

Nemanja Nenadić

PLANOVI INTEGRITETA I

JAVNO TUŽILAŠTVO

Ideje u vezi sa osmišljavanjem planova integriteta

Razvijanje planova integriteta i javno tužilaštvo

Nemanja Nenadić

1. izdanje

Izdavač

Udruženje javnih tužilaca

i zamenika javnih tužilaca

ISBN

Štampa

ATC, Beograd

Tiraž

Nemanja Nenadić

RAZVIJANJE PLANOVA INTEGRITETA I JAVNO TUŽILAŠTVO

Ideje u vezi sa osmišljavanjem planova integriteta

Udruženje javnih tužilaca i Transparentnost Srbija

Beograd, avgust 2010.

Molimo čitaoce da ovu publikaciju koriste samo kao pomoćno sredstvo pri razmatranju planova integriteta, imajući u vidu da je izrada planova integriteta zakonska obaveza i da će način izvršenja te obaveze biti bliže uređen smernicama koje donosi Agencija za borbu protiv korupcije.

1

O PUBLIKACIJI

Ova publikacija namenjena je upoznavanju javnih tužilaca sa novinom u pravnom sistemu Republike Srbije – planovima integriteta institucija iz javnog sektora. Obaveza izrade planova integriteta, koja je predviđena Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije iz 2008, trebalo bi da se približi svojoj primeni ove jeseni, nakon što Agencija izda smernice na osnovu kojih će se organi i organizacije širom javnog sektora posvetiti ovom važnom poslu.

Idući u susret ispunjenju ove zakonske obaveze, Udruženje javnih tužilaca i antikorupcijska nevladina organizacija Transparentnost – Srbija pripremile su ovu publikaciju u cilju da približe koncept planova integriteta javnim tužilaštvima u Republici Srbiji i da im ukažu na neke od mera i aktivnosti koje bi mogli preduzeti u sklopu izrade planova integriteta.

Molimo čitaoce da ovu publikaciju koriste samo kao pomoćno sredstvo pri razmatranju planova integriteta. Imajući u vidu da je izrada planova integriteta zakonska obaveza, i da način izvršenja te zakonske obaveze treba da bude bliže uređen smernicama koje donosi Agencija za borbu protiv korupcije, u slučaju nesklada između teksta ove publikacije i Smernica, prioritet se mora dati onome što piše u tom aktu.

2

O PLANOVIMA INTEGRITETA UOPŠTE

2.1 Zakonski osnov u Srbiji

Obaveza izrade planova integriteta potiče iz Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije (SG RS 109/2005) i Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije (SG RS 97/2008).

U antikorupcijskoj strategiji se koristi pojam „planova integriteta“ ali se ne objašnjava šta su oni. Budući da je Strategija formulisana kroz preporuke koje se odnose na pojedine sektore, preporuke za izradu planova integriteta se mogu naći u više njih. U okviru poglavlja „politički sistem“ nalazi se preporuka za usvajanje planova integriteta u najvišim organima vlasti. U okviru poglavlja koje se odnosi na pravosuđe nalazi se preporuka za usvajanje planova integriteta u sudovima i javnim tužilaštvima, u odeljku koji govori o državnoj upravi preporuka da planovi integriteta budu usvojeni u organima uprave i javnim službama, a u poglavlju „privredni sistem“ da se oni uvedu i u privrednim subjektima. Na kraju se, kao jedna od nadležnosti budućeg „samostalnog i nezavisnog tela“ (kasnije formirana Agencija za borbu protiv korupcije) pominje i „razvijanje planova integriteta u javnom i privatnom sektoru“.

Odredbe o tome šta je zapravo plan integriteta po prvi put su se mogle naći u nekom domaćem pravnom aktu tek tri godine kasnije, u Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije. Relevantne odredbe tog zakona, glase:

PLAN INTEGRITETA

Član 58

Plan integriteta sadrži mere pravne i praktične prirode kojima se sprečavaju i otklanjaju mogućnosti za nastanak i razvoj korupcije, a naročito:

- ocenu izloženosti institucije korupciji;*
- podatke o licu odgovornom za plan integriteta;*
- opis procesa rada, načina odlučivanja i utvrđivanje poslova koji su naročito podložni korupciji;*
- preventivne mere za smanjenje korupcije;*
- druge delove plana definisane u smernicama.*

Obaveza donošenja plana integriteta

Član 59

Plan integriteta donose državni organi i organizacije , organi teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, javne službe i javna preduzeća.

Agencija izrađuje i objavljuje procene integriteta, odnosno smernice za izradu i sprovođenje plana integriteta, sa rokovima.

Državni organi i organizacije, organi teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, javne službe i javna preduzeća donose plan integriteta u skladu sa smernicama iz stava 2. ovog člana i o tome obaveštavaju Agenciju.

Agencija prati donošenje i sprovođenje plana integriteta.

Državni organi i organizacije, organi autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, javne službe i javna preduzeća dužni su da na zahtev Agencije, u roku od 15 dana od dana prijema zahteva, dostave izveštaj o sprovođenju plana integriteta.

Odgovorno lice za izradu i sprovođenje plana integriteta

Član 60

Državni organi i organizacije, organi teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, javne službe i javna preduzeća dužni su da odrede lice odgovorno za izradu i sprovođenje plana integriteta.

Agencija se stara o obuci lica odgovornog za plan integriteta.

Donošenje plana integriteta od strane drugih pravnih lica

Član 61

Druga pravna lica mogu doneti plan integriteta u skladu sa smernicama koje donosi Agencija.

Na predlog pravnih lica iz stava 1. ovog člana, Agencija može da izvrši procenu integriteta i da predloži preporuke za unapređenje integriteta.

Procenu integriteta za javna preduzeća i pravna lica iz stava 1. ovog člana, Agencija vrši o njihovom trošku.

Na osnovu odredbe člana 58 može se zaključiti da je «plan integriteta» dokument ili set dokumenata, koji treba da sadrži određene podatke o instituciji za koju se izrađuje. Na osnovu odredbe ovog člana znamo i da taj dokument treba da sadrži mere za sprečavanje korupcije i mere za otklanjanje mogućnosti da korupcija uopšte nastane ili da se razvije. Znamo i to da ove mere mogu da budu pravne prirode, dakle, novi propisi ili izmene postojećih propisa, opšti ili pojedinačni akti. Mere takođe mogu da budu i «praktične» prirode, što u ovom kontekstu treba razumeti kao postupanje koje nije uslovljeno donošenjem, izmenom ili sprovođenjem nekog propisa. Istina, razliku između pravnih i nepravničkih mera nije uvek lako niti potrebno praviti.

Zakonodavac je ukazao na neke od stvari koje bi trebalo da se u planu integriteta nađu. Kao prva stavka koja je posebno istaknuta, navodi se «ocena izloženosti institucije korupciji». Ova stavka se može razumeti, kako je napisana,

na generalnom nivou. Međutim, čini se da će u praksi ovu izloženost korupciji biti nemoguće oceniti ako se prethodno ne izvrši analiza svih procesa koji se unutar neke institucije odigravaju, a zatim i izloženost svakog od tih procesa korupciji.

Zakon takođe nalaže da se u planu integriteta nađu podaci o licu koje će biti «odgovorno za plan integriteta». Ovo se može tumačiti kao odgovornost za izradu plana integriteta, odgovornost za njegovo sprovođenje ili i jedno i drugo. U vezi sa ovom obavezom treba imati na umu i obavezu iz antikorupcijske strategije i akcionog plana za njeno sprovođenje prema kojoj svaki državni organ treba da ima osobu koja će biti zadužena za kontakt sa Agencijom za borbu protiv korupcije i izveštavanje o sprovedenim merama koje je ta institucija imala kao zadatak.

Zakon dalje nalaže da se u planu integriteta opišu procesi rada, koji se odigravaju u instituciji na koju se ovaj plan odnosi i da se opiše način donošenja odluka unutar te institucije. Pored toga, planom bi trebalo utvrditi koji od poslova koji se vrše u instituciji su naročito podložni korupciji.

Sledeća obavezna stavka su «preventivne mere za smanjenje korupcije». Ova obaveza se može razumeti na sledeći način: organ ili organizacija koja izrađuje plan integriteta treba da utvrdi koje preventivne mere se generalno primenjuju da bi se smanjilo prisustvo korupcije; zatim razmatra koje se od tih generalnih mera, iz opšteg antikorupcijskog arsenala, mogu primeniti u instituciji i na pojedine procese koji se u njoj odvijaju; zatim se generalne antikorupcijske mere konkretizuju u odnosu na konkretan posao ili proces u kojem treba da donesu popravljane situacije. Naravno, odredba se može tumačiti i drugačije, tako da se na osnovu procesa za koje je utvrđeno da su ranjivi, razvijaju ideje o tome na koji način se može preventivno delovati protiv korupcije u konkretnom slučaju, polazeći pri tom od nekih generalnih antikorupcijskih oruđa. Najzad, zakon nalaže da plan integriteta mora da ima i druge delove, koji su definisani u smernicama.

Član 59 govori prvo o tome ko je sve u obavezi da izradi planove integriteta. Ovom obavezom su obuhvaćeni svi državni organi i organizacije, organi teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, javne službe i javna preduzeća.

Zatim se ukazuje na to da Agencija izrađuje i objavljuje procene integriteta, «odnosno smernice za izradu i sprovođenje plana integriteta, sa rokovima». Na ovom mestu nije jasno zbog čega je zakonodavac koristio reč «odnosno». Naime, čini se da bi procene integriteta trebalo da budu potpuno nezavisni dokumenti od smernica za njihovu izradu i sprovođenje. Na osnovu ovde pomenutih smernica, organi izrađuju planove i o tome obaveštavaju Agenciju, a Agencija takođe prati donošenje i sprovođenje planova integriteta. Kada se i ove odredbe imaju u vidu, moglo bi se zaključiti da Agencija pre svega izrađuje smernice za izradu planova integriteta, da zatim pregleda one planove koje je dobila od pojedinih institucija, i da daje procene o njihovom kvalitetu i kvalitetu njihovog sprovođenja. Kako bi taj zadatak obavila, Agencija je dobila i ovlašćenje da od svih organa i organizacija koji su obavezni da izrade plan integriteta zatraži izveštaj o njihovom sprovođenju. Oni koji to ne učine u roku od 15 dana podležu prekršajnoj odgovornosti.

U članu 60 se propisuje da svaka institucija koja mora da izradi plan integriteta mora da odredi i jedno lice koje će za to biti zaduženo, te da Agencija sprovodi obuku toga lica. Najzad, član 61, koji je za ovu priliku najmanje bitan, govori o mogućnosti da i druga pravna lica (npr. privredni subjekti iz privatnog sektora) izrade plan integriteta i da Agencija može da ima određenu ulogu i na tom poslu.

Rokovi za izradu planova integriteta nisu propisani ovim zakonom, ali se može očekivati da budu postavljeni u Smernicama koje će izdati Agencija. Imajući u vidu sve što je opisano, očigledno je da ne bi bilo celishodno donositi

ove planove pre nego što Agencija za borbu protiv korupcije utvrdi odgovarajuće smernice. Rok za donošenje smernica nije izričito utvrđen zakonom. Ukoliko bi se one tretirale kao podzakonski akt, onda je taj rok prošao, budući da su prelazne odredbe Zakona predviđale da direktor donese podzakonske akte u roku od 60 dana nakon izbora. Ukoliko je ovaj rok važio za donošenje smernica, valja reći da je on bio potpuno nerealan, imajući u vidu da je izbor direktora izvršen tokom u julu 2009, da je Agencija počela da zapošljava službenike tek tokom 2010 i da je reč o materiji koja je gotovo u potpunosti nova u Srbiji.

2.2. Istorijat uvođenja planova integriteta u Srbiji

U doba izrade Nacionalne antikorupcijske strategije (2004), u čemu je pomoć našim državnim organima pružao i Savet Evrope, sproveden je i pilot projekat koji se bavio upravo pitanjima planova integriteta. Na tom pilot - projektu radila je profesorka Radmila Vasić, sa Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, koja je u to doba bila članica Saveta za borbu protiv korupcije (danas je član Odbora Agencije za borbu protiv korupcije).

U prezentaciji o planovima integriteta, koja je dostupna i na internetu, i koju uz odobrenje autorice ovde prenosimo u integralnom obliku, prof. Vasić navodi sledeće (tekst je originalno objavljen u formi power point prezentacije):

I. PLANOVI INTEGRITETA UOPŠTE

1. Šta su planovi integriteta?

Planovi integriteta predstavljaju internu i autonomnu antikorupcijsku meru preventivnog karaktera. Mere državnog autoriteta – (a) normativna, odnosno zakonska ovlašćenja i (b) nadležnosti specijalizovanog antikorupcijskog tela – jesu postavljene, heteronomne (ili spolja nametnute), preventivne i represivne, u ovom drugom slučaju garantovane nekom od predviđenih vrsta sankcije .

1. Šta su planovi integriteta?

*Pored toga što su izraz razvoja, osavremenjivanja i modernizacije metodologije za borbu protiv korupcije, planovi integriteta, u odnosu na zakonodavnu tehniku koja je opšta i apstraktna, imaju to **svojsvo** da su podesni i sposobni da se prilagode specifičnostima različitih organizacija rada i delatnosti i na taj način uvećaju efikasnost u ostvarenju ciljeva antikorupcijske politike.*

Naravno, sama po sebi ova autonomna mera ne bi mogla biti dovoljna, ali u kombinaciji sa zakonskim disciplinovanjem društvenih tokova podložnih korupciji, planovi integriteta trebalo bi da daju dobre rezultate

1. Šta su planovi integriteta?

*Planovi integriteta **definišu se** kao skup pravnih i faktičkih mera koje se planiraju i preduzimaju u cilju otklanjanja puteva korupcije i sprečavanja nastanka mogućnosti za korupciju u okviru organizacije (rada ili delatnosti) kao celine,*

pojedinih organizacionih jedinica ili delova organizacije i, najzad, pojedinačnih radnih mesta.

1. Šta su planovi integriteta?

Polje primene planova integriteta načelno je neograničeno, što znači da se oni mogu razvijati u vladinim i nevladinim organizacijama, javnom i privatnom sektoru, kao obavezni ili fakultativni, ali bi svakako trebalo da budu obavezni, a njihova izrada i primena ustanovljena, institucionalno podržana i stručno i materijalno pomognuta, u oblasti državne administracije i pravosuđa.

1. Šta su planovi integriteta?

Sušтина planova integriteta je ulaganje sistematskog napora u: (a) procenjivanje antikorupcijskog kapaciteta, odnosno stepena otpornosti sistema na korupciju; (b) identifikovanje poroznih tačaka; (c) predlaganje mera za poboljšanje unutrašnje organizacione strukture, postupaka i pravila; (d) praćenje i periodično sumiranje postignutih rezultata, posle čega bi se ceo ciklus po potrebi ponavljao do postizanja zadovoljavajućeg statusa antikorupcijske zaštite.

2. Svrha planova integriteta

Iz definisanja planova integriteta već može se zaključiti da je njihova osnovna svrha uspostavljanje i poboljšanje, odnosno unapređenje integriteta institucije. Upotreba reči integritet odabrana je zbog toga što izvorno značenje latinskog izraza (integritas, integritatis; izvedeno iz reči integer, gra, grum – ceo, čitav, nepovređen,

neoštećen, zdrav, častan, pošten) ukazuje na dobro stanje, nepovređenost i skladnu potpunost neke celine, odnosno na poštenje i neporočnost lica ili institucije.

2. Svrha planova integriteta

Otuda jasno proizlazi da planovi integriteta imaju za cilj podizanje kapaciteta odbrane organizacije od mogućih koruptivnih uticaja na obavljanje njene osnovne i sporednih delatnosti. Uspostavljanje analogije sa ljudskim organizmom pokazalo bi da kao što je zdrav organizam otporan na spoljne negativne uticaje, tako isto i dobar organizacioni, normativni i personalni status čini instituciju otpornom na korupciju. Treba naglasiti da se ocena integriteta odnosi na sistem a ne na integritet ljudi koji sačinjavaju organizaciju.

2. Svrha planova integriteta

*Ocenu o stepenu integriteta formira javnost na osnovu utiska o tome da li jedan državni organ ili ustanova u obavljanju svoje delatnosti postupa (a) profesionalno, (b) savesno, (d) nepristrasno, (e) u skladu sa propisima i (f) aktuelnim društvenim moralom. Svrha planova integriteta jeste, dakle, uspostavljanje ili popravljavanje integriteta organizacije. **Metod i sredstvo** za postizanje ovog cilja predstavlja podizanje nivoa svesti (a) o slabim tačkama u radu organizacije, (b) o neophodnosti njihovog uklanjanja i (c) o sredstvima za njihovo uklanjanje.*

3. Sadržina planova integriteta

Planovi integriteta formiraju se prema potrebama i karakteru pravnog lica koje je obavezno ili je zainteresovano za njihovo uvođenje. Ipak, oni imaju osnov-

nu sadržinu. Elementi te (obavezne) sadržine su: (a) ocena izloženosti institucije korupciji; (b) utvrđivanje lica koje se odgovorno stara za ustanovljavanje i primenu plana integriteta; (c) opis procesa rada i načina odlučivanja, uz utvrđivanje rizičnih delatnosti; (d) definisanje preventivnih mera za smanjenje mogućnosti korupcije.

3. Sadržina planova integriteta

Faze izrade i sprovođenja planova integriteta logički su raspoređene i odgovarajuće elementima sadržine. U izradi plana integriteta, po pojedinim fazama, učestvuju svi zaposleni, zaposleni u organizacionim celinama, rukovodioci sektora i lice odgovorno za plan integriteta, koje priprema, organizuje, koordinira i nadgleda celokupan proces

4. Uloga antikorupcijskog tela u uspostavljanju i kontroli primene planova integriteta

Odnos prema nezavisnom i samostalnom antikorupcijskom telu (savet, agencija, komisija...), koje je ustavljeno ili će se tek ustanoviti u zemljama u kojima to još nije učinjeno, utvrđuje se zakonom. Prema planovima integriteta ustanova i organizacija u javnom sektoru, antikorupcijsko telo ima dvostruku funkciju: konsultativnu i kontrolnu. Ono bi bilo obavezno da formuliše smernice za izradu planova integriteta i da bude organizaciono i radno dostupno za svaku vrstu konsultacija i pomoći u njihovoj izradi.

4. Uloga antikorupcijskog tela u uspostavljanju i kontroli primene planova integriteta

Takođe bi se organizovano bavilo **osposobljavanjem**, tačnije **podučavanjem** (a) odgovornih i zainteresovanih lica za izradu planova integriteta, kao i (b) onih lica koja bi se, s ovlašćenjem antikorupcijskog tela, bavila proverom delovanja planova integriteta (na osnovu tipiziranih periodičnih izveštaja i na osnovu pojedinačnih zahteva/trazjenja unutar tog perioda).

4. Uloga antikorupcijskog tela u uspostavljanju i kontroli primene planova integriteta

Smernicama bi bili utvrđeni rokovi za izradu planova integriteta – od momenta autoritativnog uvođenja ove mere - i razumni, periodični rokovi za proveru, odnosno ocenu rezultata postignutih u njihovom sprovođenju. Ova kontrola se vrši uz internu kontrolu koju, u pogledu sprovođenja planova, obavlja sam organ. Po ustanovljavanju obaveze uvođenja planova integriteta i u predviđenom roku, odgovorno lice u organu bilo bi obavezno da obavesti antikorupcijsko telo **izjavom** da je plan integriteta sačinjen i da mu dostavi kompletan plan prema elementima sadržine kako su označeni.

4. Uloga antikorupcijskog tela u uspostavljanju i kontroli primene planova integriteta

Antikorupcijsko telo **potvrdom** prihvata odgovarajuće planove integriteta, a onima koji imaju nedostatke, upućuje primedbe i sugestije **zahtevom** da se u određenom roku isprave.

II. UVOĐENJE PLANOVA INTEGRITETA U SRBIJI – PILOT PROJEKAT

1. Zašto pilot projekat?

Uspostavljanje institucionalnog okvira za borbu protiv korupcije podrazumeva, između ostalog, donošenje nacionalne strategije, akcionog plana i zakona o nezavisnom antikorupcijskom telu. Budući da čine jedinstvo, i sa stanovišta logike i još značajnije sa stanovišta svrhe, njihovo utanovljavanje zahteva odgovarajući vremenski sled (sukcesiju) i koordinaciju. U Srbiji je usvojena Nacionalna strategija (»Službeni glasnik RS« broj 109/2005), a izrada akcionog plana i predloga nacrta zakona o antikorupcijskoj agenciji su u radnoj fazi, koja se malo odužila u odnosu na rokove koji su samozadati.

