

KORUPCIJA – PROBLEMI I PREVAZILAŽENJE PROBLEMA

Izdavač:

Udruženje javnih tužilaca i
zamenika javnih tužilaca Srbije

Autori:

dr Jovan Ćirić, mr Mario Reljanović, Nemanja Nenadić, Marko Jovanović,
Dragan Dobrašinović, Danilo Pejović

Učesnici u projektu:

Lidija Komlen-Nikolić, Ljubiša Dragašević, Radoljub Nešković, Goran Ilić,
Zlatko Šulović, Dragana Lukić, Radovan Lazić

Partneri na projektu:

Transparentnost Srbija
Toplički centar za demokratiju i ljudska prava

Recenzija:

prof dr Milan Škulić

Urednik:

mr Marina Matić

Tehničko uređenje:

Siniša Lekić

Tiraž:

500

Štampa:

ATC Beograd

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

343.352
343.85:343.352

KORUPCIJA : problemi i prevazilaženje problema / dr Jovan Ćirić... [et al.]. –
Beograd : Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, 2010
(Beograd : ATC). – 287 str. ; 25 cm

Tiraž 500. – Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-87259-14-0

COBISS.SR-ID 177683980

dr Jovan Ćirić, mr Mario Reljanović, Nemanja Nenadić,
Marko Jovanović, Dragan Dobrašinović, Danilo Pejović

KORUPCIJA

problemi i prevazilaženje problema



УДРУЖЕЊЕ ЈАВНИХ ТУЖИЛАЦА
И ЗАМЕНИКА ЈАВНИХ ТУЖИЛАЦА СРБИЈЕ

Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije posebno se zahvaljuje na podršci Španskoj agenciji za međunarodnu razvojnu saradnju (AECID) i ambasadi Kraljevine Španije u Srbiji, kao i saradnicima i prijateljima Udruženja Isidru Garsiji i Pablu Ruperezu

NEKOLIKO UVODNIH NAPOMENA

Kao šlagvort za priču o korupciji koja sledi, koristićemo neke, po našem mišljenju, zanimljive podatke Centra za evaluaciju u obrazovanju i nauci. Na sajtu ovog centra (SCINDEX),¹ nalazi se čak 1.180.589 referenci iz 107.939 članaka objavljenih u najrazličitijim domaćim naučnim časopisima – od onih iz oblasti prava, ekonomije, sociologije, do onih iz oblasti medicine, biologije, hemije, fizike i drugih prirodnih nauka. Ako čitalac na „pretraživaču“ sajta ovog centra upiše reč „korupcija“ kao ključnu reč, dobiće podatak da se ona pojavljuje u čak 141 članku. Za reč „ubistvo“ dobije se podatak o 105 članaka, tj. referenci, dok se za reč „telesna povreda“ pojavi svega šest. „Droga“ se pojavljuje u 125 slučajeva, „krađa“ u 38, „zatvor“ u 33, „uslovna osuda“ samo u pet, „utaja“ u 11, dok se „nehat“ pojavljuje sa 12, a „umišljaj“ sa 13 referenci. Kada saberemo broj referenci za „telesnu povredu“, „krađu“, „zatvor“, „uslovnu osudu“, „utaju“, „nehat“ i „umišljaj“, sve vrlo značajne ključne reči kada je reč o krivičnom pravu, dobijamo zbir od 107 referenci, što je još uvek znatno manje od 141 reference za „korupciju“.

Ne treba naravno gajiti iluziju da su podaci koji se mogu pronaći na pomenutom sajtu apsolutno tačni, verovatno da grešaka zaista ima, ali, sa druge strane, nama se čini da se sasvim realno može pretpostaviti da su eventualne pogreške ravnomerno raspoređene na sve pomenute ključne reči, i kada je u pitanju „krađa“, i kada je u pitanju „nehat“, i kada je u pitanju „zatvor“, ali i kada je u pitanju „korupcija“. Odnos između „korupcije“ i „krađe“ je 141 prema 38, dakle skoro jedan prema četiri. Možda zbirom od 38 članaka u kojima se tretira „krađa“ nisu obuhvaćeni svi članci, ali se sasvim opravdano može pretpostaviti da je isto, ili slično, i kada je reč o korupciji. U svakom slučaju odnos je jedan prema četiri.

Ovi podaci nam govore da je korupcija fenomen o kojem se kod nas, ali naravno ne samo kod nas, neobično mnogo raspravlja u naučnim člancima, knjigama, zbornicima radova. Čini se čak ponekad i previše, odnosno možda se ipak korupciji pridaje preterano veliki značaj. Takođe se može reći da gotovo paralelno sa brojem različitih tekstova – članaka i knjiga o korupciji, raste i broj različitih teorija koje pokušavaju da objasne uzroke korupcije, odnosno da pronađu korelaciju između visokog stepena korupcije i nekog drugog socio-ekonomsko-kulturološko-psihološkog faktora. Tako, na primer, ističe se veličina javnog sektora, tj. da veća javna potrošnja uzrokuje više ko-

¹ <http://scindex.nb.rs/>

rupcije, mada ima radova koji pokušavaju i uspeavaju da ovo sasvim opovrgnu. Druge teorije i teoretičari govore o kvalitetu regulacije, odnosno o tome da što su pravila društvene regulacije komplikovanija, to je korupcije više. Ističe se i to da što je viši stepen konkurencije u jednom društvu, to je manje korupcije, odnosno što je društvo zatvorenije i u njemu dominiraju monopoli, to je više korupcije. Neki govore i o decentralizaciji, koja pozitivno utiče na smanjenje korupcije, te da su u tom smislu manje zemlje ili regioni u povoljnijem položaju da uspostave dobru administraciju i da nadgledaju svoje političare. Govori se i o zastupljenosti žena u politici, na rukovodećim položajima, po sistemu – što je više žena, to je manje korupcije. Posebno je zanimljivo to što mnogi pokazuju i dokazuju da visok stepen poverenja, međusobnog poverenja, tj. poverenja u nosioce određenih društvenih funkcija korelira sa niskom stopom korupcije. Društva i države u kojima ljudi imaju više međusobnog poverenja obično su manje korumpirana. Visoka odanost porodičnim (partikularističkim) vrednostima korelira sa visokim nivoom korupcije, a mnoge teorije govore i o ulozi religije, ističući da su neki hijerarhijski oblici religije, a tu se pre svega misli na katoličanstvo, islam i pravoslavlje, veoma pogodni za povećanje korupcije. Neki smatraju da obilje prirodnih resursa, visoki nivoi korupcije u susednim zemljama i velika udaljenost od vodećih svetskih trgovinskih centara značajno povećavaju korupciju.²

Sve nas to navodi da se zapitamo da li je o korupciji već rečeno sve što se moglo reći i šta još ima novo što bi o korupciji trebalo reći. Bilo bi zaista apsurdno kada bismo na sve ove teorije pokušali da dodamo i neku svoju, još originalniju, ili kada bismo pokušali da svaku od tih teorija kritički preispitujemo i opovrgavamo. Sasvim je dovoljno reći da postoji mnoštvo različitih i zanimljivih teorijskih objašnjenja korupcije i njenih uzroka. U tom smislu čini se da se može konstatovati da verovatno nijedna od pomenutih teorija sama za sebe ne može objasniti fenomen korupcije u potpunosti, ali verovatno bar deo problema korupcije može biti objašnjen svakom od pomenutih teorija. Nije Srbija korumpiranija od ostalih zato što je, na primer, pretežno pravoslavna, sa dodacima katoličanstva i islama (dakle nije protestantska). Ali to možda može biti samo jedna kap koja, u sadejstvu sa drugim kapima, može imati značaja. Druge kapi, tj. uzroci korupcije u Srbiji, takođe mogu biti i u sledećem: tradicionalno nisko poverenje među ljudima, visok stepen korupcije u okolnim zemljama, jake tradicionalne porodične vrednosti, nizak

² O svakoj od ovih teorija pojedinačno, kao i o svim teorijama sveukupno, može se detaljnije videti u tekstu Johana Graf Lambsdorfa, „Uzroci i posledice korupcije: šta znamo iz ukrštanja podataka iz raznih zemalja“, u zborniku radova Sjuzan Rouz Ejkerman, *Ekonomija korupcije – Međunarodni zbornik*, prevod sa engleskog, Službeni glasnik, Beograd, 2008, str. 41–60.

nivo konkurencije, tj. postojanje monopola – sve to u međusobnom sadejstvu zaista može delovati u pravcu povećanja nivoa korupcije u Srbiji.

U svakom slučaju, kada govorimo o korupciji, susrećemo se sa nečim što bi se moglo okarakterisati kao „večita intrigantnost“ društvenih nauka uopšte, odnosno može se zaključiti da koliko god proučavali čoveka i njegove socijalne, interpersonalne odnose, neke stvari ostaju večita tajna, a jedna od njih jeste upravo tajna kako i zašto se čovek ponaša socijalno-patološki, što će reći sebično i pohlepno, a to je upravo karakteristično za korupciju. Povezana sa tim jesu i pitanja šta, kako i koliko društvo može učiniti na planu lečenja od tih večitih bolesti – sebičnosti, pohlepe, nemorala, jednom reči, korupcije.

Korupcija je večita tema, o njoj se mnogo piše i istražuje, ali uvek postoji mogućnost da se kaže još neka reč, da se postojećem fondu znanja i radova na temu korupcije doda ponešto, te u tom smislu treba tumačiti i redove koji slede. Ovde prvenstveno pokušavamo da u najopštijim crtama obuhvatimo, sažmemo i prezentujemo ono što nam se čini najvažnijim kada je reč o korupciji, o razumevanju korupcije i o merama za borbu protiv nje.

POJAM KORUPCIJE

Termin korupcija potiče od latinske reči *corruptio* (lat. pokvarenost, kvarnost, izopačenost, kvarenje, truljenje, podmićivanje, potkupljivanje...). U današnje vreme, ovaj termin je zajednički za mnoge jezike i označava dobro poznati sociološki fenomen – štetnu pojavu koja ugrožava temeljne vrednosti modernog društva.

Što je društvo postajalo složenije, to se korupcija javljala u sve više oblika. S druge strane, što se više govori o korupciji, piše, organizuju debate, TV emisije, objavljuju radovi na temu borba protiv korupcije, organizuju konferencije na nacionalnom i međunarodnom nivou, korupcije ima sve više. To se može pripisati, pre svega, činjenici da je korupcija sociopatološki fenomen koji je „teško uhvatljiv“, u smislu da je tamna brojka izuzetno velika, tj. da se ni definicija korupcije, ni uzroci, a ni metod borbe protiv ovog fenomena ne mogu utvrditi na jedinstven i permanentan način.

Postoje različite definicije korupcije:

Korupcija je zloupotreba javnih ovlašćenja za privatnu korist.

Korupcija je svaki oblik zloupotrebe ovlašćenja zbog lične ili grupne koristi, bilo da se radi o javnom ili privatnom sektoru.

U najširem smislu, *korupcija predstavlja svaku zloupotrebu položaja od strane državnog službenika ili osobe koja vrši određenu javnu funkciju, a koja za cilj ima ličnu ili materijalnu korist.*

Ovo je klasični, najzastupljeniji pristup u teoriji kada govorimo o definisanju pojma korupcije. Korisno je istaći i mišljenje po kome je ovakva definicija fenomena korupcije pre svega nepotpuna i jednostrana, a samim tim i netačna.

Smatra se da je posledica ovakvog određivanja pojma korupcije u krajnjem ishodu neefikasnost svake akcije preduzete u cilju suzbijanja ove društvene patologije. Ako ne znamo protiv čega se borimo, teško da ćemo u toj borbi ostvariti neki rezultat.

U ovakvim definicijama javna uprava, državna administracija oličena u državnim službenicima koji primaju mito, smatra se subjektom odgovornim za pojavu i širenje korupcije, pa čak i jedinim nosiocem ove društvene bolesti, što na kraju upućuje na to da je jedini mogući lek reforma državne uprave, smanjivanje ovlašćenja ili bolja kontrola rada. Potpuno se zanemaruje, ili se bar nedovoljno ističe, dvostran odnos koji postoji kod korupcije, a time i postojanje dva subjekta koji proizvode korupciju – državni službenik koji zlou-

potrebljava službeni položaj i drugi subjekt kome je ova zloupotreba u interesu i bez čijeg učestvovanja u ovom odnosu korupcije i nema.

Zastupnici ovog mišljenja nude sveobuhvatniju definiciju korupcije:

Korupcija je zloupotreba službenog položaja u cilju sticanja lične koristi kako onoga ko je nosilac tog položaja, tako i sa njim povezanog privatno-pravnog ili javno-pravnog subjekta koji učestvuje u radnji koja se smatra korupcijom.

Kao što je već istaknuto, korupcija spada u one pojmove, odnosno kategorije, kojima je teško odrediti sadržaj, tj. dati univerzalnu definiciju, jer pojavni oblici ovog fenomena, pa i mesto koje zauzima u funkcionisanju društva, zavise od društvenog konteksta u kome se korupcija javlja – različite države, kulture, periodi. Od konotacija u kojima se ova kategorija javlja, zavise aktivnosti koje se smatraju delom, odnosno pojavnim oblicima korupcije, kao i sama definicija ovog sociopatološkog fenomena.

Kada se kaže korupcija, u praksi se najčešće misli na potkupljivanje državnih službenika, iznuđivanje novca od građana, nepotizam ili na proneveru javnih sredstava. Ovi su oblici korupcije najčešći u modernim društvima.

Naravno, ova pojava nije privilegija samo modernih, odnosno samo razvijenih ili samo nerazvijenih društava. Može se reći da je korupcija hronično oboljenje društvenog sistema, koje prati razvoj civilizacije i poprima sve teže i po društvo razornije pojavne oblike. Kroz istoriju se na korupciju različito gledalo i različito reagovalo.

Klasično shvatanje korupcije zasniva se na ideji da korupcija predstavlja rezultat kvarenja moralnih vrednosti u društvu. To je sistemska anomalija koja je nemoralna i koja šteti društvu. Manifestuje se tako što vladajuća politička klasa sopstveni interes stavlja iznad interesa društva.

Razvojem civilizacije, pojavom modernog društva, u prvi plan, na mesto moralne neopravdanosti i štetnosti, kao glavna karakteristika korupcije, stavlja se šteta koju korupcija nanosi društvenom sistemu. Korupcija se određuje kao ponašanje koje je odstupanje od normalnog vršenja javne dužnosti u cilju sticanja lične koristi.

Ekonomska definicija, tj. ekonomsko poimanje korupcije posebno se ističe u novije vreme. Korupcija se posmatra s obzirom na to kako utiče, tj. koliko štete nanosi ekonomiji jednog društva/države. Definiše se kao *maksimiziranje prihoda od javne službe u cilju sticanja lične koristi, što u krajnjem ishodu izaziva i poremećaj tržišne ravnoteže.*

U raznim kulturama, kako kroz različite istorijske periode, tako i u moderno vreme, postoji i različit odnos prema korupciji. Postoje društva u kojima je korupcija toliko rasprostranjena da se smatra normalnim, čak i prihvat-

ljivim načinom života i poslovanja. U nekim državama to ide toliko daleko da možemo reći da je na snazi poseban vid društvenog poretka – *kleptokratija*.

U periodu pre Francuske revolucije, opravdanim se smatrala kupovina javnih položaja i biranje službenika prema poreklu. Građani su bili tretirani kao objekat vladanja, a ne kao nosioci suvereniteta. Tek se u 19. veku razvija sistem profesionalne državne uprave. U ovakvom sistemu selekcija i napredovanje u službi zasnivani su na sposobnosti, stručnosti i nepristrasnosti, a javne službe deluju prema objektivnim pravilima i pod hijerarhijskim nadzorom. U ovakvoj profesionalnoj državnoj upravi službenici rade za tačno određenu platu i nisu dozvoljena odstupanja od pravila u cilju sticanja lične koristi. Podmićivanje, zloupotreba javnih ovlašćenja ili nepotizam počinju se smatrati štetnim za državu i društvo i zabranjuju se.

Česte su teorije koje uzrok korupcije nalaze u korelaciji između ove i neke druge društvene, ekonomske ili kulturološke pojave, pa se tako visok nivo korupcije u društvu dovodi u direktno proporcionalni odnos sa nivoom javne potrošnje, ili se visok nivo korupcije objašnjava monopolizacijom tržišta, ili nedovoljnom razvijenošću demokratskih institucija i načela u jednoj državi.

Iskustvo nam ukazuje na to da niži nivo demokratije zaista utiče na rast korupcije u jednom društvu, tj. da su autokratija i diktatura plodno tle za pojavu i nesmetano bujanje ove sociopatološke pojave. Što je manje instrumentata koji služe kontroli rada organa vlasti, tj. što je manje transparentnosti u radu državnog vrha, to je veća korupcija. Posebno u zemljama u tranziciji i zemljama u razvoju, korupcija predstavlja veliki problem. Postoje mišljenja u teoriji koja visok nivo korupcije u ovim zemljama pripisuju navodnoj tradiciji i kulturi korupcije. Naime, u nekim društvima, tradicija podmićivanja postoji vekovima i korupcija se smatra normalnim ponašanjem, ali koliko god da je to tačno i koliko god da je ova pojava ukorenjena u jednom društvu, ne može se prećutati činjenica da nivo korupcije u modernoj tržišnoj ekonomiji raste i u ovakvim sredinama i to u novim i težim pojavnim oblicima.

S druge strane, i pored ove utvrđene zakonitosti, daleko od toga da su demokratski razvijene i stabilne države imune na korupciju. Italija, Nemačka, Finska, Engleska jesu države u kojima su demokratski principi deo duge tradicije, a demokratske institucije postoje vekovima i predstavljaju uzor zemljama u tranziciji, koje ovakav sistem tek uspostavljaju, pa opet možemo ukazati na niz korupcionaških afera koje su se dešavale u ovim zemljama kao na dokaz da je korupcija globalna društvena bolest.

Osuda korupcije, inkriminacija ovakvih aktivnosti i štetnost za državu zajednički su za sva društva. Ono što ih čini različitim po pitanju socijalnog fenomena korupcije, jesu način borbe protiv nje i efikasnost u njenom suzbijanju. Okarakterisati korupciju kao deo tradicije ili prirodnu pojavu u jednom

društvu samo je prikrivanje istine da velika ponuda na tržištu i težnja velikih privrednih subjekata da po svaku cenu dobiju poslove i prodaju proizvode dovode do kršenja moralnih i pravnih normi.

Korupcija, dakle, predstavlja nedostatak društvenih vrednosti i normi koje omogućavaju normalno delovanje slobodne tržišne ekonomije.

Poslednjih je godina na raznim nivoima, međunarodnom i nacionalnom, pokrenuta politička akcija borbe protiv korupcije. Na međunarodnom, evropskom i nacionalnom nivou preduzima se niz mera, usvajaju se različiti instrumenti koji bi trebalo da posluže u iskorenjivanju ove štetne pojave, organizuju međunarodne konferencije na kojima se razmatraju dosadašnji rezultati i usvajaju novi pravci u borbi protiv korupcije i uvode mehanizmi nadgledanja, usmeravanja i povećanja efikasnosti ove borbe.

VRSTE KORUPCIJE

Iako nema univerzalne definicije koja određuje pojam korupcije, jedinstvenog metoda kojim se korupcija meri ili jedinstvenog instrumenta kojim se suzbija, postoje određeni kriterijumi na osnovu kojih se ova pojava može klasifikovati. Vrste korupcije se mogu razlikovati s obzirom na oblast društvenog života u kome se javlja, uzroke koji je proizvode, aktivnosti kojima se korupcija izvršava itd.

Uzroke korupcije možemo pronaći u svim sferama društva, ali se mora priznati da je glavni izvor korupcije način funkcionisanja i priroda političke i ekonomske dimenzije društvenog sistema. Odnosi koji vladaju i mehanizmi koji se koriste u ove dve sfere društvenog života (svojinjski monopol u ekonomiji i demokratija elitističkog tipa u politici) omogućavaju pojedinim društvenim grupama da kontrolišu društvene položaje, da zloupotrebom ovih pozicija učvršćuju svoje pozicije moći i dodatno se materijalno bogate. Iz ovoga proizlazi da postoje dve bazične vrste korupcije: *politička* i *ekonomska* korupcija.

- *Politička korupcija* se ogleda u povezanosti političke elite sa nosiocima ekonomske moći (finansiranje političkih stranaka, učešće političkih funkcionera u privatnom kapitalu, upravljanju i deobi dobiti). Ovaj se vid korupcije uglavnom javlja u nerazvijenim zemljama ili u zemljama u razvoju i povezan je sa procesom političkih izbora. Kao pojavni oblici političke korupcije pojavljuju se: nepravilnosti u glasanju, nepotizam, lažna politička obećanja, plaćanje novinara da izveštavaju u korist jedne političke opcije, vršenje uticaja na birače raspodelom novca ili hrane i pića, ostanak na vlasti nasuprot očigledne volje naroda i dr.
- *Ekonomska korupcija* karakterišu koncentracija ekonomske moći u rukama malog broja ljudi i jake veze centara ekonomske i političke moći. Pojavni oblici ekonomske korupcije, između ostalih podmićivanje, jesu: pranje novca, pronevera, utaja poreza i drugi.

Kada za kriterijum razvrstavanja uzmemo *nivo ovlašćenja u odlučivanju na kome se korupcija javlja*, u teoriji postoje dve klasifikacije: na krupnu, srednju i sitnu i na političku i administrativnu korupciju.

1. Krupna, srednja i sitna korupcija

Krupna korupcija predstavlja najopasniji oblik jer je vrše najviši državni funkcioneri i krupni biznismeni, tj. nosioci političke i ekonomske moći u jed-

nom društvu. Ova vrsta korupcije nanosi najveću materijalnu štetu društvu, ali i ugrožava same osnove demokratskog uređenja i funkcionisanje državnih institucija.

Srednja korupcija sastoji se u primanju i davanju mita i u zloupotrebi službenog položaja, a javlja se najčešće u privrednoj sferi.

Sitnu korupciju vrši najčešće niži službenik javne uprave. Ovaj subjekt nije nosilac društvene moći, ali može vršiti korupciju zloupotrebom radnog mesta na kome se nalazi. Šteta za društvo od ovog tipa korupcije je najmanja.

Kao jedna od podvrsta krupne korupcije, u teoriji je poznata *vladina korupcija (korupcija vlade)*. Ovaj tip korupcije postoji kada su akteri najviši zvaničnici vlade jedne države, kada oni vrše pronevere državnog bogatstva (nacionalnih prirodnih resursa, državne industrije, međunarodne pomoći upućene državi kojom vladaju itd.) Posledice ove vrste korupcije jesu i najrazornije po državu i društvo i ogledaju se u nedostatku vladavine prava i u rastu ekonomske bede i socijalnih problema.

2. Politička i administrativna korupcija

Politička korupcija, korupcija na visokom nivou (engl. *grand corruption*), javlja se među nosiocima političke moći u jednoj državi, tj. među političarima i visokim državnim funkcionerima koji de fakto vrše vlast.

Činjenica je da opasniji oblici korupcije, u koje su direktno umešani političari, često ostaju neprimećeni, što značajno povećava nivo štetnosti koju imaju po društvo. Ako se politika uvukla u pravosuđe, u policiju, onda dolazi do situacije u kojoj pripadnici jedne političke partije ne gone svoje stranačke kolege, a iza toga najčešće stoji neki materijalni interes. Ovo predstavlja jedan od najčešćih pojava oblika korupcije na visokom nivou.

Administrativna korupcija predstavlja korupciju na nižem nivou, (engl. *petty corruption*), koja se javlja u državnoj administraciji, a vrše je činovnici koji sprovode zakone i odluke. Ovde se barata sa malim sumama novca i s ovim oblikom korupcije možemo se suočiti svakodnevno u kontaktu sa javnim službama i ustanovama.

Kada se za kriterijum razvrstavanja uzme *oblast u kojoj se korupcija javlja*, može se govoriti o:

korupciji u javnom sektoru i korupciji u privatnom sektoru

Kada se govori o korupciji, najčešće je to o korupciji u javnom sektoru (javnoj upravi). Najveći broj definicija korupciju definiše upravo kao zloupotrebu datih ovlašćenja u odlučivanju u javnim i državnim ustanovama.

Korupcija se deli i na *centralizovanu* i *decentralizovanu*. U teoriji se smatra da je razlikovanje ova dva tipa korupcije značajno jer se razlikuje društvena uloga nosilaca ova dva tipa korupcije, odnosno razlikuju se nivoi društvene opasnosti koje one stvaraju.

Centralizovana korupcija predstavlja korupciju u samom vrhu državne uprave.

Decentralizovanom korupcijom bave se državni službenici, pri čemu država nije naklonjena njihovoj delatnosti.

Jasno je da je centralizovana korupcija mnogo opasniji vid i da je mnogo teže boriti se sa njom. Subjekti koji su nosioci decentralizovane korupcije nemaju veliku društvenu moć i ova korupcija ne može biti široko raširena pojava u situaciji kada državni vrh nije korumpiran.

Postoje još i *haotična* i *organizovana korupcija*.

Organizovana korupcija pretpostavlja dobro organizovan sistem u kome postoji jasna ideja ko se korumpira, koliko se daje u svrhu podmićivanja i gde postoji izvesna sigurnost u ostvarivanje očekivane protivusluge.

Haotična korupcija je ona kod koje ne postoji jasna predstava ko se i kako korumpira, ne postoji izvesnost uspeha podmićivanja i odgovarajuća koordinacija između onog koji daje i onog ko prima mito.

Teorija poznaje još mnoge klasifikacije korupcije (*sistemsku* i *sporadičnu*, *pravnu* i *moralnu* itd.), a definiše i pojedinačne radnje kojima se vrši korupcija. Neke od njih su *davanje mita*, *pronevera*, *sukob interesa*, *pristrasnost*, *iznuđivanje novca od građana*, *nepotizam*, *ucena*, *izborna prevara* itd.

- a. *Davanje mita* je obećanje, ponuda ili davanje bilo koje vrste beneficije (novac, poklon, poverljiva informacija...) koja utiče na ishod odluke javnog službenika. Mito može biti dato direktno javnom službeniku ili indirektno, preko druge osobe. Podmićivanje podrazumeva učestvovanje dve osobe, one koja daje mito i one koja mito prima. Obe strane mogu inicirati davanje mita, ili javni službenik može zahtevati mito da uradi nešto za šta je već plaćen, ili druga strana mito može ponuditi, a javni službenik može tražiti korist za sebe da bi uradio nešto što nije u skladu sa propisima.
- b. *Pronevera* predstavlja neovlašćeno prisvajanje javnih sredstava od strane osobe koja je ovlašćena da vrši kontrolu nad tim sredstvima.
- c. *Sukob interesa* predstavlja situaciju u kojoj su privatni interesi javnog službenika u suprotnosti sa javnim interesom, ili u kojoj privatni interes javnog službenika utiče ili može uticati na njegovu nepristrasnost u vršenju javnog ovlašćenja.

- d. *Pokroviteljstvo* predstavlja dodeljivanje poslova ili beneficija određenim pojedincima bez obzira na sposobnosti (uglavnom iz razloga političke, nacionalne ili verske pripadnosti). Ukoliko je reč o članovima porodice, ovaj vid korupcije naziva se *nepotizam*.
- e. *Iznuđivanje novca od građana* je nezakonito i namerno vršenje pritiska na drugu osobu u cilju sticanja određene koristi, materijalne ili nematerijalne.
- f. *Izborna krađa* je nezakonito mešanje u postupak političkih izbora koje utiče na izborne rezultate, bilo povećavanjem osvojenog procenta glasova favorizovane stranke ili smanjivanjem osvojenog procenta glasova protivničke stranke (uključuje nelegalnu registraciju glasova, zastrašivanje glasača na izbornim mestim, neregularno prebrojavanje glasova itd.)

UZROCI I POSLEDICE KORUPCIJE

Kada govorimo o korupciji, uvek je kao konstanta prisutna činjenica da se u skorije vreme o korupciji mnogo govori, da se ona proučava, da se radi na unapređenju i koordinaciji borbe protiv nje, ali da uprkos svemu korupcije ima sve više. Isti obrazac možemo ponoviti i prilikom utvrđivanja uzroka korupcije i nećemo pogrešiti. Utvrđivanje uzroka korupcije smatra se prvim korakom u suzbijanju ove pojave, a ispostavilo se da je ovo i prva ozbiljna prepreka u antikorupcijskom delovanju. Tražiti uzroke ovog fenomena znači razumeti suštinu funkcionisanja ljudskog bića i međuljudskih odnosa u društvu. Onog trenutka kada neko bude utvrdio uzroke zbog kojih se javljaju sebičnost i pohlepa u ljudskom ponašanju, moći će i da oslobodi društvo bolesti zvane korupcija. Do tada možemo govoriti o nekim uzročnopsledičnim vezama koje se manje-više javljaju kao pravilnost, a koje pod određenim uslovima mogu dovesti do pojave ili povećanja nivoa korupcije u nekom društvu.

Ovakve uzroke možemo pronaći u svim oblastima društvenog života. Oni uglavnom predstavljaju neki nedostatak u organizaciji društva, tj. nepostojanje mehanizama koji bi ovu pojavu sprečili, ili specifične društveno ekonomske odnose koji stvaraju pogodno tle za korupciju. Ovi nedostaci se mogu ticati pravila i propisa, funkcionisanja državnih institucija, ravnoteže na tržištu, standarda života, odgovornosti i transparentnosti u državnoj upravi itd.

Plodno tle za pojavu korupcije jeste društvo u kojem nema mehanizma kontrole, gde ne postoje standardi ličnog integriteta i profesionalne etike, tj. tamo gde je povoljna prilika da se korupcija javi. Ovo posebno važi za društvo gde je koncentracija ekonomske moći u rukama malog broja ljudi i gde postoji jaka povezanost centara ekonomske i političke moći.

Korupcija će uvek cvetati u tmini totalitarizma, autoritarizma i diktature – režima koji koncentrišu vlast u rukama malog broja ljudi – rekao je dr Arias Sančez, bivši predsednik Kostarike, dobitnik Nobelove nagrade za mir 1987. godine i osnivač *Transparency Internationala*.

U teoriji koja se bavi korupcijom i uzrocima korupcije kao odlučujući faktori za nastanak ove pojave ističu se postojanje i aktivnosti subjekata koji su nosioci ekonomske i političke moći. S obzirom na to da se u ove dve sfere društvenog života najčešće javlja korupcija, uzroke korupcije možemo podeliti na političke i ekonomske.

Ekonomski uzroci korupcije

Svaki ekonomski sistem stvara odnose moći i subjekte koji dominiraju tim odnosima, zbog čega prirodno dolaze u priliku da budu nosioci korupcije.

Smatra se da *velika diskreciona ovlašćenja državnog aparata* u sferi ekonomije direktno utiču na visok nivo korupcije u društvu. Iz ovakvih, široko postavljenih ovlašćenja proističu velike mogućnosti za različite zloupotrebe. Ako donošenje neke odluke, od velike važnosti za neko privredno pitanje, direktno zavisi od volje državnih službenika, realno je očekivati da će oni probati da zloupotrebom svog položaja sebi pribave materijalnu korist. Ovo je pogotovo moguće ukoliko se radi o oblasti koja pravno nije dovoljno uređena, pa ima više mogućnosti za diskreciono odlučivanje (kod javnih nabavki, uvožno-izvoznih ograničenja, različitih kurseva valute, diferencirane poreske politike koja stimulise pojedine privredne subjekte ili socijalne grupe itd.)

Monopolski položaj privrednih subjekata ističe se kao jedan od ekonomskih uzroka korupcije. Monopolski položaj ne zavisi od svojinskog oblika u kome se nalazi privredni subjekt, može biti reč i o državnom i o privatnom subjektu.

Ekonomskim uzrocima korupcije smatraju se i *nedostaci u poreskom sistemu i sistemu radnih odnosa*.

Nepoštovanje zakonskih propisa koji regulišu radne odnose, odnosno nepostojanje snažnih radničkih organizacija koje bi kontrolisale poštovanje ovih propisa i borile se za to, dovodi do rada na crno, nametanja radnog vremena dužeg nego što zakon predviđa, pa i do podmićivanja inspeksijskih organa koji bi trebalo da vode računa o poštovanju ovih propisa i da suzbijaju ove vidove nelegalnog sticanja velike materijalne koristi za poslodavca.

Izbegavanje poreza takođe omogućava veliku materijalnu korist vlasnicima kapitala. Ovo je karakteristično za situaciju u kojoj politička elita ne oseća odgovornost prema građanima koji je biraju, već prema nosiocima ekonomske moći od kojih joj zavisi opstanak na vlasti i od koje ima direktnu materijalnu korist.

Politički uzroci korupcije

U teoriji se kao glavni politički uzroci korupcije ističu *nepostojanje kontrole političke elite i povezanost centara ekonomske i političke moći*.

Politička elita se smatra glavnim nosiocem korupcije u društvu pre svega zbog prirode svog položaja na društvenoj lestvici. Ma koliko korupcija na nižim nivoima društvene organizacije bila društveno štetna i opasna, ona ne

može postati ozbiljna društvena pojava ukoliko politička elita može ili želi da uspostavi efikasne mehanizme njenog suzbijanja.

Polazi se od teze da je potrebno kontrolisati političku elitu da bi se korupcija suzbila. Teorija razmatra i uzroke pojave korupcije unutar same političke elite. Ističu se dva osnovna razloga – *oportunizam* i *namera da se zloupotrebom položaja dođe do materijalne koristi*.

Oportunizam kod pripadnika političke elite ogleda se u nedostatku spremnosti da se učestvuje u borbi protiv korupcije, iz straha od gubitka političkog položaja.

Nepostojanje kontrole političke elite jeste proizvod postojanja tzv. *demokratskog elitizma*. To je situacija u kojoj postoji predstavnička demokratija i određeni nivo demokratske svesti u društvu, ali su politička kultura i ustrojstvo institucija takvi da obezbeđuju dominaciju određene društvene grupe.

To je situacija kada ne postoje *nezavisni mediji*, tako da je limitiran njihov uticaj na suzbijanje korupcije i otkrivanje njenih nosilaca.

Takođe, kontrola političke elite ne postoji u društvu u kojem se političke stranke bore za dolazak na vlast kako bi bile u poziciji da steknu korist od korupcije, a dok su u opoziciji zajedno sa strankama iz vlade ne rade ništa na suzbijanju ove pojave. Problem predstavlja i *hijerarhijsko ustrojstvo političkih stranaka*, pa se članovi ne usuđuju da iznose dokaze o učešću partijskih šefova u korupcionaškim aferama.

Povezanost političkih i ekonomskih centara moći javlja se u više oblika.

Finansiranje političkih stranaka od strane privatnog kapitala kojim se želi da se obezbedi protivusluga na štetu poslovne konkurencije, a postiže se uz zloupotrebu ovlašćenja vršilaca javne funkcije, jeste jedan od vidova korupcije.

Drugi oblik korupcije koja nastaje iz povezanosti političkih i ekonomskih interesa jeste *lobiranje*. Ono podrazumeva da političari za vreme svog mandata vode politiku koja je u interesu neke kompanije, u kojoj su ranije bili angažovani, da bi se po isteku mandata, za nagradu, vratili u kompaniju kao savetnici ili članovi upravnih odbora. Zahvaljujući ovom obliku korupcije, određene kompanije bivaju privilegovane u procesu privatizacije, u dobijanju koncesije ili veoma unosnih poslova. Lobiranje je karakteristično za države u kojima je dominantna privatna svojina.

Pored ekonomskih i političkih uzroka korupcije, koji se smatraju dominantnim, u teoriji se ističu i ostali faktori koji mogu prouzrokovati pojavu ovog fenomena. Neki od njih su *nedostatak transparentnosti državnog aparata, nedostatak slobode govora i slobode štampe, nedostatak informisanja o zakonima, loši socijalni uslovi, centralizovana državna ekonomija, diskriminacija u društvu, nizak nivo obrazovanja u društvu, slab civilni sektor, nedos-*

tatak nezavisnosti pravosuđa, ratovi, druge vrste konflikata koje dovode do pada javne sigurnosti itd.

Za efikasnu borbu protiv korupcije bitno je da u državi postoji zakonodavni sistem i snažne institucije koje će ove zakone sprovoditi. Od velikog značaja je i da postoji transparentnost u funkcionisanju državne uprave, odnosno da se rad nadzire od strane drugih državnih organa i javnosti tako da građani koji su zainteresovani za funkcionisanje državne administracije budu upoznati sa svim mehanizmima i procesima na osnovu kojih ona funkcioniše. Isti nivo odgovornosti prema građanima i transparentnosti u radu jeste dužnost i nosilaca političkog života u jednoj državi

Ovo su samo neki od faktora čije odsustvo može uticati na pojavu korupcije, ali se ovde lista uzroka korupcije nikako ne iscrpljuje, niti se mogu pomenuti ili predvideti svi uzroci koji utiču na pojavu ovog fenomena. Najefikasnija mera koju jedna država može preduzeti u borbi protiv korupcije jeste razvijanje sveobuhvatne strategije i akcionog plana antikorupcijske borbe.

Kada se govori o *posledicama korupcije*, situacija je mnogo jednostavnija. Posledice predstavljaju vidljive efekte, odnosno štetu koju ova društvena anomalija nanosi društvenom ili ekonomskom sistemu. Korupcija potkopava demokratiju i vladavinu prava i urušava poverenje javnosti u institucije države.

U teoriji se najčešće pominju *političke, ekonomske i socijalne posledice korupcije*.

Političke posledice korupcije. Postojanje korupcije dovodi do pada poverenja građana u izabrane političare, odnosno narušava kredibilitet demokratskih institucija i potkopava temelje na kojima se zasniva celokupno uređenje države i društva.

Gubitak poverenja u organe vlasti odražava se negativno i na privredne odnose. Sama sumnja u postojanje, pa i utisak o postojanju korupcije dovodi u pitanje poverenje u vlast i državne institucije.

To znači da korupcija predstavlja ogromnu prepreku za demokratiju i vladavinu prava. Ona dovodi u pitanje nivo morala u političkom odlučivanju i podiže nivo nezadovoljstva građana. Prividnu stabilnost države koja je zaražena korupcijom dodatno ugrožava korumpirano sudstvo i masovne utaje poreza koje postaju pravilo i način sticanja viška kapitala.

Ekonomske posledice korupcije. Korupcija negativno utiče na priliv investicija i dovodi do rasipanja sredstava iz budžeta kroz neracionalnu potrošnju, tj. smanjuje učinak javnih službi.

Korupcija sprečava razvoj tržišne ekonomije jer negativno utiče na konkurenciju. Sprečavajući priliv investicija, jer dovodi do stanja koje se smatra nesigurnim za ulaganja, korupcija dovodi do stagnacije domaće privrede.

S druge strane, narušavanjem vladavine zakona, korupcija slabi institucionalnu osnovu ekonomskog rasta. Zbog toga je korupcija identifikovana kao jedna od najvećih prepreka ekonomskog i društvenog razvoja.

(Korupcija, između ostalog, utiče na smanjenje ekoloških i građevinskih standarda i smanjuje kvalitet infrastrukture u državi.)

Socijalne posledice korupcije jesu povećanje siromaštva, nejednakosti građana i stvaranje opšteg osećaja nesigurnosti, nepoverenja u institucije sistema i nezadovoljstva.

Ovakve socijalne posledice korupcije najrazornije deluju na strukturu društva. Nezadovoljstvo i nepoverenje građana, osećaj nemoći, nejednakosti i nepravde direktno dovode do nepoverenja u državne institucije i političko rukovodstvo. Padom poverenja u vlast slabe i institucije i sami temelji demokratskog uređenja, tj. slabe institucije koje sprovode zakone i preko kojih sistem funkcioniše, što prouzrokuje i posledice na ekonomskom planu.

Osim ovih, u teoriji najčešće pominjanih posledica korupcije, vredi pomenuti da se korupcija smatra odskočnom daskom za *kriminal belih kragni*, kao i da korupcija povezana sa međunarodnim kriminalom omogućava velike prevare u kojima učestvuju vladini činovnici i politički funkcioneri – npr. jača trgovinu drogama, olakšava krijumčarenje oružja i omogućava kriminalcima izbegavanje *ruke pravde*.

**KORUPCIJA IZMEĐU
EKONOMIJE I POLITIKE**

I. KORUPCIJA I EKONOMIJA

Možda bi priču o vezi ekonomije i korupcije trebalo započeti sa pričom o Srbiji. Šta je u makroekonomskom smislu trenutno karakteristično za Srbiju? U pitanju su nizak nivo investicija, rastući spoljnotrgovinski deficit, rastući budžetski deficit, nemogućnost rasta izvoza i servisiranja duga. Može li se sve to dovesti u vezu sa korupcijom, odnosno pre svega nekompetentnom birokratijom i rastućim nivoom korupcije u Srbiji? Odgovor, makar na prvi pogled, mora biti u potpunosti potvrđan.³ Međutim, kao što ćemo videti, postoje države koje, sa jedne strane, odlikuje relativno visok stepen korupcije, ali, sa druge strane, ipak znatan ekonomski prosperitet, tako da ne mora baš postojati izrazita (negativna) korelacija između korupcije i ekonomije.⁴ Ipak, o korupciji se i sa aspekta ekonomije, kao i sa drugih aspekata, piše veoma mnogo, tako da uopšte nije sporno da je korupcija danas jedan globalan fenomen, pre svega po tome što nema društva koje je potpuno „imuno“ na korupciju. Na neki način, ovo je prosto jedna antropološka datost, koja bi možda mogla da govori o jednoj „tamnoj strani“ ljudske ličnosti, o pokvarenosti i pohlepi, na primer.

Korupcija je i po svojim ekonomskim efektima danas jedan globalan fenomen, ona ima izrazitu ekonomsku dimenziju, zbog čega i mnoge međunarodne organizacije, pre svega MMF i Svetska banka, fenomenu korupcije i borbi protiv korupcije posvećuju značajnu pažnju, jer neka istraživanja pokazuju da, naročito kada su u pitanju manje razvijene zemlje ili, kako se to kaže, „zemlje u razvoju“, te zemlje trpe vrlo velike gubitke i ekonomsku štetu zbog korupcije, a znatan deo bruto nacionalnog dohotka „odlazi“ putem korupcije u neke druge kanale i tokove, umesto da bude upotrebljen za opštu dobrobit, korist i dalji razvoj tih zemalja.⁵

Ima istraživanja u kojima se pokušava da se na vrlo egzaktn način pokaže i dokaže kako i u kojoj meri korupcija utiče na ekonomiju. U nekim takvim istraživanjima, na primer, tvrdi se da povećanje korupcije od samo jedan

³ Snežana Grk, „Srbija u zoni recesivnog sumraka“, *Srpska politička misao*, br. 1/2009, str. 149–170.

⁴ Ovde prvenstveno imamo u vidu primer Kine, kojoj relativno visok nivo korupcije, bar tako pokazuju neka egzaktna istraživanja, ipak ne smeta da održava izuzetno visok ekonomski rast.

⁵ O tome, na primer, u knjizi Arvind K. Jain, *Economics of Corruption*, Kluwer Academic Publishers, Boston–Dordrecht–London, 1988, pp. 71–72.

odsto, prvenstveno kroz političku nestabilnost, utiče na smanjenje ekonomskog rasta za 0,72 odsto.⁶

U jednom istraživanju se, na primer, kaže i to da prosečan urbani Kenijac svakog meseca prosečno odvoji oko 93 funte za različita podmićivanja, što je oko 31 odsto prosečne mesečne plate u Keniji od 295 funti.⁷

Smatra se, takođe, da korupcija, kada je reč o privatnom sektoru, poskupljuje poslovanje, prvenstveno kroz cenu protivpravnih, ali i nepotrebnih plaćanja, kao i kroz povećane, ukalkulisane troškove menadžmenta rizika u rizičnim, korumpiranim situacijama i sredinama. U javnom sektoru, efekti su sasvim očigledni, jer se radi o pražnjenju javnih fondova kada je reč o zdravstvu, o obrazovanju, o sektoru bezbednosti, itd. Kada je reč o afričkim zemljama, u kojima su i zdravstvo i školstvo na znatno nižem nivou, mnogi smatraju da je uobičajena slika sledeća: veliki spoljni dug, ali i zavidan račun lokalnog diktatora u švajcarskoj banci. Prema nekim istraživanjima, u periodu od 1970. do 1996. godine, gubici zbog korupcije u 30 zemalja podsaharske Afrike iznosili su 187 milijardi dolara, što je prevazilazilo ukupan spoljni dug,⁸ dok je prema drugim istraživanjima gubitak zbog korupcije, samo kada je u pitanju Nigerija, u periodu od 1960. do 1999. godine, iznosio oko 400 milijardi dolara.⁹

Ima, međutim, i onih teoretičara i istraživača koji baš i nisu saglasni sa tim da je korupcija uvek negativna pojava u ekonomskom smislu te reči. Oni ističu da putem korupcije lokalni činovnici bivaju dodatno, dopunski plaćeni, te da u takvim uslovima rade brže, predusretljiviji su i efikasniji, čime se postižu značajni pozitivni ekonomski efekti u tom društvu, i da stoga nije tačno da kapital, strane investicije „beže“ od takvih korumpiranih sredina i društava, naprotiv.¹⁰ Čini se da treba praviti razliku između sigurnosti (tj. rizika uloga) i korupcije. Strani investitori vole sigurnost za svoj kapital, a to je nešto što često ne mora biti ni u kakvoj vezi sa korupcijom, čak naprotiv. Korupcija ne mora sama po sebi snižavati sigurnost, odnosno povećavati rizik za strane investicije. Ovo pogotovu danas kada na globalnom nivou postoji

⁶ Pak Hung Mo, „Corruption and Economic Growth“, *Journal of Comparative Economics*, Vol. 29, Issue 1, March 2001, pp. 66–79.

⁷ Radi se o istraživanju – knjizi Ian Senior, *Corruption – the World's Big C*, čiji se prikaz upravo i u vezi s ovim istraživanjem, primerom sa Kenijom, može pronaći na sajtu <http://makewalthistory.org/2010/01/22/corruption-the-worlds-big-c-by-ian-senior/>

⁸ www.karmayog.org/anticorruption/anticorruption-870.htm

⁹ http://en.wikipedia.org/wiki/Political_corruption#Economic_effects

¹⁰ O tim i takvim stavovima videti, na primer, Paul Maur, „Corruption and Growth“, dostupno na www.ppge.ufrgs.br/giacomo/arquivos/diremp/mauro-1995.pdf. Mor u tom članku citira i Samjuela Hantingtona, koji, najblaže rečeno, nije tako izričit u tvrdnji o negativnim ekonomskim efektima korupcije.

trend borbe protiv „pranja novca“. Borba protiv pranja novca podrazumeva na neki način ukidanje tajnosti i sigurnosti uloga, te stalno preispitivanje da li se radi o „prljavom kapitalu“. Zamislamo u tom smislu dve zemlje: jednu nekorumpiranu, u kojoj se poštuju pravne norme i preuzete međunarodne obaveze o sprečavanju pranja novca, i drugu korumpiranu, u kojoj se ne vodi mnogo računa o sprečavanju pranja novca. Ova druga zemlja je željna stranih investicija i ne „zanoveta“ mnogo da li su pare čiste ili prljave. Ona liči na Srbiju,¹¹ ali isto tako i na druge zemlje sa područja Balkana, na Hrvatsku, Bosnu, Rumuniju, Bugarsku. Ta zemlja će „privući“ ono što nazivamo „prljavim kapitalom“, strane investicije u većoj meri nego ona zemlja koja insistira na „čistoći“ kapitala. U pitanju je stari rezon, poznat još iz antičkih vremena, da novac ne smrdi, te takva vrsta pragmatizma svakako ima primat u odnosu na druge koji insistiraju na legalnosti.

Verovatno da bi mnogi podaci o visini stranih investicija i stepenu korumpiranosti pojedinih država bili takvi da bi u dobroj meri opovrgli sve one koji tradicionalno tvrde kako mnogo (previše) korupcije negativno utiče na ekonomiju. Teško je naravno reći koliko su procene u jednom ili drugom pravcu tačne, a u kojoj meri su u pitanju tek samo manje ili više grube aproksimacije, koje su, kada je o korupciji reč, uvek jednostavno rečeno nužne. Ponekad, kao što ćemo to videti u procenama, aproksimacijama povodom korupcije, ima preterivanja i političkih manipulacija i zlonamernosti, ali teško da može biti sporno da korupcija ima negativne političke i demokratske posledice za jedno društvo. Ipak, u vezi sa tim možemo postaviti bar dva pitanja – da li se i koliko egzaktno može „meriti“ korupcija i da li se i koliko se sa „pričom“ o korupciji, „pričom“ o rasprostranjenosti korupcije u jednom društvu, može politički manipulirati. Ova dva pitanja i problema svakako su veoma važni i na neki način jesu prethodna pitanja kada je uopšte reč o korupciji.

Korupcija je danas, bez svake sumnje, jedan sasvim tipičan globalan fenomen, globalan ne samo po tome što nema društva koje je imuno na korupciju, već i po tome što tom fenomenu i njegovom izučavanju posvećuje posebnu pažnju čitav niz različitih institucija, brojnih vladinih i nevladinih, međunarodnih organizacija, stručnjaka različitog profila. Korupcija je, kao što smo to i na samom početku istakli, tema znatnog broja knjiga, članaka, savetovanja, simpozijuma, na nacionalnom i internacionalnom nivou. U tom smislu, želimo da posebno pomenemo čitavu seriju svetskih konferencija koje se

¹¹ Miroslav Živković, „Nedostaci pravne države i suzbijanje kriminaliteta“ u zborniku radova *Sprečavanje i suzbijanje savremenih oblika kriminaliteta II*, Kriminalističko-policajska akademija, Beograd, 2007.

održavaju, uglavnom svake druge godine, u različitim svetskim metropolama i na kojima se okuplja u poslednje vreme čak i do 1.500 učesnika iz svih zemalja sveta.

Reč je o organizaciji *IACC (International Anti-Corruption Conference – Međunarodna konferencija o antikorupciji)*. Početkom osamdesetih godina, u susretima anti-korupcionih agencija iz Hongkonga sa tadašnjim generalnim inspektorom Distrikta Kolumbija iz Vašingtona i ljudima iz odeljenja za istrage u Njujorku, nastala je i razvila se ideja o tome da je neophodno, s vremena na vreme, u različitim gradovima sveta organizovati seriju konferencija koje bi okupljale političare, pravosudne radnike, istraživače, ljude iz sveta biznisa, na kojima bi se prvenstveno govorilo o pozitivnim i negativnim iskustvima iz borbe protiv korupcije, što bi uključivalo i razmatranje nekih mogućih rešenja i predloga za sprovođenje istrage, tj. za izgradnju zakonskih i praktičnih rešenja i mera na planu borbe protiv korupcije. Prva takva konferencija održana je 1983. godine u Vašingtonu, a zatim su sledile konferencije u Njujorku – 1985. godine, Hongkongu – 1987, Sidneju – 1989, Amsterdamu – 1992, Kankunu – 1993, Pekingu – 1995, Limi – 1997, Durbanu – 1999, Pragu – 2001, Seulu – 2003, Gvatemali – 2006, Atini – 2008, a očekuje se da će na jesen 2010. godine Bangkok biti grad koji će ugostiti preko hiljadu učesnika nove konferencije IACC, kojoj vrlo često prisustvuju i aktuelni ministri iz vlada mnogih zemalja, kao i mnogi ugledni rukovodioci iz sveta privatnog biznisa.¹²

Lista dosadašnjih sponzora, koji su aktivno pomogli održavanje ovih konferencija, koje su posvećivane različitim, ali u osnovi uvek sličnim temama borbe protiv korupcije, zaista je vrlo impresivna. Navedimo samo neke donatore – sponzore: Svetska banka (*World Bank*), Afrička banka za razvoj (*African Development Bank*), Azijska banka za razvoj (*Asian Development Bank*), australijska vlada, *CIDA (Canadian International Development Agency – Kanadska agencija za međunarodni razvoj)*, *SIDA (Swedish International Development Agency – Švedska agencija za međunarodni razvoj)*, Ministarstvo inostranih poslova Holandije, Norveška agencija za razvoj (*Norwegian Agency for Development*), finska vlada, *GTZ, USAID, UNDP*, Institut za otvoreno društvo (*Open Society Institute*), *Royal Dutch/Shell Group of Companies, Price Water House Coopers, Societe Generale* itd.¹³ Spisak donatora – sponzora – finansijera, sam je po sebi izuzetno impresivan, kao i činjenica da svakom od ovih sastanaka prisustvuje više

¹² www.I3IACC.org/en/About-the-IACC/history

¹³ *Ibidem.*

od 1.000 ljudi, od kojih neki zauzimaju vrlo značajna mesta u svetu politike i ekonomije.¹⁴

U svakom slučaju, danas je interesovanje za borbu protiv korupcije i na domaćem i na međunarodnom planu – nivou, vrlo značajno, te su u tom smislu donete i neke značajne međunarodne konvencije koje su vrlo tesno povezane sa međunarodnom borbom protiv korupcije, a neke organizacije, kao što je, na primer, *GRECO*, organizacija o kojoj ćemo posebno govoriti, igraju značajnu ulogu u razvoju pravnog sistema znatnog broja savremenih država, pa i Srbije. Čini se da se može reći da su neke od tih organizacija, kao što je *GRECO*, ili *Transparency International*, i nastale devedesetih godina, kao, na neki način, rezultat i ovih prvih sastanaka, prvih konferencija *IACC*, čiji su možda najveća i najvažnija „zasluga“, rezultat i posledica upravo u tome da su skrenule pažnju najšire stručne, političke, laičke javnosti na korupciju i na potrebu organizovanije borbe protiv korupcije.¹⁵

I pored svega toga, korupcije ipak nije manje nego ranije. Ponekad se čak čini da je upravo suprotno, te da se o korupciji uglavnom samo priča, savetuje, razmatra, da se organizuju seminari i konferencije, odnosno da se donose odgovarajuće smernice i deklaracije, pa čak i konvencije i zakonski tekstovi, ali da se i dalje nastavlja po starom, odnosno da je ponekad i u nečemu, čak i gore nego što je bilo.

¹⁴ Neki cinik bi na ovom mestu primetio i to da je gotovo sasvim sigurno da su bar nekoj od tih konferencija prisustvovali i oni koji su i sami bili akteri nekog od korupcionaških skandala, zalažući se dok su bili na zvaničnoj sceni za vrlo oštru i sveobuhvatnu borbu protiv korupcije, a radeći u potaji, izvan scene, upravo ono protiv čega su se zalagali.

¹⁵ U tom je smislu, na neki način, *IACC*, prethodnica nekih drugih značajnih međunarodnih organizacija koje se bave korupcijom, a koje su formirane nekoliko godina nakon što je *IACC* započeo i razvio svoj rad i aktivnosti. U prvom redu mislimo na *GRECO* i *Transparency International*.

II. KORUPCIJA I METODOLOŠKI PROBLEMI

Iako se o korupciji veoma mnogo priča, piše i analizira, korupcije nije manje, naprotiv. Ima onih koji tvrde da povećanje učestalosti govora o korupciji dovodi do povećane percepcije korupcije, te da dalje uzrokuje i samo stvarno povećanje korupcije.¹⁶ Teško je reći koliko je ovo tačno, a koliko je možda preterano, ali ovakvo gledište svakako zaslužuje pažnju i da o tome, tj. o mogućim političkim implikacijama i manipulacijama u vezi sa temom korupcije bude rečeno nešto više. Jer, ako svi u jednom društvu stalno pričaju da je neko ili nešto korumpiran(o), onda se pre ili kasnije sve to završi na tome da taj neko ili to nešto stvarno postane korumpiran(o). Jednostavno rečeno, u pitanju je stara, poznata zakonitost iz oblasti socijalne psihologije.

