužnost da u pogledu javnog konkursa postupaju u skladu sa Zaključkom Vlade i sprovedu postupak prema odredbama Pravilnika,
- direktor Fonda je, raspisivanjem javnog konkursa bez uslova i kriterijuma kao obaveznog dela javno objavljenog konkursa, omogućio „SUB“ DOO da podnese nepotpun zahtev za dobijanje bespovratnih sredstava i da se odluka donese arbitrarno i bez ikakvih provera o ispunjenosti specifičnih uslova koji bi morali odgovarati nameni dodele bespovratnih sredstava prema Zaključku Vlade,
- direktor Fonda nije formirao komisiju za ocenjivanje ponuda čime je omogućio da zahtev „SUB“ DOO prođe bez potrebne javne analize i adekvatnog ocenjivanja opravdanosti zahteva što je za posledicu imalo dodelu maksimalnog iznosa sredstava „SUB“ DOO, bez komisijskog ispitivanja zahteva, obrazloženja predloga odluke i stvaranja pravne mogućnosti za izjavljivanje prigovora podnosiocima zahteva koji nisu dobili bespovratna sredstva,
- načelnik sektora je sam izvršio ocenjivanje zahteva i konkursne dokumentacije što ne spada u njegova ovlašćenja i ocenio zahtev „SUB“ DOO maksimalnim brojem bodova tako da je omogućio da „SUB“ DOO, koji je podneo zahtev pre objavljivanja javnog konkursa, bez podnete odgovarajuće dokumentacije dobije maksimalni iznos bespovratnih sredstava,
- „SUB“ DOO je dobio 40 miliona dinara i u tom iznosu je vlasnik pribavio sebi protivpravnu imovinsku korist,
- naknadno prezentirana dokumentacija o plaćanju dobavljaču opreme za „Deni“ DOO u iznosu od 25 miliona dinara ne bi mogla biti dokaz za utrošak dobijenih sredstava u skladu sa ugovorom, jer u konkursnoj dokumentaciji nije obrazloženo kakve veze ima „Deni“ DOO sa neposrednom realizacijom projekta za koji su odobrena sredstva, što je uslov da bi se sredstva mogla preneti na drugo pravno lice,
- namera Direktora i Sekretara da pribave protivpravnu imovinsku korist proizilazi iz njihovog svesnog kršenja Pravilnika, koje je omogućilo da podaci iz konkursne dokumentacije ne budu predmet razmatranja komisije, već da faktički prijave procenjuju njih dvojica, čime je omogućeno da oni, bez ovlašćenja iz Pravilnika - na osnovu ličnog dogovora, bez objektivnih kriterijuma i ispunjenosti uslova - procene da „SUB“ DOO ispunjava uslove za dobijanje maksimalnog iznosa bespovratnih sredstava. Time je eliminisana konkurencija, onemogućena efikasnost prigovora kao Pravilnikom određenog pravnog sredstva, izvršeno dodeljivanje sredstava pre objavljivanja rang liste, što ukazuje i na postojanje dogovora između njih i primaoca sredstava – vlasnika „SUB“ DOO,

- ista namera Direktora Fonda proizilazi i iz svesnog propuštanja kontrole utrošenih sredstava čime je omogućeno da celim iznosom uplaćenih sredstava raspolaže po svojoj proceni vlasnik „SUB“ DOO i „Deni“ DOO te na taj način pribavi sebi protivpravnu imovinsku korist u iznosu od 40 miliona dinara
- dokazi ukazuju da su Direktor i Načelnik izvršili zloupotrebu službenog položaja iz čl. 359 st. 3 u vezi st. 1 KZ RS kao saizvršioци,
- vlasnik „SUB“ DOO i „Deni“ DOO čini krivično delo neosnovanog dobijanja i korišćenja kredita i drugih pogodnosti iz čl. 209 st. 2 . Ali, osim ovog krivičnog dela, u njegovim radnjama bi mogli da stoje i elementi saizvršilaštva u krivičnom delu zloupotrebe službenog položaja iz čl. 359 st. 3 u vezi st. 1 KZ RS.

ANEKSI⁵⁸

58 Formulari, objašnjenja i uputstva koji su sadržani u aneksima delo su eksperata Saveta Evrope – g-dina Martina Polainea i g-đe Arvinder Sambei, i predstavljaju njihov predlog kako određene istražne radnje i postupci mogu biti sistematizovani/dokumentovani

RAZVOJ ISTRAŽNIH I TUŽILAČKIH STRATEGIJA

Tradicionalna uloga tužioca kako u zemljama kontinentalnog, tako i u zemljama precedentnog prava, pretrpela je promene kako bi se izašlo u susret zahtevima sve izraženije tendencije ka transnacionalnim složenim krivičnim delima (to se posebno odnosi na dela iz oblasti privrednog kriminala, podmićivanja iz inostranstva itd.), kao i potrebe da se na taj kriminalitet odgovori naprima zajedničkih istražiteljskih timova, nacionalnih i regionalnih. Danas je tužilac sve više u centru tima, kao neko ko koordinira, savetuje i nadgleda akcije istražiteljskih agencija; stoga se stvarna potreba za razvojem i primenom istražne i tužilačke strategije nalazi na samom početku kako reaktivne, tako i proaktivne istrage.

Razvoj uspešne istražne i tužilačke strategije može obuhvatiti promenu postojećih metoda rada (npr. uvođenje upravljanja predmetom, kodeksa/smernica za tužioce), kao i postojanje strukturisanog pristupa predmetu, što omogućuje propisno evidentiranje svih odluka radi jačanja transparentnosti i odgovornosti u celom postupku. Sem toga, nedostatak odgovarajuće evidencije/registra odluka može dovesti tužioca u izvesne teškoće u fazi suđenja, u pogledu uspešnog suprotstavljanja izazovima koje bi mogla da uputi odbrana.

1. Koordinacija predmeta

U jednom broju predmeta policijske službe moraju da intervenišu još u veoma ranoj fazi. To, razume se, može prouzrokovati nesagledive teškoće za one koji su zaduženi za formiranje dokaznog materijala; sama akcija se može u velikoj meri bazirati na obaveštajnim podacima, što islednicima ostavlja malo ili nimalo opipljivih dokaza na temelju kojih bi mogli da grade dalji materijal.

Da bi se uspešno borile s tim problemom, sve službe treba tesno da sarađuju od samog početka kako bi obezbedile da se ne propusti nijedna prilika za prikupljanje dokaza. I tužiocima i islednicima biće od pomoći ako se uspostavi strateška i taktička koordinacija.

Strateška koordinacija

Istrage krivičnih dela iz oblasti korupcije veoma su složene i prelaze nacionalne i međunarodne granice. Isto tako, to su istrage u kojima često učestvuju mnogobrojne službe. Da bi se uspešno upravljalo takvim istragama, veoma je značajna delotvorna strateška koordinacija. Treba identifikovati ključne aktere, a uloge i odgovornosti treba da budu poznate i shvatljive svima. Svaka operacija mora imati jasnu strukturu komande i kontrole i mora biti uspostavljen mehanizam koji će omogućiti da se sav raspoloživi materijal upotrebi za delotvornu primenu strategije radi zaštite javne bezbednosti.

Oni koji su upućeni u sistem „zlatno, srebro i bronza“ prepoznace to kao „zlatni nivo“. Taj sistem identifikuje tri komandna nivoa na kojima se donose operativne odluke, pružajući okvir kroz koji se kontroliše i sprovodi operacija. „Zlatni“ komandni nivo usredsređen je na „ono što treba uraditi“ tako što se utvrdi opšta strategija operacije i održava odgovornost.

Taktička koordinacija

Suštinski je značajno da postoji delotvorna primena sveobuhvatne strategije. Treba formirati grupu relevantnih taktičkih komandira koji referišu liderima na strateškom nivou. To može obuhvatiti koordinaciju prikrivenih resursa, kao što su elektronski i ljudski nadzor i praćenje, primenu tajnih operacija, prikrivene ljudske izvore obaveštajnih podataka i pokušaj pronalaženja dokaznih i obaveštajnih tragova. Važno je da sve oblasti odgovornosti u sklopu te grupe budu jasno doku-

mentovane i da budu predmet opšteg dogovora. To je nivo koji se usredsređuje na sprovođenje taktičkog plana strategije utvrđenog na „zlatnom“ komandnom nivou.

2. Upravljanje predmetom

Bez obzira na to da li je reč o državi kontinentalnog ili precedentnog pravnog sistema, za svaku istragu će biti od koristi takav pristup upravljanju predmetom istrage i istražnim spisom koji omogućuje da svi zaposleni jasno shvate ko je odgovoran za koje akcije i da proniknu u ključne aspekte samog predmeta.

Neki predmeti mogu biti jednostavni i direktni, sa svedocima i finansijskim dokazima koji su bez teškoća na raspolaganju. Drugi, međutim, mogu biti složeni, skupi i zahtevati veliki utrošak vremena. Da bi se efikasno upotreбили resursi i postigli uspešni rezultati, mora se delotvorno upravljati svim elementima i zaposlenima koji su angažovani u datom predmetu. Za timski rad na konkretnim slučajevima često je potrebna posebna stručnost u pogledu korišćenja istražnih tehnika koje se mogu kretati u širokom dijapazonu, od finansijskih revizija do primene specijalnih istražnih mera (SIM). U složenim istragama mogu biti formirani timovi kojima će biti povereni zadaci u vezi sa određenim pojedincima koji su meta istrage, ili koji će se isključivo usredsrediti na individualne aspekte predmeta. Jedna grupa islednika može biti angažovana na analizi i praćenju finansijskih računa, i, na primer, materijalne dobiti, dok druga grupa islednika može ispitivati svedoke ili voditi nadzor nad osumnjičenima.

Sve te funkcije treba da se odvijaju u skladu sa utvrđenom strategijom i treba da budu koordinisane pod nadzorom tužioca i „glavnog“ islednika koji redovno i često treba da dobija informacije o napretku istrage od ostalih islednika.

Od najvećeg značaja može biti utvrđivanje tačnog redosleda akcija. Saslušavanje svedoka i vođenje operacija traženja i zaplene nose sobom rizik da se i nehotično otkrije da postoji istraga i da se, makar u izvesnoj meri, otkrije njena svrha. Stoga te akcije ne treba preduzimati sve dok prethodno ne budu sprovedene ostale mere koje će biti delotvorne samo ako onaj koji je meta operacije ne bude upozoren na nju. S druge strane, takvi postupci mogu postati hitni ako se ispostavi da bi dokazi mogli biti uništeni ili da bi nezakonito ostvarena dobit mogla biti izmeštena iz date jurisdikcije.

Za koordinaciju su potrebni stručni i dobro informisani viši islednici. Upravljanje istragom mora biti fleksibilno i moraju se uzeti u obzir sve informacije, kako pristižu i akumuliraju se. Islednici razvijaju teorije o tome šta neka pojedinačna informacija može da znači i kako se razni delovi informacija mogu spojiti u celinu, ali se može dogoditi da te teorije treba usavršavati kako istraga napreduje. Islednici uvek moraju biti otvoreni i za druge mogućnosti ako se pojavi neki novi dokaz koji nije konzistentan sa dotad važećom teorijom. Kroz istrage, posebno one koje se bave finansijskom problematikom, često se iznenadno otkriju i dokazi za neka druga krivična dela za koja ranije nisu postojali osnovi sumnje (npr. pranje novca, organizovani kriminal itd.).

Kako istraga napreduje, informacije koje se pribavljaju treba hitno stavljati na raspolaganje onima kojima su one možda potrebne. Sve informacije treba sačuvati u formatu koji omogućuje unakrsno ispitivanje i poređenje i koji je brzo dostupan, pa se može prema potrebi razgledati kako bi se uspostavila veza s drugim relevantnim informacijama.

Svaku informaciju treba sagledati sa stanovišta njene relativne pouzdanosti, osetljivosti i poverljivosti. Procena treba da bude neposredno vezana za samu informaciju, budući da onima koji s datom informacijom nisu upoznati ne mora biti odmah očigledan stepen njene osetljivosti.

3. Korišćenje „višeg policijskog islednika“ kao nekoga ko predvodi policiju

Potrebno je imenovati višeg islednika koji će odgovarati tužiocu i saradivati s njim u krivičnoj istrazi. Ta uloga je važna bez obzira na to da li tužilac neposredno rukovodi istragom ili je nadzire. Zajedno s tužiocem, taj policijski islednik treba da utvrdi linije istrage koje su značajne za celokupan istražni proces kako bi obezbedio da istraga ostane usredsređena na glavna pitanja. Posebno je važno da potencijalni finansijski aspekti ne budu zanemareni u široj antikorupcijskoj istrazi.

Viši islednik treba da bude zadužen, zajedno sa tužiocem, za razvoj različitih strategija kao podrške opštim ciljevima istrage. Te strategije treba da obuhvate sledeće:

- Obaveštajna strategija;
- Strategija finansijske istrage;
- Strategija potrage;
- Strategija postupanja prema žrtvi i svedocima;
- Strategija primene specijalnih istražnih mera (SIM);
- Strategija prema osumnjičenom;
- Strategija prema zajednici;
- Strategija prema medijima.

4. Reaktivne istrage i uzimanje iskaza svedoka

Reaktivne istrage, posebno kada je reč o istragama krivičnih dela iz oblasti korupcije (npr. korupcija kod sklapanja ugovora, javnih nabavki itd.), često se oslanjaju na forenzičko računovodstvo, ulaženje u trag imovini i finansijske istrage.