1. Zašto pilot projekat?

Ovde napominjem da je u Srbiji odlukom Vlade od 2. oktobra 2001. godine ustanovljeno jedno ovakvo telo – Savet za borbu protiv korupcije i da je ono i ovakvo sposobno za organizovanje svih poslova vezanih za izradu, uspostavljanje i kontrolu delatnosti vezanih za planove integriteta, a da bi poboljšanjem njegovog normativnog položaja i uz institucionalnu podršku organizovanjem stručnih službi, ono moglo da preuzme funkciju koja je predviđena članom 6 ratifikovane (22. oktobar 2005. godine) Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije.

1. Zašto pilot projekat?

Srbija je, kao što je dobro poznato, među poslednjima stupila na put demokratske transformacije, i u njoj se hoće sve čega do juče nije bilo, i zato je za nju (za nas), po svojoj prirodi ionako skupo, vreme najskuplje. Da se ne bi čekaao taj logički sled preduzimanja aktivnosti na planu institucionalizovanja borbe protiv korupcije, Savet za borbu protiv korupcije je predložio, a Savet Evrope prihvatio, pilot projekat »Planovi integriteta«.

1. Zašto pilot projekat?

Sa idejom planova integriteta radna grupa za izradu Nacionalne strategije upoznala se prilikom studijske posete Sloveniji, u organizaciji beogradske kancelarije Saveta Evrope i Misije OEBS u Srbiji i Crnoj Gori, pa su naročito zbog toga za ekspertsku pomoć predloženi stručnjaci iz Slovenije – Mr Marko Hvala i Ms Sandra Blagojević, budući da je naša pretpostavka bila da su oni najbolje informisani o tome šta su planovi integriteta. i da imaju relevantno iskustvo u pogledu njihovog uspostavljanja.

2. Cilj projekta

Osnovni ili glavni cilj projekta bio je da pripremi nacrt »Plana integriteta« koji će u pomenutim institucijama pomoći u poboljšanju integriteta smanjivanjem poroznih tačaka i ranjivih mesta u pogledu korupcije. Uz ovu, svrha je bila i osposobljavanje članova ustanovljenih radnih grupa u svakoj instituciji za dalje pružanje pomoći u uspostavljanju planova integriteta u drugim institucijama u Srbiji.

3. Faze projekta

Projekat se odvijao u dve glavne faze. Prva, **pripremna** trajala je od januara do aprila 2006. godine, a glavna, radna faza predviđena je da traje od aprila do jula 2006. godine. U pripremnoj fazi, na nekoliko neformalnih sastanaka sa ekspertima Saveta Evrope, predstavljena su slovenačka iskustva sa ustanovljavanjem planova integriteta i obavljene su opsežne konsultacije i planiranje aktivnosti koje treba preduzeti. Odlučeno je da pilot projektom budu obuhvaćene pravosudne institucije, jedna veća i jedna manja (po broju zaposlenih), jedna iz Beograda i jedna izvan Beograda.

3. Faze projekta

Tako su odabrani Okružni sud u Beogradu i Opštinsko javno tužilaštvo u Pančevu. U pripremnoj fazi obavljani su razgovori sa starešinama ovih institucija, u kojima su oni preliminarno upoznati sa idejom projekta »Planovi integriteta«, razlozima zbog kojih se projekat izvodi i svrhom koja se želi postići. U tim razgovorima dobijena je njihova saglasnost i obećana podrška.

3. Faze projekta

Radna faza projekta odvijala se u dva koraka. **Prvi korak** (19. do 20. april 2006) se odnosio na (a) detaljno upoznavanje starešina Suda i Tužilaštva sa svrhom i ciljevima planova integriteta; (b) formalno usvajanje programa predviđenog projektom; (c) formiranje radnih grupa; (d) sastanak sa radnim grupama; (e) formulisanje zadataka i utvrđivanje rokova u kojima se oni moraju obaviti (do sledeće zakazane sesije); (f) upoznavanje svih zaposlenih sa odvijanjem projekta.

3. Faze projekta

U ovoj fazi eksperti su sastavili **upitnik** (70 pitanja), na koji je u narednoj fazi zaposleni trebalo da odgovore, sa svrhom da se definišu aktivnosti »osetljive« na korupciju, tačnije kojima se narušava integritet institucije.

Korišćena **metodologija**: razgovori i (dve) power point prezentacije. Power point prezentacije sadrže: pojmove i objašnjenje plana integriteta, upoznavanje sa slovenačkim istoimenim projektom, predlog sadržine planiranog priručnika, kao i idejnu sadržinu plana integriteta kao obrasca za budući rad.

3. Faze projekta

Dogovoreno je da se do sledećeg sastanka prikupe pravni akti, koji se odnose na organizacionu strukturu i delatnosti koje institucija obavlja, unutrašnju sistematizaciju, drugi relevantni pravni akti, kao i podaci o broju zaposlenih, funkcijama i opisu pojedinačnih poslova.

Eksperti i rukovodioci timova dogovorili su se o tome šta su zadaci koje treba ostvariti u drugom koraku.

Već u ovoj fazi zaposleni su izrazili veliku želju da se što pre otpočne sa radom na projektu, stekavši utisak i uverenje da će njegovi rezultati biti od velike koristi za budući funkcionisanje institucije.

3. Faze projekta

Drugi korak u okviru radne faze projekta (od 22. do 23. maja) obuhvatao je razgovor sa projektnim timovima o izvršenju formulisanih zadataka – **prikupljeni**

*su relevantni pravni akti i popunjen upitnik. Eksperti i projektni timovi dogovorili su se da se pripremi **model plana integriteta**, koji je otpočeo sastavljanjem (pisanjem modela) zvanične odluke i sortiranjem dokumenata važnih za ovaj projekat, s tim da uputstvo, odnosno formulacija nacrt, eksperti dostaviti u toku trajanja projekta.*

3. Faze projekta

*Planirano je da se u **trećem koraku**, u cilju primene plana integriteta, predvide i skiciraju mere (otpora) koje će organizacija preduzeti radi sprečavanja korupcije, malverzacija i drugih aktivnosti kojima se narušava integritet institucije. Mere odbrane fokusirane su na dve uporišne tačke: (a) organizacionu strukturu i (b) socijalno- kulturnu klimu (veze zaposlenih međusobno, sa rukovodnim kadrovima i sa spoljnim svetom). U tom smislu, pažnja se usmerava naročito na: (a) zaključke istraživanja iz prethodne faze kojima su identifikovane porozne tačke i aktivnosti neotporne na korupciju; (b) procenu ljudskih resursa i politike zapošljavanja (i napredovanja) sa stanovišta integriteta institucije; (c) statističku obradu podataka dobijenih iz popunjenih upitnika i razgovora obavljenih sa zaposlenima.*

3. Faze projekta

Dogovoreno je da projektni timovi naprave predlog mera za odbranu i poboljšanje integriteta svojih ustanova, a eksperti da dostave uputstvo sa definisanim delovima plana integriteta i metodama za njegovu primenu.

I u ovoj fazi rukovodioci timova su izrekli zadovoljstvo zbog odgovornosti koji su zaposleni pokazali u odvijanju projekta, a sami zaposleni su izrazili želju i entuzijazam da se nastavi sa ovim projektom, koji je za njih apsolutna novina.

5. Ocena projekta

Konačna ocena projekta ne može se dati iz jednostavnog razloga što projekat još nije okončan, ali se i dosadašnji rad može oceniti kao više nego zadovoljavajući. Mislim da je ekspertska pomoć bila ne samo neophodna nego i dragocena, a da su odabrane institucije pokazale veliku zainteresovanost i visok stepen kooperativnosti.

5. Ocena projekta

Verovatno da je period os četiri meseca uobičajen i apstraktno primeren za realizaciju pilot projekata, ali ovde treba dodati dve relevantne konstatacije. Prvo, priprema dokumenta i ustanovljavanje realnog plana integriteta je proces (koji, doduše, zavisi od broja zaposlenih u organizaciji) koji traje od jedne do dve godine, a samo priprema traje oko jedne godine. Ako bi se pilot projekat upodobio pripremljenoj fazi, jasno je da bi i za njegovo izvođenje bilo potrebno više vremena nego što je planirano. Drugo, priroda pravosudnih funkcija zahteva veliku angažovanost sudija i tužilaca, pa je njihovo raspoloživo vreme za rad na planovima integriteta bilo oskudno. O tome se moralo voditi računa, kao i o sinhronizaciji sa raspoloživim vremenom ostalih učesnika u projektu.

5. Ocena projekta

Uz to, sa realizacijom projekta se otpočelo relativno kasno, jer je pripremna faza, koja je neobično važna, zahtevala da se projekat u radnom smislu dobro osmisli i stabilno osloni na noge.

*Budući da svi treninzi nisu završeni, da konkretan dokument »Plan integriteta« nije dovršen i da nije sastavljen planirani priručnik, moj bi **predlog** bio da se odobri **produženje** ovog projekta.*

5. Ocena projekta

*Takođe bi bilo dobro da se razmisli o nastavku, odnosno **proširenju** projekta, za početak na pravodusne institucije (sudove i tužilaštva) u celoj Srbiji, sa svrhom da se ideja o planovima integriteta prenese i proširi, ali i da se što veći broj ljudi obuča za njihovo kreiranje i metode obučavanja drugih, kako bi se planovima integriteta obuhvatile i ostale institucije u javnom sektoru, kao što su na primer Uprava carine ili Fond penzijskog osiguranja.*

2.3 Slovenačko iskustvo i Srbija

Prema informacijama kojima raspoložemo, u vreme pisanja ovog teksta Agencija radi na izradi smernica koje mora da donese po Zakonu i u tom poslu ima stručnu pomoć kolega iz slovenačke Komisije za sprečavanje korupcije. Izbor slovenačkih kolega nije nimalo slučajan. Naime, odredbe o planovima integriteta koje su se našle u Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije direktno su preuzete iz slovenačkog Zakona o sprečavanju korupcije. Antikorupcijska komisija te zemlje ima iskustva sa sprovođenjem planova integriteta koja traju duži niz godina, iako su bila u velikoj meri ometena odlukom tamošnjeg Ustavnog suda koji je svojevremeno osporio obaveznost izrade planova integriteta za državne organe. Iskustvo Slovenije sa planovima integriteta izaziva pažnju i u drugim zemljama, a Srbija će biti jedna od prvih koja nakon Slovenije uvodi ovu korisnu novinu u svoj pravni sistem.

U međuvremenu, dok Srbija ne bude dobila sopstvene Smernice, upoznaćemo se ukratko sa onim što predviđa slovenački akt slične sadržine, imajući u vidu mogućnost da posluži kao uzor i na našem tlu. Odredbe su delom prenete a delom prepričane na osnovu nezaničnog prevoda, koji ima samo informativnu svrhu. Odredbe i komentari su dati ispod odgovarajućih originalnih tačaka iz slovenačkih Smernica:

Smernice za izradu planova integriteta

1

U prvom članu se prenosi zakonska norma o tome šta su planovi integriteta i čemu oni služe.

2

U drugom članu se navodi ko sve usvaja plan integriteta na osnovu zakona, a zatim se daju pravila o nekim vrstama tela. Tako se predviđa da Plan integriteta tela koji se sastoji od više organizacionih jedinica, ili tela koje je obavlja delatnost preko područnih jedinica širom Republike Slovenije, izrađuje planove i za svoje organizacione jedinice, ukoliko ima više od deset državnih službenika ili ako je broj službenika u organizacionim jedinicama nastalim po teritorijalnom principu (npr. filijale, policijske stanice) veći od pet državnih službenika, te da one organizacione jedinice koje nisu dužne da sačine sopstveni plan, treba da budu uključene u plan organa ili neposredno višeg organa.

3

U ovom članu se govori o tome šta uređuju Smernice – definisanje delova plana integriteta u okviru faze projektovanja, metode za obavljanje određenih zadataka i rokovi za izradu i donošenje planova integriteta.

4

U ovom članu se navode pojedine celine plana, kao što su:

- Prikupljanje podataka o uređenju organa
- Organizaciona šema organa
- Spisak poslova sa opisom poslova i zadataka
- Popunjen izveštaj o stanju integriteta
- Dokumentacija u vezi sa projektom

5

U ovom članu se navodi da je Izveštaj o stanju integriteta sastavni deo Smernica (postoji model obrazac, koji se može preuzeti na internetu), i da obuhvata, između ostalog:

- Podsetnik
- Podatke o internoj regulativi
- Opis postojećeg stanja
- Procenu izloženosti korupciji
- Plan za poboljšavanje stanja

6

U ovom članu se navodi da se Projekat izrade plana integriteta sprovodi kroz sledeće faze:

- Pripremna
- Faza utvrđivanja izloženosti korupciji
- Faza procene postojećih mehanizama prevencije
- Završna faza, u kojoj se sugerišu poboljšanja

7

U ovom članu se navodi da u pripreмноj fazi više rukovodstvo formalno odobrava projekat i obaveštava o projektu sve zaposlene. Ujedno se određuju rukovodilac i članovi Radne grupe, rukovodilac projekta za nadgledanje realizacije projekta, kao i spoljni konsultanti ili posmatrači, ako ih ima.

8

U ovom članu se određuje da je šef Radne grupe je osoba koja je odgovorna za dizajn integriteta i da Radna grupa ima najviše pet članova.

9

U ovom članu se govori o tome koje poslove obavljaju šef radne grupe u saradnji sa supervizorom (osobom zaduženom za nadzor) projekta izrade plana integriteta:

- Priprema program za izradu plana integriteta u kojem određuje poslove koje treba obaviti, njihove izvršioce i rokove za sprovođenje pojedinih radnji
- Prikuplja ostale potrebne dokumente (osnovni propisi u oblasti rada institucije, interni akti, organigram, osnovne informacije o organizaciji, katalog poslova, akt o sistematizaciji itd.),
- Stara se za razjašnjenje drugih pitanja u vezi sa projektom, i pribavlja dodatne smernice u vezi sa tim.

10

Kada rukovodstvo institucije odobri program za izradu plana integriteta, prosleđuje ga svim zaposlenima i pribavlja dodatne predloge sa njihove strane.

11

U drugoj fazi projekta (faza utvrđivanja izloženosti institucije korupciji), projektni tim identifikuje aktivnosti koje su najviše izložene riziku od pojave korupcije.

12

U ovom članu se navodi da se Radna grupa posebno fokusira na aktivnosti koje su grupisane u nekoliko celina.

Prvu celinu čine aktivnosti u okviru organizacije povezane sa:

1. Zaštitom poverljivih i ličnih podataka i njihovim skladištenjem u elektronskom i drugim oblicima;
2. Tokovima novca (kontrola trošenja budžetskih sredstava, usvajanje i kontrola uplata administrativnih taksi i naknada);
3. Potrošnim materijalom i uslugama (učešće u pregovorima, odabir dobavljača, upravljanje materijalnim resursima organizacije raspodela materijalnih resursa unutar organizacije, upotreba materijalnih resursa - telefoni, automobili, personalni računari – van radnog vremena ili van organizacije, čišćenje prostorija, bezbednost na radnom mestu).

Drugu celinu čine aktivnosti koje su povezane sa spoljnim poslovima organizacije, kao što su:

1. Prikupljanje prijava, zahteva za plaćanje, zahteva za naplatu;
2. Zaključenje ugovora (javne nabavke, kontrola budžeta, definisanje uslova, evidencija ponuda i pregovora, izbor ponuđača, nadzor nad sprovođenjem ugovora, nadzor nad izdavanjem dozvola);
3. Plaćanja koja vrši institucija (npr. subvencije, donacije);
4. Dozvole i saglasnosti (koncesije, lični dokumenti, dozvole i potvrde;
5. Nadzorne aktivnosti (prioriteti kontrole, izbor ciljnih grupa u kontroli, utvrđivanje i otkrivanje prekršaja, tretman osumnjičenih, pokretanje kaznenog postupka, suđenje, kažnjavanje, izvršenje kaznenih odluka, oslobađanje od kazne)

Treća celina aktivnosti su one koje se odnose na otpornost sistema na nepravilnosti, što se posebno odnosi na:

1. Poznavanje pravila koja se odnose na aktivnosti organizacije;
2. Odabir osoblja;
3. Obrazovanje i izrada obrazonih materijala;
4. Opis poslova i zadataka;
5. Delovanje u odnosu na ugrožene aktivnosti i otklanjanje opasnosti da više takvih aktivnosti bude kumulirano na jednom radnom mestu;
6. Postojanje neformalnih ovlašćenja i moći, i ograničavanje tih moći kroz prethodne konsultacije i ispitivanje zakonitosti;
7. Konsultacije na radnom mestu – postojanje nadzora, učestalost nadzora, obraćanje pažnje na pitanja integriteta, razgovori o zadovoljstvu zaposlenih radom;
8. Odnosi sa drugim institucijama;
9. Izveštavanje o realizaciji aktivnosti i nadzor nad sprovedenim aktivnostima;
10. Uticaj privatnog života zaposlenih na rad;
11. Zlonamernost spoljnih aktera;
12. Svest zaposlenih o neprihvatljivosti korupcionaške prakse unutar organizacije;
13. Specifična pravila u pogledu specifičnosti poslovanja;
14. Prihodi u vezi sa poslom, dodatni prihodi;

15. Fizička bezbednost i tehničke mere za zaštitu;
16. Srazmera između zakonitosti i efikasnosti;
17. Lojalnost;
18. Komunikacija;
19. Samonadzor.

13

Ovaj član uređuje treću fazu izrade planova integriteta. U fazi ocene postojećih preventivnih mehanizama (treća faza) procenjuje se koji preventivni mehanizmi postoje unutar organizacije i koliko je institucija izložena korupciji.

14

Dalje se reguliše da bi šef ili jedan od članova radne grupe trebalo da pripremi za razmatranje unutrašnja pravila organizacije (interne akte). Naročita pažnja se posvećuje onim aktivnostima koje su potencijalno ugrožene od korupcije.

U izveštaju koji se priprema posebna pažnja se posvećuje sledećim pojavama:

- Nepostojanje internih pravila koja se odnose na pojedine aktivnosti
- Pravila postoje, ali je njihov sadržaj neprikladan
- Pravila postoje, ali ih zaposleni ne poznaju
- Pravila postoje, ali ih zaposleni ne primenjuju.

U trećoj fazi projektni tim takođe ispituje upravljanje ljudskim resursima (zapošljavanje, ocena rada, unapređivanje, opis poslova koji se traže za neko radno mesto, obrazovanje koje se traži za neko radno mesto). U tom cilju, projektni tim intervjuiše osobu koja je odgovorna za upravljanje ljudskim resursima.

Šef radne grupe bi, prema odredbama ovog člana trebalo da se stara o tome da sve zaposlene obavesti o rizicima za integritet, da predstavi aktivnosti zaposlenima i podstiče diskusiju među njima o ovim pitanjima. Ova faza se odvija na odabranim radnim mestima i lokacijama. Druga varijanta je da svi zaposleni popune anonimno upitnik koji se odnosi na sprovođenje delatnosti koja je ocenjena kao osetljiva.

Na osnovu odgovora zaposlenih, radna grupa donosi zaključke u pogledu internih pravila, načina upravljanja ljudskim resursima i drugim pitanjima koja se odnose na organizaciju.

Treća faza se zaključuje diskusijom, pregledom i ocenom utvrđenog stanja u pogledu izloženosti korupciji.

18

U zaključnoj fazi projekta, koju ovaj član uređuje, predlažu se poboljšanja zasnovana na preventivnim merama kako bi se umanjile šanse i rizici da do korupcije dođe. Osnova za takve predloge je Procena izloženosti korupciji koja je rezultat prethodne faze projekta.

19

U ovom članu se kaže da šef i članovi radne grupe predlažu poboljšanja u vezi sa:

- Pravilima koja se u praksi primenjuju nedosledno ili se ne primenjuju
- Aktivnostima koje se ne obavljaju unutar organizacije, a trebalo bi
- Načinom rukovođenja unutar organizacije uopšte
- Upravljanjem ljudskim resursima i drugim pitanjima

20

Zajedno sa predlozima za poboljšanje radna grupa predlaže i prioritete i redosled rešavanja pojedinih pitanja. Ovi predlozi i redosled predstavljaju Plan za poboljšanje integriteta.