Korupcija je naravno jedna od najstarijih tema o kojima se raspravlja. Još pre dve hiljade godina, premijer tadašnje Kraljevine Indije pisao je o moralnim i političkim problemima korupcije, koja je očigledno zaokupljala punu pažnju njegovog socijalnog i političkog okruženja.¹⁷

No, tema korupcije kod nas i u svetu i danas je jedna od udarnih tema o kojima se dosta piše i raspravlja ne samo u stručnoj, pravničkoj, već, čini se, još i više u laičkoj i političkoj javnosti. I možda upravo to preplitanje struke i politike, nauke i laičkog, egzaktnog i intuitivnog, dovodi do toga da ovaj fenomen, i pored toga što o njemu „svi sve znaju“, ostaje i dalje aktuelan i intrigantan, u suštini nedovoljno dobro i precizno obrađen i analiziran. O čemu je tu, između ostalog, reč?

Reč je o tome da ponekad preteranom pričom o korupciji, odnosno isfabrikovanim korupcionaškim aferama, opozicija u jednoj zemlji stalno pokušava da optuži (ponekad osnovano, a ponekad neosnovano) vlast da je sklona korupciji, tj. da je korumpirana. Isto to ponekad pokušavaju da urade i čitave zemlje i međunarodne organizacije, predstavljajući jednu zemlju, „zemlju konkurenta“¹⁸, kao „leglo korupcije“. S druge strane, vlast naravno sve to

¹⁶ Nemanja Nenadić, „Pojam i uzroci korupcije“ u zborniku radova *Korupcija, osnovni pojmovi i mehanizmi za borbu*, Beograd, 2007, str. 15.

¹⁷ Vito Tanzi, „Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures“, *IMF– Staff Papers*, Vol.45, no 4, pp 559. (citirano prema Jolanta Piliponyte, *The Construction of Corruption in Post-Communist Countries – doctoral dissertation on Vilnius University*, dostupno na internet adresi www.nplc.lt/lit/lit51.pdf)

¹⁸ Upotrebljavamo ovde izraz „zemlja konkurent“, u smislu da neke zemlje ponekad pokušavaju da druge zemlje i društva prikažu u očima šire međunarodne zajednice i potencijal-

uvek opovrgava, tvrdeći da opozicija izmišlja, ili bar preuveličava, odnosno tvrdeći da druge zemlje i međunarodne organizacije zlonamerno lansiraju i preuveličavaju sve te priče o korupciji. Situacija može biti vrlo komplikovana kada se povede reč o korupciji, jer će, u zavisnosti od toga sa koje tačke gledate i sa koje strane nastupate, stvar biti sagledavana i tumačena na vrlo različite načine, pa se naravno uvek može postaviti pitanje o čemu je tu reč i kako je moguće da, uprkos silnoj priči o korupciji, još uvek ne postoji sasvim pouzdan metodološki pristup merenju i sagledavanju korupcije.

Ponekad se može steći utisak da su korupcija i preterana priča o korupciji u stvari način za političku diskreditaciju određenih država, čak i celih regiona. To ponekad može biti podignuto na nivo čak i nekih rasističkih, tradicionalno ukorenjenih predrasuda, kao što je slučaj u aktuelnoj priči o Grčkoj i njenom budžetskom deficitu, odnosno rasistički obojena predrasuda o Balkancima ili južnjacima uopšte.

Nije li u tom smislu čitava priča o korupciji u Srbiji ponekad ipak pomalo „naduvana“, gotovo deo jedne antisrpske hajke i kampanje, koja treba da na Zapadu potkrepi odavno ukorenjene stereotipe o Balkanu i „mračnoj Vizantiji“.¹⁹

Za Balkan, u tom smislu, pa i za Srbiju na Balkanu, rezervisano je mesto tradicionalnog simbola i paradigme za korupciju. Za prosečnog zapadnjaka, osim ratova, Balkan je često sinonim za korupciju. Mnogi su u tom smislu spremni da idu i dotle da kažu da verski faktor može imati ne malog značaja kada je reč o korupciji, tvrdeći da su katoličke zemlje južne Evrope daleko korumpiranije od protestantskih zemalja severne Evrope. Na jednoj strani Španija, Italija i Francuska, kao paradigme korumpiranosti, a na drugoj Švedska i druge skandinavske zemlje, kao sasvim suprotni primeri.²⁰

Ne može se sasvim sporiti da pitanja istorije, tradicije, mentalnog sklopa, odgovarajućih religijskih matrica morala i ponašanja nemaju apsolutno nikakvog značaja kada je reč o korupciji, ali ipak veoma mnogo sasvim različitih primera korupcije u najrazvijenijim zemljama Zapada i tradicionalne zapadne demokratije pokazuje da se stvari ne mogu i ne smeju pojednostavljivati u tom smislu što će se upotrebljavati rasistički stereotipi o Balkanu, Vizantiji, katolicizmu i sl. Ovo naročito ako se i kada se imaju u vidu neki veliki finan-

nih investitora u negativnom svetlu, kao preterano korumpirana društva u kojima nema garancija za sigurnost kapitala i stranih investicija.

¹⁹ Floskula o „mračnoj Vizantiji“, o Vizantiji kao zemlji zavere, svakojakih čudesa i korupcije, u zapadnom svetu je veoma ukorenjena i široko rasprostranjena. (O tome kod Georgija Ostrogorskog, *Istorija Vizantije*, Beograd, 1969.)

²⁰ Philip Booth, „Corruption, Religion and Economic Growth“, na internet adresi www.iea.org.uk/record.jsp?type=pressArticle&ID=309

sijsko-korupcionaški skandali upravo u zapadnoj Evropi i zapadnom svetu uopšte.

Šta reći o aferi u vezi sa predsednikom Svetske banke Polom Volfovicom,²¹ o aferi u kojoj je učestvovao sin Kofija Anana, u skandalu programa za Irak – nafta za hranu?²² Ili na primer sin Margaret Tačer, Mark Tačer, koji je osuđen zbog finansiranja neuspelog državnog udara u Ekvatorskoj Gvineji.²³ Kada govorimo o Margaret Tačer, tu je i izjava Emira Ganića, da se u akciji oslobađanja svog prijatelja Ejupa Ganića, inače Emirovog oca, iz pritvora u Velikoj Britaniji, direktno angažovala Margaret Tačer i njen advokatski tim.²⁴ Mogao bi se u tom smislu navesti podugačak spisak vrlo visokih političara sa Zapada, pri tome ne samo iz južne, katoličke Evrope, koji su bili akteri različitih korupcionaških skandala. Bivši generalni sekretar NATO-a Vili Klas i japanski premijer Tanaka u čuvenoj aferi Lokid, zatim francuska premijerka Edit Kreson, Rolan Dima, jedan od komesara EU, Helmut Kol, Fransoa Miteran i Žak Širak.²⁵ Primera različitih vrsta i oblika korupcije ima bezbroj, oni gotovo svakodnevno iskrsavaju – direktor Interpola,²⁶ supruga italijanskog ministra pravde²⁷ itd. Istini za volju treba reći i to da je možda ipak na severu Evrope, u Skandinaviji, nešto manje korupcionaških afera – skandala, nego u nekim drugim krajevima sveta, što neki objašnjavaju i tradicijom slobode i demokratije u tom delu sveta.²⁸ Mogu se međutim navoditi i

²¹ U članku „Volfovic prekršio pravila“, dostupno na internet adresi www.6.b92.net/srbija2020/vesti/tema.php?id=168&start

²² O tome na internet adresi www.1.voanews.com/bosnian/news/a-29-2005-06-15-voa10_85926502.html?modate=2005-06-15

²³ O tome na internet adresi www.mondo.rs/v2/tekst.php?vest2524&mes=12&god=2005&dan=22

²⁴ O tome na internet adresi www.zivinice-best.itsbh.com/news_453_u_de

²⁵ U članku „Korupcija u Evropi“, dostupno na internet adresi www.vreme.com/arhiva_html/479/21.html

²⁶ U tekstu pod naslovom „Skandal u vrhu Interpola“ u listu *Politika* od 15. januara 2008. godine, na strani 3. navodi se da je Džek Selebi, prvi čovek međunarodne policijske organizacije, podneo ostavku zbog optužbe da je godinama šurovao sa podzemljem. Pri sve-mu tome, ličnom intervencijom predsednika Južnoafričke Republike Tabo Mbekija, istraga protiv Selebija je nekoliko puta obustavljena.

²⁷ Sandra Lonarda Mastela, supruga italijanskog ministra pravosuđa, Klementa Mastele, bila je umešana u korupcionašku aferu, zbog čega je ministar ponudio ostavku. U tekstu pod naslovom, „Uzdrmana Prodijeva vlada“ u listu *Politika* od 17. januara 2008. godine, na strani 2.

²⁸ Neki u tom smislu kažu da, na primer, Švedska nikada nije bila feudalna zemlja, već zemlja slobodnih seljaka, te da je varati državu u tom smislu značilo na kraju krajeva „varati samoga sebe“. (www.economist.com/blogs/charlemagne/2009/03/why_is_spain_so_corrupt) U određenom smislu ovo možda zaista nije sasvim netačno i moglo bi se primeniti u suprotnom smislu i na naše balkansko iskustvo, gde su država, državna vlast, pravna norma uvek

vrlo upečatljivi i ubedljivi suprotni primeri, primeri Skandinavaca, severnjaka, Finaca, koje inače „bije glas“ da su pošteni i nekorumpirani, da i oni ponekad u pojedinim situacijama nastupaju bitno drugačije. Treba se u tom smislu podsetiti Martija Ahtisarija i naročito Helene Rante, čiji je kontradiktoran, problematičan ekspertski nalaz doveo do teške agresije na jednu zemlju i do velikih stradanja s tim u vezi.

Uprkos svemu, u svesti i podsvesti ljudi sa Zapada, čak i onih koji ne dolaze sa zlonamernim predrasudama, Balkan ostaje simbol i sinonim korupcije, iako bi običan čovek sasvim opravdano mogao primetiti: „Šta očekivati od lokalnog opštinskog činovnika iz Srbije, kada na korupciju nisu imuni ni predsednik Svetske banke, ni generalni sekretar UN, ni predsednik Republike Francuske, te kako i na osnovu čega nekakve brojke pokazuju da je u Srbiji korupcija ipak prisutnija nego u Francuskoj?“ Sa jedne strane, svi, pa i mi iz Srbije, intuitivno osećamo da je u Srbiji korupcije zaista više, ali, sa druge strane, da li se to baš može tako precizno izračunati i operacionalizovati, kako to u savremenom pozitivističkom pristupu to često pokušavaju raznih pojedinci, udruženja, institucije. U krajnjoj liniji, postavlja se pitanje o čemu je reč u vezi sa korupcijom.

Reč je, pre svega, o tome što je korupcija „neuhvatljiv“, teško merljiv fenomen, ona vrsta socijalne patologije, kriminalnog ponašanja, kod kojeg je „tamna brojka“ izuzetno visoka i kad god govorimo o tome da je došlo do porasta ili opadanja korupcije, nikada ne možemo biti sigurni koliko je to tačno, koliko smo u pravu.²⁹ U suštini ovde se postavlja jedno vrlo jednostavno pitanje – kako i na osnovu čega znamo i tvrdimo da je u jednoj zemlji, u jednom društvu, korupcija prisutnija nego u nekoj drugoj zemlji, u nekom drugom društvu..

Evo jednog od takvih istraživanja – tabela o korupciji u Evropi. Istraživanje je sprovedla međunarodna organizacija *Transparency International*, a objavljeno je u knjizi M. Prokopijevića.³⁰

bile sinonim za tuđinsku okupaciju, koju je trebalo varati na svaki način, pa i putem korupcije. Ipak, stvari se ne mogu pojednostavljivati, te se ne sme reći da je korupcije u jednom društvu više nego u drugom samo zbog jednog razloga, na primer mentaliteta, istorije, religije, tradicije.

²⁹ Možda je upravo zbog toga korupcija toliko intrigantan i zanimljiv fenomen koji uvek i iznova zaokuplja pažnju kako političara, tako i naučnika i običnih ljudi.

³⁰ Ovde je reč o tabeli br.13.19. u knjizi Miroslava Prokopijevića, *Evropska unija – Uvod*, Službeni glasnik, Beograd, 2005.

Zemlja	2005.
Finska	9,7
Danska	9,5
Velika Britanija	8,6
Austrija	8,4
Francuska	7,1
Italija	4,8
Grčka	4,3
Bugarska	4,1
Hrvatska	3,5
SCG	2,7

Tabela 1

Što je broj veći, to se smatra da je korupcije manje, a pitanje koje mi ovde želimo da postavimo jeste odakle ovi brojevi, kako se došlo do njih.

Treba uvek imati u vidu i moguće političke i medijske manipulacije sa borbom protiv korupcije, koje naročito dolaze do izražaja u predizbornim vremenima. Na unutrašnjem planu u tom smislu što siromašni i neuspešni građani populističkom retorikom određenih političkih faktora bivaju „zavedeni“ olakim obećanjima „da će korupcija biti značajno smanjena kada mi dođemo na vlast“, a na spoljnom planu da jedna država i politička vlast u njoj još uvek nisu dovoljno „zreli“ da uđu u krug „odabranih“, tj. zemalja koje zaslužuju međunarodni respekt, odnosno, na primer, zaslužuju da postanu ravnopravna članica EU. Pri tome se neki očigledni primeri korupcije u zemljama koje smo proglasili „nekorumpiranim“ sasvim svesno zanemaruju i previđaju.³¹

³¹ Primera korupcije u nekim zemljama koje uživaju visok ugled u smislu da je tu reč o starim demokratijama i vladavini prava ima gotovo na pretek, od italijanskih političara do francuskog predsednika ili, na primer, sina bivšeg generalnog sekretara UN Kofija Anana. No da se mi ovde za trenutak zadržimo samo na primeru Finaca, za koje se smatra da su izuzetno poštene i nekorumpirane. Pomenimo samo Martija Ahtisarija za koga se špekuliše, izgleda sasvim osnovano, da je od albanskih lobista primio pozamašan „bakšiš“ od oko 40 miliona evra. (O tome, na primer, i u članku pod naslovom „Ujdurma“ u dnevnom listu *Kurir* od 12. jula 2007. godine, na strani 2.) Jedan drugi primer uključenosti Finaca u događaje na našim prostorima takođe može govoriti o nečemu što bismo mogli nazvati korumpiranost. Reč je o finskoj patološkinji Heleni Rante, čiji je, kasnije se ispostavilo kontradiktoran, nalaz u vezi sa događajem u kosovskom selu Račak bio direktan povod za intervenciju NATO-a na Jugoslaviju i pogibiju hiljada ljudi. Finci u Finskoj možda zaista i nisu toliko korumpirani, ali u inostranstvu je izgleda pomalo drugačije, tj. naše iskustvo sa njima, kada je reč baš o našim prostorima, ne može nikome dati za pravo da ih veliča kao ideal moralnog poštenja i besprekornosti. Sve priče, istraživanja i tabele u kojima ih prikazuju kao moralne, poštene,

Kada govorimo o korupciji, pojavljuje se, između ostalog, problem metodologije merenja i istraživanja fenomena korupcije. Moguće je primeniti nekoliko različitih metoda, ali koji god metod da se prihvati i primeni, mogu se uputiti brojni prigovori. Mogao bi se u tom smislu primeniti, na primer, jedan od metoda – *broj optuženih i osuđenih za koruptivna krivična dela; ili zaprećene kazne u zakonu; ili ispitivanje javnog mnjenja*. Ali, svakom od tih metoda mogu se uputiti brojne primedbe.³² U tom smislu, na primer, ako bismo rekli (eventualno zaključivali) da tamo gde je u zakonu propisana stroža kazna, da tamo ima manje korupcije, time ne samo da bismo (neosnovano) protivrečili Bekariji, koji je tvrdio da sama visina zaprećene kazne deluje manje odvraćajuće nego što je to izvesnost da se neće moći izbeći kazna,³³ već nam i letimičan pogled na neka zakonodavstva po tom pitanju tu uopšte ne daje za pravo. Ako uzmemo Finsku kao primer i paradigmu nekorumpiranosti, onda ćemo videti da je tamo i za primanje i za davanje mita propisana kazna zatvora od četiri meseca do četiri godine, dok je za isto delo u Bugarskoj, za koju kažu da je korumpiranija od Finske, predviđena kazna zatvora u trajanju čak do deset godina zatvora.³⁴ Strogost propisane kazne ne znači da tog zabranjenog ponašanja nema u stvarnosti. I obrnuto.

Sa druge strane, međutim, postoje situacije kada zaista sa puno osnova možemo da iskažemo da u jednoj zemlji ipak ima znatno više korupcije, nego u nekoj drugoj.

U tom smislu čini nam se da broj osuđenih za saobraćajne delikte u jednoj zemlji može biti indikativan za sagledavanje korupcije. Uzimajući u obzir i moguće metodološke greške i veću frekvenciju saobraćaja u zapadnoevropskim državama, začuđuje relativno mali broj osuđenih za dela u vezi sa saobraćajem u pojedinim zemljama. Treba imati u vidu da su i saobraćajna kultura, i kvalitet puteva, i vozila u zapadnoevropskim zemljama znatno bolji nego u istočnoevropskim, tako da se opravdano može pretpostaviti da bi tu trebalo da bude manje saobraćajnih delikata. Ipak je gotovo zaprepašćujuća činjenica da je u Engleskoj sto puta više osuđenih nego u Bugarskoj, a u Finskoj, na primer, čak 400 puta više osuđenih nego u Albaniji. Evo stanja u 2003. godini u pojedinim zapadnim i istočnim zemljama.

neiskvarene, nekorumpirane, bivaju ozbiljno dovedene u pitanje makar samo primerima Martija Ahtisarija i Helene Rante, primerima koji metodološki ne ulaze u istraživanja i već pominjane statističke podatke i tabele.

³² Vidi o tome Jovan Ćirić, „Neki metodološki problemi u istraživanju fenomena korupcije“, *Revija za kriminologiju i krivično pravo*, br. 2/2008, str. 31–48.

³³ Čezare Bekarija, *O zločinima i kaznama*, (prevod sa italijanskog), Split, 1984.

³⁴ Jovan Ćirić, „Koliko smo represivni (strogi) u poređenju sa Evropom – kratka komparativna analiza strogosti srpskog krivičnog zakonodavstva“, *Strani pravni život*, br. 1–2/2007.

Broj osuđenih za saobraćajne delikte na 100.000 stanovnika³⁵

Zemlja	2003.
Albanija	5
Moldavija	11
Bugarska	13
Rumunija	32
Slovačka	38
Švedska	294
Belgija	1.192
Finska	2.398

Tabela 2

Kada se ova tabela uporedi sa tabelom nalaza organizacije *Transparency International* o stepenu korupcije u odgovarajućim zemljama,³⁶ dobija se gotovo sasvim pouzdana jednačina – Finska se smatra najmanje korumpiranom zemljom, a, nasuprot tome, Albanija i Bugarska se smatraju jednim od najkorumpiranijih zemalja u Evropi.

Smatra se da je korupcije u Bugarskoj više nego u Engleskoj, Švajcarskoj, Nemačkoj, Belgiji ili Finskoj.³⁷ Mi bismo rekli, upravo onako i onoliko, koliko je u tim zemljama više osuđenih za saobraćajna krivična dela. Iako je takve formule u principu nezahvalno praviti, čini se da se analizirajući prikazane tabele sasvim opravdano može zaključivati i na taj način i u tom pravcu.

Ipak, problemi u vezi sa izučavanjem fenomena korupcije su višeznačni i tim povodom može se izreći čitav niz različitih primedaba. Korupcija se u vrlo velikom broju slučajeva istražuje, kao što smo rekli, pre svega putem anketa i istraživanja javnog mnjenja. A tu se, između ostalog, pojavljuje i pitanje koje se može postaviti (na primer običnim ljudima): „Kakvo je vaše mišljenje, koliko je korupcije u pravosuđu?“, kao i pitanje: „Kakva su vaša iskustva u vezi s

³⁵ www.europeansourcebook.org/esb3_Full.odf

³⁶ Videti, na primer, Miroslav Prokopijević, *Evropska unija – Uvod*, Službeni glasnik, Beograd, 2005 – tabela 13.19.

³⁷ Primera radi, prema najnovijim nalazima *Transparency Internationala*, Bugarska se sa indeksom od 3,6 (što viši indeks od 1 do 10, to je korupcije manje) nalazi na 72. mestu od 180 zemalja. Ulazak Bugarske u EU, smatraju analitičari, nije nimalo smanjio korupciju u toj zemlji, već sasvim obrnuto. (O tome na sajtu www.novinite.com/view_news.php?id=97228) Poređenja radi, u istom istraživanju iz septembra 2008. godine navodi se da se Srbija sa indeksom od 3,4 nalazi na 85. mestu – znači da je nešto malo više korupcije u Srbiji nego u Bugarskoj. (O tome www.emportal.co.yu/en/news/serbia/63640.html)

tim?“ U mnogim situacijama, anketu ne morate ni sprovoditi, odgovori se unapred mogu naslutiti, oni su odraz odgovarajućih medijsko-političkih stereotipa, kampanja i stavova advokata i drugih, a ponajmanje su odraz autentičnog stava, pa čak i autentičnog iskustva anketiranog pojedinca po pitanju korupcije. Jer, čak i ako postavite pitanje „Da li ste (i koliko puta) dali novac da biste nekoga (u pravosuđu) korumpirali?“³⁸ vrednost odgovora je krajnje dubiozna.

Glasine o korupciji u pravosuđu jednim delom šire i sami advokati, jer im je to vrlo dobar i unosan način za varanje lakovernih i lakomislenih klijenata,³⁹ koji su, u našem mentalitetu i podneblju, obično spremni da veruju ako možda ne baš u „teoriju zavere“, a ono bar u to da tu „nisu sasvim čista posla“. A ako smo skloni da upotrebljavamo formulaciju – frazu „nisu čista posla“ onda smo spremni da u raznoraznim anketama tvrdimo kako sve vrvi od korupcije.

Prilikom sastavljanja ovakve ankete i sprovođenja istraživanja javnog mnjenja, mora se voditi računa o tradicionalnom mentalitetu i istorijskom iskustvu ispitanika, u konkretnom slučaju našeg sveta. Ako Finci možda i ne veruju toliko mnogo u „teoriju zavere“, ovdašnji ljudi su skloniji tome. Ovome treba dodati i tzv. gubitnike i dobitnike u tranziciji, one (većinu?) koji su u procesima tranzicije osiromašili, ostali bez posla, kao i one (manjinu?) koji su se u procesima tranzicije snašli, obogatili, prilagodili novim uslovima. Kako „gubitnik“ da sebi prizna da je gubitnik, da je manje pametan, uspešan, sposoban od dobitnika. Lakše je reći da tu „nisu čista posla“, nego „ja sam neuspešan, gubitnik, a drugi su se bolje snašli.“ Treba uvek imati u vidu i to da kod nas postoji ukorenjena (makar iz vremena socijalističkog egalitarizma) sklonost da se gazdama, bogatim pojedincima ne veruje mnogo⁴⁰, da se oni sumnjiče za sve i svašta, čak i kada za to nema nikakvih opipljivih dokaza. O zavisti onih koji su osiromašili i nisu uspeli da i ne govorimo, tako da i to treba uzeti u obzir prilikom sprovođenja ovakvih anketa.⁴¹ Odgovor jednog po-

³⁸ Mi ovde govorimo o pravosuđu, ali ne mislimo samo na to, već i na korupciju uopšte.

³⁹ Problemi u vezi sa negativnim uticajem advokata na širenje fame o korupciji u pravosuđu nisu karakteristični samo za naše prostore, već, na primer, i za Mađarsku, gde je takođe zabeležena ova negativna pojava, o kojoj se govori i u knjizi *Monitoring the EU Accession Process: Corruption and Anti-corruption Process* – Open Society Institute – EU Accession Program, Budapest, 2002, pp. 202–204.

⁴⁰ A možda to i nisu vremena baš samo socijalističkog egalitarizma? Setimo se Milovana Glišića i njegove *Glave šećera*, ali i vrlo obimne literature iz tog vremena o socijalnim raslojavanjima i tranziciji.

⁴¹ O potrebi da se i taj psihološki faktor uspešnih i neuspešnih, gubitnika i dobitnika u tranziciji, uzme u obzir prilikom tumačenja pojedinih anketa (ispitivanja javnog mnjenja) danas govore mnogi, pa i oni koji su možda pre samo nekoliko godina gro svojih istraživanja o korupciji temeljili na ispitivanjima javnog mnjenja. Tako, na primer, o gubitnicima i dobitnicima u tranziciji i njihovom odnosu, psihološkom stavu prema problemima korupcije: Mirjana Vasović, „Predstave o korupciji 2001–2006: efekat politizacije“, *Sociološki pregled* br. 2/2007, str. 221–250 i Srećko

jedinca na sva pitanja o korupciji često zavisi i od njegovog ličnog iskustva, ali i od trenutnog emocionalnog stanja, iznerviranosti, besa itd.⁴² Tako će onaj koji je uspešno izlečen (u državnoj bolnici), koji nije nervozan i besan zbog bilo čega, koji u procesu tranzicije nije ostao bez posla, već je postao sitniji ili krupniji preduzetnik, odgovarati na jedan način, način koji neće u tako velikoj meri implicirati utisak istraživača o postojanju korupcije. Onaj drugi odgovaraće drugačije. Obično se kaže da sit gladnom ne veruje, ali često, naročito kod nas, ni gladan sitom ne veruje. A gladnih nije malo, naprotiv, tako da bi i o tome valjalo razmišljati kada se sastavlja upitnik i uzorak za sprovođenje ankete o korupciji.

Korupcija je, dakle, makar samo kada se radi o njenom sagledavanju i izučavanju, u značajnoj meri povezana sa mogućim političkim konotacijama, zbog čega se i osnovni metod sagledavanja korupcije *Corruption Perception Index*, inače veoma rasprostranjen u radu mnogih međunarodnih organizacija,⁴³ može ozbiljno staviti pod znak pitanja. Jer, kako na primer, objasniti da je Danska na drugom, a Finska na šestom mestu rang-liste najmanje korumpiranih zemalja, da je Velika Britanija na 17, dakle, boljem mestu nego SAD koje su na 19, odnosno da je Srbija na 83, Salvador na 84, a Meksiko na 89. mestu, te da li se i koliko uspešno, precizno i pouzdano korupcija može meriti, kako to neki pokušavaju.⁴⁴ Čini nam se da je, kada je o korupciji i o istraživanju korupcije reč, uvek posredi neka vrsta aproksimacije, ali aproksimacije koja može, makar samo u globalnom smislu, upućivati na neka problematična žarišta potencijalne korupcije. Evo, na primer, jedne tabele koja u tom smislu može biti interesantna.

Država	Političke partije	Parlament	Privatni sektor – biznis	Mediji	Javni službenici	Pravosuđe	Prosek
BiH	4,4	4,3	4,2	3,7	4,2	4,3	4,2
Hrvatska	4,1	4,1	4,2	3,7	4,2	4,4	4,1
Makedonija	3,8	3,7	3,6	3,3	4,0	4,2	3,8
Srbija	4,1	3,8	3,9	3,7	3,9	3,9	3,9
Švajcarska	2,9	2,6	3,2	3,1	2,5	2,2	2,8

Tabela 3

Mihajlović, „Poreklo i priroda korupcije – pobeđe Mamona i Levijatana“ u zborniku radova *Pomeramo granice – 50 godina Instituta društvenih nauka*, Beograd, 2007. str. 217–245.

⁴² Mirjana Vasović, *op. cit.*

⁴³ O svemu na sajtu www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009

⁴⁴ O rang-listama videti na sajtu http://en.wikipedia.org/wiki/Corruption_Perceptions_Index

Ovde su pokazatelji takvi da što je cifra niža, to je korupcije manje. Korupcije je u Švajcarskoj manje, pa su i brojevi u koloni za Švajcarsku manji. Međutim, još nekoliko stvari iz ove tabele su interesantne.⁴⁵ Pre svega, ova tabela je preuzeta iz hrvatskih izvora, pa su moguća različita tumačenja ovih numeričkih podataka. Osnovno pitanje je kako i zašto se Srbija ovde pokazuje u boljem svetlu od Hrvatske, uprkos tome što mnogi slični pokazatelji i tabele pokazuju upravo suprotno. Prema ovoj tabeli, Makedonija je bolja i manje korumpirana i od Srbije i od Hrvatske, što takođe može biti dubiozno. Zaključak bi mogao biti da nema, ne postoji precizno merenje, sagledavanje korupcije, te da sve treba uzimati sa krajnjom rezervom, tek kao aproksimaciju i orijentir, ali ne i nešto mnogo pouzdanije od toga. Zapravo je ovde najuputnije praviti komparacije sa Švajcarskom, koja svakako jeste manje korumpirana od bivših republika SFRJ. Ono što je zanimljivo za podatke iz prethodne tabele, jeste to da i Švajcarci, i Srbi, i Hrvati, i ostali vide političke partije kao mesto gde ima dosta korupcije. U svakom slučaju više od proseka. Zanimljivo je, međutim, da su Švajcarci kritičniji prema medijima. Kao da su bivši Jugosloveni skloniji da apriori veruju u medije, dok su Švajcarci tu znatno oprezniji, svesni verovatno toga da mediji mogu biti i te kako instrumentalizovani u svrhu lansiranja i naduvavanja različitih, pa i korupcionaskih afera. S druge strane, ono što je posebno značajno, što ovde treba posebno podvući, jeste znatno veće poverenje u pravosuđe koje postoji u Švajcarskoj.

I Švajcarci su spremni da tvrde, kao i građani iz republika bivše Jugoslavije, da su političke partije i privatni biznis u većoj meri, iznad proseka, leglo korupcije, više nego što je to slučaj sa javnim službenicima ili nekim drugim. Ali su zato spremni da tvrde da je pravosuđe korumpirano znatno ispod proseka. Za Švajcarce, novinari i privatni biznismeni mogu biti korumpirani i na neki način te profesije i jesu više od proseka korumpirane, ali su zato sudije upravo obrnuto – oličenje poštenja i nekorumpiranosti. U Srbiji, Hrvatskoj i drugim bivšim jugoslovenskim republikama, situacija kao da je sasvim drugačija. To svakako nije dobro za autoritet pravosuđa, države i prava, kao i za sve ono što je na neki način u vezi sa borbom protiv korupcije. Praktično, oni koji bi trebalo da se bore protiv korupcije u Srbiji ili Hrvatskoj percipirani su da su iznad proseka korumpirani, dok je u Švajcarskoj to sasvim suprotno. A ako stalno sumnjate u sve i svakoga, ako stalno pokrećete tu priču o korupciji i korumpiranosti, onda od faktičke borbe protiv korupcije ne može biti ništa.

⁴⁵ Višnja Samardžija, Saša Cvrlić, Dominik Vuletić, „Legal Harmonization with the EU Acquis: Public Procurement as a Challenge for Croatia“ – *3rd Network Conference Adaptation and Implementation of the EU – Acquis: An Exchange of Experiences* – Edited by Jovan Ćirić, Belgrade, 2009, pp. 112.

III. KORUPCIJA I LJUDSKA PRAVA

Korupcija je, u svakom slučaju, povezana sa politikom. Politika, tj. opšti politički trendovi u jednom društvu, uglavnom jesu značajan generator korupcije. Jer, kako to smatraju i Švajcarci i bivši Jugosloveni, političke partije jesu iznad proseka korumpirani segmenti društva. U tom smislu ne bi trebalo da bude sporno ni to da je korupcija povezana sa demokratijom i ljudskim pravima. Ako ništa drugo, makar samo po tome što se širenjem fame o korupciji, pojedincima i čitavim grupacijama stalno prebacuje da su korumpirani i na neki način se učutkuju i sprečavaju u ostvarivanju drugih svojih prava i u obavljanju svojih funkcija. Kao da neko nekome stalno želi da prebaci za korumpiranost i da ga time omogući u normalnom funkcionisanju i ostvarivanju svojih prava.

Čini nam se da nije sporno da je suština u tome da se o korupciji, kao i o demokratiji uopšte, a to su dva, bez svake sumnje tesno povezana fenomena, ne može govoriti na način koji podrazumeva sasvim precizno brojanje i merenje. Mnogi su spremni da i kada govore o korupciji, i kada govore o vladavini prava, i kada govore o demokratiji, upotrebe metaforu po kojoj nema apsolutnih kategorija, već je „vladavina prava“ poput jednog beskonačnog stepeništa koje vodi do „vrha“, do ideala „vladavine prava“, ali isto tako i u suprotnom smeru, ka dnu, ka „korupciji“.⁴⁶ Nije opravdano preterano licitirati sa korupcijom, pa reći: „korupcije u toj zemlji ima za toliko procenata više nego u nekoj drugoj zemlji“, uprkos tome što intuitivni osećaj da u Bugarskoj ima više korupcije nego u Finskoj zaista nije neosnovan, naprotiv. Kao što nije neosnovano reći ni to da su u Finskoj ljudska prava i demokratija na višem stupnju razvoja nego u Bugarskoj.

Veza između korupcije i ljudskih prava nesumnjivo postoji i ona je višeznačna, pogotovu ako se pođe od opšteusvojene definicije korupcije, koju upotrebljavaju i Ujedinjene nacije, definicije po kojoj je „korupcija zloupotreba javnih ovlašćenja za privatnu, ličnu korist“. U tom smislu je, na primer, u oktobru 2009. godine, u holandskom gradu Mاستrihtu, u tamošnjem Centru za ljudska prava održana konferencija pod naslovom „Korupcija i ljudska prava“, gde su prva i osnovna tema i teza bile da korupcija predstavlja oblik ozbiljnog ugrožavanja i narušavanja ljudskih prava.⁴⁷ U svakom slučaju, svaka priča o korupciji ima vrlo značajan i vrlo izrazit politički kontekst.

⁴⁶ Takvu metaforu upotrebljava i Slobodan Vuković, *Korupcija i vladavina prava*, Beograd, 2003.

⁴⁷ www.unimas.nl/default.asp?template=werkveld.htm&id=TE12QN4K7AOF3OK64511&taal=en

Može se, tj. mora se konstatovati sledeće: korupcija pre svega krši principe jednakosti i nediskriminacije koji su osnova za ostvarivanje mnogih drugih ljudskih prava. Povezano sa tim je i to da krivična dela korupcije krše prava na pravično suđenje i na delotvoran pravni lek. Korupcija, takođe, u manjoj ili većoj meri može da krši i prava na političko angažovanje, a tu, pre svega, treba imati u vidu pravo na ravnopravan pristup javnim službama, kao i pravo na slobodu udruživanja. U vezi sa tim uvek treba imati u vidu da različiti oblici ideološke isključivosti mogu biti zaodenući u nešto što je korupcija, a što na prvi pogled možda deluje benignije. Ne treba posebno obrazlagati kako i koliko pravo na zdravlje i pravo na obrazovanje mogu biti ugroženi različitim pojavnim oblicima korupcije. U suštini, praktično ostvarivanje mnogih ljudskih prava, na ovaj ili onaj način može biti otežano, ponekad čak i onemogućeno usled korupcije. U članu 12 Međunarodnog sporazuma o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (*ICESCR – International Convention on Economic, Social and Cultural Rights*) piše i sledeće: „pravo na najviši ostvariv stepen fizičkog i mentalnog zdravlja“, što je definisano kao „pravo na korišćenje različitih ustanova, dobara, službi, kao i uslova, neophodnih za dostizanje najvišeg ostvarivog zdravstvenog standarda“.⁴⁸ Međutim, sve to deluje kao jedna iluzorna fraza, ideološka proklamacija, ukoliko je u realnosti situacija takva da ako ne potkupite „tamo gde treba“, doći ćete na red za skener, ultrazvuk, magnetnu rezonancu, koronarografiju tek za tri do četiri meseca, kada zaista može biti kasno. Situacija u vezi sa korupcijom i ljudskim pravima je kao i u Orvelovoj *Životinjskoj farmi*: „Sve su životinje jednake, ali su neke ipak jednakije“, naročito, kada i ako ponudite neku uslugu, novac, poklon. Bez „koruptivnog dodatka“, ako tako možemo da ga nazovemo, ljudska prava, ljudska jednakost je tek samo „mrtvo slovo na papiru“. Čini se da je prosečnom građaninu Srbije, ili neke druge zemlje iz okruženja, ovo vrlo dobro poznato, te da oni prvenstveno zato percipiraju korupciju u tako velikoj meri, iako, kao što smo to već konstatovali, postoje brojne metodološke poteškoće i manjkavosti u merenju korupcije.⁴⁹ No, u vezi sa tim, ipak treba reći i sledeće: faktor ekonomije igra značajnu ulogu u sprečavanju korupcije. Konkretno kada je reč o „skenerima“ u javnim zdravstvenim ustanovama, na primer. Kada bi skenera bilo više i kada bi se kraće čekalo na red za jedan skener, onda bi se lakše ostvarivala prava na zaštitu zdravlja, pa bi i korupcije s tim u vezi bilo manje. Bogata društva – države imaju mnogo

⁴⁸ O tome konkretno, kao i o opštoj povezanosti korupcije i ljudskih prava, videti u knjizi *Korupcija i ljudska prava – uspostavljanje veze*, (prevod sa engleskog), Fond za otvoreno društvo, Beograd, 2010.

⁴⁹ Jovan Ćirić, „Neki metodološki problemi u istraživanju fenomena korupcije“, *Revija za kriminologiju i krivično pravo*, br. 2/2008.

više resursa po glavi stanovnika u javnom zdravstvenom sektoru i onda sve funkcioniraju bolje. Ali, sa druge strane, iskustvo nas uči i sledećem: doktori iz javnih zdravstvenih ustanova u popodnevnim časovima rade u privatnim zdravstvenim ustanovama, a najsavremeniji i najbolji resursi, skeneri i slični aparati u javnim zdravstvenim ustanovama, gle čuda, najčešće su pokvareni i nisu u funkciji.⁵⁰ Takve situacije, inače česte u našoj svakodnevici, daju u potpunosti za pravo onima koji govore o znatnoj ekonomskoj ceni korupcije, jer država neprestano ulaže u nešto što je poput „bureta bez dna“, a takođe daju za pravo onima koji govore o povezanosti korupcije i ljudskih prava.

Pažnju svakako zaslužuju i reči doskorašnje generalne sekretarke organizacije *Amnesty International*, aktivistkinje iz Bangladeša Irene Khan: „Korupcija je glavni uzrok ugrožavanja i narušavanja ljudskih prava, ona ostvaruje svojevrsni domino-efekat, koji na kraju rezultira različitim društvenim konfliktima, povećanju siromaštva i nejednakosti ljudi, te razaranjem institucija, jednom rečju ugrožavanjem bazičnih principa pravde.“⁵¹ Ova gospođa, školovana na najprestižnijim britanskim i američkim univerzitetima, svakako je imala prilike da i na ličnim primerima, odnosno primerima iz svog okruženja, tj. okruženja zemlje u kojoj je rođena, vrlo dobro uoči šta i koliko korupcija znači i utiče na narastanje siromaštva i ugrožavanje ljudskih prava.

U tom smislu treba pomenuti i deset principa antikorupcijske borbe, koje su ustanovile UN, o tome šta i u kom pravcu treba da čini privatni biznis na planu antikorupcije.⁵² Na prvi pogled može izgledati kao da nevladin sektor privatnog biznisa, nema i ne treba da ima mnogo značaja u vezi sa strategijom antikorupcije. Ipak, u poslednje vreme, menja se pogled na ta pitanja i usvaja se nešto drugačija koncepcija, koja u stvari povezuje ljudska prava i korupciju u jednu, čini se, sasvim skladnu celinu. Prva dva principa odnose se na međunarodne izvore, međunarodno priznata ljudska prava: biznis treba da podržava i poštuje međunarodno priznata ljudska prava (1); kao i da spreči svaku zloupotrebu ljudskih prava (2). Sledeća četiri principa odnose se na radnike i radnička prava. Biznis treba da podrži pravo na slobodno organizovanje i pregovaranje radničkih sindikata sa poslodavcima (3), a isto tako i da spreči svaki oblik prisilnog rada (4), odnosno ukidanje dečjeg rada (5), tj. eliminaciju diskriminacije zaposlenih (6). Biznis takođe treba da vodi računa i o prirodnoj okolini – ekologiji. A to znači da biznis treba da podržava sve oblike predostrožnosti u nastupu prema ekološkim izazovima (7), odnosno da

⁵⁰ O problemima korupcije u zdravstvu, videti i članku Jovana Ćirića, „Život, zdravlje i pravda“, *Pravni život*, br. 9/2009.

⁵¹ www.iacconference.org/en/about/history/

⁵² www.unglobalcompact.org/aboutTheGc/TheTernPrinciples/index.html

preduzima inicijative za promovisanje veće ekološke odgovornosti (8); tj. biznis treba da ohrabruje i podstiče svaku vrstu razvoja ekološki ispravnih tehnologija (9). Na kraju, biznis treba da preduzima sve mere protiv korupcije, uključujući tu i iznudu i podmićivanje (10). Ovih deset principa tiču se naravno razvoja ljudskih prava i demokratije uopšte, ali i razvoja antikoruptivne strategije. U stvari, upravo povodom tog desetog principa, razvijene su i napisane čitave studije i vodiči, uputstva i objašnjenja, koji u stvari pokušavaju da objasne vezu između korupcije i bazičnih ljudskih prava, ali, sa druge strane, isto tako da ukažu na to da i privatni biznis treba da se pridruži vladama i agencijama UN, odnosno civilnom sektoru u borbi za ostvarivanje transparentnijih i pravednijih društvenih odnosa. Taj deseti princip je bio odgovor privatnog biznisa i drugih nedržavnih aktera na prethodno usvojenu Konvenciju UN protiv korupcije.

Pitanja ljudskih prava u jednoj određenoj meri sasvim se lako mogu povezati sa pitanjima korupcije, te je zaista jasno da neka pitanja i radničkih i ekoloških i uopšte međunarodno priznatih prava imaju svoju značajnu vezu sa problemima i pitanjima korupcije. U stvari, ovde se otvara posebna povezanost između politike, morala i korupcije, o čemu svakako treba posebno reći još nekoliko reči.

IV. POLITIKA, MORAL I KORUPCIJA

Da se na početku ovog dela izlaganja ponovo vratimo na već iznete stavove švajcarskog i južnoslovenskog javnog mnjenja o tome da u politici i političkim partijama ima korupcije više nego na nekim drugim mestima, u nekim drugim delovima društva. Jednostavno rečeno, za znatan broj građana u Srbiji, Hrvatskoj i Švajcarskoj, politika i političari su na neki način sinonim za nemoral i korupciju.

Korupcija, sa jedne strane, nepovoljno utiče na demokratiju i ljudska prava, tj. na moral i na politiku u jednom društvu, ali, istovremeno, sa druge strane, nepovoljne moralne i političke prilike u društvu utiču, tj. mogu da utiču na porast korupcije u društvu.

Kada govorimo o političkoj korupciji, kao fenomenu uopšte, teško da se mogu zanemariti reči koje je još pre mnogo godina izgovorio Slobodan Jovanović.— „Stranka postaje društvo za eksploataciju vlasti i, kao sve grupe, koje su rukovođene egoističkim pobudama, širi oko sebe korupciju.“⁵³ U istom tekstu, malo dalje, Jovanović kaže i ovo: „Stranačka vladavina izmetnula se u oligarhiju političara od zanata, kojima je glavni cilj da od države izvuku što više koristi za sebe i za svoje pristalice.“⁵⁴ U vezi sa tim, stvari se mogu postaviti čak na jednom institucionalnom nivou, pa se može reći čak i to da je za nastanak političkih stranaka uloga ličnih interesa gotovo sasvim presudna, te da je sistematska korupcija političkih stranaka u suštini jedna normalna i zakonita pojava.⁵⁵

U priči o političkoj korupciji, ne mogu se zanemariti Italija i italijanske afere karakteristične za devedesete godine prošlog veka. Mislimo tu na aferu „Čiste ruke“, koja je trebalo da simbolizuje moralno „pročišćenje“ i označi kraj perioda u kojem su političari indirektno, ali ponekad i direktno bili povezani sa kriminalnim podzemljem. Da li se i koliko u tom „moralnom pročišćenju“ nazvanom „čiste ruke“ uspelo, to je drugo pitanje, ali je izvesno da je ta afera označila „politički kraj“ nekih do tada tradicionalnih političkih opcija oličenih u Demohrišćanskoj partiji.⁵⁶

Pitanja vezana za političku korupciju, u najvećoj mogućoj meri se vezuju za probleme finansiranja političkih partija, probleme koji tradicionalno ostaju

⁵³ Slobodan Jovanović, *Država – knjiga prva – državna organizacija – poratna država*, Beograd, Geca Kon, 1936. str.198.

⁵⁴ Slobodan Jovanović, *op. cit.* str. 199.

⁵⁵ Zoran Milošević, „Političke stranke i korupcija“, *Politička revija*, br. 1/2007, str. 23–37.

⁵⁶ O aferi „čiste ruke“, videti na internet sajtu: http://en.wikipedia.org/wiki/Mani_pulite

„tabu tema“ za srpsku političku i uopšte najširu društvenu javnost.⁵⁷ Pitanje je u stvari da li i koliko ova oblast finansiranja političkih stranaka uopšte može biti potpuno regulisana, naročito ako se ima u vidu da su u jednom znatnom vremenskom periodu, političke stranke bile prinuđene na različite vrste snalaženja i „poslovanja“, što je jednim delom i kao navika ostalo da figurira i do dana današnjeg.

Neregulisana oblast finansiranja političkih stranaka otvara znatne mogućnosti različitih zloupotreba, odnosno događa se ono što se u teoriji naziva „klijentelizmom“, gde je svaki političar – poslanik, ili stranka u celini, klijent svog bogatog, moćnog finansijera. To je i razlog zbog čega se u razvijenim, demokratskim zemljama pokušava pristupiti pravnom regulisanju ove materije finansiranja političkih stranaka, kako bi se predupredile sve praktične i teorijske, osnovane ili neosnovane špekulacije u vezi s tim ko, kako i na koji način finansira političke stranke.⁵⁸

U osnovi se zaista može reći da pitanje novca u politici jeste pitanje demokratije, te da se upravo tu, na primerima netransparentnosti finansiranja političkih partija, ogleda povezanost korupcije i ugrožavanja demokratije (ljudskih prava), o čemu smo govorili. Zbog toga i ističemo u prvi plan ova pitanja političke korupcije i finansiranja političkih partija. Praktično, demokratska, nekorumpirana politička elita i vlast u jednoj zemlji ne može se izgrađivati, a samim tim ne može se voditi ni uspešna sveopšta borba protiv korupcije i u svim drugim društvenim sektorima, ukoliko je pitanje finansiranja političkih stranaka neregulisano, tj ukoliko u jednoj tako važnoj oblasti kao što je delatnost političkih partija postoji mogućnost koruptivnog mešetarenja, onda to izrazito utiče na opštu moralnu sliku i klimu u društvu.⁵⁹ Smatra se da je veoma važno regulisati oblast finansiranja političkih stranaka i da je važno za tu svrhu obezbediti odgovarajuća sredstva iz budžeta.⁶⁰

⁵⁷ Jovan Ćirić „Problemi političke korupcije“, *Sociološki pregled*, br. 4/2008, str. 531–550.

⁵⁸ Ali, stvar je i ovde slična kao i kod političke odgovornosti – komplikovana i neefikasna i bez pravih i adekvatnih sankcija, a više kao jedna moralna kategorija. Osnovni problem je u tome, kako to ističu i zapadni analitičari, što zakone treba da donose i primenjuju, odnosno da sprovedu sankcije, oni na koje taj zakon i treba da se odnosi, a to su sami političari i njihove stranke. (O tome i Aleksandra Drecun, „Finansiranje političkih stranaka – komparativno i pozitivnopravni aspekt“ – u zborniku radova *Korupcija osnovni pojmovi i mehanizmi za borbu*, Beograd, 2007. str. 48.)

⁵⁹ O tome na primer i Zorica Radović u članku pod vrlo indikativnim naslovom „Novac u politici kao demokratsko pitanje“, *Strani pravni život*, br.1–3/1996.

⁶⁰ O tome kako je ovo pitanje regulisano, nakon pada komunizma u svim zemljama tranzicije, Poljskoj, Češkoj, Slovačkoj, Mađarskoj, Sloveniji, Rumuniji, Bugarskoj, kao i u baltičkim republikama, videti u knjizi *Monitoring the EU Accession Process: Corruption and Anti-Corruption Policy*, Open Society Institute, Budapest, 2002.

Sve u svemu, neregularno finansiranje političkih stranaka, može biti izvanredno dobar način za ostvarivanje nekih daljih koruptivnih ciljeva i efekata, zbog čega se ovom problemu mora pridavati poseban značaj, iako je, već na prvi pogled jasno da je borba za legalnost, „čiste ruke“ u finansiranju političkih stranaka vrlo često unapred osuđena na neuspeh, prevashodno zato što su političari ti koji treba da vode računa o tome, odnosno, da nadziru i kažnjavaju sami sebe.⁶¹ A to je naravno već samo po sebi paradoksalno.

Ne ulazeći u dublju analizu koruptivnih veza između političara i njihovih finansijera, ovde se, između ostalih, može otvoriti još jedna dilema. „Šta kada se i ukoliko se utvrdi da su jedan od političara, odnosno njegova stranka, finansijski ili na neke druge načine potpomognuti iz inostranstva, pogotovu od strane neke velike zemlje, SAD na primer?“ Za malu zemlju kao što je Srbija, činjenica da je neko od političkih prvaka sponzorisan i podržan iz inostranstva, od SAD na primer, može imati značajnog kriminalno-političkog uticaja. Tada se može postaviti pitanje da li je dotični zaštićen u svakom pogledu od bilo kakvog krivičnog progona, za bilo šta, pa i za ono što možemo nazvati „običan kriminal“. Za zemlju koja želi da održava dobre, prijateljske odnose sa inostranim partnerima, a pogotovu sa SAD na primer, za zemlju koja je već imala, najblaže rečeno neprijatna iskustva sa „međunarodnom zajednicom“ i koja se toj „međunarodnoj zajednici“ objektivno gledano ne može adekvatno suprotstaviti,⁶² može biti sasvim nezgodno postavljati pitanje finansiranja pojedinaca i stranaka, koji se na unutrašnjoj političkoj sceni pojavljuju kao štice dotičnih zemalja, odnosno promoteri njihovih interesa i politike.

Situacija tu može biti u najmanju ruku paradoksalna, ali ona u svakom slučaju dovodi do toga da se pojedinci, finansirani i sponzorirani iz inostranstva, mogu osećati sasvim ugodno i veoma zaštićeno od bilo kakvog progona, čak i kada je reč o sasvim običnom, ali inače, vrlo teškom kriminalu. Drugim rečima, samim tim što je (nelegalno) finansiran iz inostranstva, neko se može osećati potpuno slobodan da radi šta hoće i ponaša se kako hoće – niko ne sme ništa da mu prigovori, iako svi sve mogu znati i o njemu lično, i o njegovoj organizaciji, i o njihovim pojedinačnim aktivnostima. Stvara se utisak da je nekima dozvoljeno ono što drugima nije, odnosno da je dovoljno početi da se bave politikom, i to pogotovu pod patronatom velikih svetskih moćnika, pa se onda mogu zaraditi pare i nekažnjeno činiti i najgrublji oblici kriminaliteta.

⁶¹ Aleksandra Drecun, „Finansiranje političkih stranaka – komparativno i pozitivnopravni aspekt“ - u zborniku radova *Korupcija osnovni pojmovi i mehanizmi za borbu*, priredio Goran P. Ilić, Beograd 2007. str. 4.

⁶² Naravno da ovde mislimo upravo na našu zemlju.

Politika tada postaje utočište nemoralnih, onih koji ni na koji drugi legalan, regularan način nisu u mogućnosti da ostvare bilo kakav uspeh, prosperitet u bilo čemu. Osim toga, primeri nemoralna, koji tada dolaze sa vrha društvene piramide, od strane političara, počinju da deluju „zarazno“ na sve druge i da dovode do sveopšteg kvarenja društvenog morala, do dominacije koruptivnog načina mišljenja u najširim slojevima stanovništva.⁶³ Političar za koga „svi (sve) znaju“ da je nemoralan, da je finansiran iz inostranstva, svojim primerom pokazuje drugima da se može ostvariti (finansijski) uspeh na krajnje problematičan način, a da pri tome niko ne sme da mu ozbiljno postavi bilo kakvo pitanje.

O finansiranju političkih stranaka, ali i raznih nevladinih organizacija, kao i nekih drugih donacija,⁶⁴ može se govoriti i u kontekstu međunarodnog pranja novca. Finansiranje različitih (političko-nepolitičkih) organizacija može biti izvanredno dobar način za „pranje novca“, odnosno paravan za prikrivanje legalno-ilegalnih tokova novca i novčanih transakcija u međunarodnim razmerama.⁶⁵

Bespogovorno prihvatanje finansijskih donacija iz inostranstva, može voditi prihvatanju modela i načina razmišljanja koji, pojednostavljeno rečeno, kaže da novac ne smrdi, nikakav novac, pa ni onaj dobijen od najrazličitijih kriminalnih transakcija.

Poseban problem karakterističan za ove prostore je u činjenici da su izvestan period pojedinci i organizacije sa ovih prostora dobijali manje ili više značajnu finansijsku podršku (i to obično „keš“ „na ruke“) na promovisanju demokratije, odnosno rušenju Miloševića i njegovog režima.⁶⁶

⁶³ Jovan Marić, *Kakvi smo mi Srbi – prilozi za karakterologiju Srba*, Beograd 1998.

⁶⁴ Jedna od takvih međunarodnih afera sa inostranim donacijama, bila je i afera „Nafta za hranu“ – donacija u vezi sa sankcijama Iraku i Sadamu Huseinu. U toj „zataškanoj“ aferi, jednu od važnijih uloga imao je i sin Kofija Anana, što samo dokazuje da se sankcije međunarodne zajednice mogu pojaviti kao izvanredno pogodno sredstvo za razne vrste (polu)kriminalnih delatnosti. O tome se može čitati na sajtu <http://en.wikipedia.org/wiki/Oil-for-food> ili u tekstu Claudie Rosett, „Annan’s Son Took Payments Through 2004“, dostupnom na internet sajtu www.nysun.com&article/5372/

⁶⁵ Zamislite salvu protesta koji bi usledili kada bi se „kojim slučajem“ „otkrilo“ da finansiranje iz inostranstva neke od organizacija za zaštitu ljudskih prava i promociju demokratije, predstavlja u stvari klasično kriminalno „pranje para“. Bura protesta koja bi tada usledila od strane „demokrata“ svih boja i bura optužbi na račun nedemokratskog režima, direktno utiču na to da je pitanje finansiranja tih organizacija, pojedinaca i političara, „tabu tema“ o kojoj svi sve znamo, ali nemamo kome da kažemo.

⁶⁶ O tome se može pročitati i u tekstu Elizabeth Becker: „U.S. Quietly Resuming Aid for Some Anti-Milosevic Groups“, objavljenom 24. jula 1999. g. na stranicama *Njujork tajmsa*, a dostupno na internet adresi <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9A03EEDA133EF937A15754C0A96F> O svemu tome govori se i u knjizi Tima Maršala, *Igra*

Možda je i zbog toga, možda upravo zato što građani Srbije sve to (intuitivno) znaju, stepen poverenja u političare i političke partije tako mali, ali, to ni u kom slučaju ne treba da znači da ne treba pokušati sa regulisanjem čitave ove problematike finansiranja političkih partija.

Imajući sve ovo u vidu, čini nam se da nije suvišno ovde navesti jedan međunarodni dokument koji se bavi problematikom finansiranja političkih stranaka. Radi se o Preporuci Komiteta ministara Saveta Evrope – Recommendation Rec (2003)4 – usvojenoj 8. aprila 2003. godine na 835. zasedanju zamjenika ministara. Evo najznačajnijih odredaba iz Preporuke:

Član 1. – Države će obezbediti podršku političkim partijama. Državna pomoć mora biti ograničena na razumnu meru. Državna pomoć može biti finansijske prirode. Objektivni, fer i razumni kriterijumi moraju biti primenjeni prilikom dodeljivanja državne pomoći političkim partijama. Država mora obezbediti da državna pomoć ne naruši nezavisnost političkih partija.

