



Upućivanje prijava Agenciji za borbu protiv korupcije - borba protiv korupcije ili borba protiv vetrenjača

Autorka: Željka Cvejin
Urednica: Tamara Branković





Ova studija slučaja je deo zajedničkih napora Centra za istraživanje, transparentnost i odgovornost (CRTA), Nacionalne koalicije za decentralizaciju (NKD), Beogradskog centra za bezbednosnu politiku (BCBP) i Partnera za demokratske promene da podstaknu veće učestvovanje građana u odlučivanju kroz projekat „Građani imaju moć” koji podržava Američka agencija za međunarodni razvoj (USAID). Stavovi izraženi u ovoj studiji slučaja isključivo su stavovi autora i ne odražavaju stavove USAID-a.

Upućivanje prijava Agenciji za borbu protiv korupcije - borba protiv korupcije ili borba protiv vetrenjača

Autorka: Željka Cvejin
Urednica: Tamara Branković

Beograd, avgust 2019.

Sadržaj

- 3 Ključni nalazi
- 5 Metodologija
- 6 Kontekst
- 8 Predstavke građana pred Agencijom za borbu protiv korupcije
- 10 Analiza postupanja Agencije za borbu protiv korupcije po predstavkama građana od 2010. do 2018
- 14 Zaključak
- 15 Izvori

Ključni nalazi

Agencija za borbu protiv korupcije (u daljem tekstu: Agencija) prepoznaje instrument koji je veoma važan za uspostavljanje komunikacije između ove institucije i građana. U pitanju je **predstavka**, odnosno, prijava koju građani mogu da podnesu Agenciji kada uoče koruptivno ponašanje. Međutim, analiza učestalosti i efekata obraćanja građana Agenciji u proteklih devet godina, nameće zaključak da se ovaj instrument ne koristi u dovoljnoj meri u borbi protiv korupcije. Sa jedne strane, utvrđeno je da se Agencija suočava sa nedostatkom kapaciteta za postupanje po prijavama građana. Sa druge strane, zabeleženo je i da građani ne poznaju u dovoljnoj meri institucionalne mehanizme koji su im na raspolaganju, suočavaju se sa poteškoćama da prepoznaju kojoj instituciji se prijavljuje koji oblik korupcije, dok povremene edukativne kampanje koje vode organi javne vlasti ne pomažu sistemskom podizanju znanja i informisanosti. Utvrđeno je da kampanja, vođena

2013. i 2014. godine, kojom su građani pozivani da prijavljuju korupciju, koincidira sa **porastom broja predstavki na adresi Agencije, uključujući i broj “pogrešnih” prijava usled neznanja koja koruptivna dela su u nadležnosti postupanja Agencije**. Iako kraj kampanje prati i pad u broju primljenih predstavki građana, koji je kontinuirano prisutan u proteklih pet godina, posledice njihovog privremenog rasta tokom dve godine kampanje osetile su se u nastavku rada Agencije. Pre svega, javio se problem da predstavke budu obrađene usled nedostatka kapaciteta unutar Agencije, iako je broj prijava počeo da se smanjuje. Kako je bilo nemoguće blagovremeno postupati po predstavkama, one su se prenosile iz godine u godinu, što je uticalo na to da Agencija promeni i svoju metodologiju rada. Promena je rezultirala izmenama u vidu davanja prioriteta određenim predstavkama, postavljanjem **hijerarhije i važnosti u postupanju**. Međutim preduzeti koraci nisu doveli do bo-

lje komunikacije sa građanima, kao ni do boljeg postupanja Agencije. Posmatrajući godišnje izveštaje o radu uočljivo je da je način na koji su u njima obrađene i analizirane primljene predstavke nekonzistentan, ali i da su podaci o njihovoj sudbini neprecizni. Kako je cilj ove analize da iznese ključne izazove u odnosu između građana i Agencije, u daljem tekstu biće obrazloženi i navedeni svi problemi koji su uočeni.