21

Rukovodstvo organizacije usvaja ovaj plan, upoznaje sa njim zaposlene i podstiče diskusiju o njemu. Kada plan za poboljšavanje integriteta bude usvojen, raspušta se radna grupa. Poslove koji se odnose na integritet od tada preuzima osoba koja je dobila ta zaduženja.

22

Član 22 govori o nadzoru nad usvojenim planom integriteta. Rukovodstvo organizacije redovno prati realizaciju plana poboljšanja integriteta. Rukovodstvo praćenje sprovodi naročito u situacijama kada dođe do povrede integriteta, ali i periodično, najmanje jednom u dve godine od dana usvajanja ili od poslednje provere.

23

U članu 23 se navodi u čemu se sastoji uloga nacionalnog antikorupcijskog tela. Komisija za sprečavanje korupcije redovno, ili prema potrebi, proverava da li su usvojeni i da li se sprovode planovi integriteta.

24

U završnim odredbama Smernica se propisuju rokovi u okviru kojih bi trebalo da se završi prva faza izrade plana integriteta (godinu dana od donošenja smernica). Po završetku prve faze, predviđeno je da organizacija mora da usvoji plan integriteta u roku od 1, 1,5 ili 2 godine, u zavisnosti od broja zaposlenih.

3

KORUPCIJA I PLANOVI INTEGRITETA

Kao što smo do sada mogli videti, iako je „integritet“ centralni pojam kod planova integriteta, kvalitet njihove izrade u najvećoj meri zavisi od toga koliko su ljudi koji ovaj plan sačinjavaju kadri da prepoznaju ono što je integritetu suprotnost – korupciju i koliko su vični da, jednom kada prepoznaju opasnosti od nastupanja korupcije, pronađu adekvatne mere da se mogućnost njenog nastanka smanji na najmanju meru, odnosno da ona bude otkrivena tamo gde je bude. Zbog toga ćemo se najpre upoznati sa nekim teorijskim i praktičnim aspektima korupcije kao pojave.

3.1. O korupciji

Za početak treba reći da krivičnopravni propisi Srbije tek od nedavno poznaju pojam „korupcije“¹. To ne znači da korupcija nije bila kažnjiva dok ovaj pojam nije postao deo zakonodavstva – naprotiv, ona je to uvek bila. Stvar je u tome da autori krivičnopravnih propisa moraju što preciznije da opišu radnju

¹ O zakonskim definicijama korupcije biće reči u nastavku teksta.

izvršenja krivičnog dela i da obično propisuju različite kazne za teže i lakše oblike izvršavanja tih krivičnih dela. Sa druge strane, oko pitanja šta sve treba podrazumevati pod korupcijom među teoretičarima ne vlada opšta saglasnost.

3.2. Pojam korupcije

S obzirom na to da je „korupcija“ reč koja je u srpski došla iz stranih jezika valja za početak istražiti originalno značenje te reči, kao i značenja koja je poprimila u srpskom jeziku. Za ovu drugu stvar, poslužiće nam relevantna odrednica iz Vujaklijinog leksikona stranih reči i izraza.

(LAT. CORRUPATIO) POKVARENOST, KVARNOST, IZOPAČENOST, RAZVRAT; POTKUPLJIVANJE, PODMIĆIVANJE, POTKUPLJENJE, PODMIĆENJE; KVARENJE, UKVARIVANJE, TRULJENJE, RASPADANJE; KRIVOTVORENJE (SPISA, MERE, TEGA I SL.)

Kao što vidimo, osim najčešćeg značenja koje pojam „korupcija“ ima u srpskom jeziku („podmićivanje“), ova reč označava pokvarenost i kvarenje uopšte kao proces. Nije stoga čudno što se u raznim antikorupcijskim kampanjama koristila ova asocijacija, kako bi se ukazalo na štetnost korupcije.

Dileme pred kojima se nalaze oni koji pokušavaju da definišu korupciju su mnogobrojne. Postoje značajne sumnje u to da se korupcija može na jedinstven način definisati, tako da bude jednako prihvatljiva za sva društva i kulture. Dok jedni smatraju da to je moguće dati kulturološki neutralnu definiciju² korupcije, drugi govore o tome da to uopšte nije moguće. Ova razlika u shvatanjima dolazi od toga što se korupcija kao pojava često vezuje za „kršenje normi“ (zakonskih, moralnih, običajnih). Ukoliko je neko ponašanje koje bi se u jednom društvu smatralo koruptivnim u drugom društvu norma, onda ono u tom društvu ne može biti ni korupcija (ako se pođe od toga da korupcija jeste kršenje normi). U ovom radu se daje određena prednost shvatanjima koja teže da budu „kulturološki neutralna“ i da ne vezuju pojam korupcije za kršenje normi.

Drugi problem pri definisanju korupcije jeste da li je ona obavezno oblik ponašanja ljudi ili može biti i odlika sistema i organizacije (npr. neke institucije ili države). Bez obzira na zanimljivost razmatranja ove postavke, u ovde ćemo pojam korupcije posmatrati isključivo kao određeno ponašanje pojedinaca. No, ni tu nije kraj dilemama. Ako je u pitanju ponašanje pojedinca, ostaje da se vidi da li je korupcija ponašanje koje podrazumeva interakciju (međusobni odnos) više pojedinaca ili je za njeno postojanje dovoljno da se samo jedan čovek ponaša na određeni način. Poći ćemo od toga da se korupcija može javiti u oba pomenuta oblika.

Kada se korupcija javi kao plod odnosa više osoba, pri definisanju može prevladati pristup da se u žiži nađe samo jedan od učesnika u tom odnosu, ili da se pokuša obuhvatiti ponašanje više učesnika. Teorijske definicije se često fokusiraju na ponašanje samo jednog od učesnika, dok zakonske teže da obuhvate ponašanje svih onih čije se ponašanje smatra društveno neprihvatljivim.

² Npr. Rasma Karklins, u «Sistem me je naterao», izdanje na srpskom Misija OEBS, 2007.

Od mnogobrojnih pokušaja da se korupcija odredi (definiše) odabrali smo nekoliko. Definicije su odabrane kako bi se ukazalo na raznovrsnost pristupa, pri čemu se vodilo računa i o tome da se predstave pokušaji određivanja ove pojave koji su imali dosta uticaja i na druge autore koji o toj pojavi pišu.

Prva od definicija koje ovde predstavljamo često se naziva „širom“, „superiornijom“, „sveobuhvatnijom“ u odnosu na ostale. Zbog toga se ona prvo i izlaže:

KORUPCIJA POSTOJI UKOLIKO DOĐE DO NAMERNOG NARUŠAVANJA PRINCIPA NEPRISTRASNOSTI PRI ODLUČIVANJU U CILJU PRISVAJANJA NEKE POGODNOSTI. (VITO TANC³, U DELU „CORRUPTION, ARM’S-LENGTH RELATIONSHIPS, AND MARKETS“ IZ 1995)⁴

Druga definicija koju u ovom ili izmenjenom obliku navode mnogi autori glasi:

KORUPCIJA JE STICANJE PRIVATNE KORISTI ZLOUPOTREBOM JAVNIH OVLAŠĆENJA.

Ovakvo određenje kao „radnu“ definiciju prihvataju i mnogi autori koju zanju imaju zamerke, pre svega one koje se odnose na činjenicu da se isključivo vezuje za korupciju u javnom sektoru. Kao „radnu“ definiciju prihvataju je i mnoge značajne organizacije, poput Svetske banke i Transparency International.

³ Tanci je autor mnogih radova o korupciji i ekonomiji, obavljao je funkcije u Međunarodnom monetarnom fondu i vladi Italije.

⁴ Prevod je dat prema „Korupcija u Srbiji“, CLDS, 2001.

Zanimljivu, opisnu definiciju korupcije, izraženu kao formulu daje Robert Klitgard:

$$\text{KORUPCIJA} = \text{MONOPOL} + \text{DISKRECIJA} - (\text{JAVNA}) \text{ODGOVORNOST}^5$$

Svaka od navedenih definicija sadrži i elemente koje bi trebalo posebno razmotriti:

Odlučivanje. Prva od navedenih definicija vezuje pojam korupcije za proces donošenja odluka. Nema korupcije ukoliko makar jedan od učesnika nije u prilici da donosi neku odluku. Predmet korupcije⁶ je upravo sadržaj te odluke učesnika u korupciji. Bitno je primetiti da u okviru Tancijeve definicije donosilac odluka može delati i u privatnom i u javnom sektoru (definicija nije vezana za javne službe).

Nepriistrasnost kao element definicije označava nužnost da se *pri donošenju odluka* poštuje pravilo *ni po babu ni po stričevima*, to jest, da međusobni odnosi onoga ko donosi odluke sa onima koji su za donošenje ili sadržaj te odluke zainteresovani u samom procesu odlučivanja ne smeju odigrati nikakav uticaj. Kada se govori o međusobnim odnosima misli se na primer na rođачke, prijateljske i druge slične veze, ali i na razne „poslovne“ odnose, koji se zaključuju povodom konkretnog odlučivanja, poput obećanja koristi, učinjenih ustupaka itd.

⁵ Odgovornost je prevod engleske reči accountability. Autor ovog teksta najčešće ovaj engleski izraz prevodi sa „javna odgovornost“ ili „odgovornost prema (nekome)“.

⁶ «Korupcije», uslovno govoreći, budući da je za njeno postojanje, prema većini definicija, potrebno da postoje i neki drugi uslovi koje slučaj koji se navodi u ovom pasusu ne ispunjava.

Namera je sledeći bitan element korupcije u Tancijevoj definiciji. Ta namera mora biti usmerena ka narušavanju načela nepristrasnosti pri odlučivanju. Dakle, neće postojati korupcija kada se donese pristrasna odluka usled toga što njen donosilac nema na raspolaganju sve potrebne informacije za donošenje nepristrasne odluke, ukoliko ima pogrešna uverenja ili nije sposoban da razluči odlučne činjenice. Tako na primer, sudija koji donese odluku u korist jedne strane pogrešno čitajući propise svakako jeste nestručan ili nepažljiv, ali nije samim tim i korumpiran.

Prisvajanje pogodnosti je poslednji bitni element ove definicije. Pogodnost može biti bilo koje vrste, obuhvatajući kako koristi koje imaju svoj novčani ekvivalent, tako i one koje pojedincu donose veći društveni ugled ili ga pak na neki drugi način zadovoljavaju (npr. zadovoljavanje sujete, osveta). Od toga koliko će se daleko ići u razumevanju toga šta je pogodnost zavisi i da li ćemo *prisvajanje pogodnosti* razumeti u užem ili širem značenju.

„**Radna definicija**“. Radna definicija je vezana za javni sektor. To se ocenjuje i kao njena osnovna mana, budući da korupcija, u širem smislu shvaćena, može da se na mnogo štetnih načina pojavi i u privatnom sektoru⁷. U nauci postoje sporovi oko toga koliko široko će biti posmatrani elementi ove definicije.

Sticanje privatne koristi, slično kao ranije opisano *prisvajanje pogodnosti* može imati razne oblike. Kod ove definicije, koja je predstavljala osnovu za zakonski opis krivičnih dela (ili je nastala uprošćavanjem tih definicija), korist se

⁷ Na primer, kada jedna privatna firma podmiti službenika druge privatne firme radi dobijanja poslovnih tajni.

može steći u novcu, materijalnim i kakvim drugim dobrima i može se sticati kako za samog aktera u korupciji tako i za treća fizička i pravna lica (obično ona koja su mu po nekom osnovu bliska). Korist se može sastojati i od nanošenja štete drugome, suzbijanju konkurencije i sličnim pojavama. Više dileme o značenju ovog pojma može biti kada se korist stečena nekom radnjom prostire na široki krug lica, ili na entitete javnog sektora a nema nikakve direktne koristi za lica koje u radnji učestvuje, koja bi bila veća od koristi koju imaju drugi. Na primer, ako ministar odluči da deo budžetskih sredstava namenjenih za krećenje zgrade ministarstva utroši na izgradnju jedne deonice auto – puta, takav potez bi bio nezakonit, ali bi javno ovlašćenje bilo zloupotrebjeno u svrhe koje se tek posredno mogu nazvati privatnim⁸.

Zloupotreba kao element definicije ukazuje na ponašanje koje je protivno nekim pravilima. Sasvim je jasno da zloupotreba postoji kada se krše odredbe propisa koji izričito regulišu šta je službena dužnost i na koji način određeni službenik treba da postupa u određenom trenutku. Tako na primer, potplaćeni službenik koji otvori ponudu jednog preduzeća na tenderu za javnu nabavku pre roka za otvaranje ponuda, kako bi dostavio informacije o ceni i robi drugom preduzeću koje namerava da svoju ponudu tek dostavi⁹, krši izričita pravila postupka, i zloupotrebljava faktičku mogućnost pristupa dokumentima o nabavci i svoju službenu dužnost da ta pravila poštuje. Ako su propisi manjkavi, i u njima na primer nije izričito propisana obaveza da se prispele ponude čuvaju zapečaćene do vremena određenog za njihovo otvaranje, očigledno je da će zloupotreba ipak

⁸ To bi na primer moglo biti učinjeno u svrhu političke promocije, gde se privatni interes da ustanoviti ili pak kao zadovoljenje ministrovih ličnih ubeđenja da je potrebnije graditi puteve nego krečiti, pri čemu korist nastaje za sve građane.

⁹ Kako bi to preduzeće svoju ponudu načinilo konkurentnijom i dobilo posao na tenderu.

postojati, ako postoji i svest službenika iz ovog primera da se njegovim postupanjem pogoduje privatnim interesima i škodi javnom interesu. Podrazumeva se da će zloupotreba takođe postojati i ako se postupanjem službenika krši neko od opštih načela koja regulišu rad javnih službi, bez obzira da li je službenik svestan toga ili ne. Zloupotreba je kao pojam usko vezana za javna ovlašćenja, tako da je treba sagledavati u svetlu narednog elementa definicije.

Javna ovlašćenja kao element definicije označavaju da je korupcija plod delovanja nekog ko ih poseduje. Takva ovlašćenja imaju svi oni koji na neki način odlučuju o pitanjima od javnog interesa. To su dakle, oni kojima je narod ili organ izabran od strane naroda poverio vršenje određenih poslova (predsednik, poslanici, ministri itd.), oni koji takva ovlašćenja vrše po osnovu nekog propisa ili koji takva ovlašćenja imaju po nekom drugom pravu ili stanju stvari (npr. suveren u apsolutističkoj monarhiji, diktator, komandant gerilske vojne jedinice koja je zauzela neki grad). Javna ovlašćenja imaju i službenici koji kao profesionalci rade u javnim službama na raznim nivoima vlasti, uključujući organe uprave, službe koje se finansiraju novcem poreskih obveznika ili obaveznih osiguranika (zdravstvo, školstvo, kultura, nauka) kao i službenici javnih preduzeća. Takva ovlašćenja imaju i oni koji odlučuju o korišćenju javne imovine (na primer u preduzećima u delimičnom državnom vlasništvu). Čak i lica koja nisu stalno zaposlena u ovim institucijama imaju javna ovlašćenja jer utiču na donošenje odluka putem kojih se rešava o javnom interesu (na primer, savetnici javnih funkcionera, stručni članovi komisija, veštaci koje angažuje sud).

Način na koji će se vršiti javna ovlašćenja omeđen je službenim dužnostima koje su definisane propisima, ali i zadacima i uputstvima nadređenih. Međutim, lica koja imaju javna ovlašćenja nisu roboti koji samo slepo izvršavaju obaveze.

Pošto ni jedan propis ne može da predvidi sve situacije na koje može da naiđe službenik koji ovakva ovlašćenja poseduje službenici u manjoj ili većoj meri imaju na raspolaganju i ovlašćenje da tumače kako će propise pravilno primeniti u konkretnoj situaciji. Sudija koji izriče kaznu tako ima slobodu da odluči da li krivca treba osuditi na dve, tri ili pet godina zatvora, ceneći iznete dokaze, zakonski okvir i druge relevantne činjenice; narodni poslanik odlučuje da li je u javnom interesu da se zakon donese ili ne; saobraćajni policajac odlučuje da li je bolje da propusti još jedno vozilo koje ide Dečanskom ulicom ili da počne da propušta automobile koji dolaze iz tunela; ministar koji odlučuje kada će se krenuti u postupak nabavke novih automobila može to učiniti kad bilo u okvirima koji su postavljeni budžetskom godinom i planom nabavki, imajući u vidu potrebe ministarstva i kretanja cena na tržištu. Sve su to diskreciona ovlašćenja, ovlašćenja da se odlučuje po slobodnoj oceni, ali uvek u javnom interesu.

Dakle, korupcija može postojati ne samo kada je prekršena neka izričita dužnost ili zabrana, već i kada javnim ovlašćenjima nije raspolagano u javnom interesu, pri korišćenju diskrecionih ovlašćenja. Takvu zloupotrebu javnih ovlašćenja je možda teže uočiti, ali je to ne čini manje zloupotrebom.

Elementi definicije (formula). Formula koju smo ranije izneli (Klitgard) više govori o činiocima koji utiču da korupcije bude više ili manje i mogućnostima da do korupcije dođe nego što se njome određuje sam pojam korupcije. Zbog toga ćemo se na njoj samo kratko zadržati.

Monopol se može odnositi na mogućnost donošenja odluka (na primer, veća verovatnoća da dođe do korupcije postoji kada samo jedan službenik odlučuje o davanju neke dozvole, nego kad takvu dozvolu može dati 5 službenika koji međusobno nisu u dosluhu). Monopol takođe može postojati kao faktička mogućnost uticaja na donosiocce odluke (na primer, takav monopol ima harizmatični lider političke stranke koji ne vrši nikakvu državnu funkciju u odnosu na sve poslanike koji su članovi te stranke). Najzad, monopol može postojati i nad informacijama ili drugim važnim resursima.

Diskrecija je element o kojem smo govorili povodom druge definicije korupcije. Očigledno je da što je veći prostor za odlučivanje po slobodnoj oceni, raste i mogućnost da dođe do korupcije. Zapravo, diskrecija se posmatra kao činilac koji utiče na porast korupcije zbog pomanjkanja poverenja u to da će se donosioci odluka ponašati pošteno, i da će odoleti iskušenju da zloupotrebe svoja ovlašćenja i mogućnosti.

Odgovornost (javna odgovornost, odgovornost prema nekome) se posmatra kao činilac koji umanjuje mogućnost nastupanja korupcije. Vidovi odgovornosti mogu biti različiti, počev od odgovornosti prema nadređenima za svoje postupanje, odgovornosti prema nadzornim organima, prema građanima itd.

3.3. Zakonsko određenje pojma korupcije u Srbiji

U periodu od 2001 do 2006 Krivični zakon je sadržao grupu krivičnih dela izvedenih iz krivičnog dela „zloupotrebe službenog položaja“ koja su bila uneta u zakon pod zajedničkim naslovom „krivična dela korupcije“ i koja su bila vezana za zloupotrebe u pojedinim oblastima (npr. „korupcija u zdravstvu“). Međutim, u praksi su ova krivična dela retko korišćena iz razloga u koje nećemo ulaziti na ovom mestu. Opšta defincija korupcije u zakonu nije postojala (izraz se javljao samo u nazivu pojedinih krivičnih dela).

U Nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije učinjen je pokušaj definisanja pojma. I inače treba primetiti da se definicije korupcije često pre mogu naći u ovakvim strateškim dokumentima nego u zakonima.

STRATEGIJA: KORUPCIJA JE ODNOS KOJI SE ZASNIVA ZLOUPOTREBOM OVLAŠĆENJA U JAVNOM ILI PRIVATNOM SEKTORU U CILJU STICANJA LIČNE KORISTI ILI KORISTI ZA DRUGOGA.

Pojam korupcije u Strategiji nije najsrećnije određen, ali za sada nije još došlo do problema usled toga. Naime, definicija se ne može tumačiti drugačije nego da korupcija ne postoji pre nego što do zloupotrebe dođe, pa se tako korupcijom ne bi smatrao neuspeli pokušaj podmićivanja javnog službenika. Takođe, time što je korupcija definisana kao „odnos“ postaje sporno da li se pod njom može smatrati akt kojim javni službenik zloupotrebi svoja ovlašćenja kako bi se okoristio bez učešća drugih lica u događaju (na primer direktor javnog preduzeća koristi službeno vozilo za lične potrebe).