Međutim, u svakom predmetu koji spada u oblast korupcije jedan od najuverljivijih iskaza svedoka, ali istovremeno i jedan od najopasnijih iskaza svedoka za sve strane, jeste iskaz pojedinca insajdera u korumpiranom preduzeću, takozvanog uzbunjivača ili lica koje je ranije pripadalo toj korumpiranoj kriminalnoj mreži. U mnogim jurisdikcijama postoji poseban zakonski okvir za „uzbunjivače“ da bi se obezbedila neophodna jemstva svima onima koji se odluče da objave svoja saznanja. Kada je reč o dokazima „uzbunjivača“, rizik je očigledan. Međutim, još je većim rizikom izložen dokazni materijal kriminalca koji je učestvovao u krivičnom delu, odnosno pojedinca koji je pripadnik korumpirane kriminalne mreže. Tu se zabrinutost prvenstveno svodi na ono što bi moglo ukazati na podsticanje na izvršenje krivičnog dela i na pitanje kredibiliteta svedoka, ali se tada sve odvija u kontekstu sasvim moguće neposredne opasnosti za život, manipulisanja procesom i, veoma često, dosijea tog svedoka koji je pun potvrda o sadašnjoj i pređašnjoj sklonosti ka kriminalu i drugog sličnog „prtljaga“.

Priroda koruptivnih transakcija često je takva da su tradicionalno reaktivne istražne mere ili opterećene teškoćama ili su jednostavno neprimerene. Ponuda ili traženje mita u vidu novca ili nekih drugih povlastica često se dogovara u četiri oka između dveju strana, tako da ne postoje nezavisni svedoci; stoga je jedini dokaz koji se može dobiti onaj dokaz koji je voljan da pruži svedok koji se za to odluči, na primer, stranka od koje je mito tražio neki zvaničnik koji je nepouzdan ili korumpiran.

S druge strane, mogu postojati okolnosti u kojima je reaktivna istraga, možda uz korišćenje „uzbunjivača“ ili uz svedočenje zaštićenog svedoka, jedini odgovarajući put.

Tužiocu treba da razviju strategiju za razgovor sa takvim svedocima i za uzimanje podataka od njih. Uzimanje iskaza od svedoka može biti veoma značajna komponenta svake istrage, i tužilac i vodeći islednik dužni su da obezbede da se takvi dokazi ne izgube. Postoje različiti modeli delotvornog ispitivanja svedoka i Srbija bi trebalo da razvije onaj model koji će biti najprimereniji njen-

im potrebama. Međutim, jedan posebno koristan i indikativan standard jeste model PEACE, akronim nastao od prvih slova sledećih (engleskih) reči:

- P – Planiranje i priprema (*Planning and preparation*).
- E – Angažovanje i objašnjenje (*Engage and explain*).
- A – Razjašnjenje računa (*Account clarification and challenge*).
- C – Zatvaranje (*Closure*).
- E – Evaluacija (*Evaluation*).

Da bi bili efikasni, oni koji uzimaju iskaz moraju biti u stanju da:

- Planiraju razgovor tako što će brižljivo prikupiti sve činjenice;
- Uspostave odnos poverenja s licima koja saslušavaju;
- Stvarno slušaju;
- U pravom trenutku ispitaju sve u vezi s računom.

Ostala pitanja koja treba razmotriti obuhvataju sledeće:

- Zaštitu svedoka;
- Upravljanje neodlučnim svedocima;
- Dobrobit svedoka i podrška svedocima.

5. Proaktivne istrage

Od kraja devedesetih godina XX veka mnoge jurisdikcije priznaju proaktivni pristup zasnovan na vrednosti obaveštajnih podataka, što može obuhvatiti i korišćenje prikrivenih metodologija kao načina za postizanje napretka u istrazi.

Od obaveštajnih podataka do dokaza

Praktično u svakom krivičnom delu iz oblasti privrednog kriminala, organizovanog kriminala ili korupcije postoji predistražna faza u kojoj se prikupljaju obaveštajni ili klasični podaci, koji se potom analiziraju i razrađuju. Taj proces može biti jednostavan ili složen, ali je u svakom slučaju neizbežan. Stoga je posebno za tužioce važno da imaju na umu sledeće:

- Ono što počne kao obaveštajni podatak možda će biti potrebno da se pribavi u dokaznom obliku (bilo u tom trenutku, bilo u nekoj docnijoj fazi, zavisno od jurisdikcije i od procesnih pravila o tome kada se može pristupiti prikupljanju dokaza);
- Dokazi koji na taj način budu pribavljeni po svojoj prilici će biti posredni;
- Primena SIM, bilo tokom predistražne/obaveštajne faze ili pošto je otvoren krivični predmet, mora imati uporište u zakonu, mora se odvijati uz odgovarajuće ovlašćenje i mora biti i potrebna i srazmerna (za bliže objašnjenje, videti zasebni prilog).

Takvi obaveštajni ili klasični podaci zbog kojih je možda potrebno otvoriti istragu mogu poticati iz čitavog niza izvora, uključujući sledeće:

- Tekuću krivičnu istragu;
- Deo finansijske istrage posle izricanja osuđujuće krivične presude;
- Izveštaj o sumnjivoj aktivnosti;
- Dolazeći zahtev za međunarodnu pravnu pomoć;
- Ljude;
- Proizvod/snimak dobijen nadziranjem/presretanjem komunikacija;
- Izradu finansijskog profila (katastar, finansijske institucije, službe za slanje komunalnih i telefonskih računa);

- Naloga za praćenje računa ili slična rešenja (kojima se zahteva od banaka itd. da dostave detalje o konkretnim transakcijama u određenom periodu; sve se to može odvijati i u realnom vremenu);
- Naloga za dostavljanje informacija o klijentima.

Posebna pitanja u vezi s prelaskom iz obaveštajnih podataka u dokaze

U većini jurisdikcija u kojima vlada sistem kontinentalnog prava, uključujući Srbiju, tužilac je taj koji odlučuje kada će biti otvorena istraga. Međutim, treba brižljivo razmotriti pitanje koji je to materijal koji je podeljen s tužiocem u trenutku podnošenja zahteva za pokretanje krivične istrage. Bilo koji materijal koji u tom trenutku na samom početku nije dostavljen tužiocu može kasnije prouzrokovati teškoće u vezi sa obelodanjivanjem materijala.

Pokušaćemo da ovde ponudimo praktične smernice za tužioce ili sudije i ukažemo na neka razmišljanja kojima bi trebalo da se posvete oni koji su zaduženi za sprovođenje istrage (tužioc/i islednici) pre nego što istraga započne:

- (a) Da li ste uvereni da informacija može opravdati početak istrage?
- (b) Da li ta informacija predstavlja jedinstveni obaveštajni trag ili je potkrepljena drugim obaveštajnim podacima? Iako se prihvata mogućnost da istraga može biti započeta na temelju postojanja jednog jedinog obaveštajnog traga, mnogo je bolje ako je moguće identifikovati i druge informacije koje će potkrepiti tu polaznu informaciju.
- (c) Da li ste uvereni da je informacija autentična, da nije glasina ili zlonamerna greška izvora informacija?
- (d) Gde je ta obaveštajna informacija evidentirana: da li je smesta dostupna istražiteljima i tužiocu?
- (e) Da li postoji potreba da se dalje razrađuje ta obaveštajna informacija pre nego što se razmotri mogućnost angažovanja drugih resursa?
- (f) Koji resursi i koji tip resursa će biti potrebni za sprovođenje istrage i da li su ti resursi smesta dostupni (ovo obuhvata i finansijske razloge)?
- (g) Koji obaveštajni podaci/informacije su podeljeni s tužiocem kada tražite da započne predistražni ili istražni postupak?
- (h) Da li je preduzeta bilo kakva policijska aktivnost pre nego što je tužilac pristao na otpočinjanje predistražnih radnji? Ako je odgovor potvrđan, koje su informacije dostavljene na samom početku?

Sa dokaznog stanovišta, kada se gradi predmet, treba tačno da se naznači trenutak u kome je istraga započeta i posebno da se ukaže na to koje su informacije/obaveštajni podaci u tom trenutku bili dostupni. U sve većoj meri dešava se da advokati odbrane ispituju šta je to o čemu je moguće govoriti kao o „nosiocu istrage”, tj. kakav je bio pristup materijalu i kakav je bio nadzor nad materijalom koji vam je bio dostupan u trenutku kada ste doneli odluku o počinjanju istrage. To je naročito slučaj u onim predmetima u kojima se docnije ispostavi da su dokazi protiv pojedinca bili veoma jaki. Advokati odbrane će često primeniti taktiku kojom će pokušati da podriju početne istražne aktivnosti; ako uspeju u tome, onda mogu da bace sumnju i na čvrste dokaze.

SPECIJALNE ISTRAŽNE MERE (SIM)⁵⁹

Uvod

Krivične istrage o navodima o teškom organizovanom kriminalu, korupciji ili privrednom kriminalu tradicionalno su bile reaktivne po svojoj prirodi, a krivična dela su istraživana tek pošto su učinjena. Uobičajeno je da takve istrage podrazumevaju prikupljanje činjeničnih dokaza od svedoka, oduzimanje dokaznih predmeta i sredstava kojima je delo izvršeno i sredstava proisteklih iz dela, kao i sastavljanje materijalnih dokaza, kao što su finansijski ili drugi izveštaji, u jedinstvenu celinu.

Takve istrage su, u celini gledano, delotvorne onda kada, na primer, postoje pouzdani svedoci koji su u stanju da pruže uverljive dokaze ili kada je osumnjičeni/optuženi spreman da saraduje s vlastima i da razotkrije svoje saučesnike-kriminalce i svedoči protiv njih, ili kada postoji detaljan „trag na papiru“ finansijskih transakcija.

Međutim, kako priroda teškog organizovanog kriminala, korupcije i mnogobrojnih vrsta privrednog kriminala postaje sve složenija i savršenija, tako je sve manje verovatno da će postojati neki nezavisni svedok transakcije ili samog krivičnog dela, a oni koji su umešani veoma često nisu voljni da „raskinu veze sa starom družinom“ ne bi li pomogli tužiocu (ili, čak i da jesu spremni za to, ne deluju verodostojno). Povrh toga, sva je prilika da raspoloživa dokumentacija nije dovoljna da bi poslužila kao osnova tužiocu za građenje slučaja.

Od reaktivne do proaktivne istrage: sve veća važnost SIM

Iz svih gore navedenih razloga, s obzirom na rastuću sposobnost policije da prikuplja i analizira obaveštajne podatke, u sve širem spektru jurisdikcija sve se češće koriste proaktivne istrage za borbu protiv teškog kriminala i finansijski nezakonitog ponašanja. Kao što samo ime kaže, proaktivna istraga pruža isledniku mogućnost da otkrije i presretne osumnjičene u vreme kada se odvija njihova kriminalna radnja; pored toga, proaktivna istraga može uroditi pribavljanjem dokaza pomoću kojih je moguće posvedočiti da postoji „istorijsko“ krivično delo.

Sama priroda proaktivne istrage znači da ona obično podrazumeva primenu prikrivenih, intruzivnih, tj. nametljivih tehnika. Takav pristup nije nikakva novina; širom Evrope sve je izraženije oslanjanje na otkrivanje pomoću obaveštajnih podataka, kao i primena odgovarajućih tehnika onda kada, na primer, nije moguće prikupiti dokaze o radnjama čvrsto povezane organizovane kriminalne grupe ili tamo gde se sumnja na podmićivanje u uskoj i hermetički zatvorenoj komercijalnoj sferi, tako da prikrivena sredstva (dokle god njihova primena može biti opravdana) mogu pružiti jedinu mogućnost za napredovanje istrage.

Sudovi u većini evropskih zemalja priznaju potrebu da policijske službe primenjuju prikrivene i, veoma često, nametljive istražne tehnike. U podjednako meri sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP) prihvata da je, pošto su kriminalci sve usavršeniji, bila očigledna potreba da se razvijaju i prilagođavaju metode za otkrivanje i istragu krivičnih dela da se ne bi izgubila trka s kriminalom. Slično tome, s obzirom na brz razvoj tehnologije koji je omogućio pojavu mnoštva novih načina za izvršenje krivičnih dela (u Evropi i drugde), promenila se i preokrenula sama priroda policijskog rada i otkrivanje kriminala, u tom smislu da se sve veći naglasak stavlja na proaktivnu istragu zasnovanu na obaveštajnim podacima, koja obuhvata i korišćenje „doušnika“ (ili: „izvora“), prikrivenih islednika i ostalih prikrivenih tehnika, kao što su nadzor, presretanje komu-

⁵⁹ Ovaj tekst je sažetak ključnih načela primene specijalnih istražnih mera (SIM). Podroban tehnički referat već je objavljen u sklopu Projekta CAR.

nikacije i kontrolisane isporuke. Drugačije rečeno, u samoj žiži takvog otkrivanja i istrage nalaze se tehnike i metode koji se često zbirno nazivaju „specijalne istražne mere“ (u daljem tekstu: SIM).

Šta su „specijalne istražne mere“

SIM su one mere, odnosno sredstva ili tehnike, koje se koriste za prikupljanje dokaza i/ili obavestajnih i drugih podataka na takav način (tj. prikriveno) da lica koja su predmet istrage ne budu upozorena na to. Neminovno je da će njihova primena podrazumevati kršenje prava na zaštitu privatnog života, što će morati da opravdaju oni koji sprovode operaciju / izdaju dozvolu za njeno sprovođenje.

Po samoj svojoj prirodi, te mere su intruzivne (ponekad izuzetno intruzivne), pa stoga moraju da budu propisno uređene i smeju da se primenjuju samo saglasno kriterijumima koje je u svojoj sudskoj praksi ustanovio ESLJP. To su, konkretno, sledeći kriterijumi:

- zakonitost (kroz dostupne izvore prava);
- nužnost;
- srazmernost.

Isto tako, uvek mora postojati odgovarajući okvir za odobravanje primene mera i nadzor nad njihovom primenom.

SPECIJALNE ISTRAŽNE MERE I OKVIR EVROPSKE KONVENCIJE ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA I OSNOVNIH SLOBODA (EKLJP)

Relevantne su sledeće odredbe:

Članom 6 stav 1 Konvencije utvrđuje se da:

Svako, tokom odlučivanja o [...] krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, osnovanim na osnovu zakona.