Metodologija

Prvi cilj ove analize je da se utvrdi putanja predstavki građana, odnosno da se napravi pregled statistike korišćenja ovih mehanizama za prijavljivanje korupcije. Drugi cilj je da se utvrde koji postupci ili aktivnosti podstiču građane u korišćenju ovih mehanizama, a koji ih obeshrabruju sa druge strane. Tekst se završava **zaključcima** koji ukazuju na koji način se mogu unaprediti ove aktivnosti. Analizom su obuhvaćeni godišnji izveštaji Agencije u periodu od 2010. do 2018. godine. Prilikom čitanja izveštaja obrađivani su podaci kojima se meri ulazni broj predstavki i izlazni

broj formiranih predmeta za date izveštajne periode. Takođe upoređene su odredbe aktuelnog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije i novog Zakona o sprečavanju korupcije, usvojenog u maju 2019. godine, u delu koji se odnosi na predstavke građana. Pored toga obuhvaćena su domaća i međunarodna istraživanja i analize koja mere percepciju korupcije u društvu i spremnost građana da se angažuju i doprinesu njenom suzbijanju, što je znatno pomoglo da se uoči na kom je nivou odnos građana prema korupciji u Srbiji.

Kontekst

Srbija se svrstava u red zemalja sa izraženo visokom percepcijom korupcije, dok sama korupcija za građane predstavlja jedan od tri ključna problema sa kojima se Srbija suočava.¹ Prema globalnom indeksu percepcije korupcije, Srbija i u 2018. godini beleži rast percepcije na skali na čijem kraju je ocena “veoma korumpirano” (eng. *Highly Corrupt*).² U 2018. godini rezultat koji je ostvarila Srbija (39/100) istovetan je rezultatu ostvarenom 2012. godine, koji je ujedno i najlošiji otkako se merenje sprovodi. Osim toga, Srbija u 2018. i treću godinu za redom beleži viši stepen percepcije korupcije, odnosno lošiji rezultat od globalnog proseka (43/100).³

Korupcija u Srbiji je prisutna u svakodnevnoj interakciji institucija i građana, pružanju i korišćenju javnih usluga, od-

nosno u radu javnog sektora, i to počevši od njegovog najnižeg, korisničkog nivoa. Različita istraživanja, kako ona u zemlji, tako i ona koja sprovode globalno merenje percepcije korupcije, pokazuju da je za građane korupcija najvidljivija u zdravstvenom sistemu. Čak 80% građana je u istraživanju CRTE istaklo da se koruptivno ponašanje u ovom sektoru odražava - značajno ili donekle - po njihove živote. Na kraju krajeva, kvalitet lečenja ili samo “dobijanje” lečenja zavise od preplaćivanja usluge koja je - da pojasnimo i to - već plaćena kroz sistem poreza i doprinosa. Nešto manje od 80% građana je istaklo da zapošljavanje preko veze ima uticaj na njihov život, što ovaj vid korupcije stavlja na drugo mesto po važnosti. Međutim, dok su korupcija u zdravstvu, zapošlja-

1 Preostala dva problema koja građani navode su nezaposlenost i nizak životni standard, dok vrlo često vraćanje teme Kosova u javni prostor ume da poremeti ovaj niz, potiskujući korupciju na četvrto mesto: CRTA, Učešće građana u demokratskim procesima 2018, CRTA, 2018, str. 8.

2 Transparency International, Corruption Perceptions Index 2018, <https://www.transparency.org/cpi2018>

3 U 2017. godini, Srbija je ostvarila rezultat 41/100, odnosno 42/100 u 2016.

vanje ili dobijanje bilo koje usluge preko veze, oblici koje građani prepoznaju da ostavljaju najviše efekata, ovo su ujedno i oblici korupcije koji su za njih najprihvatljiviji, u koje će se ponekad i sami upustiti, upravo zbog njihove svrhe.⁴

Dakle, prepoznavanje korupcije kao jednog od sistemskih problema društva, ide korak uz korak sa priznanjem da se u njoj učestvuje kada se radi o pitanjima egzistencije. Međutim, sledeće pitanje koje se nameće jeste koliko bi se građana odvažilo da, putem institucionalnih kanala, korupciji stane na put?