Strategija prevdiđa uspostavljanje nezavisnog i stručnog tela koje bi vršilo nadzor nad njenim sprovođenjem. Radi ispunjenja te obaveze Vlada Srbije je predložila, a Narodna skupština usvojila Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije¹⁰, gde se, za potrebe tog propisa korupcija definiše na sledeći način:

«KORUPCIJA» JE ODNOS KOJI SE ZASNIVA ZLOUPOTREBOM SLUŽBENOG ODNOSNO DRUŠTVENOG POLOŽAJA ILI UTICAJA, U JAVNOM ILI PRIVATNOM SEKTORU, U CILJU STICANJA LIČNE KORISTI ILI KORISTI ZA DRUGOGA;

Ova definicija je obuhvatnija od one iz Strategije. Njome se pod korupcijom podrazumeva pored zloupotrebe službenog položaja i zloupotreba faktičke mogućnosti da se utiče na donošenje odluka u javnom ili privatnom sektoru, a kao učesnik u takvom odnosu se ne mora javiti više niko ko raspolaže formalnim javnim ovlašćenjima. Na taj način se pod pojam korupcije može podvesti i odnos koji nastaje između finansijskog moćnika i lidera političke stranke (na primer davanje novca u zamenu za donošenje političke odluke o tome kakvu će politiku stranka voditi po nekom pitanju). Drugi primer bi bio recimo potkupljivanje profesora u penziji koji ne vrši nikakvu javnu funkciju, kako bi svom bivšem studentu, sada ministru, dao savete o vođenju politike koji ministra mogu da navedu da u okviru svojih ovlašćenja i misleći da postupa u javnom interesu, postupi u interesu potkupitelja.

¹⁰ Službeni glasnik Republike Srbije broj 97 iz 2008. Ovaj zakon je počeo da se primenjuje od 1. januara 2010.

Međunarodne konvencije koje se bave borbom protiv korupcije retko kada sadrže i definiciju ovog pojma. Kao izuzetak koji potvrđuje pravilo može poslužiti Građanskopravna konvencija protiv korupcije Saveta Evrope koju je SCG potpisala, a Narodna skupština Republike Srbije ratifikovala.¹¹ U članu 2 ove konvencije se kaže:

ZA POTREBE OVE KONVENCIJE, »KORUPCIJA« PODRAZUMEVA ZAHTEVANJE, NUĐENJE, DAVANJE ILI PRIMANJE, DIREKTNO ILI INDIRECTNO, MITA ILI SVAKE DRUGE NEZASLUŽENE KORISTI ILI STAVLJANJE U IZGLLED ISTE, KOJE REMETI PRAVILNO OBAVLJANJE BILO KOJE DUŽNOSTI ILI PONAŠANJE KOJE SE TRAŽI OD PRIMAoca MITA, NEZASLUŽENE KORISTI ILI KORISTI KOJA SE U TOM SMISLU STAVLJA U IZGLLED.

Kao što možemo videti, naročito iz poslednje iznete definicije, koja je postala i deo domaćeg prava, zakonska definicija sadrži sledeće bitne elemente:

Odnos (radnja): Korupcija podrazumeva određeni odnos između učesnika u događaju koji se tim imenom označava. Taj odnos se manifestuje kroz radnje (*zahtevanje, nuđenje, davanje, primanje, stavljanje u izgled koristi*) najmanje dva učesnika. Odredbom prema kojoj se radnje mogu izvršiti posredno ili neposredno obuhvataju se i posrednici između dva osnovna učesnika u korupciji.

¹¹ Službeni glasnik Republike Srbije – Međunarodni ugovori, broj 102 iz 2007.

Sredstvo razmene: Sredstvo razmene (u zamenu za nepravilno vršenje dužnosti ili određeno ponašanje) se određuje kao *mito* ili *nezaslužena korist*. „Mito“ je već po sebi dovoljno širok pojam jer obuhvata i materijalne i nematerijalne koristi (npr. u našem krivičnom zakonu se u krivičnim delima primanja i davanja mita govori o „poklonu ili kakvoj drugoj koristi“). Stoga se čini da pojam *nezaslužene koristi* pre ima svrhu da uputi na to da korist ne mora da ima svoj materijalni ekvivalent nacionalna zakonodavstva koja imaju uže razumevanje pojma „mito“. Ovakva se korist može ostvarivati za „primaoca“ ili za neka druga lica.

Remecenje pravilnog obavljanja dužnosti/ponašanje koje se traži: Da bi korupcija postojala mora doći makar do pokušaja da se poremeti pravilno obavljanje neke dužnosti. „Pravilno obavljanje“ treba shvatiti šire od poštovanja procedura, propisa i naloga – pod tim pojmom se podrazumeva i poštovanje opštih principa savesnog obavljanja neke dužnosti i doprinos javnom interesu (za javne službenike). „Dužnost“ takođe treba shvatiti šire – nije reč samo o službenoj dužnosti učesnika u javnom sektoru, već i o dužnostima koje imaju rukovodioci i zaposleni u privatnim preduzećima, ili oni koji obavljaju neke dužnosti u udruženjima. Zbog toga je korupcija i kada podmićeni direktor filmskog festivala zarad neke koristi promeni raspored prikazivanja filmova kao i kada fudbaler kome je obećan transfer namerno načini penal da bi „zadužio“ svog menadžera koji namešta ishod utakmice. U zvaničnom objašnjenju uz Konvenciju se navodi izričito da se *remecenje pravilnog obavljanja dužnosti* može odnositi na dužnost bilo kog lica a ne samo onog ko je „primalac“ mita ili nezaslužene koristi.

I dok je kod *remećenja pravilnog obavljanja dužnosti* nužno da neka dužnost postoji, *ponašanje koje se traži*, kao alternativni element korupcije sa *remećenjem*, primenjuje se na situacije kada takve dužnosti nema. Na primer, ukoliko neka politička stranka u predizbornoj kampanji obeća poznatom pevaču da će postati ambasador ukoliko podrži javno tu stranku, moglo bi se smatrati da su u takvom odnosu prisutni svi elementi iz definicije.

3.4. Uzroci korupcije

„Korupcija nastaje tamo gde postoji kombinacija mogućnosti i sklonosti.“¹² U analizi uzroka ćemo poći od toga da takva sklonost postoji. To naravno nije istina za sve ljude, ali ne stupaju svi ljudi u korupcionaške odnose. Ako se uzme da korupcija predstavlja ljudsku radnju ili svesnu interakciju između najmanje dvoje ljudi (u zavisnosti od definicije) njene uzroke takođe treba potražiti u ljudskoj motivaciji. U zavisnosti od definicije koju prihvatimo, motivaciju ćemo tražiti samo kod onoga ko donosi odluke ili zloupotrebljava javnu funkciju ili i kod drugih učesnika u korupciji. Ako korupciju vežemo samo za javni sektor, najprostiji odgovor biće da uzrok korupcije leži u samom postojanju države i pravila i nećemo mnogo pogrešiti. Govoreći o uzrocima korupcije ujedno ćemo govoriti i o razlozima da ona bude manje ili više rasprostranjena.

¹² Jeremy Pope „Source book 2000“, Transparency International („Antikorupcijski priručnik“, srpski prevod u izdanju Transparentnost – Srbija iz 2003).

3.4.1. Tržišni (ekonomski) uzroci korupcije

Ako se korupcija svede na odnos dva učesnika, videćemo da oba imaju potrebe koje žele da zadovolje pre nego što stupe u koruptivni odnos. Na sličan način kao što se u ekonomskim naukama posmatra ponašanje učesnika na tržištu može se posmatrati i ponašanje učesnika u korupciji.

Ako svoje potrebe korumpirani i koruptor ne mogu da zadovolje bez korupcije ili nemaju adekvatne mogućnosti da to učine, ostvaren je jedan od preduslova da do korupcije dođe. Na strani korumpiranog, na primer javnog službenika koji izdaje neka uverenja, takav uzrok može biti mala zarada (koja se neće nimalo povećati ukoliko bude savesno radio). Na strani koruptora može stajati ograničena mogućnost da potrebe zadovolji na drugačiji način, bez korupcije, iako bi to inače rado učinio. Primera radi, takvo ograničenje je recimo nemogućnost da se obrati drugom službeniku radi izdavanja dozvole, ili usporavanje postupka izdavanja dozvole u slučaju da se obrati drugom službeniku koje bi mu donelo više štete nego što je sam trošak korumpiranja.

Ako se dva osnovna učesnika u korupciji posmatraju kao tržišni subjekti može se reći da svaki od njih teži maksimiziranju svog profita. Ta se teza može objasniti na primeru kada postoji razlika između zvaničnog i realnog kursa valute u nekoj državi. Službenici koji odlučuju o tome ko će imati pravo da kupi devize po zvaničnom kursu (što bi mnogi želeli) zapravo omogućavaju sticanje profita onima koji devize kupe. Usled toga službenik je motivisan da izdavanje dozvole naplati od onoga kome tu dozvolu izdaje što skuplje, i obrnuto. Kao i na drugim tržištima ove težnje se obično zadovoljavaju delimično, a od mnogobrojnih činilaca zavisi ko će na poslu više da profitira. Sličan je i sledeći primer: trgovac ne želi da

plati PDV na neki proizvod i ponudi kupcu da mu ne izda račun, smatrajući da će kupcu biti svedjedno i da će trgovcu pripasti celokupan iznos za koji je oštećen budžet. Međutim, i kupac ima želju da prođe što jeftinije, i može zatražiti da se cena u tim okolnostima umani. Ovaj odnos se zapravo odvija prećutno i svakodnevno na pijacama na kojima se prodaje roba jeftinije nego u radnjama usled toga što se na nju ne zaračunava porez.

3.4.2. Uzroci korupcije u vezi sa ličnom, grupnom i opštom etikom

Korupcija se često smatra moralnim problemom i ona to u osnovi i jeste. Ona predstavlja suprotnost moralnim vrlinama, a pogotovo onima koje se vezuju za odanost zajednici. Mnogi autori ističu čestitost (integritet) kao suprotnost korupciji. Ovo se pogotovo može reći kada se razmatra korumpiranost javnih službenika. Za njih bi čestito postupanje trebalo da bude pravilo, a službena dužnost jasno definisana i prihvaćena od strane javnog službenika kao deo unutrašnjeg sistema vrednosti.

Međutim, nije uvek tako, ne samo zato što od utvrđenih načela odstupa pojedinac već i zbog drugih razloga. Nepostojanje opšteprihvaćenog sistema moralnih vrednosti u društvu se često ističe kao problem koji uzrokuje mnoge teškoće, a svakako ih uzrokuje i po pitanju korupcije. Ono što je za jednoga nemoralno ponašanje, za drugog nije. Pogotovo je teško postići jedinstvo oko moralnih nor-

mi u savremenom demokratskom društvu, koje dopušta raznolikost pogleda na svet. Minimum moralnog postupanja određuje se propisima, mada se i neki od njih mogu odbaciti kao suprotni višim načelima, na primer onim koja su proklamovana u Ustavu ili međunarodnim konvencijama.

U svakom slučaju, nepostojanost moralnih autoriteta i relativiziranje moralnih pravila u društvu može se smatrati jednim od uzroka korupcije. Iz takvog relativiziranja proističu i razni oblici opravdavanja korupcije na primer, kada se pojedinac za svoje nemoralno ponašanje (npr. primanje ili davanje mita) izgovara time što još gore stvari rade oni koji su na višim položajima u društvu. Slično rezonovanje primenjuju i oni koji smatraju da niko neće biti oštećen konkretnim činom korupcije, ili da će oštećen biti samo neko ko je svim učesnicima u korupciji mrzak (npr. autoritarna država).

Posebni vidovi uzroka korupcije u vezi sa etikom su oni koji se mogu vezati za ulazak novog javnog službenika u službu u kojoj je korupcija rasprostranjena. U takvim slučajevima, pretežan moral mikrosredine je zapravo korupcionaški, i novi službenik često ima kao alternativu „ulasku u kolo“ samo mogućnost da se izloži nesrazmerno teškim posledicama.¹³ Najzad, čak i kada sama služba nije korumpirana, u mnogim slučajevima korupcija počinje od samog stupanja na radno mesto, kada je za dobijanje radnog mesta potrebno imati „dobru vezu“ ili nešto platiti.

Najzad, treba reći da pored morala koji nalaže odanost široj zajednici i službi, postoje i manje ili više snažne moralne norme koje nalažu odanost užim zajednicama (porodica, krug prijatelja). O tome će biti više reči pod „kulturološkim uzrocima“.

¹³ Kao mladi policijac, koga glumi Al Paćino u filmu „Serpiko“, u korumpiranoj njujorškoj policiji.

3.4.3. Uzroci korupcije koji proističu iz određene kulture

Često se kao uzrok korupcije u pojedinim regijama navode nasleđeni oblici ponašanja, koji su postali deo određene kulture. Slični argumenti se koriste i u Srbiji pominjanjem „balkanskih pravila“, tragova „turske vladavine“, „komunističkim“ obrascima ponašanja i slično. Nema sumnje da i ovi činioци mogu da pospeše mogućnost nastanka korupcije, mada bi se teško mogli smatrati njenim pravim uzrocima (osim u vidu da već stvorena percepcija o korumpiranosti na određenom području ohrabruje pokušaje onih koji dolaze sa strane da oprobaju da svoj cilj ostvare korupcijom. Tako je na primer pre za očekivati da će neka firma iz Kanade ponuditi mito visokom funkcioneru iz Srbije ili Poljske zarad dobijanja posla nego što će to učiniti u sličnim okolnostima u Novom Zelandu).

Tradicija jakih porodičnih i susedskih veza (stavljanje interesa familije i okruženja uvek iznad opšt društvenog), međutim, jeste objektivna činilac, koji uzrokuje korupciju i utiče na to da je bude više ili manje u društvu. Na primer, u društvu u kojem su ove veze jače, pripadnici uže grupe međusobno štite interese uže zajednice u odnosu na one koji tom krugu ne pripadaju. Na primer, tokom više decenija dvadesetog veka u Srbiji je istican primer snažnije povezanosti i međusobne upućenosti kod Crnogoraca kao činilac koji utiče na to da oni na taj način lakše dobijaju posao u državnim institucijama ili preduzećima.

Najzad, među uslovno rečeno kulturološke uzroke korupcije mogu se svrstati i oni koji proističu iz kulture određenih profesija (na primer, tradicionalna tajnovitost u radu javnih službi).

3.4.4. Uzroci koji proizlaze iz odlika državnog, društvenog i privrednog sistema

Uzroci iz ove široko opisane kategorije mogu biti mnogobrojni i raznoliki. Na primer, poverenje građana, a pogotovo javnih službenika u institucije i vera u funkcionisanje sistema, bio on demokratski ili kakav drugi, i u pravnu državu, smanjuje spremnost da se dela koruptivno. Važi i obrnuto, nepoverenje u institucije i pravnu državu ako i ne uzrokuje samo po sebi, svakako utiče na porast korupcije. Slično se može reći i za zainteresovanost građana (birača, poreskih obveznika) za javne poslove. Aktivnost građana po ovim pitanjima povećava rizik na strani onih koji koruptivno deluju, dok apatija građana smanjuje šansu da će korupcija biti otkrivena.

Ima autora koji vezuju ekonomski razvoj i korupciju, tvrdeći da se oni nalaze u obrnutoj proporciji, pri čemu nije uvek jasno šta je čemu uzrok u toj pojavi. Nije međutim uopšte izvesno da se korelacija između ove dve pojave može utvrditi jer postoje i zemlje koje „iskaču iz klišea“ (kao primer se navode Kuba i Južna Koreja).¹⁴

¹⁴ Na primer, A. Fatić u „Korupcija“, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja i Centar za menadžment, Beograd, 2005.

3.5. Načini borbe protiv korupcije

Borba protiv korupcije u širem smislu obuhvata prevenciju, represiju i edukaciju. Edukacija se ponekada sa pravom smatra delom prevencije u širem smislu te reči.

I u okviru pojedinih oblika borbe protiv korupcije mogu se napraviti podele. Na primer, unutar prevencije se može uočiti razlika između aktivnosti koje su namenjene „isušivanju izvora“ (predupređenju) korupcije i onih koje su namenjene njenom sprečavanju. Na primer, u situaciji kada do korupcije dolazi zato što je država propisala da će se tražiti neka dozvola, bez koje privrednici ne mogu da obavljaju svoj posao (npr. dozvola za izvoz proizvoda), onda će odstranjivanjem te odredbe zakona, biti odstranjena i korupcija do koje dolazi u primeni tog propisa, na samom njenom izvoru.

Za razliku od predupređenja, ponekada se korupcija koja nije iskorenjena sprečava na razne načine. Slikovito rečeno, tu se pred bujicu moguće korupcije postavlja brana, kako ne bi nastala šteta, odnosno, kako do korupcije ne bi došlo u stvarnosti. Recimo da je dozvola iz ranijeg primera i dalje potrebna, ali da se sprovode razne mere kako službenici ne bi uzimali mito, na primer, rotiraju se službenici koji rade sa strankama, uvode se obaveze prijavljivanja poklona, obaveštavaju se stranke o tome kako mogu legalno da završe posao itd.

Pod represijom podrazumevamo splet mera koje su usmerene bilo prema ličnostima koje su počinile nedozvoljeni akt korupcije (otkrivanje, kažnjavanje), bilo prema onome što je bilo sredstvo korupcije, njen cilj ili posledica. To su i mere koje se preduzimaju radi oduzimanja koristi stečene koruptivnim poslovima, i mere otklanjanja posledica koruptivnih akata ili naknade štete žrtvama korupcije.

Represivne mere takođe imaju preventivno dejstvo. Kada se propisane sankcije sprovode, to utiče na one koji još nisu stupili u koruptivne odnose da to i ne čine.

Pod edukacijom se podrazumevaju mere namenjene povećanju znanja o korupciji uopšte (o njenim uzrocima i pojavnim oblicima na primer) ili o posebnim slučajevima korupcije (uočavanje i analiza korupcije na konkretnim slučajevima). Edukacija je i svojevrsan vid prevencije. Treba naučiti kako da se korupcija prepozna, kako se protiv nje može boriti i kako da se promeni računica onih koji su u nju uključeni.

4

4. PROCESI U JAVNOM TUŽILAŠTVU

Preduslov da se sačini dobar plan integriteta, pored već navedene sposobnosti da se prepoznaju opasnosti od korupcije u nekom odnosu i sposobnosti da se pronađu adekvatni mehanizmi zaštite od korupcije, jeste i pravilno identifikovanje svih procesa koji se unutar institucije odigravaju. Kao što je navedeno, u slovenačkim Smernicama (a nema razloga da se očekuje da će i u smernicama koje bude izdala Agencija za borbu protiv korupcije Republike Srbije biti bitno drugačije), jedna od prvih aktivnosti u izradi plana integriteta biće prikupljanje i analiza propisa i internih akata koji uređuju rad određene institucije. U tom smislu svakako da najbolju polaznu osnovu pružaju Zakon o javnom tužilaštvu („Službeni glasnik RS”, br. 116/08 i 104/09) i važeći Pravilnik o upravi u javnim tužilaštvima.

4.1. Odredbe Pravilnika o upravi u javnim tužilaštvima

Primera radi, navešćemo neke delove Pravilnika i razmišljanja o njima za koja verujemo da mogu biti od koristi prilikom izrade Plana integriteta.

Već u prvom članu se navodi da „radom javnog tužilaštva rukovodi javni tužilac koji je nosilac uprave u javnom tužilaštvu i odgovoran je za pravilan i blagovremen rad javnog tužilaštva“. Očigledno je da su javnom tužiocu data zakonom velika ovlašćenja ali i veliki broj zadataka. Ovako velika centralizovanost procesa odlučivanja sama po sebi predstavlja veliki rizik od pojave korupcije. Kao što smo pokazali u prethodnom tekstu, monopol procesa odlučivanja je jedan od potencijalnih uzroka korupcije. Ako već po zakonu nije moguće taj monopol smanjiti, onda treba težiti primeni drugih mera koje bi ublažile njegove štetne posledice, kao što su, javnost odluka i obrazlaganje razloga, kontrola od strane hijerarhijski viših institucija i drugo.

Član 2 Pravilnika se može koristiti za identifikovanje procesa koji se odigravaju u javnom tužilaštvu, što je jedan od početnih koraka u izradi plana integriteta. Listu iz ovog člana bi trebalo razgranati na mestima gde su pojedine raznolike aktivnosti prikazane u okviru iste kategorije (npr. „materijalno – finansijsko poslovanje“ obuhata i sprovođenje javnih nabavki i pitanja u vezi sa isplatama zarada i naknada i planiranje budžeta itd).