Član 3. – Mere preduzete od strane državnih vlasti u pružanju (finansijske) podrške političkim partijama, moraju biti takve da

- se spreči sukob interesa;
- osigura transparentnost donacija i spreče tajne donacije;
- spreče predrasude u vezi sa aktivnostima pojedinih političkih partija;
- obezbedi nezavisnost političkih partija.

Član 4. – Poresko zakonodavstvo u jednoj zemlji može dozvoliti poreske olakšice za donacije političkim partijama. Poreske olakšice moraju biti ograničene.

Član 5. – Donacije pravnih lica političkim partijama, moraju biti registrovane u knjigama ili na računima pravnih lica. Mora se obezbediti od strane države da svaki akcionar, ili bilo koji drugi zaposleni u pravnom licu, bude obavešten o donaciji pravnog lica. Država mora zabraniti pravnim licima koja se nalaze pod njenom kontrolom, odnosno pravnim licima koja se nalaze pod kontrolom javnih vlasti, da daju bilo kakve donacije političkim partijama.

senki, (prevod sa engleskog), Beograd, 2003. O finansiranju „AntiMiloševićevske kampanje“ u Budimpešti, kao i o obuci za rušenje miloševićevskog režima, može se pročitati i u tekstu: Michael Dobbs „U.S. Advice Guided Milosevic Opposition“ – u *Vashington postu* od 11. decembra 2000. dostupno na internet sajtu www.washingtonpost.com/ac2/wp-dyn/A18395-2000Dec3?language=printer a takođe i tekstu: George Szamuely „Will the US get their Money’s Worth in Yugo Elections?“, u kome se špekuliše sa time da je Robert Gelbard u Senatu SAD izjavio u julu 1999. g. da se računa sa oko 75 miliona dolara pomoći srpskoj opoziciji. Na internet sajtu <http://emperors-clothes.com/articles/szamuely/wilthe.htm> Slično je i u tekstu: Jared Israel, Max Sinclair, Peter Maher, Karen Talbot i Nico Varkevisser, „How the US has Created a Corrupt Opposition in Serbia“ na internet sajtu www.tenc.net/analysis/scam.htm

Član 7. – Države će na poseban način ograničiti, zabraniti ili posebno regulisati donacije koje dolaze iz inostranstva.

Član 8. – Pravila koja se tiču finansiranja političkih partija na isti način će se primenjivati i kada je reč o finansiranju pojedinačnih (pred)izbornih kampanja.

Član 11. – Države će zahtevati od političkih partija, kao i od pravnih lica – donatora da o tome vode uredno knjigovodstvo.

Član 12. – Države će zahtevati da se na računima političkih partija posebno registruje svaka donacija, uključujući tu i prirodu i vrednost svake donacije. U slučaju da donacije prelaze odgovarajuću sumu, svaki donator mora biti posebno identifikovan.

Član 13. – Države će zahtevati od političkih partija da najmanje jednom godišnje prezentuju svoje račune nezavisnim vlastima. Države će zahtevati da političke partije, najmanje jednom godišnje široj javnosti, makar sumarno prezentuju svoje finansijske izveštaje.

Član 14. – Države će obezbediti nezavisno nadgledanje finansiranja političkih partija i (pred)izbornih kampanja. Nezavisno nadgledanje uključuje i superviziju računa i troškova političkih partija i svih drugih učesnika u (pred)izbornim kampanjama.

Član 15. – Države treba da izvrše promociju specijalizacije u oblasti pravosuđa, policije, inspekcija i drugih organa zaduženih za borbu protiv ilegalnog finansiranja političkih partija.

Član 16. – Države treba da obezbede dovoljno efikasne mere u vezi sa finansiranjem političkih partija i (pred)izbornih kampanja, tako da one deluju kao efektivne i proporcionalne sankcije.

Jasno je naravno da su sve ove odredbe prilično opšteg, deklarativnog karaktera, više smernice, te da se u praksi može pojaviti čitav niz problema, ali je u stvari isto tako jasno da ukoliko u jednom društvu političari i politička elita ne polažu računa o tome ko ih, kako i na koje načine finansira, već da to ostaje obavijeno velom tajne i ukoliko pri tome među političkom elitom, političarima iz različitih stranaka postoji nepisani konsenzus da se ta i takva pitanja ne pokreću otvoreno i ne „isteruju“ do kraja, jasno je da je to jedna „idealna“ situacija, izuzetno povoljna za dalje generisanje korupcije na svim nivoima i u svim društvenim segmentima. Jer to praktično može značiti da postoje pojedinci i grupe zaštićeni od svakog progona i privilegovani kada se povede reč o korupciji. Ta vrsta individualne i grupne privilegije označava suštinu fenomena „političke korupcije“, a to onda u suštini znači da će svaki onaj koji poželi da ostane izvan domašaja zakona, zaštitu potražiti u politici, u odgovarajućoj političkoj partiji.

To dovodi do daljeg kvarenja morala ne samo kada je reč o moralu javnih delatnika, političara, već i kada je reč o moralu građana uopšte, što je drugi deo

naše priče o korupciji i njenoj povezanosti sa problemima politike i morala. Smatra se, opšte je poznato da korupcija i u jezičkom, ali i u svakom drugom smislu znači kvarenje morala, ali, nama se u stvari čini da postoji i obrnuti proces – opšta kriza i kvarenje morala dovodi do povećanja korupcije.

Stvar je u suštini veoma jednostavna, – ako postoji jedan segment društva koji ostaje izvan regulative i naročito izvan kontrole, onda je sasvim očekivano da se u taj segment „presele“ svi oni koji žele da izbegnu i izigraju zakone, a u krajnjoj liniji upravo moral i osnovne moralne norme. Posledica svega se sastoji u tome da se politikom bave nemoralni ljudi, da politička i društvena elita biva sve nemoralnija, a ta nemoralnost direktno uzrokuje dalji rast korupcije. Drugim rečima: ako se želi društvo sa što manje korupcije, onda pozitivan primer mora biti dat sa vrha, od elite, a to znači da oblast politike, pa i finansiranja političkih stranaka mora biti primereno regulisana, tako da ne ostane prostora za sumnje, a pogotovu ne za negativne primere koji pospešuju dalju krizu morala i rast korupcije. Hegativni primeri koji dolaze od predstavnika društvene elite, onih koji se nalaze na vrhu društvene piramide, uvek imaju poseban, nešto veći društveni značaj. Ovo je naročito karakteristično ako se radi o političarima,⁶⁷ ali i o svima ostalima koji se nalaze u žiži interesovanja najšire društvene javnosti.⁶⁸ Jer, način razmišljanja najvećeg broja ljudi tada biva postavljen na sledećim osnovama: „Ako mogu oni koji se nalaze na vrhu, zašto ne bih mogao i ja?“ U tom smislu ovde treba pomenuti i ono što su još Platon i Aristotel govorili o javnim službenicima, tvrdeći da se oni moraju odreći svoje privatnosti i svih svakodnevnih poroka, karakterističnih za obične ljude, te da moraju predstavljati ogledalo vrline.⁶⁹

Suštinski su politika, moral i korupcija ovde povezani na jedan od tri moguća načina. Prvo, ne postoji transparentnost kada je reč o finansiranju političkih stranaka, pa se onda i ne zna za koga i u čije ime nastupaju političke stranke, čije interese zastupaju – interese građana ili interese onih koji ih finansiraju.

Drugo, dolazi do predominacije politike nad svim ostalim društvenim delatnostima, te kriterijum partijsko-političke podobnosti postaje dominantan, upravo suprotno od onoga što same političke partije ponekad deklarativno ističu kao svoje (predizborne) slogane. Odnosno, politika svakako dolazi ispred stručnosti, te će, ako je i kada je to potrebno, uvek biti izabran „naš“ sudija, ili tužilac, onaj koji je blizak „nama“, „našim“ ideološkim i političkim

⁶⁷ J. Marić, *Kakvi smo mi Srbi – prilozi za karakterologiju Srba*, Prosveta, Beograd 1998, str. 97.

⁶⁸ J. Ćirić, „Problemi političke korupcije“, *Sociološki pregled*, br. 4/2008, str. 441.

⁶⁹ D. Tomson, *Politička etika i javna služba*, Dereta, Beograd 2007, str. 78.

bojama. Ljudi u sudstvu, ali i u svim drugim oblastima, počinju prvenstveno da razmišljaju o tome kako da se „dodvore“ trenutno vladajućoj političkoj eliti, a stručnost, znanje i kvalitet odlaze u sasvim drugi plan. Ovo je nešto što javno mnjenje oseća na jedan intuitivan način i naravno teško je dokazati da je to tako, upravo isto onoliko teško koliko je teško dokazati da se korupcija u jednom društvu, u jednom vremenu nalazi u porastu. Ali, to je tako sa takvim stvarima, kada svi „znaju“ i svi „osećaju“ da je za ostvarivanje, dobijanje nekog prava, potrebno biti politički blizak sa aktuelnom garniturom – matematički, ili sudski se to ne može dokazati, odnosno, nekad se zaista i događa da poneko „prođe“ i bez mita, i bez veze, i bez političke „podrške“, ali u najvećem broju slučajeva bez političke podrške i „zaleđine“, odnosno bez neke druge vrste korupcije, ne mogu se ostvariti odgovarajuća prava.⁷⁰ U tom smislu ističe se i sledeće, kada se govori o Španiji, na primer. U jednom tipičnom srednjo-evropskom gradu veličine 100 – 500.000 stanovnika, kada dođe do političke promene na izborima, posao izgubi možda svega dva do tri čoveka. Nasuprot tome, kada se tako nešto dogodi u Španiji, posao izgubi stotinu ljudi. Posledica svega jeste da ljudi imaju potrebu da se što brže obogate za slučaj da izgube posao, a takođe izabrani korumpirani političari ne treba da strahuju od eventualnog denunciranja svojih službenika, jer se ti službenici plaše da i oni ne izgube posao, onda kada i njihov šef izgubi posao.⁷¹ Ova priča – slika, odnosi se na Španiju, ali, po mnogo čemu, ovo istovremeno jeste slika Srbije i tradicionalnog srpskog strančarenja, te odgovarajućeg neprofesionalizma u kojem se uprava i službenički položaj shvataju kao prilika za osvajanje političkog plena.⁷²

I treće, pošto, je sistem finansiranja političkih stranaka netransparentan i bez adekvatne kontrole, a pošto postoji svest o tome da se bez politike, odnosno bez

⁷⁰ Sudstvo je bilo značajan predmet političke patronaže, te se čak smatralo da bi neposredni politički izbori za sudije, kada bi narod direktno birao sudije, bili povoljniji za ostvarivanje sudske nezavisnosti, ali se vrlo brzo pokazalo da bi izbori za sudije postali bojno polje različitih interesnih i ideoloških grupa. Ovo se kaže u izveštaju OEBS-a o poverenju u sudstvo i merama za jačanje tog poverenja. ([www.osce.org/publications\(eea/2004/05/12211_85_sr.pdf\)](http://www.osce.org/publications(eea/2004/05/12211_85_sr.pdf))) Stanje i mišljenje OEBS-a po pitanju da li sudije treba da budu birane od strane građana na opštim političkim izborima, bitno su drugačiji od situacije koja postoji u SAD, gde se u jednom broju država, sudije biraju na opštim političkim izborima. (Ana Knežević-Bojović, Izbor sudija u Sjedinjenim Američkim Državama, u zborniku radova *Uvod u pravo SAD*, priredio J.Čirić; . Institut za uporedno pravo; Beograd, 2008. str. 141–162.

⁷¹ www.economist.com/blogs/charlemagne/2009/03/why_is_spain_so_corrupt

⁷² I u nekim drugim zemljama, SAD na primer, logika političkog plena bila je dominantna u funkcionisanju javne uprave. (Aleksandra Rabrenović, „Razvoj federalne uprave SAD: od potrage za političkim plenom, ka ostvarenju javnog interesa“, u zborniku radova *Uvod u pravo SAD*, priredio Jovan Čirić, izdanje Instituta za uporedno pravo, Beograd, 2008. str.49–70.)

podrške političkih partija ne može učiniti ništa, odnosno pre svega uspeti na profesionalnom planu, onda to nagoni ljude, a naročito one nedovoljno moralne, da se bave politikom, da postaju politički akteri, da time postižu uspeh, čime se dalje proširuje već postojeća kriza morala i čime se krug dalje zatvara.

Osim toga, krizu morala značajno je povezana sa krizom autoriteta koja je karakteristična za najznačajnije društvene institucije, a posebno za sudstvo, odnosno za krizu poverenja u sudstvo.

Moralni skepticizam karakterističan za prosečnog čoveka koji živi u današnjim sekularizovanim društvima, moralni skepticizam karakterističan za zapadnjački individualizam, podrazumeva nužno i neprestano dovođenje u pitanje svih postojećih vrednosti i autoriteta, a to znači da se na postojeću krizu morala svakako nadovezuje, odnosno postojeću krizu morala dodatno produbljuje i nešto što bismo mogli nazvati krizom autoriteta, bez obzira da li je reč o autoritetu porodice, škole,⁷³ crkve, vojske, političara, sudstva, države, ili čega drugog.⁷⁴

Ako, dakle, prosečni građanin nema poverenja u autoritet sudstva, na primer, onda je jasno da na posredan način to ima uticaja na širenje korupcije. Jer, ako građani nemaju poverenja u sudstvo, onda oni po prirodi stvari moraju pristupati nekim drugim vaninstitucionalnim metodama za rešavanje svojih problema, a to su najčešće upravo koruptivni metodi.

Onaj koji sumnja u sve i svakoga, koji ne priznaje autoritete, pre ili kasnije će posegnuti za vaninstitucionalnim mehanizmima za ostvarenje sopstvenih želja, interesa, ciljeva, te se kriza autoriteta pojavljuje kao nužan korelat krizi morala, generalno uzev.

Drugim rečima, ako je jedan pojedinac nemoralan i tako se ponaša, onda moralni prekor pada ne samo na njega lično, već i na čitavu instituciju. Kroz pojedince se sagledava i čitava institucija. To je sasvim razumljivo, ali, događa se takođe i da se krnjenje čitave institucije i njenog autoriteta odvija tako što se pojedinačni slučajevi neprestano iznose u javnost i neprestano potenciraju.

U prvi plan izbijaju pojedinačne pojave nemorala, korupcije i bezakonja, a ono što je zakonito i moralno ostaje u zapećku. Upravo u tom pravcu idu i prikazivanja i komentarisane rada pravosuđa. Zaboravlja se, odnosno prenebregava činjenica da se hiljade slučajeva u pravosuđu razrešava na zakonit i moralan način, ali se zato u vrlo velikoj meri potenciraju oni pojedinačni slučajevi

⁷³ Nasilje u porodici, ili tzv. vršnjačko nasilje, nasilje u školama, jesu fenomeni koji su sa jedne strane sve prisutniji, a sa druge strane, oni su odraz krize autoriteta, autoriteta porodice i autoriteta škole. Vid. B. Knežić, „Nasilje u školi“, *Pravni život*, br. 9/2007, str.163, B.Knežić, „Zlostavljanje starih lica“ *Pravni život*, br. 9/2008, str. 208.

⁷⁴ Vid I. Graorac, „Smrt Boga – kriza humanizma i vaspitanje“, u zborniku radova *Moralnost i društvena kriza*, Institut za pedagoška istraživanja, Beograd, 1995, str. 402.

nemorala, nekompetentnosti i korupcije, čime se krnji autoritet čitave institucije pravosuđa. Ponekad, ili najčešće, to se radi zbog prolaznih, dnevno-političkih interesa, kada je neku pojedinačnu odluku suda potrebno osporiti, ali, u javnosti ostaje utisak, kako ti pojedinačni slučajevi jesu dominantna slika čitavog sistema, čitave institucije. Ako od hiljadu pojedinaca koliko ih može biti u jednoj instituciji, samo deset radi loše, nemoralno i nezakonito, a ostali dobro, onda to nije nešto što bi zaista moglo da krnji i ugrožava autoritet institucije, ali ako, naročito u medijskom smislu, tih deset slučajeva stalno izbijaju u prvi plan, bivaju potencirani i o njima se stalno govori, onda je jasno da se u medijskom smislu autoritet institucije zaista ozbiljno dovodi u pitanje.

U svakom slučaju, faktor koji ima velikog uticaja na rast korupcije u jednom društvu jeste i stepen poverenja, odnosno nepoverenja u odgovarajuće društvene institucije, konkretno u pravosuđe. Nije reč o tome da je, na primer, veliko nepoverenje u pravosuđe indikator postojanja korupcije u pravosuđu, što može biti ili potpuno netačno, ili možda samo delimično tačno, već o tome da ukoliko u jednom društvu ne postoji poverenje u pravosuđe, onda to znači da pravosuđe nije u stanju da radi normalno na jedan smiren način, bez mnogo buke i daleko od posrednih ili neposrednih pritisaka koji pokušavaju da naruše njegovu objektivnost i nepristrasnost.⁷⁵ Da bi pravosuđe zaista bilo objektivno i nepristrasno, mora postojati široki društveni konsenzus, tj, znatno poverenje u rad pravosuđa.⁷⁶

Ako uzmemo, na primer, englesko pravosuđe, onda možemo shvatiti, u punom smislu te reči, šta i koliko zapravo znači opšte poverenje u pravosuđe. Naime, i u Engleskoj su se, s vremena na vreme, pojavljivali odgovarajući pojedinačni primeri koji bi možda govorili da ni engleske sudije nisu baš uvek sasvim nepristrasne i objektivne, ali ipak to nikada nije isticano u prvi plan, već se uvek polazilo od sasvim suprotne pretpostavke, pretpostavke njihove nezavisnosti, nepristrasnosti, objektivnosti i nekorumpiranosti, a što je engleskim sudijama upravo i omogućavalo da to uistinu i budu i smireno rade svoj posao, bez buke, galame, ostrašćenosti.⁷⁷ Poverenje je nužan preduslov uspešnog funkcionisanja bilo koje institucije, odnosno, preciznije rečeno, nepoverenje je osnov za neuspešno funkcionisanje te institucije. Zbog toga našu pažnju ovde želimo da posebno zadržimo upravo na tim pitanjima i problemima (ne)poverenja u pravosuđe i širenja korupcije.

⁷⁵ J. Ćirić, *Društveni uticaji na kaznenu politiku sudova*, Vojnoizdavački zavod, Beograd, 2001, str.124.

⁷⁶ Vid. S. Vuković, „Problemi poverenja u pravosuđe“, *Sociološki pregled*, br. 4/2007, str. 497.

⁷⁷ Vid. Z. Mršević, „Organizacija redovnih sudova i položaj sudija u Engleskoj“, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, br. 3–4/1990, str. 409.

V. KORUPCIJA I (NE)POVERENJE U PRAVOSUĐE

Na samom početku pominjali smo neka teorijska objašnjenja korupcije, kojima se pokušava da se dokaže da postoji korelacija između niskog nivoa uzajamnog poverenja u jednom društvu i visoke korupcije. Drugim rečima, što ljudi imaju manje poverenja među sobom, to je više korupcije u dotičnom društvu.⁷⁸

U tom smislu, nepoverenje naročito u najvažnije društvene organe, kao što su organi pravosuđa, može biti vrlo značajno. Pitanje korupcije uvek je jednim delom i pitanje autoriteta prava kao takvog, a to prvenstveno znači pitanje autoriteta onih koji primenjuju pravne norme. U konkretnom slučaju, to je pitanje autoriteta pre svega sudova. Dve strane u sporu moraju biti saglasne oko toga da je onaj treći kojem povere da reši njihov spor zbilja neko kome se može verovati, ko po svim svojim moralnim i ostalim karakteristikama uživa puni autoritet. U suprotnom, ako taj treći ne uživa poverenje i autoritet, onda dve strane neće uvažavati nijednu odluku, nijednu presudu suda. Uvek će postojati senka nad svakom sudskom odlukom, ta senka pratiće sudstvo u celini, a to faktičko nepoverenje biće izvor svih budućih koruptivnih pokušaja. Naravno, uvek će se onaj koji izgubi spor vajkati da je spor izgubio zato što je sudstvo korumpirano i nekompetentno, ali ako se takav način razmišljanja uvreži i proširi na najveći deo javnog mnjenja, to će uvek biti pogubno za autoritet sudstva i za buduću korupciju, bez obzira da li te korupcije stvarno ima ili je nema. Pojednostavljeno rečeno, ako javno mnjenje u jednoj sredini, a naročito mediji koji oblikuju to javno mnjenje, neprestano, a neosnovano govore o nekome da je korumpiran, na kraju će se zaista dogoditi da će pokušaja da se taj korumpira biti više, a kada pokušaja ima više, na kraju će naravno biti više i uspehli pokušaja.

Sve u svemu, ako hoćete da nečije mišljenje, stavove, preporuke, naredbe, odluke, ili presude, ili čak sve to zajedno, ignorišete, prenebregavate, ne poštujuete, ili čak i direktno kršite, onda je najbolje prvo tu osobu diskreditovati u očima najvećeg broja ljudi tako što ćete je prikazati (na nekom detalju) kao nezalicu, neradnika ili uz sve to, još „ponajbolje“, i kao korumpiranu. Ko-

⁷⁸ Adsera A; Boix C and Payne M, „Are you being served? Political Accountability and Quality of Government“ – Inter-American Development Bank Research Department Working Paper 438. Washington D.C. 2000. (citirano prema Johan Graf Lambsdorf, „Uzroci i posledice korupcije: šta znamo iz ukrštanja podataka iz raznih zemalja“ u zborniku radova Sjuzan Rouz Ejkerman, *Ekonomija korupcije- Međunarodni zbornik*, prevod sa engleskog, Službeni glasnik, Beograd 2008, str. 55).

rumpiranom niko ne veruje i njegove odluke i stavove niko ne uzima dovoljno ozbiljno, pa čak i onda kada mora da ga trpi i da postupa po njegovim zapovestima. Čini se da je u Srbiji u poslednjih nekoliko godina upravo takva situacija kada je reč o pravosuđu i fami koja se širi o tome da je naše sudstvo tako i toliko ogrezlo u korupciji da se njemu više ne može ništa verovati.

Takođe, ako hoćete da nečiji rad stalno dezavuišete i da ga diskreditujete, onda ćete namerno, tendenciozno birati sve ono što je stvarno loše i samo to prikazivati i samo o tome pisati i pričati, a svesno ćete prećutkivati sve ono drugo što je eventualno dobro i što može ići u prilog onome koga pokušavate da diskreditujete. Nećete, na primer, reći da je u nečijem radu (bilo čijem) 90 ili 95 odsto toga dobrog, ali ćete stalno u prvi plan isticati onih 5 do 10 odsto lošeg, tako da bi se u javnosti stekao utisak kako je sve, svih 100 posto loše, što onda doprinosi širenju opšte fame o nekome kao lošem u celini.

Za širenje te i takve fame o pravosuđu, koja je izgleda karakteristična i za neke druge tranzicione zemlje, na primer, za Mađarsku,⁷⁹ krivi su naravno političari, zatim neki advokati, koji svojim lakovernim klijentima „prodaju maglu“ pričama o tome kako sve mogu da „srede“ kod određenog sudije, odnosno pričama o tome da je suprotna strana sve potkupila.⁸⁰ Ali krivi su u dobroj meri i neki mediji, koji u želji da budu što senzacionalniji, lansiraju neproverene, ali zato uhu običnog građanina lako prijemčive priče o sve raširenijoj korupciji u svim segmentima društva, a posebno u pravosuđu.

Kada neko u bilo kojoj sferi postigne neki dobar rezultat, uspeh, ili učini nešto pozitivno, za novine, za medije to i nije neka vest, ili bar ne vest koja

⁷⁹ Na jednom savetovanju mađarskih advokata, tužilaca i sudija, sredinom devedesetih godina, izričito je apostrofirana negativna praksa komentaranja „živih“ sudskih predmeta i ne samo posrednih pritisaka na sudove i njihovu nezavisnost, već i širenja (samim tim) fame o korumpiranosti sudija, što, prema mišljenjima Mađara, može imati nesagledive posledice na uspostavljanje stvarne demokratije, nezavisnosti sudstva i onoga što se naziva „vladavina prava“. (O tome na primer videti u knjizi *Monitoring the EU Accession Process: Corruption and Anti-corruption Policy* – Open Society Institute – EU Accession Program, Budapest, 2002. pp. 202–204) U vezi s tim, u izveštaju OEBS-a o stanju u pravosuđu i o merama za jačanje nezavisnosti sudstva, konstatuje se da u mnogim zemljama advokati jesu primarni izvor korupcije, te da njih optužuju za podmićivanje sudskih službenika i sudija i varanje klijenata tvrdnjama da su morali da podmite sudije. S druge strane, u dotičnom izveštaju OEBS-a se konstatuje i to da može biti više nego opasno ukoliko vlast pokuša da disciplinuje advokate, te da advokatske komore moraju biti apsolutno nezavisne od bilo kakvih političkih upliva na disciplinovanje svog članstva. (www.osce.org/publications/eea/2004/05/12211_85_sr.pdf)

⁸⁰ Ova priča kako je suprotna strana sve potkupila, upotrebljava se onda kada je spor izgubljen, kao opravdanje za sopstveni neuspeh. Teško da će neko (naročito ako je stvarno nedovoljno stručan) i samom sebi, a pogotovu svom klijentu to priznati i reći „izgubili smo jer sam ja pogrešio“. Zato je uvek bolje reći „izgubili smo zato jer je sudija bio korumpiran“. Kao što se to događa i u sportu, kada je tradicionalno, sudija uvek kriv.

„dugo može da traje“. Vest koja traje, koja izaziva znatniju pažnju javnosti često je ona koja je negativna, o tome kako je neko nešto ukrao, neko nekoga prevario ili korumpirao.

U takvoj situaciji nema i ne može biti poverenja u sudiju, tog „nepriistrasnog trećeg“,⁸¹ jer „nepriistrasnog trećeg“ na ovdašnjim balkanskim prostorima, u ovdašnjoj istoriji, teško da je ikada mnogo i bilo. Upravo po svemu suprotno onome što je karakteristično za Veliku Britaniju, na primer, koja se smatra kolevkom demokratije i „vladavine prava“, a čije se sudstvo od 1702. godine pa do današnjih dana smatra uzorom nezavisnosti. I, iako bi se sa puno razloga i argumenata to i takvo englesko pravosuđe i onda i danas moglo po mnogo čemu kritikovati, jer je broj crnaca, pa i žena u njemu skoro zanemarljiv, jer su u najvećem broju sudije oni koji su završili najprestižnije i najskuplje škole (uglavnom Oksford ili Kembridž), ljudi koji sudije postaju u proseku tek u pedesetoj godini života, pa su i po svojoj rasnoj, i po svojoj klasnoj, i po svojoj starosnoj strukturi i poziciji oni koji *a priori* podržavaju konzervativne, etablirane vrednosne sisteme, skoro da niko nikada u tih poslednjih 300 godina nije postavljao pitanje poverenja u to i takvo sudstvo, još manje pitanje njegove eventualne korumpiranosti, a ponajmanje se postavljalo pitanje eventualne lustracije u sudstvu, kada se promeni trenutna vlast.⁸² A vlast, tj. vlade (kabineti) su se menjali i više i brže nego kod nas.

Iako je u procesu imenovanja engleskih sudija, uloga vlade i vladinih službenika (dakle ne nekog posebnog nezavisnog tela) od presudnog značaja, u Britaniji nikome nikada nije padalo na pamet da na bilo koji način prokomentariše neku konkretnu sudsku odluku uz zajedljiv komentar da ju je doneo neki „Mejdžorov“, „Tačerkin“ ili „Braunov“ sudija. Jednostavno, radi se o pitanjima političke i svake druge kulture, koja podrazumeva da se vlade, činovnici i ministri smenjuju, ali da se pri tome ne sme dirati u neke stvari, pre svega ne u sudije. Ili, na primer, u SAD – tamo i sudije i tužioce (federalne) direktno postavlja i imenuje predsednik, ali nikada nikome (osim možda sasvim marginalnih izuzetaka) nije ni palo na pamet da uz, eventualnu konstataciju „Bušov“, ili „Klintonov“ sudija doda bilo šta drugo zajedljivo što bi

⁸¹ O sudiji kao o „nepriistrasnom trećem“ kojem se odmah u početku, i pre nego što suđenje uopšte počne, mora verovati da bi suđenje moglo da se sprovede i da bi sistem funkcionisao, govori i čuveni britanski konstitucionalista Albert Dicey. (Albert V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London, MacMillan&Co. Ltd. New York St. Martin's Press, 1960.)

⁸² Zorica Mršević, „Organizacija redovnih sudova i položaj sudija u Engleskoj“, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, br. 3–4/90.

direktno impliciralo nekakvu lustraciju, a još manje priču o korumpiranosti čitavog sistema.⁸³

Pitanje demokratije i onoga što nazivamo „vladavina prava“ direktno se naslanja na probleme tradicije jedne sredine, koja nužno zahteva kulturu i toleranciju.⁸⁴ U pitanju je u suštini sistem međusobnog poverenja. Jer, kako ćemo mi uopšte verovati u bilo šta i u bilo koga ako stalno i iznova, kad god smo nezadovoljni nečim, nečijom odlukom, tvrdimo da je sve korumpirano i stalno pretimo lustracijama i reizborima. Kako li će tek izgledati autoritet srpskog sudstva i da li će i koliko ono zaista moći da se bori protiv korupcije, nakon, što smo u tiražnim novinama, a iz usta najviših sudskih zvaničnika i političara čuli da su se neke sudije bavile „vračanjima“, a neke čak i prostitucijom. Ko više može da veruje takvim sudijama i ko više može da veruje u priču tipa: „to je tako bilo do juče, a od danas, nakon reizbora, više nije tako.“

No, ovde treba istaći još jednu stvar – pitanje nepoverenja u pravosuđe nije nešto što je karakteristično samo za Srbiju i srpske prilike, niti pak samo za već pominjanu Mađarsku, odnosno zemlje u tranziciji. U tom smislu ovde treba govoriti i o tzv. Bangalorskim principima⁸⁵ i o tzv. Grupi za integritet pravosuđa, međunarodnoj grupi, koju su činili predstavnici sudstva.⁸⁶ Reč je o šest Bangalorskih principa:⁸⁷ nezavisnost, nepristrasnost, integritet, primere-

⁸³ O sistemima izbora, imenovanja tužilaca, na primer, (ali i sudija) u zemljama kao što su Britanija, Kanada ili SAD, ali i drugih zemalja, videti i u knjizi J. Ćirića, A. Knežević-Bojović, R. Sepija i M. Reljanovića, *Javni tužioci i njihova uloga u uspostavljanju vladavine prava*, Beograd 2006.

⁸⁴ Franz Neuman, *Demokratska i autoritarna država*, (prevod sa nemačkog), Zagreb 1980, str. 32–33.

⁸⁵ Na jednom kolokvijumu sudija, koji se održao 1988. godine u indijskom gradu Bangaloru, a na temu „Primene normi međunarodnog prava ljudskih prava u domaće zakonodavstvo“, najpre su formulisani osnovni principi sudijske nezavisnosti, koji su kasnije poslužili Grupi za integritet pravosuđa da ih dalje razrađuje u čitav sistem antikorupcijske strategije i strategije izgradnje vladavine prava. (o tome na sajtu www.chr.up.ac.za/hr_docs/african/docs/other/cwn1.doc)

⁸⁶ Grupa je formirana 2000. godine i sačinjavali su je sudije iz osam afričkih i azijskih zemalja common law sistema. Oni su tada počeli da deluju pod patronatom globalnog programa protiv korupcije (“Global Programme Against Corruption”) koji opet deluje u okviru organizacije UNODOC iz Beča (United Nations Office of Drugs Control and Crime Prevention). Te godine ponovo su potvrđeni Bangalorski principi, kasnije modifikovani u Hagu 2001. godine, a 2003. godine, od strane UN Commission on Human Rights, uključeni u rezoluciju 2003/43. (www.baselgovernance.org/fileadmin/docs/pdfs/Publications/GCR_Chapter_3_final.pdf) Bangalorski principi takođe su postali i deo Human Rights Resolution 2005/33 – Independence and Impartiality of the Judiciary, Jurors and Assessors and the Independence of lawyers.

⁸⁷ *Korupcija i ljudska prava: uspostavljanje veze*, (prevod sa engleskog), Fond za otvoreno društvo, Beograd, 2010. str.36

nost, jednakost i sposobnost, tj. revnost. *Nezavisnost* znači da će sudija obavljati sudijsku funkciju nezavisno i na osnovu sudijine ocene činjenica, a u skladu sa tumačenjem prava, slobodno od bilo kakvih direktnih spoljnih uticaja, podsticaja, pritisaka, pretnji ili mešanja od bilo koga, ili iz bilo kog razloga. *Nepristrasnost* znači da će sudija vršiti svoju dužnost bez favorizovanja, predubeđenja ili predrasuda. *Integritet* znači da će sudija obezbediti da njegovo ili njeno ponašanje bude besprekorno u očima razumnog posmatrača. *Primerenost* znači da će sudija izbegavati neprimereno ponašanje, kao i utisak neprimerenosti u svim sudijskim aktivnostima. *Jednakost* znači da će sudija razumeti i biti svestan razlika u društvu i specifičnosti koje proizlaze iz raznih izvora, uključujući i razlike na osnovu rase, boje kože, pola, religije, nacionalnog porekla, kastinske pripadnosti, fizičkog nedostatka, starosti, bračnog stanja, seksualne orijentacije, društvenog i ekonomskog statusa i drugih sličnih razloga („irelevantni razlozi“) Sudija neće, u obavljanju sudijske dužnosti, izričito ili konkludentno manifestovati predubeđenje ili predrasudu prema bilo kom licu ili grupi na osnovu irelevantnih razloga. *Sposobnost i revnost* znači da sudijine sudske obaveze imaju prvenstvo nad drugim aktivnostima.

Jedno od prvih i osnovnih pitanja koja bi se ovde mogla postaviti, jeste i pitanje: šta same sudije mogu da učine u izgradnji integriteta i jačanju poverenja javnosti? U već citiranom OEBS-ovom nalazu (mišljenju)⁸⁸ govori se i o tome da bi trebalo uvesti inspekcije sudova na slučajnoj osnovi, koje bi vršila odgovarajuća Komisija za sprečavanje korupcije. Odnosno, ističe se i to da bi na periodičnoj osnovi trebalo sprovoditi nezavisna istraživanja, kako bi se stekao bolji uvid u stanje stvari. Govori se takođe i o uključivanju građanskog društva u rad i delatnost pravosuđa i pravosudnih organa, odnosno o približavanju pravosuđa i civilnog sektora, kao i o unapređivanju kontakata između izvršne, tj. zakonodavne vlasti i sudske vlasti.

Međutim, ovde se mora reći da sve ovo, kao i svi „Bangalorski principi“ na neki način deluju kao puka političko-demagoška proklamacija i spisak lepih želja, iako se uistinu ni za jedan od ovih principa ne može reći da je netačan i neosnovan, naprotiv, samo sudija koji je nezavistan, nepristrastan, koji ima svoj integritet, koji se ponaša primereno, koji poštuje jednakost ljudi i koji je savestan i revnostan, može biti sinonim i za autoritet sudstva i za nešto što bismo mogli nazvati „antikorupcija“.

No, sasvim je drugo pitanje da li se i u kojoj meri sve to može ostvariti u životnoj praksi i koliko je sve to samo jedan ideal kojem se teži. Ono što je u stvari ovde, za čitavu našu priču o borbi protiv korupcije, najvažnije, jeste

⁸⁸ www.osce.org/publications/eea/2004/05/12211_85_sr.pdf

sledeće – nepoverenje u sudstvo i percepcija korupcije postoji i u mnogim drugim državama, kao nešto što je pratilac „tranzicije“, pa i ne samo toga. S druge strane, postoji i odgovor na to nepoverenje, odgovor u vidu Grupe za integritet pravosuđa i Bangalorskih principa. Jedno je u svakom slučaju veoma značajno: na autoritetu i integritetu sudstva se mora insistirati, jer je to od ključnog značaja za borbu protiv korupcije i za uspostavljanje pravosuđa. Nama, u vezi sa tim, na kraju ostaje samo zapitanost: da li će i koliko će autoritet i integritet sudstva u Srbiji biti smanjen, nakon svih reizbora, kao i priča o vračarama i prostitutkama? Jednostavno, korupcija je neuhvatljiv, nesamerljiv fenomen, fenomen koji se ne sastoji samo u tome da neko nekome u džep ugura „plavi koverat“. Korupcija se ogleda i u sveopštoj krizi morala i krizi autoriteta i poverenja u najvažnije društvene institucije. Zbog toga smo mi ovde i odvojili prostor za priču o (ne)poverenju u pravosuđe, a u sklopu opšte priče o korupciji. Odnosno u sklopu opšte priče o tranziciji, o tranziciji kao promeni, promeni ne samo određenih pravnih formi, već i moralne suštine i sadržine u svakodnevnim životima građana.

VI. KORUPCIJA I TRANZICIJA

Izraz „tranzicija“ je veoma aktuelan i popularan u bivšim socijalističkim zemljama, pa i kod nas, iako se ne može baš tačno odrediti šta taj pojam označava. Moglo bi se u tom smislu konstatovati i to da se Srbija u čitavoj svojoj dvestogodišnjoj novovekovnoj istoriji nalazi u jednoj većitoj, stalnoj tranziciji. Ovo bi svakako bila duhovita, ali u jednom određenom smislu i tačna konstatacija, o stalnosti promena kroz koje srpsko društvo i srpski građani prolaze.

Konkretno, u ekonomskom smislu, tranzicija prvenstveno znači privatizaciju, te ako pođemo od jedne od opšteusvojenih definicija korupcije da je to iskorišćavanje opštih društvenih vrednosti i interesa u lične svrhe i za ličnu korist, onda se s pravom postavlja pitanje, nije li sam proces privatizacije po definiciji jednak korupciji. Ali, ne samo u tom smislu što u procesima privatizacije dolazi do, kako su nam dosadašnja iskustva pokazala, nekih vrlo problematičnih manipulacija i špekulacija,⁸⁹ već prvenstveno zato što sam proces privatizacije jeste jednak onome što korupcija po definiciji jeste. Praktično, ono što je, do juče bilo opšte, zajedničko, društveno, od danas postaje „samo moje“. Te promene znače i podrazumevaju, između ostalog, i promene u moralnim vrednostima, tj. kodeksu ponašanja, prvenstveno mladih, ali i ne samo njih, te privatizacija, odnosno tranzicija znači i podrazumeva, ne samo promenu vlasničkog svojstva i odnosa, nego i promenu u načinima razmišljanja i promenu prihvaćenih moralnih vrednosti.

Imajući sve to u vidu, možda samo kao ilustraciju treba ovde navesti i nekoliko empirijskih istraživanja, koja potvrđuju da je došlo do promene moralnih vrednosti u svesti naročito mlade generacije.

Tako, na primer, rezultati jednog takvog istraživanja vrednosne orijentacije mladih ljudi, srednjoškolaca u Srbiji, govore da čak 94 odsto mladih ljudi smatra kao vrlo privlačan jedan krajnje utilitaristički i individualistički pristup životnoj stvarnosti. Ispitanicima je bilo ponuđeno osam različitih životnih stilova, uz pitanje koji od tih stilova oni preferiraju. Ubedljivo je pobedio sledeći opis društvene situacije, životnog stila i imaginarnog društvenog junaka: „*Baviti se nekim dobro plaćenim poslom koji će mi doneti puno para i potpunu materijalnu sigurnost. Obezbediti sebi bogat i udoban život*“. Sve ostale ponuđene vrednosti koje su se ticale bilo religijske orijentacije, bilo prometejskog aktivi-

⁸⁹ Danilo Šuković, „Korupcija u privatizaciji privrede Srbije“, u zborniku radova *Borba protiv korupcije u Srbiji*, Beograd 2006, str. 117–128.

zma, bilo altruističkog angažmana, ili bilo koje druge aktivnosti koja ne bi bila dovoljno materijalističko-hedonistička, ostajale su u izrazitoj manjini.⁹⁰

Ovde se međutim, može govoriti i o negativnom uticaju medija na razvijanje takvog materijalističko-hedonističkog pogleda na svet i životne stilove. I sasvim letimičan, a pogotovu nešto dublji analitički pristup pisanju i izveštavanju medija, kako krajem prošlog, tako i u prvim godinama novog milenijuma, pokazuje da su mediji veoma mnogo doprineli stvaranju novog tipa društvenog junaka, poželjnog obrasca uspešnog čoveka. Elektronski mediji, pokazala su neka istraživanja, postali su značajan faktor u pogledu unifikacije mladih ljudi, njihovog ponašanja, u pogledu njihovih stavova, očekivanja, vrednosti, a kao jedan od rezultata te unifikacije, neki drugi faktori, a pre svega porodica, škola, mesto življenja, postali su manje značajni.⁹¹

Kod najmlađih ispitanika prisutna je sklonost materijalističko-hedonističkim vrednosnim orijentacijama, sklonost izlaganju rizicima, potreba za društvenom moći i popularnošću.⁹²

I u nekim drugim istraživanjima vrednosnih orijentacija mladih, pokazuju se slični rezultati. Tako, na primer, u jednom članku Snežane Joksimović analiziraju se razlike u istraživanju vrednosnih orijentacija mladih, istraživanju koje je sprovedeno 1994. i 2000. godine. Primetne su promene u povećanoj težnji ka sticanju materijalnih dobara i hedonizmu, dok je manja prihvaćenost prosocijalnih vrednosti.⁹³ Ista autorka u svom drugom tekstu – istraživanju, ističe i sledeće: učenici su manje spremni da brinu o drugim pojedincima i njihovoj dobrobiti, a najmanje ih privlači zalaganje za ostvarivanje društveno važnih ideala i ciljeva. Ukoliko su učenici stariji, utoliko ih više privlači hedonistički način života.⁹⁴

⁹⁰ Istraživanje je sprovedeno od strane beogradskog Centra za proučavanje alternativa i obavljeno je 2003. godine, a reč je o knjizi „Mladi zagubljeni u tranziciji“, rad Z. Šrama, „Vrednost i devijantno ponašanje mladih“ Dostupno na internet adresi: www.karaburma.info/akcija/biblioteka/drustvo/mladi_zagubljeni_u_tranziciji 12. novembar 2008.

⁹¹ *Ibid.*

⁹² O. Pavičević, *Negativni društveni junak*, neobjavljena doktorska teza, odbranjena na Fakultetu političkih nauka u Beogradu, aprila 2008. Autorka u svojoj tezi pokazuje kako se, između ostalog i putem medijske promocije, stvorio novi tip „negativnog društvenog junaka“, koji služi za ugled i primer drugima, naročito mladima i kako je taj tip novog, negativnog društvenog junaka i duh novog vremena uticao na jačanje kriminalnog ponašanja među mladima.

⁹³ S. Joksimović, „Struktura i korelati vrednosnih orijentacija srednjoškolskih učenika“, *Zbornik Instituta za pedagoška istraživanja*, 2001, str. 112.

⁹⁴ S. Joksimović, „Odnos učenika prema pojedinim načinima života kao pokazatelj njihovih vrednosti i orijentacija“, *Psihologija*, br.1–2/1992, str. 32.

U istraživanju drugog istraživača, takođe se tvrdi slično. Traženo je od ispitanika da od pet ponuđenih vrednosti, a to su „samostalnost“; „lično usavršavanje“; „sigurnost“; „saradnja sa drugima“ i „prijatnost“, odaberu tri, za njih najvažnije vrednosti i da ih rangiraju na prvo, drugo ili treće mesto. „Sigurnost“ je bila ubedljivo na prvom mestu sa 60,3 odsto, a odmah iza nje „prijatnost“ sa visokih 47,4 odsto. Zatim slede „lično usavršavanje“ sa 40,7 odsto, pa „samostalnost“ sa 24,2 odsto i sasvim na kraju „saradnja sa drugima“ sa 19,0 odsto. I ovi rezultati govore o znatnoj materijalističko-hedonističkoj orijentacije srpske omladine,⁹⁵ odnosno o jednoj krajnje individualističkoj orijentaciji prosečnog srpskog omladinca, naročito kada se uzme u obzir to da je „saradnja“ (sa drugima) koja je prvenstveno prosocijalna, kolektivistička vrednost i orijentacija, na izrazit način stavljena na poslednje mesto. Prosečnom mladom čoveku u Srbiji znatno je važnije da lično (u materijalnom i svakom drugom smislu) bude siguran i da mu bude prijatno, nego to kako će, na kakav način, koliko uspešno sarađivati sa drugima i eventualno im pomagati.⁹⁶

I Dragomir Pantić govori o promenama u vrednosnim orijentacijama mladih u Srbiji, s tim što on tu pojavu većeg orijentisanja ka individualističkim vrednostima u odnosu na kolektivističke vrednosti, kolektivistički pristup društvenim vrednostima, tretira u jednom, manje ili više pozitivnom smislu, kao pokazatelj jačanja najvažnijih preduslova za uspostavljanje demokratije zapadnog tipa u srpskom društvu.⁹⁷ No nevezano sa tim da li jačanje individualizma na račun kolektivizma posmatramo u pozitivnom svetlu kao bitan preduslov za uspostavljanje zapadnih vrednosti i zapadnog stila demokratije, gotovo svi istraživači u Srbiji se slažu da je u poslednjih dvadeset godina došlo do promena u vrednosnim orijentacijama mladih ljudi, tj. do jačeg individualističkog pristupa temeljnim društvenim vrednostima, na račun ranije dominantnog kolektivističkog pristupa. Neki istraživači kazuju da se tu radi o „duhu vremena“, koji pogoduje direktnom širenju korupcije, ali i proširenju percepcije korupcije, pa onda po sistemu „kad mogu i kad to rade svi drugi, što ne bih to radio i ja.“⁹⁸

⁹⁵ Naročito ako se i kada se ima u vidu da se i „sigurnost“ kao takva, doživljava pre svega u izrazito materijalističkom smislu.

⁹⁶ O (samo)žrtvovanju za druge i za pomoć drugima da i ne govorimo.

⁹⁷ D. Pantić, „Promene vrednosti i razvoj demokratije u zemljama tranzicije“, u zborniku radova *Procesi demokratizacije u zemljama tranzicije*, Institut društvenih nauka, Beograd 2000, str. 98.

⁹⁸ S. Mihajlović; „Poreklo i priroda korupcije – pobeđe Mamona i Levijatana“ u zborniku radova *Pomeramo granice*, Institut društvenih nauka, Beograd 2007, str. 317.

O krizi morala, naročito kod mladih generacija, govore mnogi, pa tako i Ivan Šijaković, ističući da ta kriza traje dvadesetak godina, da je uticaj medija na tu krizu i razvoj nove moralnosti kod mladih ljudi od presudnog, negativnog značaja.⁹⁹

Međutim, kada danas govorimo o krizi morala, u širem smislu možemo govoriti i o negativnom uticaju neoliberalizma, neoliberalističkog koncepta kapitalizma uopšte na moralne probleme današnjice.¹⁰⁰ U stvari, suština čitavog kapitalizma, a naročito neoliberalističkog koncepta kapitalizma u kojem je tržište jedini regulator svega, jeste u sebičnosti. Mnogi zagovornici i branioци koncepta neoliberalističkog kapitalizma govore o sebičnosti kao vrlini, kao pozitivnoj moralnoj vrednosti i idealu.¹⁰¹ Jer, upravo zato što su sebični i rade samo u svom sopstvenom interesu, a ne u interesu nekih drugih, društva u celini, (kao što je to slučaj u socijalizmu), ljudi i pojedinačno i kao društvo u globalu, uvek žele više, streme boljem i ostvaruju napredak i dobre rezultate. Sebičnost i svoj sopstveni, individualni interes je ono što ljude nagoni da rade i proizvode sve više, da ostvaruju sve veći napredak u svim oblastima. Međutim, možda upravo sa pojavom tzv. svetske ekonomske krize, takve etičke koncepcije i razmišljanja bivaju ipak dovedeni u pitanje. Mnogi, a među njima i čuveni ekonomista Džozef Štiglic, danas su spremni da aktuelnu svetsku ekonomsku krizu sagledavaju upravo kao poraz „neoliberalnog tržišnog fundamentalizma“.¹⁰² Ovo ne samo u ekonomskom, već i u opštedruštvenom, pre svega moralnom smislu.¹⁰³

Za neoliberalizam je karakteristično da su samo tržište, profit, materijalni interes, jedine stvari koje upravljaju društvenim odnosima, a moral i moralni principi, kao deo ideologije, moraju se nalaziti sasvim u drugom planu. Jer, ako u tržišni neoliberalistički kapitalizam uključimo i pitanja morala, mi onda u ekonomiju uvodimo ideologiju, a od toga pa do socijalističke dirigovane

⁹⁹ www.sijakovic.com/03/mladi+moral/ 19. februar 2009.

¹⁰⁰ E. S.Herman, „Neoliberalism and Bottom-line Morality – Notes oh Greenspan, Rubin and the Party of Davos“ – dostupno na internet adresi www.zmag.org/zmag/viewArticle/19835 10. februar 2009.

¹⁰¹ A. Rand, *Vrlina sebičnosti*, Stilos, Novi Sad 1993, str. 18.

¹⁰² D.Miljanić, „Poraz neoliberalnog tržišnog fundamentalizma“ – dostupno na internet adresi www.danas.rs/dodaci/vikend/poraz_neoliberalnog_trzisnog_fundamentalizma.26html?news_id=148201, 7. februar 2009.

¹⁰³ Uostalom, pojava masovnih, ogromnih prevara sa piramidalnom štednjom baš u SAD, govori da je upravo neoliberalistički juriš na profit i laku i brzu zaradu (a svaka zarada na berzanskim špekulacijama, koja je inače ideal prosečnog čoveka u neoliberalnom kapitalizmu, jeste uvek, bar pomalo problematična sa moralne tačke gledišta) takva pojava je u priličnoj meri uzdrmla Veberovski mit o kapitalizmu i protestantizmu. Vid. M. Veber, *Protestantska etika i duh kapitalizma*, Prosveta, Beograd 1981, str. 124.

privrede, samo je jedan korak.¹⁰⁴ Međutim, sa druge strane je ipak jasno da društveni odnosi u kojima na mesto morala dolazi samo i jedino čist profit, društveni odnosi u kojima se na novčanicama (dolarskim) nalazi maksima „In God We Trust“, u kojima dakle novac i formalno, a pre svega suštinski, postaje božanstvo i vrhovno merilo svih vrednosti,¹⁰⁵ jasno je da pre ili kasnije ti društveni odnosi moraju biti iskvareni – korumpirani. Iako mnogi analitičari govore da je korupcija u istočnoevropskim zemljama deo komunističkog nasleđa i tradicije,¹⁰⁶ u jednom određenom smislu to ipak nije baš sasvim tačno. Odnosno tačno je to da korupcija do naročitog izražaja dolazi onda kada dolazi do smene moralnih vrednosti, odnosno do smene društveno-moralnih ideala i paradigmi. Do juče, to su bili društveni, kolektivistički ciljevi i ideali, a danas, to su individualistički, sebični, lični, hedonistički ciljevi, vrednosti i ideali. Možda je u stvari najveća „greška“ i „krivica“ komunizma (i socijalizma) u tome što je nasilno potiskivao individualizam i bazične ljudske instinkte, pa tako i sebičnost, što je dovelo do toga da, kada se breše i zapreke takvom nasilnom gušenju individualizma uklone, tada u prvi plan, izbije sasvim druga krajnost, mračna strana ljudske ličnosti, tj. sebičnost i individualizam, ali sebičnost i individualizam u ogoljenom obliku i meri kada oni nemaju više nikakvih pozitivnih socijalnih konotacija.

Imajući sve ovo u vidu, moramo pomenuti i one kriminologe, istraživače, koji govore o tome da vrlo jako i izrazito dominiranje individualističkog moralnog pogleda na svet i njegova predominacija u odnosu na kolektivistički pristup moralnim vrednostima veoma pogoduju nastajanju, makar početnih oblika kriminalnih ponašanja. Takođe se ističe i to da stranci koji dolaze u Srbiju ne retko bivaju iznenađeni činjenicom kako i koliko se individualno stavlja na prvo mesto, ispred opšteg, zajedničkog, kolektivnog.¹⁰⁷ U Srbiji se često smatra i tumači da je upravo (ničim ograničeni) individualizam najdominantnija karakteristika zapadnih društava. Naravno da nije potrebno posebno

¹⁰⁴ A. Rand, str. 172.

¹⁰⁵ Primer sa knjižarom „Geca Kon“, oko kojeg se digla velika medijska prašina, ovo na neki način potvrđuje. Ako sve prepustimo samo tržištu, onda ćemo od „Gece Kona“ napraviti čevabdžinicu, od Narodnog muzeja kockarnicu, a od Narodnog pozorišta „Grand paradu“. Zaista, šta će nam opera i balet ako od „Grand parade“ može da živi mnogo više ljudi. Kultura nam uopšte nije potrebna ako se ne može tržišno valorizovati, jer da se prisetimo Engelsa i onoga što je on govorio na Marksovom grobu o tome da ljudi moraju prvo jesti... Izgleda da se neki, naročito kod nas, još uvek rado sećaju ovih često citiranih reči.

¹⁰⁶ *Monitoring the EU Accession Proces; Corruption and Anti-Corruption Policy*, Open Society Institute; Budapest 2002, 16.

¹⁰⁷ Đ. Ignjatović, „Prevenција kriminaliteta kao svrha krivičnog zakonodavstva“; u zborniku radova, *Kazneno zakonodavstvo i prevenција kriminaliteta*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2008, 12

isticati koliko to sve pogodno utiče na pojedine oblike kriminaliteta, čini se naročito kada je u pitanju korupcija.

Sve u svemu, pobjeda pohlepe i zgrtanja materijalnih i materijalističkih vrednosti dominantni su među mladima u Srbiji s kraja prošlog i na početku ovog veka.¹⁰⁸ Ovo je istovremeno tesno povezano i sa rastućom percepcijom korupcije svuda i na svakom mestu, odnosno sa uverenjem da je svaka institucija, manje ili više korumpirana, odnosno da može biti korumpirana.¹⁰⁹ Iako naravno te predstave i percepcije uglavnom jesu preterane, one svakako imaju negativnog uticaja na već pominjani opšti duh vremena, koji na prvo mesto stavlja materijalističko iznad svega ostalog, odnosno na to da korupcije na kraju uistinu i bude više. Jer čini se da nije sasvim netačno ako se kaže da preterani govor o korupciji nužno dovodi do porasta same korupcije.¹¹⁰ Ili drugim rečima, ako svi (većina) naročito mladih, govori i smatra da je sve i da je svako (može biti) korumpiran(o), tj. može biti kupljen, onda to svakako mora imati posledice na planu jačanja koruptivnih pritisaka i izazova. Ili, pojednostavljeno rečeno, ako „duh vremena“ kaže da sve i svako može biti korumpiran, onda će nužno rasti i broj onih koji će pokušavati da nekoga korumpiraju.

No, možda bi u svetlu čisto pravničkih razmišljanja, bilo uputno i umesno sagledati šta su i koliko države slične našoj, učinile u vremenskom periodu njihove tranzicije, koja se kod njih završila negde oko 2002. godine. Reč je o Bugarskoj, Mađarskoj, Češkoj i Estoniji, za koje nam se čini da njihovo iskustvo može biti i indikativno i paradigmatično i za nas same.

BUGARSKA – Kada je reč o institucijama i zakonodavstvu Bugarske, u izveštaju se najpre ističe da je Bugarska učinila značajan napredak u približavanju svog nacionalnog antikorupcijskog zakonodavstva zahtevima međunarodnih antikorupcijskih instrumenata, iako se takođe konstatuje da je do pune kompatibilnosti sa međunarodnim zahtevima neophodno izvršiti još nekoliko promena. U oblasti sukoba interesa u Bugarskoj je regulativa minimalna.¹¹¹ Državna finansijska kontrola je pretrpela značajne reforme u poslednjih nekoliko godina, pre svega uvođenjem Državne oditorske agencije, (*National Audit Office* – NAO) mada se mora reći da su rezultati rada NAO-a minimalni.