Istraživanje pokazuje da samo 7% ispitanika smatra da je korupcija problem u društvu koji ih lično zabrinjava. Iako 95% njih smatra da je korupcija izuzetno ili donekle štetna, veoma mali broj njih je zapravo spreman da samu korupciju i prijavi. Od toga 28% ispitanika bi korupciju prijavilo dok 34% njih ili ne bi prijavilo ili ne zna šta bi uradilo u situaciji kada bi svedočili koruptivnom ponašanju. Onaj procenat ispitanika koji korupciju ne bi prijavilo, to pravdaju mišljenjem da po prijavi ništa ne bi bilo preduzeto 36% i da se korupci-

ja teško dokazuje 35%. Kako je veoma mali postotak ljudi koji prijavljuje korupciju pokazuje i to da 95% ispitanika na pitanje da li znaju nekoga ko je prijavio korupciju odgovara sa ne. Kada svemu tome dodamo da natpolovičan broj njih (53%)⁵ ističe da je policija prvi organ kome bi se obratili u tom slučaju a ne Agencija, zaključujemo da je uloga Agencije i dalje neprepoznata i nedovoljno vidljiva, a efekti u pogledu postupanja po predstavkama građana su tema kojom se bavimo u ovoj analizi.

⁴ CRTA, Učešće građana u demokratskim procesima 2018, CRTA, 2018, str. 35-37.

⁵ CRTA, Učešće građana u demokratskim procesima 2018, CRTA, 2018, str. 35-40.

Predstavke građana pred Agencijom za borbu protiv korupcije

Agencija za borbu protiv korupcije, osnovana Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije, počela je sa radom 2010. godine. Od tada, jedna od njenih nadležnosti jeste i postupanje po predstavkama pravnih i fizičkih lica. Predstavka nema preciznu definiciju. Ona se najčešće objašnjava kao *svaki potpisan podnesak u kojem podnosilac ukazuje na koruptivne radnje u načinu rada ili postupanja organa javne vlasti ili javnog funkcionera – državnog službenika na položaju, koje ne moraju nužno biti u vezi sa podnosiocem ili usled čega podnosilac smatra da su neka njegova prava povređena ili pravni interes.*⁶

Važno je naglasiti da je u nadležnosti Agencije postupanje po predstavkama koje ukazuju **SAMO na** dela koja se odnose na:

- sukob interesa u vršenju javne funkcije,
- finansiranje političkih partija, i
- neprijavlivanje imovine i prihoda vršioca javnih funkcija.

S druge strane, kada je reč o oblicima korupcije poput **davanja mita službenim licima**, takva dela **ne spadaju u nadležnost Agencije**. Ova i slična dela spadaju u delokrug nadležnosti državnih organa koji su zaduženi za krivična dela koja se gone po službenoj dužnosti.

Korupcija koja je definisana Krivičnim zakonikom može se prijaviti policiji ili nadležnom tužilaštvu.

Maja 2019. godine usvojen je novi Zakon o sprečavanju korupcije, koji će se primenjivati od septembra 2020. godine. U duhu tih promena u ovom tekstu biće obrađena novina koju zakon donosi, a u pitanju je postupanje po **anonimnim predstavkama**.

Mogućnost podnošenja predstavki omogućava građanima da se uključe u otkrivanje i prijavljivanje koruptivnog pona-

⁶ <http://www.acas.rs/opste-o-predstavkama/?pismo=lat>

šanja. Ukoliko iz navoda predstavke dođe do saznanja da je došlo do kršenja zakona, Agencija predmete prosleđuje drugom organu, nadležnom za postupanje po njima, odnosno za pokretanje disciplinskog, prekršajnog ili krivičnog postupka. Nadležni organi su dužni da obaveste Agenciju u roku od 90 dana, po prijemu predmeta, o tome da li su i koje mere preduzeli.