U članu 4 se kaže da je „javni tužilac dužan da o svakom uticaju na rad javnog tužilaštva od strane izvršne ili zakonodavne vlasti obavesti Republičkog javnog tužioca, preko neposredno višeg javnog tužioca. U zavisnosti od vrste uticaja na rad javnog tužilaštva javni tužilac može obavestiti i Narodnu skupštinu, Državno veće tužilaca, Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o

ličnosti, Agenciju za borbu protiv korupcije i druge nadležne organe, a o datom obaveštenju dužan je da upozna Republičkog javnog tužioca.» Ovo je očigledno jedna od ključnih odredaba sa stanovišta borbe protiv korupcije, imajući u vidu da je realno očekivati da korupcionaški pritisci na javno tužilaštvo dolaze uglavnom spolja, bilo da je reč o političkim strukturama ili licima čije bi interese pravilan i predan rad javnog tužilaštva pogodio. Zbog toga se čini da bi prilikom izrade plana integriteta trebalo sagledati (možda kroz anonimnu anketu) u kojoj meri ovakvi pritisci postoje u praksi, a zatim, sa druge strane, koliko često se mehanizam prijavljivanja pritiska koristi u praksi. Ukoliko postoji značajna disproporcija, to će biti dobar pokazatelj da je sistem izložen riziku jer jedan od mehanizama za otklanjanje rizika korupcije ne funkcioniše kako je propisima predviđeno.

U članu 5 se na više mesta pominje da nosioci javnotužilačkih funkcija moraju da postupaju bez diskriminacije. U nediskriminativnom postupanju se nalazi takođe srž borbe protiv korupcije. Svaka diskriminacija je povezana sa diskrecijom u odlučivanju. Jedna od manifestacija korupcije u javnom tužilaštvu, čak i ako ta korupcija nije u vezi sa podmićivanjem upravo može biti diskriminacija – nejednako postupanje u jednakim slučajevima, podizanje optužnice u jednom slučaju i traženje izgovora da se ona ne podigne u nekom drugom. Čini se da je jedini lek koji može da pomogne kod takve boljke spremnost da se odluka obrazloži, i to ne samo svaka odluka pojedinačno, jer i diskriminatorna odluka može imati perfektno obrazloženje, već u kontekstu postupanja u drugim sličnim slučajevima. Naravno, doslednost u postupanju mora biti predmet stalne provere pretpostavljenih, ali i više od toga – ona mora biti maksimalno vidljiva i spoljnim posmatračima.

U članu 6 se prenose pojedine zakonske odredbe o primanju poklona, s tim da je njihovo važenje protegnuto i na zaposlene, a ne samo na funkcionere (javne

tužioce i njihove zamjenike). U pogledu ove antikorupcijske mere iz samog Pravilnika čini se da bi najpotrebnije bilo objasniti njeno značenje svima na koje se odnosi, to jest šta je poklon u vezi sa vršenjem dužnosti, da se poklonom smatra ne samo novac i stvari već i besplatne usluge i popusti koji drugome ne bi bili dati itd. Osim toga, isticanje obaveštenja u prostorijama za sve one koji dolaze u dodir sa javnim tužiocima ili zaposlenima u tužilaštvu, o tome da li su bilo kakvi pokloni dopušteni ili ne, moglo bi da bude od pomoći.

Jedan od procesa koji bi mogao biti predmet posmatranja tokom izrade plana integriteta jeste i određivanje zamjenika Republičkog javnog tužioca da obavljaju svoju funkciju van sedišta (član 16 st.2) Pravilnika, kao i sva druga slična ovlašćenja koja postoje na nižim nivoima. Naime, ukoliko ovakvo upućivanje može imati obeležja nagrade ili kazne, to jest, ako se vrši neka selekcija kadrova koji će biti upućeni bez unapred utvrđenih kriterijuma, to može da bude problem o kojem treba voditi računa. Naravno, kao preventivna mera protiv problema može da posluži postavljanje kriterijuma za takvo upućivanje.

Izrada izveštaja o radu i planova rada u javnim tužilaštvima, iako naizgled tačka koja ne izaziva kontroverze, treba takođe da bude predmet razmatranja pri izradi plana integriteta. Jedan od zaključaka može biti, na primer, da pitanje korupcije unutar samog tužilaštva ili neprimerenih uticaja na tužilaštvo nije tretirano u tim dokumentima, ili da nije tretirano na adekvatan način, te da način planiranja i izveštavanja treba dopuniti, nezavisno od toga što se izrađuje i poseban plan integriteta. Isto tako, radi povećanja poverenja javnosti trebalo bi objavljivati ove dokumente ili makar delove ovih dokumenata koji se ne moraju kriti od šire javnosti.

Za izradu plana integriteta svakako će biti veoma značajan i član 40 Pravilnika. Na primer, nije teško uočiti da ovlašćenja koja ima javni tužilac, kao „nosilac uprave u javnom tužilaštvu“, nose sa sobom korupcijski rizik budući da su koncentrisana kod jednog čoveka. Stav 2 ovog člana koji govori o donošenju sistematizacije, uz saglasnost ministra pravde, i na osnovu merila za određivanje broja zaposlenih, je takođe bitan. Ovde su, kao što se može videti, merila utvrđena, ali to ne znači da i sama ta merila ne treba da budu predmet razmatranja sa stanovišta da li u konkretnom slučaju predstavljaju prepreku za efikasan rad javnog tužilaštva. Na primer, ako je broj zaposlenih manji od potrebnog, pa taman da je i u skladu sa merilima, to predstavlja svojevrsan rizik i sa stanovišta korupcije. Takođe, u vezi sa ovim članom valjalo bi proveriti da li se mogućnost privremenog angažovanja pripravnika koristi onda kada bi trebalo.

Dodela predmeta u rad, o kojoj se govori u članu 42 Pravilnika će se sigurno naći kao jedna od bitnih tema u izradi plana integriteta. Na primer, st. 5 govori o tome da se od redovnog načina raspodele predmeta u rad može odstupiti zbog preopterećenosti i sprečenosti pojedinih obrađivača (ovde se uvek može postaviti pitanje kriterijuma za određivanje da li preopterećenost zaista postoji), specijalizacije obrađivača za određenu oblast ili „ukoliko to opravdavaju drugi razlozi“. Očigledno je da dodela predmeta u rad može da bude proces koji je povezan sa korupcijom. Na primer, ukoliko u korupcionaškom dogovoru sa licem koje bi trebalo goniti za krivično delo učestvuju javni tužilac i samo jedan od njegovih zamenika, na ovaj način se može postići da baš taj zamenik dobije predmet ovog okrivljenog u rad. S druge strane, raspodela predmeta u rad isključio prema redosledu prijema može da ima negativne posledice na efikasnost rada, zbog toga što su neki zamenici vičniji određenoj materiji od drugih. Zbog toga, načelno, može biti u redu to što postoje izuzeci, ali je, u skladu sa načelom da diskreciona

ovlašćenja treba suziti kako bi se smanjila mogućnost korupcije, trebalo omeđiti diskreciju kriterijumima kada god je to moguće. Ovo pogotovo važi za poslednji razlog, koji nije ničim omeđen. Ukoliko je i neophodno zadržati ga, onda bi takva odluka trebalo da bude obrazložena i proverljiva. I u vezi sa odredbom da je „zamenik javnog tužioca po pravilu zadužen predmetom do pravnosnažne sudske odluke“, koja podrazumeva mogućnost da se od tog pravila odstupi, važi isto što je rečeno i za prethodnu odredbu.

U vezi sa članom 43 pravilnika, može se reći da bi preporuka u onim javnim tužilaštvima koja nemaju elektronski upisnik mogla da bude da ga uvedu.

I član 44 Pravilnika govori o važnom procesu. Čini se da bi jedan od prioriteta po tom pitanju mogao da bude sistemski nadzor nad poštovanjem obaveze da obrađivači predmeta vode računa o vremenu zakazivanja procesnih obaveza i službenih radnji, odnosno, da li u praksi dolazi do toga da se glavni pretresi odlažu zbog toga što zamenici javnog tužioca nisu dobro planirali ove svoje obaveze. Ovakve pojave, čak i kada nemaju nikakve veze sa korupcijom podrivaju poverenje građana (npr. oštećenih i svedoka) u javno tužilaštvo, što treba izbegavati uvek kada se može, jer je i sama loša percepcija o instituciji generator korupcije.

I član 45 sadrži odredbu koja otvara mogućnost izuzetka (određivanje ko će biti dežuran) i kao takva podleže diskrecionom odlučivanju, koje bi trebalo ili ograničiti, ili, kroz obrazlaganje odluka kada se od principa odstupa, izložiti mogućoj kritici, bilo unutar tužilaštva, bilo od strane višeg javnog tužilaštva i na taj način povećati javnu odgovornost donosioca odluke.

I u vezi sa pravom na udruživanje iz člana 48 se može reći neka reč u planu integriteta. Naime, tamo se kaže da je „javni tužilac dužan da omogući nesmetano ostvarivanje prava na udruživanje i preduzimanje radnji kojima se ovo pravo

ostvaruje, pod uslovom da se time ne ometa redovan proces rada“. Kako ovo pravo ne bi bilo neprimereno ograničeno ili pak zloupotrebjeno, od koristi bi bilo postići jasan dogovor unapred, koji bi se odnosio na tipične aktivnosti koje proističu iz korišćenja prava na udruživanje.

Korupcionaški rizici mogu postojati i u odnosima između nižeg i višeg javnog tužilaštva, bilo da je reč o vršenju neprimerenog pritiska na niže javno tužilaštvo od strane višeg ili o čisto internoj korupciji unutar tužilačkog ustrojstva (npr. favorizovanje pojedinaca). Naravno, ovi odnosi imaju i svoju drugu stranu, jer će od efikasnosti nadzornih mera i spremnosti da se pruži savet i uputstvo kada je to potrebno zavisiti u kojoj meri će biti moguće primeniti pojedine antikorupcijske mere.

Na sličan način bitne su i odredbe člana 51 koje govore o razjašnjavanju pojedinih pravnih i drugih pitanja i uputstava za rad. S jedne strane, čini se da bi traženje ovakvih razjašnjenja trebalo da bude ne samo mogućnost nego i obaveza u slučajevima kada niže javno tužilaštvo nije načisto oko toga kako treba postupiti ili tretirati neku stvar. S druge strane, kada su u pitanju ranije razjašnjene stvari ili pitanja koja očigledno ne bi trebalo da budu sporna, traženje objašnjenja može biti izgovor za nepostupanje nižih javnih tužilaštava. Ukoliko se neka od ovih pojava javlja u radu javnih tužilaštava koja osmišljavaju plan integriteta, trebalo bi i na njega obratiti pažnju i ponuditi rešenja (praćenje postupanja, npr. da li bi neke greške koje su se dogodile mogle biti izbegnute da je objašnjenje traženo, da li je u nekim slučajevima došlo do zastarelosti gonjenja zato što je traženo nepotrebno objašnjenje itd.).

I član 52, koji govori o dužnosti postupanja u određenom roku, potencijalno je ranjiv sa stanovišta korupcije. Nema sumnje da je efikasno postupanje u predmetima od velike važnosti, ali je jednako tako moguće da će hitnost postupanja u nekim slučajevima ugroziti rad na drugim predmetima. Isto tako, brzina gonjenja nekih počinitelja krivičnih dela može biti motivisana ne samo ozbiljnošću njihovog prestupa, već i razlozima koji sa tim nemaju veze, već recimo, sa time što počinioci nisu po volji nekome iz vlasti. Zbog toga, kao i svaka diskreciona odluka, i ova mora podlegati oceni mogućnosti da se primeni neki od mehanizama javne odgovornosti, naročito kada se prave izuzeci u okviru sličnih situacija (drugačiji rok za postupanje prema jednom učiniocu nekog krivičnog dela u odnosu na sve ostale).

I član 58 je značajan, jer govori o dužnosti primanja podnesaka. U tom smislu je važno ispitati na koji način se sa ovim podnescima postupa, da li postoje pravila u pogledu toga koliko se brzo oni moraju razmotriti i slično, kako ne bi došlo do zanemarivanja podnesaka u kojima se nalaze bitni podaci za postupanje tužilaštva.

Naročito je važno ispitati u kojoj meri javno tužilaštvo poštuje svoju dužnost iz člana 60 Pravilnika, da, kada nisu ostvarena zakonska obeležja nekog kažnjivog dela, preduzme mere, inicira odgovarajuće pravno sredstvo, a ukoliko to nije moguće, obavesti druge državne organe u čijoj je nadležnosti preduzimanje takvih mera. Da bi se ova odredba realizovala, javni tužioci bi trebalo da se upoznaju sa nadležnostima drugih organa, kako bi znali koga treba da obaveste ili kod koga da pokrenu inicijativu. U tom smislu se čini da bi od velike koristi bilo organizovanje sastanaka između predstavnika drugih organa i tužilaštava, ali i izdavanje posebnih smernica ili uputstava za postupanje javnih tužilaca u tipičnim situacijama.

Jednako je značajno da javno tužilaštvo ostvaruje svoju širu društvenu ulogu i da uvek kada se pokaže da je potrebno doneti ili izmeniti neki propis i da zaista ukažu na takvu potrebu. Čini se da bi oni javni tužioci koji se pokažu kao posebno agilni u ostvarivanju ovog zadatka trebalo da budu adekvatno nagrađeni, to jest da takav njihov trud, pogotovo kada je reč o stvarima od šireg značaja, trebalo da bude vrednovan i kao kriterijum za napredovanje u službi.

I primena člana 61 Pravilnika je veoma važna za borbu protiv korupcije. Naime, ako se uzme u obzir da redovno radno vreme javnih tužilaštava nije naročito pogodno većini građana koji bi tužilaštvu imali šta da kažu ili da tužilaštvo nešto pitaju, valjalo bi ustanoviti kao praksu da se koriste mogućnosti prijema podnesaka putem elektronske pošte i redovnog pregleda pošte koja pristigne na ovaj način.

Član 65 Pravilnika, koji govori o razmatranju spisa i izdavanju fotokopija ne uzima u obzir odredbe Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja koje obavezuju i javna tužilaštva. Nije naravno sporno da javno tužilaštvo može da uskrati pravo na pristup informacijama koje su sadržane u nekim dokumentima, ni to da može pojedinim licima da pruži pravo razmatranja spisa koje drugima neće dati. Međutim, pošto mora da poštuje i Zakon, trebalo bi urediti posebnim aktom na koji način će javna tužilaštva ili svako od njih zasebno da ispunjavaju i svoje obaveze iz Zakona i one koje proizlaze iz nužnosti da određene informacije ne budu dostupne svakome. Možda bi ove dileme mogle da budu razrešene donošenjem akta o kojem se govori u članu 71 Pravilnika, koji još uvek nije objavljen.

I član 66 koji govori o obaveštavanju javnosti daje diskreciona ovlašćenja „uvek kada za to postoji potreba“. Ova ovlašćenja su nužna, jer se ne može unapred odrediti u kojim sve slučajevima bi trebalo javnost obavestiti o nečemu.

Međutim, ono što nedostaje na ovom mestu jeste propisivanje situacija u kojima javnost mora biti obaveštena o nekim pitanjima iz rada javnog tužilaštva. Imajući u vidu da su javnost i javna odgovornost među klasičnim sredstvima za prevenciju korupcije, trebalo bi, pri izradi plana integriteta razmotriti na koji način se ona može povećati.

Pri izradi planova integriteta u svakoj instituciji, pa i u javnom tužilaštvu, mora se obratiti naročita pažnja na prijem i razmatranje predstavki i pritužbi. Naime, predstavke i pritužbe su najvažniji izvor saznanja o tome da se neki procesi unutar institucija ne odijaju kako treba i da postoje mesta u kojima korupcija može da dođe do izražaja. U tom smislu, svaka institucija treba da ohrabruje potencijalne podnosiocce predstavki da sa institucijom podele svoja saznanja. Pri tom se ne treba ograničiti samo na predstavke i pritužbe lica koja spolja prate rad institucije ili sa njom saraduju, već omogućiti i zaposlenima sigurne kanale komunikacije kroz koje će biti u prilici da izraze svoje bojazni. Ništa manje važno je učiti na osnovu pritužbi i predstavki koje su ukazivale na nepravilnosti u konkretnim slučajevima. Drugim rečima, trebalo bi uspostaviti mehanizam periodičnog razmatranja primljenih pritužbi i predstavki i na osnovu pouka iz njih kreirati rešenja koja bi vodila rešavanju problema koji nadržavaju pojedinačan slučaj.

Nema sumnje da su za planove integriteta važne i odredbe Pravilnika koje se odnose na stručno usavršavanje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. U tom pogledu je potrebno ne samo da oni posećuju seminare i stručne skupove koji se bave pitanjima borbe protiv korupcije ili primene pojedinih antikorupcijskih propisa, već je potrebno da i tužilačka organizacija (strukovno udruženje, RJT i ostali u hijerarhiji) utvrđuju i prate koliko javni tužioci vladaju antikorupcijskom materijom (krivično zakonodavstvo i antikorupcijski propisi koji sadrže prekršajne kazne) i da po potrebi organizuje edukaciju u oblastima gde je to

znanje slabije. Edukacija ove vrste će verovatno biti jedna od standardnih preporuka za poboljšanje stanja pri izradi planova integriteta.

Predmet planova integriteta će svakako biti i procesi koji se odnose na ocenu rada pojedinih zaposlenih u tužilaštvu (npr. ocenjivanje tužilačkog pomoćnika, član 93). S obzirom na značaj koji ovakvo ocenjivanje ima na dalje napredovanje i karijeru tužilačkog osoblja, očigledno je da ono može takođe biti meta korupcije. Stoga i ovde važi ono što je rečeno već na više drugih mesta – treba koliko je god moguće obezbediti da ocenjivanje bude zasnovano na unapred utvrđenim kriterijumima i standardizovano, kako bi se smanjila diskreciona ovlašćenja, a s druge strane, treba obezbediti, koliko je god to moguće, javnost podataka, kako bi se kroz ovaj vid javne kontrole sprečilo da eventualna korupcija ostane sakrivena. Najzad, trebalo bi pažljivo razmatrati pritužbe koje se odnose na ocenjivanje, a u slučaju sumnje na pristrasnost uključiti u ovo razmatranje i spoljne aktere.

Član 98 Pravilnika uređuje pitanje obaveznog sadržaja pojedinih službenih beleški, među kojima je i službena beleška o odustanku od daljeg krivičnog gonjenja (u raznim fazama postupka). Kod ovih odredaba treba imati u vidu da je pitanje odustanka od krivičnog gonjenja jedna od eksplicitno navedenih tema antikorupcijske strategije. Naime, Strategijom i Akcionim planom predviđena je „obavezna naknadna kontrola odluke tužilaštva u slučajevima nepokretanja ili obustave postupka za krivična dela sa elementima korupcije, ili u slučajevima odugovlačenja krivičnog postupka“. Stoga ovo pitanje treba da bude i predmet razmatranja u planu integriteta, ali i šire, na nivou tužilačke organizacije.

Član 100 Pravilnika govori o postupanju sa spisima koji su označeni kao tajni. Pri razmatranju postupanja u ovim predmetima, trebalo bi uzeti u obzir da je relativno skoro donet Zakon o tajnosti podataka i proveriti u kojoj meri su interna pravila koja primenjuju tužilaštva usklađena sa njegovim odredbama.

Pored toga, trebalo bi obratiti pažnju i na obavezu da se razmotre ranije odluke o označavanju tajnosti dokumenata (rok je bio dve godine, i polovina roka je već prošla). Naravno, rizik od korupcije je još veći kada je reč o obelodanjivanju dokumenata koji treba da ostanu tajni i zato će kod izrade planova integriteta u tužilaštvima ovaj segment rada biti posebno značajan.

Pitanje gonjenja za privredni prestup ili prekršaj je zanemareno u Pravilniku. Član 104 govori samo o situacijama kada se nakon utvrđivanja da nema mesta krivičnom gonjenju pokreće neki drugi postupak. Međutim, javni tužioci su ovlašćeni da i nezaisno od krivičnog postupka gone kažnjiva dela druge vrste i njihovom postupanju u tom pogledu treba pokloniti dužnu pažnju prilikom izrade planova integriteta, pogotovo imajući u vidu da su mnogi od prekršaja propisani u antikorupcijskim zakonima.

Namera ovog delimičnog pregleda odredaba Pravilnika nije bila da se objasne svi procesi koji se odigravaju u tužilaštvu a koji bi trebalo da budu predmet razmatranja tokom izrade planova integriteta, niti da ponudi sva rešenja koja bi se mogla primeniti u prevenciji korupcije, već samo da se na nekoliko primera ukaže na širok spektar problema i mogućih rešenja koja stoje pred tužiocima koji će pripremati ove planove. Naravno, u mnogim stvarima će sami tužioci i zaposleni imati znatno jasniju sliku od autora ovog teksta i gde leže problemi i koja se rešenja mogu primeniti u odnosu na njih.