Članom 8 je utvrđeno:

1. *Svako ima pravo na uvažavanje svog privatnog i porodičnog života, doma i pisane reči.*
2. *Javne vlasti neće se mešati u polaganje ovog prava, sem ako to nije u skladu sa zakonom i neophodno u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti, javne bezbednosti ili ekonomske dobrobiti zemlje, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih.*

Većina prikrivenih policijskih operacija koja obuhvata primenu SIM uključuje mešanje u prava pojedinca po osnovu člana 8 stav 1 (vidi, međutim, *Ludi v Switzerland*, dole); lica koja razmatraju mogućnost primene SIM / daju dozvolu za njihovu primenu, moraju sama sebi da postave pitanja koja, između ostalog, obuhvataju sledeće:

- Da li materija o kojoj je reč spada u polje dejstva člana 8?
- Ako je tako, da li je verovatno da će doći do mešanja državnih organa u to pravo?
- Ako je tako, da li je to „u skladu sa zakonom“?
- Ako je tako, da li se time teži legitimnom cilju, tj. jednom od onih ciljeva koji su navedeni u članu 8 stav 2?
- Ako je tako, da li je to neophodno, tj. da li mešanje o kome je reč odgovara akutnoj društvenoj potrebi i da li je srazmerno toj potrebi?

Pravo na privatnost koja je zajamčena u članu 8 nije apsolutno pravo, već je kvalifikovano, odnosno uslovljeno pravo. Mešanje u prava zaštićena članom 8 stav 1 neće predstavljati kršenje člana 8 ako je to mešanje:

1. u skladu sa zakonom;
2. preduzeto radi ostvarenja jednog ili više legitimnih ciljeva navedenih u članu 8 stav 2:
 - u interesu nacionalne bezbednosti;
 - u interesu javne bezbednosti;
 - u interesu ekonomske dobrobiti zemlje;
 - radi sprečavanja nereda ili kriminala;
 - radi zaštite zdravlja ili morala;
 - radi zaštite prava i sloboda drugih;
3. neophodno u demokratskom društvu.

U skladu sa zakonom

Sporna mera, tj. primena prikrivene tehnike, mora imati valjan osnov u domaćem zakonodavstvu. Mora postojati neko konkretno zakonsko pravilo ili režim kojim se dozvoljava čin koji predstavlja mešanje u pravo proisteklo iz člana 8 stav 1. Taj zakon mora biti dostupan licu (jednom ili više njih) koje je tom merom pogođeno – vidi *Silver v. United Kingdom (1983) 5 EHRR 347*.

Zakon mora biti u dovoljnoj meri jasno formulisan da se pojedincima na odgovarajući način ukaže na to u kakvim okolnostima i pod kojim uslovima javne vlasti imaju pravo da pribegnu prikrivenim metodima – vidi *Kopp v Switzerland (1998) 27 EHRR 91* i *Taylor-Sabori v. United Kingdom (2002) 36 EHRR 17*.

Zakon mora dovoljno jasno da ukaže na obim intervencije koja je vlastima dopuštena i način na koji mogu da sprovedu tu intervenciju da bi pojedinac (jedan ili više njih) koji je tom intervencijom pogođen uživao zaštitu od proizvoljne akcije. Mora da postoji nezavisni nadzor nad primenom prikrivenih metoda: *Malone v. United Kingdom (1984) 7 EHRR 14*.

U predmetu *Huvig v. France (1990) 12 EHRR 528*, ESLJP je zastupao stanovište da izraz „zakon” treba shvatiti u suštinskom, a ne u formalnom značenju. Iz tih razloga moguće je osloniti se i na precedentno pravo, ali ono mora biti u dovoljnoj meri jasno da bi pojedincu omogućilo da bude tačno upućen u razmere svojih zakonskih prava i obaveza. Kada je reč o prikrivenoj aktivnosti, pravila precedentnog prava moraju jasno definisati koje kategorije pojedinaca mogu biti meta takvih operacija, koji tip krivičnih dela može biti osnov za pokretanje takvih operacija, kolika je dopuštena dužina trajanja takvih operacija i u kojim okolnostima evidencija o takvim operacijama mora biti uništena.

ESLJP nerado zastupa stanovište da administrativne smernice pružaju odgovarajući zakonski osnov u smislu člana 8 stav 2; vidi *Malone v. United Kingdom* (gore navedeno). Kodeksi prakse izdati na osnovu prenetog ovlašćenja za utvrđivanje pravila ocenjeni su, međutim, kao saglasni s Konvencijom: *Barthold v. Germany (1985) 7 EHRR 383*.

Regulatorni režim koji je utvrđen mora pružiti jemstva zaštite od proizvoljne primene ovlašćenja koja se njime prenose. ESLJP je razmotrio predmete *Kruslin v. France* i *Huvig v France* kada je odlučivao u predmetu *Valenzuela Contreras v. Spain (1998) 28 EHRR 483*. U stavu 46(iv), u kontekstu presretanja, ESLJP je utvrdio sledeća minimalna jemstva koja moraju biti ustanovljena u propisu kojim se uređuje prikrivena aktivnost:

- definicija kategorija lica čiji telefoni mogu biti prisluškivani na osnovu sudskog rešenja;
- priroda krivičnih dela koja mogu poslužiti kao osnov za donošenje takvog rešenja;
- ograničenje dužine trajanja prisluškivanja telefona;
- postupak izrade zbirnih izveštaja koji sadrže presretnute komunikacije;
- mere predostrožnosti koje treba preduzeti da bi se snimci dostavili neoštećeni i u celosti za eventualnu inspekciju koju će sprovesti sudija i odbrana;

- okolnosti u kojima snimak može ili mora biti izbrisan ili trake uništene, posebno onda kada je optuženi oslobođen odlukom istražnog sudije ili odlukom suda.

Što je veća nezavisnost tela koja izdaju dozvole i preispituju primenu SIM, to je veća verovatnoća da će biti ocenjeno kako regulatorni režim ispunjava zahteve postavljene u članu 8 stav 2 Konvencije: u predmetu *Klass v. Germany (1978) 2 EHRR 214*, ESLJP je stao na stanovište da su parlamentarni nadzor i nezavisna revizija koju sprovede lice kvalifikovano za obavljanje sudijske dužnosti dovoljni da se ispune zahtevi iz člana 8 stav 2, ali je prokomentarisao da sudska kontrola pruža „najbolja jemstva nezavisnosti, nepristrasnosti i valjanog postupka“.

U predmetu *Funke v. France (1993) 16 EHRR 297*, ESLJP je stao na stanovište da ovlašćenja koja je regulatorni režim dao francuskoj carini pružaju carini isključivu nadležnost za određivanje brzine (ekspeditivnosti), dužine i obima pretresa, čime je bio prekršen član 8 Konvencije. Tom prilikom je rečeno da najozbiljniju manjkavost u svemu tome predstavlja nedostatak prethodne sudske dozvole za pretres. Stoga postoji verovatnoća da će se za situacije u kojima policija sama sebe ovlašćuje za preduzimanje intruzivnih oblika prikrivene aktivnosti u odsustvu bilo kakvog nezavisnog nadzora, ustanoviti da predstavljaju povredu člana 8 Konvencije.

Neophodno u demokratskom društvu

To znači da ograničenja ostvarivanja prava pojedinca iz člana 8 stav 1 Konvencije moraju:

- a) ispunjavati akutnu društvenu potrebu;
- b) biti preduzeta u nastojanju da se ostvari legitimni cilj [kako je to utvrđeno u članu 8 stav 2];
- c) mora postojati razuman odnos srazmernosti između [prikrivenih] sredstava koja se koriste i [legitimnog] cilja kome se teži. Drugačije rečeno, prikrivena aktivnost treba da bude ograničena samo na ono što je strogo neophodno da bi se ostvario traženi cilj.

Takođe moraju postojati odgovarajuća i delotvorna jemstva i pravni lekovi koji će štititi od zloupotreba takvih metoda.

Sem toga, svaka kvalifikacija prava pojedinca koja proističu iz člana 8 mora biti primenjena na način koji nije diskriminatoran.

Srazmernost

Sporna mera mora biti srazmerna onome što se nastoji ostvariti njenom primenom. Postoje izvesne oblasti privatnog života pojedinca koje su „privatnije“ od drugih, pa tu može biti traženo suštinskije opravdanje.

Srazmernost se ponekad opisuje kao načelo koje udahnjuje život standardima ljudskih prava. To načelo se odnosi na uspostavljanje pravične ravnoteže između zaštite prava pojedinca i interesa zajednice u celini. Ta ravnoteža se može postići samo ako su ograničenja prava pojedinca (član 8 stav 1) strogo srazmerna legitimnom cilju kome se teži, npr. sprečavanju kriminala. Ukratko rečeno, za procenu srazmernosti potrebno je uspostaviti ravnotežu između razmera intruzivnosti mešanja o kome je reč u pravo pojedinca na privatnost, i konkretne koristi koju to donosi za istragu ili preduzetu operaciju.

Činioci koje treba uzeti u obzir kada se odlučuje o tome da li je prikrivena mera srazmerna cilju kome se teži obuhvataju sledeće:

- da li su izneti relevantni i dovoljni razlozi za primenu te mere;
- da li je na raspolaganju bila neka u manjem stepenu restriktivna alternativna mera;
- da li je postojala izvesna mera procesne pravičnosti u postupku odlučivanja;
- da li postoje odgovarajući mehanizmi zaštite od zloupotreba;
- da li se ograničenjem o kome je reč uništava sama suština dotičnog prava po Konvenciji.

Dobar primer primene načela srazmernosti pružilo je Ujedinjeno Kraljevstvo u predmetu *R v. Khan (1997) AC 558*. U tom predmetu, Kan i njegov brat od strica pretreseni su na aerodromu u Mančesteru, pošto su sleteli u Veliku Britaniju iz Pakistana. Za Kanovog brata od strica utvrđeno je da se kod njega nalazi heroin u vrednosti od 100.000 funti. Kod Kana uopšte nije pronađena droga. On na saslušanju nije dao nijednu inkriminišuću izjavu i pušten je bez krivične prijave. Policija je posle toga postavila tajni uređaj za nadziranje napolju, na imanju za koje se znalo da optuženi posećuje.

Tim uređajem su snimljeni detalji razgovora tokom koga je optuženi sam sebe inkriminisao u pogledu uvoza znatne količine heroina. Postupajući sudija je dopustio da taj dokaz bude uvršten u dokazni materijal uprkos načinu na koji je pribavljen, pozivajući se na to da je ovlašćenje za korišćenje uređaja za prisluškivanje bilo pribavljeno u skladu sa Smernicama iz 1984. godine, kao i da se u datom predmetu radi o istrazi teških krivičnih dela u kojoj normalni metodi nadzora nisu praktični, a upotreba takvog uređaja može dovesti do hapšenja i osuđujuće presude. Optuženi je posle ove odluke suda promenio svoj iskaz i priznao je krivicu, ali je potom podneo žalbu na presudu.

Apelacioni sud je potvrdio presudu, a Dom lordova je prihvatio zaključke Apelacionog suda. Dom lordova je naglasio da će značaj svakog kršenja relevantnog zakona ili prava po Konvenciji biti standardno utvrđivan na osnovu posledica koje ima po pravičnost postupka, a ne na osnovu nezakonite primene ili bilo kakve druge neregularnosti.

Kan je uputio predstavku za ESLJP. Sud u Strazburu je presudio da je primenom prikrivenog uređaja bio prekršen član 8 stav 1. Mešanje u pravo optuženoga na privatnost nije se moglo opravdati po članu 8 stav 2 budući da odsustvo zakonskog okvira za takav nadzor znači da primena tog sredstva ne može biti „u skladu sa zakonom”. Indikativno je, međutim, da je ESLJP presudio da time što su dokazi koji su pribavljeni kršenjem prava po Konvenciji prihvaćeni u sudskom postupku sam postupak nije postao automatski nepravičan što bi značilo da je prekršen član 6, čak ni u situaciji u kojoj je, kao u tom predmetu, to praktično bio jedini dokaz protiv optuženog.

Na tragu predmeta Kan, u predmetu *Armstrong v. United Kingdom (2002) 36 EHRR 30*, ESLJP je jednoglasno zaključio da je primena prikrivenog uređaja za audio-nadzor koja je odobrena u skladu sa istim onim Smernicama iz 1984. godine predstavljala povredu člana 8 budući da nije bila u skladu sa zakonom, zato što nije postojao zakonski režim kojim bi se uredila upotreba takvih uređaja.

Odgovornost

U predmetu *Klass v. Germany* (gore navedenom), ESLJP je primetio da moraju postojati odgovarajući i delotvorni mehanizmi zaštite od zloupotrebe prikrivenih ovlašćenja. Iako to nije zahtev koji se postavlja u članu 8, bilo bi poželjno da mehanizam nadzora bude u rukama sudije.

Dejstvo kršenja člana 8

ESLJP je jasno stavio do znanja da nije nužno zahtev pravičnog suđenja da dokazi koji su pribavljeni nezakonitom prikrivenom operacijom budu isključeni iz postupka, ili da postupak bude obustavljen.

Predmet *Schenck v. Switzerland (1988) 13 EHRR 242*: tužilaštvo se oslonilo na dokaze sa traka na kojima su snimljeni telefonski razgovori, ali su ti snimci bili pribavljeni na nezakonit način. ESLJP je proglasio da pravila o prihvatljivosti dokaza „prvenstveno predstavljaju pitanje koje treba urediti u sklopu unutrašnjeg pravnog poretka”, kao i da je zadatak suda da utvrdi da li je suđenje u celini bilo pravično. Optuženi je imao mogućnost da ospori autentičnost snimaka, ali ti snimci nisu bili jedini dokazi na kojima se osuđujuća presuda zasnivala.