¹⁰⁸ S. Mihajlović, 225.

¹⁰⁹ M. Vasović, „Predstave o korupciji 2001-2006: efekat politizacije“ Sociološki pregleđ 2/2007, 129..

¹¹⁰ N. Nenadić, 115.

¹¹¹ Ovo se odnosi, na drugu polovinu 2002. godine, kada je pisan izveštaj u već pominjanoj knjizi budimpeštanskog Instituta za otvoreno društvo – *Monitoring the EU Accession Proces; Corruption and Anti-Corruption Policy*, Open Society Institute; Budapest 2002.

Uvedena je i institucija državne interne finansijske kontrole. Napredak je učinjen uvođenjem institucije Ombudsmana u bugarsko zakonodavstvo.

Državna nacionalna revizorska – oditorska agencija (NAO) podnosi izveštaj Parlamentu i prema mišljenju bugarskih zvaničnika NAO je jedna od najmanje korumpiranih institucija. NAO vrši kontrolu raspolaganja državnim budžetom i vanbudžetskim fondovima (Fond državnog socijalnog osiguranja; Fond nacionalnog zdravstvenog osiguranja) vrši kontrolu upravljanja državnim dugovanjima; vrši kontrolu finansijskog stanja lokalnih organa vlasti; vrši kontrolu finansijskog poslovanja političkih partija i dr. Predsednika i deset članova NAO-a, bira Parlament na period od devet godina, s tim da oni mogu biti smenjeni sa te funkcije: na sopstveni pismeni zahtev; u slučaju nesposobnosti za obavljanje te dužnosti duže od šest meseci; u slučaju da budu osuđeni za neko krivično delo; u slučaju sudski izrečene zabrane obavljanja službene dužnosti; u slučaju inkopatibilnosti članstva u NAO-u sa drugom funkcijom na koju je u međuvremenu izabran i u slučaju smrti. U Bugarskoj ne postoji specijalna antikorupcijska agencija, sa jednim izuzetkom, a to je Nacionalni savet za borbu protiv organizovanog kriminala pri Ministarstvu unutrašnjih poslova. Ni tužilaštva, ni sudovi nemaju specijalizovane jedinice za borbu protiv korupcije.

Kada je reč o pravosuđu u Bugarskoj, i strani posmatrači i najšire javno mnjenje smatraju da je bugarsko pravosuđe izuzetno korumpirano. Problemi se javljaju u vezi sa pravosudnim finansijskim fondovima, smatra se da je procedura vrlo spora, da postoji nedostatak kvalifikovanog kadra, da je nedovoljna kompjuterizovanost sudova, kao i needukovanost ljudi.

Uprkos tome što na osnovu percepcije korupcije ne bi trebalo donositi neke važne zaključke, čini se da bi ovde ipak bilo vrlo uputno, odnosno makar ilustrativno, prezentovati dva istraživanja o percepciji korupcije u Bugarskoj.¹¹² Na pitanje koliko su korumpirani pojedini društveni činioci i segmenti, građani Bugarske odgovaraju: najpre carinski službenici, pa zatim: advokati/ tužioci/ sudije/ poreznici/ policijski istražitelji/ službenici u ministarstvima/ itd. Najmanje su, po tom istraživanju, po mišljenju bugarskog javnog mnjenja korumpirani: predstavnici nevladinih organizacija/ novinari/ učitelji.¹¹³ Na pitanje kojoj kategoriji društvenih funkcionera ste morali da date mito, odgovori su sledeći:¹¹⁴ carinici/ lekari/ policijski službenici/ univerzitet-ski profesori/ sudska administracija/ sudije. Ono što je međutim posebno za-

¹¹² Monitoring the EU Accession Proces: Corruption and Anti-corruption Policy, Open Society Institute, Budapest 2002. – table 3, pp 88; table 4 pp.89.

¹¹³ Tabela 3. na strani 88. pomenute knjige.

¹¹⁴ Tabela 4. na strani 89.

nimljivo, jeste da se mišljenje, percepcija bugarskog javnog mnjenja o stanju korumpiranosti bitno menjalo na gore, kako pokazuju prezentirani podaci, u periodu od 1999. do 2002. godine. Dakle, umesto da situacija biva sve bolja i bolja, bivala je, po mišljenju bugarskog javnog mnjenja, sve gora i gora. Ili je možda u pitanju razočaranje građana, koji su očekivali brže i bolje rezultate na planu antikoruptivne akcije u Bugarskoj. U svakom slučaju, rezultati koje smo ovde samo uzgred pomenuli, mogli bi biti predmet posebnih i detaljnijih analiza.

Kada je reč o korupciji u Bugarskoj, treba reći pre svega to da prijem, tj. ulazak Bugarske u EU uopšte nije doveo do toga se stepen korupcije smanji. Sve je to dovelo do razočaranja u EU, u stvari dovelo je u pitanje dalje proširenje EU. Smatra se da Brisel mora biti ozbiljniji, odnosno da se ne sme više verovati na „časnu reč“, a što treba shvatiti pre svega kao upozorenje koje se odnosi na Hrvatsku, ali i na Srbiju, Albaniju i Tursku.¹¹⁵

ČEŠKA REPUBLIKA – Kada je o Češkoj Republici reč, generalna ocena je da je češko zakonodavstvo u velikoj meri u skladu sa zahtevima međunarodnih konvencija. Opšti zakon o sukobu interesa i Deklaracija o prijavi prihoda visokih činovnika – funkcionera postoje, ali njihova sadržina i primena u praksi nisu sasvim adekvatne. Okviri za državnu finansijsku kontrolu i reviziju nisu sasvim adekvatni iako je najnovije zakonodavstvo uspostavilo polazne osnove za izgradnju celovitog sistema.¹¹⁶

Glavna češka antikorupcijska agencija Odeljenje za otkrivanje korupcije i ozbiljnijeg ekonomskog kriminala (*Department for Revealing Corruption and Serious Economic Criminality*) odigrala je vrlo važnu ulogu u brojnim istragama, iako nezavisnost tog odeljenja od političkih uticaja nije sasvim obezbeđena. Od 1999. godine, osnovana su specijalna odeljenja tužilaštava i sudova za borbu protiv korupcije.

Godine 1992. donet je Zakon o merama za zaštitu javnih interesa i nepojivosti funkcija. Prema tom zakonu, javni funkcioneri ne mogu sklapati sa državom nikakve komercijalne ugovore. Članovi vlade i načelnici upravnih organa ne mogu se baviti nikakvim biznisom, niti smeju da budu članovi upravnih organa nekih drugih kompanija. Javni funkcioneri takođe moraju prijaviti položaj i funkciju svojih najbližih članova porodice (žena/muž; deca; brat/sestra) Svaki je javni funkcioner dužan da do juna sledeće godine

¹¹⁵ www.csmonitor.com/World/2008/1231/p06s04.html

¹¹⁶ *Monitoring the EU Accession Proces; Corruption and Anti-Corruption Policy*, Open Society Institute; Budapest 2002.

podnese na uvid javnosti sva svoja primanja iz prethodne godine, kao i svu nepokretnu imovinu koju su oni ili njihova žena/muž stekli u prethodnoj godini.

Godine 1993. uvedena je Vrhovna revizorska kancelarija (SAO – *Supreme Audit Office*). Predsednika i potpredsednika SAO-a predlaže predsednik Republike i njihov izbor potvrđuje Parlament na period od devet godina, dok se ostalih 13 članova biraju po obrnutom procesu – predlaže Parlament, izbor potvrđuje predsednik Republike i biraju se doživotno, s tim što sa tog mesta mogu biti smenjeni samo u slučaju krivične osude. Vrhovna revizorska kancelarija (SAO) nadgleda sve državne budžetske i parabudžetske račune i svaka tri meseca podnosi izveštaj Vladi.

Što se tiče antikorupcijskih agencija, 1991. godine je ustanovljeno Odeljenje za suzbijanje korupcije i ozbiljnog ekonomskog kriminaliteta. Ono sprovodi preliminarne istrage. Zaposleno je oko 130 ljudi, raspoređenih u celoj Češkoj, koji imaju ista ovlašćenja kao i kriminalistička policija. To odeljenje je imalo vrlo značajnu ulogu u osudi načelnika – predsednika agencije za vaučersku privatizaciju – 1994. godine. U julu 1996. godine je pri Ministarstvu finansija formirano finansijsko analitičko odeljenje zaduženo za praćenje sumnjivih finansijskih transakcija.

Ombudsman je ustanovljen 1999. godine, a decembra 2000. izabran je prvi ombudsman. Ombudsman i njegov zamenik se biraju na period od šest godina u Domu poslanika, između kandidata koje predlaže Senat i predsednik Republike. Ombudsman prima žalbe građana na rad: ministarstava i drugih državnih organa; Češke nacionalne banke; Saveta za radio-televiziju; lokalnih organa vlasti; policije; vojske, zatvorskih ustanova; javnih ustanova za zdravstveno osiguranje. Anonimne prijave i žalbe dostavljene Ombudsmanu ne uzimaju se u razmatranje. U martu 2002, Ombudsman je imao 85 zaposlenih, a njegova kancelarija je primila 5.996 žalbi u 2001. godini. U 32 slučaja kancelarija je pronašla fundamentalne greške i narušavanja nečijih prava, ali ni u jednom slučaju se ipak nije radilo o korupciji.

Među češkim sudijama postoji značajan otpor da se prizna i uopšte govori o korupciji u pravosuđu, iako prema nekim mišljenjima korupcija ipak postoji, naročito u oblasti trgovinskim sudovima u oblasti registracije privrednih preduzeća. Prema Zakonu o sudovima i sudijama, koji je na snazi od marta 2002, sudijama je zabranjeno obavljanje svake aktivnosti koja narušava njihovu objektivnost i nezavisnost. Udruženje sudija publikuje etički kodeks. Sudije uživaju istu vrstu krivičnog imuniteta kao i članovi Parlamenta. Disciplinske postupke koji nisu javni, sprovodi Disciplinski senat Visokog suda (neka vrsta disciplinske komisije koja se formira pri sudovima, ali ne sudovima najnižeg nivoa). Senat može predložiti kao meru suspenziju i prestanak

sudijske funkcije, ali svaki takav slučaj ide pred Vrhovni sud, koji u poslednjoj instanci o tome odlučuje.

Kada je o Češkoj Republici reč, smatra se da je korupcija posebno izražena kada je u pitanju zdravstvo. Istraživanja govore da je posle petrohemije i vojne industrije, korupcija najprisutnija u zdravstvu. Korupcija je prisutna kroz nabavke opreme za bolnice, građevinske radove, nabavke lekova, dok je podmićivanje lekara, čak i kada se radi o najjednostavnijim uslugama, postalo uobičajena stvar. Sve u svemu, istraživanja korupcije u zdravstvu u Češkoj kazuju da se tim putem odlije preko milijardu evra godišnje, što bi bilo dovoljno da se godišnje leči 17.000 obolelih od raka debelog creva, što je inače najčešći uzrok smrti ljudi u Češkoj.¹¹⁷

ESTONIJA – Antikorupcijsko zakonodavstvo u Estoniji je veoma razvijeno. U Estoniji je donet poseban antikorupcijski zakon sa čvrstim odredbama o sukobu interesa, zakon koji uvodi obavezu javnim funkcionerima da prijavljuju svoje prihode i imovinu. Ipak se može konstatovati da je u praksi, naročito u početku, bilo problema u funkcionisanju. Na državnom nivou (iznad nivoa lokalnih opštinskih zajednica) ulogu antikorupcijske agencije sa svim istražnim radnjama obavlja tajna policija, odnosno služba bezbednosti. Ulogu – funkciju ombudsmana obavlja tzv. Legal Chancellor koji je jedna posebna institucija zadužena i za kontrolu ustavnosti.

Antikorupcijski zakon reguliše pitanja sukoba interesa, pa se tako kaže da službeno lice ne može obavljati neki drugi posao koji remeti ugled službenog lica, odnosno dovodi službeno lice u zavistan položaj od strane nekog drugog poslodavca. Dotičnim zakonom se takođe reguliše da službeno lice ne sme biti član nekog upravno-rukovodećeg tela u preduzeću, osim kada se pojavi u ulozi predstavnika države ili nekog organa lokalne vlasti u onim preduzećima u kojima participira država. Takođe, službeno lice ne sme biti direktor ili član neke druge upravljačke strukture u stranim preduzećima. Službeno lice ne može biti zaposleno u službi u kojoj bi mu neposredni nadređeni, ili onaj koji kontroliše njegov rad bio neki blizak srodnik ili blizak srodnik po tazbinskoj liniji.

Zakonom je takođe regulisana obaveza službenih lica da podnose prijave o svom imovnom stanju. Ti izveštaji – prijave o imovnom stanju podnose se svake godine, mesec dana nakon isteka roka za prijavu poreza, odnosno mesec dana nakon početka rada, nakon zapošljavanja. Prijava imovnog stanja obuhvata nepokretnosti, automobile, dividende, bankovne račune, kao i sve

¹¹⁷ O tome u članku „Igranje sa životima“ u listu *Pravda*, str. 13. objavljeno 2. aprila 2010.

ekstra prihode koji prelaze iznos od deset odsto od redovnih prihoda za poslednjih šest meseci. Ukoliko su šestomesečne promene u ekstra prihodima veće od 30 odsto, ili 6.333 evra, mora se pisati u roku od mesec dana nova prijava. Sve u svemu, oko 15.000 političara i službenih lica podnosi ove prijave.

Može se konstatovati da je Estonija napravila značajan napredak u izgradnji revizorskog sistema u javnom sektoru i u izgradnji finansijske kontrole koji je kompatibilan sa zahtevima EU. U tom sistemu finansijske kontrole postoje tri dela: Državna revizorska agencija (SAO – na engleskom), Finansijska kontrola Ministarstva finansija i interna finansijska kontrola. Revizorska agencija SAO kontroliše ne samo raspolaganje budžetskom i vanbudžetskom potrošnjom, već kontroliše i rad svih onih preduzeća u kojima država raspolaže sa više od 50 odsto kapitala. Generalnog revizora – šefa SAO-a imenuje Parlament na predlog predsednika Republike na period od pet godina. Generalni revizor imenuje ostale svoje saradnike i odgovoran je za njihov rad. SAO pravi plan i program svojih aktivnosti na godišnjem nivou i prati sprovođenje svojih preporuka i njihovu kontrolu. SAO podnosi izveštaje finansijskom komitetu Parlamenta, koji vrši kontrolu i nadzor nad radom SAO. Što se tiče antikorupcijskih agencija u Estoniji, jedina specijalizovana agencija takve vrste jeste *Security Police Board* (Agencija pri tajnoj policiji) koja je odgovorna za koordinaciju anti-korupcijskog dela vladine antikriminalne politike. Ona sprovodi istražne radnje u pojedinačnim slučajevima, pa je tako zabeleženo da je 1998.godine ta agencija otkrila jednu veliku organizovanu poresku utaju izvršenu od strane visokih carinskih službenika. Takođe je zabeležen i slučaj razotkrivanja dobro organizovane korupcionaške prakse u Centru za registraciju motornih vozila.

Estonsko pravosuđe, kažu zvaničnici, jeste nezavisno. Ipak, efektivnost pravosuđa u otkrivanju i gonjenju slučajeva korupcije je pomalo dubiozna, jer ne postoje spezijalizovana odeljenja za borbu protiv korupcije, a s druge strane može se konstatovati blagost kaznene politike sudova koja potpomaže stvaranje atmosfere tolerancije prema korupciji. Međunarodni posmatrači ukazuju na nedostatak profesionalizma u borbi protiv korupcije. Sudije se u Estoniji imenuju – postavljaju u neograničenom – doživotnom trajanju. Od kada je Estonija postala nezavisna država, u javnosti nije bilo rasprava ili izraženih sumnji u vezi sa tim da su sudije postavljane po političkoj liniji, niti da postoji politički uticaj na rad sudova. Sve sudske odluke su javne, kao i sami postupci, a novinari imaju pravo uvida u sudske spise. Izmene zakona o sudovima iz 200. godine regulišu u znatno više detalja organizaciju sudova i sudske uprave, prvenstveno u smislu garantovanja budžetske nezavisnosti, rasta sudijskih plata i proširenja sudske samouprave u okviru tzv. Sudskog

administrativno-savetodavnog saveta. Tužiocima se postavlja na neograničeni vremenski rok i može im prestati tužilačka funkcija samo u dva slučaja, ili navršanim godinama penzije, ili kao rezultat posebnog disciplinskog postupka.¹¹⁸ Tužioce postavlja ministar pravde, tako da se može reći da tu dolazi do izražaja neka vrsta mešavine modela po kojem su tužiocima nezavistan organ i drugog modela, po kojem su oni deo izvršne vlasti podređene ministru pravde. U stvari, moglo bi se reći da je tužilac administrativni organ, koji u obavljanju svoje funkcije raspolaže sa istom, ili makar sličnom dozom nezavisnosti kao i sudija. Prema poslednjim izmenama Zakonika o krivičnom postupku, tužilac postaje rukovodilac u sprovođenju istražnih radnji, za šta se očekuje da doprinese poboljšanju efikasnosti u suzbijanju korupcije. Ipak, broj optuženja za dela korupcije nije tako veliki, u Talinu, gde postoji posebna jedinica pri tužilaštvu za istrage u oblasti korupcije i ekonomskog kriminala, 2001. godine je poslato 50 slučajeva na sud, na optuženje, dok je situacija u drugim delovima zemlje bitno drugačija s obzirom da tamo u tužilaštvima ne postoje specijalizovana odeljenja za borbu protiv korupcije.

Što se tiče korupcije u pravosuđu, vredno je pomena da su od 1995. do 2002. godine zabeležena samo tri slučaja optuženja sudija za korupciju, od čega su se čak dva slučaja dogodila u 2002. godini. Međutim, u sva tri slučaja rezultat je bio oslobađajuća presuda zbog nedostatka dokaza. Ne postoje dokazi o korupciji u sudskom sistemu. Prema istraživanju javnog mnjenja, sprovedenom oktobra 2000. godine, 45 odsto populacije izražava poverenje u sudove i njihov rad, što je slično kao i kada je reč o poverenju prema medijima, a što je relativno visoka stopa poverenja u odnosu na druge zemlje u okruženju. Primera radi, poverenje u Parlament i Vladu je znatno niže nego poverenje u rad sudova.

Ilustracije radi, ovde navodimo i podatke o broju osuđenih za određena koruptivna krivična dela za period 1998–2001. Tako je, na primer, osuđenih za primanje mita bilo (po godinama 1998–2001) – 31–12–17–17. Za davanje mita broj usuđenih je bio: 8–6–24–18. Zloupotreba službenog položaja: 12–8–7–8.¹¹⁹

Takođe treba reći i to da je generalno uzev, uspešnost antikorupcione borbe u Estoniji u poslednjih nekoliko godina značajno poboljšana. Ističe se tako da je stepen percepcije korupcije u 2007. bio 6,5, te da je Estonija bila na 28. a da je u 2008. indeks percepcije korupcije iznosio 6,6, odnosno da se Estonija

¹¹⁸ Ovo sa doživotnim tužiocima postaje opšti trend u Evropi, koji se odskora primenjuje i u Bugarskoj i u Hrvatskoj, a odranije i u Italiji, a uskoro će tako biti i kod nas, po odredbama Ustava Srbije iz 2006. godine.

¹¹⁹ Monitoring The EU Accession Process – Tabela 1 str. 195.

poboljšala, popela na 27. mesto. U Parlamentu je usvojena antikorupciona strategija za period 2008–2012, što sve aktivisti lokalne organizacije Transparency ocenjuju kao pozitivno, isto kao i činjenicu da su otkriveni i procesuirani neki slučajevi korupcije u javnom sektoru, što sa jedne strane ukazuje da korupcije ipak još ima, ali da Estonija ipak ima snage da joj se suprotstavi. Aktivisti borbe protiv korupcije u Estoniji, ističu ipak i to da otkrivanje i optuživanje za korupciju, ipak ne bi trebalo da bude deo predizbornih kampanja, što sada trenutno jeste, odnosno stiče se utisak da jeste tako.¹²⁰

MADARSKA. Ne postoji opšti zakon o sukobu interesa i o prijavljivanju imovine od strane službenih lica. Mađarska je ipak napravila značajan iskorak u pravcu uspostavljanja jedinstvenog sistema državne finansijske kontrole, iako su dalji koraci u tom pravcu neophodni. Ne postoji posebno telo za borbu protiv korupcije. Postoje tri parlamentarna ombudsmana, ali njihova nadležnost je ipak ograničena, a njihovi nalazi nisu uvek poštovani.

Kada se govori o krivičnom zakonodavstvu, onda je u vezi sa krivičnim delom primanja mita bitno istaći da je izmenama zakonika izvršenim u poslednjih nekoliko godina pooštrena kaznena politika, tako da je kazna za više službenike (*senior officials*) za primanje ili zahtevanje mita, povećana sa nule do pet godina koliko je bila po zakoniku iz 1978. na dve do osam godina koliko je sada, dok je za niže službenike (*non-senior officials*) kazna danas od jedne do pet godina zatvora. Uvedeno je i novo, posebno krivično delo propuštanja da se prijavi korupcija koje čini službeno lice koje ne prijavi slučaj korupcije kada se sa njim susretne u svom radu. (do tri godine zatvora).

Takođe je uvedeno i garantovanje imuniteta od gonjenja za slučaj da lice od kojeg je mito tražen, prijavi to delo. Za davanje mita, predviđena je kazna do tri godine zatvora. Trgovanje svojim uticajem ili kako se to na engleskom jeziku kaže “*trafficking in influence*”, odnosno kako bi se to reklo imajući u vidu naše krivično zakonodavstvo “protivzakonito posredovanje” kažnjava se zakonom od jedne do pet godina, odnosno od dve do osam godina ako učinilac tvrdi, odnosno odaje utisak da će podmititi, odnosno makar samo pokušati da podmiti službeno lice.

Ne postoji opšti zakon o sukobu interesa i obavezi službenih lica da prijavljuju svoju imovinu, ali je ta problematika regulisana posebnim zakonima koji regulišu pitanja položaja, prava i obaveza posebnih službenih lica: sudija, revizora, državnih službenika, ministara, članova Parlamenta i tužilaca.

Što se tiče Državne revizorske agencije (SAO), važno je napomenuti da je zakon o SAO donesen još 1989.godine. Ona je odgovorna Parlamentu, koji

¹²⁰ <http://transparency.ee/cm/en/node/58>

odobrava njen godišnji budžet i organizacionu strukturu. Na čelu se nalazi generalni revizor, kojeg bira Parlament dvotrećinskom većinom na period od 12 godina i koji uživa visok stepen nezavisnosti, između ostalog i zato što je njegova plata za oko 80 odsto veća od plata drugih službenih lica. Delokrug rada SAO-a je sličan kao i u slučaju drugih zemalja, kao i izveštaji koje ta organizacija podnosi direktno Parlamentu na uvid. Pomoćnike i zamenike generalnog revizora (tzv. „obične” revizore) imenuje generalni revizor, tako da to nije u nadležnosti Parlamenta, koji samo može da generalnom revizoru daje određene predloge i sugestije. Vladina kontrolna agencija ima sličan delokrug rada kao i SAO, s tom razlikom što je ovo organ Vlade, direktno podređen i odgovoran Vladi, te i njenog šefa direktno postavlja – imenuje upravo predsednik Vlade. U proseku oko 30 odsto zaposlenih u ovoj službi, postavlja direktno premijer, što ovu službu čini vrlo osetljivom na političke pritiske i manipulacije, kako se to kaže u izveštaju. Treba imati u vidu da je ovde ipak više reč o savetodavnom telu, koje posebnu pažnju posvećuje praćenju implementacije međunarodnih programa za borbu protiv korupcije i radu na standardizaciji mađarskog zakonodavstva sa međunarodnim zahtevima.

U vezi sa antikorupcijskim agencijama, treba reći da one u Mađarskoj ne postoje, već da su istražne radnje u vezi sa korupcijom u rukama policije i tužilaštva. Istina, postoji tzv. Koordinacioni centar za borbu protiv organizovanog kriminala, direktno podređen Vladi i Ministarstvu unutrašnjih poslova. Ali, taj centar nema direktnu ulogu u sprovođenju istražnih radnji, već samo u koordinisanju akcija i planova.

Postoje tri ombudsmana u Mađarskoj. Jedan pokriva oblast građanskih i političkih prava, drugi pokriva probleme u vezi sa etničkim manjinama, a treći probleme u vezi sa zaštitom ličnih podataka, kao i slobodom na informisanje – pravo na slobodan pristup informacijama. Biraju se na šest godina od strane dvotrećinske parlamentarne većine i oni su odgovorni direktno i jedino Parlamentu, kome podnose godišnji izveštaj, koji se javno publikuje. Ombudsmeni imaju sva prava da sprovedu istražne radnje u pojedinačnim slučajevima, kao i da predlažu mere za zaštitu prava pred nadležnim državnim i sudskim organima. U martu 2001. godine, Ustavni sud Mađarske dao je tumačenje po kojem Ombudsman nema prava da vrši istraživanja i kontrolu rada Parlamenta, organa Vlade, tužilaštava, sudova, arbitraža i notara.

O pravosuđu u Mađarskoj se generalno može reći da zakonodavstvo daje solidan okvir za uspostavljanje nezavisnosti, iako je Vlada ispoljila slabosti vezane za uticanje na sudsku nezavisnost. Takođe treba reći i to da je ostavka i zamena državnog javnog tužioca Mađarske u 2000. godini izazvala različite reakcije u vezi sa nezavisnošću odgovornih za otkrivanje korupcije, a bilo je i indikacija da su neke sudske i tužilačke odluke u znatnoj meri politički obo-

jene. U izveštajima iz Mađarske se takođe ističe da su ustavne i zakonske garancije sudske nezavisnosti dobro ustanovljene, da je institucionalna reforma iz 1997, kao i značajno povećanje plata u poslednjih nekoliko godina, bitno doprinelo povećanju ukupne nezavisnosti sudova, mada postoje i one situacije i rešenja koja u značajnoj meri dovode u pitanje nezavisno funkcionisanje pravosuđa. Tu se između ostalog ističe trogodišnji period probacije.¹²¹ U Mađarskoj, pre nego što bude imenovan za stalno, sudija prolazi kroz period probacije koji traje tri godine.

Proširenje lustracionih zakona na oblast pravosuđa potencijalno ugrožava – potkopava položaj onih sudija koji su u službi već dugi niz godina. Govori se takođe i o kontroli pravosudnog budžeta koju sprovodi izvršna vlast. U decembru 2001. godine, Nacionalno udruženje tužilaca Mađarske i Budimpeštanska advokatska komora izdali su deklaraciju koju su potpisale i mnoge druge poznate ličnosti, a u kojoj se ističe da je nezavisnost sudstva značajno dovedena u pitanje praksom i pojavom komentarisanja od strane predstavnika zakonodavne i izvršne vlasti i medija pojedinih sudskih slučajeva kako pre, tako i posle donošenja sudske odluke.¹²²

Predsednici tih asocijacija su kritikovali i pojavu da članovi Parlamenta upražnjavaju svoju advokatsku praksu dok se nalaze na funkciji poslanika u Parlamentu. U vezi sa svim tim, značajno je pomenuti, da je javni (državni) tužilac zbog takvih svojih stavova bio smenjen sa položaja. Sudije podležu standardima koji se zahtevaju u vezi sa obezbeđenjima i zahtevima u vezi sa sukobom interesa, tako da su on, između ostalog, dužni i da svake treće godine Nacionalnom pravosudnom savetu podnose izveštaje o stanju svoje imovine.

Što se same korupcije tiče, ne postoji nijedan dokazani slučaj korupcije u pravosuđu u nekoliko poslednjih godina. Smatra se, međutim, da je osetljivost mađarskog pravosuđa na političke pritiske i uticaje ipak značajno porasla u poslednje vreme. Od trenutka imenovanja novog državnog tužioca, tužilaštvo je donelo nekoliko kontroverznih odluka o slučajevima korupcije, u koje su bili umešani i neki članovi Vlade. U jednom slučaju, u kojem je pod sumnjom bio član Vlade (u jesen 2002.godine), nije došlo do optuženja, a u drugom je došlo do optuženja bivšeg ministra, ali takođe treba istaći da je vreme kada je podignuta optužnica, koicidiralo sa vremenom početka predizborne kampanje.

¹²¹ To je, dakle, nešto što je sad već opšta praksa u zemljama tranzicije, i što je uvedeno i kod nas.

¹²² Ovo zvuči više nego poznato, odnosno postaje već jasno da je u pitanju jedna ustaljena, uobičajena praksa prisutna i kod nas, a koja nikako ne doprinosi uspostavljanju „vladavine prava“. Videti o tome i u knjizi Slobodana Vukovića, *Korupcija i vladavina prava*, op. cit.

Kada je o Mađarskoj reč, ističe se nešto što je, čini se, slično i u Srbiji. Naime, ako se pogledaju neka zakonska rešenja, stiče se utisak kako su ona sasvim zadovoljavajuća, ali mađarski analitičari govore o problemima implementacije u praksi, naročito kada je reč o relativno strogo zaprećenim kaznama.¹²³ Neki poznavaoi lokalnih prilika takođe ističu i to da se u 2008. godini sveopšti uticaj organizovanog kriminala i korupcije na opšte društvene tokove u Mađarskoj ipak nije bitno smanjio u odnosu na početak devedesetih, što deluje deprimirajuće u svakom pogledu.¹²⁴

Možda prikaz stanja u ove četiri zemlje nije dovoljno da bi se doneo neki generalni sud – zaključak, ali ipak možemo uočiti nekoliko zajedničkih karakteristika. *Prvo* – u svim zemljama se insistira na nepoverenju u pravosuđe, u njegovu nezavisnost i insistira se na pojednostavljivanju i ubrzavanju postupaka. *Drugo* – jeste u vezi sa tim, a tiče se uvođenja principa probacije – odnosno perioda od tri ili pet godina na koliko se sudije najpre biraju, a zatim se biraju – imenuju za stalno. *Treće* – svuda se prelazi, odnosno insistira na prelaženju na tužilački koncept istrage. *Četvrto* je sam zakon o sukobu interesa. *Peto* je ombudsman, a *šesto* nezavisna nacionalna (državna) revizorska agencija. To su naravno nužni, ali ne i sasvim dovoljni uslovi koji se od jedne države kandidatkinje zahtevaju prilikom prijema u EU.

¹²³ O tome GustavKostolanyi, „Blind Justice – Crime and Police Corruption in Hungary“, dostupno na internet adresi: www.ce-review.org/99/5/csardas5.html.

¹²⁴ U tekstu pod naslovom „Hungary Continues“, dostupno na internet adresi http://reportingproject.net/new/index.php?option=com_content&task=view&id=1988&Itemid=43

**KORUPCIJA U SRBIJI
– POGLED IZ INOSTRANSTVA**

U metodološkom, ali i u svakom drugom smislu, brojnim istraživanjima fenomena korupcije mogu se staviti primedbe, pre svega u tom smislu da se radi o značajnim pristrasnostima, te da se korupcija uvek vidi kod drugih, a ne i kod sebe, ali, uprkos svemu, pogled iz inostranstva uvek treba imati u vidu, pa i kada se radi o korupciji u Srbiji. U tom smislu navešćemo neka istraživanja, nalaze, mišljenja i sugestije.

I. GRECO I SRBIJA

Na 19. konferenciji održanoj u La Valeti na Malti, 1994. godine, evropski ministri pravde, odnosno ministri pravde zemalja članica Saveta Evrope, označili su korupciju kao ozbiljnu pretnju demokratiji, vladavini prava i ljudskim pravima u Evropi, te imajući u vidu da je Savet Evrope najstarija i najznačajnija evropska institucija za odbranu ovih fundamentalnih vrednosti demokratije i ljudskih prava, izrazili su tom prilikom želju i uputili poziv da se iznađe adekvatan odgovor korupciji kao pretnji tim vrednostima. Tom prilikom ministri su izrazili stav da efektivna borba protiv korupcije zahteva jedan multidisciplinarni pristup i odgovarajuću saradnju između zemalja članica Saveta Evrope, kao i između zemalja članica i međunarodnih institucija zaduženih za promociju i koordinaciju mera antikorupecije na evropskom nivou. Stavljeno je u zadatak tom prilikom dvema postojećim institucijama CDPC-u (*European Committee on Crime Problems*) i CDCJ-u (*European Committee on Legal Cooperation*) da izrade program akcije i da pripreme prednacrt zakonskih instrumenata za borbu protiv korupcije, kao i da izrade elaborat za praćenje preduzetih mera. U svetlu tih preporuka, Komitet ministara je septembra 1994. osnovao Multidisciplinarnu grupu protiv korupcije (GMC – *Group on Corruption*) i dao joj odgovarajuće termine i osnovne smernice za izradu međunarodnog programa akcije protiv korupcije, kao i za ispitivanje mogućnosti pravljenja nacerta pravnih akata u pojedinim oblastima, uključujući i izradu međunarodnih konvencija u ovoj oblasti, kao i izradu mehanizma nadgledanja implementacije tih mera.¹²⁵

GMC je počeo sa radom u martu 1995. godine. Pripremili su predlog programa akcije za borbu protiv korupcije za potrebe Komiteta ministara. Komitet Ministara je usvojio taj program novembra 1996, uzevši u obzir i mišljenje CDPC-a i CDCJ-a i naložio je GMC-u da do decembra 2000. izradi jednu ili više međunarodnih konvencija i sistem praćenja i nadgledanja korupcije.

¹²⁵ O tome na primer i Jovan Ćirić, „GRECO u borbi protiv korupcije“, *Strani pravni život*, br. 1–3/2006.

Na 21. konferenciji, održanoj u Pragu juna 1997, evropski ministri pravde su ponovo izrazili svoju zabrinutost u vezi sa problemima korupcije i organizovanog kriminala, koji je s tim u vezi, te su izneli i svoju preporuku da se ubrzaju naponi na implementaciji programa antikorupcije, da se intenziviraju naponi na izradi krivično-pravne konvencije u cilju ujednačavanja kriminalizacije korupcije u pojedinim državama, kao i da osigura kooperaciju u optuživanju za ove delikte.¹²⁶

Iako se u oblasti krivičnog prava, pa samim tim i u oblasti antikorupcije, procesi evropskih integracija i harmonizacije evropskog pravnog sistema i prostora najsporije odvijaju, prosto zato što se države najteže odriču svog suvereniteta u toj oblasti, problemi u vezi sa korupcijom su, po svojoj prirodi, takvi da zahtevaju jednu koordiniranu akciju, koja bi eventualno mogla dati većeg efekta nego što je to slučaj sa pojedinačnim aktivnostima državnih organa samo jedne države članice. Tako se ipak pojavljuje potreba za jednom, makar i neformalnom akcijom na planu borbe protiv one vrste socijalne patologije, koja je u manjoj ili većoj meri karakteristična za svaku državu pojedinačno i za sve njih u celini.¹²⁷

Tako su na samitu održanom oktobra 1997. u Strazburu, šefovi država ili vlada, zemalja članica Saveta Evrope doneli odluku o preduzimanju mera za suočavanje sa izazovima rastuće korupcije i organizovanog kriminala. Tom prilikom usvojen je i plan za jačanje i promovisanje saradnje u borbi protiv korupcije i svih njenih veza sa organizovanim kriminalom i pranjem novca. U tom planu, naloženo je Komitetu ministara da izradi osnovne – rukovodne principe (*Guiding Principles*) koji će se primenjivati u razvoju i prilagođavanju domaćeg prava, kao i bržem komplementiranju međunarodnih pravnih instrumenata u Programu borbe protiv korupcije.¹²⁸

Vodeći – rukovodni principi u borbi protiv korupcije. Novembra 1997. godine, Komitet ministara je usvojio Rezoluciju (97) 24 kojom je ustanovljeno dvadeset vodećih principa u borbi protiv korupcije i dao je instrukcije GMC-u da bez odlaganja te principe pretoči u nacrt odgovarajućeg i efikasnog mehanizma za nadgledanje implementacije usvojenih međunarodnopravnih instrumenata, odnosno principa.

¹²⁶ O svemu videti i u tekstu Dragane Kolarić; „Uparedna analiza Krivičnopravne konvencije o korupciji Saveta Evrope i nacionalnog krivičnog zakonodavstva“ u zborniku rada *Sprečavanje i suzbijanje savremenih oblika kriminaliteta*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd 2006, str. 57–68.

¹²⁷ O tome na primer u knjizi: Thomas Christiansen i Simon Piattoni, *Informal Governance in the European Union*, Cheltenham UK – Northampton MA, USA, pp. 114–129.

¹²⁸ O svemu videti na internet adresi www.coe.int/t/dgl/greco/general/whatsGRECO_en.asp

Evo tih dvadeset principa sadržanih u Rezoluciji (97) 24 –

1. da sa preduzmu efektivne mere za prevenciju korupcije i da se u vezi sa tim učini sve na podizanju svesti javnosti o neophodnosti borbe protiv korupcije i o etičkom ponašanju;
2. da se ujednači, koordinira proces kriminalizacije kako na domaćem, tako i na međunarodnom nivou;
3. da se obezbedi da oni koji učestvuju u suđenjima, istragama i procesuiranju krivičnih dela korupcije, uživaju maksimalnu nezavisnost od svih mogućih uticaja sa strane, kako političkih, tako i ekonomskih, kako na domaćem, tako i na međunarodnom nivou;
4. da se izgrade odgovarajuće mere za zamrzavanje i oduzimanje sredstava dobijenih izvršenjem krivičnih dela korupcije;
5. da se obezbede odgovarajuće mere da se spreči iskorišćavanje pravnih lica za ostvarivanje koruptivnih krivičnih dela;
6. da se imunitet od istrage, procesuiranja i primene drugih antikoruptivnih mera maksimalno ograniči na nivo koji je nužan za funkcionisanje jednog demokratskog društva;
7. da se izvrši specijalizacija ličnosti i organizacija (tela) zaduženih za borbu protiv korupcije;
8. da se obezbedi da poresko zakonodavstvo i poreske vlasti doprinose borbi protiv korupcije na efikasan i koordiniran način, posebno u oblasti izbegavanja plaćanja poreza;
9. da se obezbedi da organizacija, funkcionisanje i donošenje odluka javnih vlasti bude takvo da se obezbedi maksimalna transparentnost;
10. da se obezbedi da pravila, prava i dužnosti javnih službenih lica budu uzeta u obzir u zahtevima za borbu protiv korupcije, kao i da se obezbede jasne disciplinske mere i procedure onih koji su zaduženi za borbu protiv korupcije, kao i da se radi dalje na promociji dalje specijalizacije tih tela i tih pojedinaca;
11. da se obezbede jasne proceduralne mere u vezi sa računovodstvenom kontrolom javnih vlasti i njihovih organizacija;
12. da se pojača, obezbedi uloga koju računovodstvena kontrola mora imati u prevenciji i otkrivanju korupcije izvan organa javne vlasti;
13. da se obezbedi sistem javne odgovornosti u vezi sa koruptivnim ponašanjem javnih službenih lica;
14. usvajanje odgovarajućih transparentnih procedura kojima se obezbeđuje anti-monopolsko ponašanje, fer kompeticija i otkriva korupcija;
15. usvajanje odgovarajućih moralnih kodeksa ponašanja službenih lica i pravila o finansiranju političkih partija i izbornih kampanja;

16. obezbediti punu slobodu medija u prikupljanju i objavljivanju činjenica u vezi sa korupcijom;
17. obezbeđivanje mera kojima se omogućuje da građansko pravo u jednoj zemlji uzme u obzir potrebu za borbom protiv korupcije;
18. jačati istraživanja u oblasti korupcije;
19. preduzimanje mera da bude uzet u obzir svaki aspekt borbe protiv korupcije i mogućih veza sa organizovanim kriminalom i pranjem novca;
20. razvijati najširu moguću međunarodnu saradnju u oblasti borbe protiv korupcije.

Maja 1999. godine Savet Evrope je usvojio Rezoluciju (99) 5 o osnivanju GRECO – (*Group of States Against Corruption*) kojoj su pristupile Belgija, Bugarska, Kipar, Estonija, Finska, Francuska, Nemačka, Grčka, Island, Irska, Litvanija, Luksemburg, Rumunija, Slovačka, Slovenija, Španija i Švedska.

Statut i način funkcionisanja GRECO-a. GRECO je zamišljen kao jedan fleksibilan, ali efikasan mehanizam za praćenje i nadgledanje borbe protiv korupcije, međusobne saradnje i ocenjivanja uspešnosti u implementaciji međunarodnih pravnih akata u sprovođenju Programa akcije protiv korupcije.¹²⁹

Cilj GRECO-a se sastoji u poboljšanju napora koje države članice ulažu na legislativnom i svakom drugom planu u borbi protiv korupcije, pre svega na taj način što će se nadgledati i ocenjivati efekti njihove borbe protiv korupcije. Članstvo u GRECO-u i njegovo funkcionisanje regulisano je Statutom koji je usvojen još 1999. godine i ovaj sporazum GRECO je otvoren za pristupanje svim zemljama zainteresovanim za saradnju i sa državama koje nisu članice.

Danas GRECO broji 44 države članice, poslednja primljena 44. članica je Rusija, a svaka država članica je ovlašćena da imenuje po dva stalna predstavnika, koji imaju pravo glasanja. Ostali organi Saveta Evrope ovlašćeni su da imenuju svoje predstavnike i da učestvuju u radu GRECO sastanaka, ali bez prava glasa kada se usvaja izveštaj o ocenjivanju stanja u pojedinim zemljama. GRECO bira svog predsednika i potpredsednika, kao i Biro, koji ima značajnu ulogu u organizacionom i proceduralnom smislu. GRECO ima takođe mogućnost da odluči da uspostavi i druga odgovarajuća radna tela. Naša zemlja je pristupila GRECO-u 1. aprila 2003. godine. Juna 2006, GRECO-u je pristupila i Crna Gora, a interesantno je da su GRECO-u još ranije, među prvima, pristupile neke zemlje bivše SFRJ. Tako je Bosna i Hercegovina pri-

¹²⁹ O tome videti na internet adresi: www.coe.int/t/dg1/greco/general/background_en.asp

stupila GRECO-u februara 2000. godine, Hrvatska decembra iste godine, dok je, na primer, Austrija pristupila GRECO-u tek 1. decembra 2006. godine.

Statut organizacije GRECO sadrži 21 član, a prema članu 2. funkcije GRECO-a su: nadgledanje sprovođenja rukovodnih principa za borbu protiv korupcije, koje je još novembra 1997. usvojio Komitet ministara Saveta Evrope i nadgledanje implementacije usvojenih međunarodnopravnih instrumenata u okviru usvojenog Programa akcije za borbu protiv korupcije. Sedište GRECO-a se nalazi u Strazburu.

Komitet ministara Saveta Evrope može da pozove Evropsku uniju da uzme učešća u radu GRECO-a, s tim što će se modaliteti te saradnje odrediti posebnom rezolucijom, kaže se u članu 5. Statuta, dok se u članu 6. kaže da će svaka država članica imenovati ne više od dva svoja stalna predstavnika, od kojih će jedan biti imenovan za šefa delegacije, a predviđeno je takođe da će se budžetom GRECO-a podmirivati troškovi puta i smeštaja jednog člana. Članom 7. je predviđeno da će i Evropski komitet za pravnu saradnju (CDCJ), kao i Evropski komitet za probleme kriminaliteta (CDPC) takođe imenovati po jednog predstavnika u GRECO. Komitet ministara je takođe ovlašćen da pozove i imenuje i druge predstavnike drugih tela Saveta Evrope da budu članovi – predstavnici u GRECO-u, ali su oni bez prava glasa.

GRECO u svojoj nadležnosti ima po odredbama člana 8 usvajanje izveštaja o oceni stanja u pojedinim zemljama; izradu godišnjeg programa svojih aktivnosti, kao i predloga za aktivnosti generalnog sekretara Saveta Evrope u pogledu donošenja mera za borbu protiv korupcije.

Predviđeno je da GRECO, najmanje dva puta godišnje drži svoje plenarne sastanke na kojima se raspravlja o predlozima daljih mera, kao i o izveštajima o stanju korupcije u pojedinim državama. GRECO je ovlašćen da štampa svoj godišnji izveštaj o preduzetim merama i ocenjenom (usvojenom ocenom) o stanju korupcije u pojedinim zemljama. GRECO je ovlašćen da sam izrađuje nacрте svojih pravnih propisa, a posebno propisa u oblasti procedure svojih aktivnosti. Sve odluke i zaključke GRECO donosi dvotrećinskom većinom. GRECO će, kako je takođe predviđeno članom 8 Statuta, izabrati predsednika i zamenika predsednika, između predstavnika zemlaja članica, koji imaju pravo glasa, kao i još pet članova, koji sačinjavaju tzv. Biro GRECO-a, koji u najvažnijem smislu te reči obavlja tehničke poslove u vezi sa organizovanjem sastanaka, pripremom evaluacije, kao i posetama određenim zemljama u kojima treba sprovesti evaluaciju stanja stvari.

Proces evaluacije, ocenjivanja stanja stvari u pojedinim zemljama, izuzetno je važan. Regulisan je u članu 10. Statuta, u kome se, između ostalog kaže da će evaluacija biti podeljena u runde. Na početku svake runde, GRECO je ovlašćen da usvoji, prihvati odgovarajuću proceduru i metodologiju za spro-

vođenje evaluacije. Svaka zemlja članica koja se podvrgava evaluaciji stanja korupcije kod sebe, ima prava da predloži najviše pet eksperata iz drugih zemalja koji će biti u stanju da izvrše evaluaciju, među kojima će GRECO odabrati sastav tima koji će sprovesti dotičnu evaluaciju (Statutom nije određeno da li tim obavezno broji svih pet predloženih eksperata, ili manje i koliko, ali, s obzirom na to da se bira između predloženih pet, logično je zaključiti da će tim za evaluaciju obično imati manje od pet članova.) Svaka država članica je naravno dužna da obezbedi punu saradnju svih svojih nadležnih organa sa GRECO-om, odnosno sa timom za evaluaciju.

Važno je reći i to da će GRECO u svakom pojedinačnom slučaju, za svaku rundu evaluacije, usvojiti upitnik za sprovođenje evaluacije, koji će biti dostavljen zemlji članici određenoj za evaluaciju, sa pitanjima na koja će odgovarati nadležni organi dotične zemlje, (ministarstvo pravde, ministarstvo unutrašnjih poslova itd.). Imenovani tim za evaluaciju će procenjivati odgovore i pisati predlog za usvajanje izveštaja. Države članice su naravno obavezne da na upitnik odgovore na adresu Sekretarijata Saveta Evrope u roku predviđenom za odgovore.

Evaluacija se podrazumeva uglavnom putem pisanih upitnika i odgovora, ali članom 13. predviđena je i mogućnost posete pojedinoj zemlji, gde bi se eksperti, kada utvrde da je to neophodno, neposredno uverili u zakonske okvire za borbu protiv korupcije, kao i u funkcionisanje u praksi, a pre svega putem direktnih razgovora sa lokalnim vlastima i lokalnim ekspertima zaduženim za oblast korupcije. Troškove njihovog puta i boravka snosi budžet GRECO-a. Na osnovu ovako dobijenih informacija, tim za evaluaciju priprema prednacrt izveštaja o stanju korupcije u jednoj zemlji, koji zatim putem Biroa biva prosleđen svakoj zemlji članici GRECO-a koja ima prava i mogućnosti da izveštaj proširi, dopuni svojim pitanjima, sugestijama, komentarijama. Nakon toga, imenovani tim ponovo dobija tako prošireni izveštaj na uvid i ovlašćen je da svojim komentarima i odgovorima dopuni svoju ocenu – izveštaj, koji onda definitivno biva prosleđen GRECO-u na razmatranje i usvajanje. Razmatranje i usvajanje se obavlja na plenarnom zasedanju GRECO-a gde zemlja članica o kojoj je reč ima prava da priloži odgovarajuće kontraargumente koji se tiču predloženog izveštaja.

Izveštaj o evaluaciji može u generalnoj, plenarnoj debati biti dopunjen i odgovarajućim amandmanima, donetim od strane bilo kog člana GRECO-a, a smatra se da je izveštaj na kraju usvojen, ukoliko je za njega glasala dvotrećinska većina članova GRECO-a. Ono što je važno ovde navesti jeste to da su izveštaji po pravilu poverljivog karaktera, te da i konačan izveštaj može biti dostupan i javno objavljen tek ukoliko država o kojoj je reč da. saglasnost za to, što se onda objavljuje na zvaničnom sajtu GRECO-a. Ovo je pravilo, ali

GRECO, odnosno njegov važan organ tzv. Statutarni komitet, koga čine predstavnici ministarstava svih zemalja članica GRECO-a, može odlučiti i da odstupi od tog pravila i da javno publikuje svoje nalaze za svaku pojedinu zemlju ukoliko utvrdi (opet dvotrećinskom većinom) da se odgovarajuća država članica svesno drži pasivno i da ne poštuje i ignoriše preporuke i savete GRECO-a o izmenama i promena svog unutrašnjeg zakonodavstva, odnosno o implementaciji međunarodnih pravnih dokumenata u svoje unutrašnje pravo.

GRECO se finansira iz sredstava koje na godišnjem nivou, kao neku vrstu svoje članarine, participacije, izdvajaju države članice. Osim toga, države članice mogu GRECO-u davati dobrovoljna i dodatna sredstva izvan i preko onoga što je određeno, utvrđeno na godišnjem nivou, a što određuje, tj. utvrđuje Statutarni Komitet GRECO-a. GRECO-u je takođe dozvoljeno – omogućeno da prima i dodatne prihode, od strane drugih međunarodnih organizacija.

Konvencija SE o korupciji. Treba reći nekoliko reči o Krivičnopravnoj konvenciji o korupciji, koju je Savet Evrope doneo 27. januara 1999. godine u Strazburu,¹³⁰ ako ni zbog čega drugog a ono zato što se u članu 24. Konvencije izričito kaže da će „GRECO nadgledati implementaciju ove konvencije od strane država-članica.“ To je u svakom slučaju važna veza između ove konvencije i GRECO-a. Konvencija inače ima 42 člana i podeljena je na nekoliko delova. U prvom delu, u prvom članu daju se definicije upotrebljenih pojmova. Drugi deo, članovi 2–23, odnosi se na mere koje treba da budu preduzete na nacionalnom nivou. Član 2 definiše aktivno podmićivanje od strane domaćih službenih lica – „Svaka strana ugovornica (država-članica) usvojiće takve zakonske i druge mere koje su neophodne da se ustanovi kao krivično delo po domaćem zakonodavstvu ono delo koje je umišljajno učinjeno, a koje se odnosi na obećanje, nuđenje, ili davanje, direktno, ili indirektno, ili davanje neke druge nezasluzene koristi – prednosti nekom domaćem službenom licu da bi ono učinilo, izvršilo neku radnju, odnosno da bi se neopravdano uzdržalo od činjenja, vršenja svoje funkcije.“

Na sličan način je u članu 3. definisano i pasivno podmićivanje domaćih službenih lica.

Ono što je posebno interesantno, međutim, jeste ono što je sadržano u članu 4. Konvencije: „Podmićivanje članova domaćih parlamenata (kako lokalnih, tako i centralnog parlamenta)“. Tu se kaže da će svaka država članica ustanoviti kao posebno krivično delo ono podmićivanje koje je opisano u članovima 2 i 3, a koje se odnosi na osobu koja je član nekog domaćeg par-

¹³⁰ Srbija i Crna Gora su u „Službenom listu SCG“, Međunarodni ugovori, br. 2/2002, ratifikovale ovu konvenciju.

lamenta i koja obavlja neku zakonodavnu ili administrativnu dužnost. To znači da se po ovoj *Konvenciji smatra kažnjivim i podmićivanje* članova parlamenta, odnosno njihova „kupovina“ – prelazak iz jedne u drugu parlamentarnu grupu, iako poslanici (odbornici) ne mogu biti smatrani službenim licima u užem smislu te reči.

- Član 5 Podmićivanje stranih službenih lica,
- Član 6 Podmićivanje članova stranih skupština, parlamenta,
- Član 7 Aktivno podmićivanje u privatnom sektoru,
- Član 8 Pasivno podmićivanje u privatnom sektoru,
- Član 9 Podmićivanje službenih lica, koja obavljaju svoju dužnost – funkciju u međunarodnim organizacijama,
- Član 10 Podmićivanje članova međunarodnih parlamentarnih skupština,
- Član 11 Podmićivanje sudija i službenih lica u međunarodnim sudovima,
- Član 12 Trgovina uticajem (*Trading in influence*) – odgovara onome što mi nazivamo „protivzakonito posredovanje“ – član 366. KZ Srbije,
- Član 13 Pranje novca i drugih sredstava dobijenih iz koruptivnih krivičnih dela.

Posebno je značajno ovde navesti, tj. izdvojiti nekoliko odredaba: – Član 18 – Krivična odgovornost pravnih lica; Član 20 – Osnivanje specijalizovanih organa za borbu protiv korupcije; Član 22 – Zaštita svedoka saradnika i svedoka, kao i drugih informatora; Član 23 – Mere za omogućavanje prikupljanja dokaza i konfiskaciju – zaplenu sredstava dobijenih krivičnim delom – zahteva se omogućavanje da se identifikuju sredstva, zaštite tragovi, odnosno zamrznu sredstva ostvarena korupcijom, odnosno imovina koja odgovara tim sredstvima. U stavu 2 se naglašava da će svaka strana ugovornica ustanoviti mere koje su neophodne da stoje na usluzi sudovima ili drugim sličnim organima, kojima oni mogu izdavati naredbe bankama ili drugim finansijskim organizacijama da im stave na uvid odgovarajuće podatke, odnosno kojima će izdati nalog tim finansijskim organizacijama da izvrše zamrzavanje i zaplenu određenih sredstava dobijenih putem korupcije. U stavu 3. se kaže da bankarska tajna ne može biti tretirana kao apsolutna.

Članom 24. se određuje da se nadgledanje implementacije ove konvencije poverava GRECO-u.

Treba svakako napomenuti da postoji i Dodatni protokol uz ovu konvenciju, usvojen maja 2003. u Strazburu (ETS No 191), koji ima 14 članova i koji se u najvećoj meri odnosi na dodatnu inkriminalizaciju aktivnog i pasivnog podmićivanja nekih posebnih kategorija lica: članovi domaćih trgovinskih arbitraža, kao i same arbitraže; zatim članovi međunarodnih trgovinskih arbitraža, kao i sudije porotnici (članovi porote) koji takođe mogu biti podmićivani. Protokol je stupio na snagu 1. februara 2005. godine.

Značajno je ovde reći nekoliko reči i o *Građansko-pravoj Konvenciji o korupciji*, usvojenoj takođe od strane Saveta Evrope, u Strazburu, 4. novembra 1999. Konvencija ima 23 člana.

Važna je odredba iz člana 3 – Kompenzacija štete – kojom se svaka država ugovornica obavezuje da u svom unutrašnjem pravu obezbedi mere i mehanizme kojima će lice (fizičko ili pravno) biti u mogućnosti da traži naknadu za pretrpljenu štetu u slučajevima korupcije.

Važna je i odredba iz člana 5 – Odgovornost države – kojom se predviđa da će svaka država u svom unutrašnjem pravu predvideti odgovarajuću proceduru, kojom će onaj koji je pretrpeo kakvu štetu zbog korupcije državnih službenih lica, moći da traži nadoknadu štete od države.

Zanimljiva je i odredba o zaštiti zaposlenih iz člana 9 ove konvencije, kojom se zaposleni štite od bilo kakve nepravedne sankcije koju mogu pretrpeti usled toga što u najboljoj nameri podnesu prijavu u kojoj se izražava osnovana sumnja da pravno lice, tj. poslodavac čini neko koruptivno delo.