4.2. Internet prezentacije i informator o radu

Kao što smo već ukazali, jedan od najboljih načina da se preventivno deluje protiv korupcije jeste obezbeđivanje javne odgovornosti. U savremenom svetu, najjeftiniji i najefikasniji način za obezbeđivanje javnosti rada je korišćenje interneta. U tom pogledu, za početak, imperativ je da svako javno tužilaštvo izradi internet prezentaciju (ili, ako je to finansijski problem, da više javnih tužilaštava koja su organizaciono povezana izradi zajedničku internet prezentaciju).

Sadržaj internet prezentacije bi trebalo da bude u najvećoj meri standardizovan, tako da ona mora da sadrži sve minimalne elemente koji bi bili utvrđeni posebnom odlukom koja bi važila za čitavu javnotužilačku strukturu. Pored uobičajenih kontakt podataka i predstavljanja propisa koje javno tužilaštvo primenjuje u radu, na ovom mestu bi trebalo, koliko god je to moguće, približiti čitaocima i podatke o broju predmeta u radu i brzini njihovog rešavanja. Takođe bi trebalo dužnu pažnju posvetiti pitanjima podnošenja i razmatranja predstavki i pritužbi, kako bi građani stekli realnu predstavu o tome šta mogu da očekuju od javnog tužilaštva. Naravno, s tim u vezi korisno bi bilo objavljivati i tipične ili značajne odluke. Najzad, kako bi se maksimalno išlo ka vraćanju poverenja građana u institucije, trebalo bi posebno naglasiti na koje načine se javno tužilaštvo bori protiv korupcije i na koji način se stara o tome da se protiv korupcije preventivno deluje unutar samog tužilaštva, uključujući i poseban poziv građanima da prijave svoje sumnju na korupciju, na poverljiv način, licima i institucijama koje su za to zadužene, uz objašnjenje šta mogu da očekuju na osnovu takvih prijava. Osim sadržaja koji je namenjen široj publici, na ovom mestu bi se mogle naći i preporuke, smernice i uputstva u vezi sa rešavanjem tipičnih problema na koje nailaze javni tužioci u radu, pitanja primene pojedinih propisa, prakse u odnosu na pojedina krivična dela itd.

Donošenje informatora o radu već sada je izričita zakonska obaveza svih državnih organa, pa i javnih tužilaštava, na osnovu člana 39 Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Bliže obaveze u pogledu izrade i objavljivanja informatora o radu propisane su Uputstvom koje je pre više od pet godina doneo Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Trenutno se očekuje donošenje novog Uputstva koje će ove obaveze precizirati i proširiti.

Informator se priprema i objavljuje kao elektronski dokument. Za potrebe ovog teksta, najvažnije je napomenuti da se u informatoru moraju objavljivati sledeći podaci:

- Opis nadležnosti, ovlašćenja i obaveza organa. U ovom pogledu traži se navođenje šireg kruga podataka nego što je prosto citiranje zakonskih normi. Naime, trebalo bi opisati način postupanja u okviru obaveza i ovlašćenja, dati primere, prikazati statistiku postupanja u prethodnom periodu itd.
- Prikaz strukture. U okviru ovog poglavlja valja prikazati, između ostalog šta su zaduženja pojedinih organizacionih jedinica i zaposlenih, ali i prikazati planirani i stvarni broj lica koja su zaposlena ili angažovana po nekom drugom osnovu u okviru organa.
- Prikaz budžeta. U okviru ovog poglavlja trebalo bi predstaviti uporedne podatke o planiranom (šta je traženo predlogom finansijskog plana), odobrenom (šta je dobijeno) i ostvarenom budžetu, kako u prethodnoj, tako i u tekućoj ili narednoj godini.

- Usluge koje se pružaju zainteresovanim licima. U okviru ovog poglavlja tužilaštvo bi trebalo da prikaže kakvom se postupanju mogu nadati oni koji mu se obraćaju, bilo da je to u vezi sa sumnjama na izvršenje kaznenih dela ili da je reč o pritužbama i predstavkama koje se odnose na rad samog tužilaštva. Pored propisanih rokova za izvršenje pojedinih radnji, trebalo bi navesti i one koji se u stvarnosti primenjuju.
- Opis podnošenja zahteva za pristup informacijama. Na ovom mestu bi javno tužilaštvo trebalo da navede precizno koje sve vrste informacija poseduje i u koje vrste informacija se inače omogućava pristup, da li su neke od njih podvrgnute posebnom režimu i iz kojih razloga. Takođe bi trebalo primerima iz prakse približiti kako se informacije mogu tražiti, kome se upućuje zahtev itd.

Posebno skrećemo pažnju na to da ukoliko javna tužilaštva budu u potpunosti poštovala pravila za sačinjavanje informatora o radu, to može u velikoj meri uštedeti posao pri izradi planova integriteta (npr. prikaz organizacione strukture, opis poslova koji se vrše, podaci o budžetu i raspolaganju budžetom, stanje imovine itd.).

4.3. Odnos sa Agencijom za borbu protiv korupcije, primena normi o sukobu interesa i prijavljivanju imovine

Kod izrade planova integriteta posebnu pažnju treba posvetiti merama koje su sadržane u drugim antikorupcijskim zakonima. Među njima svakako posebno mesto zauzimaju one koje se nalaze u Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije. Tako se, imajući u vidu da svi javni tužioci i njihovi zamenici spadaju u krug funkcionera, koji moraju podnositi izveštaje o imovini Agenciji i na koje se odnose zabrane, obaveze i ograničenja iz toga zakona, ovo pitanje mora tretirati i u okviru plana integriteta. Iako su obaveze funkcionera lične, i same institucije u kojima vrše funkciju mogu da pomognu da se one sprovedu u delo, na primer, tako što će pružiti pomoć svojim funkcionerima da zakonske obaveze ispune ili ih podsećati na te obaveze. Informacije o tome da su funkcioneri ispunili ovu zakonsku obavezu se mogu objaviti i na sajtu tužilaštva, kao i izvodi iz imovinskih izveštaja javnih tužilaca i njihovih zamenika koji se nalaze u javnom delu registra koji vodi Agencija.

Takođe u planu integriteta treba voditi računa i o normama o sukobu interesa, obavljanju drugih poslova i poklonima koje se odnose na druge zaposlene u tužilaštvu. Na njih se odnose odredbe Zakona o državnim službenicima koje uređuju sukob interesa na sličnim principima kao što su oni koji se odnose na funkcionere. Kršenje ovih pravila je propisano kao teža povreda radne obaveze. Najkrupnija razlika je to što se o primeni ovih normi ne stara Agencija, već to treba da čini rukovodilac same institucije o kojoj je reč (u ovom slučaju javni tužilac).

Najzad, ne treba smetnuti sa uma da i tužilaštvo kao državni organ ima određene obaveze prema Agenciji za borbu protiv korupcije. Pored već pominjanih obaveza u vezi sa izradom planova integriteta, tu su i obaveza da se izvesti o radnjama sprovedenim radi ispunjenja preporuka iz antikorupcijske strategije i akcionog plana, obaveze u vezi sa poklonima koje primaju funkcioneri, i, verovatno najznačajnija, obaveza, pod pretnjom kazne u slučaju propuštanja, da se Agenciji dostave podaci koji su joj potrebni radi obavljanja poslova iz njene nadležnosti. To mogu, između ostalog biti i podaci o postupanju u pojedinim slučajevima koje je Agencija prosledila ili uputila tužilaštvu na dalji rad. S razlogom se može očekivati da će biti dosta situacija u kojima će se državni službenici i drugi građani obraćati Agenciji, prijavljujući korupciju na osnovu člana 56 ili člana 61 Zakona o Agenciji, i da će očekivati da dobiju povratnu informaciju o tome šta je sa određenim predmetom učinjeno. Ispunjenje svih ovih obaveza svakako treba da bude tretirano u okviru plana integriteta.

Naravno, nikada nije suvišno naglasiti, da odnos između Agencije i javnih tužilaštava nije odnos subordinacije, već pre svega odnos između partnerskih institucija koje, svaka u okviru svojih nadležnosti i moći, treba da rade na ispunjenju jedne važne društvene misije – borbe protiv korupcije.

5

JAVNI TUŽIOCI I PRIMENA ANTIKORUPCIJSKIH ZAKONA – ISKUSTVA I SHVATANJE PROBLEMA

Jedna od najkorisnijih aktivnosti kako bi se ustanovilo koji procesi unutar institucije su izloženi korupciji i koliki su kapaciteti institucije da se sa njom izbori, može biti anonimna anketa među zaposlenima ili među korisnicima usluge institucije. U tom smislu bi bilo korisno da se u sklopu izrade Plana integriteta sprovedu takve ankete, po mogućnosti na nacionalnom nivou. U daljem tekstu se izlažu rezultati jednog istraživanja, koje je imalo veoma ograničen obim i po broju ispitanika i po pitanjima koja su bila tretirana. Pa ipak i pored tih očiglednih manjkavosti, smatrali smo da bi bilo korisno da se i sa pitanjima i sa rezultatima upozna, kako javnost, tako i oni koji će ubuduće raditi na pripremi planova integriteta.

Ovo istraživanje je sprovedeno na veoma malom uzorku krajem 2009 godine, među javnim tužiocima i zamenicima javnih tužilaca koji su prošli proces (re)izbora krajem 2009 godine. Zbog malog uzorka, nalazi istraživanja su samo indikativni, to jest, mogu da pokažu u kojim oblastima bi se u budućnosti moglo posvetiti više pažnje kako bi javni tužioc i uspešnije obavili sve složene zadatke koje u ovoj oblasti

imaju, ali nisu pogodni za donošenje definitivnih zaključaka, niti se mogu tretirati kao reprezentativan presek stanja u celoj javnotužilačkoj organizaciji.

5.1. Iskustvo sa pokretanje prekršajnih postupaka zbog kršenja pojedinih antikorupcijskih propisa

U fokusu istraživanja bili su sledeći propisi u kojima su propisani prekršaji:

- Zakon o budžetskom sistemu
- Zakon o javnim nabavkama
- Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja
- Zakon o zaštiti podataka o ličnosti
- Zakon o finansiranju političkih stranaka

Od svih ovih zakona, javni tužioci su imali dodira, u svojstvu ovlašćenog organa za pokretanje prekršajnog postupka samo po pitanju Zakona o javnim nabavkama (polovina ispitanika) i Zakona o budžetskom sistemu (samo jedan slučaj).

Zanimljivo je pogledati i kako stoje stvari po pitanju izvora informacija za pokretanje ovih postupaka. Većina onih tužilaca koji su postupke pokretali je ispitivala i eventualno postojanje krivične odgovornosti, nakon čega su zaključili

da nema elemenata za pokretanje optužnog akta, već samo prekršaja. Glavni izvor saznanja su međutim bile inicijative upućene javnom tužiocu „od strane drugog fizičkog ili pravnog lica“ (za razliku od „drugih državnih organa“ ili „oštećenih“). Očigledno je da je ovde pre svega reč o postupanju javnih tužilaca na osnovu inicijativa koje je organizacija Transparentnost – Srbija podnela početkom 2008-me godine zbog toga što veliki broj naručilaca nije podneo godišnje izveštaje o sprovedenim javnim nabavkama.

5.2. Utisak o poznavanju antikorupcijskih propisa i izvori saznanja

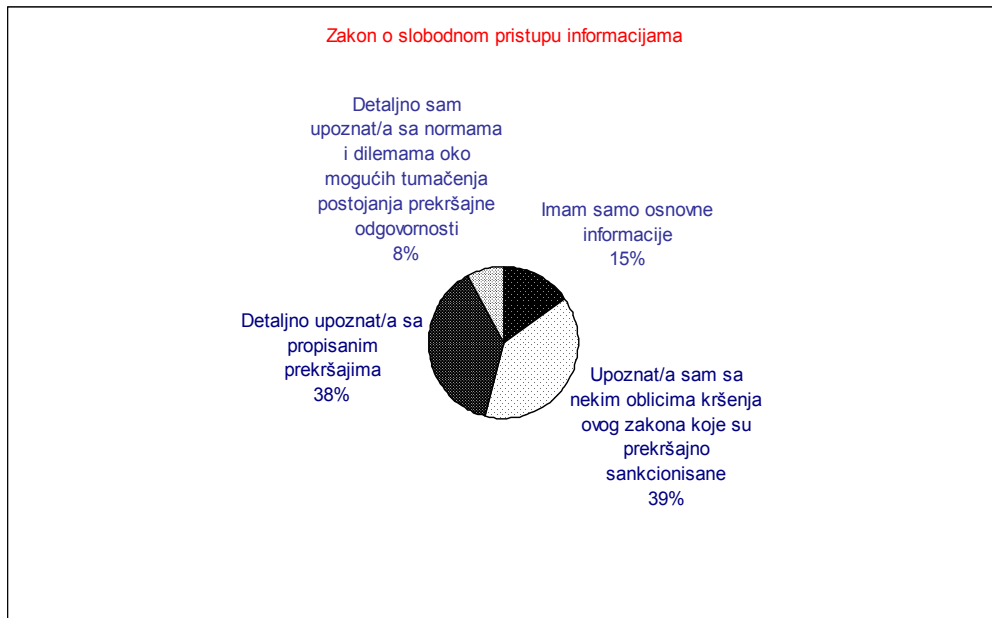
Javni tužioci, u proseku, smatraju da su solidno upoznati sa sadržajem ključnih antikorupcijskih propisa. Najpoznatije su im, po tom svedočenju, odredbe Zakona o javnim nabavkama i Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, a nešto manje odredbe Zakona o budžetskom sistemu, Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije i Zakona o finansiranju političkih stranaka.

Grafikon broj 1:



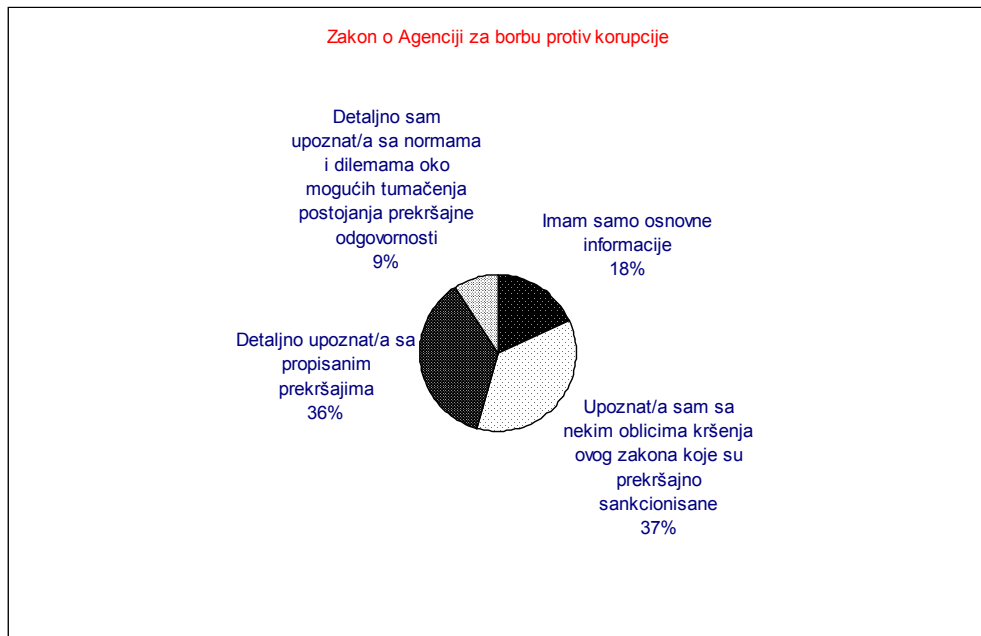
Kao što se može videti, velika većina ispitanih tužilaca smatra sebe dobro informisanim o prekršajima koji su propisani ovim zakonom. Polovina navodi da se sa njima upozнала čitanjem zakona ili stručnih publikacija, a polovina da je prošla i kroz obuku na posebnim seminarima. Niko ne navodi informisanje od strane Republičkog ili drugog višeg javnog tužioca, ni za ovaj ni za jedan drugi antikorupcijski zakon.

Grafikon broj 2:



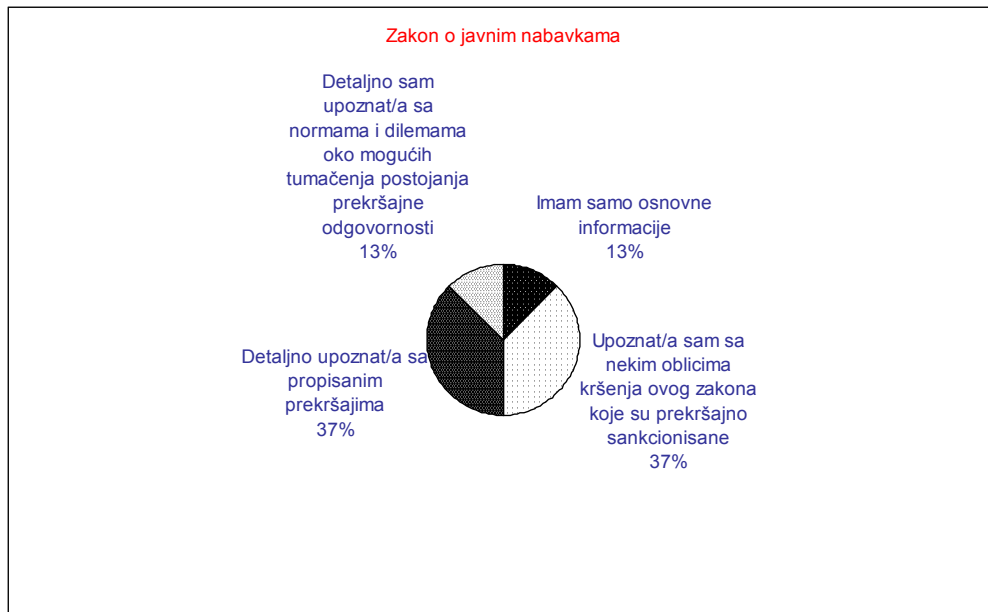
Kod Zakona o budžetskom sistemu, više od četvrtine ispitanih poseduje samo osnovne informacije a više od trećine samo neke oblike kršenja ovog zakona koje su prekršajno sankcionisane. I u ovom slučaju, oni koji su informisani, sticali su znanja gotovo u jednakom omeru kroz čitanje propisa i seminare.

Grafikon broj 3:



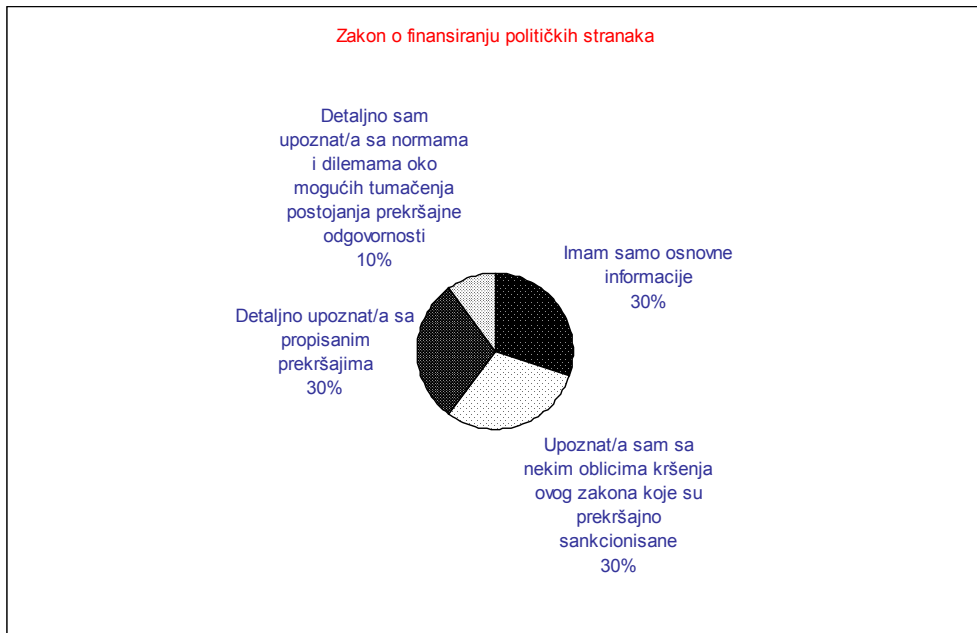
Zakon o Agenciji, najnoviji od svih antikorupcijskih propisa, koji je počeo da se primenjuje u vreme kada je istraživanje sprovedeno, nije potpuno nepoznat tužiocima. Naprotiv, gotovo polovina ispitanika tvrdi da je detaljno upoznata sa propisanim prekršajima, a to znanje su sticali čitanjem propisama i na posebnim obukama.