Predmet *Allan v. United Kingdom* (2002) 36 EHRR 30: na suđenju licu A. za ubistvo, tužilaštvo se oslonilo na tajno snimljene razgovore u ćeliji između A. i suoptuženog, u odnosu na druga krivična dela, kao i na razgovore između A. i njegove devojke koji su tajno snimljeni u zatvorskoj prostoriji za posete. Prihvaćeno je da to predstavlja kršenje prava koja A. uživa prema članu 8 Evropske konvencije budući da (u to vreme) nije postojao zakonski okvir za takvu prikrivenu aktivnost, pa sama radnja nije ni mogla biti „u skladu sa zakonom”. Ipak, ESLJP je ustanovio da time što je na suđenju korišćen tajno snimljeni materijal nije bilo povređeno pravo A. na pravično suđenje shodno članu 6 Evropske konvencije. I na samom suđenju i u žalbenom postupku, A. je imao priliku da ospori pouzdanost i značaj dokaza o kojima je reč. [ESLJP je, međutim, presudio da je pravo A. na pravično suđenje bilo povređeno time što je u dokazni materijal uvršteno navodno priznanje koje je iz njega „izvukao” policijski doušnik, koji je tom prilikom postupao prema uputstvima policije.]

Kada policija pribegne prikrivenom prikupljanju podataka o nekom pojedincu, to ne predstavlja uvek kršenje člana 8 stav 1, a ako nije reč o kršenju Konvencije, onda, razume se, nema potrebe da se otvara pitanje da li postoji opravdan osnov za to kršenje. Tako je u predmetu *Ludi v. Switzerland* (1992) 15 EHRR 173, ESLJP odbio da ustanovi da li je korišćenje prikrivenog islednika povredilo prava podnosioca predstave po osnovu člana 8, budući da je on bio osumnjičen za pripadništvo jednoj većoj grupi krijumčara opojnih droga kod koje je pronađeno pet kilograma kokaina i „stoga je morao biti svestan da se upustio u krivično delo [...] te je, samim tim, bio izložen mogućnosti da se suoči s prikrivenim islednikom čiji će zadatak u suštini biti da ga razotkrije”. U tom slučaju operacija krijumčarenja droge je već bila u toku kada je prikriveni islednik stupio na scenu, tako da činjenica da su u postupku bili prihvaćeni dokazi koji su u sklopu te operacije prikupljeni nije ni na koji način predstavljala kršenje člana 6 EKLJP.

RELEVANTNI PREDMETI ESLJP

Može se videti da države, povremeno, još uvek nemaju osnov u svom unutrašnjem pravnom poretku za primenu SIM i da, čak i tamo gde postoji pravni okvir, subjekti odlučivanja i oni koji daju dozvole za preduzimanje takvih operacija moraju biti na oprezu kako bi osigurali da odluke koje donose u pogledu neophodnosti i srazmernosti budu sasvim konkretno vezane za slučajeve o kojima je reč, da istovremeno budu detaljno i precizno obrazložene i da budu stalno podvrgavane preispitivanju tokom primene tih sredstava.

Odluke ESLJP u vezi sa SIM:

- a) Predmet *Drakšas v. Lithuania* (Predstavka br. 36662/04)
- b) Predmet *Hadzhiev v. Bulgaria* (Predstavka br. 22373/04)
- c) Predmet *Robathin v. Austria* (Predstavka br. 30457/06)
- d) Predmet *Sefilyan v. Armenia* (Predstavka br. 22491/08)
- e) Predmet *Shuvalov v. Estonia* (Predstavke br. 39820/08 i 14942/09)
- f) Predmet *Veselov and others v. Russia* (Predstavke br. 23200/10, 24009/07 i 556/10)
- g) *Bykov v. Russia* ([GC], br. 4378/02, 10. mart 2009.)
- h) *Uzun v. Germany*, br. 35623/05 (2010.)
- i) *Wieser and Bicos Beteiligungen GmbH v. Austria*, br. 74336/01, ECHR 2007-IV
- j) *Köpke v. Germany* ([dec.], br. 420/07, 5. oktobar 2010.)

PRIMENA SIM I OSETLJIVI/POVERLJIVI MATERIJAL

Za većinu evropskih zemalja u slučajevima koji se odnose na primenu SIM (i na unutrašnjem planu i u odnosu na zahteve za međunarodnu pravnu pomoć) ključno pitanje se svodi na obelodanjivanje osetljivog ili poverljivog materijala strankama u krivičnom predmetu. Tokom slučaja u kome se primenjuju SIM, postoji verovatnoća da će se pojaviti barem sledeće kategorije osetljivog materijala:

- Obaveštajni podaci koji pružaju osnov i obrazloženje za primenu SIM;
- Metodološke i tehničke informacije koje se tiču primenjenih tehničkih kapaciteta;
- Obaveštajni podaci pribavljeni zahvaljujući primeni SIM;
- Postojeći obaveštajni podaci koji se, na primer, odnose na angažovane izvore;
- Obaveštajni podaci dobijeni od drugih službi (na nacionalnom i/ili međunarodnom planu).

Pitanja koja se tiču obelodanjivanja informacija posebno su važna za pravo na pravično suđenje po osnovu člana 6 stav 1 Konvencije. U suštini, tim članom je utvrđena potreba da odbrana bude potpuno obaveštena o predmetu koji se vodi protiv određenog lica i da se tom licu omogući „celovita i robusna“ odbrana. Zato u sklopu postupka, optuženom moraju biti predloženi dokazi koje tužilaštvo nastoji da izvede tokom suđenja i mora mu biti predložen sav relevantni materijal do kojeg se došlo istragom, ali na koji tužilaštvo ne namerava da se osloni u zastupanju tužbe.

Ovde su različite pozicije država precedentnog i država kontinentalnog prava, kao i pozicije tužilaca/sudija, naročito u odnosu na zahteve za međunarodnu pravnu pomoć (dolazeću i odlazeću) i kada je reč o bilo kakvim zajedničkim istragama.

Države kontinentalnog prava

Tradicionalni pristup kontinentalnog prava svodi se na to da će svaki materijal koji je prikupljen u sklopu istražnog spisa biti obelodanjen strankama u predmetu (tužilaštvu, odbrani i građanskoj stranci [tamo gde je to primenljivo]) i da se pritom neće praviti razlika između dokaza za koje tužilaštvo tvrdi da potkrepljuju optužnicu i drugog materijala koji bi mogao potkrepiti ili tvrdnje odbrane ili dovesti do toga da se obustavi rad na predmetu. Takvo obelodanjivanje u jurisdikcijama kontinentalnih pravnih sistema obično podleže mogućnosti da se izuzme ili ukloni osetljivi materijal pre nego što se predoči odbrani. Odluku o tome obično donosi istražni sudija.

Pored toga, može takođe postojati određeni materijal, obično su to obaveštajni podaci, koji je prikupljen pre nego što je istražni spis zvanično formiran. U nekim državama kontinentalnog pravnog sistema takav materijal ostaje poverljiv; u drugim, on može da bude obelodanjen strankama ako postane relevantan za pitanje o kome se u datom predmetu odlučuje (kao što je osnov za primenu neke specijalne istražne tehnike).

Države precedentnog prava

U državama precedentnog pravnog sistema dokazi na koje tužilaštvo namerava da se pozove kao na prihvatljive dokaze da bi potkrepilo tužbu koju zastupa, smatraju se delom predmeta (takozvani „upotrebljeni materijal“) i moraju biti stavljeni na raspolaganje odbrani, bilo tako što će izvršiti uvid u taj materijal ili tako što će joj on biti dostavljen, zavisno od prirode i težine krivičnog dela za koje se optuženi tereti.

Međutim, pored toga, postoji i materijal koji prikupe istražitelji (u domaćim okvirima i, sve češće, iz inostranstva) koji nije deo predmeta koji tužilaštvo namerava da predoči sudu na suđenju. Takav materijal obično se označava kao „neupotrebljeni materijal“ (to može obuhvatiti predmete koji sadrže osetljive informacije, pa je moguće na osnovu toga pozvati se na imunitet od javnog interesa).

U pravnom sistemu precedentnog prava takav materijal mora biti obelodanjen odbrani ukoliko je „relevantan”. Test relevantnosti odnosi se na to da li se taj materijal može smatrati, u sklopu razumne procene tužilaštva, (1) relevantnim ili verovatno relevantnim za neko pitanje u datom predmetu, (2) materijalom koji otvara ili može da otvori neko novo pitanje čije postojanje nije očigledno na osnovu dokaza koje je tužilaštvo predložilo ili (3) materijalom koji pruža stvarne, a ne prividne izgleda da posluži kao putokaz za dokaze koji spadaju pod (1) ili (2).

SRPSKI PRAVNI OKVIR ZA PRIMENU SIM

U Srbiji je okvir za primenu SIM sadržan u Zakoniku o krivičnom postupku od 26. septembra 2011. (novi ZKP) i specijalna istražna sredstva mogu biti primenjena samo u odnosu na krivična dela koja su pobrojana u tom zakoniku.

O ČEMU PRAKTIČNO TREBA DA RAZMIŠLJAJU TUŽIOCI I SUDIJE

Prvo pitanje koje tužilac/sudija treba da postavi jeste da li je data mera u skladu sa zakonom. U smislu EKLJP, mora postojati:

- (I) zakonski osnov za primenu SIM;
- (II) dozvola koju je izdao nadležni organ koji je u dovoljnoj meri nezavisan;
- (III) sama primena SIM mora biti i neophodna i srazmerna (član 161, stavovi 1 i 2 ZKP Republike Srbije iz 2011. godine bavi se u izvesnoj meri neophodnošću i srazmernošću^{60*}).

Na taj način tužilac ili policijski zvaničnik, kada razmišlja o primeni prikrivene taktike, uvek na početku procesa treba da se pozabavi sledećim pitanjima:

- Šta želi da uradi?
- Zašto želi to da uradi?
- Kako predlaže da se to uradi?
- Koliko dugo predlaže da se to radi?
- Kakav uticaj će to imati na pojedince, uključujući one pojedince koji nisu meta predložene aktivnosti?
- Šta namerava da uradi s proizvodom (drugačije rečeno, sa onim što vidi/čuje/evidentira)?

Međutim, vredni pomenuti da tužioc i sudije u nizu evropskih zemalja pogrešno veruju kako je potrebna dozvola za sve što je prikriveno. To nije tačno. Ako prikrivena aktivnost ne predstavlja mešanje u pravo pojedinca na zaštitu privatnosti (što znači da nije nezakonita u smislu kršenja člana 8 stav 1) i ako je u skladu sa ustavom date države, nema potrebe da se za nju utvrđuje zakonski osnov u ustavu (pod pretpostavkom da ta mera, u svakom slučaju, ne predstavlja kršenje nekog ustavnog prava), niti da (pribavljanjem dozvole) za nju budu ispunjeni kriterijumi iz člana 8 stav 2 Konvencije.

Prema tome, kada se planira ili kada se *ex post facto* presuđuje o primeni bilo koje tajne mere, mora se imati na umu da prava pojedinca moraju biti očuvana i da su jedina kršenja tih prava koja mogu biti dozvoljena ona kršenja koja su zakonita, koja se mogu opravdati i za koja postoji dozvola.

60 * U ZKP se koristi izraz *posebne dokazne radnje* (prim. prev.).

Ključne tačke:

(1) SIM uvek treba razmatrati kao poslednju, a ne kao prvu meru koja će se preduzeti.

(2) Kad god se razmatra primena bilo koje mere koja podrazumeva intruzivnost, uvek treba postaviti sledeće pitanje: „Da li sam u stanju da tražene obaveštajne/dokazne podatke pribavim na drugi, u manjoj meri intruzivan način?”

Zaista, to pitanje ne treba da se svodi samo na to da li su prikrivene/intruzivne mere potrebne ili nisu potrebne, već, ako jesu potrebne, šta je onaj minimalni i srazmerni stepen intruzivnosti koji će poslužiti da se zadovolje potrebe istrage? U tom smislu, ekspert je naglasio da, ukratko rečeno, pravnici-praktičari treba da razmotre mogućnost korišćenja pristupa koji se menja prema okolnostima (*sliding scale*): na primer, ako treba da se koristi prislusni uređaj, onda oni koji odobravaju upotrebu tog uređaja treba da razmotre da li je neophodno i srazmerno primeniti ga u svim prostorijama ili samo u određenom ograničenom prostoru.

(3) Kada podnosite zahtev ili dajete odobrenje za primenu SIM, razmotrite sledeće:

- da li su izneti relevantni i dovoljni razlozi (uključujući i valjanu obaveštajnu osnovu) za primenu te mere;
- da li je na raspolaganju neka alternativna, u manjem stepenu restriktivna mera;
- da li je u procesu odlučivanja postojala odgovarajuća mera procesne pravičnosti;
- da li postoje adekvatni zaštitni mehanizmi koji sprečavaju zloupotrebu;
- da li se ograničenjem o kome je reč uništava sama suština relevantnog prava po EKLJP.

OCENJIVANJE DOKAZA: NEPOSREDNI I POSREDNI DOKAZI

I sudije i tužiocu dužni su da vrše ocenu dokaza. Tužiocu je potrebna analiza snage dokaza u nekoj stvari kada pokreće krivični postupak i utvrđuje koji je najprimereniji način da ceo predmet iznese na sudu. U isto vreme, da bi utvrdio sve činjenice i na temelju njih doneo presudu, sudija mora biti u stanju da odredi snagu i slabost dokaza koji su izneti pred sudom i da odluči šta je istinito, a šta je to što je samo verovatno.

Kada govorimo o neposrednim i posrednim metodima dokazivanja, moramo imati na umu razliku između neposrednih i posrednih (ili indirektnih) dokaza:

Neposredni dokazi su oni koji, ako se u njih veruje, dokazuju da postoji određena činjenica, a da za to nije potrebna nikakva pretpostavka ili zaključivanje. Drugačije rečeno, neposredni dokaz je dokaz kojim se utvrđuje određena činjenica, a da to ne zahteva od suda, odnosno tribunala da izvodi neki zaključak kako bi dokaz o kome je reč povezao s tom činjenicom.