Građani koji žele da prijave koruptivno ponašanje to mogu učiniti neposredno ili slanjem predstavke poštom ili u elektronskom formatu, popunjavanjem obrasca koji je dostupan na [sajtu institucije](#). Iako obrazac postoji, **forma predstavke je slobodna i podnosilac nije u obavezi da popuni obrazac**. Međutim, pojavljivanje korupcije u različitim i brojnim, vidljivim i nevidljivim oblicima vrlo često otežava građanima prepoznavanje koruptivnog ponašanja. Usled nedostatka znanja ili informisanosti, građani mogu nepravilno ili nepotpuno da popune obrazac ili se obrate Agenciji u slobodnoj formi predstavke, što potom dovodi do nepostupanja po predstavci.

Putanja predstavke građana

Kada predstavka stigne u Agenciju, zaposleni koji su zaduženi za rad po predstavkama, mogu od onoga ko podnosi predstavku da traže više informacija

kako bi se dopunio i formirao predmet, ali mogu za iste svrhe zahtevati i dodatnu dokumentaciju. Od jedne predstavke dalje se formiraju predmeti, moguće je da od jedne predstavke bude formirano više predmeta. Zatim po obradi, predstavka se može proslediti nadležnim institucijama koje vrše nadzor i ispitivanje slučaja. Ukoliko se javi sumnja da je izvršeno krivično delo korupcije, predmet se prosleđuje nadležnom tužilaštvu gde se dalje zahteva informacija o postupanju. Ovlašćenje koje Agencija ima je da zahteva od organa javne vlasti da joj dostavi sva dokumenta i informacije kako bi mogla da postupa po predstavci. Takođe, ukoliko traženu informaciju organ javne vlasti ne dostavi, može podneti zahtev za pokretanje prekršajnog postupka protiv službenog lica koje nije dostavilo tražena dokumenta ili informacije u propisanom roku. Kako je postupak po predstavkama dvosmeran, Agencija je dužna da obavesti podnosioca predstavke o ishodu postupka.

Analiza postupanja Agencije za borbu protiv korupcije po predstavkama građana od 2010. do 2018.

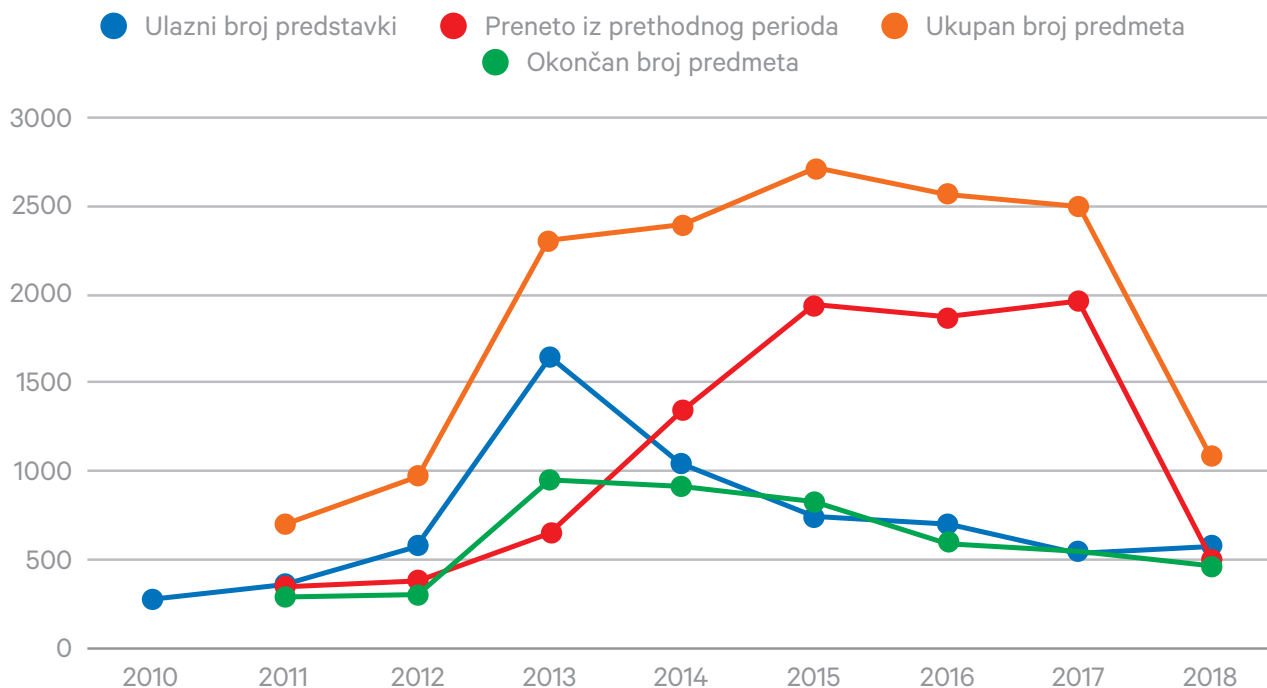
Analizom godišnjih izveštaja, kojima je obuhvaćen period od **2010. do 2018. godine**, uočena je nekonzistentnost u podacima, kao i da forma izveštaja nije standardizovana. Problem koji se javlja je činjenica da je tokom godina došlo do menjanja metodologije rada, što će dalje biti obrazloženo.