Grafikon broj 4



Prekršaji iz Zakona o javnim nabavkama su, kao što smo videli, najčešće bili predmet razmatranja javnih tužilaca u praksi, tako da ne čudi tvrdnja polovine ispitanika da su detaljno upoznati sa sadržajem prekršajnih odredaba i/ili sa sadržajem normi i mogućim dilemama. U ovom slučaju je i najveći broj tužilaca koji su proučavali propis (više od dve trećine).

Grafikon broj 5



Zakon o finansiranju političkih stranaka je najmanje poznat javnim tužiocima, i 30 posto ispitanika ima samo osnovne informacije o njemu. To i ne treba da čudi, budući da u dosadašnjih šest godina primene, ne samo da nisu pokretani prekršajni postupci zbog njegovog kršenja po zahtevu javnih tužilaca, već ni po zahtevu drugih nadležnih organa.

5.3. Krivična dela sa elementom korupcije

Iako „korupcija” nije definisana u zakonodavstvu Srbije kao posebno krivično delo, u njemu postoje oduvek krivična dela koja su po svojoj prirodi takva da moraju predstavljati korupciju prema svim definicijama te pojave (npr. primanje i davanje mita). Takođe postoje i mnoga krivična dela koja mogu imati elemente korupcije ili nekih drugih štetnih pojava.

Imajući to u vidu, čudi to što čak jedna trećina ispitanih tužilaca ne označava „davanje mita” kao krivično delo koje uvek mora sadržati u sebi elemente korupcije, a pogotovo to da samo jedan ispitanik navodi da takve elemente mora sadržati krivično delo „davanje i primanje mita u vezi sa glasanjem” i da manje od trećine takva svojstva pripisuje „kršenju zakona od strane sudije”. Kao što se iz tabele broj 1 može videti, osim primanja mita se najčešće navodi „zloupotreba službenog položaja”, koja zaista jeste najčešće procesuirano krivično delo (mada, u zavisnosti od definicije pojma „korupcija” može da predstavlja i pojavu koja je van domašaja ovog pojma). Sledeće krivično delo po brojnosti odgovora, mada znatno manje zastupljeno od prethodno pomenutih, jeste „trgovina uticajem” (ranije poznata kao „protivzakonito posredovanje”), koja predstavlja jedno od „najčistijih” korupcionaških prestupa.

Tabela 1: Krivična dela koja uvek sadrže element korupcije

6.Koja krivična dela, po Vašem mišljenju, uvek sadrže element korupcije?	Krivično delo	koliko je puta navedeno delo (od mogućih 14)
	falsifikovanje službene isprave	1
	zloupotreba službenog položaja	9
	trgovina uticajem	5
	protivzakonita naplata i isplata	1
	prevara u službi	2
	kršenje zakona od strane sudije...	3
	primanje mita	11
	davanje mita	9
	odavanje službene tajne	2
	neprijavlivanje imovine	1

	davanje lažnih podataka o imovini	1
	protivzakonito posredovanje	2
	Pronevera	2
	Posluga	2
	davanje i primanje mita u vezi sa glasanjem	1
	poreska utaja	1
	zloupotreba ovlašćenja u privredi	2
	nesavestan rad u službi	1
	Falcifikovanje isprave	1

Osim krivičnih dela kod kojih tužioc i uvek uočavaju korupciju, oni su prepoznavali da elemente korupcije mogu sadržati i neka druga. Tu se najčešće navodi zloupotreba službenog položaja (svi ispitanici smatraju da ona ili mora ili može imati elemente korupcije). U manjem broju, pomenuti su i zloupotreba ovlašćenja u privredi, odavanje poslovne tajne i falsifikovanje službene isprave. Većina drugih krivičnih dela pominje se samo po jednom.

Tabela broj 2: Krivična dela koja mogu sadržati element korupcije

7.Koja druga krivična dela, po Vašem mišljenju, mogu sadržati elemente korupcije?	Krivično delo	koliko je puta navedeno delo
	Zloupotreba ovlašćenja u privredi	3
	kršenje zakona od strane sudije...	2
	odavanje vojne tajne	1
	odavanje službene tajne	1
	Pronevera	1
	odavanje poslovne tajne	3
	pranje novca	2
	nenamensko trošenje budžetskih sredstava	2
	oštećenje poverilaca	2
	prouzrokovanje lažnog stečaja	2
	zloupotreba službenog položaja	5
	prevara u službi	1
	prijavljivanje lažnog potraživanja	1

	raspolaganje imovnom stečajnom dužnika posle otvaranja stečajnog postupka	1
	lažno prikazivanje i prikrivanje činjenica u unapred pripremljenom planu reorganizacije	1
	prouzrokovanje stečaja	1
	narušavanje poslovnog ugleda i kreditne sposobnosti	1
	zaključenje štetnog ugovora	1
	nesavestan rad u službi	1
	falcifikovanje službene isprave	3
	neosnovano dobijanje i korišćenje kredita i druge pogodnosti	1
	građenje bez građevinske dozvole	1
	poreska utaja	1
	zloupotreba monopolističkog položaja	1
	davanje lažnog iskaza	1
	nedozvoljen prelaz državne granice i krujumčarenje ljudi	1
	protivzakonita naplata i isplata	1
	utaja poreza	1
	šumska krađa	1

5.4 Učestalost krivičnog gonjenja korupcije

Sudeći po odgovorima ispitanika, krivična dela korupcije su veoma često predmet njihovog interesovanja i rada. Naime, čak dve trećine učesnika u anketi navodi da su na osnovu policijskih prijave ispitivali sumnju u postojanje krivičnih dela sa elementom korupcije i to primanja mita, davanja mita ili zloupotrebe službenog položaja. U po jednom slučaju takve sumnje su ispitivane na osnovu prijave drugog nadležnog organa, odnosno „na osnovu neposredne prijave učinjene javnom tužiocu ili drugih neposrednih saznanja”.

5.5. Prepoznavanje koruptivnih krivičnih dela i prekršaja na primerima

Ispitanike smo stavili i pred nekoliko zadataka, gde se od njih tražilo da utvrde da li postoji krivično delo ili prekršaj, na osnovu opisanih situacija.

Pitanja i odgovori slede, a komentari (tačni odgovori su dati iza numeričkih oznaka sa brojem tužilaca koji su se izjasnili o postojanju krivične, odnosno prekršajne odgovornosti:

Tabela broj 3

<p>9. Da li u sledećim situacijama postoji krivična ili prekršajna odgovornost?</p>	<p>Opis situacije</p>	<p>Prekršaj (navesti propis) i odgovorno lice</p>	<p>Krivično delo (navesti koje), navesti odgovorno lice</p>
<p>1</p>	<p>Direktor javnog preduzeća je stekao 12 vrednih nekretnina za 12 godina rada, a od plate je za to vreme mogao da stekne samo jednu</p>	<p>0</p>	<p>10 Komentar: Očigledno je da u ovom slučaju može postojati krivično delo zloupotrebe službenog položaja ili neko drugo, kao osnov uvećanja bogatstva, ali je, makar hipotetički, moguće da je direktor imao i neke zakonite izvore prihoda od kojih je stekao imovinu. Sama činjenica uvećanja imovine, nije ni krivično delo ni prekršaj.</p>
<p>2</p>	<p>Narodni poslanik koji ima 25.000 evra na računu u banci u izveštaju o imovini ne prijavi da poseduje taj račun</p>	<p>4</p>	<p>8 Komentar: Ova radnja narodnog poslanika predstavlja krivično delo koje je propisano Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije (potrebno je dokazati nameru da se prikrije vrednost imovine).</p>

3	Direktor gradskog doma zdravlja koji poseduje najnoviji model džipa (koji se vodi na njegovu suprugu) i stari jugo, prijavi u izveštaju o imovini samo stari jugo	2	8 Komentar: Ova radnja narodnog poslanika predstavlja krivično delo koje je propisano Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije (potrebno je dokazati nameru da se prikrije vrednost imovine).
4	Pomoćnik ministra koji poseduje 40.000 dolara na računu u banci u inostranstvu i akcije u preduzeću sa Kajmanskih ostrva ne prijavi da poseduje taj račun i akcije u izveštaju o imovini	1	8 Komentar: Ova radnja narodnog poslanika predstavlja krivično delo koje je propisano Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije (potrebno je dokazati nameru da se prikrije vrednost imovine). Pored toga, postoji i prekršaj iz propisa o deviznom poslovanju.
5	Član upravnog odbora pokrajinskog javnog preduzeća postane direktor doma kulture u svom mestu	6 Komentar: Ova radnja je prekršaj, ali samo ako nisu ispunjeni uslovi predviđeni Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije (odobrenje Agencije za obavljanje više javnih funkcija)	0
6	Pomoćnik gradonačelnika postane narodni poslanik	6 Komentar: Isto kao u pitanju broj 5.	0

7	Državni sekretar osnuje ortačko privredno društvo	8 Komentar: Ovo je prekršaj po Zakonu o Agenciji	0
8	Članica opštinskog veća registruje samostalnu ugostiteljsku radnju u drugoj opštini	7 Komentar: Isto kao pod 7.	0
9	Na javnoj nabavci za grabulje, koju sprovodi JKP GŽ se pojavljuje firma čiji je vlasnik brat direktora gradskog zelenila	Ako direktor o tome ne obavesti ostale 2 Ako se firma ne povuče iz tendera 1 Ako se sa tom firmom zaključi ugovor uz kršenje Zakona o javnim nabavkama 3 Komentar: Postoji prekršaj iz Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije ukoliko direktor ne upozna ostale sa činjenicom da se pojavljuje firma njegovog brata, a prekršaj iz Zakona o javnim nabavkama u slučaju da neka norma bude prekršena (bez obzira na to koje firma konkuriše)	Ako se sa tom firmom zaključi ugovor uz kršenje Zakona o javnim nabavkama 5 Komentar: Ovakva krivična odgovornost bi mogla postojati, ukoliko se osim kršenja Zakona o javnim nabavkama dokažu i drugi elementi (npr. umišljaj). Ako direktor o tome ne obavesti ostale 1 Ako se firma ne povuče iz tendera 1 Ako se sa tom firmom zaključi ugovor 1 Komentar: U ova tri slučaja ne postoje elementi krivične odgovornosti.

10	Predsjednik skupštine opštine ne pošalje izveštaj o usvojenim opštinskim propisima po zahtevu Agencije za borbu protiv korupcije	10 Komentar: Isto kao pod 7.	0
11	Gradonačelnik ne donese do kraja 2010 lokalni akcioni plan za borbu protiv korupcije	5 Komentar: Ova radnja nije propisana kao prekršaj.	0
12	Pravno lice koje je osnovao fakultet sa „državnog univerziteta“ ne donese plan javnih nabavki	6 Komentar: Ovo je prekršaj po Zakonu o javnim nabavkama.	0
13	U oglasu za javne nabavke se navede da će se posao zaključiti sa firmom koja zaposli više nezaposlenih sa područja neke opštine	6 Komentar: U zavisnosti od procene nadležnih organa u konkretnom slučaju, ovo bi mogao da bude ali ne i morao prekršaj iz Zakona o javnim nabavkama.	0
14	U oglasu za javne nabavke se predvidi da će se estetski kriterijumi vrednovati sa 80 posto	7 Komentar: Isto kao pod 13.	0

15	Naručilac traži za dostavljanje konkursne dokumentacije od 40 stranica 4000 dinara	8 Komentar: Ovo je prekršaj po Zakonu o javnim nabavkama.	0
16	Naručilac ne raspiše konkurs za ulično osvetljenje pre raspisivanja nabavke bandera i svetiljki	4 Komentar: Ovo je prekršaj po Zakonu o javnim nabavkama, ukoliko je vrednost nabavke preko određenog iznosa.	0
17	Direktor naloži da se uništi arhiva o sprovedenim javnim nabavkama nakon 4 godine od okončanja postupka	5 Komentar: Ovo je prekršaj iz Zakona o javnim nabavkama.	1
18	Ako direktor fonda PIO ne uspostavi službu interne revizije	5 Komentar: Za kršenje ove obaveze iz Zakona o budžetskom sistemu nije propisan prekršaj.	0
19	Ako gradonačelnik ne uspostavi budžetsku inspekciju u svom gradu	5 Komentar: Isto kao pod 18.	0

20	Ako republičko regulatorno telo ne dostavi izveštaj o sprovedenim javnim nabavkama Upravi za javne nabavke	9 Komentar: Ovo je prekršaj Zakona o javnim nabavkama.	0
21	Ako direktor republičkog javnog preduzeća ne pošalje na obuku službenika za javne nabavke	9 Komentar: Ovo je prekršaj Zakona o javnim nabavkama, ako je javno preduzeće imalo određeni obim javnih nabavki u prethodnoj godini.	0
22	Ako direktor škole ne pošalje na obuku službenika koji sprovodi javne nabavke	6 Komentar: Ovo je prekršaj jedino u (malo verovatnom) slučaju da je škola imala određeni obim javnih nabavki u prethodnoj godini.	1
23	Ako upravni okrug ne objavi nabavku na Portalu javnih nabavki	9 Komentar: Ovo je prekršaj iz Zakona o javnim nabavkama.	0
24	Ako gradska biblioteka ne objavi oglas o javnoj nabavki u Službenom glasniku i u jednim dnevnim novinama	8 Komentar: Neobjavljiva nje oglasa o javnoj nabavci u Službenom glasniku je prekršaj iz Zakona o javnim nabavkama, neobjavljivanje oglasa u novinama nije.	0

25	Ako ministarstvo zaključi ugovor o javnoj nabavci iako je podnet zahtev za zaštitu prava	6 Komentar: Ovo je prekršaj iz Zakona o javnim nabavkama.	1
26	Ako javni pravobranilac dobije argumentovanu inicijativu da pokrene postupak zaštite javnog interesa u postupku javne nabavke, pa to ne učini	1	7 Komentar: Ovo propuštanje bi moglo predstavljati krivično delo zloupotrebe službenog položaja.
27	Ako javno preduzeće prihvati izmenu roka isporuke dobara nakon zaključenja ugovora o javnoj nabavci	4 Komentar: Ova radnja nije propisana eksplicitno kao prekršaj.	2 Komentar: Ova radnja bi mogla sadržati elemente krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja.
28	Ako ministar ne naloži naplatu bankarske garancije a druga strana nije izvršila ugovornu obavezu po javnoj nabavci	0	7 Komentar: Ova radnja bi mogla sadržati elemente krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja.
29	Ako javni tužilac koji ispituje zloupotrebu u javnim nabavkama ne pokrene postupak za oglašavanje ugovora o javnoj nabavci ništavim	2	2 Komentar: Ova radnja bi mogla sadržati elemente krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja, odnosno krivičnog dela, kršenja zakona od strane sudije ili javnog tužioca.

30	Ako gradsko saobraćajno preduzeće ne odgovori na zahtev za pristup informacijama	9 Komentar: Ovo je prekršaj na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.	0
31	Ako opštinski sud ne odredi ovlašćeno lice za postupanje po zahtevima za pristup informacijama	8 Komentar: ovo propuštanje ne predstavlja prekršaj.	0
32	Ako pokrajinski budžetski fond u informatoru o radu ne navede kojom imovinom raspolaze	8 Komentar: Ovo je prekršaj na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.	0
33	Ako predsednik upravnog odbora naloži da se uništi transkript sa sednice održane prošle godine	3	2 Komentar: U ovoj radnji bi mogli postojati elementi krivične odgovornosti.
34	Ako gradonačelnik donese rešenje u kojem se uskraćuje pristup informacijama jer traženi dokument navodno ne postoji	8 Komentar: Ovo je prekršaj iz Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, a moglo bi biti i krivično delo falsifikovanja službene isprave.	0

35	Ako proizvođač deterdženta plati televiziji oglas u izbornoj kampanji	2 Komentar: Ovo je oblik kršenja Zakona o finansiranju političkih stranaka, ali nije eksplicitno propisano kao prekršaj. Međutim, prekršaj će verovatno ipak postojati ako stranka ne prikaže ovu transakciju kao prilog u svom finansijskom izveštaju.	0
36	Ako čelnik opštinskog odbora političke stranke drži novac prikupljen za partiju u privatnom sefu	6 Komentar: Ova radnja je zabranjena Zakonom o finansiranju političkih stranaka, i iako nije eksplicitno sankcionisana, mogla bi se verovatno podvesti pod neki od postojećih prekršaja.	
37	Ako politička stranka podnese izveštaj o finansiranju kampanje 45 dana posle izbora	6 Komentar: Ovo je prekršaj iz Zakona o finansiranju političkih stranaka, zato što je rok za podnošenje izveštaja 10 dana.	0
38	Ako politička stranka odbije da pokaže dokumentaciju o prikupljanju članarine Agenciji za borbu protiv korupcije	6 Komentar: Ovo nije propisano kao prekršaj.	0

39	Ako politička stranka odbije da pokaže dokumentaciju o prikupljanju priloga Državnoj revizorskoj instituciji.	4 Komentar: Ovo je prekršaj po Zakonu o državnoj revizorskoj instituciji.	0
40	Ako politička stranka odbije da pokaže dokumentaciju o iznajmljivanju prostorija policiji	3	0 Komentar: Ova radnja bi mogla da predstavlja krivično delo.
41	Ako politička stranka u izveštaju o finansiranju kampanje ne navede da je dobila popust na oglašavanje u lokalnom mediju	5 Komentar: Ovo je prekršaj iz Zakona o finansiranju političkih stranaka.	0
42	Ako politička stranka u izveštaju o finansiranju kampanje ne navede da je dobila 100 besplatnih pljeskavica za svoju promociju	7 Komentar: Isto kao pod 41.	0
43	Ako predsednik opštine službenim automobilom obilazi sela na partijskim promocijama tokom kampanje	3 Komentar: Ovo je prekršaj iz Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, a moglo bi biti i krivično delo zloupotrebe službenog položaja.	3

44	Ukoliko javni funkcioner koji je potpredsednik političke stranke na otvaranju gradilišta govori o doprinosu svoje partije razvoju grada u kojem se gradilište otvara	4 Komentar: Ovo je prekršaj iz Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije.	0
45	Ako gradonačelnik ne zadaje zadatke službeniku da bi ovaj imao više vremena da obavlja poslove za svoju partiju tokom kampanje	2 Komentar: Ovo je prekršaj iz Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije.	2
46	Ako stranka predloži svog člana za direktora iako ima boljih kandidata javnog preduzeća a druge članice koalicije to prihvate	0 Komentar: Ovo nije sankcionisano kao prekršaj.	1
47	Ukoliko ministar promeni sistematizaciju radnih mesta da bi primio željenog kandidata	0	6 Komentar: U ovim radnjama postoje elementi krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja.

48	Ako direktor javnog preduzeća uzme odmor da bi učestvovao aktivnije u izbornoj kampanji	2 Komentar: Ovo nije prekršaj.	0
49	Ako gradski sekretar podeli humanitarnu pomoć u vreme izborne kampanje, iako je dodela bila planirana za sledeći mesec	4 Komentar: Ovo bi moglo da bude prekršaj iz Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, a moglo bi da bude i krivično delo zloupotrebe službenog položaja.	1
50	Ako stranka primi donaciju od tekstilne firme i obeća da će u svoj izborni program staviti podsticanje tekstilne proizvodnje	4 Komentar: Ova radnja bi se, u zavisnosti od tumačenja, mogla smatrati prekršajem iz Zakona o finansiranju političkih stranaka.	0

5.6. Razlika između korupcije i drugih štetnih pojava

Istitanicima smo ponudili da prepoznaju da li je u određenim, nesumnjivo štetnim pojavama postoje elementi korupcije ili ne. Naravno, „tačan odgovor“ na ovo pitanje zavisi pre svega od definicije korupcije od koje se pođe ili koja se prihvata. Stoga i komentare treba shvatiti uslovno, budući da su zasnovani na definiciji od koje polazi autor istraživanja.