Posredni dokazi odnose se na činjenicu ili pitanje ili niz činjenica odnosno pitanja koji nisu istovetni sa određenom činjenicom koju treba dokazati. Stranka koja nudi posredni dokaz tvrdi da je taj posredni dokaz, na temelju razuma i iskustva, tako tesno povezan sa činjenicom koju treba dokazati da se sama činjenica koju treba dokazati može izvesti iz tog posrednog (tj. indirektnog) dokaza. To znači da je za indirektno dokazivanje potrebno da sud, odnosno tribunal izvede određeni zaključak da bi mogao utvrditi neku činjenicu.

Na suđenju, bilo da je reč o zemlji kontinentalnog ili o zemlji precedentnog prava, dokazima se gradi i potkrepljuje određeni predmet, stvarno i hipotetički, da bi se utvrdilo šta se dogodilo i ko je za to odgovoran. Razume se, dokazni materijal može biti u raznim pojavnim oblicima i on se može kretati u širokom dijapazonu, od iskaza očevidaca, preko predmeta koji su „stvarni” dokazi, do isprava i drugih objekata. Međutim, kakva god da je vrsta ili oblik dokaza, on je po svom dejstvu ili posredni ili neposredni.

Većina pravnika, bilo da rade kao advokati, tužiocu ili sudije, ne susreće se s teškoćama kada treba da shvati i oceni neposredne dokaze; obično nije teško oceniti da li neki neposredni dokaz dokazuje ili ne dokazuje neku činjenicu neposredno. Na primer, ako svedok kao očevidac da iskaz u kome opisuje šta je video, čuo ili učinio, što je podložno oceni kredibiliteta i pouzdanosti tog svedoka, dejstvo tog dokaza, ako je istinit, sasvim je lako shvatiti.

Nasuprot tome, posredni dokazi izazivaju više teškoća. Razume se, takav dokaz ne ukazuje neposredno na određenu činjenicu; pre bi se moglo reći da se posredni dokaz mora koristiti kao delić nečega što bismo mogli opisati kao svojevrsnu slagalicu koju treba da rešimo da bismo izveli određeni zaključak; taj zaključak mora biti neizbežan i nedvosmislen. Zaključak je ono što povezuje posredni dokaz sa činjenicom koju stranka koja koristi ili izvodi taj dokaz pokušava da dokaže. Na primer, u nekom predmetu koji se odnosi na korupciju, isplaćeni novac se može opisati kao „provizija” ili „naknada, odnosno honorar”, ali to može biti „okrugli” procenat (na primer, pet posto) koji je plaćen pojedincu koji nema nikakvo stručno znanje u datoj oblasti, ali ima veze s jednom od stranaka ili s nekim ofšor bankovnim računom (možda čak preko ofšor kompanije) i u nekom trenutku sve je ukazivalo na to da je posao sasvim blizu ugovaranja; u takvim okolnostima, zaključak kome se nije moguće oteti mogao bi da glasi (zavisno od okolnosti i ostalih raspoloživih dokaza) da je ta uplata, u suštini, predstavljala mito.

Razume se, posredni dokazi se izvode u velikom broju i širokom dijapazonu krivičnih predmeta. Međutim, to je posebno važno u predmetima iz oblasti privrednog kriminala (podmićivanje itd.), gde uopšte nema ili ima veoma malo neposrednog dokaznog materijala kojim se može dokazati umešanost stranaka ili poreklo i/ili određene novčanih sredstava. U takvim slučajevima, ra-

zume se, često su upravo finansijski dokazi od ključnog značaja. Ponekad istražitelj može biti u stanju da uspostavi vezu između konkretnih finansijskih transakcija neposredno s krivičnim ponašanjem za čije postojanje se neko tereti; međutim, čak i onda kada finansijske transakcije nije moguće dovesti u neposrednu vezu, dokazi o kretanju novca/dobara, ili kupovini, ili gotovinskim poslovnim transakcijama mogu, sami po sebi ili u vezi s drugim dokazima, poslužiti kao osnov za izvođenje zaključka o tome da su novčana sredstva ili dobra o kojima je reč proistekla iz mita ili nezakonito stečene koristi ili su sama po sebi mito ili takva nezakonita korist.

Posredni dokazi zahtevaju od suda ili tribunala da preduzme i dodatni korak u svojoj analizi. Ako to učini, on će, u nekim slučajevima, ustanoviti da indirektni dokaz može u procesnom smislu imati veću dokaznu vrednost od direktnog dokaza. Kada se ocenjuju ili odmeravaju posredni dokazi, mora se doneti odluka o tome da li je zaključak za koji se od suda ili tribunala traži da izvede jedini razuman zaključak do koga je moguće doći. U krivičnom predmetu sud ili tribunal će morati sam sebi da postavi pitanje da li je zaključak na čije ga izvođenje pozivaju, u suštini, neizbežan zaključak.

Opšte smernice za ocenu

Sudije i tužiocima često nalaze za shodno da prihvate sledeći pristup kada ocenjuju svedoka u nekom predmetu:

- Početi od nespornih činjenica koje prihvataju obe strane u postupku;
- Dodati tim činjenicama druge činjenice koje deluju kao vrlo verovatno istinite;
- Sagledati iskaz svakog svedoka, koliko je god to moguće, u odnosu na nesporne i vrlo verovatne činjenice. Ako je iskaz svedoka u bilo kom ozbiljnom aspektu nekonzistentan s nespornim ili vrlo verovatnim činjenicama ili ako je sam u sebi protivrečan, svedok će verovatno biti ocenjen kao nepouzdan;
- Kada svedok daje „živi” iskaz, ne treba pridavati preteran značaj njegovom ponašanju odnosno stavu. Ljudsko ponašanje može da prevари;
- U odnosu na svaki dokazni niz treba sagledati razmere u kojima se on može potkrepiti objektivno proverljivim informacijama;
- Treba se čuvati od nepotkrepljenih, intuitivnih reakcija u odnosu na bilo kog određenog svedoka.

Ovaj navedeni mini spisak predstavlja dobro polazište. Međutim, valjalo bi napomenuti da, iako treba biti oprezan i izbeći jednostavno oslanjanje na ponašanje, odnosno stav svedoka, činjenica je da ako se on pomno posmatra, pažljivo analiziraju njegovi odgovori i oceni njegovo ponašanje, ako se testiraju detaljnim ispitivanjem i unakrsnim ispitivanjem, takve analize i dalje mogu predstavljati jedan od najboljih pristupa za donošenje pouzdanih odluka u pogledu svedočenja.

Logika se ne sme ostaviti po strani kada se cene dokazi, ali sama logika nije dovoljna. Razume se, kada postoje neizbežne činjenice koje su u potpunoj suprotnosti sa svedočenjem svedoka koji deluje naizgled ubedljivo, logika će obično značiti da se pre opredeljujemo za neizbežne činjenice nego na iskaz tog svedoka, koliko god da je impresivna njegova pojava, iskaz ili ponašanje. Međutim, krivični predmeti, posebno predmeti koji se tiču korupcije i privrednog ili organizovanog kriminala, obično su predmeti koji se i svode na ponašanje, nameru, motiv i verodostojnost, kao i na isprave i finansijske izveštaje i dokumentaciju. Za sudije i tužioce odlučivanje u krivičnom predmetu ne svodi se samo na logiku već obuhvata širu ocenu ponekad veoma složenog spektra činjenica i razmatranja. Odluka koja se u takvim okolnostima donosi mora se, u izvesnoj meri, osloniti i na šire životno iskustvo, zdrav razum i razumevanje ponašanja.

Metodologija za ocenu dokaza: Jedan pristup

Godine 1997. australijski sudija Jang (*Young*) utvrdio je 14 opštih načela koja, po njegovom mišljenju, pomažu u oceni dokaza:⁶¹

- Verovatnije je da se dogodilo ono što deluje uobičajeno nego ono što deluje neuobičajeno;
- Svedok u čijem iskazu nema unutrašnjih protivrečnosti verovatnije je u pravu nego svedok čiji se iskaz ne može na taj način opisati;
- Svedok čiji je iskaz konzistentan sa iskazima drugih svedoka verovatno je u pravu;
- Za svedoka čiji je iskaz konzistentan sa ispravama postoji veća verovatnoća da je u pravu;
- Nemojte misliti, kao sudija (ili, kad je o tome reč, kao tužilac) da imate prirodnu sposobnost da prepoznate lažljivca; nemojte presuđivati u nekom predmetu potpuno se oslanjajući na zapažanja u vezi s ponašanjem;
- Sve dokaze iz iskaza nekog svedoka koji se svode na zapažanje treba razmotriti u svetlu mogućnosti koju je svedok imao da zapaža; to znači da su važni udaljenost svedoka (od mesta događaja), njegov položaj, osvetljenje i vreme koje je imao na raspolaganju da nešto zapazi;
- Mnogi svedoci lažu kada je reč o stvarima od životnog značaja ili kada misle da mogu da izbegnu da budu otkriveni;
- Nemojte dopustiti da vas zavara slatkorečivost advokata!
- U nekim predmetima, jedan jedini i neborivi dokaz pokazaće šta su prave činjenice;
- Uzmite u obzir kulturološke i druge karakteristike koje su bitne za svedoka, razmotrite uticaj svih činilaca za koje postoji verovatnoća da utiču na svedoka i način na koji on formuliše svoj iskaz;
- Ako svedok kaže da neka stvar nije takva, pa se ispostavi da iznosi laži u nekim aspektima svoga svedočenja, nemojte samo zbog toga nužno izvesti zaključak da je sve što svedok kaže o toj konkretnoj stvari netačno;
- Nemojte početi da gledate očima neke stranke u datom predmetu;
- Kada jedna stranka u sporu da iskaz koji je u suprotnosti sa iskazom koji je dala prethodna stranka, trebalo bi pružiti priliku svedoku da prokomentariše suprotnu verziju;
- Ponekad se istina može izvesti iz činjenice da svedok nije nešto rekao.

Pored svega što je navedeno na prethodnom spisku, ne bi trebalo smetnuti s uma sledeće:

- Verovatnije je da se dogodilo ono što je uobičajeno nego ono što je neuobičajeno, uz izuzetak koji glasi da se ono što je neverovatno ponekad zaista i događa. Ako eliminišemo ono što se verovatno dogodilo kao nešto što se stvarno dogodilo, onda se, mora biti, dogodilo upravo ono što je neverovatno.
- Kada se svedoku postavljaju pitanja, važno je da je prethodno obavljena temeljita priprema i da su pre ročišta istražene sve činjenice. Pitanja treba da budu formulisana, tamo gde je to primereno, na osnovu ispravnog korišćenja i analize relevantnih isprava u predmetu.
- Kada postoji protivrečnost u dokaznom materijalu i kada postoji izvestan broj svedoka i za tužilaštvo i za odbranu, važno je da se ne oslonimo jednostavno na ono što zastupa najveći broj svedoka. Sud ne sme tek tako da broji svedoke koji se slažu ili ne slažu oko neke tačke ili činjenice i da prihvati (kao istinito) svedočenje većeg broja njih. Ono što je važno jeste da li iskaz ili bilo kakvo drugo svedočenje pred sudom zaista može da uveri sud u stvar o kojoj je reč.

61 (1997) 72 ALJ 21–23.

Neprestano analiziranje/ocena dokaza

Neke države nastoje da pomognu tužiocima kod ocenjivanja snage dokaza u nekom predmetu (kao i da obaveste aktere krivičnog pravosuđa i javnost, odnosno stanovništvo u celini) tako što u unutrašnji pravni poredak uvode kodeks postupanja tužilaca. Jedan takav kodeks (koji mora biti javno dostupan) može biti sačinjen kako za državu kontinentalnog prava, tako i za državu precedentnog prava, kao što može biti sačinjen i za državu u kojoj tužilac nema diskreciono pravo da odluči o tome da li će voditi ili neće voditi neki postupak, odnosno da li će goniti ili odustati od gonjenja, kao i za one države u kojima tužilac ima to pravo. Ključ takvog kodeksa leži u tome da on tužiocima obezbeđuje smernice, u svim fazama postupka, ukazujući im na činioce koje moraju i koje ne smeju uzeti u obzir kad donose odluke. Svrha kodeksa jeste da se obezbedi da sve odluke budu u zakonskom smislu ispravne, da su donete srazmerno težini dokaza, da su donete bez straha ili povlađivanja, da su konzistentne i lako shvatljive kako strankama u postupku, tako i široj javnosti.

U takvom kodeksu može se posvetiti pažnja pitanju ocene dokaza (kada u bilo kojoj fazi rada na nekom predmetu treba da je donese tužilac).

Sa stanovišta pravosuđa, u isti mah je i najbolja praksa i izraz usklađenosti s međunarodnim standardima ljudskih prava kada sud obrazloži svoje odluke. Stoga sud mora formulisati činjenične zaključke na najtransparentniji mogući način, jasno se pozivajući na relevantne dokaze, a te dokaze treba analizirati i staviti u kontekst racionalnog sagledavanja celine predmeta.

“PROVOKACIJA” ILI „HVATANJE U ZAMKU”

„Provokacija” i „hvatanje u zamku” i dalje stvaraju teškoće za sud kada odlučuje o njihovoj primeni. Ključ svega, kao i dosad, leži u tome da se licu ko je meta operacije pruži mogućnost da izvrši krivično delo, ali da se, u isto vreme, ono time ne podstiče na vršenje krivičnog dela koje inače ne bi učinilo.

Definicija

„Hvatanje u zamku” (ponekad se označava i kao „provokacija”) obično nije sveobuhvatno definisano u unutrašnjem pravu, mada u nekim evropskim zemljama zakonik o krivičnom postupku (ili odgovarajući zakon) sadrži odredbu o tome da se radi o provokaciji ili postavljanju zamke onda kada se licu pruži više od puke mogućnosti da učini krivično delo.