Treba pomenuti i odredbu iz člana 10 – o završnim računima i njihovoj kontroli – odnosno odredbu kojom se nalaže da godišnji završni računi jedne kompanije moraju biti jasni i zasnovani na pravim i istinitim finansijskim podacima. Odnosno u stavu 2. tog člana se insistira na izgradnji jasnog i fer sistema ocene i proveravanja završnih finansijskih računa.

Prema odredbama člana 14. Građanske konvencije o korupciji, GRECO je takođe nadležan za monitoring implementacije ove konvencije.

Srbija u evaluaciji GRECO-a. Na 29. plenarnom zasedanju GRECO-a u Strazburu, 19–23. jun 2006. godine, usvojen je izveštaj o evaluaciji zakonodavstva i korupcije u Republici Srbiji,¹³¹ a to je u stvari bila zajednička prva i druga runda evaluacije, izveštaj koji su sačinili Kazimir Eberg – direktor za međunarodne odnose u Birou za privredni kriminal Švedske; Jorn Gravesen, javni tužilac za teške oblike privrednog kriminala u Danskoj; Anca Jurma,

¹³¹ O evaluaciji pojedinih zemalja, pa i Srbije, videti na internet adresi: www.coe.int/t/dg1/evaluations/index_en.asp

glavni tužilac, zadužena za međunarodnu saradnju u javnom tužilaštvu Rumunije; Kestutis Zaborskas, načelnik analitičkog odeljenja pri Službi za specijalne istražne tehnike u Litvaniji. Njihov izveštaj dostupan je na sajtu GRECO-a i ima ukupno 36 strana. Oni su tom prilikom boravili i u Srbiji gde su vodili razgovore kako sa srpskim zvaničnicima, tako i sa viđenijim nezavisnim ekspertima koji se bave problematikom korupcije u Srbiji.

GRECO je dao ukupno 25 sugestija i predloga za poboljšanja u sektoru borbe protiv korupcije:

1. poboljšati primenu Zakona o javnim nabavkama, kroz neprestanu edukaciju javnih službenika zaduženih za sprovođenje tog zakona;
2. poboljšati i pronaći drugačije transparentnije načine izbora i imenovanja sudija i tužilaca;
3. poboljšati položaj zamenika javnih tužilaca i uvesti stalnost njihovog položaja;
4. produžiti rok na koji su tužioci u specijalnom tužilaštvu sada imenovani;
5. formirati posebnu jedinicu u okviru javnog tužilaštva koja bi se bavila korupcijom i drugim pojavama s tim u vezi;
6. izgraditi što jasniji mehanizam saradnje policije i tužilaštva, koji bi doveo do toga da se obezbedi vodeća uloga tužilaštva u svim istražnim postupcima, odnosno uvesti sistem tužilačke istrage;
7. uspostaviti kontinuiranu edukaciju – trening policijskih službenika i tužilaca u smislu razmene njihovih znanja i iskustava;
8. uvesti u zakonodavstvo efikasan sistem specijalnih istražnih tehnika, koji bi omogućio odgovarajućim službama da sprovedu adekvatnu istragu – prikriveni islednik i dr. te obuka s tim u vezi;
9. uvođenje potrebnih mera koje bi obezbedile punu zaštitu svedoka u praksi;
10. izgraditi sistem zakonskih mogućnosti u vezi sa privremenim zamrzavanjem sredstava kod sumnjivih transakcija, koji bi se proširio na sva koruptivna dela;
11. proširiti upotrebu mera oduzimanja i zaplene u slučajevima korupcije i drugih ilegalnih transakcija trećim stranama;
12. stalno vršiti analizu i pregled nalaza, mišljenja i izveštaja odgovarajućih institucija i organizacija zaduženih za borbu protiv korupcije;
13. obezbediti da Akcioni plan za implementaciju nacionalne antikorupcijske strategije osigura neprestano i objektivno nadgledanje implementacije;
14. uspostaviti permanentne treninge za javne službenike u oblasti javnih prava obezbeđenih Zakonom o slobodnom dostupu informacija od javnog značaja;

15. ubrzati posao oko imenovanja ombudsmana;
16. pripremiti i usvojiti specijalne programe treninga antikorupcionih programa;
17. proširiti primenu Zakona o sprečavanju sukoba interesa, tako da se on odnosi na sva službena lica, a pre svega na sudije i javne tužioce;
18. uvesti jasan i pregledan sistem i pravila za slučajeve kada službena lica prelaze iz sektora javnih vlasti u privatni sektor, kako bi se što više sprečilo da dojučerašnji ministri i poslanici nakon isteka mandata prelaze u privatni biznis;
19. odrediti tačnu vrednost svakog poklona koji javna službena lica mogu primiti, a da to ne bude shvaćeno kao podmićivanje;
20. usvojiti etičke kodekse ponašanja javnih službenih lica na nacionalnom nivou i sprovesti široku kampanju u vezi sa implementacijom tih kodeksa u javnim ustanovama;
21. obezbediti sistem da javna službena lica, kada prijave u dobroj veri neki događaj koji im izaziva sumnju na korupciju, pa se ispostavi da nisu u pravu, ne budu predmet revanšizma u svojoj sredini;
22. limitirati licence i dozvole koje se izdaju za obavljanje pojedinih poslova, naročito onih koji su u vezi sa mogućom koruptivnom aktivnošću;
23. doneti neophodnu zakonsku regulativu koja bi uvela sistem krivične odgovornosti pravnih lica;
24. stalno ohrabrivati privatne računovođe, oditore i druge profesionalne savetnike da prijavljuju sumnjive slučajeve korupcije javnim tužilaštvima;
25. ubrzati uvođenje nacionalne oditorske kompanije, koja bi vršila računovodstvenu kontrolu rada javnih organizacija.

GRECO je na kraju uputio i poziv srpskim vlastima da najkasnije do 31. decembra 2007. godine prezentuju izveštaj o promenama, odnosno o implementaciji ovih navedenih preporuka, kako bi se videlo šta se i koliko od toga ispoštovalo.

Poređenja radi, evo koliko je zamerki i preporuka izdao GRECO, kada su u pitanju neke druge države. U zagradi je datum plenarne sednice kada je usvojena evaluacija.

Finska – 4 (2. jul 2004); Danska – 6 (18. mart 2005); Nemačka – 6 (1. jul 2005); SAD – 8 (13. oktobar 2006); Hrvatska – 11 (9. decembar 2005); Bugarska – 11 (1. jul 2005); Češka – 12 (12. maj 2006); Rumunija – 15 (14. oktobar 2005); BiH – 16 (8. decembar 2006); Turska – 21 (10. mart 2006).

Kao što vidimo, svim ovim državama, pa čak i Turskoj, upućeno je manje preporuka, da ne kažemo zamerki, nego nama. To na jedan određeni način mo-

že biti indikativno, iako ne mora biti sasvim tačno, prosto zato što je korupcija jedan specifičan, ne samo pravni fenomen, koji umnogome zavisi od percepcije bilo domaćeg, bilo spoljnog javnog mnjenja. Moguće je da korupcija i nije u tolikoj meri prisutna kod nas, koliko postoji mišljenje da je korupcija veoma prisutna.¹³² Ne možemo, dakle, da budemo baš potpuno sigurni u objektivnost nalaza i mišljenja bilo koga, pa ni tzv. nezavisnih (GRECO-ovih) eksperata, ali se nama ipak čini da bi bilo korisno i uputno napraviti jedno malo poređenje sa Bugarskom, na primer. Bugarska je zemlja po veličini približna našoj, slična po svom osnovnom i kulturnom i istorijskom i pravnom nasleđu, a opet zemlja koja je, sudeći makar samo po tome što je već primljena u punopravno članstvu EU, dalje odmakla u tranzicionim procesima i promenama. Utoliko, sagledavanje GRECO-ovih preporuka, saveta i (nazovimo to) zamerki, upućenih Bugarskoj, mogu biti interesantne i za nas.¹³³

Evo tih 11 preporuka GRECO-a izrečenih Bugarskoj:

1. proširiti obuhvatnost odredaba o zapleni – oduzimanju sredstava dobijenih krivičnim delima ostvarenim od strane pravnih lica;
2. obezbediti odgovarajuću obuku – trening za tužioce i sudije u vezi sa postupcima zaplene – oduzimanja sredstava dobijenih krivičnim delima;
3. analizirati sistem praktične primene odredaba o zapleni sredstava dobijenih krivičnim delima;
4. uspostaviti antikorupcijske programe za javne službenike na lokalnom i regionalnom nivou;
5. podizati svest o potrebi daljih antikorupcijskih reformi kada su u pitanju javni službenici;
6. ustanoviti jasna pravila – vodiče kada javni službenici prelaze u privatni sektor, kako bi se sprečili mogući sukobi interesa;
7. razmišljati o mogućnosti uvođenja sistema rotacije za one službenike koji se nalaze na mestima koja su u najvećoj meri izložena opasnostima i izazovima korupcije;
8. izgraditi adekvatan sistem zaštite za sve one građane koji dobronamerno prijavljuju poslove koji su sumnjivi na korupciju;

¹³² Reč je, između ostalog i o nekim bazičnim metodološkim problemima u izučavanju fenomena korupcije uopšte. Percepcija korupcije jeste jedan značajan indikator stvarnog prisustva korupcije u jednoj sredini, ali nije jedini i pitanje je da li je i najvažniji. (o tome na primer i Slobodan Vuković u svojoj knjizi *Korupcija i vladavina prava*, Beograd 2003).

¹³³ Izveštaj GRECO-a o evaluaciji u Bugarskoj, dostupan je na internet adresi: [www.coe.int/t/dg1/greco/evaluations/round2/GrecoEval2\(2004\)13_ulgaria_en.pdf](http://www.coe.int/t/dg1/greco/evaluations/round2/GrecoEval2(2004)13_ulgaria_en.pdf)

9. uvesti centralizovani registar pravnih lica, kako bi se bilo u mogućnosti da se na brz i odgovarajući način dođe do odgovarajuće, pravovremene i potpune informacije;
10. uspostaviti odgovornost pravnih lica u skladu sa odredbama Krivično-pravne konvencije o korupciji i obezbediti odgovarajuće, efektivne sankcije;
11. preduzeti mere na jačanju, tj. podizanju svesti, pre svega među profesionalcima, u vezi sa njihovom obavezom da prijavljuju pranje novca stečenog na nezakonit nači.

Verovatno da bi se povodom ovih 11 preporuka moglo reći bar to da su one poređane na jedan možda ne sasvim adekvatan način. Nama se, na primer, čini da je uvođenje jedinstvenog, centralizovanog registra svih pravnih lica u Bugarskoj, (tačka 9) odnosno uvođenje krivične odgovornosti pravnih lica uopšte (tačka 10) nešto što možda zaslužuje da bude rečeno, preporučeno odmah na početku, pre bilo čega drugog. Isto tako nam se čini da može biti i dosta neshvatanja, da ne kažemo arbitrnosti, pa i odgovarajuće političke instrumentalizacije, kada se govori o korupciji u jednoj zemlji, koja ni po svemu ostalom nije na tako dobrom „glasu“, kao što su neke druge države. Ipak, ne treba prenebregavati ni ono što je GRECO „našao“ kada je Srbija u pitanju, ni ono što je preporučeno kada je reč o Bugarskoj. Zanimljivo je da, ako ništa drugo, ni jednom jedinom rečju, kada je Bugarska u pitanju, GRECO nije pominjao bugarsko pravosuđe, te potrebu za njegovim reformisanjem. Sistem i način ustrojstva pravosuđa u Bugarskoj, a naročito kada su u pitanju tužioci,¹³⁴ drugačije je konstituisan nego kod nas, te se u tom smislu možda mogu upućivati nešto značajniji pogledi, da ne kažemo analize, kada je reč o Bugarskoj i njenom pravosuđu, jer izgleda da su upravo u tom domenu ostvareni pozitivni, zadovoljavajući rezultati.

Na samom kraju moramo reći da je makar samo jedna stvar jasna, bez obzira koliko se nama sviđalo ili ne da nas strani eksperti „seciraju“ i analiziraju, ponekad i ne shvatajući suštinu društvenih problema kod nas, ne treba nikako olako prelaziti preko upozorenja i analiza koje dolaze iz jedne međunarodne organizacije kao što je GRECO. Zbog toga bi bilo neophodno našoj najširoj javnosti s vremena na vreme prezentovati šta nam sve GRECO „zamera“ i šta je sve urađeno po tim zamerama. To bi bilo korisno pre svega za nas same, odnosno za jačanje borbe protiv korupcije u Srbiji, na čemu se inače veoma mnogo insistira ne samo kod nas, a zbog čega GRECO uostalom i postoji.

¹³⁴ Videti, na primer, o tome i u knjizi: J.Ćirić, A.Knežević-Bojović, R.Sepi i M.Reljanović, *Javni tužioci i njihova uloga u uspostavljanju vladavine prava*, Beograd 2006.

II. UPOREDNO ISTRAŽIVANJE SVETSKE BANKE O ČINIOCIMA KOJI UTIČU NA EKONOMIJU ZEMALJA¹³⁵

Svetska banka je sprovela istraživanje ekonomija velikog broja zemalja iz svih regiona sveta, među kojima se našla i Srbija. Pojedini rezultati ovog istraživanja su veoma indikativni kao pokazatelji kako se posmatra korupcija u Srbiji, na kom je nivou (iz perspektive privrednika) i kako se mogu oceniti antikoruptivne mere koje sprovodi država, ali i gde se nalazi Srbija posmatrano iz ugla investitora u odnosu na zemlje u okruženju, regionu ili države-članice Evropske unije. Rezultati istraživanja koji se odnose na korupciju izraženi su u procentima potvrdnih odgovora na pitanja da li prema saznanju investitora i privrednika postoji određeni oblik korupcije, odnosno da li su se oni lično sa tim oblicima susretali u svom poslovanju.¹³⁶

Korupcija je navedena kao jedan od glavnih razloga koji mogu sprečiti investiranje kapitala u srpsku ekonomiju (videti *Grafikon 1*).

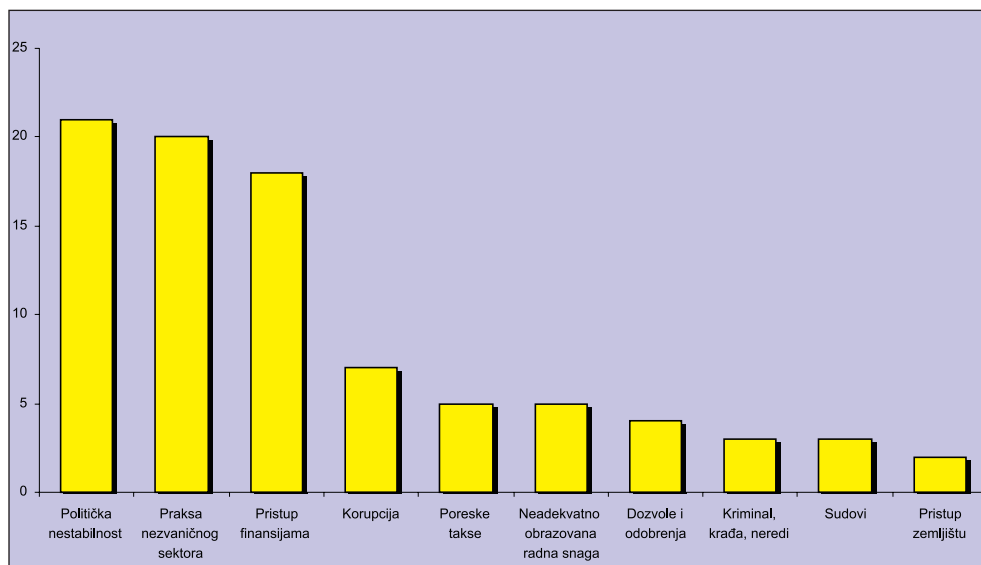
Kada je reč o različitim aspektima korupcije, istraživanje se zasniva na pet oblasti u okviru kojih su dati odgovori (izraženi u procentima) na postavljena pitanja. Tako se došlo do rezultata da 17,98% smatra da je potrebno dati određeni iznos novca javnim funkcionerima „da bi se nešto završilo“, na šta investitor/privrednik inače ima zakonsko pravo. U odnosu na region¹³⁷, Srbija je nešto iznad proseka (17,42%). Globalno gledano, rezultati su daleko gori (27,05% na nivou svih posmatranih država). Međutim, ako se uzmu u obzir rezultati koje postižu zemlje u okruženju (npr. Crna Gora 7,39%, Makedonija 11,52%, Bosna i Hercegovina 8,08%, Hrvatska 14,48%), kao i države bivšeg istočnog bloka koje su postale članice Evropske unije (Slovenija 5,41%, Mađarska 3,95%, Slovačka 9,11%, Rumunija 9,75%, Poljska 4,95%), može se zaključiti da je nivo korupcije u ovom sektoru u Srbiji visok. Štaviše, Srbija je na nivou zemalja kao što su Senegal, Šri Lanka, Turska, Nikaragva, Jordan.¹³⁸

¹³⁵ Istraživanje Svetske banke o korupciji u Srbiji deo je šireg istraživanja iz 2009. godine koje je obuhvatilo sve značajnije političke, ekonomske i pravne faktore koji utiču na razvoj privrede i ekonomiju u celini. Istraživanje se može naći na internet adresi: <http://www.enterprisesurveys.org/ExploreEconomies/?economyid=206&year=2009>, 1. 5. 2010.

¹³⁶ U Srbiji je ovo istraživanje sprovedeno u 388 izabranih preduzeća.

¹³⁷ Pod regionom se u svrhu ovog istraživanja podrazumevaju istočna Evropa i centralna Azija, čije su države smeštene u istu kategoriju prilikom obrade rezultata.

¹³⁸ Izvor: Pomenuto Istraživanje Svetske banke, internet adresa: <http://www.enterprisesurveys.org/ExploreTopics/?topicid=3>, 01.05.2010.



Grafikon 1: DESET NAJZNAČAJNIJIH PREPREKA ZA INVESTIRANJE U SRBIJU¹³⁹
(% kompanija koje vide određeni problem kao najveću prepreku)

Drugi aspekt istraživanja odnosio se na davanje mita da bi preduzeće dobio dozvolu za rad. U ovoj oblasti, prema rezultatima istraživanja, u Srbiji nema korupcije – nijedan vlasnik preduzeća nije dao potvrđan odgovor (0,00%). Prosek u regionu je 12,88% a na nivou svih ispitanih država 16,21%. Srbija je u društvu Estonije, Slovenije i Slovačke kod kojih takođe nisu zabeleženi ovakvi modaliteti korupcije (u Češkoj je rezultat 0,21%). Zemlje u neposrednom okruženju su uglavnom ispod prosečnih rezultata za sve ispitane države (Bosna i Hercegovina 6,02%, Hrvatska 2,14%, Makedonija 2,90%, Mađarska 2,60%, Crna Gora 1,95%). Među evropskim zemljama natprosečna korupcija ovog tipa zabeležena je samo u Ruskoj Federaciji (22,18%).

Jedno od pitanja odnosilo se i na korupciju kada je reč o finansijskoj kontroli poslovanja preduzeća – koliki procenat vlasnika ima iskustva u davanju mita finansijskoj policiji i drugim organima kontrole? Rezultati za Srbiju su opet ispod proseka – 3,62%. regionalni prosek je daleko viši (12,90%), a ukupni prosek je 16,73% potvrđanih odgovora. Rezultati zemalja u okruženju se razlikuju, ali su svi ispod proseka (Bosna i Hercegovina 1,54%, Hrvatska 6,04%, Makedonija 8,11%, Crna Gora 3,37%), dok je u mnogim državama-članicama Evropske unije primetno gotovo potpuno odsustvo ovog vida ko-

¹³⁹ Tabela je preuzeta sa internet adrese: <http://www.enterprisesurveys.org/ExploreEconomies/Graph.aspx?economyid=206&year=2009>, 1. 5.2010.

rupcije (Češka 0,23%, Estonija 0,00%, Mađarska 0,65%, Slovenija 0,00%). Izuzetak je Rumunija sa 12,09%, ali je jako zanimljivo da je prema ovim rezultatima ovakav vid korupcije daleko izraženiji u tzv. starim članicama EU (Španija 14,34%, Nemačka 14,82%, a u pojedinim državama je čak i veoma zabrinjavajuć – npr. Portugal 52,14%, Grčka 55,91%).

Četvrta grupa pitanja odnosila se na korupciju državnih zvaničnika koji odlučuju o rezultatima tendera za dobijanje poslova – odnosno, da li postoji korupcija koja rezultira zaključivanjem ugovora sa određenim ponuđačem suprotno zakonski određenoj proceduri? Srbija je i u ovoj kategoriji ispod proseka za region – u Srbiji je potvrdno odgovorilo 15,93%, dok je regionalni prosek daleko viši – 25,95%. Ukupno gledano, procenat u svim posmatranim državama je 28,55%. Kada se posmatraju samo zemlje u okruženju, primetna je značajna razlika u pojedinim državama – Bosna i Hercegovina sa 5,63% i Hrvatska sa 6,38% su daleko ispod proseka i ispred rezultata Srbije, dok je u Crnoj Gori procenat daleko viši – 23,41%; najbolji rezultat ima Makedonija sa samo 0,47% potvrdnih odgovora. Slična situacija je i u Evropskoj uniji, s tim što su ovoga puta stare i nove članice nepravilno izmešane. Procenat potvrdnih odgovora se kreće od 0,28% u Estoniji, 1,20% u Sloveniji i 2,41% u Španiji, preko prosečnih rezultata u Poljskoj, Grškoj, Bugarskoj i Litvaniji, do zabrinjavajuće visokih nivoa korumpiranosti u pojedinim državama koje čak premašuju i svetski nivo – npr. Rumunija 37,67%, Slovačka 40,91%, Češka 30,31%, Letonija 48,06%.

Poslednja grupa pitanja odnosila se na subjektivni osećaj ispitanika – da li misle da je korupcija glavna prepreka uspešnom investiranju i razvoju privrede? Rezultati koji se odnose na Srbiju su statistički gledano u granicama proseka za region pa i sve države obuhvaćene istraživanjem, ali to ne menja činjenicu da su zabrinjavajući. Naime, 35,62% ispitanika smatra da je korupcija zaista najveći problem i prepreka razvoju srpske privrede. Na regionalnom nivou taj procenat je nešto niži – 33,53%, dok je na globalnom nivou nešto viši – 36,12%. Kada je reč o zemljama u okruženju, Bosna i Hercegovina je prema rezultatima jako blizu Srbiji (35,14%), nešto je niži procenat potvrdnih odgovora u Makedoniji (27,11%) i Hrvatskoj (18,88%), dok Crna Gora izrazito odskoče sa samo 3,02% onih koji korupciju posmatraju kao glavnu prepreku razvoju privrede u ovoj zemlji. Crna Gora je prema ovim rezultatima na istom nivou sa Republikom Irskom (takođe 3,02%) i Nemačkom (3,87%). Jedine preostale države-članice EU koje su učestvovale u istraživanju koje imaju ispod 10% potvrdnih odgovora su Estonija, Španija i Slovenija.

Iako su navedeni podaci rezultat istraživanja koje ima izraženu subjektivnu komponentu, mogu poslužiti kao relevantni za izvođenje određenih zaključaka. Već se na prvi pogled na rezultate pojedinih država može ozbiljno

posumnjati u njihovu validnost – npr. ukoliko bi im se „slepo verovalo“, moglo bi se zaključiti da u Eritreji korupcija kao takva ne postoji, budući da su svi rezultati po svim kategorijama isti – 0,00%. Isto istraživanje u drugoj oblasti koja se ne tiče direktno korupcije pokazuje da u istoj državi praktično nema pojedinih oblika kriminaliteta – prijavljeni gubici zbog krađe, oružane krađe, vandalizma i podmetanja požara su jednaki nuli u svih 179 ispitanih preduzeća. Očigledno je da ove cifre ne odgovaraju realnosti, i sasvim je moguće da pojedini rezultati u nekim drugim državama nisu sasvim realni. Npr. sasvim je moguće da se ispitana preduzeća koja su imala direktnu korist od nekog vida korupcije (npr. dobila su mogućnost zaključenja unosnog ugovora sa državom) neće javno izjasniti da je do toga došlo, ali ni da takav oblik nedozvoljenog postupanja uopšte postoji u praksi. Otuda ne čudi što su pojedini podaci različiti od uverenja u kojima građani Srbije i susednih država žive – kao što je to slučaj sa ukupnom percepcijom korupcije kao problema u Crnoj Gori. Ukoliko se pogledaju rezultati za Kosovo, koje je takođe obuhvaćeno istraživanjem iako nije članica niti Ujedinjenih nacija ni Svetske banke, niti ima regulisan državni status, videće se da su oni uglavnom daleko ispod proseka za region – odnosno, može se doći do zaključka da na Kosovu i Metohiji korupcije gotovo da nema. Ipak, u odgovoru na poslednje pitanje – da li korupciju vide kao najveći problem privrednog razvoja, čak 73,42% ispitanika dalo je potvrđan odgovor, što je jedan od najviših procenata ne samo u regionu, već i među svim ostalim ispitanim državama.¹⁴⁰

Ako se ipak uzme da odgovori koji se tiču Srbije imaju utemeljenje u stvarnom stanju stvari, mogu se izvući zaključci koji su simptomatični za gotovo sve države u razvoju – pojedini vidovi korupcije su manje ili više izraženi, ali korupcija se uvek gleda kao svepostojeca negativna pojava koja je prisutna u daleko većoj meri od podnošljive. Nije zato slučajno što je više od trećine ispitanika korupciju (35,62%) stavilo ispred drugih političkih, pravnih i ekonomskih poteškoća sa kojima se mogu suočiti u poslovanju, kao što su visoki porezi (13,92%), komplikovana procedura i neefikasna administracija (12,70%), kriminal (11,83%), radno zakonodavstvo (9,69%), propisi koji se odnose na carinu i trgovinu (17,66%) ili nepovoljni uslovi dolaska do finansijskih sredstava za pokretanje ili obavljanje poslova (27,91%).

¹⁴⁰ Kosovo je tu u društvo Benina, Burkine Faso, Brazila, Obale Slonovače, Dominikanske Republike, Nikaragve, Nigera i Ekvadora; jedino Obala Slonovače i Niger imaju gore rezultate od Kosova, sa 74,99% odnosno 83,93% potvrđenih odgovora.

III. IZVEŠTAJ MEĐUNARODNE BANKE ZA REKONSTRUKCIJU I RAZVOJ O SRBIJI¹⁴¹

Dokument Svetske banke koji predstavlja presek stanja u različitim oblastima funkcionisanja države ne posvećuje puno prostora pitanju korupcije. U odeljku II-B pod nazivom *Skorašnja ekonomska dešavanja u Srbiji*, pominje se da se indikatori korupcije (odnosno njenog sprečavanja) poboljšavaju, iako još uvek nisu na sasvim zadovoljavajućem nivou. Novi propisi su prema ovom izveštaju značajno reformisali javni sektor, i kroz čvršću kontrolu javne potrošnje i javnih nabavki smanjili mogućnost zloupotrebe. Kao pozitivni pomaci se navode i usvajanje propisa o budžetskom i finansijskom sistemu.¹⁴² U delu IV-A koji predstavlja strategiju delovanja Svetske banke u Srbiji u periodu 2008–2011. godina, ekonomski razvoj i otvaranje novih radnih mesta su označeni kao prvi prioritet. Odmah zatim, kao sledeća najvažnija stvar koja će biti u fokusu rada Svetske banke navode se borba protiv korupcije, kao i povećanje efikasnosti državne uprave, smanjenje siromaštva i reforma pravosudnog sistema.¹⁴³ Mere protiv korupcije spadaju u mere prvog prioriteta, i to: modernizacija pravosuđa, kontrola korupcije i unapređivanje transparentnosti ekonomskog poslovanja, a naročito javnih rashoda, privrednog poslovanja i procesa privatizacije.¹⁴⁴ Generalna ocena ovog dokumenta može se svesti na to da je Svetska banka prepoznala korupciju kao jedan od glavnih problema u Srbiji, kao i da kroz usvojenu Strategiju pokušava da utiče na systemske promene koje će dovesti do njenog smanjenja, lakšeg otkrivanja i efikasnijeg procesuiranja.

¹⁴¹ Dokument Svetske banke sa oznakom *Report No. 41310 – YF*. Izveštaj zapravo predstavlja presek stanja u Srbiji u značajnim oblastima državne uprave, privrede, infrastrukture i finansija, koji je nastao na osnovu podataka iz 2007. godine. Na osnovu toga je sačinjena Strategija partnerstva sa Srbijom u periodu 2008–2011. godine, koja se prezentuje kroz izveštaj.

¹⁴² *Country partnership strategy for the Republic of Serbia for the period FY08-FY11*, International Bank for Reconstruction and Development, *Report No. 41310 – YF*, 2007, str. 3.

¹⁴³ *Ibid*, str. 15.

¹⁴⁴ *Ibid*, str. 21.

IV. IZVEŠTAJ SVETSKOG EKONOMSKOG FORUMA IZ 2009. GODINE¹⁴⁵

Na osnovu izveštaja Svetskog ekonomskog foruma za 2009–2010. godinu, Srbija se našla na 93. mestu od 133 ispitivane države sa prosečnom ocenom 3,77 (ocene se kreću od 1 do 97), što je pad za osam mesta u odnosu na prethodni period 2008–2009. godina, odnosno pad za dva mesta u odnosu na 2007–2008. godinu.¹⁴⁶ Od zemalja balkanskog regiona i neposrednog okruženja, bolje su kotirane Slovenija (37.), Mađarska (58.), Crna Gora (62.), Rumunija (64.) – sve navedene zemlje su bolje kotirane u odnosu na prethodni period, zatim Hrvatska koja je pala sa 61. na 72. mesto, Bugarska (76.) i Makedonija (takođe se popela sa 89. na 84. mesto). Iza Srbije su samo Albanija (koja je zabeležila značajan skok sa 108. na 96. mesto) i Bosna i Hercegovina na 109. od 133 mesta.¹⁴⁷

Kada je reč o parametrima na osnovu kojih je Srbija ovako (loše) rangirana, mora se primetiti najpre da je najlošije ocene dobila u kategoriji *Institucije i Infrastruktura* (3,2 odnosno 2,8 od mogućih 7). Presek kriterijuma na osnovu kojih se meri konkurentnost države zapravo jasno otkriva da je mesto Srbije oko 100–110. pozicije u svim oblastima osim *Zdravstva i osnovnog obrazovanja*, koje je dobilo visoku ocenu 5,7. Detaljniji pregled može takođe otkriti da je Srbija označena kao konkurentna samo u pojedinim tačkama koje se tiču zdravstva, osnovnog i srednjeg obrazovanja, radnopravnih propisa, poreske politike, stanja ljudskih prava i kompjuterske pismenosti stanovništva. U mnogim drugim pitanjima, koja ubedljivo preovlađuju, Srbija je dobila izuzetno niske ocene, od čega valja posebno izdvojiti neefikasnost državne uprave koja je rangirana kao 129. od 133 posmatrane države.¹⁴⁸

Za razmatranje o korupciji od značaja je činjenica da je korupcija navedena kao najvažniji „problematičan faktor“ za privrednu delatnost. Na listi su

¹⁴⁵ *The Global Competitiveness Report 2009–2010* je izveštaj Svetskog ekonomskog foruma (World Economic Forum) koji predstavlja detaljnu analizu svih faktora koji jednu državu čine konkurentnom na svetskom tržištu. Na osnovu detaljne analize koja uključuje više desetina faktora, svaka država dobija određeni rang na listi konkurentnosti.

¹⁴⁶ Klaus Schwab (ur.), *The Competitiveness Report 2009–2010*, World Economic Forum, Geneva, 2009, str. 13 i 274.

¹⁴⁷ *Ibidem*.

¹⁴⁸ *Ibid*, str. 274–275.

ostali iza korupcije, za koju je glasalo 14,3% ispitanika¹⁴⁹, politička nestabilnost, pristup finansiranju, neefikasna državna birokratija. Na samom začelju liste, kao najmanje odvrćajući faktori poslovanja u Srbiji, navedeni su propisi koji se tiču stranih valuta, radnopravni propisi i zdravstveni sistem. Čini se da je i ovaj podatak od velikog značaja za istraživanje korupcije u Srbiji, jer se još jednom potvrdilo da je ova pojava glavni negativan faktor prilikom odlučivanja da li će se i na koji način investirati u Srbiju.¹⁵⁰ Poređenja radi, u Sloveniji je korupcija tek sedmi faktor na istoj listi (sa 5,5%), u Hrvatskoj je treći (15,7%), u Bugarskoj drugi (15,0%), a u Crnoj Gori peti sa 10,6% glasova ispitanika.

Ako bi se faktor korupcije razbio na neke od indikatora koji direktno ili indirektno imaju veze sa ovim problemom, moglo bi se doći do zanimljivih rezultata. Na primer, kada je reč o nezavisnosti sudstva, odnosno odsustvu nedozvoljenih uticaja na rad pravosudnih organa u Srbiji, ona se nalazi na nezavidnom 110. mestu. Od zemalja u regionu, samo je Bosna i Hercegovina na 127. mestu lošije rangirana. Nepoverenje u sudstvo najmanje je izraženo (gledajući zemlje u okruženju) u Sloveniji, koja je na 51. mestu. Mađarska se nalazi na 57, Crna Gora na 67. mestu, dok su ostale države relativno blizu Srbiji – Hrvatska 98, Makedonija 105, Albanija 106, Bugarska 108. Od evropskih država su lošije rangirane, osim pomenute Bosne i Hercegovine, samo Rusija, Gruzija, Ukrajina i Jermenija – najgore rangirana država-članica Evropske unije je pomenuta Bugarska na 108. mestu, Italija je 93. a Rumunija 84.¹⁵¹

Dalje, jedan od značajnih pokazatelja mogućeg postojanja korupcije jeste „favorizovanje u donošenju odluka državnih zvaničnika“, odnosno davanje prednosti prilikom odlučivanja o potpisivanju različitih ugovora sa državom, onim firmama ili pojedincima koji su „dobro povezani“ sa vladajućim establišmentom. Srbija se u ovoj kategoriji nalazi na 112. mestu, dakle još je niže rangirana u odnosu na prethodno navedeni kriterijum. Iza Srbije su ostale, gledajući države regiona, Mađarska na 114. mestu, Rumunija (117.) i Bosna i Hercegovina (124.), dok su neposredno iznad Bugarska (110.) i Hrvatska (92.). Interesantno je da je Crna Gora najbolje ocenjena u regionu i nalazi se na 40. mestu. U prvoj polovini zemalja je još jedino Slovenija (56.), što jasno govori da se radi o problemu koji je duboko usađen u većinu tranzicionih ekonomija ovog regiona.¹⁵²

¹⁴⁹ Svaki od ispitanika mogao je da izabere pet faktora sa liste od 15 ponuđenih.

¹⁵⁰ *Ibidem*.

¹⁵¹ *Ibid*, str. 350.

¹⁵² *Ibid*, str. 351.

Sledeći faktor, koji se ne može direktno povezati sa korupcijom ali je indikativan s obzirom na povezanost mnogobrojne, nestručne, neefikasne i ne-transparentne državne birokratije sa koruptivnim pojavama, jeste „neprimereno trošenje državne uprave“. (Ne)očekivano balkanske države nisu loše prošle u ovoj kategoriji – Crna Gora se nalazi na 32. mestu, a u prvoj polovini su i Makedonija, Albanija i Slovenija. Hrvatska je 102, Srbija 104, a iza nje su ostale Rumunija, Bosna i Hercegovina i Mađarska na izuzetno lošem 127. mestu.¹⁵³ U situaciji kada se javna potrošnja pominje kao jedan od najvećih problema funkcionisanja ekonomskog sistema u Srbiji a planirana reforma administracije se ne sprovodi, čini se da će sledeći izveštaj doneti dalji pad Srbije u ovoj kategoriji.

„Transparentnost u odlučivanju državnih organa“ je sledeći posmatrani faktor. Pri tome valja napomenuti da se pod odlučivanjem podrazumeva samo donošenje onih odluka koje su od značaja za privređivanje u državi. Srbija je i u ovoj kategoriji u drugoj polovini liste, ali je (u odnosu na rezultate u drugim kategorijama) relativno visoko kotirana na 86. mestu. Najviše ocene od država u regionu dobila je Slovenija koja se nalazi na 29. mestu, dok su iza Srbije ostale Hrvatska, Albanija, Mađarska, Bugarska, Rumunija (na 128. mestu) i Bosna i Hercegovina (na poslednjem, 133. mestu).¹⁵⁴ I kod ovog parametra mora se pre svega naglasiti da postoje veliki problemi u regionu – samo dve države su kotirane u prvoj polovini liste, odnosno samo tri u prve dve trećine. Sve ostale, uključujući i Srbiju, očigledno ne zadovoljavaju kriterijume transparentnosti u odlučivanju, tako da se ovaj problem mora sistemski rešavati u sledećim godinama. Ovo je posebno značajano jer odsustvo javnosti, mogućnosti provere i nezavisne procene prilikom odlučivanja o stvarima koje direktno utiču na investiranje i privređivanje u državi, stvara odličnu klimu za razvoj korupcije, nezakonitih monopola i druge protivpravne radnje, koje po pravilu deluju destimulativno za ozbiljne investitore i privlače „prljav“ novac u zemlju.

Jedan od ispitivanih parametara bilo je „etičko ponašanje preduzeća“, odnosno spremnost i mogućnost da pojedine firme iskoriste svoj uticaj na javne zvaničnike kako bi sebi osigurale poslove ili druge beneficije. Očekivano, Srbija je u ovoj kategoriji zauzela jako loše 110. mesto (iza nje od zemalja u regionu je samo Bosna i Hercegovina, koja se i ovoga puta našla na poslednjem, 133. mestu). Jedino je Bugarska sa istom ocenom na 107. mestu blizu Srbije, dok su ostale države balkanskog područja uglavnom bolje ocenjene i na višim

¹⁵³ *Ibid*, str. 352.

¹⁵⁴ *Ibid*, str. 356.

pozicijama, Slovenija na 42, Crna Gora na 53, Hrvatska na 66.¹⁵⁵ Ako se ovaj faktor ukrsti sa relativno niskom ocenom kada je reč o poverenju prema odlučivanju državnih organa, dobiće se jasan zaključak da je u Srbiji moguće zaključivati ugovore koji ne proističu iz najbolje ponude ili najpovoljnijih ukupnih uslova koje jedna kompanija ponudi za obavljanje nekog posla.

Konačno, poslednji kriterijum koji ćemo posmatrati jeste „kvalitet revizije i obaveze podnošenja izveštaja“, koji se ne odnosi samo na državu i javnu potrošnju, već na sve aktere u privredi. Srbija je u ovoj kategoriji na 99. mestu – opet je samo Bosna i Hercegovina na 131. mestu ostala iza nje kada je reč o zemljama u okruženju. Italija, Ukrajina i Rusija su jedine evropske države osim BiH koje su lošije rangirane od Srbije. Sa druge strane, u prvoj polovini liste se od balkanskih država nalaze samo Mađarska i Slovenija (37, odnosno 40. mesto), dok su ostale države regiona uglavnom pozicionirane pri vrhu donje polovine, ali na daleko povoljnijim pozicijama od Srbije (Crna Gora se nalazi na 68. mestu, Rumunija na 71, Hrvatska na 79, Makedonija na 83, Bugarska na 85, dok je najbliža Albanija na 90. mestu).¹⁵⁶

Ukupno gledano, mora se napomenuti da je ovaj izveštaj nepovoljan po Srbiju. U svim kategorijama koje su relevantne za analiziranje pojave i procesuiranja korupcije, Srbija se nalazi u poslednjoj trećini posmatranih država. Gotovo po pravilu iza nje se na listama nalaze samo Bosna i Hercegovina i ponekad Rumunija, Bugarska, Albanija ili Mađarska. Ostale države bivše SFRJ su bolje rangirane, što naročito važi za Sloveniju i Crnu Goru, dok je Hrvatska takođe po pravilu bolje ocenjena u najvećem broju slučajeva. Države-članice Evropske unije su iza Srbije samo u veoma retkim slučajevima. Čak i kada se ne posmatraju u okviru uporedne analize, rezultati Srbije ne mogu da budu zadovoljavajući – već je napomenuto da se ukrštanjem dobijenih rezultata može lako zaključiti da nivo transparentnosti koji obezbeđuje državna uprava prilikom odlučivanja, kao i ponašanje privrednika u političko-ekonomskim neformalnim dogovorima ne može ohrabriti investitore, niti uticati nepovoljno na širenje korupcije.

¹⁵⁵ *Ibid*, str. 361.

¹⁵⁶ *Ibid*, str. 362.

V. ISTRAŽIVANJE EVROPSKE BANKE ZA REKONSTRUKCIJU I RAZVOJ¹⁵⁷

Ovo istraživanje sprovedeno je 2007. godine u nizu zemalja istočne i srednje Evrope i centralne Azije, sa svrhom da uporedi način života, životni standard i funkcionisanje društva u celini u poređenju sa 1989. godinom, dakle pre kraja Hladnog rata. Za istraživanje o korupciji značajni su podaci koji su dobijeni na ispitanom uzorku u Srbiji, i to pre svega u odnosu na tri pitanja: Da li je nivo korupcije danas manji nego 1989. godine?; Da li su građani lično davali „neregularne isplate“ pojedinim javnim institucijama?; Da li postoji poverenje u javne institucije? Kao što se može videti na grafikonima 2, 3 i 4,¹⁵⁸ odnos građana prema korupciji je u korelaciji sa njihovim izraženim nepoverenjem prema pojedinim državnim institucijama.

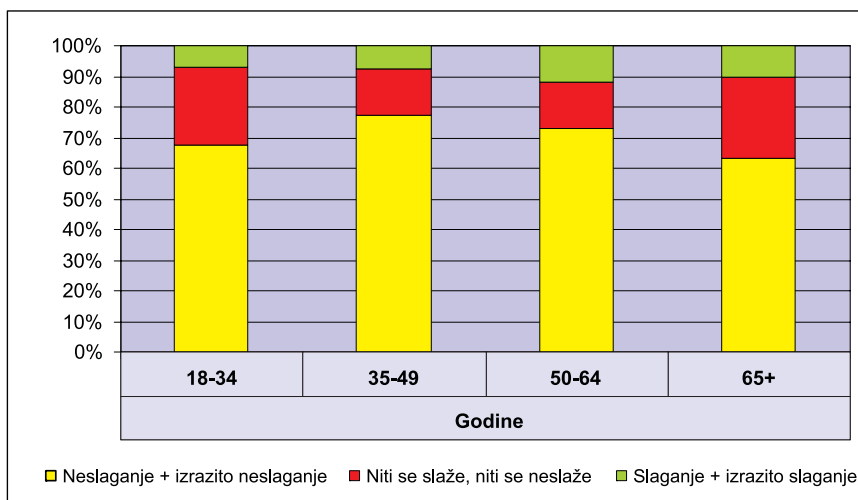
Grafikon 2 pokazuje jasnu percepciju građana da je danas nivo korupcije viši nego što je bio 1989. godine. Bez obzira na ekonomski status i starosno doba ispitanika, procenat onih koji misle da je korupcija manja nego pre dvadeset godina ne prelazi 10%, dok je udeo onih koji misle potpuno suprotno između 65 i 80%. Nesumnjivo je da bez obzira na društveni položaj građani Srbije imaju (negativno) iskustvo sa korupcijom. Međutim, koliki je procenat ispitanika bio u situaciji da neposredno doživi korupciju kada se od njih tražio dodatni novac za obavljanje nekog posla od strane javnog službenika? Grafikon 3 daje odgovor na pitanje da li su ispitanici lično bili u situaciji da moraju da plate za neku uslugu, na koju prema propisima inače imaju pravo. Prema ovim podacima, korupcija je najčešća u zdravstvenom sistemu, s obzirom na to da je čak 30% ispitanika odgovorilo da redovno ili ponekad vrši neregularna plaćanja da bi ostvarilo neko svoje pravo. Na drugom mestu je saobraćajna policija, a na trećem mestu su sudovi sa oko 15% potvrđenih odgovora. Ako se tome doda i činjenica da nešto malo manje od 10% ima iskustva sa plaćanjem policiji (u drugim stvarima, osim saobraćajnih prekršaja), dolazi se do podatka da je gotovo svaki dvanaesti građanin učestvovao u davanju mita policiji, a svaki sedmi sudovima. U pitanju je izuzetno visoka cifra, koja pokazuje da pravosudni organi nisu percipirani kao neko ko može da zaštiti prava građana i dovede postupke kršenja zakona do pravičnog okončanja.

Konačno, na grafikonu 4 se mogu sagledati posledice ovakvog razmišljanja i iskustava ispitanika: nivo poverenja u državne institucije je izuzetno ma-

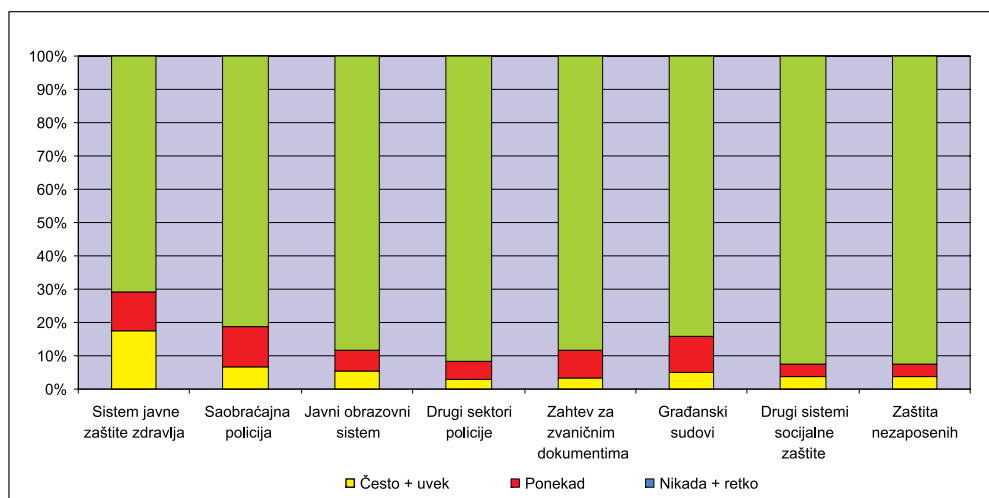
¹⁵⁷ *Life in Transition*, European Bank for Reconstruction and Development, London, 2007.

¹⁵⁸ *Ibid*, str. 73.

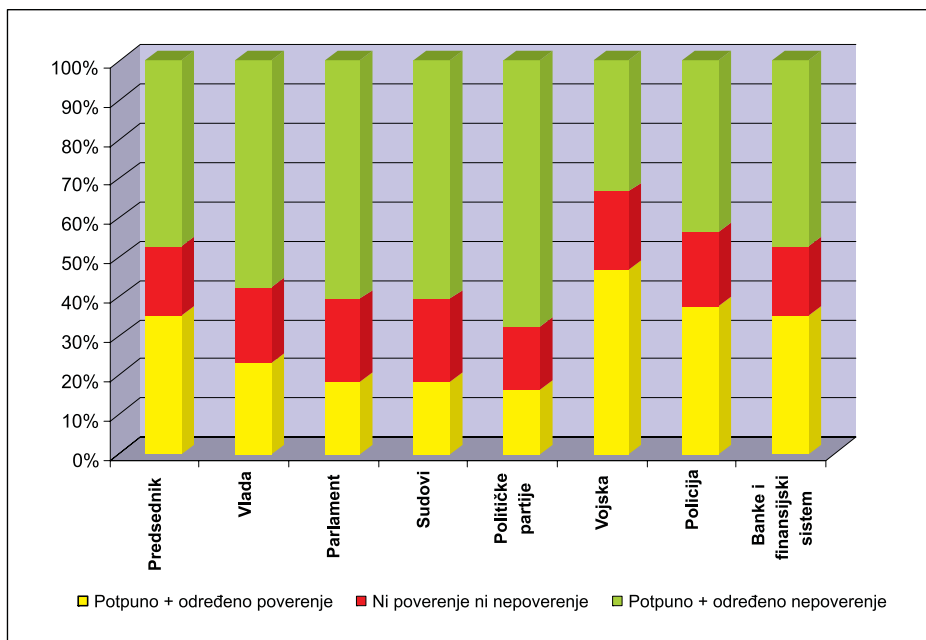
li. Ovo se naročito odnosi na Vladu, Narodnu skupštinu, sudove i političke partije, kojima veruje manje od 20% građana. Nešto je veće poverenje u instituciju predsednika, policiju i banke, ali i u tim slučajevima se ono kreće oko nepovoljnih 30%, dok je procenat onih koji poverenje prema navedenim institucijama nemaju po pravilu preko 50% (u slučajevima Vlade, parlamenta i sudova između 60 i 65%).



Grafikon 2: POSTOJI MANJE KORUPCIJE DANAS NEGO 1989. (Odgovori po godinama i prihodu)



Grafikon 3: UČESTALOST „NEREGULARNOG PLAĆANJA“ JAVNIM INSTITUCIJAMA (Procenat ispitanika)



*Grafikon 4: POVERENJE U JAVNE INSTITUCIJE
(Procenat ispitanika)*

VI. ISTRAŽIVANJE UNDP-a O KORUPCIJI U SRBIJI

Istraživanje Programa za razvoj Ujedinjenih nacija (UNDP) koje je izvršeno u oktobru 2009. godine, zasigurno je najsvežiji izvor informacija o korupciji u Srbiji.¹⁵⁹ Pre svega je indikativan podatak da je nakon nezaposlenosti (29% ispitanika) i siromaštva (23%), korupcija identifikovana kao treći najveći problem u svakodnevnom životu građana (11%). Korupcija je navedena kao primarni problem pre svega kod ispitanika sa visokim obrazovanjem, ali se građani slažu da je prisutna u svim sferama društvenog života. Velika većina (82%) smatra da korupcija direktno utiče na njihov život (u negativnom smislu). Čak 91% smatra da je korupcija prisutna u političkom životu, odnosno 88% smatra da ona postoji u privrednom životu Srbije.¹⁶⁰

Nepoverenje u institucije sistema je izuzetno izraženo. Čak 81% ispitanika odgovorio je da političari nisu sposobni da se bore protiv korupcije; kod sudova, procenat nepoverenja je 79%, odnosno 72% kada je reč o Vladi Srbije. 70% ljudi je navelo da je policija suviše korumpirana da bi nešto preduzela protiv korupcije. Sa druge strane, najveći broj ljudi smatra da elite i velike kompanije nemaju nikakav interes da se bore protiv korupcije, jer imaju direktnu korist od njenog postojanja. Građani smatraju da i oni sami mogu imati koristi od korupcije – 60% ispitanika korupciju vidi kao način da se „zaobiđe“ primena „nepravednih propisa“, dok za 57% korupcija služi kao pogodno sredstvo za ubrzanje birokratskih procedura.¹⁶¹

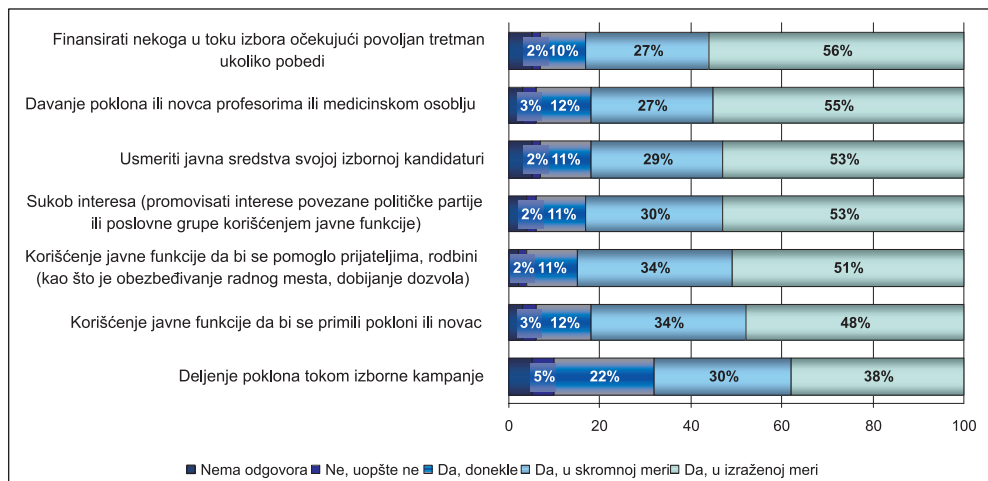
Šta se po vašem mišljenju može smatrati korupcijom. Ukoliko mislite da jeste korupcija, u kojoj meri je prisutna?

Građani su takođe pesimistični kada je reč o suzbijanju korupcije u budućnosti: 41% smatra da se korupcija uvećala u toku 2009. godine, a 32% smatra da će se takav trend nastaviti (nasuprot samo 18% koji smatraju da je moguć pad).

¹⁵⁹ Serbia Corruption Benchmarking Survey, Analytical Report, United Nations in Serbia, Beograd, 2009. Drugi krug istraživanja sproveden je tokom marta 2010. godine; analiza tih podataka nije objavljena u trenutku pisanja ovog teksta.

¹⁶⁰ *Ibid*, str. 3–4.

¹⁶¹ *Ibid*, str. 4–5.



Grafikon 5: KAKO GRAĐANI GLEDAJU NA POJEDINE ŽIVOTNE SITUACIJE I DA LI IH PERCIPIRAJU KAO KORUPCIJU¹⁶²

Posebno je zanimljivo kako korupcija utiče na poverenje u pojedine profesije i institucije (videti *Tabelu 4*). Kao što se može videti, građani percipiraju visok nivo korupcije u praktično svim državnim institucijama i javnim službama sa kojima svakodnevno dolaze u kontakt. U prvih devet kategorija više od 60% ispitanika smatra da postoji korupcija, a prednjače zdravstveni sistem i političke partije, kao i carinske službe i celokupno pravosuđe (sudije, tužioci, advokati) kao i drugi državni organi (osim vojske koja se nalazi na samom začelju liste).

Da li mislite da su neki sektori društva pod uticajem korupcije?	najčešći odgovori (značajno + potpuno)
1. Zdravstveni sistem	78%
2. Političke partije	76%
3. Carinska služba	72%
4. Sudije	70%
5. Advokati/pravnici	66%
6. Tužioci	65%
7. Policija	65%
8. Narodna skupština	62%
9. Vlada	61%
10. Obrazovni sistem	56%
11. Lokalna administracija	55%
12. Implementacija međunarodne pomoći i donacija	51%

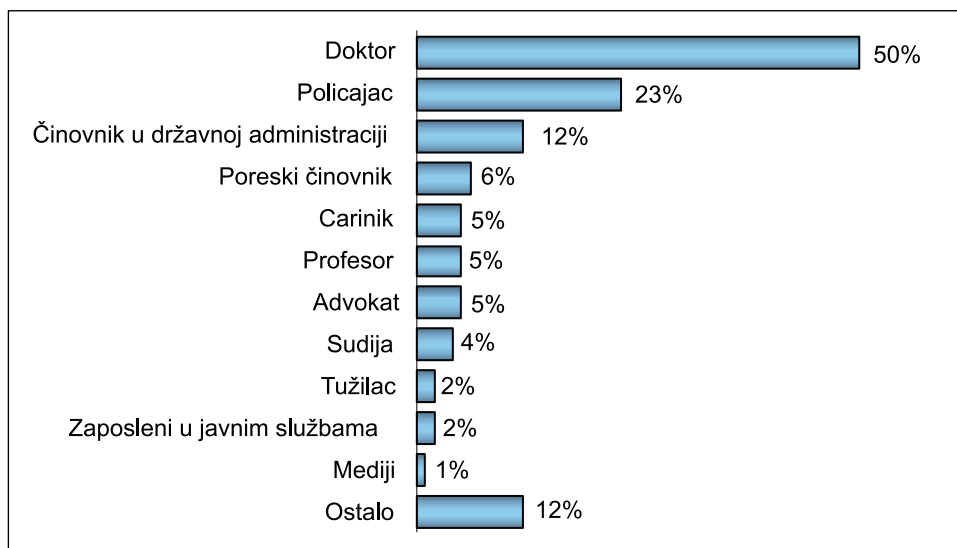
¹⁶² *Ibid*, str. 4.