Tabela broj 4:

Štetna pojava	neka od navedenih situacija jeste korupcija (bez obzira na to da li je obuhvaćena pojmom nekog krivičnog dela ili ne)	neka od opisanih situacija štetna, ali predstavlja neki drugi oblik neprihvatljivog ponašanja ali ne korupciju
10.1. Advokat traži od stranke novac da bi obezbedio povoljnu presudu.	7 Komentar: Ovo jeste korupcija ukoliko advokat zaista ima nameru i mogućnost da putem korupcije izdejstvuje povoljniju presudu. Ukoliko toga nema, u pitanju je prevara.	5
10.2. Sudski veštak odlazi na naučni kongres o trošku stranke u postupku.	11 Komentar: Ovde korupcija postoji ukoliko postoji umišljaj, bilo kod stranke, bilo kod veštaka da se kroz plaćanje puta obezbedi uticaj na veštakovu odluku.	2

<p>10.3. Ćerka javnog tužioca prima skupocen venčani poklon od advokata.</p>	<p>6 Komentar: Postojanje korupcije zavisi od faktičkog pitanja – mogućnosti da se kroz ovakav poklon utiče na odluku tužioca u nekom predmetu i umišljaj advokata.</p>	<p>6</p>
<p>10.4. Javni traži da se glavni pretres zakaže mesec dana kasnije nego što je sudija želeo da odradi po molbi kolege iz drugog tužilaštva.</p>	<p>3 Komentar: Nesumnjivo je da postoji pristrasno postupanje javnog tužioca, a za postojanje korupcije potrebno je da postoji još i stvarna ili pretpostavljena korist za nekoga zbog takvog postupanja.</p>	<p>6</p>
<p>10.5. Javni tužilac traži strožiju kaznu za pripadnika socijalne grupe prema kojoj ima predrasude.</p>	<p>3 Komentar: Ovakvo postupanje, budući da nije motivisano namerom sticanja koristi za sebe ili drugog, nije korupcija.</p>	<p>9</p>
<p>10.6. Zaposleni u tužilaštvu prima sitan dar od oštećenog nakon što je brže obavio svoj posao.</p>	<p>7 Komentar: Primanje ovakvog poklona je kažnjivo po krivičnom zakoniku, ali je korupcija samo ako se takav poklon očekivao ili podrazumevao prilikom donošenja odluke.</p>	<p>4</p>

<p>10.7. Sudija primi mito od obe strane u parnici i odluči po zakonu i sopstvenom uverenju.</p>	<p>13 Komentar: Iako je nesumnjivo reč o krivičnom delu primanja mita, budući da nije narušen princip nepristrasnosti pri odlučivanju, nije reč o korupciji.</p>	<p>0</p>
<p>10.8. Sudija poslušao dobro-nameran savet lokalnog političara u pogledu sadržaja presude i donese odluku u okviru zakona.</p>	<p>4 Komentar: Ova pojava bi mogla da predstavlja korupciju, ako je uticala na sudiju da donese drugačiju odluku nego što bi učinio inače.</p>	<p>9</p>
<p>10.9. Namerna greška radnika suda prilikom dostavljanja sudskog poziva.</p>	<p>9 Komentar: Ova radnja predstavlja korupciju jedino ako je motivisana nekom korišću.</p>	<p>2</p>
<p>10.10. Radnik suda posebno obaveštava jednu stranu o datumu sledećeg ročišta.</p>	<p>6 Komentar: Ovde postoji pristrasno postupanje, a potrebno je da postoji i neka korist od posebnog obaveštavanja da bi bilo reč o korupciji.</p>	<p>6</p>
<p>10.11. Javni tužilac je dobio informaciju da je njegov zamjenik primio mito, ali ga ne prijavi nadležnom organu.</p>	<p>12 Komentar: Ovde je očigledno reč o kršenju zakona, i korupciji u širem smislu (sticanje pogodnosti za drugoga).</p>	<p>0</p>

5.7. Definicije korupcije

Ovo je pregled nekih od definicija koje su za pojam korupcije ponudili ispitanici u istraživanju.

1. *primanje kakve koristi da bi se izvršila ili preuzela kakva radnja.*
2. *postupanje protivno važećem propisima radi ostvarivanja imovinske koristi.*
3. *svako nezakonito postupanje u vezi sa vršenjem službene dužnosti ili primeni službenih ovlašćenja koje se preduzima u nameri da se sebi ili drugome pribavi kakva korist.*
4. *ponuda i davanje novca ili kakve druge vrednosti, odnosno traženje i/ili uzimanje novca ili druge vrednosti radi činjenja ili nečinjenja koje je protivno zakonu ili je u skladu sa zakonom i drugim propisima u javnom ili privatnom sektoru.*
5. *svaki vid zloupotrebe službenog položaja ili društvenog položaja, odnosno korišćenje uticaja kako bi za sebe ili drugoga ostvario imovinsku korist ili neki drugi vid pogodnosti koji te stavlja u povoljniji položaj.*
6. *postupanje službenika ili odgovornih lica suprotno intresima službenim i javnim.*
7. *korupcija j odnos i stanje koji se zasniva ili traje zloupotrebom službenog ili društvenog položaja ili uticaja u javnom i privatnom segmentu društva a u cilju sticanja imovinske ili lične koristi za sebe ili drugoga.*

8. *korupcija podrazumeva nezakonito korišćenje društvenog i državnog položaja i moći radi sticanja sopstvene koristi, odnosno ostvarivanje novčane dobiti kroz sistem poklona i ustupaka*

Poređenja radi, navodimo definiciju iz Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije:

“korupcija” je odnos koji se zasniva zloupotrebom službenog, odnosno društvenog položaja ili uticaja, u javnom ili privatnom sektoru, u cilju sticanja lične koristi ili koristi za drugoga;

Takođe navodimo i definiciju koju je dao Vito Tanci, stručnjak Svetske banke, a koja se smatra jednom od najsveobuhvatnijih:

Korupcija postoji kada je namerno narušen princip nepristrasnosti pri odlučivanju radi prisvajanja neke pogodnosti.

5.8. Odnos prema korupciji

Niko od ispitanika ne smatra da korupcija može biti korisna za društvo. Takođe, tri četvrtine ispitanika smatra da ona dugoročno donosi više štete nego koristi i onima koji u njoj učestvuju kao davaoci mita, primaoci mita ili posrednici pri takvim transakcijama.

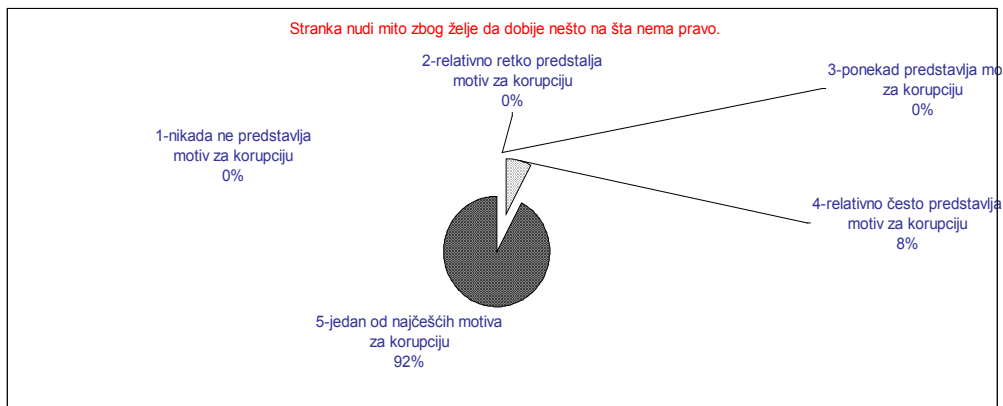
Ako je suditi po odgovorima ispitanika, oni se sami, u poslednjih godinu dana, nisu koristili koruptivnim metodama u situacijama kada su pred drugim državnim organom pokušavali da ostvare svoja prava. Samo jedna sedmina navodi da je iskoristila veze.

Ohrabruje i odgovor javnih tužilaca u pogledu značaja korupcije kao problema u državi. Čak dve trećine ispitanika smatra da je to najveći problem kojim bi Srbija trebalo da se pozabavi.

5.9. Motivi građana za učesće u korupciji u pravosuđu

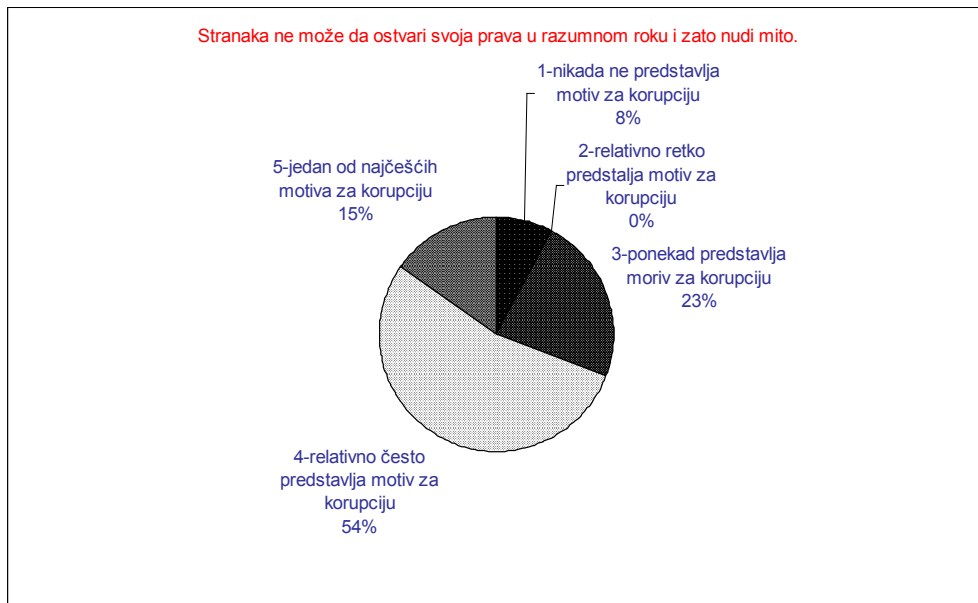
U očima javnih tužilaca, glavni motiv davalaca mita je da dobiju nešto na šta nemaju pravo. Rezultati odgovora na ovo pitanje su prikazani na sledećem grafikonu

Grafikon broj 6:



Međutim, javni tužioci su svesni da stranke pribegavaju nedozvoljenim sredstvima i u situacijama kada imaju pravo, ali ne mogu da ga ostvare u razumnom roku. Više od polovine ispitanika smatra da je ovaj motiv relativno često zastupljen.

Grafikon broj 7:



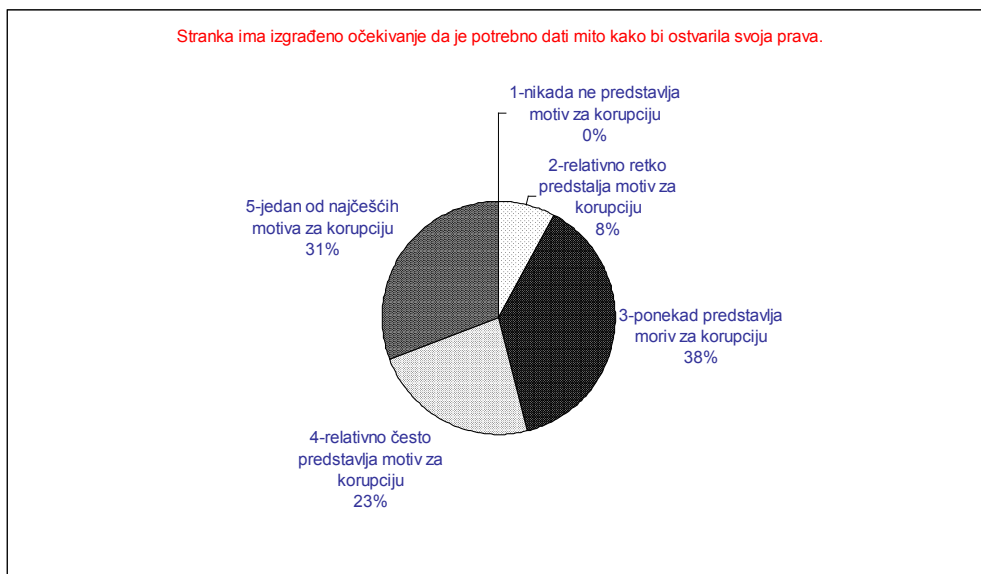
Sličan nemogućnosti stranke da svoja prava ostvari u razumnom roku je i motiv straha da stranke da neće biti tretirana kako treba pred sudom. Takav strah ponekada predstavlja motiv za korupciju po oceni većine ispitanika.

Grafikon broj 8:



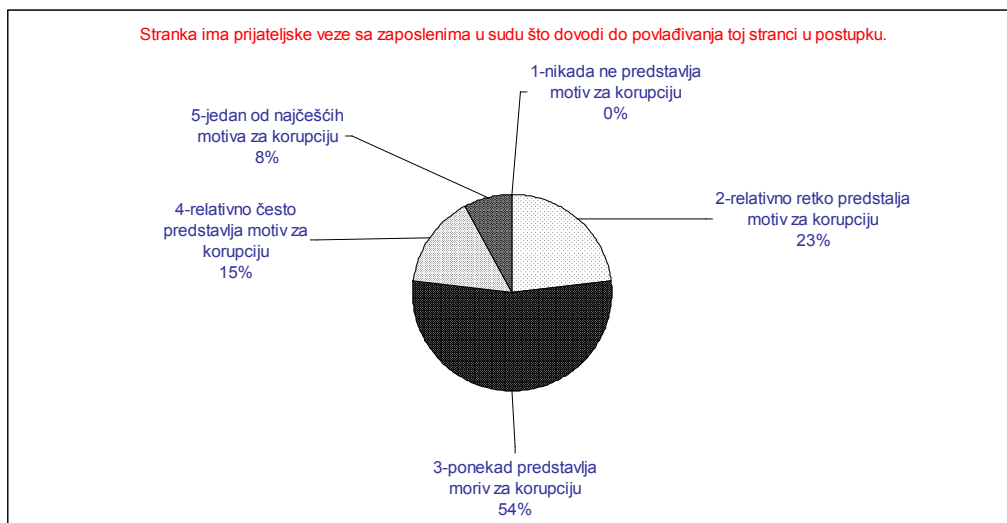
Predrasude o raširenosti korupcije imaju kao efekat i širenje stvarne korupcije. Ako stranka ima izgrađeno očekivanje da bez korumpiranja neće moći da ostvari svoja prava, očigledno je da će biti spremna da na ovakav nezakonit način postupi mnogo češće nego što bi to inače učinila. Takve pojave se relativno često javljaju i po mišljenju ispitanih tužilaca.

Grafikon broj 9:



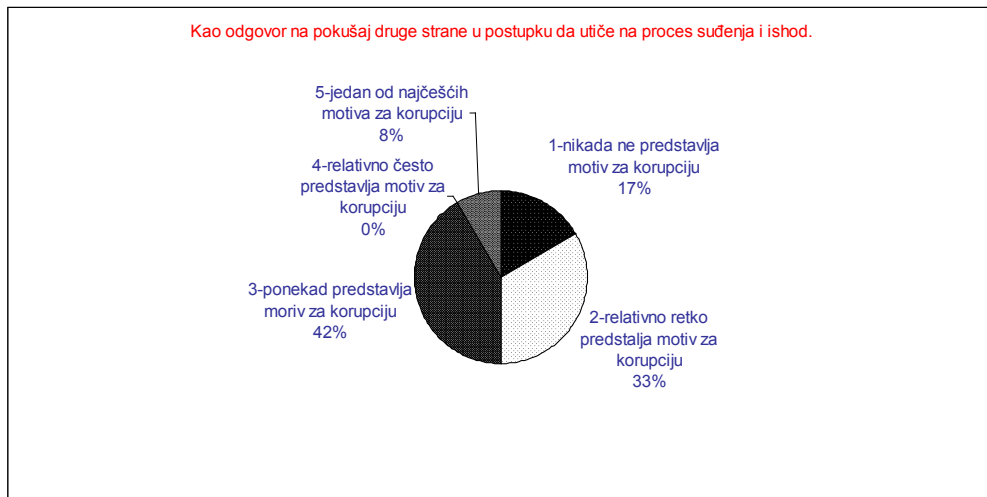
Korupcija koja podrazumeva korišćenje veza i poznanstava sa zaposlenima u sudu, nije naročito čest osnov za stvaranje koruptivnih odnosa, makar ako je suditi po odgovorima javnih tužilaca.

Grafikon broj 10:



Najzad, po mišljenju javnih tužilaca, do korupcije veoma retko dolazi kao odgovor stranke na nezakonito postupanje protivne strane u postupku.

Grafikon broj 11:



5.10. Oblici korupcije u pravosuđu

Javne tužioce smo upitali i za stav o tome koliko često dolazi do pojedinih oblika korupcije u pravosuđu.

Gotovo svi smatraju da gotovo nikada ne dolazi do toga da neko nudi direktno novac sudiji, a dve trećine smatra da se posredno nuđenje mita sudijama, preko advokata, dešava ponekad ili relativno retko. Srazmerno retka pojava, po oceni tužilaca su i pokušaji da se utiče odluku pretnjom, pritiskom preko predsednika suda ili preko administrativnog osoblja zaposlenog u pravosuđu. Očekivano, „relativno retko” je bila i pretežna ocena na pitanje o tome da li do korupcije dolazi podmićivanjem advokata suprotne strane ili javnog tužioca.

Nasuprot tome, kao česti vidovi pokušaja da se utiče na sadržaju odluka suda, navedeni su „uspostavljanje kontakta sa sudijom preko poznanika”, „pokušaj da se utiče na proces odlučivanja preko višeg suda”, „podmićivanje sudskog veštaka” i „uticaj na sudiju preko političara”.

5.11. Poznavanje obaveza državnih organa po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama

Javno tužilaštvo, kao i drugi državni organi, dužno je da postupa po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama i da ga poštuje. Iako poznavanje ovog zakona nije imperativ za sve zaposlene u tužilaštvu (već pre svega za one koji će postupati po primljenim zahtevima), ipak je veoma korisno da svi budu upoznati sa ovom materijom, ako ništa drugo, a ono zbog eventualnog procesuiranja prekršaja koji su propisani tim zakonom.

Na pitanje da li je javno tužilaštvo dužno da po zahtevu dostavi neki od sledećih dokumenata, dobili smo odgovore koji su prikazani u tabeli:

Tabela broj 5:

Dokument	DA	NE	SAMO ODREĐENOM KRUGU LICA
Optužni akt	4	3	3
Ugovor o javnoj nabavci javnog tužilaštva	7	0	4
Zapisnik sa glavnog pretresa	1	6	4
Izveštaj veštaka	2	4	4
Stranica upisnika predmeta u javnom tužilaštvu	1	8	2
Spisi iz prekrivičnog postupka dok traje postupak	1	7	2
Akt o sistematizaciji radnih mesta u javnom tužilaštvu	6	1	4
Raspored suđenja za određeni dan	7	3	2
Odluka o postavljanju branioca po službenoj dužnosti	3	4	3
Podnesak oštećenog javnom tužiocu	2	4	4

Očigledno je da bi trebalo raditi na upoznavanju javnih tužilaca u pogledu primene ovog zakona, jer samo jedan od dokumenata koji su pomenuti je takve prirode da mora biti dostupan samo određenom krugu lica (spisi iz pretkrivičnog postupka), dok sve drugo podleže režimu slobodnog pristupa, bilo uvek, bilo u većini situacija.

5.12. Poznavanje pravila o sukobu interesa

Ispitanici su pokazali nešto bolje poznavanje pravila o sukobu interesa, kroz odgovore na pitanje o tome da li javni tužilac ima ili ne određene obaveze, ograničenja i zabrane:

Tabela broj 6:

	DA	NE
Da prihvati drugu javnu funkciju	0	14
Mora da podnese izveštaj o prihodima i imovini	12	2
Sme da prima naknadu za pisanje stručnih tekstova	11	2
Sme da ode na letovanje o trošku nekog lica	3	10
Bude član udruženja građana	12	1
Bude član političke stranke		14

Tako su svi ispitanici pravilno označili da javni tužilac ne sme da prihvati drugu javnu funkciju, niti da bude član političke stranke. Velika većina je navela i da javni tužilac mora da podnese izveštaj o imovini i prihodima. Međutim, isto tako je velikom većinom označeno i da je javnim tužiocima zabranjeno i nešto što nije – da primaju naknadu za pisanje stručnih tekstova i da budu članovi udruženja građana.

Bez obzira na to što poznavanje nekih zakonskih odredaba nije potpuno, svakako ohrabruje što su ispitanici bili spremni da sebi postave i više standarde ponašanja nego što je to učinio zakonodavac.