Za potrebe ovog teksta i u najširem značenju tog pojma, „hvatanje u zamku” ili „provokacija” odnosi se na svaku umešanost policijskih operativaca ili drugih službenih lica, u bilo kom vidu varke ili zamke radi pribavljanja dokaza o izvršenju krivičnog dela, kada se meti (metama) operacije pruži više od puke prilike da izvrši krivično delo. Ovde ćemo dalje, jednostavnosti radi, koristiti izraz „hvatanje u zamku”.

Razume se, činjenica da je u jednoj tajnoj operaciji primenjena varka ili postavljena zamka ne mora nužno značiti da će dokazi koji su na taj način prikupljeni biti smatrani nepravično ili nepropisno prikupljenim dokazima. To odražava shvatanje da takvi trikovi, odnosno varke mogu biti od suštinskog značaja kada se istražuje izvesni oblik krivičnih dela, posebno tamo gde ne postoji žrtva koja bi mogla da prijavi krivično delo. Primer vrste krivičnih dela kod kojih se koriste metode „hvatanja u zamku” jesu dela koja se odnose na krijumčarenje droge ili dela iz oblasti korrupcije, gde to može biti jedini put za prikupljanje dokaza protiv datog učinioca.

Odbrana će verovatno otvoriti problem „hvatanja u zamku” i prikazivati ga u negativnom svetlu onda kada nema drugu mogućnost za pobijanje navoda tužilaštva ili onda kada su prikupljeni dokazi, sami po sebi, toliko snažni da su nepobitni.

Da li je „hvatanje u zamku” osnov za odbranu?

Ovde se unekoliko razlikuje stav karakterističan za sistem precedentnog od stava karakterističnog za sistem kontinentalnog prava; međutim, sudovi širom Evrope su razmatrali, a sada i odbacili, čitav niz činilaca, uključujući sklonost lica koje je meta operacije kriminalnim radnjama, a ti činioци su svojevremeno smatrani vrlo relevantnima u odlučivanju o tome da li je neki pojedinac provociran ili je uhvaćen u zamku.

Države kontinentalnog prava: Zakonik o krivičnom postupku ili odgovarajući zakon po pravilu zabranjuje „provokaciju” ili „hvatanje u zamku”. Ako se ustanovi da je primenjena „provokacija”, postupak se obustavlja. Ako tužilac pre suđenja u dokaznom materijalu nađe „provokaciju”, onda će ili on sam odbaciti prijavu ili će se obratiti sudu da on odbaci predmet (zavisno od jurisdikcije). Kao i u zemljama precedentnog prava, kazna po pravilu može da bude umanjena ako je postojao izvestan stepen „provokacije”, ali je taj stepen bio nedovoljan da bi se postupak obustavio. U celini gledano, test koji će zanimati sud podrazumevaće odgovor na sledeće pitanje: Da li je prekršeno pravo na pravično suđenje? Taj test se u primeni razlikuje od jedne do druge države. Neke države se usredsređuju na to da li je pravičan tok sudskog postupka, uključujući ispitivanje svedoka itd.; druge države primenjuju test koji je identičan onome koji se primenjuje u zemljama precedentnog prava: Da li je uopšte pravično voditi postupak protiv optuženog?

Države precedentnog prava: U zemljama precedentnog prava nesporno je ustanovljeno od 1980. godine da „hvatanje u zamku” nije odbrana. To je potvrdio Dom lordova u predmetu R. protiv Sanga [1980] A. C. 402. Pretpostavka da se prikriveni islednik ili doušnik ponašao neprimerno i podstakao izvršenje krivičnog dela ili da je sama operacija predstavljala zloupotrebu ovlašćenja, jeste argument koji odbrana može izneti na sudu i zbog kojeg će, ako ga sud kao takvog prihvati, biti obustavljen postupak usled zloupotrebe. Kao razlog za obustavljanje postupka uzima se teza da se „hvatanje u zamku” svodi na zloupotrebu izvršnih ovlašćenja i da se, stoga, tu ne postavlja pitanje krivice ili nevinosti optuženoga, već je bitno to da bi, *ab initio*, bilo nepravično suditi tom licu. Ovde takođe treba istaći da će se pojaviti retke prilike (na primer, onda kada se argument o „hvatanju u zamku” usredsredi na nadzor nad operacijom i kada se, recimo, ustanovi da je vođena neadekvatna evidencija, što isključuje mogućnost sadržajnog unakrsnog ispitivanja određenog svedoka) kada će zbog činjenice da je sud ustanovio da je bilo „hvatanja u zamku” biti isključen određeni dokaz iz postupka, a neće biti obustavljen ceo postupak.

Ako se ustanovi da je postojao „izvestan stepen” „hvatanja u zamku”, ali da taj stepen nije bio dovoljan da se zbog njega postupak obustavi, kazna može iz tih okolnosti biti smanjena.

Sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava

Pravo koje se odnosi na „hvatanje u zamku” opsežno je razmatrao i Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) i zbog toga su, velikim delom, približeni stavovi država u kojima pravni poredak počiva na precedentnom pravu i država u kojima pravni poredak počiva na kontinentalnom pravu. Tu su od posebnog značaja sledeći predmeti:

- *Schenk v. Switzerland* (1988) 13 E. H. R. R. 242;
- *Ludi v. Switzerland* (1992) 15 E. H. R. R. 173;
- *Teixeira De Castro v. Portugal* (1998) 28 E. H. R. R. 101.

U dva predmeta protiv Švajcarske navodi se da je osnovna stvar koju sud treba da razmatra pitanje da li je dokazni materijal predočen na takav način da se postupak u celini ocenjuje kao pravičan. To znači da odbrani treba pružiti odgovarajuću mogućnost da ospori dokaze pred sudom. U predmetu *Ludi*, tužilaštvo se oslonilo na izveštaj prikrivenog islednika, a on sam nije bio pozvan da svedoči u postupku. To je značilo da odbrana nije mogla da osporava i pobija njegovo svedočenje; ESLJP je ustanovio da je to bilo nepravično te je, iz tih razloga, u datom slučaju bio prekršen član 6 stav 1 Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLJP).

U predmetu *Teixeira*, ESLJP je stao na stanovište da su portugalske vlasti prekršile član 6 stav 1 i pritom je uzeo u obzir sledeće:

- (a) Policijske istražitelje nije nadzirao organ sudske vlasti (u Portugaliji takve istrage se odvijaju pod nadzorom istražnog sudije/magistrata);
- (b) Policijski istražitelji su „veoma snažno insistirali” da optuženi izvrši krivično delo;
- (c) Optuženi nije preduzeo nijedan postupak iz koga bi se mogao izvesti zaključak da je on bio spreman da učini krivično delo da policijski istražitelji nisu intervenisali.

Činioci koji su pobrojani kao relevantni za rešavanje o ovom pitanju u predmetima koje je imao pred sobom ESLJP, konzistentni su s pravnim stanovištem većine odluka donetih pred domaćim sudovima. U Ujedinjenom Kraljevstvu je, na primer, Dom lordova 2001. godine temeljno razmotrio pravne propise koji se odnose na „hvatanje u zamku”, kao i granice prihvatljivog ponašanja policije, donoseći odluku u dve spojene žalbe (*AG RP 3/2000; R v Looseley*). Zaključci koji su pritom doneti bili su izrazito „evrocentrični” i to je opravdano učinjeno. U oba predmeta radilo se o isporuci narkotika prikrivenim islednicima u okolnostima u kojima su ti policijski operativci bili proaktivni u komunikaciji/saradnji sa optuženima.

Dve spojene žalbe odnosile su se na sledeća dva pitanja:

1. Razmerama u kojima su ovlašćenja da se postupak obustavi ili da se neki dokazi isključe iz postupka modifikovana članom 6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava, i
2. Koje ponašanje državnih službenika predstavlja „hvatanje u zamku“ takve prirode da će ili krivični postupak zasnovan na takvom svedočenju biti obustavljen usled zloupotrebe postupka ili će dokazi biti isključeni (iz postupka).

Potvrđena su sledeća načela:

1. „Hvatanje u zamku“ ne predstavlja odbranu u precedentnom pravu;
2. Sud ima nadležnost da obustavi postupak i diskreciono pravo da isključi dokazni materijal;
3. Obustava postupka obično je najprimereniji pravni lek kao odgovor na „hvatanje u zamku“. Sud je stao na stanovište da bi, ako je došlo do „uvrede savesti šire javnosti“, bilo nepravično uopšte suditi optuženome;
4. Sud je utvrdio izvestan broj činilaca koji moraju biti uzeti u obzir:
 - a. Da li je policija prouzrokovala izvršenje krivičnog dela ili je samo pružila optuženome mogućnost da učini krivično delo?
 - b. Da li je reč o krivičnom delu koje bi bilo teško otkriti otvorenim istražnim merama?
 - c. Policija mora postupati u dobroj veri, tj. mora dokazati da ima razuman osnov sumnje.
 - d. Operacija mora biti propisno nadzirana.
5. Razuman osnov sumnje ne mora se odnositi na konkretnog pojedinca;
6. Nije od presudnog značaja da službeno lice postupa na potpuno pasivan način;
7. Što su naglašeniji podsticaji ili predlozi i ponude, to je veća verovatnoća da će sud zaključiti kako je u datom slučaju prekoračena granica prihvatljivog;
8. Treba obratiti pažnju na okolnosti/ranjivost optuženog;
9. Sud je u većoj meri zaokupljen ponašanjem islednika nego predistorijom optuženog.

Gore navedena načela, uključujući potrebu da postoji odgovarajuća obaveštajna baza za takvu operaciju, korisna su kako za zemlje precedentnog, tako i za zemlje kontinentalnog prava, budući da su potpuno konzistentna sa stavom ESLJP, koji je jasno predočen u nekoliko nedavnih strazburških presuda, između ostalog i u rumunskom predmetu *Constantin and Stoian v. Romania* (predstavka br. 23782/06 i 46629/06).

U tom predmetu je ESLJP potvrdio da se „hvatanje u zamku“ razlikuje od primene legitimnih prikrivenih tehnika. Strazburški sud je takođe još jednom potvrdio obavezu domaćih sudova da brižljivo ispituju sav materijal u spisu predmeta u kome optuženi tvrdi da je na delu bilo policijsko podsticanje (uloga ESLJP svodi se samo na to da utvrdi da su domaći sudovi adekvatno obezbedili prava odbrane).

Objasnivši da je potpuno svestan važnosti zadatka prikrivenih islednika i teškoća koje taj zadatak nosi, ESLJP je stao na stanovište da su postupci prikrivenog islednika i njegovog saradnika izašli iz okvira pasivne krivične istrage i podstakli podnosiocima predstavki da učine krivično delo za koje su potom osuđeni. Bez obzira na svoju supsidijarnu ulogu u ocenjivanju dokaznog materijala i na sporni dokaz, ESLJP je zaključio da činjenice ukazuju na to da se nijedan događaj o kome je vođen sudski postupak ne bi zbio da policajci nisu izričito tražili kupovinu droge.

Sem toga, domaći sudovi u Rumuniji u tom predmetu nisu u dovoljnoj meri istražili navode o podsticanju. Tako je, pre svega, Apelacioni sud poništio odluku okružnog suda, a da pritom nije izveo nijedan dokaz, da se i ne pominje to što nije neposredno ispitaio podnosiocima predstavki o suštini optužbi koje su izneli. ESLJP je takođe, između ostalog, ukazao na to da sumnje koje je

Apelacioni sud izneo u vezi sa navodnim nedostatkom poštenja svedoka nisu bile potkrepljene zaključcima istrage.

Iz svih tih razloga, ESLJP je zaključio da je postupak vođen protiv te dvojice podnosilaca predstavlja bio nepravičan, čime je prekršen član 6 Konvencije.

OBRAZAC ZA EVALUACIJU

NE OZNAČAVA SE DOK NIJE ZAVRŠENO

GPMS:	OGRANIČENO <input type="checkbox"/>	POVERLJIVO <input type="checkbox"/>	TAJNO <input type="checkbox"/>
-------	-------------------------------------	-------------------------------------	--------------------------------

5x5x5 informativni obaveštajni izveštaj formular A

ORGANIZACIJA, SLUŽBENIK					DATUM I VREME IZVEŠTAJA	
IZVOR INFORMACIJA ILI OBAVEŠTAJNIH PODATAKA					IZVEŠTAJ URN	
PROCENA IZVORA I INFORMACIJA/OBAVEŠTAJNIH PODATAKA KOJE TREBA DA ISPUNI SLUŽBENIK KOJI PODNOŠI						
PROCENA IZVORA	A Uvek pouzdan	B Uglavnom pouzdan	C Ponekad pouzdan	D Nepouzdan	E Izvor koji nije isproban	
PROCENA INFORMACIJA I OBAVEŠTAJNIH PODATAKA	1 Zna se da su sigurno tačni	2 Lično poznati izvoru, ali ne i izvestiocu	3 Nisu lično poznati izvoru, ali su potvrđeni	4 Ne mogu se procenjivati	5 Pretpostavlja se da su netačni	
IZVEŠTAJ						
BELEŠKA O LICU			Datum rođenja		NIB CRO:	
NAZIV I BROJ OPERACIJE:					S	I H
SAMO OBAVEŠTAJNA JEDINICA						
KOD ZA RUKOVANJE	1	2	3	4	5	
Trebalo bi da kompletira procenjivač pri prijemu i pre nego što se unese u obaveštajni sistem	Difolt (zadata vrednost): Dozvoljava podelu unutar britanske policije i drugih organa sprovođenja zakona kako je navedeno (vidi vodič)	Dozvoljava podelu strankama u Britaniji koje se ne bave tužilaštvom (vidi vodič za posebne uslove)	Dozvoljava podelu stranim organima sprovođenja zakona (ne u EU) (vidi vodič za posebne uslove)	Dozvoljava podelu samo unutar organa iz koga potiče: navesti razloge i interne primaoce Period revizije mora da bude naveden (vidi vodič)	Dozvoljava podelu, ali organ koji prima mora da poštuje navedene uslove (vidi vodič za proceni rizika)	
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
5x5x5 pregledao: ponovno pregledano Da <input type="checkbox"/> Ne <input type="checkbox"/>		UNAKRSNA REFERENCA URN		Vreme i datum preispitivanja		
Dostavljeno:			Dostavljač Vreme i datum:			
Detaljne instrukcije za rukovanje			Imunitet za javni interes:			
UNETO U OBAVEŠTAJNI SISTEM Da <input type="checkbox"/> Ne <input type="checkbox"/>						
POTPIS						
GPMS:	OGRANIČENO <input type="checkbox"/>	POVERLJIVO <input type="checkbox"/>	TAJNO <input type="checkbox"/>			