Prva izveštajna godina predstavlja sam početak rada Agencije i samim tim uspostavljanje načina rada i postupanja po predstavkama građana. Kako je mali broj građana bio upućen u to da postoji mogućnost da Agenciji prijavljuju koruptivna ponašanja, tako je broj podnetih predstavki na samom početku bio mali. U **2010.** godini, Agencija je primila svega 277 predstavki. U istoj godini je uspostavljena procedura prikupljanja predstavki građana i počelo je razvrstavanje po oblastima. Takođe izvršena je selekcija onih predstavki / prijava u kojima **ima elemenata za postupanje** Agencije od onih koje **ne ispunjavaju zakonom propisane kriterijume za postupanje**.

Naredne godine nastavljen je proces standardizacije postupanja po predstavkama u Agenciji. Uvedena je i **statistička analiza najčešće postavljenih predstavki, koja pokazuje da su građani najčešće ukazivali na neregularnosti u radu državne uprave i pravosuđa ali i zdravstva** u manjoj meri. Ove predstavke su ukazale na to da su se građani obraćali Agenciji i za koruptivna dela koja nisu u njenoj nadležnosti što je dalje pokazalo da je neophodno izvršiti edukaciju građana po tom pitanju. Broj podnetih predstavki se nije znatno uvećao.

Tokom **2012.** godine program novoformirane Vlade bio je borba protiv korupcije, koja je povelu javnu kampanju ovim povodom već decembra 2012. godine, a 2013. kampanja je bila pokrenuta i preko društvenih mreža pod nazivom "Prijavi korupciju"⁷. Strateški prioritet Vlade odrazio se na formiranje javnog mnjenja i odnosa prema korupciji. Kao jedan od ishoda koji se mogu uočiti u izveštajima Agencije u ovom periodu jeste da se broj predstavki

Predstavke građana od 2010. do 2018.



utrostručio već naredne godine. Usvajanjem Strategije za borbu protiv korupcije za period od 2013. do 2018. godine, nastavilo se sa promovisanjem borbe protiv korupcije, tako da je i **2014.** godine pristigao

veliki broj predstavi građana.

Do promena je došlo **2015.** godine kada se u Agenciji osetio nedostatak kadrova⁸ koji bi se bavio obradom predstavi građana, što je znatno otežalo rad i dovelo

⁷ Agencija za borbu protiv korupcije, Nacionalna antikorupcijska kampanja <http://www.acas.rs/nacionalna-antikorupcijska-kampanja/>