13. Poreska služba	51%
14. Mediji	48%
15. Privatni poslovni sektor	44%
16. Predsednik	43%
17. Banke, finansijski sektor	39%
18. Nevladine organizacije	39%
19. Lokalna administracija – registri i izdavanje dozvola	37%
20. Katastar	35%
21. Javne službe (telefon, struja, vodovod)	33%
22. Crkvena tela	25%
23. Vojska	23%

Tabela 4: Koji su sektori društva u Srbiji najviše korumpirani¹⁶³

Da je lično dalo mito u nekoj situaciji izjasnilo se 15% ispitanika, dok je 38% priznalo da su to učinili preko posrednika. Zanimljiva je struktura onih koji su mito primili: u skladu sa prethodno analiziranim rezultatima, prednjače medicinski radnici, koje sledi niz javnih službenika, na čelu sa policajcima i zaposlenim u državnoj upravi. Prosečan iznos mita iznosio je 164 evra.¹⁶⁴

Ukoliko dajete mito: Kome ste davali mito u poslednja tri meseca? (mogućnost višestrukog odgovora)



Grafikon 6: Lista najčešćih primalaca mita, prema odgovorima ispitanika

¹⁶³ *Ibid*, str. 6.

¹⁶⁴ *Ibid*, str. 7.

Građani ne veruju da će u bližoj budućnosti doći do značajnijih promena kada je reč o suzbijanju korupcije. Čak 81% misli da će situacija biti ista ili gora, dok se 19% nada poboljšanju, odnosno smanjenju korupcije. Vlada (49%) i policija (44%) su označene kao glavne institucije koje bi morale da se ozbiljnije pozabave i delaju na sprečavanju i kažnjavanju korupcije.¹⁶⁵ Istovremeno, identifikovan je čitav niz problema koji prema mišljenju građana stoje na putu efikasnog suzbijanja korupcije. Na vrhu te liste su sledeći činioci: neadekvatna kontrola nad javnim službama; rasprostranjena korupcija u telima koja sprovode zakone; korupcija je ustaljena praksa rešavanja problema bez obzira na zakonska rešenja; nedostatak političke volje da se korupcija iskoreni itd.¹⁶⁶

Kratak presek ovog istraživanja nedvosmisleno pokazuje da su građani Srbije svesni postojanja i rasprostranjenosti korupcije, kao i da su u mnogim situacijama imali lična iskustva vezana za davanje mita da bi ostvarili neko svoje pravo koje im inače pripada. Iako je sasvim sigurno da su mnogi građani svoje odgovore dali pod opštim utiskom lošeg kvaliteta života i nesposobnosti države da reši neka osnovna pitanja koja ih muče, kao i poistovećujući mnoge druge pojave sa korupcijom ili pretpostavljajući njeno postojanje na osnovu uticaja medija i neposredne okoline, ovaj izveštaj deluje zabrinjavajuće jer jasno pokazuje dubinu i višedimenzionalnost problema, kao i nedostatak poverenja u institucije koje bi njime morale da se bave.

¹⁶⁵ Svaki od ispitanika mogao je da se odluči za dve institucije. *Ibid*, str. 8.

¹⁶⁶ *Ibid*, str. 10.

**KRIVIČNA DELA KORUPCIJE
U POJEDINIM KRIVIČNIM
ZAKONICIMA U SVETU**

Da bismo na pravi način sagledali problematiku korupcije uopšte, potrebno je makar u najosnovnijim crtama videti kako su koruptivna krivična dela regulisana u drugim zakonodavstvima, kakve i kolike kazne su zaprećene. Ovde dajemo prikaz nekoliko evropskih zemalja i načina na koji je zakonodavstvo u tim zemljama regulisalo dela davanja, primanja mita i zloupotrebe službenog položaja.¹⁶⁷

BUGARSKA.¹⁶⁸ Davanje mita regulisano je u članu 304. „Ko daje, ili obećava poklone ili druge materijalne koristi službenom licu sa ciljem da ono ispuni svoju dužnost, ili zato što ju je ono već ispunilo, kazniće se zatvorom do šest godina“. U stavu 2 istog člana, inkriminisana je situacija kada neko daje mito službenom licu, kada mu daje mito zato da bi to lice prekršilo svoju dužnost, bilo neispunjenjem svojih dužnosti, bilo prekoračenjem svojih ovlašćenja. Propisana kazna je do sedam godina zatvora. Zakon, dakle, pravi razliku da li se mito daje zato da bi se uradilo ono što se mora ili da bi se uradilo ono što se ne sme. Ovo je zanimljivo i čini se sasvim ispravno rešenje.

U bugarskom KZ-u je propisano delo koje se naziva „prekršaj u službi“, a koje odgovara onome što se kod naziva „zloupotreba službenog položaja“. Ovo delo je propisano u 387. članu bugarskog KZ-a. U pet stavova ovog člana, predviđene su sledeće situacije: „zloupotreba moći, ili službenog statusa da se ne ispuni službena dužnost“ – kazna do tri godine; „ako je delo dovelo do teških posledica, ili se sistematski vršilo“ – jedna do osam godina; „ako je delo učinjeno da bi se sebi ili drugom pribavila korist, ili da bi se drugom nanela šteta, od jedna do pet godina, a u naročito teškim slučajevima tri do deset godina“. U situaciji „ako su teže posledice nastale iz nehata, kazna je do pet godina zatvora“, a ako „neko iz nehata ne ispuni službenu dužnost, kazna je do dve godine“. U kontekstu tretiranja pitanja i problema „zloupotrebe službenog položaja“, odnosno kako se to u Bugarskoj naziva „prekršaja u službi“, veoma je značajno naglasiti i kakvo tumačenje daje sam zakon o tome šta se smatra, šta se podrazumeva pod pojmom „službeno lice“. Član 93. je tu sasvim izričit, naročito tačka B, gde se izričito kaže da službeno lice obuhvata i menadžerske poslove, ili poslove koji su u vezi sa upravljanjem tuđom imo-

¹⁶⁷ Upućujemo takođe i na članak Dragana Jovaševića, „Krivična dela korupcije“, *Strani pravni život*, br. 3/2008, str. 179–214

¹⁶⁸ www.legislationline.org/documents/section/criminal-codes

vinom, kako u državnim preduzećima i javnim organizacijama, tako i u privatnim korporacijama i preduzećima. Praktično, to znači da kada kažemo službeno lice i „zloupotreba službenog položaja“, mi ne mislimo samo na javne funkcionere, državne činovnike, već i na one koji su zaposleni u privatnom sektoru.

NORVEŠKA.¹⁶⁹ Norveški krivični zakonik je donet još 1902. godine, a značajno je inoviran amandmanima iz 1994.

Davanje mita. Pod tim imenom ovo krivično delo u stvari nije predviđeno, ali praktično ovo delo naravno ipak postoji. Naime, u odeljku 12. norveškog KZ-a – „krivična dela protiv javne vlasti“, davanje mita je faktički inkriminisano u članu 128. koji glasi: „Svaka osoba koja pretnjom, poklonom, obećanjem usluge i koristi, pokušava da od javnog službenika izdejstvuje da ovaj učini neki nelegalan akt, ili da ne učini nešto što predstavlja njegovu zakonsku obavezu, može biti kažnjena novčanom kaznom, ili zatvorom koji ne prelazi jednu godinu.“ Zanimljivo je da Norvežani inkriminišu i pretnju kao mogući oblik davanja mita, odnosno ugrožavanja službene dužnosti, a isto tako je zanimljivo i to da je predviđena relativno blaga kazna, do jedne godine zatvora, što ipak ne predstavlja prepreku tome da se, po nalazima i mišljenjima mnogih eksperata i organizacija, Norveška nalazi u vrhu najmanje korumpiranih zemalja u Evropi i svetu. Drugim rečima, zaprećene kazne izgleda nisu jedino i najvažnije sredstvo u sveopštoj borbi protiv korupcije.

U odeljku 26 norveškog KZ-a „Prevare i narušavanje poverenja“, nalazi se jedna inkriminacija koja po svojim karakteristikama po mnogo čemu odgovara onome što mi nazivamo „zloupotreba službenog položaja“, ne samo onda kada se radi o državnom službeniku, predstavniku javne vlasti, nego i kada se radi i o činovniku koji je zaposlen unutar neke privatne korporacije, privrednog preduzeća i sl. Naime, u članu 275. se kaže: „Svako (zakon u engleskoj verziji, izričito ovde kaže *any person*, a ne na primer *public servant* ili *public official*) ko iz razloga pribavljanja sebi ili drugome, nezakonite koristi, zanemari tuđa prava i interese, o kojima je zadužen da se stara, biće kriv za krivično delo narušavanja poverenja, i može biti kažnjen zatvorom do tri godine.“ Narušavanje poverenja je naravno inkriminisano i kada se radi o državnim službenicima, takođe kaznom do tri godine (čl. 270. i 271), a zakon u članu 271-a predviđa mogućnost narušavanja poverenja, ali ne umišljajno, već usled nehata, odnosno kao posledica tzv. velike nepažnje, što je posebno interesantno (moglo bi odgovarati našem „nesavestan rad u službi“) i za šta je predviđena nešto blaža kazna do dve godine zatvora. U članu 276, koji se

¹⁶⁹ www.legislationline.org/documents/section/criminal-codes

direktno nadovezuje na član 275 – narušavanje poverenja od strane nedržavnog (nejavnog) službenika, u stvari narušavanje poverenja od strane privatnog službenika postavljenog da vodi računa o interesima drugog (drugih) – praktično, na primer menadžer u jednoj firmi, zadužen da se stara o interesima vlasnika (pojedince, ili većeg broja vlasnika), predviđen je teži oblik – tzv. „veliko narušavanje poverenja“, kada su nastupile teže posledice u većem obimu – propisana je kazna zatvora do šest godina. Čini nam se da se čitav odeljak u norveškom KZ-u nimalo slučajno ne naziva „Prevare i narušavanje poverenja“, jer, praktično, u svojoj biti i suštini i ono što se kod nas naziva „zloupotreba službenog položaja“ jeste jedan vid prevare i narušavanja poverenja, a prevare i narušavanje poverenja jesu nešto što je nedopustivo u bilo kom obliku svojinsko-privrednih odnosa, u kapitalizmu čak i više nego što je to bilo u socijalizmu, gde su različiti oblici voluntarizma od strane države, ili od strane bilo koga, bili nešto što se smatralo bezmalo sasvim uobičajenim.

POLJSKA.¹⁷⁰ Kada je reč o davanju mita, ono je inkriminisano u članu 229 – stav 1. obično davanje mita, ili obećanje poklona, sasvim slično kao i kod nas, tri meseca do pet godina; stav 2. lakši slučaj – oblik, do jedne godine; stav 3. ako se radi o javnom službeniku sa javnim ovlašćenjima (*public function*) šest meseci do osam godina. To znači da u ovakvim situacijama može biti davanja mita i onome koji nije javni službenik, već na primer menadžer u nekoj privatnoj firmi.

Kada je reč o zloupotrebi službenog položaja, ovo delo postoji u poljskom krivičnom zakonodavstvu, ali se ne može naći na jednom mestu, već je razvrstano u nekoliko članova. Tako na primer član 231. kaže sledeće (u prevodu pisca ovog teksta) – Javni službenik koji prekorači svoja ovlašćenja, ili ne obavlja svoje dužnosti onako kako mu je to određeno u odgovarajućem zakonu i time ošteti pojedinačni ili javni interes, kazniće se zatvorom do tri godine. U stavu 2, ako je delo učinjeno sa ciljem pribavljanja koristi kazna je jedne do deset godina; ako je delo učinjeno nehatno, a šteta je velika, propisana je kazna do dve godine. U grupi krivičnih dela protiv poslovnih transakcija, postoji delo u članu 296. koje se sastoji u prekoračenju ovlašćenja, ili neizvršenju ovlašćenja – kazna je tri meseca do pet godina. Član 297 – „Ko u nameri pribavljanja imovinske koristi, bankarske koristi, bankarskih garancija, poklona, javne nabavke, za sebe ili za nekog drugog, podnese dokumenta sa neistinitom sadržinom, ili na drugi nepošteni način pribavi korist, kazniće se od tri meseca do pet godina.“ U stavu 2 je predviđeno da će se kazniti i onaj

¹⁷⁰ www.legislationline.org/documents/section/criminal-codes

koji uprkos svojim obavezama propusti da upotrebi svoja ovlašćenja u sprečavanju nastanka štete, a u stavu 3. se predviđa da nije odgovaran onaj, koji dobrovoljno spreči nastupanje štete. Kod ovih dela je sasvim jasno da se ne radi samo o državnim službenicima, već i o činovnicima – funkcionerima u privatnim firmama.

ŠVAJCARSKA.¹⁷¹ Davanje mita je inkriminisano i u švajcarskom zakoniku – u članu 321 – gde je predviđena kazna do tri godine zatvora, a u članu 322 – inkriminisano je davanje mita sudiji do pet godina zatvora

U švajcarskom Krivičnom zakoniku postoji krivično delo „zloupotrebe službenog položaja“ (*Abuse of Public Authority*) – član 312 – (prevod sa nemačkog) „Zaposleni koji zloupotrebe svoj službeni položaj, kako bi pribavili sebi ili drugome protivpravnu imovinsku korist, ili nekome naštetili, kazniće se do pet godina“. Ovo delo se ne odnosi na onog koji je zaposlen kao odgovorno službeno lice u pravnom licu koje se nalazi u privatnom vlasništvu. Drugim rečima, švajcarska inkriminacija se odnosi samo na državne funkcionere, a ne i na one koji obavljaju funkcije u privatnim privrednim preduzećima.

IRSKA.¹⁷² Irska je po nekim svojim zakonodavnim rešenjima specifična, no, naravno i u Irskoj se predviđa i davanje mita i zloupotreba službenog položaja.

Za Irsku je specifično to da svako, ili gotovo svako delo ima šest nivoa težine (*levels*), propisanih u zakonu i da je za svaki nivo težine jednog dela propisana odgovarajuća kazna.

Primeru radi, upravo kod davanja mita postoji šest nivoa težine dela (član 97). Prvi nivo postoji kada je ponuđena vrednost (davanja mita) manja od polovine godišnje plate dotičnog kojem se daje mito; drugi nivo kada je veća od polovine, ali manja od jedne godišnje plate; dok je treći nivo kada je veća od jedne ali manja od dve godišnje plate, i tako redom do šestog nivoa, kada se daje, nudi mito koji prelazi desetostruki iznos godišnje plate onoga koji se podmićuje. Kazna može ići od jedne godine za prvi nivo, pa sve do 14 godina zatvora za šesti nivo.

Zloupotreba službenog položaja predviđena je u članu 100 – i zove se upravo isto kao i kod nas – (na engl. *Offences of Abuse of Powers of Office*). Najpre se u članu 100.1. daje definicija pojma *Powers of Office* (službenog položaja), a ovde je veoma važno imati u vidu da se nigde ne upotrebljavaju izrazi *public authority*, *civil servants*, *public officials*, što bi značilo da se ne

¹⁷¹ www.legislationline.org/documents/section/criminal-codes

¹⁷² www.legislationline.org/documents/section/criminal-codes

radi samo o javnom, već i o privatnom sektoru, a što se opet tumači time da su ovom inkriminacijom obuhvaćene zloupotrebe i u privatnom i u javnom sektoru. Zatim se u članu 100.2. predviđa mogućnost „prekoračenja službenih ovlašćenja“, u članu 100.3 – odbijanje (namerno neizvršavanje). u članu 100.4. propuštanje da se savesno obavljaju svoja službena ovlašćenja. U zavisnosti od nivoa težine dela (šest nivoa) što je određeno visinom koristi, odnosno štete, kazna može ići od jedne godine zatvora za prvi nivo, pa sve do deset godina za šesti nivo.

RUSIJA.¹⁷³ Davanje mita je inkriminisano u članu 204 – obično davanje mita do dve godine ili 200 do 500 dana novčane kazne. Zatim, kada se davanje mita vrši od strane organizovane grupe, predviđeno je 500 do 800 dana novčane kazne ili do četiri godine zatvora, a kada se vrši od strane organizovane grupe i kada se pri svemu tome to ponavlja, propisano je 700 do 800 dana novčane kazne ili do pet godina zatvora. U istom članu je predviđeno i primanje mita – 500 do 800 dana novčane kazne ili do tri godine zatvora.

Zloupotreba službenog položaja predviđena je u članu 201. *Abuse of Authority* – „Upotreba ovlašćenja od strane ovlašćenog službenika suprotno pravnim interesima i principima poštenja, da bi se sebi ili drugom pribavila korist, kažnjava se 200 do 500 dana novčane kazne, ili 180 do 250 sati korektivnog rada, ili zatvorom do tri godine.“ Ovde nije reč samo o službeniku u javnom sektoru. I sam tekst zakonske odredbe upućuje na to da se ne radi samo o sprečavanju zloupotreba u javnom, već i u privatnom sektoru. Kod težih posledica je 500 do 1.000 dana novčane kazne, ili zatvor do pet godina. Predviđeno je i kao posebno delo zloupotreba od strane privatnih notara i oditora, gde je predviđena kazna 500 do 800 dnevnih iznosa, ili do tri godine, a ako je delo učinjeno na štetu interesa maloletnika, ili drugih poslovno nesposobnih lica, ili se radi o ponavljanju tog dela, kazna je 700 do 1.000 dnevnih iznosa, ili do pet godina zatvora.

NEMAČKA.¹⁷⁴ Davanje mita je u nemačkom krivičnom zakonodavstvu vrlo podrobno regulisano. Naime, postoje dva različita, ali vrlo slična člana koja regulišu ovu oblast. Postoji krivično delo „davanja koristi“ iz paragrafa 333 i krivično delo „davanja mita“ iz paragrafa 334. „Davanje koristi“ – „Ko službenom licu ili licu sa posebnim obavezama prema javnoj službi, ili vojnom licu Bundesvera, kao protivuslugu za preduzimanje službene radnje koju tek treba da preduzme, a čije se izvršenje u okvirima njihove ocene, nudi,

¹⁷³ www.legislationline.org/documents/section/criminal-codes

¹⁷⁴ www.legislationline.org/documents/section/criminal-codes

obećava ili daje kakvu korist, kazniće se lišenjem slobode do dve godine“. U stavu 2. ovog člana (paragrafa) inkriminisano je davanje koristi sudiji, ili izabranom sudiji (arbitru) i predviđena je kazna do tri godine. Stav 3. kaže da delo nije kažnjivo ako je nadležni organ vlasti u okviru svojih ovlašćenja unapred dozvolio primaocu da primi korist ili ako je primalac bez odlaganja prijavio takvu ponudu, pa je organ vlasti dozvolio da takvu ponudu prihvati. S druge strane, član 334. kaže sledeće: „(1) Ko službenom licu ili licu sa posebnim obavezama prema javnoj službi, ili vojnom licu Bundesvera, kao protivuslugu za preduzimanje službene radnje koju tek treba da preduzme, a kojima bi oni povredili svoje službene dužnosti, kazniće se lišenjem slobode od tri meseca do pet godina, a u lakšem slučaju do dve godine ili novčanom kaznom.“ Stav 2. govori o davanju mita sudiji ili izabranom sudiji za preduzetu sudijsku radnju kojom je ovaj povredio svoje sudijske obaveze – tri meseca do pet godina, a za buduće povrede svoje sudijske obaveze šest meseci do pet godina. Pokušaj je kažnjiv.“ Šta je ovde interesantno? Davanje koristi se odnosi na podmićivanje za radnju koju neko i ovako i onako treba da izvrši, koja mu je u opisu službe, a davanje mita je podmićivanje za preduzimanje radnje koju on ne sme da preduzme ili za nepreduzimanje radnje koju bi morao da izvrši. Davanje mita za radnju sudije koja je već izvršena, kazna je nešto niža – tri meseca do pet godina, a nešto je viša kada se davanjem mita neko tek navodi na (ne)preduzimanje nedozvoljene radnje.

Kada je u pitanju zloupotreba službenog položaja, ovom krivičnom delu kako ga mi nazivamo, najviše bi odgovaralo krivično delo iz člana 266. nemačkog KZ-a – „Zloupotreba poverenja“ – „(1) Ko zloupotrebi ovlašćenje da na osnovu zakona, službenog naloga, ili pravnog posla raspolaže ili drugoga obaveže da raspolaže tuđom imovinom, ili povredi obavezu da po sili zakona, na osnovu službenog naloga, pravnog posla, ili na osnovu odnosa poverenja, štiti tuđe imovinske interese i time nanese štetu onome o čijim se imovinskim interesima stara, kazniće se lišenjem slobode do pet godina ili novčanom kaznom. (2) U posebno teškom slučaju, učinilac će se kazniti lišenjem slobode od jedne do deset godina.“ Ovo delo praktično pokriva i nesavestan rad u službi, a ne samo zloupotrebu ovlašćenja ili službenog položaja, jer praktično, ono i ne govori o koristi (za sebe, za onoga koji obavlja službenu dužnost) već prvenstveno o šteti onoga o čijim interesima službeno lice treba da se stara.

FINSKA.¹⁷⁵ Finska je karakteristična po blagoj kaznenoj politici, po blagim kaznama koje su propisane za sva krivična dela, pa tako i za davanje mita, odnosno ono što mi nazivamo zloupotreba službenog položaja. Za davanje

¹⁷⁵ www.legislationline.org/documents/section/criminal-codes

mita je u članu 178. propisana kazna zatvora do četiri meseca ili novčana kazna, isto koliko je propisana kazna i za primanje mita u članu 177. I pored toga, Finska se u mnogim analizama organizacija kao što su Transparency International ili GRECO, smatra jednom od najmanje korumpiranih zemalja u Evropi i svetu uopšte.

U čl. 167. do 169. predviđena su krivična dela protiv službene dužnosti. Ona se ne zovu „zloupotreba“, već, „pogrešno obavljanje dužnosti“, „neobavljanje obaveznih dužnosti“, „prekoračenje poslovnih ovlašćenja“, ali u svakom slučaju, po svojoj suštini, ova dela odgovaraju pojedinim oblicima „zloupotrebe službenog položaja“, „zloupotrebe ovlašćenja“ ili pak „nesavesnim radom u službi“. Službene dužnosti i ovlašćenja ne proizlaze samo iz javnih ovlašćenja, već i iz (prethodnih) pravnih poslova i ovlašćenja, koja na njih neko drugi, privatno lice ili organ javne vlasti, može preneti. Za svako od ova tri dela predviđena je kazna zatvora u trajanju do četiri meseca ili novčana kazna, kada ima samo štete, a ne i protivpravne imovinske koristi, a teži oblik postoji ako učinilac nekom drugom pribavlja korist, za šta je predviđena kazna do dve godine zatvora, odnosno sebi lično, za šta je predviđena kazna do četiri godine zatvora.

FRANCUSKA.¹⁷⁶ Davanje mita je predviđeno u članu 433-1, kada se nekome daju pokloni, obećanja sticanja imovinske i neimovinske koristi, zato da bi ovaj preduzeo ono što ne sme ili da se ne preduzme ono što se mora preduzeti. Za to je predviđena kazna zatvora do deset godina ili do 150.000 evra. Ukoliko se radi o davanju mita da bi se preduzelo nešto što se i inače mora preduzeti, ili ako se radi o davanju mita da bi taj kojem se daje mito iskoristio svoj društveni ili politički uticaj, zaprećena je kazna do pet godina zatvora ili novčana kazna do 75.000 evra. Iste kazne predviđene su i za primanje mita.

U članu 432-10 se kaže da će biti krivično odgovoran svaki onaj koji kršeći, pored ostalog, i statutarne i regulatorne norme, pod čime se podrazumevaju i statutarne i regulatorne norme postupanja ne samo kada je reč o licima koja obavljaju javne dužnosti, već i o licima koja obavljaju određene poslove u okviru pojedinih privatnih institucija i korporacija, dakle, tj. svaki „prekršitelj dužnosti poštenja“ može biti kažnjen zatvorom do pet godina ili novčanom kaznom do 75.000 evra.

¹⁷⁶ www.legislationline.org/documents/section/criminal-codes

ITALIJA.¹⁷⁷ Zanimljivo je rešenje italijanskog zakonodavca kada je reč o davanju mita. Zaista ne postoji krivično delo davanja mita i ko pod tim nazivom traži ovo krivično delo, neće ga pronaći. Ali postoji nešto drugo, u članu 321, koji se zove „kazna za koruptora, tj. za onoga koji izvrši korupciju“ (na ital. – *pene per il corruttore*), kaže se da će se ista kazna primeniti i prema koruptoru, kao i prema korumpiranom. A za korumpiranog je, u zavisnosti od toga o kome ili o čemu se radi, propisana različita kazna zatvora. Ako se radi o korupciji zato da bi se preduzela radnja koja se inače mora preduzeti, propisana je kazna zatvora od šest meseci do tri godine. Ako se radi o preduzimanju nečega što se inače ne sme preduzeti, tj. o nepreduzimanju nečega što se inače mora preduzeti, kazna je dve godine do pet godina. A ako je reč o korupciji među sudijama i izabranim sudijama tzv. arbitrima, članovima arbitraža, propisana je kazna zatvora od šest meseci do dvadeset godina.

U italijanskom KZ-u krivično delo zloupotrebe službenog položaja predviđeno je u članu 323 – *abuso d'ufficio* – čini ga javni službenik a kazna je od šest meseci do tri godine. Učinioci ovog dela mogu biti službenici, pripadnici javne vlasti, ali to ne znači da su predstavnici privatnog sektora eskulpirani odgovornosti za pogrešno i zlonamerno obavljanje svojih funkcija i dužnosti. Ovo pogotovu ako se ima u vidu i još jedna, zanimljiva odredba 316-bis *Malversazione a danno dello Stato* („malverzacije na štetu države“), gde se kao učinioci ovog dela izričito pominju lica koja nisu predstavnici javne vlasti, javne administracije. Delo čini onaj koji od države ili EU dobije subvencije ili druga sredstva za obavljanje određenih radova, na primer, za izgradnju puteva ili slično, a koji ta sredstva usmeri u neke druge namene ili svrhe. Propisana je kazna zatvora od šest meseci do četiri godine. Ovo nam pokazuje da uprkos tome što je Italija jedna stara i razvijena kapitalistička država, liberalne orijentacije, to sve ipak ne znači i potpunu slobodu raspolaganja čak ni sopstvenom imovinom, odnosno i ovo je krivično delo, kao i mnoga druga koja se tiču, na primer, „pranja sopstvenog novca“, a koja su u savremenim zapadnoevropskim zakonodavstvima veoma razvijena, sa čitavim nizom različitih podvarijanti. Veoma često je tu reč o različitim oblicima prevarnog ponašanja, koja bi se u jednom širem smislu mogla tumačiti kao uža ili šira deo onoga što se, kada smo mi u pitanju, naziva „zloupotreba službenog položaja“.

Nije sporno da su komparativne analize uopšte, a posebno kada je o korupciji reč, veoma zanimljive i intrigantne. Ovo pogotovu jer se radi o univerzalnoj, globalnoj pojavi, koja nije karakteristična samo za jedno društvo.

¹⁷⁷ www.legislationline.org/documents/section/criminal-codes

Istovremeno, međutim, upravo nam te komparativne analize i istraživanja pokazuju koliko malo o korupciji u stvari znamo, koliko je korupcija jedna složena i komplikovana pojava, te da se ipak ne može pronaći odgovarajući recept na osnovu kojeg bi se korupcija pobedila. Uprkos svemu, uprkos brojnim knjigama i analizama, naučnim savetovanjima, vladinim i nevladinim, domaćim i međunarodnim organizacijama, preporukama, sugestijama i zahtevima. Čini se da je u tom smislu potrebno uzeti u razmatranje dve po svemu sasvim suprotne zemlje, kao što su Kina i Švedska.

U Kini¹⁷⁸ je za primanje mita predviđena kazna ako je prouzrokovana šteta u iznosu preko 100.000 juana, zatvor do deset godina ili doživotni zatvor uz moguće izricanje kazne konfiskacije imovine. U posebno teškim slučajevima propisana je smrtna kazna uz obavezno izricanje kazne konfiskacije imovine. Ako je prouzrokovana šteta između 50.000 i 100.000 juana, propisana je kazna zatvora do najviše pet godina uz moguće izricanje kazne konfiskacije imovine. U posebno teškim slučajevima i za ovo delo se može izreći kazna doživotnog zatvora uz kaznu konfiskacije imovine. Ako je prouzrokovana šteta između 5.000 i 50.000 juana, propisana je kazna zatvora od jedne do sedam godina. U posebno teškim slučajevima izvršenja ovog dela, učinocu se može izreći kazna zatvora od sedam do deset godina i ako je prouzrokovana šteta u iznosu do 5.000 juana, propisana je kazna zatvora do dve godine.

Predviđeno je naravno i krivično delo „davanja i nuđenja mita“ Za ovo je delo propisana kazna zatvora najviše do pet godina. Ako je pak delo izvršeno pod teškim okolnostima ili je njime prouzrokovana velika šteta po državne interese, postoji teži oblik ovog dela za koji je propisana kazna zatvora od pet do deset godina. No, za najteže oblike ovog krivičnog dela koji su izvršeni pod naročito otežavajućim okolnostima, propisana je kazna zatvora najmanje deset godina ili kazna doživotnog zatvora uz moguće izricanje kazne konfiskacije imovine. Smrtna kazna međutim, ipak nije predviđena niti u jednoj mogućnosti za krivično delo davanja mita, kao što je to slučaj kod primanja mita.

Uzmimo na drugoj strani Švedsku¹⁷⁹. Prema švedskom Krivičnom zakonu iz 1962. godine, sa amandmanima iz 1999, i za davanje i za primanje mita propisana je ista kazna, a to je novčana kazna ili zatvor do dve godine. U Kini, dakle, onome koji prima mito, u nekim, naročito teškim slučajevima i okolnostima, može biti izrečena čak i smrtna kazna, dok u Švedskoj, primalac mita, u najgorem slučaju može proći sa „samo“ dve godine zatvora. Oni koji

¹⁷⁸ Dragan Jovašević, „Krivična dela korupcije“, *Strani pravni život*, br. 3/2008, str. 179–214.

¹⁷⁹ Dragan Jovašević, „Krivična dela korupcije“, *Strani pravni život*, br. 3/2008, str. 179–214.

veruju u to da strogo propisane kazne same po sebi deluju odvraćajuće, preventivno, a takvih je naročito mnogo u laičkoj populaciji,¹⁸⁰ mogli bi očekivati da je u Kini znatno manje korupcije nego u Švedskoj. Stvari međutim stoje sasvim obrnuto. Prema nalazima Transparency Internationala, Švedska se nalazi na trećem mestu, sa indeksom percepcije korupcije 9,2, dok se Kina nalazi na 79. mestu sa indeksom 3,6. (Napomenimo još jedanput – što je indeks viši, to je korupcije manje, idealno je 10,00.)¹⁸¹

Uzalud dakle strogo propisane kazne, pa čak i to što ponekad, s vremena na vreme u Kini zaista i bivaju izrečene i izvršene smrtne kazne, kad je korupcije u Kini ipak znatno više nego u Švedskoj. Sa druge strane, postoji uverenje, ne samo u laičkoj, nego i u stručnoj javnosti, da korupcija veoma nepovoljno utiče na ekonomiju jedne zemlje, te bi se po tome moglo očekivati da Kina nazaduje u ekonomskom mislu, dok Švedska napreduje. Švedska naravno ne stagnira i to nije sporno, ali, sa teorijskog, pa i sa praktičnog stanovišta jeste sporno to što Kina, uprkos ne tako maloj korupciji, kako bar kažu zvaničnici Transparency Internationala,¹⁸² ne da ne stagnira, nego neverovatnom brzinom dalje napreduje, uprkos aktuelnoj svetskoj ekonomskoj krizi.

Kina je po mnogo čemu specifična, ona pokazuje da neke ustaljene šeme i načini razmišljanja, vladajuće, ponekad „okoštale“ paradigme, ipak ne funkcionišu. Niti je jednopartijski sistem prepreka za ekonomski rast, niti su stroge kazne prepreka za korupciju, niti je korupcija prepreka za ekonomski rast. Čvrstih pravila pojednostavljenih formula nema, što je naravno izazov za istraživače društvenih fenomena uopšte, pa i kada je reč o korupciji. Možda se na primeru Kine, strogo zaprečenih kazni za korupciju, značajne stope korupcije, velikog ekonomskog rasta, može sagledati koliko su društvene nauke same po sebi kompleksne i ponekad komplikovanije od prirodnih društvenih nauka. Jedno je sasvim jasno, korupcija predstavlja i predstavljajući izazov i ubuduće za brojne istraživače i analitičare, te uprkos tome što se čini da je o korupciji već sve rečeno, uvek će biti još nešto novo da se kaže.

¹⁸⁰ Zoran Stojanović, „Generalna prevencija i zaštitna funkcija krivičnog prava“, *Analiza Pravnog fakulteta u Beogradu*, u čast akademika profesora Milana Milutinovića, br. 1–2/94

¹⁸¹ www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009

¹⁸² Prema istim podacima, Srbija je samo jedno mesto niže od Kine, sa indeksom 3,5, dok je kod Kine indeks 3,6

I. KAZNENA POLITIKA I SUZBIJANJE KORUPCIJE

Priča o Kini i Švedskoj je po mnogo čemu veoma zanimljiva i višeznačna, kada je baš reč o korupciji, ali i kada je reč o starom, na neki način „većitom pitanju“, da li i koliko strogo zaprećene kazne suzbijaju antisocijalna ponašanja, u ovom slučaju korupciju. Ovo je svakako tema koja bi sama za sebe mogla da bude i dovoljno interesantna i dovoljno inspirativna za jednu posebnu analizu. Na prvi pogled se nameće kao sasvim logičan zaključak da ukoliko zakonodavac predviđa blaže kazne, broj učinjenih krivičnih biće viši, tj. više ljudi će činiti nedozvoljene akte.

U srpskoj i pravničkoj, a još više političkoj, laičkoj javnosti, veoma je prisutno i gotovo opšteprihvaćeno da se strogim kaznama, pre svega strogo propisanim kaznama, može učiniti sve, odnosno može učiniti mnogo toga na suzbijanju negativnih društvenih pojava. Veoma je rašireno, uglavnom laičko, ali i pravničko uverenje da je kazna najefikasnije sredstvo za kontrolu društvenih tokova. Postoji, dakle, veoma rašireno laičko uverenje da je kažnjavanje najefikasnije sredstvo za suzbijanje kriminaliteta i svih negativnih društvenih pojava.¹⁸³ Ide se čak dotle da se smatra da generalna prevencija krivičnog prava omogućava opstanak krivičnog prava i njegovu celokupnu društvenu opravdanost.¹⁸⁴ O generalnoj prevenciji se u tom smislu može reći da retko šta, polazeći od rezonovanja na osnovu zdravog razuma izgleda tako uverljivo, a da je istovremeno toliko sporno, čak i kada se polazi od toga da je prava funkcija kazne jačanje kolektivnog morala kroz generalnu prevenciju, jer sasvim se opravdano može primetiti da je moral potrebniji kazni i krivičnom pravu nego obrnuto, kazna moralu.¹⁸⁵ U svakom slučaju, srpski zakonodavac veoma često poseže za relativno strogim kaznama, smatrajući da će time na najefikasniji način uticati na društveni moral i njegovo jačanje. Me-

¹⁸³ Bogdan Zlatarić, Zvonimir Šeparović, *Krivično pravo – opći deo*, Zagreb 1977, str. 8–9.

¹⁸⁴ Oni koji zastupaju ovo stanovište mogu se, na primer, pozivati na slučaj u Danskoj, koji je izložio E. Trol u knjizi *Sedam meseci bez policije*. Uoči kapitulacije 1944. godine, Nemci su pohapsili sve policajce u Danskoj i praktično raspustili policiju. Posle toga je došlo do naglog porasta kriminaliteta, iz dana u dan, veoma izrazitog u odnosu na prethodni period. Odatle se izvodi zaključak da kriminalitet raste ukoliko društvo ne kažnjava i da bi odustajanje od kažnjavanja dovelo do još većeg porasta, poplave kriminaliteta. (Milan Milutinović, *Kriminalna politika*, Beograd 1984, str. 266).

¹⁸⁵ Zoran Stojanović, „Generalna prevencija i zaštitna funkcija krivičnog prava”, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, u čast akademika profesora Milana Milutinovića, br.1-2/1994, str. 220–221.

đutim, stroge (samo) propisane kazne, naročito ako nisu praćene i strogo izrećenim kaznama, ne mogu biti „ćarobni Ńtapić“ za reŃenje svih mogućih druŃtvenih problema. Katkada ćak situacija moŃe biti i obrnuta. Katkada ćak, strogo propisane kazne mogu biti dodatni izvor ili podstrek – podsticaj za Ńirenje izvesnih vidova korupcije. Ako su kazne nerealno ili nepravedno stroge, onda će građani ćesto posezati za vaninstitucionalnim naćinima za izbegavanje tako strogih kazni. Kod nas je veoma karakteristićno to da zakonodavac, naroćito u sporednom (dopunskom), ne toliko u osnovnom krivićnom zakonodavstvu, poseŃe za nerealno, nepotrebno, „neizdrŃivo“ strogim kaznama, nadajući se da će time najpre uspeti da ostvari funkciju odgovarajuće druŃtvene kontrole.¹⁸⁶

Hoćemo zapravo da kaŃemo da ponekad, ako su kazne preterano stroge i nerealne, to vrlo lako moŃe izazvati kontraefekat, da to moŃe građane podstaći da potraŃe druge, koruptivne naćine i metode za izbegavanje, tj. izigravanje takvih propisa. Ovde u stvari na kazne treba gledati kao i na poreze. Visoka poreska stopa jeste na prvi pogled „dobra“ za budŃet i njegovo punjenje, ali je joŃ bolje da 100 odsto svih poreskih obveznika, ispuni svoju građansku, poresku duŃnost. Samo na prvi pogled, za drŃavu, za njen budŃet, moŃe biti bolje ukoliko jedan poreski obveznik treba da plati 100, nego ukoliko treba da plati, „samo“ 50 dinara. Međutim, ovde raćunica nije baŃ tako jednostavna. Vlast koja ne sagledava stvari sveobuhvatno mogla bi reći i sledeće: „Dobro, poŃto je 100 duplo viŃe od 50, joŃ uvek ima dovoljno prostora da drŃava prihvati da 60 ljudi plati po 100 dinara, Ńto je ukupno 6.000 dinara, to je za drŃavu joŃ uvek bolje nego da svih 100 ljudi plati po 50 dinara, Ńto je ukupno 5.000 dinara“. To, međutim, nije dobra raćunica – stvar je u tome da najveći broj onih 40 koji su se odlućili da izigravaju porez, ipak prihvati zakonske i moralne norme, te da naćin ponaŃanja koji je u skladu sa zakonskim normama postane neŃto Ńto je normalno i uobićajeno. Ovo pre svega zato Ńto ako 40 njih izbegava plaćanje poreza, onda to vrlo lako postaje manir, stil, naćin ponaŃanja, te se stvar ne zavrŃava na 40, već ide i do 50, pa i do 60 itd. Tada drŃava mora da povećava poreze, ali poreze koje u suŃtini niko ne plaća, odnosno koje retko ko zaista plaća. Tako se događa i sa kaznama koje postaju sve stroŃe, ali reć je o onim kaznama koje retko kome bivaju izrećene. Bolje je da svi koji su krivi budu kaŃnjeni, pa makar to bilo i sasvim blago, kao Ńto je bolje da svi plate porez, pa makar to bilo i malo.

Prića o „skupim porezima“ koji se baŃ zato Ńto su previŃe skupi masovno ne plaćaju, odgovara prići o „skupim (strogim) kaznama“, a to ćini se naroći-

¹⁸⁶ O tome, na primer, Katarina Damnjanović-Lazarević, „Sporedno (dopunsko) krivićno zakonodavstvo“, *Jugoslovenska revija za kriminologiju i krivićno pravo*, br. 1–2/93.

to može biti problem kod Zakona o bezbednosti u saobraćaju. Nama je naravno jasno da je problem nediscipline u saobraćaju, kada je reč o srpskim drumovima, veoma akutan, ali nam se čini isto tako da su u novom Zakonu o bezbednosti saobraćaja na putevima ipak propisane prestroge kazne, što može podsticati mnoge da u želji da izbegnu tako „skupe“ kazne, pristupe korumpiranju saobraćajnih policajaca, naročito tamo gde se i kada policajac i prekršilac nađu sami, „u četiri oka“¹⁸⁷ daleko od svake druge kontrole, i kada mnogo toga zavisi od (ne)podmitljivosti dotičnog policajca.

Sve što je rečeno o nerealnim, prestrogo propisanim kaznama nije karakteristično samo za Zakon o saobraćaju, već i za mnoge druge zakone. Ali, ovde je čini nam se sasvim tipično i deluje „provocirajuće“ za delinkvente, prekršioce zakona, da putem korupcije pokušaju da prođu „jeftinije“. Neko me to može izgledati kao nevažna, „sitna“ korupcija, ali ako je i kada je ona masovna, to onda više nije ni sitna ni nevažna stvar. Kada bi kazne bile realno propisane, opravdano možemo pretpostaviti da bi se manji broj građana odlučivao da pokuša da podmiti nadležne,¹⁸⁸ i da bez „protestovanja“ plati „zasluženu kaznu“. Ovako, znatan broj ljudi izrečenu kaznu doživljava kao nezasaženu, pa u moralnom smislu i ne vide neki naročiti problem, tj. „greh“ ako pribegnu korupciji, odnosno ako pokušaju da „prevare“, „izigravaju“ nepravednog zakonodavca. Slično kao i kada je reč o pominjanim porezima i neplaćanju poreza, koje građani mogu smatrati preterano, nepravedno strogim.

Ne smeju kazne biti nerealno visoke ako želimo da ih svi (najveći broj građana) prihvate kao pravedne i zaslužene i da se ponašaju prema odredbama zakona. U srpskom pravnom sistemu često se dešava sasvim suprotno – kazne se naročito u sporednom (dopunskom) krivičnom i prekršajnom zakonodavstvu propisuju nerealno visoko (strogo) a kako se i da li se poštuju – sprovode, to onda nikoga nije mnogo briga, jer je politička (zakonodavna) vlast tu sa propisivanjem strogih kazni, završila svoj deo posla i najširoj javnosti može saopštiti: „Mi smo svoj deo posla obavili valjano, propisali smo stroge kazne.“. Ali stroga kazna ne samo da ne znači je i pravedna kazna, već ne znači ni prihvatljiva i primenljiva, odnosno realna kazna. Da ne kažemo održiva kazna, odnosno kazna koja će se primenjivati u praksi.

Zakoni moraju da odražavaju potrebe i osećanje pravde većine stanovništva,¹⁸⁹ a ako odražavaju samo lepe želje zakonodavca, političara, ili bilo koga drugoga koji pokušava da sprovede neku svoju ideju, onda postoji znatna

¹⁸⁷ Eventualno u „šest očiju“ ako se radi o dva prisutna policajca, a najčešće jedna saobraćajna patrola i ima dva policajca.

¹⁸⁸ Mnogi u tom pokušaju uspevaju.

¹⁸⁹ Mikloš Biro, „Stavovi prema zakonitosti u tranzicionoj Srbiji“, u zborniku radova *Pet godina tranzicije u Srbiji II*, Beograd 2006. str. 236.

verovatnoća da ti i takvi zakoni nikada praktično neće biti primenjeni na pravi način, odnosno da će dovesti do manjeg ili većeg stepena korupcije u društvu. Kao što je to bio slučaj sa uličnom trgovinom devizama,¹⁹⁰ kada su početkom devedesetih godina bile predviđene izuzetno stroge kazne, koje praktično nisu ni mogle biti sprovedene u uslovima dramatične hiperinflacije,¹⁹¹ kada su praktično svi građani (od seljaka do akademika) bili prinuđeni da se bave uličnom preprodajom deviza. Stoga zakonodavac ne sme da zanemaruje realnost datog društvenog i pre svega ekonomskog trenutka, da propisuje kazne koje praktično neće biti moguće naplatiti, ili će ljude terati da se na razne načine „dovijaju“ i potkupljuju državne organe (i policiju i inspeksijske organe) koji su zaduženi za sprovođenje zakona. Neko bi naravno mogao reći da podmićivanje saobraćajnih policajaca i nije toliko važna tema, ali kada jedan policajac, jednom, bilo kako i na bilo koji način prihvati da primi nelegalnu ponudu, ponuđeni mito, onda se vrata „Pandorine kutije“ ipak otvaraju i iz nje počinju da izlaze i mnoga druga zla sveopšte korupcije i nefunkcionisanja zakonitosti u svakom pogledu.

Nije možda sve ovo u vezi sa saobraćajnom policijom i saobraćajnim propisima jedina i najvažnija stvar kada govorimo o korupciji, ali je na svoj način paradigmatična i pokazuje da kada zakonodavac, ne anticipirajući šta će se u praksi dešavati, propiše preterano stroge (ekonomski neizdržive) kazne, rizikuje da zakon uopšte bude funkcionalan ili da preterano strogim kaznama, čak i kada bi se one zaista striktno primenjivale, kazni i one koji to možda i ne zaslužuju.¹⁹²

¹⁹⁰ M. Biro, *op.cit.*

¹⁹¹ Samo da napomenemo da je stopa inflacije tada iznosila i do 100 odsto na dan, čime su bili potučeni svi svetski rekordi.

¹⁹² Ako vi nekome naplatite kaznu u visini od na primer 50 odsto njegove plate, onda ste doveli u problematičnu egzistencijalnu poziciju i sve one druge članove „kažnjenikove porodice“ koje ovaj izdržava. I šta ste onda dobili? Dobili ste to da ćete njega možda naterati da sledećeg puta bude pažljiviji, ali ćete ga isto tako naterati na razne druge oblike „samosnalaženja“, gde je podmićivanje samo jedan od mogućih načina i metoda.

II. KORUPCIJA U PRIVATNOM SEKTORU

Korupcija u privatnom sektoru dugo nije bila predmet posebnog interesovanja država na nadnacionalnom nivou. Međutim, sa globalizacijom, a posebno sa stvaranjem jedinstvenog tržišta unutar Evropske unije, došlo je do značajnog porasta prekogranične trgovine. Jedna od posledica ovakvog razvoja je i činjenica da korupcija postaje međunarodni, odnosno međudržavni problem. Ovo se naravno odnosi i na korupciju u privatnom sektoru, pa je u poslednjoj deceniji primetno veće angažovanje država na rešavanju ovog problema. Opšteprihvaćenih standarda još uvek nema, a čini se da je najdalje sa regulacijom ove oblasti otišla upravo Evropska unija.

Evropski savet je 2003. godine usvojio Okvirnu odluku o borbi protiv korupcije u privatnom sektoru (u daljem tekstu: Okvirna odluka).¹⁹³ Kao što je u samom dokumentu navedeno, cilj ovakvog regulisanja jeste da se osigura inkriminacija kako aktivne tako i pasivne korupcije u svim državama-članicama, kada je reč o privatnom sektoru. Na ovaj način se korupcija prepoznaje kao negativna pojava i u onim slučajevima kada se država, odnosno njeni službenici, ne pojavljuju direktno kao akteri kriminalnih radnji, već se ceo postupak odvija između privatnih lica. Takođe, Okvirna odluka je na pravcu evidentnog razvoja krivične odgovornosti, koja obuhvata i pravna lica. Konačno, jedan od ciljeva donošenja ovakvog akta jeste da se osigura ne samo inkriminacija takvih dela, već i njihovo sankcionisanje na adekvatan način. Metod usvajanja – putem donošenja Okvirne odluke – karakterističan je za pitanja koja nose veliku političku težinu i za koja ne postoji opšti konsenzus među državama-članicama. Takođe, ovaj metod je uobičajen kada je reč o zadiranju u možda i poslednji bastion suverenosti država – krivično pravo. Okvirna odluka je specifična po tome što ona – kako joj i samo ime kaže – postavlja okvir budućeg (unutrašnjeg) regulisanja neke oblasti. Na državama je da u određenom roku, koji je predviđen samim propisom, donesu unutrašnje akte kojima će takva rešenja dalje razraditi i uneti (eng. *transpose*)¹⁹⁴ u svoje pravne sisteme. Države praktikuju značajnu slobodu tumačenja odredaba okvirnih odluka, tako da ceo proces može trajati i znatno duže od predvi-

¹⁹³ *Council Framework Decision 2003/568/JHA of 22 July 2003 on combating corruption in the private sector*, OJ L-192/54.

¹⁹⁴ Okvirna odluka upotrebaljava izraz „transpozicija“ (eng. *transposition*). U ovom radu će ravnopravno biti korišćeni ovaj izraz i izraz „inkorporacija“ – oba sa značenjem unošenja i razrade normi iz Okvirne odluke Evropske unije u domaća zakonodavstva država-članica.

đenih rokova, i po pravilu se primenjuje „korektivni mehanizam“ – Komisija koja je zadužena za nadgledanje transpozicije i implementacije propisa Evropske unije podnosi izveštaj Savetu u kojem ocenjuje način unošenja odredaba iz Okvirne odluke u pravne sisteme svih država-članica. Ukoliko se u samom izveštaju konstatuju izbegavanje transpozicije, nepotpuna ili nepravilna transpozicija, neprimejivanje nekog propisa, njegova nepravilna primena ili pogrešno tumačenje, Savet će reagovati i naložiti neophodne izmene. Takav put trenutno prelazi i Okvirna odluka odluku o borbi protiv korupcije u privatnom sektoru.

Kada je reč o sadržini Okvirne odluke, mora se primetiti da je u pitanju kratak i jezgrovit tekst koji zaista daje samo osnovne smernice kako bi regulacija ove oblasti morala da izgleda na nacionalnom nivou.

Države-članice dužne su da preduzmu odgovarajuće mere kako bi osigurale da će određena ponašanja biti inkriminisana kao krivično delo. Ova ponašanja su vezana za poslovanje privatnih pravnih lica:

- obećanje, nuđenje ili davanje, direktno ili posredno, bilo kakve koristi licu koje u bilo kom svojstvu radi u nekom entitetu u privatnom sektoru, ili trećoj osobi, ukoliko takva korist nije deo poslovnog dogovora i ima za cilj da se ta osoba privoli na neku aktivnost ili da se od nje uzdrži, ukoliko takva aktivnost podrazumeva kršenje obaveza te osobe kao zaposlenog;
- zahtevanje i dobijanje, kao i prihvatanje obećanja da će dobiti bilo kakvu korist za lice koje u bilo kom svojstvu radi u nekom entitetu u privatnom sektoru, ili za treću osobu, sa ciljem da ta osoba izvrši određenu aktivnosti ili se od nje uzdrži, ukoliko takva aktivnost predstavlja kršenje obaveza te osobe kao zaposlenog.¹⁹⁵

Ovde se radi o klasičnim delima korupcije – primanje i davanje mita – koja su ovog puta izmeštena u polje privatnog sektora (ove odredbe se primenjuju kako na profitne, tako i na neprofitne entitete u privatnom sektoru) i prilagođena situacijama koje su verovatne u slučajevima korupcije – lice koje se nalazi u nekom privatnom entitetu (npr. preduzeću) na poziciji da odlučuje o zaključenju posla sa najboljim ponuđačem, može dobiti mito kako bi odlučilo u pravcu onoga ko je spreman da posao u pitanju dobije kršenjem zakona. Iako javni interes ovde nije direktno ugrožen, na ovom i sličnim primerima se može jasno videti da država ima posredan interes da zaštiti sve one subjekte koji postupaju u skladu sa zakonom i pravilima poslovanja. Kada neki učesnik u tržišnoj utakmici na opisan način utiče na sklapanje poslova, direktno slabi i najboljeg ponuđača (koji neće dobiti posao za koji je konkuri-

¹⁹⁵ Član 2, st. 1. i 2. Okvirne odluke.

sao) i pravno lice koje će zaključiti posao sa nekim ko je prekršio zakon i na taj način sebi „obezbediti“ nepovoljnije uslove njegovog izvršenja.¹⁹⁶

Zato Okvirna odluka ide u pravcu jasnog razgraničenja dozvoljenog ponašanja od nedozvoljenog, i opisane situacije davanja i primanja mita označava kao krivična dela. Kada je reč o sankcijama koje su predviđene za njihovo izvršenje, član 4. postavlja opšti okvir za njihovo određivanje:

- krivične sankcije moraju biti efektivne, proporcionalne i odvratajuće;
- navedena dela korupcije u privatnom sektoru država-članice moraju sankcionisati kaznom zatvora čiji bi maksimum morao da se kreće između jedne i tri godine zatvora;
- u skladu sa ustavnim principima država-članica (pre svega se misli na slobodu rada i izbora zanimanja), svaka država-članica mora predvideti mere zabrane obavljanja istih ili sličnih funkcija u privatnom sektoru, kada se one čine celishodnim, prema licu koje bude osuđeno za neko od dela korupcije u privatnom sektoru¹⁹⁷; ove mere bi imale privremeni karakter, a koristile bi se samo u slučajevima kada bi postojala osnovana sumnja da bi osoba u pitanju mogla ponovo da zloupotrebi svoj položaj kako bi izvršila ista dela.¹⁹⁸

Svaka država-članica će preduzeti mere neophodne da se predvidi odgovornost pravnih lica za dela korupcije u privatnom sektoru. Uslov za to jeste da su ta lica imala koristi od nezakonitog postupanja individue – zaposlenog, koji je delovao kao inokosni organ ili kao deo brojnijeg organa upravljanja tim pravnim licem. Kriterijumi na osnovu kojih će se utvrditi da li je neka osoba zaista imala uticaj na donošenje nezakonitih odluka unutar pravnog lica u pitanju, pre svega će biti:

- ovlašćenje zastupanja tog pravnog lica;
- ovlašćenje donošenja odluka u ime tog pravnog lica; ili
- ovlašćenje vršenja kontrole poslovanja u okviru tog pravnog lica.

Takođe, svaka država-članica dužna je da preduzme neophodne mere kako bi se osiguralo da će pravno lice biti odgovorno i u situaciji kada je nedostatak nadzora ili kontrole od strane odgovornog lica, omogućio vršenje nezakonitih radnji u korist tog pravnog lica, a koje su izvršene od strane zaposlenog koji je bio pod (nedovoljnom) unutrašnjom kontrolom. Ovo rešenje je značajno jer se faktički delo korupcije u privatnom sektoru može izvršiti i

¹⁹⁶ Član 3. Okvirne odluke predviđa i inkriminisanje podstrekavanja, pomaganja i navođenja na vršenje ovih krivičnih dela.

¹⁹⁷ U tekstu Okvirne odluke stoji i potencijalno značajno ograničenje ove mere: „makar u slučajevima kada je reč o osobi koja se nalazi na čelu kompanije u pitanju“.

¹⁹⁸ Član 4. Okvirne odluke.

kada nije postojala namera odgovornog lica za tako nešto, već će biti dovoljan i njegov nemar.