NE OZNAČAVA SE DOK NIJE ZAVRŠENO

GPMS:	OGRANIČENO <input type="checkbox"/>	POVERLJIVO <input type="checkbox"/>	TAJNO <input type="checkbox"/>
-------	-------------------------------------	-------------------------------------	--------------------------------

5x5 nastavak formular B

IZVOR INFORMACIJA/OBAVEŠTAJNIH PODATAKA BROJ (ISR)		IZVEŠTAJ URN	
IZVEŠTAJ			
NOMINAL:	Datum rođenja:	NIB CRO:	
NAZIV I BROJ OPERACIJE:			S I H
GPMS:	OGRANIČENO <input type="checkbox"/>	POVERLJIVO <input type="checkbox"/>	TAJNO <input type="checkbox"/>

PROCENA RIZIKA - FORMULAR C

ZA UPOTREBU PRILIKOM PODELE INFORMACIJA/OBAVEŠTAJNIH PODATAKA

1	Da li informacija sadrži poverljive podatke ili osetljive podatke kako je propisano zakonom?	DA/NE
2	Ako sadrži, postoje li ograničenja korišćenja, ili zahtevi za posebno rukovanje koje nameće lice koje podnosi izveštaj?	DA/NE
3	Kakvi su etički, lični ili operativni rizici koji će se verovatno pojaviti kao posledica podele ili odavanja? Mora se uzeti u obzir rizik za izvor kao i za sadržaj informacija u izveštaju.	MOLIMO DETALJNO NAVEDITE RIZIKE
4	Šta je svrha podele ili odavanja? Da li je svrha policijska ili je zakonski uslov?	
5	Nakon što ste identifikovali rizike, navedite obrazloženje za proces odlučivanja. To bi trebalo da obuhvati opravdanje, nadležnost, srazmernost, odgovornost i neophodnost podele ili odavanja.	
SAMO ZA OBAVEŠTAJNU JEDINICU		
6	U svetlu procene rizika, da li je kod rukovanja ispravan?	DA/NE
Procenu rizika i Plan upravljanja odobrio (Rukovodilac za obaveštajnu delatnost)		Lice koje je popunilo Procenu rizika:
Unakrsna referenca URN:		Vreme/datum:

FORMULAR ZA UPRAVLJANJE PROAKTIVNOM ISTRAGOM

Razvoj obaveštajnog rada / Davanje zadataka doušnicima / Usmereni nadzor / Intruzivni nadzor / Ometanje imovine / Presretanje komunikacija *

KLASIFIKACIJA DOKUMENTA: Ograničeno/Poverljivo/Tajno/Strogo poverljivo*
URN / NAZIV OPERACIJE / DRUGE REFERENCE :
POČETNI DATUM:
POZIVANJE NA SRODNU PREPISKU:

KRIVIČNI ISTRAŽITELJ
POLICAJAC KOJI POPUNJAVA (ime i prezime):
ČIN / RADNO MESTO:
NALOG / PLATEŽNI BROJ
MESTO:
INTERNI TELEFON:
24-ČASOVNI KONTAKT BROJ:
ZAMENIK:
POLICAJAC (ime i prezime):
ČIN / RADNO MESTO:
NALOG / PLATEŽNI BROJ
MESTO:
INTERNI TELEFON:
24-ČASOVNI KONTAKT BROJ:

**nepotrebno precrtati*

NADZOR (1)		
TUŽILAC ZA ORGANIZOVANI KRIMINAL / REPUBLIČKI TUŽILAC:		
INTERNI TELEFON:		
24-ČASOVNI KONTAKT BROJ:		
ODOBRENO / NEODOBRENO: DA / NE	DATUM:	VREME:

NADZOR (2)			
NEPOSREDNI RUKOVODILAC (VIDI I STR. 6):			
DATUM:	VREME:		
PODNETO NA ODOBRENJE: DA / NE			
POLICAJAC KOJI IZDAJE ODOBRENJE (VIDI I STR. 7):			
DATUM:	VREME:		
ODOBRENO:	DA / NE	DATUM:	VREME:

OBAVEŠTAJNI SLUČAJ
Priroda navoda/istraga i uloge lica ako su poznate, svi podaci zasnovani na obaveštajnom radu moraju biti datirani i sa adekvatnim referencama. Tamo gde je lice imenovano ali nema krivičnu pozadinu, mora da bude prikazano kako je ono možda pokazalo sklonost da vrši krivična dela.

LICE / LICA (poznata/po opisu/nepoznata*)	
IME:	IME
PREZIME:	PREZIME:
NADIMAK/ DRUGO IME KOJE KORISTI:	NADIMAK / DRUGO IME KOJE KORISTI:
POL:	POL:
ETNIČKO POREKLO:	ETNIČKO POREKLO:
TELESNA GRAĐA / OSOBENOSTI:	TELESNA GRAĐA / OSOBENOSTI:
DATUM ROĐENJA / UZRAST:	DATUM ROĐENJA / UZRAST:
ADRESA:	ADRESA:
BROJ KRIV. DOSIJEJA:	BROJ KRIV. DOSIJEJA:

OSNOVI	
Predviđena aktivnost je neophodna za ovu istragu po jednom ili više od sledećih:-	
U INTERESU NACIONALNE BEZBEDNOSTI	DA / NE*
RADI SPREČAVANJA / OTKRIVANJA KRIMINALA	DA / NE*
RADI SPREČAVANJE NEREDA	DA / NE*
U INTERESU NACIONALNE PRIVREDE	DA / NE*
U INTERESU JAVNE BEZBEDNOSTI	DA / NE*
RADI ZAŠTITE JAVNOG ZDRAVLJA	DA / NE*

**nepotrebno precrtati*

INFORMACIJE
Opišite informacije za koje očekujete da će biti pribavljene kao rezultat predviđene aktivnosti, i zašto su neophodne za navedenu svrhu.
Naznačite osetljivosti koje postoje u lokalnoj zajednici, ili slične aktivnosti koje vrše drugi državni organi koje bi mogle da utiču na odobravanje i upravljanje predviđenom aktivnošću.

AKTIVNOST	
Naznačite aktivnost za koju se traži odobrenje i za koju je neophodno upravljanje.	
POVERLJIVI MATERIJALI	
Da li će vršenje predviđene aktivnosti verovatno dovesti do prikupljanja poverljivih materijala?	
DA / NE*	
MATERIJAL PODLOŽAN IMUNITETU:	DA / NE*
POVERLJIV NOVINARSKI MATERIJAL:	DA / NE*
POVERLJIVE LIČNE INFORMACIJE:	DA / NE*
OSETLJIVI DRŽAVNI MATERIJALI / MATERIJALI LOKALNIH VLASTI:	DA / NE*
Ukoliko je odgovor na bilo koje pitanje „DA,“ opišite dole prirodu materijala / informacija i detaljno opišite mere koje treba preduzeti u vezi sa rukovanjem tim materijalima i mogućom kasnijom podelom materijala.	

SRAZMERNOST
Objasnite kako je predložena aktivnost srazmerna onome što bi trebalo da postigne.
Objasnite zašto se ciljevi ne mogu postići manje nametljivom aktivnošću.

FORMULAR ZA PROCENU RIZIKA I UPRAVLJANJE RIZICIMA

Razvoj obaveštajnog rada / Davanje zadataka doušnicima / Usmereni nadzor / Intruzivni nadzor / Ometanje imovine / Presretanje komunikacija *

KLASIFIKACIJA DOKUMENTA: Ograničena cirkulacija/Poverljivo/Tajno/ Strogo poverljivo*

Ko će sve videti ovaj dokument?

Da li je on po svojoj prirodi „osetljiv“?

Kako bi trebalo da bude zaštitno označen?

URN / NAZIV OPERACIJE/ DRUGE REFERENCE:

Da li istraga ima jedinstven referentan broj ili naziv operacije pod kojim će se obaviti i pod kojim će celokupna prepiska biti prikupljana?

POČETNI DATUM:

POZIV NA SRODNU PREPISKU:

NADZOR:

„Vlasništvo“ i „odgovornost“

NEPOSREDNI RUKOVODILAC:

Neposredno pretpostavljeni podnosioca zahteva.

POLICAJAC KOJI IZDAJE OVLAŠĆENJE:

Načelnik.

PODNOŠILAC ZAHTEVA:

(POLICAJAC u obaveštajnoj ćeliji / Krivićni istražitelj)

POLICAJAC KOJI ISPUNJAVA (ime i prezime):

ĆIN /RADNO MESTO:

NALOG/PLATEŽNI BR.

MESTO:

UNUTRAŠNJI TELEFON:

24-ĆASOVNI KONTAKT BROJ:

ZAMENIK:

(POLICAJAC u obaveštajnoj ćeliji / Krivićni istražitelj)

POLICAJAC (puno ime i prezime):

ĆIN/RADNO MESTO:

NALOG/PLATEŽNI BROJ.

MESTO:

UNUTRAŠNJI TELEFON:

24-ĆASOVNI KONTAKT BROJ:

PRIRODA PREDLOŽENE AKTIVNOSTI:

Kakva je predložena aktivnost na koju se odnosi ovaj izveštaj o proceni rizika /upravljanju rizicima?

Koji su ciljevi takve aktivnosti/preduzete aktivnosti?

Kako će takva aktivnost poboljšati i/ili podržati razvoj obavještajne slike ili aktivnosti prikupljanja dokaza koje se obavljaju?

Prinuda:

Da li su uobičajenije metode hvatanja u koštac s navodnim kriminalnim ponašanjem prethodno isprobane, ali bez uspeha, ili te uobičajenije metode, u svetlu postojeće obavještajne slike, imaju slabe izgleda za uspeh?

Da li postoje ostvarljive i/ili dovoljno pouzdane alternative predloženim aktivnostima koje mogu da postignu sve ciljeve?

Šta su glavni ciljevi? Da li predložena aktivnost teži suočavanju s tim ciljevima?

POZORNOST JAVNOSTI (ZAJEDNICE): (Organizaciona pozornost)

Verovatnoća pojave rizika: **VISOKA/SREDNJA/NISKA**

Posledice ako se rizici dogode: **OZBILJNE/SREDNJE/MALE**

Da li postoji rizik nesrazmerne štete za profesionalnu reputaciju ili efikasnost tužioca/istražitelja ukoliko aktivnost bude otkrivena, oprema ili osoblje kompromitovani, ili procesuiranje ne uspe?

Da li istražitelji imaju dovoljno veština i/ili sredstava da preduzmu predloženu aktivnost?

Da li bi ovaj pravac aktivnosti kompromitovao ili doveo u nepriliku odnos između tužioca/istražitelja i „zajednice“, i stvorio/pojačao napetosti u zajednici?

Da li se može očekivati da po završetku slučaj privuče visok stepen medijske ili pravne pažnje?

FIZIČKI RIZICI:

Verovatnoća pojave rizika: **VISOKA/SREDNJA/NISKA**

Posledice ako se rizici dogode: **OZBILJNE/SREDNJE/MALE**

Da li je verovatan rizik povređivanja osoblja tužioca/istražitelja?

Da li postoji rizik povređivanja osumnjičenog ili osumnjičenih lica ili drugih lica koja pomažu tužiocu/istražitelju (na primer, tehničari i prikriveni operativci) ili koji mogu biti predmet sporadičnih upada?

Postoje li rizici korišćenja bilo koje tehničke opreme za predloženu aktivnost?

PSIHIČKI RIZICI:

Verovatnoća pojave rizika: **VISOKA/SREDNJA/NISKA**

Posledice ako se rizici dogode: **OZBILJNE/SREDNJE/MALE**

Postoje li psihički pritisci koje mogu da dožive operativci uključeni u predloženu aktivnost?

Postoje li psihički pritisci koje mogu da dožive osumnjičena lica koja pomažu tužiocu/istražitelju zbog predložene aktivnosti?

Da li su svi operativci/lica koja pomažu tužiocu/istražitelju sposobni da obave potrebne aktivnosti u pogledu znanja, obuke i iskustva?

Postoje li kontrolne mere za upravljanje korišćenjem doušnika u pogledu predložene aktivnosti?

Da li neki/svi doušnici koji mogu da dobiju zadatak u vezi s predloženom aktivnošću znaju šta se očekuje od njih, da li su u dovoljnoj meri usmereni i upućeni u parametre svog učešća?

PRAVNI RIZICI: (Potkopavanje uspešnog procesuiranja / Pravni postupak protiv tužilaštva/istražitelja.)

Verovatnoća pojave rizika: **VISOKA/SREDNJA/NISKA**

Posledice ako se rizici dogode: **OZBILJNE/SREDNJE/MALE**

Da li je predložena aktivnost zakonita?

Da li nameravano izvršenje predložene aktivnosti ispunjava/krši interne operativne procedure, pravne ili odeljenske smernice, i/ili pravilnike?

Da li postoji verovatnoća odavanja nakon istražitelja, tužioca i sudije osetljivih tehnika koje će se koristiti a koje bi moglo da potkopa njihovo korišćenje u budućnosti?

Koja sredstva/postupci će se koristiti da bi se osigurali svi proizvodi ostvareni kao rezultat predložene aktivnosti?