⁸ Od kako je Agencija počela sa radom konstantno se suočava sa problemom nedovoljnog broja zaposlenih. U 2010. u Sektoru za predstave bilo je dvoje zaposlenih umesto predviđenih 15. Narednih godina je ovaj problem definisan kao prepreka u radu, što se i spominje u izveštajima o radu. Rok da se popravi stanje kapaciteta u Agenciji je bila 2013. godina, iako se u samom izveštaju za 2013. ne navodi da je bilo šta preduzeto po tom pitanju. U narednim godinama Agencija ipak nastavlja da navodi da se suočava problemom slabih kapaciteta, kao i da ističe potrebu za proširenjem i unapređenjem kadrova. Izveštaji o radu od 2010. do 2018. godine, Agencija za borbu protiv korupcije.

do nagomilavanja predmeta. Metodologija obrade pristiglih predstavki se menja, jer se obrada po redosledu pokazala kao loša a kriterijumi po kojima se razvrstavaju predstavke su **važnost, hitnost, složenost i tipičnost.**⁹ Najveći broj ukupnih predmeta u radu je obeležio ovu izveštajnu godinu a javio se i zbog prenošenja predstavki iz prethodnih perioda i gomilanja usled neorganizovane i loše obrade predstavki.

Trend prenošenja predmeta se nastavlja kroz godine koje slede, dok kapaciteti Agencije ostaju isti. Tako i u narednim

godinama ukupan broj predmeta u radu ostaje veliki u odnosu na okončan broj predmeta, iako nakon 2014. godine dolazi do smanjenja broja predstavki koje građani na godišnjem nivou upućuju Agenciji. Kampanja “Protiv korupcije” se prekidala 2014. godine i usled toga unapređenje informisanosti građana ne daje održiv rezultat. Sve ovo dovodi do zaključka da se na edukaciji građana i približavanju rada Agencije građanima mora neprekidno raditi.

Godina	Ulazni broj predstavki	Preneto predmeta iz prethodnog perioda	Ukupan broj predmeta	Okončan broj predmeta
2018.	583	505	1088 ¹⁰	474
2017.	535	1967	2502	554
2016.	699	1868	2567	600
2015.	750	1949	2699	831
2014.	1049	1343	2392	916
2013.	1649	653	2302	959
2012.	577	389	966	313
2011.	365	339	704	295
2010.	277			

Tabela br. 1 broj predstavki za period 2010. do 2018. godine

⁹ Agencija za borbu protiv korupcije, Izveštaj o radu za 2015. godinu, mart 2016. str. 26

¹⁰ Iako su istraživači Crte uputili zahtev za pristup informacijama od javnog značaja Agenciji za borbu protiv korupcije, kako bi dobili pojašnjenje šta se dogodilo sa više od 1000 predmeta koji su bili u ukupnom broju predmeta u 2017. a u 2018. u Izveštaju nisu prikazani, odgovor Agencije je izostao do zaključenja ovog izveštaja.

Godina	Okončan broj predmeta	Nema osnova za pokretanje postupka	Pozitivno rešene predstavke	Neosnovane predstavke	Neuredne predstavke	Agencija nenadležna da postupa
2018.	474	283	79	37	8	67
2017.	554	267	147	98	6	36

Tabela br. 2 broj okončanih predmeta

Ishod postupanja po predstavkama građana

Posmatranjem iznetih podataka ne vidi se tačan broj pozitivno rešenih predmeta. Precizniji podaci su dostupni samo u izveštajima za period 2018. i 2017. godine u odnosu na prethodne godine (Tabelu br. 2).

Kada se uzme broj pozitivno rešenih predstavki dolazimo do veoma malog procenta rešenih predstavki odnosno predstavki gde je utvrđeno koruptivno ponašanje 16,6%. Procent pozitivno rešenih predstavki za 2017. godinu je nešto viši i on iznosi 26%. Kako više od polovine predstavki koje upute građani bude odbačeno iz različitih razloga, dolazi se do zaključka da postoji neprepoznavanje korupcije i uloge koju Agencija vrši u tom procesu.