Odgovornost pravnog lica ne isključuje bilo koji drugi oblik odgovornosti fizičkih lica (izvršilaca, pomagača, podstrekača) koja su optužena za korupciju u privatnom sektoru, a posebno ne isključuje njihovu krivičnu odgovornost. Kao i kod određivanja kazni za fizička lica, države-članice moraju osigurati da zaprećene kazne budu efikasne, proporcionalne izvršenom delu, kao i da imaju odvraćajući karakter. One mogu biti krivične ili ne-krivične prirode; u tekstu Okvirne odluke se između ostalih nabrajaju:

- izuzimanje od prava na državne beneficije ili pomoć;
- privremena ili trajna zabrana obavljanja delatnosti;
- stavljanje pravnog lica pod sudsku kontrolu;
- sudska odluka o zamrzavanju poslovanja pravnog lica.¹⁹⁹

Kada je reč o jurisdikciji država, prema članu 7. Okvirne odluke svaka članica može zasnovati nadležnost u slučaju da je delo počinjeno u celini ili delimično na njenoj teritoriji; ako je počinjeno od strane jednog ili više njenih državljana; ili ukoliko je delo počinjeno radi sticanja koristi pravnog lica koje ima sedište na njenoj teritoriji. Ukoliko su delo počinili državljani neke od članica koja ne izručuje svoje državljane, ona mora preduzeti potrebne mere da im se za počinjeno delo sudi u matičnoj državi.²⁰⁰

S obzirom na to da je u ovom slučaju reč o Okvirnoj odluci, ona se mora inkorporirati u nacionalno zakonodavstvo donošenjem posebnog propisa, odnosno izmenama i dopunama postojećih. Države-članice imale su inicijalni rok do 22. jula 2005. godine da to i učine. Prema prvom redovnom Izveštaju Evropske komisije Savetu o implementaciji Okvirne odluke²⁰¹, dve države-članice su podnele izveštaje pre roka (Holandija i Finska), dok su preostale podnele izveštaje naknadno, osim Kipra i Malte koji nisu uopšte odgovorili na ovu obavezu. Češka, Grčka i Španija su naglasile da pripremaju izmene zakonodavstva u ovoj oblasti, kako bi u potpunosti ispunile preuzete obaveze.²⁰² Već iz ovih podataka se vidi da države nisu previše ambiciozno ušle u postupke implementacije rešenja koja sadrži Okvirna odluka.²⁰³

¹⁹⁹ Čl. 5. i 6. Okvirne odluke.

²⁰⁰ Član 7. Okvirne odluke.

²⁰¹ *Report from the Commission to the Council based on Article 9 of the Council Framework Decision 2003/568/JHA of 22 July 2003 on combating corruption in the private sector*, SEC(2007) 808, od 18.06.2007. godine.

²⁰² U vreme objavljivanja ovog izveštaja, Bugarska i Rumunija nisu bile članice Evropske unije.

²⁰³ Ovo ipak ne bi trebalo da bude presudna činjenica prilikom određivanja odnosa država-članica Evropske unije prema problemu korupcije u privatnom sektoru. Proces inkorpori-

Dalje, kada se analiziraju aktivnosti koje su države preduzele kako bi prenele u svoje zakonodavstvo pojedina rešenja iz Okvirne odluke – ili nedostatak istih – može se izvesti nekoliko zaključaka.

Član 2. se pokazao kao problematičan za transpoziciju u većini posmatranih zemalja, što je izuzetno zabrinjavajuće budući da se radi o odredbi koja sadrži osnovne definicije aktivne i pasivne korupcije u privatnom sektoru. Samo su Belgija i Ujedinjeno Kraljevstvo sve njegove elemente unele u domaće zakonodavstvo u celini i na predviđen način.²⁰⁴ Posebno je zabrinjavajuće što se neunošenjem ili nepravilnom transpozicijom člana 2. može u potpunosti izgubiti smisao cele Okvirne odluke, odnosno njenog osnovnog cilja – kriminalizacije koruptivnog ponašanja u privatnom sektoru.

Dve definicije se sastoje iz ukupno sedam elemenata koji su ključni za prihvatanje, odnosno unošenje u domaće zakonodavstvo kako bi inkriminacije dela aktivne i pasivne korupcije u privatnom sektoru imale smisla i ostvarivale predviđenu svrhu.

Ti elementi su:

– *obećanje, nuđenje ili davanje* (nezaslužene prednosti)

Jedanaest država-članica je doslovno prenelo ovaj izraz u domaće zakonodavstvo, dok je sedam izostavilo „nuđenje“ (Estonija, Mađarska, Italija, Holandija, Poljska, Portugal i Slovačka), Luksemburg je izostavio „davanje“, a Litvanija „obećanje“.

– *direktno ili preko posrednika*

Dok su sve posmatrane države inkriminisale direktnu korupciju, čak osam država je izostavilo reči „preko posrednika“ (Austrija, Nemačka, Finska, Italija, Holandija, Poljska, Švedska, Slovenija), dok je Estonija usvojila specifično rešenje – u slučaju posredne korupcije, inkriminacija dela se fokusira na odgovornost posrednika, a ne na izvršioca.

– *osoba koja je zaposlena ili je rukovodilac*

Pojedine države su izostavile reč „rukovodilac“ (Austrija, Nemačka, Litvanija, Švedska), dok su neke izostavile reč „zaposleni“ (Italija, Luksemburg, Litvanija, Poljska).

– *entitet privatnog sektora*

Dok je osamnaest država-članica jasno odredilo šta se pod privatnim sektorom podrazumeva, Litvanija nije definisala ovaj pojam, dok Estonija nije dostavila informacije o ovom pitanju.

ranja okvirnih odluka u nacionalne pravne sisteme je uvek dugotrajan i mukotrpan – Okvirna odluka jednostavno nije izuzetak u tom pogledu.

²⁰⁴ *Report from the Commission to the Council based on Article 9 of the Council Framework Decision 2003/568/JHA of 22 July 2003 on combating corruption in the private sector, op.cit, str. 5.*

– *nezasluzena prednost bilo koje vrste*

Četnaest država je precizno definisalo na koje se prednosti može odnositi nezasluzeni tretman koji je posledica korupcije, dok pet država (Nemačka, Estonija, Finska, Litvanija i Holandija) nisu to učinile. Republike Irska je navela da priprema nove propise kojima će tako nešto biti uređeno.

– *za tu osobu ili treće lice*

Francuska i Estonija nisu dostavile informacije o načinu inkorporacije ovog pojma u njihova zakonodavstva, dok je šesnaest država-članica ovaj problem rešilo na zadovoljavajući način. Italija i Holandija u relevantnim propisima uopšte ne pominju mogućnost davanja nezasluzene prednosti trećem licu koja bi bila rezultat korupcije u privatnom sektoru – radi se o očiglednom propustu zakonodavaca koji je ostavio značajnu prazninu i mogućnost obesmišljavanja celokupne inkriminacije.

– *izvršenje ili uzdržavanje od izvršenja bilo koje radnje, koja predstavlja kršenje obaveza zaposlenog*

Kada je reč o upotrebi ovog izraza, trinaest država ga je prenelo u domaće propise na način koji odgovara smislu odredbe. Šest država je načinilo izmene prilikom njegove inkorporacije koje se odnose na izostavljanje reči ili izraza u odnosu na to kako je napisan u Okvirnoj odluci (Danska, Litvanija, Mađarska, Poljska, Švedska i Slovenija), dok Estonija nije dostavila podatke o tome.²⁰⁵

Kada je reč o određivanju sankcija za dela korupcije u privatnom sektoru, već je rečeno da su one određene kao efikasne, proporcionalne i odvraćajuće, kao i da je određen minimum, odnosno maksimum njihovog trajanja, kada je reč o kazni zatvora za fizička lica. Jedanaest država-članica u potpunosti je transponovalo član 4. koji govori o sankcijama (Danska, Estonija, Finska, Nemačka, Republika Irska, Italija, Litvanija, Luksemburg, Holandija, Poljska i Švedska). Austrija je u svom zakonodavstvu predvidela zatvorsku kaznu nižu od minimuma koji je predviđen Okvirnom odlukom. Kada je reč o članovima 5. i 6. i odgovornosti pravnih lica za dela korupcije u privatnom sektoru, Austrija, Italija i Slovačka još uvek nisu donele odgovarajuće zakone koji bi ovaj institut uopšte uvele u pravni sistem, tako da u njima ne postoje ni potrebni normativni preduslovi za preuzimanje rešenja iz ovih članova. Član 5. je inkorporiralo u celini samo pet država (Litvanija, Luksemburg, Holandija, Poljska i Slovenija). Republika Irska i Luksemburg su najavili donošenje novih zakona koji bi regulisali i ovu oblast, na način predviđen Okvirnom odlukom. Kada je reč o članu 6, punu transpoziciju je takođe izvršilo pet država (Danska, Litvanija, Holandija, Poljska i Slovenija).²⁰⁶

²⁰⁵ *Ibid*, str. 6.

²⁰⁶ *Ibid*, str. 7–8.

KRIVIČNA DELA KORUPCIJE U POJEDINIM KRIVIČNIM ZAKONICIMA U SVETU

Država	član 1	član 2	član 3	član 4	član 5	član 6	član 7(1)
Austrija	NI/NI ²⁰⁷	P	D	P	N	N	NI
Belgija	D/D	D	D	NI	P	NI	P
Nemačka	NI/NI	P	D	D	P	P	D
Danska	D/NI	P	D	D	P	D	D
Estonija	D/D	P	D	D	P	P	NI
Finska	D/NI	P	D	D	P	P	NI
Francuska	NI/D	P	NI	P	P	NI	NI
Madarska	D/NI	P	D	P	NI	P	P
Rep.Irska	D/D	P	D	D	P	P	P
Italija	NI/NI	P	D	D	N	N	P
Litvanija	D/D	P	D	D	D	D	NI
Luksemburg	NI/NI	P	D	D	D	P	P
Letonija	NI/NI	P	D	P	P	P	P
Holandija	NI/D	P	D	D	D	D	P
Poljska	D/D	P	D	D	D	D	P
Portugal	D/D	P	D	P	P	P	P
Švedska	NI/NI	P	D	D	P	P	P
Slovačka	NI/NI	P	D	P	N	N	P
Slovenija	D/NI	P	D	P	D	D	P
UK	D/NI	D	D (Engleska, Vels, Sev. Irska) NI (Škotska)	P	P	P	D
Ukupno uneto	10/8	2	18	11	5	5	3

NI = nema informacija; N = odredba nije uneta u domaće zakonodavstvo; P = odredba je parcijalno uneta u domaće zakonodavstvo; D = odredba je u potpunosti uneta u domaće zakonodavstvo

Tabela 5: Stepen implementacije članova Okvirne odluke u domaćim propisima država-članica EU²⁰⁸

²⁰⁷ Prvi podatak se odnosi na postojanje adekvatnih definicija „pravnog lica“, a drugi na definicije „nelojalnosti zaposlenog i kršenje obaveza“, na način na koji su one date u Okvirnoj odluci.

²⁰⁸ Izvor: *Report from the Commission to the Council based on Article 9 of the Council Framework Decision 2003/568/JHA of 22 July 2003 on combating corruption in the private sector, op.cit.*, str. 10–11.

Treba napomenuti da je korupcija u privatnom sektoru parcijalno regulisana i nekim drugim međunarodnim instrumentima. Jedan od njih je i Krivičnopravna konvencija protiv korupcije Saveta Evrope²⁰⁹, koja u članovima 7. i 8. koji imaju naslove *Primanje mita u privatnom sektoru* i *Davanje mita u privatnom sektoru* obavezuje države da donesu adekvatno zakonodavstvo kojim će inkriminisati navedena dela. Interesantno je da se definicije primanja i davanja mita ne razlikuju od onih koje su date u članu 2. Okvirne odluke Evropske unije. Ovu konvenciju ratifikovale su 42 države²¹⁰, među kojima i sve članice EU osim Španije, Austrije i Italije.²¹¹ Konvenciju su takođe potpisale, ali nisu još uvek ratifikovale, Sjedinjene Američke Države. Osim što uvodi ove dve značajne definicije, Konvencija sadrži i odredbu o odgovornosti pravnih lica u članu 18, ali se on ne odnosi na primanje mita, već samo na davanje mita, kako u javnom tako i u privatnom sektoru. Treba ipak napomenuti da je i ovaj član imao veliki uticaj na potonje stvaranje člana 5. Okvirne odluke Evropske unije.

Kada su naponi Ujedinjenih nacija u pitanju, valja napomenuti da se korupcija u privatnom sektoru pominje i u Konvenciji protiv korupcije UN iz 2003. godine.²¹² Član 12. Konvencije koji se bavi ovim pitanjem, ipak ima pre svega deklaratorni karakter i ne sadrži jasne odredbe koje bi se mogle operacionalizovati. Države nemaju obavezu da inkriminišu korupciju u privatnom sektoru kao posebno krivično delo, već se obavezuju „da će preduzeti mere u skladu sa unutrašnjim pravnim sistemima da spreče korupciju u privatnom sektoru“, dok se odgovarajuće administrativne, civilne ili krivične sankcije samo predlažu kao jedno od mogućih oružja za borbu protiv korupcije. Ceo član se fokusira na osnovne standarde transparentnog poslovanja i efikasne državne kontrole; ipak, čini se da on ne stvara praktično nikakvu obavezu potpisnicama kada je reč o konkretnim merama koje mogu preduzeti.

Na osnovu svega izloženog, jasno je da je suzbijanje i sankcionisanje korupcije u privatnom sektoru na samom začetku realizacije, kako kada je u pitanju uobličavanje i razvoj međunarodnih standarda, tako i kada se radi o svesti država da te standarde treba implementirati. Na tom putu je najdalje

²⁰⁹ *Criminal Law Convention on Corruption*, CETS 173. Konvencija je doneta 1999. godine, a stupila je na snagu 2002. godine. SCG je ratifikovala ovu konvenciju 2003. godine.

²¹⁰ Stanje na dan 1. 5. 2010. godine. Izvor: <http://conventions.coe.int/Treaty/CommUn/ChercheSig.asp?NT=173&CM=8&DF=27/04/2010&CL=ENG>

²¹¹ Prilikom potpisivanja, Belgija, Češka i Poljska su stavile rezerve na članove 7. i 8. Ujedinjeno Kraljevstvo na član 7, a Mađarska na član 8. Konvencije.

²¹² UN Convention against Corruption (UNCAC, Doc. A/58/422.), doneta je 2003. godine a stupila je na snagu 2005. godine. Do sada ima 144 potpisnice (stanje na dan 1. 5.2010. godine); SCG je ratifikovala ovu Konvenciju 2005. godine.

otišla Evropska unija, ali se na nekoliko izloženih primera moglo primetiti da transpozicija propisa ne teče u najboljem pravcu, čini se ne zbog nedostatka političke volje da se ove odredbe uvrste u nacionalna zakonodavstva, koliko zbog nedostatka iskustava. Da su dosadašnji rezultati nezadovoljavajući, svedoči i izveštaj o zaključcima sa konferencije posvećene desetogodišnjici organizacije GRECO²¹³. U tački 4. tog izveštaja dosadašnji naponi država na implementaciji instrumenata Saveta Evrope i Evropske unije ocenjuju se kao „razočaravajući“. Ipak, ne sme se smetnuti sa uma da su ovi instrumenti novijeg datuma, kao i da je u pitanju inovativni pristup problemu korupcije, za koji – kako smo takođe pokazali – ne postoje uvek čak ni osnovne normativne pretpostavke. Činjenica je da Savet Evrope kao panevropska organizacija namerava da se dalje bavi ovim problemom, što će u svakom slučaju uticati na dalji razvoj standarda. Istovremeno, neminovno je da će države-članice Evropske unije početi da ozbiljnije primenjuju Okvirnu odluku, kao i da će se pojaviti značajna sudska praksa nacionalnih sudova u ovoj oblasti. Zato treba očekivati dalju ekspanziju interesovanja za suzbijanje korupcije u privatnom sektoru, kao i njeno stavljanje u fokus pažnje u većem broju država Evrope.

²¹³ *High-level Conference on the occasion of GRECO's 10th Anniversary*, Strazbur, 5. 10. 2009.

III. EVROPSKA KANCELARIJA ZA BORB PROTIV FINANSIJSKIH PRESTUPA (OLAF)²¹⁴

OLAF je osnovan 1999. godine odlukom Evropske komisije²¹⁵, kao naslednik Jedinice za koordinaciju prevencije finansijskih prestupa. Kancelarija je zamišljena kao nezavisno telo Evropske komisije, sa mandatom da istražuje moguće finansijske prevare koje bi bile na štetu interesa Evropske unije. U tu svrhu mogu se sprovoditi kako unutrašnje tako i spoljne istrage ako se sumnja da je prekršen neki propis koji štiti finansijske interese EU. Osnovu za ovakvo delovanje predstavlja ne samo pomenuta odluka Komisije, već i sam Osnivački ugovor EZ, koji u članovima 274. i 280. predviđa da će se Komisija, u saradnji sa državama-članicama, starati da se budžet troši u one svrhe za koje je planiran, u skladu sa propisima EU, kao i da su i organi EU i članice dužne da inkriminišu i spreče, odnosno kazne prevaru i svaku drugu aktivnost koja može škoditi finansijskim interesima EU. Prema članu 280, Evropska unija mora imati koordinisan i harmonizovan sistem borbe protiv finansijskog kriminala – i to je jedan od zadataka OLAF-a.

Primarno, u nadležnost OLAF-a ulaze dela prevare i korupcije, kao najčešćih radnji kojima se mogu ugroziti nečiji finansijski interesi. OLAF se naravno ne zadržava samo na pomenutim delima i njegova celokupna aktivnost može se podeliti na nekoliko segmenata:

- vršenje unutrašnjih istraga povodom izvršenja krivičnih dela povezanih sa finansijama, odnosno budžetom Evropske unije – naročito sa delima prevare i korupcije;
- vršenje spoljnih istraga u slučajevima krivičnih dela prevare, korupcije i drugih nelegalnih aktivnosti koje mogu direktno ili indirektno imati uticaj na finansijske interese EU, kao i dela ili aktivnosti koja predstavljaju prevarne radnje ili drugi način kršenja komunitarnog prava;²¹⁶

²¹⁴ Internet prezentacija OLAF-a: http://ec.europa.eu/dgs/olaf/index_en.html, 1. 5. 2010.

²¹⁵ *Commission Decision of Establishing the European Anti-Fraud Office (OLAF)* od 28.04.1999, Službeni glasnik EU L-136/20. 25. maja 1999. godine Evropski parlament, Savet i Komisija usvojili su međuinstitucionalni dogovor kojim se delovanje OLAF-a proširuje na sve institucije, agencije i tela Evropske unije (*Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the Commission of the European Communities concerning internal investigations by the European Anti-fraud Office (OLAF)*), L-136/15).

²¹⁶ Istrage OLAF-a uređene su aktom Evropskog parlamenta i Saveta (*Regulation (EC) No 1073/1999 of the European Parliament and of the Council of 25 May 1999 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF)*), L-136/1).

- vršenje istraga u drugim oblastima komunitarnog prava, na zahtev institucija i tela Evropske unije;
- saradnja sa državama-članicama, njihovim institucijama, u cilju uspostavljanja harmonizovanog zakonodavstva i načina za sprečavanje, otkrivanje i procesuiranje finansijskih krivičnih dela i korupcije;
- razvijanje strategija i priprema relevantnih propisa protiv prevara i korupcije;
- pružanje tehničke, informatičke i operativne podrške svakom naporu država-članica ili drugih institucija i tela EU u borbi protiv finansijskih prestupa i krivičnih dela;
- održavanje direktnog kontakta sa sudskih vlastima država-članica i drugim relevantnim institucijama;
- prevencija budućeg vršenja finansijskih krivičnih dela putem njihovog analiziranja i istraživanja novih načina njihovog sprečavanja.²¹⁷

Značajan aspekt delovanja OLAF-a je vršenje unutrašnje kontrole. Otuda je ovoj kancelariji dat visok stepen nezavisnosti, kako bi mogla da vrši svoja ovlašćenja bez spoljnih pritisaka. Istrage otvara direktor, na sopstvenu inicijativu ili na zahtev države-članice.²¹⁸

Kada postoji osnovana sumnja da je izvršena prevara, korupcija ili neko drugo delo koje ugrožava interese EU:

- svaki zaposleni u institucijama ili telima EU koji dođe u posed takvih informacija (dokaza) mora bez odlaganja obavestiti svog nadređenog menadžera, generalnog sekretara, predsednika, direktora ili šefa službe;
- pomenuta lica moraju bez odlaganja preneti takve informacije ili dokaze OLAF-u.

Kada postane jasno za vreme unutrašnje istrage da je zaposleni, menadžer, zvaničnik ili drugo lice umešan, ta osoba se odmah o tome obaveštava. On (ili ona) će biti pozvan da iznese svoje stavove i mišljenje o takvoj situaciji, osim ukoliko bi se na taj način ugrozila nacionalna istraga koja je u toku.

U vodjenju istrage, Kancelarija ima sledeća ovlašćenja:

- pravo na nenajavljen i trenutni pristup svim informacijama koje imaju institucije, tela, kancelarije i agencije i pristup prostorijama;
- da vrši inspekciju svih računa institucija, tela, kancelarija i agencija. Pri tome, Kancelarija ima pravo da uzme na uvid kopiju svih dokumenata i svih informacija koje su pohranjene u papirnoj ili elektronskoj

²¹⁷ Član 2. Odluke Evropske komisije o formiranju OLAF-a.

²¹⁸ Član 5. *Regulation (EC) No 1073/1999, op.cit.*

verziji. Kancelarija mora da garantuje bezbednost podataka od uništenja ili nestanka;

- Kancelarija može usmeno da zatraži podatke od članova institucija i drugih tela, menadžera i ostalih zaposlenih u ovim ustanovama.²¹⁹

Pri vršenju spoljne kontrole, OLAF može direktno saradivati sa policijom, tužilaštvima i drugim nacionalnim organima koji se bave prevencijom, otkrivanjem i gonjenjem za neki finansijski prekršaj ili krivično delo iz nadležnosti kancelarije. U pitanju su države-članice Evropske unije, kao i druge države sa kojima je Komisija zaključila poseban sporazum. Rezultat istrage je preporuka OLAF-a, koja se odnosi na nalaze do kojih su njegovi stručnjaci došli u istrazi. Preporuka može biti upućena Komisiji, ali se tokom istrage mogu otkriti i prekršaji/krivična dela o kojima se izveštavaju relevantne nacionalne službe i institucije, u cilju daljeg procesuiranja. Iako na prvi pogled može zvučati kao neefikasan mehanizam za okončanje istrage, u praksi mišljenja, odnosno preporuke OLAF-a imaju značajnu težinu koja se po pravilu završava praktičnim posledicama, odnosno potpunim izvršenjem. Kakve će konkretne posledice biti po eventualne počinioc nekog dela, zavisi od okolnosti. U svakom slučaju, Komisija može čak i kada OLAF to ne učini, da prepusti sve nalaze nacionalnim organima za sprovođenje zakona – pre svega se misli na tužioce i policiju. Ipak, u praksi se najčešće dešava da su ovi organi posredno uključeni (ili bar obavesteni) o sprovođenju istrage OLAF-a od samog njenog početka. U slučajevima spoljne istrage, države-članice su prevashodni adresati izveštaja OLAF-a i dužne su da po njemu postupe.²²⁰

Istragama rukovodi direktor, koji se nalazi na čelu Kancelarije. Direktora bira Evropska komisija na period od pet godina. Ponovni izbor je moguć, ali samo još jednom. Rad direktora i njegovih službenika kontroliše Nadzorni komitet²²¹, koji se bira na tri godine zajedničkom odlukom Evropske komisije, Saveta i Evropskog parlamenta. Kod izbora pet članova Nadzornog komiteta važi isti princip reizbora kao i kod izbora direktora. Direktor kancelarije podnosi izveštaj Nadzornom komitetu, a Komitet obavestava najmanje jednom godišnje Evropsku komisiju, Savet i Evropski parlament o istragama i rezultatima do kojih je došao OLAF. Nadzorni komitet je pre svega zamišljen kao telo koje će predstavljati protivtežu širokim ovlašćenjima koja poseduje OLAF, kako se ona ne bi zloupotrebila pri vršenju istraga. Pored toga, svaka

²¹⁹ Navedeno prema: Aleksandra Čavoški, „Evropska kancelarija za borbu protiv finansijskih prestupa“, *Evropsko zakonodavstvo*, br. 6/2003.

²²⁰ Ovo se naravno ne odnosi na države koje nisu članice Evropske unije.

²²¹ Nadzorni komitet ustanovljen je Uredbom Parlamenta i Saveta (*Regulation (EC) No 1073/1999, op.cit.*).

osoba koja smatra da su joj u toku istrage OLAF-a povređena prava, može se pismenim putem obratiti direktoru.²²²

Da bi se poboljšao rad OLAF-a, predložene su dalje izmene u njegovom radu.²²³ One obuhvataju niz detalja čija izmena bi dovela do veće efikasnosti u radu, tako da se može reći da one vode ka evoluciji istraga ka razvijenom sistemu potpune unutrašnje kontrole:

- Komisija preporučuje da se, u cilju veće kooperacije između Nadzornog komiteta i drugih institucija i tela Evropske unije, uvede održavanje redovnih sastanaka svih pomenutih predstavnika (razvijanje „strukturnog dijaloga“), kako bi se oni obavestili o tekućim aktivnostima i postignućima OLAF-a, bez otkrivanja detalja istraga koje su u toku. Komisija takođe ima plan da pojednostavi i intenzivira protok informacija iz/u evropske institucije i tela sa jedne strane i OLAF sa druge strane.
- Komisija takođe preporučuje da se detaljnije razviju pravila o zaštiti individualnih prava lica i proceduralnih garantija, prilikom sprovođenja kako internih tako i eksternih istraga.
- Stalnost funkcije direktora OLAF-a mogla bi biti jedna od mera kojima bi se osnažila njegova pozicija u odnosu na spoljne uticaje.
- Predviđa se detaljnije regulisanje nadležnosti OLAF-a i efikasnija istraga u slučajevima tzv. direktnih troškova, odnosno sredstava Evropske unije koja se troše na nacionalnom nivou (u državama-članicama i nečlanicama) putem zaključivanja ugovora, sporazuma ili grantova.
- Sa druge strane, traži se bolji sistem nadzora nad sprovođenjem propisanih procedura prilikom vršenja istraga OLAF-a.

Očigledna je namera unutar Evropske unije da se OLAF tokom vremena razvije u efikasan i sveobuhvatan sistem nadzora nad trošenjem budžetskih fondova Evropske unije. Naročito su upečatljiva dva momenta: sa jedne strane, OLAF dobija funkcije organa koji bi se mogao izjednačiti sa budžetskom inspekcijom u nacionalnim okvirima; sa druge strane, nužne specifičnosti koje prate ovakav evolutivni proces tiču se pre svega eksterne komponente, odnosno vršenja spoljnih istraga – ostaje da se vidi kako će se regulisati njegov položaj u državama-nečlanicama EU i kako će OLAF u narednim godinama delovati u svetlu najavljenih reformi njegovih nadležnosti i načina funkcionisanja.

²²² Članovi 11. i 12. *Regulation (EC) No 1073/1999, op.cit.*

²²³ *Proposal for a European Parliament and Council Regulation amending Regulation (EC) No 1073/1999 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF) – COM(2006) 244 final.*

IV. OD FATF-a DO MONEYVAL-a

Delatnost Saveta Evrope na planu antikorupcijske borbe je značajna, no da bi se na pravni način sagledala, bilo bi dobro da se vratimo u 1958. godinu.

Te godine Komitet ministara Saveta Evrope osnovao je *European Committee on Crime Prevention* – skraćena CDPC sa zadatkom da koordinira rad i aktivnosti u Savetu Evrope u sferi kriminaliteta i prevenicije kriminaliteta. Sedište te organizacije je u Strazburu.²²⁴

CDPC prvenstveno ima za zadatak da identifikuje prioritete u oblasti međuvladine saradnje u krivičnom pravu, u procesnom pravu, kriminologiji, penologiji. CDPC izrađuje konvencije, sporazume, preporuke, izveštaje. CDPC organizuje kriminološka istraživanja, konferencije i kolokvijume, a svake godine drži plenarne sednice na kojima učestvuju: nacionalne delegacije država članica; predstavnici Parlamentarne skupštine Saveta Evrope; Evropske komisije; predstavnici Kanade, Vatikana, Japana, Meksika, SAD, kao i različite nevladine organizacije.

CDPC u svom sastavu ima i Komitet eksperata za evropske konvencije iz oblasti krivičnog prava; Savet za penološku saradnju; Konferencije direktora zatvorskih uprava; MONEYVAL – Komitet eksperata za ocenu mera za sprečavanje pranja novca i finansiranje terorizma.

Zadaci CDPC-a su: promovisanje implementacije i harmonizacije nacionalnih politika, kao i razvoja običaja i prakse u oblasti krivičnog prava; procedure; prevencije i tretmana; promovisanje kriminoloških istraživanja i pregleda kriminalne politike u Evropi putem konferencija i kolokvijuma sa zadatkom da se identifikuju buduće aktivnosti, posebno u svetlu širenja Evrope; promovisanje međunarodne saradnje u penološkoj oblasti sa ciljem implementacije Evropskih zatvorskih pravila; provera funkcionisanja i implementacije konvencija iz krivičnog prava sa ciljem njihovog poboljšanja; priprema zajedno sa *European Committee on Legal Cooperation* (CDCJ) konferencije evropskih ministara pravde; sprovodi zadatke iz pojedinih konvencija:

- *European Convention on the Punishment of Road traffic offenders*
- *European Convention of International Validity of Criminal Judgements*
- *European Convention on the Repatriation on Minors*
- *European Convention on the Supression of Terrorism*

²²⁴ O ovoj organizaciji CDPC – videti na internet adresi: www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/steering_committees/CDPC/

- *Additional Protocol to the European Convention on Mutual Assistance in Criminal matters.*

Učesnici u radu sastanaka su i:

- Konsultativni savet evropskih tužilaca;
- *European commission for the efficiency of justice;*
- *The steering committee for Human Rights.*

CDPC je izradio više različitih konvencija, rezolucija i preporuka, pa između ostalog i:

- *European Convention on Extradition (1958);*
- *European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters*, kao i rezolucije i preporuke: o izbornim, građanskim i socijalnim pravima zatvorenika; o uslovnoj osudi, probaciji i alternativama zatvoru; rezolucija o zaštiti mladih; o zatvoreničkom radu; o međunarodnom terorizmu; Preporuka o Evropskom kodeksu policijske etike. CDPC – izdaje penološki informacioni bilten. CDPC je pripremio Akcioni plan o delovanju i zadacima SE u narednom periodu, koji je usvojen u maju 2005. na III samitu šefova država ili vlada SE u Varšavi.

Akcioni plan sadrži tri grupe pitanja: 1) promovisanje ljudskih prava i demokratije; 2) jačanje sigurnosti evropskih građana – posebno se insistira na aktivnosti GRECO-a, na aktivnosti MONEYVAL-a; na borbi protiv terorizma i finansiranja terorizma; na borbi protiv trgovine ljudima; 3) izgradnja humanije i jedinstvenije Evrope

Treba pomenuti i jednu organizaciju koja nije neposredno vezana za Savet Evrope, ali, sa različitim organizacijama nastalim pri Savetu Evrope vrlo intenzivno saraduje, a pre svega u vezi sa sprečavanjem pranja novca. To je organizacija FATF – *Financial Action Task Force*, u francuskoj varijanti GAFI (*Groupe d' action financiere*).

Na samitu G-7, održanom 1989. godine u Parizu, doneta je odluka da se pri OECD-u u Parizu, formira posebna organizacija FATF koja bi imala za zadatak da se prvenstveno stara o sprečavanju pranja novca na području pre svega Evrope, ali i šire. U tom smislu, u sastav ove organizacije, ušli su predstavnici G-7, zatim predstavnici Evropske komisije, kao i predstavnici drugih osam evropskih država.²²⁵

Ubrzo je sastav proširen i sa predstavnicima drugih sličnih regionalnih organizacija. Ova organizacija je već tokom 1990. izdala 40 preporuka za borbu protiv pranja novca, dok je 2001. dodato još 8, a 2004. još jedna deveta preporuka za borbu protiv finansiranja terorizma. FATF danas broji 35 zema-

²²⁵ O organizaciji FATF, istorijatu te organizacije, preporukama koje su izdate od strane te organizacije, na sajtu: www.fatf-gafi.org/pages/0,3417,en_32250379-322366836_1_1_1_1_1.html

lja u svom članstvu, od Argentine, Australije, Brazila, Kanade, Kine, Rusije, SAD, do zemalja-članica EU. Svaka od ovih zemalja, dobrovoljno, svojim članstvom i učešćem u FATF-u, prihvata tih 49 preporuka koje se tiču borbe protiv pranja novca i sprečavanja finansiranja terorizma, te u svom unutrašnjem pravnom sistemu preduzima odgovarajuće zakonske mere za njihovu implementaciju. Reč je, između ostalog, o tome da je neophodno ratifikovati i implementirati odgovarajuće instrumente UN; da je neophodno preduzeti mere za kriminalizaciju u unutrašnjem pravu o finansiranju terorizma, odnosno pranja novca; neophodno je takođe u unutrašnji pravni sistem uvesti zakonske mere koje se tiču oduzimanja sredstava koja su nastala u vezi sa pranjem novca i povodom pranja novca i finansiranja terorizma; neophodno je da sistem međusobnog obaveštavanja o sumnjivim transakcijama bude efikasan i delotvoran; u vezi sa tim je takođe i pitanje međunarodne saradnje, kao i pitanje i kreiranja, u odgovarajućim metodološkim okvirima, sankcija za banke i druge finansijske organizacije. Pravni režim neprofitnih organizacija i eventualne zloupotrebe tih neprofitnih organizacija za sprovođenje pranja novca, mora takođe biti ujednačen, kao i pitanje prenošenja novčanih sredstava u gotovini preko državnih granica.

Organizacija FATF, tj. obučeni eksperti ove organizacije, sprovode analizu, tj. evaluaciju stanja u pojedinim državama u svetu i donose odgovarajuće preporuke, odnosno formiraju se „crne liste“ zemalja i teritorija koje se ne pridržavaju odgovarajućih međunarodnih pravnih standarda i preporuka. Tako su se na prvoj „crnoj listi“ našle neke egzotične zemlje, kao što su Bahami; Kajmanska Ostrva; Kukova Ostrva; Maršalska Ostrva; Sveti Kits i Nevis; Sveti Vincent i Grenadini; Nauru, Dominikanska Republika, ali isto tako i Izrael, Liban, Lihtenštajn; Kipar, Ruska Federacija, Filipini. U međuvremenu su neke od tih zemalja skinute sa te „crne liste“, jer se jednostavno stanje u njima popravilo, ali su zato na njihovo mesto došle neke druge, pre svega Nigerija, Mijanmar, Ukrajina, Uzbekistan, Pakistan, Iran, mada je i tu situacija promenljiva, odnosno u zavisnosti od promena u zakonodavstvima dotičnih zemalja, izveštaji i „crne liste“ u njima se menjaju, te se i u tim izveštajima konstatuje da je na primer situacija u Nigeriji ili Mijanmaru, poboljšana. Važno je ovde napomenuti da nijedna od država sa područja bivše SFRJ, odnosno iz regiona, nikada nije bila na FATF-ovoj „crnoj listi“. „Crne liste“ predstavljaju u suštini jednu vrstu moralne osude, „prekora“ za dotične države i ne mnogo više od toga. Istovremeno, one predstavljaju i neku vrstu uputstva, preporuke, vodiča za strane investitore o tome gde treba, a gde ne treba ulagati svoj kapital, iako je u suštini vrlo veliko pitanje da li ono što FATF naziva „crnom listom“, za prljavi kapital, koji želi da bude „oprani“, legalizovan, predstavlja crnu, ili možda baš sasvim suprotno, „belu listu“, tj. jednu poželjnu destinaciju.

Kao specijalizovana organizacija, koja deluje u okviru i primenjujući metodologiju FATF-a, ovde treba pomenuti i organizaciju MONEYVAL, koja je specijalizovana upravo za borbu protiv pranja novca. MONEYVAL je osnovan 1997. godine i ima 28 članova i dva pridružena posmatrača, među kojima je i Srbija.²²⁶ Zadatak ove organizacije je da analitički istražuje fenomen pranja novca, da ukazuje na to kako i na koji način se u praksi sprovodi pranje novca.²²⁷ Ova organizacija sprovodi posebne evaluacije stanja u pojedinim državama, ocenjuje stanje u zakonodavstvu dotičnih država i donosi odgovarajuće preporuke šta i kako činiti da bi se stanje poboljšalo. Tako je i Srbija prošla kroz nekoliko rundi evaluacije, a izveštaj o poslednjoj evaluaciji završen je decembra 2009. godine, gde je konstatovano da je Srbija učinila napredak po pitanju borbe protiv pranja novca, ali da još uvek ima odgovarajućih „rupa“, praznog prostora koji može biti korišćen za pranje novca.²²⁸

²²⁶ O ovoj organizaciji videti na sajtu: www.coe.int/t/dgh/monitoring/moneyval/

²²⁷ Tako, na primer, na sajtu ove organizacije, 15. aprila 2010. godine, bilo je postavljeno i istraživanje o tome kako i na koje sve načine se sprovodi pranje novca kroz privatne penzi-one fondove i fondove privatnog osiguranja.

²²⁸ Kompletan izveštaj o stanju u Srbiji, sa sažetkom i preporukama na čak 19 strana, može se pronaći na sajtu: [www.coe.int/t/dgh/monitoring/moneyval/Evaluations/round3/MONEYVAL\(2009\)29Summ-Ser3_en.pdf](http://www.coe.int/t/dgh/monitoring/moneyval/Evaluations/round3/MONEYVAL(2009)29Summ-Ser3_en.pdf).

**KORUPCIJA I „DOPUNSKO“
ANTI-KORUPCIONO
ZAKONODAVSTVO**

Nije dovoljno da u krivičnom zakoniku budu samo propisana krivična dela primanja i davanja mita i druge slične inkriminacije. Potrebno je da postoji i još neka dodatna regulativa, dopunsko zakonodavstvo, koje reguliše makar dva važna pitanja koja su važna za opštu borbu protiv korupcije. Jedno je pitanje tzv. uzbunjivača, a drugo oduzimanja imovine stečene krivičnim delom. Upravo se te dve stvari, pored još nekih drugih, pominju i u izveštaju organizacije GRECO o stanju korupcije i borbe protiv korupcije u Srbiji. Nešto više o tome u poglavlju koje sledi.

I. KORUPCIJA I UZBUNJIVAČI

Kada se govori o korupciji, tj. o borbi protiv korupcije, u svetu se danas posebna pažnja posvećuje tzv. uzbunjivačima. U engleskom jeziku se upotrebljava izraz *whistleblowers*, što u bukvalnom prevodu znači „duvači u pištaljku“, a za koji praktično ne postoji pravi, adekvatan, tj. ustaljeni, uobičajeni prevod na srpski jezik. Izraz *whistleblower* odnosi se na engleske policajce, tzv. „bobije“, koji, kada primete da neko čini nešto nedozvoljeno, duvaju u pištaljku i time upozoravaju da se događa nešto zabranjeno. Oni tako upozoravaju i obične građane, ali i druge nadležne organe da je potrebno odreagovati na odgovarajući način.²²⁹ Drugim rečima, potrebno je da neko „duvne u pištaljku“ i upozori, „uzbuni“ javnost da se događa nešto nedozvoljeno, nešto zabranjeno, kako bi ta javnost reagovala na adekvatan način i preduzela odgovarajuće korake. Ako svi ćute, ako niko ne reaguje, ako niko ne upozori na vreme, krivično delo ostaje neotkriveno i naravno da se tada ne mogu primeniti odgovarajuće mere ni na planu represije, ni na planu prevencije. Ovo se može odnositi na različita krivična dela, ali kada je reč o krivičnim delima korupcije, stvar je posebno karakteristična i problematična.

Da bismo sasvim objasnili o čemu je reč kada govorimo o „uzbunjivačima, duvačima u pištaljku“, pomenimo ovde i jednu od preporuka koju je međunarodna organizacija za borbu protiv korupcije, GRECO, uputila Srbiji, 2006. godine, prilikom evaluacije stanja korupcije u Srbiji:²³⁰ – „obezbediti takav sistem i takvu društvenu realnost u kojoj osobe kada dobronamerno (sa dobrom namerom) prijave neki događaj koji im izaziva sumnju na korupciju, pa se ispostavi da ipak nisu u pravu, neće biti predmet revanšizma u svojoj

²²⁹ <http://en.wikipedia.org/wiki/Whistleblower>

²³⁰ O GRECO-u i njenim zamerama i preporukama Srbiji, posebno ćemo govoriti.

sredini.²³¹ Drugim rečima, potrebno je obezbediti da unutar jedne socijalne, a, pre svega radne sredine, odnosno jednog kolektiva, ljudi budu, sa jedne strane dovoljno slobodni, a sa druge strane dovoljno zainteresovani da prijavljuju sva ponašanja kojima se krše odgovarajuće zakonske norme, pravila ponašanja i poslovanja. Nezainteresovanost za prijavljivanje koruptivnih i nelegalnih ponašanja u jednom preduzeću, a i uopšte, veoma pogoduje korupciji i razvoju koruptivne svesti i različitih oblika koruptivnog ponašanja.

Imajući sve to u vidu, međunarodna organizacija, udruženje ombudsmana, zaštitnika prava građana, u jednom od svojih najnovijih publikacija upravo tretira i razmatra ovu problematiku. Tako, na primer, ističe se da ljudi u različitim organizacijama često uočavaju ponašanja za koja smatraju da su neprihvatljiva, čak i kriminalna, ali se ipak ustručavaju da prijave nadležnima takva ponašanja. U pitanju je *bystander effect*, ali i ne samo to. Ljudi se ustručavaju zbog straha od prekida odnosa i komunikacije sa drugim ljudima, kolegama. Takođe se ustručavaju i zbog drugih mogućih loših posledica, gubitka privatnosti, ali i gubitka posla u vremenima ekonomskih kriza i nezaposlenosti.²³² U nekim istraživanjima sprovedenim upravo u vezi sa tim „zašto se ljudi ustručavaju da prijavljuju 'neprihvatljiva' ponašanja“, ispitanici su upravo odgovarali na taj način, ističući strah da se ne zamere svojim šefovima, ali i svojim kolegama.²³³

Ističe se i to da posmatrači, očevici koji nisu pasivni, nezainteresovani, mogu odigrati značajnu ulogu u jačanju, tj. promovisanju pozitivnih, zakonitih, moralnih ponašanja u jednoj užoj, lokalnoj sredini, najpre u organizaciji u kojoj su zaposleni. Oni ne treba da prijavljuju samo ono što je negativno (nezakonito), već pre svega da ističu kao pozitivno sve ono što je zakonito, moralno poželjno, rečju „što je pozitivno. U tom smislu, aktivni treninzi sa zapo-

²³¹ Jovan Ćirić, „GRECO u borbi protiv korupcije“, *Strani pravni život*, br. 1–3/2006.

²³² U tom smislu na primer, u SAD je nedavno (2002) usvojen poseban zakon koji ima za cilj da ohrabri građane u prijavljivanju nezakonitog ponašanja, odnosno da destimuliše federalne i rukovodioce u lokalnim državama od samovolje i sigurnosti u tom smislu da ih niko neće prijaviti i otkriti u njihovom nezakonitom, protivpravno-koruptivnom ponašanju. Zakon se popularno naziva „No Fear Act“ (Zakon protiv straha) – http://en.wikipedia/wiki/No_Fear_Act Teško je naravno reći da bi jedan takav zakon imao smisla u našim uslovima, pogotovu uslovima nagle privatizacije, ali, treba i ovo imati u vidu, kao jedan svojevrsan kuriozitet, ili bar kao nešto što se smatra korisnim na planu anti-korupcijske borbe.

²³³ Mary Rowe, Linda Wilcox, Howard Gadlin, „Dealing with – or Reporting „Unacceptable“ Behavior“, *Journal of the International Ombudsman Association*, Vol. 2, Number 1, 2009, pp. 55-62

slenima tokom kojih bi im se upravo ukazivalo na tu njihovu važnu ulogu, mogu biti od velike koristi.²³⁴

Ne kaže se slučajno da na svaki način treba ohrabrivati one koji prijavljuju slučajeve korupcije. Ali, kako ih ohrabrivati, kada uvek i iza svega ostaje sasvim realan strah od gubitka posla, od daljeg ekonomskog osiromašenja, što u uslovima postojeće ekonomske krize predstavlja realnu opasnost.

To pokazuje da su po mnogo čemu državni i pravni sistem uvek međusobno povezani, poput nekakvog lanca i ako iz njega istrnete jedan beočug, jednu kariku, on postaje kratak i potpuno nefunkcionalan. Želimo da istaknemo da sistem borbe protiv korupcije može biti delotvoran samo u stabilnim ekonomskim i socijalnim uslovima, koji svakom pojedincu obezbeđuju socijalnu i ekonomsku stabilnost. Samo čovek koji je oslobođen straha²³⁵ za svoju ekonomsku i socijalnu sigurnost, može pomagati državnim organima u borbi protiv korupcije. A to praktično znači da država mora učiniti sve kako bi prava iz radnog odnosa svakog pojedinca maksimalno učvrstila i zaštitila, a njegova sindikalna prava povećala, tj. kako bi učinila sve što je moguće da poslodavcima, i domaćim i stranim, ograniči pravo na olako otpuštanje zaposlenih, da svako ko izgubi posao iz čistog „hira“ poslodavca ili zbog tzv. ekonomske krize ima pravo na značajnu odštetu i pravo na stvarnu i delotvornu besplatnu pravnu pomoć u procesima ostvarivanja ovih, kao i drugih socijalnih i radnih prava.

Ali, dolazimo do jednog posebnog i vrlo velikog faktičkog problema, koji bismo mogli nazvati „žed za stranim investicijama“.²³⁶ Da li je država spremna i da li je zaista u mogućnosti da radi zaštite svojih već u velikoj meri osiromašenih i nezaposlenih građana, investitorima, naročito stranim, postavlja posebne uslove po pitanju zaštite radničkih socio-ekonomskih prava, ili je možda više voljna da po sistemu „daj šta daš“, stranim investitorima ponudi – omogućiti sve najbolje uslove investiranja, odnosno za svoje građane najgore moguće uslove rada, samo zato da bi došlo do kakvih-takvih investicija iz inostranstva. Pitanje je na svaki način političke prirode i ono dovodi do toga da smo kao društvo – država spremni na svaki mogući kompromis, odnosno na to da onog koji hoće da investira u srpsku privredu ne pitamo ništa,²³⁷ ni da

²³⁴ Maureen Scully and Mary Rowe, „Bystander Training within Organizations“, *Journal of the International Ombudsman Association*, Vol. 2, Number 1, pp. 89-96

²³⁵ To je onaj već pominjani američki „No Fear Act“.

²³⁶ Miroslav Živković, „Nedostaci pravne države i suzbijanje kriminaliteta“, u zborniku radova *Sprečavanje i suzbijanje savremenih oblika kriminaliteta II*, izdanje Kriminalističko-policijske akademije, Beograd, 2007

²³⁷ Ovde se „zavera ćutanja“ pojavljuje kao „nepostavljanje“ suvišnih pitanja. Uostalom dugi niz godina, nama se čini sasvim svesno, kod nas nije ni postavljano pitanje porekla novca,

li je novac koji je donet iz inostranstva prljav ili čist, ni da li se ovde u stvari obavlja pranje novca, ni da li se obavljaju neke druge koruptivne aktivnosti, a ponajmanje to da li su zagwarantovana sindikalna prava zaposlenih, da li je obezbeđena njihova socio-ekonomska sigurnost, ili će oni biti prinuđeni da trpe i ćute²³⁸ o svim mogućim korupcionaškim i kriminalnim aferama koje se dešavaju u njihovoj firmi.

Ta žeđ za investicijama, naročito onim iz inostranstva, predstavlja u stvari izuzetan kriminogeni faktor, koji dovodi do toga da ni zaposleni u stranim i domaćim preduzećima, a ni država koja je strancima i domaćim biznismenima prodala ta preduzeća, ne sme da postavi pitanje da li je sve u redu, da li je sve „čisto“ i legalno? Nije čudno uostalom što u zemljama istočne Evrope, na primer u Rumuniji, postoji sa jedne strane vrlo izražen rast stranih investicija u poslednje vreme, a sa druge strane vrlo visoka stopa korupcije. Čini nam se da te dve pojave, po prirodi stvari, ipak moraju imati nekakvu korelativnu vezu i da sve to jednostavno nije slučajno. Poslodavac – investitor iz Nemačke ili Francuske zna da su se radnici u tim zemljama izborili za znatno viši nivo svojih sindikalnih, radnih, društvenih i ekonomskih prava, nego radnici u Srbiji, te da je zbog toga „zavera ćutanja“ u Francuskoj ili Nemačkoj, znatno manja i labavija nego što će to biti u Srbiji, koja je navikla na razne vrste opresija, frustracija i strahova, koji se danas prvenstveno odnose na strah od gubitka posla.

Uzbunjivači, „duvači u pištaljke“, imaju danas dvostruku kriminalno-preventivnu funkciju. Sa jedne strane, oni upozoravaju druge nadležne organe, policiju, inspekcije, tužilaštva i slično da preduzmu odgovarajuće mere, da sprovedu istragu, uhapsu, saslušaju svedoke, sprovedu odgovarajuće veštačenje. Sa druge strane, zviždači, uzbunjivači svojim „duvanjem u pištaljke“ čine da se odgovorni rukovodioci u jednom preduzeću, ustanovi, društveno-političkoj zajednici ne oseće previše moćno, zaštićeno, nedodirljivo. U pitanju je jednostavna socijalno-psihološka zakonitost – ako znam da mi niko ne može ništa, da mi ni od koga ne pretili opasnost, ni od istrage, ni od optužbe, onda se ja osećam sasvim slobodno da mogu da činim šta, kako i koliko hoću. To je upravo ono što povezuje, što „ojačava“ poziciju prosečnih, treće-svetskih, afričkih diktatora, koji su u isto vreme bili i nedodirljivi, ali i korumpirani.

U vezi i povodom delovanja „uzbunjivača“, „zviždača“, ovde bi trebalo reći još nekoliko reči. Pravnu državu ne čini samo striktna i dosledna podela vlasti, tržišna privreda i slobodna inicijativa, pluralna, višestranačka demokratija, poš-

naročito kada je reč o stranim investicijama pored toga što su, formalno gledano, postojale odredbe o sprečavanju pranja novca.

²³⁸ Ovde je zaista reč o jednoj pravoj „zaveri ćutanja“ – država ćuti, pa i zaposleni moraju da ćute.

tovanje zakona, nezavisnost sudstva, već između ostalog i slobodni i nezavisni mediji.²³⁹ Uloga nezavisnih, slobodnih, nekontrolisanih medija u otkrivanju i rasvetljavanju pojedinih korupcionaških afera i skandala smatra se više nego značajnom i u preventivnom i u represivnom smislu. Međutim, i sami mediji mogu biti manje ili više korumpirani, pa oni dalje samo uvećavaju korupciju.²⁴⁰

Korupcija tada može biti zloupotrebljena, iskorišćena za borbu protiv političkih protivnika, pre svega da bi se pomoću lažnih, veštački isfabrikovanih korupcionaških afera, difamirali pravi „uzbunjivači“ i „zviždači“, pravi borci protiv korupcije, te na taj način neutralisalo njihovo stvarno antikorupcionaško delovanje. Uzbunjivači mogu biti učutkani hapšenjem ili pretnjom silom, a ugledni novinari ili zagovornici ljudskih prava mogu biti lažno optuženi za primanje mita.²⁴¹ Međutim, problem nije samo u tome što se učutkuju „uzbunjivači“, novinari, slobodna, kritička misao, a javnost obeshrabruje, već što se takvom aktivnošću sve relativizuje i na kraju krajeva, sve dovodi u pitanje. Nema artikulisanog glasa kritike, već se čuje nešto što je samo kakofonija, svi pričaju u glas, baš kao u nekoj političkoj TV-emisiji, a to pre ili kasnije dovodi do toga da ljudi prestaju da obraćaju pažnju, bivaju zamoreni svakom pričom o korupciji ili smatraju da ništa od toga što se u javnosti priča nije tačno ili pak smatraju sasvim suprotno da su svi korumpirani, pa i oni koji pričaju o korupciji i „duvaju u pištaljku“.

Za uspešnu i adekvatnu borbu protiv korupcije i jedno i drugo je vrlo štetno, u stvari pogubno. Ali, sa druge strane, to jeste idealno za one koji žele da relativizuju borbu protiv korupcije.

Nije sporno da je za uspešnu borbu protiv korupcije slobodna, autentična, neisfabrikovana javnost od vrlo velikog značaja. Slobodna, demokratska društva, čak i kada posežu za sasvim blagim represivnim merama u suzbijanju korupcije, obično su uspešnija i efikasnija u toj brobi protiv korupcije od autoritarnih sistema u kojima nema autentičnog slobodnog javnog mnjenja, čak i onda kada ti režimi posežu za izuzetno represivnim merama, drakonskim kaznama. O tome ćemo još govoriti na primeru Švedske i Kine.

Jasno je da svaka korupcionaška afera o kojoj se u javnosti veoma mnogo priča, a koja se na kraju ne završi adekvatnim pravnim epilogom, samo doprinosi daljem rastu korupcije ili bar rastu percepcije korupcije.

²³⁹ Vladimir Kambovski, „Pristup problemu uspostavljanja pravne države“ u zborniku radova *Pravna država*, Beograd 1991. str. 44.

²⁴⁰ Stanko Pihler, „Sloboda medija kao faktor borbe protiv korupcije“ u zborniku radova *Privredni kriminal i korupcija*, Beograd 2001. str. 198.

²⁴¹ *Korupcija i ljudska prava: uspostavljanje veze*, (prevod sa engleskog), Beograd 2010, str. 63.

Reč je o medijsko-političkom optuživanju ali i o ćutanju tužilaštva. U poslednje vreme je kod nas izuzetno raširena praksa međusobnog optuživanja političara putem medija za različite, obično najteže oblike privrednog kriminala ili kriminala u vezi sa korupcijom. Pred kamerama i novinarima, maše se kojekakvim papirima i drugim dokazima koji treba da potvrde da je neko (obično naravno onaj iz protivničke partije) kriminalac koji je ukrao pare, zloupotrebio službeni položaj, primio mito ili učinio neko drugo slično delo. Tako se i sami mediji mogu naći u funkciji neke vrtse korupcije.

Ko se još danas seća svih mogućih afera u kojima su učestvovali, odnosno bile pominjane značajne ličnosti iz javnog i političkog života – ministar Davinić, (afera „Satelit“) ministar Labus (afera „Knjaz Miloš“), ministarka Rašeta (afera „VIP-salon“), ili afera „Nacionalna štedionica“, afera „Sartid“ ili „šećerna afera“?²⁴² To što nijedan od aktera svih tih afera nije bio osuđen, a većina čak ni optužena od strane javnog tužioca, dovela je do toga da je najveći broj građana izgubio svako poverenje i u pravosuđe i u medije, a što je posebno važno, izvukao zaključak i pouku da je bolje, isplativije, ćutati, „gledati svoja posla“ i ne „duvati u pištaljku“, jer je to, u najboljem smislu iluzorno, a ponekad može biti i opasno. Da li treba posebno isticati koliko je sve ovo negativno na planu kriminalno-političke borbe protiv korupcije? Da li treba podsećati na aferu, odnosno uzajamno optuživanje iz novembra 2007. godine dvojice, bez svake sumnje vrlo značajnih ljudi – Miroslava Miškovića i Čedomira Jovanovića? Mišković je Jovanovića optuživao za teško krivično delo otmice, a Jovanović Miškovića za teške malverzacije i korupciju.²⁴³ Šta se za tri godine od svega toga dogodilo, a sve je to bila udarna tema za naslovne strane? Da li je neko od te dvojice aktera bio pozvan na nekakav informativni razgovor? Ništa se nije dogodilo i niko nije bio pozvan čak ni na informativni razgovor, pa je naravno to jedna izuzetno negativna poruka za obične građane, za one od kojih se očekuje da budu i lojalni, i moralni, i hrabri da prijave svaku situaciju koja im je sumnjiva na korupciju.