Da li će oni koji će kasnije braniti osumnjičena lica tokom procesuiranja, ako ga bude, verovatno tražiti da se identifikuje i time potkopa upotreba tehnike ili tehnika u budućnosti?

Postoji li verovatnoća da će bilo koji predmet koji uživa imunitet (zakonsku povlasticu) biti oduzet kao rezultat predložene aktivnosti?

PRIVREDNI RIZICI: (Isplativost / Odredivi gubici)

Verovatnoća pojave rizika: **VISOKA/SREDNJA/NISKA**

Posledice ako se rizici dogode: **OZBILJNE/SREDNJE/MALE**

Mogu li ciljevi operacije da budu ostvareni korišćenjem konvencionalnih i jeftinijih metoda?

Da li je predložena aktivnost „isplativa“ u ostvarivanju svojih ciljeva?

Da li će sredstva koja će biti korišćena preusmeriti skupa sredstva od drugih operativnih zahteva i/ili svojom cenom uticati na buduću efikasnost tužioca/istražitelja?

Da li postoje procenjivi gubici ukoliko se navodno kriminalno ponašanje nastavi bez kontrole, i kakav bi uticaj takvi gubici mogli da imaju na „gubitnika?“

MORALNI/ETIČKI RIZICI:**Verovatnoća pojave rizika:****VISOKA/SREDNJA/NISKA****Posledice ako se rizici dogode:****OZBILJNE/SREDNJE/MALE**

Da li predložena aktivnost ugrožava integritet tužiočevog/istražiteljevog zvanja? Da li je etički prihvatljiva?

Da li predložena aktivnost stavlja osoblje tužioca/istražitelja pred opasnost moralnih kompromisa?

Da li predložena aktivnost ugrožava dužnost brige tužioca/istražitelja za svakog doušnika koji će biti uključen?

Da li je predložena aktivnost srazmerna krivičnom ponašanju s kojim se stavlja u koštac?

Da li bi stepen očekivanog ometanja bio nesrazmeran onome s kojim se predložena aktivnost stavlja u koštac?

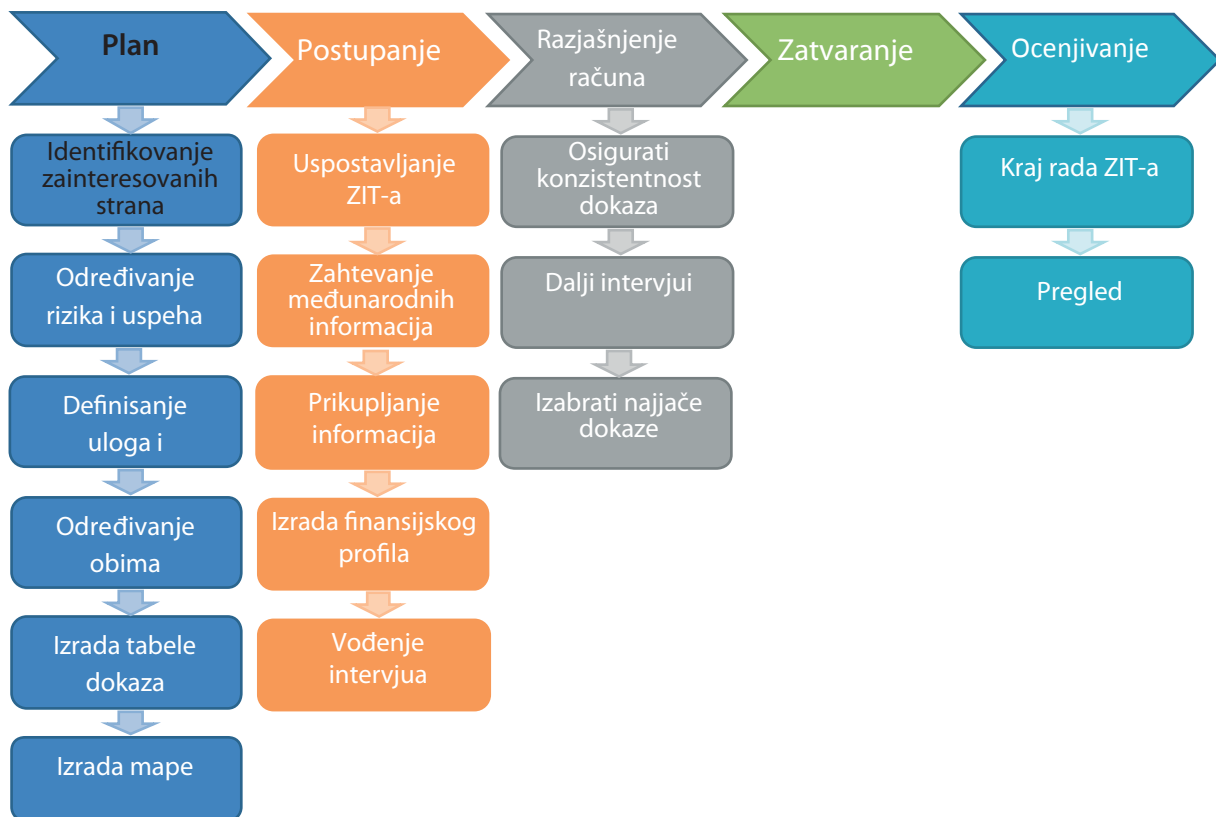
Da li postoji verovatnoća povrede privatnosti kao rezultat predložene aktivnosti – u vezi sa osumnjičenim licem ili licima; kao i kontaktima koji nisu kriminalni, i/ili nepovezanim „drugim licima“ (sporadični upad trećeg lica)?

Kakva je ravnoteža između brige za javnu bezbednost i/ili finansije i brige za prava privatnosti bilo kog lica koje je ili može postati predmet predložene aktivnosti?

UPRAVLJANJE RIZICIMA I BRIGA ZA LJUDSKA PRAVA
Upravljanje rizicima:
Prepoznavanje potencijalnih opasnosti zahteva ispitivanje ponašanja u prošlosti i predloženo ponašanja:
1) Da bi se odredilo koja lica bi mogla da pretrpe štetu, da li bi moglo da dođe do organizacione štete, i okolnosti pod kojima može da se dogodi bilo koja od tih šteta,
2) Da bi se procenili mogući rizici i odredilo da li su a) sprečivi, b) dozvoljeni, i/ili c) prihvatljivi.
Nalazi svake takve istrage moraju da budu zapisani i tamo gde se identifikuje rizik moraju se dokumentovati mere koje treba preduzeti da bi se kontrolisali rizici; odluke moraju biti informisane i propraćene obrazloženjem.
Tamo gde je procena rizika primenljiva u bilo kakvoj istrazi „uživo“, sa obaveštajnom slikom koja se stalno razvija, procena rizika bi trebalo da bude predmet stalnog preispitivanja, i, ako je potrebno, menjanja i/ili dopunjavanja.
Implikacije za ljudska prava i upravljanje:
<i>Kakve kontrolne mere bi trebalo koristiti da bi se upravljalo mogućim povredama ljudskih prava u svetlu pitanja pokrenutih u prethodnim odeljcima?</i>
Evropska konvencija o ljudskim pravima obavezuje sve države ugovornice, kao i one koje te države zapošljavaju, da poštuju prava pojedinca, u vezi s njegovim „pravom na život“, „pravom na slobodu i bezbednost“, „pravom na pravično suđenje“, „pravom na poštovanje privatnog i porodičnog života“ i „zaštitom njihove imovine“ (između ostalog).
Predložena aktivnost bi mogla da se svede na povredu jednog ili više gore navedenih članova Konvencije, zahtevajući da je svaka takva aktivnost:
SRAZMERNA onome što namerava da postigne
ZAKONITA
ODGOVORNA tj. transparentna, propisno dokumentovana, ovlašćena i nadzirana, i
NEOPHODNA za dobro zajednice u cilju čuvanja javne bezbednosti i bezbednosti imovine, i u pogledu predložene aktivnosti neophodna tamo gde je najprikladnija aktivnost (kao što je prethodno bilo naglašeno, na primer „isplativa“ ili jedino sredstvo koje će verovatno imati uspeha)

POLICAJAC KOJI VRŠI NADZOR:
POLICAJAC (ime i prezime):
ČIN/RADNO MESTO:
NALOG/PLATEŽNI BROJ.
DATUM KONTROLE:
KOMENTARI:
<i>(Ne bi se smelo ostaviti prazno – da li su sva pitanja viđena i uzeta u obzir? Da li su kontrolne mere dogovorene? Da li nadzorni organ želi da doda ili izmeni neku od dogovorenih kontrolnih mera?)</i>

FINANSIJSKA ISTRAGA - MATRIX



MODEL BRIFINGA

MODEL BRIFINGA - SAFCOM

SITUACIJA	Šta je problem?	Kakav je problem koji stvara situaciju? Istražitelj/tužilac bi trebalo da bude u stanju da iznese jasan stav, potkrepljen dokazima/podacima.
CILJ	Šta je moj cilj?	Šta bi trebalo učiniti u rešavanju situacije? (Nije moguće planirati operaciju bez znanja o tome šta se namerava postići.)
ČINIOCI	Koji činioci dovode do problema ili mu doprinose?	Ovo obuhvata procenu rizika: Koji činioci mogu da utiču na operaciju? <ul style="list-style-type: none"> ➤ Kakve mere bi trebalo preduzeti da bi se, tamo gde je moguće, smanjio rizik? ➤ Koji resursi će biti potrebni?
IZBOR/OPCIJE	Šta su moguća rešenja?	Istražitelj bi trebalo da razmotri koji metodi postoje kako bi pristupio rešavanju situacije, a onda izvršio procenu svakog metoda.
OPCIJA	Koja je vaša izabrana opcija?	Nakon procene postojećih opcija, istražitelj mora da odabere poželjnu opciju i da bude u stanju da objasni zašto je: <ul style="list-style-type: none"> ➤ delotvorna; ➤ neophodna; ➤ srazmerna; ➤ izvodljiva; ➤ isplativa.
NADZOR	Kako će biti vršen nadzor nad izabranom opcijom da bi se obezbedilo da cilj bude ispunjen?	Istražitelj/tužilac mora da ima metod nadzora da bi merio uspeh poželjne opcije. <ul style="list-style-type: none"> ➤ Kako bi se merio uspeh? ➤ Tokovi komunikacije?

SLUČAJ		
Dokaz broj	1	2
Cilj	Šta	Gde
Zemlja	FR	RS
Opis promenljive	Crédit Mutuel Bank account	Telekom Srbija
Dostupnost	Dostupno	Dostupno
Izvor	Police Judiciaire	TS Compliance
Osoba koja je obezbedila podatke/ vodila razgovor	Gérard Boulet	Zeljko Zatsic
Datum zahteva	20/01/2014	25/01/2014
Podaci/ Razgovor vođen	23/01/2014	26/01/2014
Tip informacija	Finansijski	Regulatorni
Osetljivost	Poverljivo	Poverljivo
Pouzdanost	Velika	Velika
Značaj	Velika	Osrednji
Prihvatljivost	Da	Da
Važnost	Visoka	Niska
Korporativna/ individualna informacija	Individualna	Individualna
Direktan/ indirektan dokaz	Indirektan dokaz	Indirektan dokaz
Sudski nalog/ legalan	MLA	MLA
Skladištenje		
Komentar		Ne koristi telefon u Švajcarskoj

“Ovaj priručnik bavi se temom koja moguće je još uvek nije dovoljno zaživela u mnogim evropskim jurisdikcijama. Ta tema tretira međuinstitucionalnu saradnju državnih organa i razmenu ekspertize kada se istražuju različiti oblici korupcije u javnim nabavkama, dodelama subvencija kao i drugim sličnim procesima u kojima državni organi imaju aktivnog učešća...”

Priručnik predstavlja kompilaciju materijala korišćenih za obuku tužilaca, sudija i pripadnika policije u Republici Srbiji na temu istraga, optuženja i presuđivanja u krivičnim delima sa elementima korupcije. U njemu su sublimirani relevantni međunarodni standardi, dobra praksa, kao i niz hipotetičkih primera koji mogu biti od koristi istražiteljima u procesuiranju određenih oblika ovih krivičnih dela. Priručnik predstavlja krajnji proizvod aktivnosti koja je započeta u februaru 2013. godine i koja je uključivala veliki broj ne samo sudija, tužilaca i pripadnika policije već i predstavnika nezavisnih regulatornih tela čija je nadležnost usko povezana sa sprečavanjem korupcije.

www.coe.int/pacs

Jedinica za privredni kriminal i saradnju (ECCU), pri Direktoratu za ljudska prava i vladavinu prava Saveta Evrope, nadležna je za pripremanje i sprovođenje programa tehničke pomoći i saradnje, u cilju unapređivanja i pružanja podrške reformama u borbi protiv korupcije, u osnaživanju dobrog upravljanja i borbi protiv pranja novca, kako u državama članicama Saveta Evrope, tako i u drugim državama.

www.coe.int/corruption

SRP

Savet Evrope je vodeća organizacija za ljudska prava na kontinentu. Obuhvata 47 država, od kojih su 28 članice Evropske unije. Sve države članice Saveta Evrope potpisale su Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, sporazum čiji je cilj zaštita ljudskih prava, demokratije i vladavine prava. Evropski sud za ljudska prava nadgleda primenu Konvencije u državama članicama.

www.coe.int

Evropska unija je jedinstveno ekonomsko i političko partnerstvo 28 demokratskih evropskih zemalja. Njeni ciljevi su mir, prosperitet i sloboda za njenih 500 miliona građana – u pravednijem i bezbednijem svetu. Kako bi se to ostvarilo, države članice Evropske unije su uspostavile tela koja vode Evropsku uniju i usvajaju njene zakone. Najvažniji su Evropski parlament (koji predstavlja narod Evrope), Savet Evropske unije (koji predstavlja nacionalne vlade) i Evropska komisija (koja predstavlja zajednički interes Evropske unije).

<http://europa.eu>

ISBN 978-86-84437-82-4