Anonimnost predstavki

Posmatranjem izveštaja o radu Agencije, nemogućnost slanja anonimnih predstavki od strane građana se, iz godine u godinu, navodila kao česta prepreka u prijavljivanju korupcije. Jedna od izmena koje su unete novim Zakonom o sprečavanju korupcije je uvođenje takve mogućnosti. Međutim, jedan od komentara koje je Transparentnost Srbija uputila na ovakvo zakonsko rešenje jeste i kolizija sa Zakonom o zaštiti uzbunjivača¹¹. Kako je ovo prostor o kome se još raspravlja, očekuje se da će biti ponuđeno rešenje koje će pomiriti ovaj sukob.

¹¹ Transparentnost Srbija, Komentari i sugestije na Nacrt zakona o sprečavanju korupcije, mart 2019, str. 17

Zaključak

Građani su izrazili veliko **nepoverenje u rad državnih institucija** pa samim tim i u rad Agencije. Analizom podataka iz izveštaja, najpre se uočava netransparentan i nejasan rad Agencije. Usled netransparentnih izveštaja ostavlja se veliki prostor za izbegavanje davanja tačnih i verodostojnih podataka. Iz svega toga u većini izveštaja je nejasna sudbina predstavki, što znači da nema podatka o predstavkama koje su prosleđene nadležnim organima ali i onog broja koji je okončan od strane tih istih organa.

Rezimirajući sve izneto, činjenica je da su predstavke građana važan resurs Agencije u otkrivanju korupcije ali i način da se oni uključe u taj proces, dolazi se do zaključka da je nedovoljan broj građana koji participira u tom procesu. Drugi problem koji se javlja jeste neprepoznavanje koruptivnog ponašanja i uloge koju Agencija ima u tome. Na kraju, sve to dovodi do velikog broja predstavki po kojima se ne postupa ali i malog broja pozitivno rešenih predmeta. Jedna

od preporuka jeste da se izvrši **informisanje i edukacija građana** o problemu korupcije i zašto je važno da se ona prijavljuje. Pod tim se najpre misli na način popunjavanja prijave, neophodno je predstaviti sve oblike, izvore i nosioce korupcije kao i gde se ona najčešće javlja ali i koje probleme proizvodi. Druga preporuka jeste **izgradnja poverenja građana u antikorupcijske institucije kao i njihove aktivnosti**. Neophodno je ukazati na to koja je uloga Agencije u prevenciji korupcije, koji je put predstavke i na kraju koji je odnos Agencije sa drugim nadležnim organima. Korak dalje, ka realizaciji ovih preporuka, bio bi da se uključe organizacije civilnog društva koje imaju iskustvo u aktivizmu i edukaciji ali i iskustvo u antikorupcijskim praksama. S druge strane, Agencija kao organ koji ima najvažniju preventivnu ulogu bi trebalo da bude uključena u svim procesima koji bi znatno doprineli povećanju poverenja građana u njen rad.

Izvori

Agencija za borbu protiv korupcije, Nacionalna antikorupcijska kampanja <http://www.acas.rs/nacionalna-antikorupcijska-kampanja/>

Agencija za borbu protiv korupcije, Opšte o predstavkama <http://www.acas.rs/opste-o-predstavkama/?pismo=lat>

Godišnji izveštaji o radu ACAS-a od 2010. do 2018. <http://www.acas.rs/izvestaji/godisnji-izvestaj/>

Preporuke Transparentnosti Srbija http://www.transparentnost.org.rs/images/doku-menti_uz_vesti/%D0%9A%D0%BEmentari_TS_-_Nacrt_zakona_o_sprecavanju_korupcije_III_deo.pdf

Transparency International, Corruption Perceptions Index 2018, <https://www.transparency.org/cpi2018>

CRTA, Učešće građana u demokratskim procesima u Srbiji 2018. <https://crtars/wp-content/uploads/2019/03/U%C4%8De%C5%A1%C4%87e-gra%C4%91a-na-u-demokratskim-procesima-u-Srbiji-2018..pdf>

Zakon o agenciji za borbu protiv korupcije 2015. https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_agenciji_za_borbu_protiv_korupcije.html

Zakon o sprečavanju korupcije 2019. <https://otvoreniparlament.rs/uploads/akta/Zakon%20o%20spre%C4%8Davanju%20korupcije.pdf>



CRJA