²⁴² O tim aferama u publikaciji *Korupcija, vlast, država*, priredili Verica Barać i Ivan Zlatić, Beograd 2005. str. 47–54

²⁴³ www.blic.rs/Vesti/Tema-Dana/20469/Miskovic-je-u-panici-zbog-rasprave-o-monopolu-Delte

II. ODUZIMANJE IMOVINSKE KORISTI STEČENE KRIVIČNIM DELOM

Za i protiv uvođenja instituta oduzimanja imovinske koristi stečene krivičnim delom

Tema oduzimanja imovinske koristi stečene krivičnim delom danas je veoma popularna i aktuelna ne samo u raspravama doktrinarne prirode. Oduzimanje imovinske koristi stečene krivičnim delom postalo je deo pozitivnog prava i kod nas i u mnogim drugim zemljama, ali i u mnogim međunarodno-pravnim dokumentima, konvencijama, rezolucijama, preporukama.

Najčešće se, kada je o ovome reč, potežu tri argumenta, dva u korist uvođenja oduzimanja imovinske koristi i jedan koji bi se mogao okarakterisati kao argument protiv tog novog starog instituta, instituta konfiskacije imovine. Između ostalog, smatra se da je oduzimanje imovinske koristi mera moralne prirode. Argument se sastoji u tome da nije moralno da neko uživa u imovini, koristi, koja je stečena na kriminalan način.²⁴⁴ U vezi sa tim treba navesti i podatke koji se navode u izvorima MMF-a, suma „opranog“ novca na godišnjem nivou u svetu iznosi između dva i pet odsto ukupnog bruto dohotka u svetu ili 600 milijardi dolara.²⁴⁵

Međutim, taj podatak relativizuje moralni argument u korist oduzimanja imovinske koristi stečene krivičnim delom. Jer, stotine milijardi dolara ili evra nisu ni u kom slučaju za potcenjivanje, tj. bacanje, pogotovu u uslovima ekonomske krize i kada je reč o zemljama koje su žedne stranih investicija. Jednostavno rečeno, ko je taj koji, na primer u Srbiji, u uslovima „žedi za

²⁴⁴ Neki autori, kada je reč o oduzimanju imovine stečene krivičnim delom, u prvi plan ističu četiri argumenta u korist oduzimanja imovine: (1) oduzimanje... ima preventivnu funkciju, jer je materijalna korist glavni motiv za vršenje krivičnih dela; (2) sprečava se infiltriranje nezakonitih prihoda i korupcije u legalne tokove; (3) oduzimanje... pomaže da se dođe do nosilaca kriminalne delatnosti; (4) oduzimanje podržava vladavinu prava u smislu da niko ne može zadržati korist pribavljenu krivičnim delom. (Aleksandar Faladžić, „Oduzimanje prihoda stečenih kriminalnom djelatnošću kao sredstvo u borbi protiv organizovanog kriminala“; dostupno na internet adresi www.tuzilastvobih.gov.ba/files/doc/Oduzimanje_prihoda_Aleksandar_Faladzic.pdf)

²⁴⁵ Goran Bošković, Saša Mijalković, „Međunarodna saradnja u oduzimanju prihoda stečenih krivičnim delom“, *Strani pravni život*, br. 1/2009, str. 191–210.

stranim investicijama“²⁴⁶ može da bude baš toliki „puritanac“ i da ne prihvati neku investiciju zato što je posredi „prljav novac“.²⁴⁷ To, opet, može biti i dodatan, makar samo podsvesni argument (mada ne baš mnogo moralan) u korist oduzimanja imovinske koristi, kao u stvari jedan politički izgovor koji država, odnosno oni koji se trenutno nalaze na vlasti, koriste da bi svoje političke protivnike i tržišne konkurente diskreditovali, a pre svega u ekonomskom smislu praktično uništili, i sebe oslobodili konkurencije.

Prema tome, ovaj argument o moralnoj (ne)opravdanosti oduzimanja imovinske koristi stečene krivičnim delom može ipak biti u određenom smislu dubiozan. No, zamislimo sledeću situaciju: otac mafijaš bavi se reketom (iznudom), trgovinom drogom, trgovinom ljudima, trgovinom oružjem i na taj način stekne ogromna novčana, i ne samo novčana sredstva – vile, jahte, skupocene automobile. Otac, mafijaš, na kraju bude uhapšen i osuđen na dugogodišnju robiju, ali imovina ostane da u njoj uživaju njegovi sinovi, naslednici uopšte, koji onda sa tim novcem završe najuglednije svetske škole i pre ili kasnije steknu ugled lokalne „aristokratije“.²⁴⁸ Da li se to uopšte na bilo koji način, a pre svega u moralnom smislu može opravdavati? Odgovor je naravno ne, ne može se u moralnom smislu opravdati da neko uživa u plodovima mafijaške (kriminalne) delatnosti, pa bez obzira što se dotični lično (sin na primer) nije bavio mafijaškim poslovima.

Drugi argument u korist uvođenja instituta oduzimanja imovinske koristi stečene krivičnim delom, jeste uglavnom argument preventivne, odnosno kriminalno-političke prirode. Mnogi smatraju da će suočeni sa oduzimanjem imovinske koristi, pripadnici, pre svega, organizovanog kriminala izgubiti interes za bavljenje svojom kriminalnom delatnošću. Ovaj argument deluje ipak krajnje neubedljivo. Sva, i empirijska i teorijska istraživanja i promišljanja, kojih je u istoriji i te kako bivalo, još od Bekarije²⁴⁹ naovamo, pokazuju

²⁴⁶ Miroslav Živković, „Nedostaci pravne države i suzbijanje kriminaliteta“, u zborniku radova *Sprečavanje i suzbijanje savremenih oblika kriminaliteta II*, izdanje Kriminalističko-policijske akademije, Beograd 2007.

²⁴⁷ Ovde bismo mogli da imamo u vidu slučaj Kolumbije i Pabla Eskobara. Dotični, famozni mafijaški bos, bio je izuzetno popularan u Kolumbiji, što uopšte ne treba da čudi ako se ima u vidu da je njegov „biznis“ donosio između dve i tri milijarde dolara čistog prihoda, koji je ulazio u legalne tokove za izgradnju infrastrukture. Jednostavno rečeno, od tih para koristi nisu imali samo predstavnici organizovanog kriminala, već čitavo kolumbijsko društvo, a naročito najsiromašniji slojevi nezaposlenih radnika i seljaka u Kolumbiji. (Ljubomir Paligorić, *Istorija Latinske Amerike*, Beograd 2003. str. 296–309.)

²⁴⁸ Kontraargument bi ovde bio u sledećem: „Pa zar to već nije jedna realnost, karakteristična i za mnoga istorijska događanja i kod nas i u svetu uopšte?“ Zar to nije ono što marksisti nazivaju „prvobitna akumulacija kapitala“?

²⁴⁹ Čezare Bekarija, *O zločinima i kaznama*, (prevod sa italijanskog) Split, 1984.

da učinioi krivičnih dela, a pogotovu onih najtežih, uopšte ne razmišljaju tako što kalkulišu sa tim kakva će im sankcija biti izrečena. Jednostavno, ljudi, ako uopšte kalkulišu sa pozitivnim i negativnim posledicama svoje kriminalne aktivnosti, kalkulišu sa tim da uopšte neće biti otkriveni, ni suđeni, ni osuđeni.²⁵⁰ Ponajmanje kalkulišu sa tim da će biti osuđeni na recimo dugotrajnu kaznu zatvora, ali će zato njihovi naslednici uživati u nelegalnom bogatstvu koje su oni stekli. Takav način razmišljanja i kalkulisanja jednostavno nije ni realan, ni logičan.²⁵¹

Osim toga, ovde treba pomenuti i jednu zanimljivu emisiju iz tzv. istraživačkog novinarstva. Marta 2009.godine, na BBC-ju, novinarka Samanta Poling je razgovarala i tajno snimala nekolicinu vodećih mafijaških bosova u Velikoj Britaniji, koji su objašnjavali kako i na koje sve načine izigravaju zakonske propise o oduzimanju imovinske koristi, propise koji su u Velikoj Britaniji inače vrlo strogi.²⁵² Ono što povodom svega možemo da zaključimo jeste i sledeće: ako neki zakoni uspevaju da budu izigrani u Britaniji, kolevci onoga što se naziva „vladavina prava (*Rule of Law*)“, šta tek onda očekivati u nekim drugim zemljama u kojima izigravanje i nepoštovanje prava i zakona ima karakteristike gotovo normalnog i tradicionalnog.

Postoji i treći argument, argument protiv uvođenja instituta oduzimanja imovinske koristi, odnosno argument protiv faktičkog povratka na sistem konfiskacije imovine, koji je u svesti naših ljudi, i pravnika i nepravnik, ostao upamćen iz vremena komunizma i konfiskacije imovine raznim kulacima i narodnim neprijateljima.²⁵³ Taj argument tiče se dakle, toga da je reč o jed-

²⁵⁰ Milan Milutinović, *Kriminalna politika*, Beograd 1984.

²⁵¹ Zagovornici oduzimanja imovinske koristi kažu i sledeće u prilog oduzimanja imovinske koristi: „Ako je motiv kriminalaca kod vršenja nekih krivičnih dela da pribave plen (imovina, novac) onda je sigurno i logično da im se stane na put tako da im se imovina oduzme i da dobiju vremenske kazne“. (O tome u tekstu „Oduzimanje imovinske koristi pribavljene krivičnim delima“, dostupno na internet adresi: www.korupcija.org/sr/blog/bogic/9771.html) Međutim to što se jednom broju ljudi čini kao logično, pa samim tim i kriminalno-politički efektivnim i efikasnim, u stvari je nešto što se može okvalifikovati kao moralno, kao pravedno. Oduzimanje imovinske koristi stečene krivičnim delom, jeste nešto što je sa moralne tačke gledišta ispravno, ali treba biti realan – to neće sprečiti one koji vrše krivična dela da i dalje vrše krivična dela, one koji krađu, da i dalje krađu. Verovati da će ljudi prestati da krađu zato što im se više neće „isplatiti“ da krađu, jer će im to što ukrađu biti oduzeto, ipak je besmisleno. To bi bilo kao da verujemo da smo samo sa jednom društveno-pravnom merom, zakonom, pronašli lek za sve, za svaku kriminalnu aktivnost, za ljudsko zlo, u principu.

²⁵² Samantha Poling u tekstu pod naslovom „Going undercover to investigate ‘Mr. Big’“ – dostupno na internet adresi http://news.bbc.co.uk/panorama/hi/front_page/newsid_7939000/7939679.stm.

²⁵³ Neko ko je dovoljno ciničan, mogao bi ovde da konstatuje i sledeće: ono što je nekad bilo tretirano kao „kulaci i narodni neprijatelji“, danas se odnosi, možda prvenstveno na tero-

noj čisto komunističkoj meri karakterističnoj za vremena komunističke diktature. Tada su u značajnoj meri opšti principi tržišnog liberalizma i onoga što se smatralo svetinjom privatne svojine, bivali u značajnoj meri ugrožavani i poništavani. Problem kod konfiskacije, kao što ćemo videti, postoji i naročito je karakterističan kod obrtanja tereta dokazivanja – osumnjičeni treba da dokazuje da nije kriv, odnosno da dokazuje da je imovina koju poseduje stečena na legalan način. Moglo bi se reći da, pre svega po tome, ali i po nekim drugim stvarima, postupak oduzimanja imovinske koristi stečene krivičnim delom liči na jednu političku akciju karakterističnu za vremena 70-tih godina u SFRJ – „ispitivanje porekla imovine“, odnosno akciju „imaš kuću, vrati stan.“ Zaista, teško bi se moglo negirati da u novom, danas aktuelnom institutu „oduzimanja imovinske koristi...“ nema elemenata nekih klasičnih komunističkih instituta, od konfiskacije imovine do ispitivanja porekla imovine. Ali i mnogi drugi instituti današnjeg krivičnog prava, odnosno novih tendencija u krivičnom pravu, od krivične odgovornosti pravnih lica, do odgovornosti za tzv. *conspiracy*, odnosno zajednički zločinački poduhvat (*Joint Criminal Enterprise*),²⁵⁴ imaju u svojoj biti dosta toga što može podsećati na neke klasične komunističke pravne institute. O antidiskriminacionom zakonodavstvu, tj. pozitivnoj diskriminaciji, sistemu kvota, govoru mržnje, političkoj korektnosti i sličnim stvarima da i ne govorimo.

Jedan sicilijanski komunistički poslanik i istorijat ponovnog uvođenja oduzimanja imovinske koristi stečene krivičnim delom

Rekli smo da po mnogo čemu institut oduzimanja imovinske koristi podseća na komunistička vremena konfiskacije imovine narodnim neprijateljima. To zaista ne mora biti baš toliko preterana tvrdnja. Uostalom, ideja za uvođenje ovog instituta „oduzimanja imovinske koristi...“ na neki način zaista i jeste potekla od jednog komuniste, poslanika Komunističke partije Italije sa Sicilije Pio La Torea. Zadržimo u tom smislu našu pažnju na tragičnoj sudbini seljačko-radničkog lidera kojeg je mafija ubila i nakon čijeg ubistva je italijanska država na Siciliju poslala generala Dala Kijezu, kada je došlo do dodatne

riste, a isto tako i na pripadnike organizovanog kriminaliteta. Dakle, kulaci bi danas mogli biti mafijaši, a narodni neprijatelji, teroristi. Toliko je mnogo povike, pa i panike, da ne kažemo historije, kada je reč o organizovanom kriminalitetu i terorizmu danas.

²⁵⁴ O svim ovim, kao i nekim drugim „novitetima“ u savremenom krivičnom pravu videti kod Ivane Simović-Hiber, *Sistem rasprava o ideji vladavine prava, osnovama krivičnog prava, pojmu zločinačke grupe i internacionalizaciji krivičnog prava*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd 2007.

eskalacije u tradicionalnom „ratu“ između sicilijanske mafije i italijanske države.

Još 1962. godine Pio La Tore je bio izabran za člana Antimafijaške komisije. Prvi put 1972, a zatim još jedanput bio je biran za člana italijanskog Parlamenta u Rimu. Godine 1976. je sa još jednim jednim sudijom završio izveštaj o vezama između političara, prvenstveno onih iz redova demohrišana, sa mafijašima, što je kasnije poslužilo italijanskim pravosudnim organima u čuvenom *Maxi-trialu*, kojom prilikom je bio osuđen i Betino Kraksi, čovek koji je u nekoliko navrata bio čak i premijer Italije.²⁵⁵ Na sopstveni zahtev, La Tore se vraća na Siciliju 1981. godine, gde nastavlja svoje političko, antimafijaško delovanje, koje se sastojalo i u podnošenju zakonodavne inicijative da se i samo članstvo u mafijaškoj organizaciji inkriminiše kao krivično delo, kao i u tome da sud može izreći meru konfiskacije imovine. To je, međutim, iritiralo sicilijansku mafiju, pa tako 30. aprila 1982, u centru Palerma, automobil u kojem je bio Pio La Tore biva izrešetan. Na Siciliju biva upućen i general Dala Kijeza, ali i on, već 3. septembra 1982. godine biva ubijen od strane mafije. Dan nakon toga, Parlament usvaja pomenutu zakonodavnu inicijativu i u Krivični zakonik Italije ulazi i član 416-bis, koji u stavu 1. kaže da je i samo članstvo u mafijaškoj organizaciji krivično delo, a u stavu 2. da sud može zamrznuti i konfiskovati imovinu člana mafijaške organizacije, kao i njegovih rođaka, prijatelja, saradnika. Zanimljivo je da ova odredba da i samo članstvo u mafijaškoj organizaciji jeste krivično delo, vuče svoje korene iz fašističkih, antimafijaških zakona iz 1930.²⁵⁶ Epilog slučaja Pija La Toreja sastoji se u sledećem: nakon 9devet godina, sud u Palermu je 1991. započeo suđenje optuženima za ubistvo ovog komunističkog poslanika. Neki od optuženih su u međuvremenu umrli, neki dobili status svedoka-saradnika, Salvatore Toto Rina u međuvremenu biva uhapšen kao glavni mafijaški bos na Siciliji. Konačno, ali tek januara 2007. godine, petorici mafijaša je izrečena pravnosnažna osuđujuća presuda, kojom Rina i ostali bivaju osuđeni na dugogodišnje kazne zatvora, odnosno doživotni zatvor. Jedan lokalni civilni aerodrom na Siciliji dobija ime po Piju La Toreu, a njegova ideja o konfiskaciji imovine, postaje sastavni deo ne samo italijanskog zakona, već i mnogih drugih zakona, pa i nekih međunarodnih konvencija i rezolucija.²⁵⁷

²⁵⁵ O tome, na primer, videti u članku Jovana Čirića „Problemi političke korupcije“, *Sociološki pregled*, br. 4/2008.

²⁵⁶ Ovo je možda na svoj način potvrda da demokratija često jeste nemoćna u sudaru, sukobu sa nedemokratskim sistemima, kakvi jesu i sistemi organizovanog kriminala.

²⁵⁷ O Piju La Toreu videti na sajtu: http://en.wikipedia.org/wiki/Pio_La_Torre

Međunarodni pravni akti i uporednopravna rešenja

Na početku bi možda najpre trebalo ukazati na aktivnosti međunarodne organizacije FATF. U pitanju je Financial Action Task Force – neka vrsta međunarodne tajne finansijske policije koja je osnovana još 1989, na samitu država G7. Osnivanje ove međunarodne organizacije u dobroj meri se bazira na odredbama Konvencije UN protiv nezakonite trgovine narkoticima i psihotropnim supstancama, koja je potpisana 1989. u Beču.²⁵⁸ Sekretarijat FATF-a nalazi se u Parizu u sedištu organizacije OECD. FATF ima sledeće ciljeve, zadatke:

- da sprovodi implementaciju međunarodnih konvencija;
- da vrši kriminalizaciju pranja novca i prisiljava vlade zemalja da zaplenjuju sredstva dobijena pranjem novca;
- da se sprovodi implementacija prakse da se snimaju i posebno nadgledaju sve sumnjive novčane transakcije;
- da se radi na uspostavljanju tajne finansijske policije zadužene da prikuplja i distribuira podatke o sumnjivim transakcijama;
- da se ostvaruje međunarodna saradnja u istragama i procesuiranju pranja novca.

FATF u tom smislu u određenim vremenskim razmacima objavljuje tzv. crnu listu banaka i zemalja u kojima se najčešće sprovodi pranje novca.²⁵⁹

Pogledajmo takođe i nekoliko odredaba jedne od prvih međunarodnih konvencija koje govore o oduzimanju imovine stečene krivičnim delom. Reč je o konvenciji koju je 8. novembra 1990. u Strazburu usvojio Savet Evrope – Konvencija o pranju novca, pronalaženju, zamrzavanju i konfiskaciji sredstava proisteklih iz krivičnog dela. (*Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime*).

U članu 2. te konvencije (stav 1) kaže se da će svaka zemlja-potpisnica usvojiti zakonske mere koje su neophodne za sprovođenje konfiskacije imovine stečene krivičnim delom. U stavu 2. istog člana, državama-potpisnicama se daje mogućnost da stave rezervu koja se sastoji u tome da će se mere konfiskacije odnositi samo na krivična dela koja su izričito navedena u ovoj konvenciji.

Članom 11. ove konvencije regulisane su obaveze država-potpisnica na preduzimanju privremenih mera. Reč je u stvari o tome da u slučaju da u jed-

²⁵⁸ O tome u knjizi grupe autora *Borba protiv organizovanog kriminala u Srbiji*, izdanje Instituta za uporedno pravo; UNICRI-ja i Pravnog fakulteta u Firenci, Beograd 2008. str. 294.

²⁵⁹ O ovoj organizaciji, kao i o izveštajima te organizacije, može se pročitati na internet adresi: www.fatf-gafi.org/pages/0,2987,en_32250379_32235720_1_1_1_1_1,00.html

noj državi bude pokrenut krivični postupak, odnosno postupak oduzimanja imovine proistekle iz krivičnog dela, da će druga država, država-potpisnica ove konvencije, preduzeti odgovarajuće mere na (privremenoj) zapleni, odnosno zamrzavanju dotične imovine, kako bi se sprečilo da ta imovina bude oštećena ili otuđena.

Član 13. pomenute konvencije dalje i detaljnije razrađuje obaveze država-potpisnica na preduzimanju mera zaplene, zamrzavanja, tj. konfiskacije imovine koja se zatekne na njenoj teritoriji, a koja je proistekla iz krivičnog dela. Suština se sastoji u tome da je za preduzimanje konfiskacije dovoljno da je nadležni organ, odnosno sud države molioca, izdao naredbu za konfiskaciju. Drugim rečima, sud u zamoljenoj državi uopšte ne ulazi u meritum stvari, tj. ne razmatra da li treba ili ne treba sprovesti konfiskaciju, on priznaje odluku koju donese sud druge zemlje, zemlje molioca, on ne ulazi u to da li je ta odluka legalna i legitimna, već je primenjuje po automatizmu, ali poštujući svoje pravne norme, tj. norme u zemlji u kojoj se sprovodi konfiskacija. Praktično to izgleda ovako: jedna osoba X bude uhapšena i protiv nje bude pokrenut krivični postupak u zemlji A. Taj postupak obuhvata i konfiskaciju imovine dotične osobe X, a jedan deo (manji ili veći deo) imovine nalazi se i u zemlji B. Sud zemlje A donese odluku o konfiskaciji i imovine iz zemlje A i one iz zemlje B. Sud zemlje A prosleđuje nadležnom sudu zemlje B tu odluku i onda sud zemlje B sprovodi konfiskaciju, odnosno zamrzavanje imovine, ali po normama i pravilima zemlje B. Jasno je da su razlozi hitnosti, kao i razlozi potrebe da se dođe do harmonizacije i ujednačavanja u ovoj oblasti pranja novca i uopšte borbe protiv transnacionalnog organizovanog kriminala od presudnog značaja za donošenje jedne ovakve konvencije, odnosno za uvođenje ovakvih rešenja, kojima bi se sprečilo da putem odugovlačenja i „igranja na kartu“ zakonskih razlika između pojedinih evropskih zemalja, pripadnici organizovanog kriminala izigravaju pravo i međunarodnopravne akte.

Novembra 1997. godine organizacija CDPC (*European Committee on Crime Prevention*), organizacija koja je osnovana pri Savetu Evrope još 1958. godine, izradila je 20 rukovodnih principa koji treba da državama članicama Saveta Evrope posluže kao putokaz u borbi protiv korupcije. Jedan od tih prvih i najvažnijih rukovodnih principa kaže, između ostalog i sledeće: „države-članice treba da izrade odgovarajuće mere za zamrzavanje i oduzimanje sredstava dobijenih izvršenim krivičnim delom“.²⁶⁰

U tom smislu je takođe značajna još jedna konvencija Saveta Evrope. Reč je o Krivičnoj konvenciji o korupciji iz 1999. godine, gde se u članu 19. upravo govori o potrebi da države-članice usvoje odgovarajuće zakonske i dru-

²⁶⁰ Jovan Ćirić, „GRECO u borbi protiv korupcije“, *Strani pravni život*, br. 1–3/2006.

ge mere kojima bi se sprovedila konfiskacija imovine proistekle iz krivičnih dela.²⁶¹ Stav 3. ovog člana kaže i sledeće: „Svaka država će usvojiti takve zakonske i druge mere koje su neophodne da se sprovede konfiskacija, ili na drugi način oduzimanje sredstava ili prihoda, ili imovine proistekle vršenjem krivičnih dela.“²⁶²

Pažnju svakako zalužuju i preporuke i mišljenje organizacije GRECO o stanju u Srbiji. (*Group of States against Corruption* – organizacija koja deluje u okviru Saveta Evrope) Ova organizacija je tokom 2006. godine sprovedla tzv. prvu rundu evaluacije stanja stvari u Srbiji po pitanju borbe protiv korupcije. U pitanju je ocena da li je i u kojoj meri zakonodavstvo Republike Srbije sposobno da odgovori izazovima i potrebama borbe protiv korupcije. Tom prilikom, GRECO je izneo čak 25 konkretnih predloga, koji su se, između ostalog, sastojali i u sledećem: poboljšati i pronaći drugačije transparentnije načine izbora i imenovanja sudija i tužilaca; – poboljšati položaj zamenika javnih tužilaca i uvesti stalnost njihovog položaja; – produžiti rok na koji su tužiocima u specijalnom tužilaštvu sada (tada bili) imenovani; – ubrzati imenovanje ombudsmana itd. Odmah pri vrhu među tim preporukama jesu i sledeće dve preporuke koje se tiču konfiskacije imovine, tj. oduzimanja imovine stečene krivičnim delom. Reč je o sledećim merama, formulacijama datim u izveštaju radne grupe GRECO-a: – izgraditi sistem zakonskih mogućnosti u vezi sa privremenim zamrzavanjem sredstava kod sumnjivih transakcija, koji bi se proširio na sva koruptivna dela; – proširiti upotrebu mera oduzimanja i zaplene u slučajevima korupcije i drugih ilegalnih transakcija trećim stranama.²⁶³

Ipak čini se da je za našu priču o oduzimanju imovine od posebnog značaja tzv. Palermo konvencija, odnosno Konvencija UN o borbi protiv transnacionalnog organizovanog kriminala. Konvencija je doneta nakon međunarodne konferencije održane u Palermu od 12. do 15. decembra 2000. godine, a koju je Generalna skupština UN potvrdila Rezolucijom donetom 8. januara 2001.²⁶⁴ Evo, kako glase najvažnije odredbe ove konvencije koje se tiču konfiskacije, a sadržane su u (prvih) osam stavova člana 12. (u prevodu autora sa engleskog jezika):

²⁶¹ O tome i u knjizi grupe autora, *Borba protiv organizovanog kriminala u Srbiji*, izdaje Instituta za uporedno pravo; UNICRI-ja i Pravnog fakulteta u Firenci, Beograd 2008. str. 223.

²⁶² Criminal Law Convention on Corruption, Strasbourg, 27. I 1999. <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html.173.htm>

²⁶³ Jovan Ćirić, „GRECO u borbi protiv korupcije“, *Strani pravni život*, br. 1–3/2006.

²⁶⁴ www.unodc.org/pdf/crime/a_res_55/res5525e.pdf

Član 12

- (stav 1) Države-potpisnice će usvojiti odgovarajuće zakonske mere koje su neophodne da se obezbedi konfiskacija:
- (a) prihoda od krivičnih dela predviđenih ovom konvencijom;
 - (b) imovine, opreme i drugih predmeta, upotrebljenih direktno ili indirektno u smislu ove konvencije.
- (stav 2) Države će usvojiti neophodne mere za identifikaciju, ulaženje u trag, zamrzavanje ili konfiskaciju svakog predmeta iz stava 1. ovog člana.
- (stav 3) Ako su prihodi od krivičnih dela transformisani ili konvertovani, delom ili u celosti u neku drugu imovinu, na takvu imovinu će se primeniti odredbe ove konvencije. *(Ovde se u engleskom originalu kaže sledeće: „such property shall be liable to the measures referred in this article“. Bukvalan prevod bi ovde glasio: „takva imovina biće odgovorna...“ Iako je takav bukvalan prevod nezgrapnan, ispostavlja se da u jednom određenom smislu, kao što ćemo to kasnije videti, on u dobroj meri pogađa u srž problema kada je reč o konfiskaciji.)*
- (stav 4) Ako je prihod od krivičnih dela pomešan sa drugom, legalnom imovinom, čitava ta imovina biće podložna konfiskaciji, ali samo do visine prihoda ostvarenog krivičnim delom.
- (stav 5) Prihodi i svi drugi profiti i benefiti, ostvareni krivičnim delom, a koji su se pomešali sa zakonitim primanjima, takođe će biti podložni konfiskaciji do određene visine.
- (stav 6) Za potrebe ovog člana, kao i sledećeg člana 13. koji govori o međunarodnoj saradnji, svaka država će odrediti sud, ili neki drugi državni organ koji može narediti dostavljanje bankovnih računa ili konfiskaciju imovine.
- (stav 7) Države-potpisnice mogu uspostaviti mogućnost, odnosno izgraditi sistem, da se od učinioca krivičnog dela zahteva da on dokazuje zakonitost svojih prihoda. *(Ovo je posebno važna, ali u isti mah problematična odredba, o čemu smo već govorili, a takođe ćemo još govoriti)*
- (stav 8) Odredbe ovog člana ne smeju biti upotrebljene protivno pravima trećih lica koja postupaju *bona fidae*.

U članovima 13. i 14. takođe se govori o konfiskaciji, tj. o pojedinim aspektima, kao što je međunarodna saradnja u ovoj oblasti, ali čini nam se da s pravom možemo konstatovati da je okvirna skica za izgradnju sistema oduzimanja imovinske koristi sadržana u ovih osam stavova člana 12 Palermo kon-

vencije. Kao što ćemo kasnije još videti, naš srpski zakonodavac je upravo imao u vidu sve ovo kada je donosio Zakon o oduzimanju imovinske koristi.

Ovde takođe treba pomenuti i Okvirnu odluku Saveta EU iz 2003. o izvršenju naloga za zamrzavanje imovine ili dokaza. Ono što je tu bitno jeste to da se međunarodna saradnja u oblasti oduzimanja imovinske koristi krajnje pojednostavi. Tako na primer, sudski organ jedne države, šalje sudskom organu druge države direktno nalog za zamrzavanje imovine i onda sudski organ te druge države postupa po tom nalogu, direktno i bez odlaganja.²⁶⁵

Kada je reč o zakonskim rešenjima u pojedinim državama sveta, treba reći da se zakonska rešenja u različitim zemljama sveta mogu podeliti u tri grupe. U prvoj grupi zemalja su one zemlje gde se imovina može oduzeti samo ako pojedinac bude osuđen za neko krivično delo. U drugoj su grupi (a to su pre svega SAD) zemlje gde se imovina oduzima bez obzira na postojanje krivičnog dela i dokazanu krivicu. Tu je dovoljno samo to da postoji verovatnoća da je imovina stečena nelegalno i onda se imovina oduzima u građanskom postupku, a onaj kome se imovina oduzima treba da dokaže da je imovina legalno stečena. I, na kraju, u trećoj grupi su zemlje (Engleska i Kanada) gde se imovina na početku postupka konfiskacije zamrzava ako postoji ipak nešto viši nivo verovatnoće da je imovina stečena kriminalom, ali je za konačno oduzimanje ipak potrebno da se dokaže da je imovina stečena kriminalom. Treba takođe reći da se u pojedinim zemljama, kao što su Australija, Hongkong, Novi Zeland, Irska, Singapur, SAD, Engleska, uspostavlja prebacivanje tereta dokazivanja, odnosno uvodi se pretpostavka o nelegalnom poreklu imovine. Na drugoj strani su zemlje u kojima pretpostavka o nelegalnom poreklu imovine, odnosno o obrtanju tereta dokazivanja postoji samo u slučajevima organizovanog kriminala i trgovine drogama. To je, na primer, slučaj sa Danskom, Grčkom, Holandijom, Norveškom, Austrijom, Švajcarskom, Italijom.²⁶⁶

U Italiji, su se, na primer, najznačajnije promene u ovoj oblasti dogodile nakon ubistva Đovanija Falkonea, 1992. Konfiskacija imovine je obavezna za sva krivična dela organizovanog kriminala, za svu imovinu koja je bilo neposredno, bilo čak samo posredno povezana sa učinjenim krivičnim delima. Dovoljno je samo to da tužilac sudu predoči da postoji nesrazmera između zakonitih aktivnosti, tj. prijavljenih prihoda i stvarne imovine kojom osumnjičeni (optuženi) raspolaže, te da sud donese odluku o konfiskaciji te imovi-

²⁶⁵ Goran Bošković, Saša Mijalković, „Međunarodna saradnja u oduzimanju prihoda stečenih krivičnim delom“, *Strani pravni život*, br. 1/2009, str. 191–210.

²⁶⁶ Goran Bošković, Saša Mijalković, „Međunarodna saradnja u oduzimanju prihoda stečenih krivičnim delom“, *Strani pravni život*, br. 1/2009.

ne u odgovarajućem obimu. Na odbranu pada teret dokazivanja da li je ili nije imovina stečena na zakonit način. Posebno je značajna jedna odluka italijanskog Kasacionog suda iz januara 2004. godine, kojom je utvrđeno da konfiskovana imovina ne mora poticati od jedne pojedinačne kriminalne radnje, zbog koje je osuda izrečena. To praktično znači da se konfiskacija može sprovesti uvek kada se utvrdi da postoji nesrazmera između vrednosti imovine i prijavljenih prihoda, u situaciji kada nema uverljivih dokaza o zakonitom poreklu imovine.²⁶⁷ To praktično znači nekoliko stvari. Najpre to da je uloga organa poreske kontrole od prvorazrednog značaja, odnosno to da poreska evidencija mora biti izuzetno ažurna i efikasna. I drugo, dovoljno je samo to da tužilac sudu dostavi dokaz da postoji nesrazmera između imovine koja je poreski prijavljena i kojom osumnjičeni *de facto* raspolaže, pa da se pokrene postupak konfiskacije imovine. U takvoj situaciji, osumnjičenom, tj. njegovom advokatu, ostaje da pokuša da dokaže da je imovina zakonitog porekla. Praktično, advokat će to činiti tako što će pokušavati da dokaže da je osumnjičeni nasledio dotičnu imovinu, ili mu je ta imovina od strane nekog prijatelja ili rođaka bila poklonjena, ili je eventualno do sredstava došao na lutriji.²⁶⁸ Sve to samo ističe značaj efikasne poreske kontrole, odnosno uvođenja jedinstvene, objedinjene poreske evidencije – kontrole, odnosno značaj kontrole novčanih tokova, gde iznos gotovog novca i plaćanja gotovinom mora biti sveden na najmanju moguću meru, a najveći deo plaćanja mora biti izvršen preko računa, gde se poreska evidencija može sprovesti na odgovarajući način.²⁶⁹

U tom smislu moramo pomenuti i tzv. preventivnu konfiskaciju, koja postoji u Italiji, a koja se smatra danas jednim od najvažnijih sredstava u borbi protiv mafije u mnogim zemljama Evrope, tako da je i Evropski sud za ljud-

²⁶⁷ Grupa autora, *Borba protiv organizovanog kriminala u Srbiji*, op.cit., str. 296–297.

²⁶⁸ U tom smislu zaista nije slučajno to što je broj kockarnica i kladionica u poslednje vreme izuzetno porastao u Srbiji, ali i ne samo u Srbiji. „Posao“ sa kladionicama postao je zaista globalan, internacionalan. U pitanju, sa jedne strane, može biti pranje novca, koje organizuje kladioničar, a, sa druge strane, prilika koja se jednom pojedinačnom igraču pruža da svoje prihode opere, odnosno (računovodstveno) prikaže kao rezultat dobitka na kladionici.

²⁶⁹ U tom smislu, zanimljivo je da se i za vreme Slobodana Miloševića, ali i kasnije, u nekoliko navrata, pokušavalo da se promet nekretnina reguliše tako da plaćanje bude obavljeno ne direktno keš-novcem iz ruke u ruku, već preko bankovnih računa. Pritisak javnosti, i kupaca, i prodavaca, i agencija za promet nekretninama i svih onih koji su, nakon negativnih iskustava sa domaćim bankama uobičajili da svoj novac drže u „slamarici“, bio je takav da i Milošević devedesetih i Dinkić dvehiljaditih godina odustanu od toga da uvedu jaču finansijsko-poresku kontrolu tokova novca, te je tako trgovina nekretninama, kao i zamena maraka za evre, izvršena 2002. godine, bila idealna prilika i za pranje novca i za uklanjanje svih tragova, odnosno za uspostavljanje barijera finansijsko-poreskim kontrolama.

ska prava u Strazburu ovu meru proglasio legalnom i legitimnom, kao i italijanski Ustavni sud, ističući da se ova mera preventivne konfiskacije ne mora odnositi na neku određenu nedozvoljenu delatnost, već na celinu ponašanja, koje predstavlja znak društvene opasnosti.²⁷⁰ Nadležni tužilac u svom podnesku upućenom sudu, samo istakne da vrednost dobara kojima raspolaže osoba A ne odgovara njenim legalnim aktivnostima i prihodima i onda nadležni sud u proceduri, koja je potpuno odvojena od krivičnog postupka, donosi odluku o preventivnoj konfiskaciji ukoliko osoba A ne uspe da dokaže legalno poreklo te svoje imovine.

I portugalsko zakonodavstvo iz 2002. godine postupa na sličan način, tako što se uvodi pretpostavka kriminalnog porekla ukoliko postoji razlika između zakonito prijavljene imovine i imovine kojom osumnjičena osoba faktički raspolaže, s tim što ta pretpostavka nije neoboriva, odnosno osoba u pitanju može dokazivati zakonito poreklo svoje imovine.²⁷¹

I u SAD postoji nešto slično. Kako je dokaz o kriminalnom poreklu imovine teško pribaviti, američka sudska praksa je konstruisala sistem građanskopravne konfiskacije zasnovan na pravilu opravdanog razloga. Postupak je usmeren protiv dobara koja su predmet konfiskacije, a ne protiv određenog lica, odnosno uvodi se pravna fikcija da se dobra (imovina) proglašavaju krivim, iz čega dalje proizlazi da nije čak potreban ni odgovarajući krivični postupak protiv lica A da bi mu se izrekla mera konfiskacije imovine.²⁷² Ovde je dakle reč o onom o čemu smo već govorili i posebno podvukli, u stavu 3. člana 12. Palermo konvencije U *engleskom originalu kaže se sledeće*: „*such property shall be liable to the measures reffered in this article*“. *Bukvalan prevod bi ovde glasio*: „*takva imovina biće odgovorna...*“

Ovakav sistem po kojem nije neophodno krivično gonjenje da bi se sprovela konfiskacija, prihvaćen je i u Kanadi i u Južnoafričkoj Republici, dok se u nemačkom i u francuskom krivičnom zakonodavstvu ipak zahteva da postoji i odgovarajuća krivična procedura, na osnovu koje se može izreći konfiskacija imovine. Što se tiče prava trećih lica na imovini, postoji očigledna razlika između nemačkog i kanadskog modela. U Nemačkoj su prava trećih lica na predmetima zadržana, dok kanadska sudska praksa dozvoljava konfiskaciju i onih predmeta koja pripadaju trećim licima koja su nedužna, ukoliko su ta dobra korišćena od strane učinioca u izvršenju krivičnog dela.²⁷³

²⁷⁰ Žan Pradel, *Komparativno krivično pravo – sankcije*, (prevod sa francuskog Obrad Perić), Beograd 2009, str. 29.

²⁷¹ Žan Pradel, *op. cit.*, str. 28.

²⁷² Žan Pradel, *op. cit.*, str. 28.

²⁷³ Žan Pradel, *op.cit.*, str. 26–27.

U Holandiji je do 1993. godine morala biti dokazivana veza između izvršenog krivičnog dela i stečene koristi, ali tada dolazi do radikalnih promena. Uvodi se mogućnost preventivnog oduzimanja imovine (tužilac ukazuje na značajnu razliku između stvarne i prijavljene imovine), a oduzimanje je tada postalo moguće i za dela za koja neko uopšte nije bio proglašen krivim. Uvedena je mogućnost odvojenog suđenja za postupak konfiskacije, čime je omogućeno vođenje efikasne finansijske istrage. Ova istraga se vodi nezavisno od glavnog krivičnog postupka, ona može da traje i dve godine nakon što bude izrečena osuđujuća krivična presuda.²⁷⁴

Posebno interesantno je belgijsko rešenje. Belgijsko krivično zakonodavstvo je od 1990. do 2004. godine pretrpelo nekoliko izmena, koje se tiču i konfiskacije imovine i krivične odgovornosti pravnih lica i nekih drugih modernih, u savremenom svetu „popularnih“ rešenja donetih sa ciljem da se zaoštri borba protiv korupcije i organizovanog kriminaliteta. Navodimo ovde samo nekoliko, po nama najzanimljivijih novih rešenja. Prema belgijskom ZKP-u, ukoliko je imovina koja je nastala iz kriminalne delatnosti nedostupna, tužilac može zahtevati, a istražni sudija odobriti konfiskaciju i svake druge imovine, pa tako i imovine koja je zakonito stečena, tj., na primer, nasledena. Tužilac takođe sudu ukazuje na razliku između stvarne imovine kojom raspolaže optuženi i njegovih legalno prijavljenih prihoda u poslednjih pet godina pre nego što je jedno delo učinjeno. Okrivljeni, tj. njegova odbrana treba da dokažu da ta razlika nije proistekla iz njegove kriminalne delatnosti, već da je legalnog porekla. Konfiskacija nije ni preventivna, ni obavezna, već se ona primenjuje onda kada okrivljeni ne uspe da dokaže zakonito poreklo svoje imovine. Takođe treba istaći i to da je u Belgiji 2003. formirana Centralna kancelarija za zaplenu i konfiskaciju, koja funkcioniše pri kancelariji javnog tužioca, a njena najvažnija delatnost je u tome da se stara o zaplenjenoj imovini i da upravlja njom, ali isto tako u pitanju su i neke druge delatnosti, na primer, vođenje statističkih podataka, omogućavanje međunarodne pravne pomoći, sprovođenje edukacije itd.²⁷⁵

Austrijski zakonodavac postupa na sledeći način: ako je izvesno lice u jedinom određenom periodu ponovilo krivična dela iz kojih se može ostvariti odgovarajuća korist, onda će se oduzeti sva imovina koju je to lice ostvarilo u tom periodu, jer se smatra da je ta imovina nastala, proizišla iz vršenja tih krivičnih dela. Pretpostavka je oboriva, tj. dotično lice može dokazivati suprotno, odnosno dokazivati da je konkretna imovina legalno stečena.²⁷⁶

²⁷⁴ Grupa autora, *Borba protiv organizovanog kriminala u Srbiji*, op. cit., str. 299.

²⁷⁵ *Ibidem*, str. 298.

²⁷⁶ Žan Pradel, op.cit ., str. 28.

Pogledajmo takođe i kako je ova oblast regulisana u zakonodavstvima zemalja iz regiona – republika bivše SFRJ.

Član 96. KZ Slovenije, u tom smislu govori sledeće:²⁷⁷

- (1) Od učinioca ili drugog lica na koja je prenesena, oduzeće se novac, dragocenosti i svaka druga imovinska korist koja je stečena krivičnim delom, ili u vezi sa njim, a ako to nije moguće, oduzeće se imovina koja odgovara imovinskoj koristi.
- (2) Ako učiniocu, ili onome ko je primio korist, tu korist nije moguće oduzeti, odnosno imovinu visine do iznosa protivpravne imovinske koristi, naložiće mu se da u ratama u sledeće dve godine otplati iznos koji odgovara toj imovinskoj koristi.
- (3) Imovinska korist će se oduzeti i onima na koje je preneti bez naknade ili uz naknadu koja ne odgovara stvarnoj vrednosti, ako su znali, ili su mogli znati da je pribavljena krivičnim delom ili u vezi sa njim.
- (4) Ako je imovinska korist prenesena na bliže srodnike učinioca krivičnog dela, ona će im biti oduzeta, osim ako dokažu da su za nju platili stvarnu vrednost.

Pažnju zaslužuje i rešenje koje postoji u Republici Hrvatskoj. U slučaju kada se ne može utvrditi zakonito poreklo nečije imovine, dovoljno je postojanje osnovane sumnje da imovinska korist potiče od izvršenja krivičnog dela. Imovinska korist će se oduzeti ne samo od izvršioca krivičnog dela, nego i od svakog trećeg lica na koje je imovinska korist prenesena, a to treće lice nije postupalo u „dobroj veri“, što je termin – pojam karakterističan za građansko pravo.²⁷⁸

U svakom slučaju, danas se smatra sasvim normalnim i uobičajenim da se učiniocima krivičnih dela, naročito ako dolaze iz redova tzv. organizovanog kriminala izrekne i jedna posebna sankcija konfiskacija imovine – oduzimanje imovinske koristi stečene krivičnim delom. To je postala gotovo uobičajena mera, sankcija u savremenim krivičnopravnim sistemima, te je i srpski zakonodavac, imajući sve to u vidu i doneo odgovarajući zakon, koji svakako zaslužuje da ovde bude posebno i detaljno analiziran.

²⁷⁷ Kaznenski zakonik, Uradni list RS, br. 95/2004.

²⁷⁸ Grupa autora, *Borba protiv organizovanog kriminala u Srbiji*, op. cit., str. 226–227.

Srpski Zakon o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela

U proleće 2009. godine srpski parlament je usvojio Zakon o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela. Da bismo rekli nešto više o ovom zakonu, zamislimo jedan slučaj osobe X i onda ćemo prikazivanjem nekih od najznačajnijih procesnih i ne samo procesnih aspekata tog zamišljenog slučaja dati skraćeni komentar ovog zakona i pojedinih njegovih odredaba.²⁷⁹

Osoba X, na primer, bude optužena za krivično delo neovlašćene proizvodnje, držanja i stavljanja u promet opojnih droga (član 2 Zakona o oduzimanju)²⁸⁰. Kada postoje osnovi sumnje (dakle blaži, niži nivo sumnje od osnovane sumnje – član 15 Zakona o oduzimanju) da osoba X poseduje imovinu proisteklu iz krivičnog dela, nadležni javni tužilac izdaje naredbu (član 17 Zakona o oduzimanju) organizacionoj jedinici Ministarstva unutrašnjih poslova nadležnoj za finansijsku istragu (članovi 5, 6 i 7 Zakona o oduzimanju) da sprovede odgovarajuće istražne radnje. U tom smislu, tužilac može narediti bankarskoj, ili drugoj finansijskoj organizaciji, da organizacionoj jedinici stave na raspolaganje podatke o stanju poslovnih i ličnih računa i sefova (član 20. Zakona o oduzimanju). Međutim, pošto postoji opasnost da dok traje istraga, osoba X na bilo koji način otuđi svoju imovinu i oteža primenu ovog zakona, javni tužilac donosi najpre naredbu o zabrani raspolaganja i o privremenom oduzimanju pokretne imovine, naredbu koju izvršava organizaciona jedinica (član 22 Zakona o oduzimanju). Nadležni javni tužilac, međutim, istovremeno podnosi zahtev sudu za privremeno oduzimanje imovine (član 21. Zakona o oduzimanju). Nadležni sud u roku od pet dana od podnetog zahteva za privremeno oduzimanje, zakazuje ročište na koje poziva vlasnika i njegovog punomoćnika da se izjasne o navodima tužioca. (članovi 23. i 24. Zakona o oduzimanju). Konkretno, 10. u mesecu, na primer, nadležni javni tužilac donosi naredbu o zabrani raspolaganja imovinom i privremenom oduzimanju. Istovremeno, on sudu podnosi zahtev za privremeno oduzimanje imovine. Po naredbi tužioca, imovina biva oduzeta i stavljena u pritežanje

²⁷⁹ Za širi i sveobuhvatniji komentar i analizu zakonskih odredaba, ovde nemamo ni prostora, ni vremena. U tom smislu, krajem 2009. godine od strane grupe autora (Goran P. Ilić, Miodrag Majić, Branko Nikolić, Đovani Melilo) a u izdanju OEBS-a, pojavila se knjiga *Komentar Zakona o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela – sa pregledom relevantnih međunarodnih dokumenata, uporedno-pravnih rešenja i prakse Evropskog suda za ljudska prava*. Taj zakon ima ukupno 67 članova, a knjiga – komentar čak 180 strana formata B5. Dakle, u pitanju je tema i problematika koje su same po sebi i značajne i višeznačne i koje mogu biti predmet vrlo širokih analiza.

²⁸⁰ Zakon o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela, u daljem tekstu ćemo skraćeno nazivati Zakon o oduzimanju.

organizacione jedinice, a najkasnije do 15. u mesecu, gde i kada nadležni sud (istražni sudija ako se radi o fazi istrage – član 21. Zakona o oduzimanju) drži ročište na kome je prisutna i osoba X i njen punomoćnik. Odmah nakon održanog ročišta, sud donosi rešenje kojim usvaja zahtev za privremeno oduzimanje imovine (član 26. Zakona o oduzimanju).²⁸¹ Protiv rešenja suda kojim se usvaja zahtev tužioca, osoba X može, u roku od tri dana, podneti žalbu, ali žalba ne odlaže izvršenje (član 26. Zakona o oduzimanju). U tom trenutku imovina osobe X koja je sporna, prelazi u nadležnost, pritežanje Direkcije za upravljanje oduzetom imovinom.

Dakle, imovina osobe X skladišti se u Direkciji, sedištu ili organizacionim jedinicima (članovi od 8. do 14. Zakona o oduzimanju). Ako je u pitanju kvarljiva roba (velika količina banana, na primer) – tada će Direkcija prodati banane, a novcem koji od toga dobije, raspolagaće kao dobar domaćin.²⁸² Za to vreme, tužilac podnosi zahtev za trajno oduzimanje imovine osobe X. Taj zahtev se može podneti tek pošto optužnica stupi na pravnu snagu,²⁸³ a najkasnije godinu dana nakon što krivični postupak bude pravnosnažno okončan (član 28. Zakon o oduzimanju). U međuvremenu, osoba X bude osuđena za neovlašćenu proizvodnju, držanje i stavljanje u promet opojnih droga i tada, ako možemo tako da kažemo, u pravom i punom smislu te reči, počinje postupak za oduzimanje imovine. Šta se u stvari tada događa? Praktično, tužilac

²⁸¹ Sud neće naravno uvek donositi rešenje kojim se usvaja zahtev javnog tužioca, ali, budimo realni, u praksi će to najčešće biti slučaj, jer sud ne želi da rizikuje, pa da se tek na kraju ispostavi, onda kada se imovina više i ne može oduzeti, da je imovinu ipak trebalo oduzeti. Preventive radi, sud će gotovo uvek usvajati tužiočev zahtev za privremeno oduzimanje imovine.

²⁸² Da li će Direkcija moći da posluje kao dobar domaćin? Jer, svi znaju o čemu je reč, svi znaju da je reč o imovini kriminalnog porekla, pa samim tim toj imovini pada vrednost, cena joj je niža, te Direkcija tu robu mora da proda po nižoj ceni od tržišne. Još ako se radi o kvarljivim bananama, ili mesu, onda je sasvim lako zamisliti da ta roba bude prodana praktično u bescenje. Možda neko, ko želi da napakosti osobi XY upravo to i hoće, da njegova roba bude prodana u bescenje i da osoba XY bude ekonomski uništena. Osoba XY na kraju bude oslobođena svih optužbi, ali, avaj ona biva u svakom pogledu uništena. Obeštećenje za neosnovanu optužbu ne može da pokrije štetu koju je ona pretrpela makar samo time što je Direkcija u bescenje prodala njene banane. Šta tek raditi kada zle namere uistinu nema, ali, jednostavno rečeno, nikakva direkcija ne može biti onoliko savestan domaćin, koliko to može biti osoba XY?

²⁸³ Ipak je pomalo nejasno zašto zakonodavac u članu 28. stav 1. kaže: „Nakon stupanja optužnice na pravnu snagu... javni tužilac podnosi zahtev za trajno oduzimanje...“. Postavlja se pitanje zašto bi i kako tužilac mogao da podnese zahtev za trajno oduzimanje pre nego što bude doneta osuđujuća presuda? Osim, ukoliko zakonodavac, makar u podsvesti nije imao to da oduzimanje imovine ipak ne vezuje za osuđujuću presudu, ili je možda u pitanju jednostavno jezička greška, nepreciznost.

sudu prezentuje dokaze koji ukazuju na postojanje očigledne nesrazmere između stvarne imovine i zakonitih prihoda osobe X. Konkretno, na primer, osoba X nije uopšte zaposlena i nema nikakvu platu – prihode, ali zato, između ostalog, poseduje najnoviji model automobila marke „BMW“.²⁸⁴ Da li osoba X tada, na primer, može da kaže i sledeće: „Pa, dobro, jeste postoji nesrazmera, ali ja taj „BMW“ ipak nisam zaradio trgujući drogom, odnosno ta imovina nije proistekla iz tog konkretnog krivičnog dela za koje sam osuđen“. Odgovor tada treba da bude sledeći: „Ne, sud uopšte ne treba da se obazire na takav odgovor osobe X“ – važno je napomenuti da osuda za neko od navedenih krivičnih dela ne znači da imovina proističe iz tog dela, već stvara pretpostavku da uz ispunjenost drugih uslova, određena imovina proističe iz kriminalne aktivnosti uopšte, tj. iz krivičnih dela čije postojanje čak i ne mora da bude dokazano.²⁸⁵ Šta sve ovo konkretno znači? Čini nam se da u jednom određenom smislu ovo ipak može biti tumačeno kao približavanje američkom sistemu oduzimanja imovinske koristi, tj. kao vođenje postupka *in rem*, odnosno prema imovini, a ne prema ličnosti, iako se u citiranom komentaru tvrdi upravo suprotno.²⁸⁶ Sa druge strane, sve to može biti tumačeno i u smislu da vlasnik treba da bude taj koji će da dokazuje legalnost svoje imovine. Suštinski, tužiocu je dovoljno samo to da kaže da je imovina koju poseduje osoba X isuviše velika za platu koju on inače ima i praktično ništa više od toga,²⁸⁷ a onda osoba X treba da se izjašnjava o navodima tužioca i da faktički dokazuje legalnost stečene imovine (član 33. Zakona o oduzimanju).

Takođe je ovde veoma važno istaći i to da i osoba Y, koja je naslednik osobe X, kao i osoba XY, koja je po bagatelnoj ceni kupila famozni „BMW“, potpadaju pod udar ovog zakona, odnosno može im biti oduzeta imovina, koju je osoba X prvobitno stekla (član 28. Zakona o oduzimanju). Kada se sve to ima u vidu, čini se da se sa pravom može konstatovati da se ovde postupak ipak ponajpre vodi protiv imovine, a ne protiv ličnosti, te da se na neki način ovde uvodi princip objektivne odgovornosti u krivično pravo, što inače i nije nešto baš sasvim izuzetno i neuobičajeno u sadašnjem vremenu, u sada aktuelnim trendovima krivičnog prava. Tako nešto prisutno je i kod odgovornosti za nehat, i kod objektivnog uslova inkriminacije, i kod pravne zablude i kod odgovornosti za, na primer, krivično delo nesavesnog lečenja bolesnika, odnosno komandne odgovornosti, tj. kod odgovornosti za krivično delo prikri-

²⁸⁴ I ne samo između ostalog, dovoljno je da poseduje samo taj jedan skupoceni automobil.

²⁸⁵ Grupa autora, Komentar Zakona o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela, *op. cit.*, str.45.

²⁸⁶ *Ibidem*, str. 107.

²⁸⁷ Uz to što naravno bude dokazano postojanje krivičnog dela.

vanja.²⁸⁸ U stvari, ovde se može činiti kao da je zakonodavac upravo imao u vidu to krivično delo prikrivanja. Osoba XY ne može da se pravda time što je taj famozni „BMW“ platila na primer samo 10.000 evra. Jer, u krajnjoj liniji, tada mogu biti primenjene odredbe člana 28. stav 2. Zakona o oduzimanju, koje kažu i sledeće: „i protiv trećeg lica... ako je imovina... preneti bez naknade, ili uz naknadu koja ne odgovara stvarnoj vrednosti u cilju osujećenja oduzimanja.“ Ali, tada u stvari mogu biti primenjene odredbe Krivičnog zakonika o krivičnom delu prikrivanja, što je u stvari za osobu XY još i nepovoljnije, pa prema tome u suštini odredba člana 28. Zakona o oduzimanju i nije neophodna.

Problem međutim nastaje u nekim drugim situacijama. Tržišna vrednost već pominjanog automobila je 100.000 evra, a osoba XY ju je upravo po toj ceni i kupila od osobe X. Osoba XY ima priznanicu da je za njega platila upravo toliko, a tih 100.000 evra nema nigde, ni na jednom računu, ni u jednom bančinom sefu, već negde u slamarici, da li mi možemo i smemo tek tako da od osobe XY oduzmemo „BMW“²⁸⁹, ili treba da dokazujemo da je priznanica falsifikovana, ili je možda dovoljno samo to što će tužilac u svom zahtevu, odnosno sud u rešenju o oduzimanju imovine reći jednostavno sledeće: „Uopšte nije važno što osoba XY ima priznanicu, bitno je samo to da je osoba X prvobitno imovinu stekla na nezakonit način“. U tom kontekstu dakle, osoba XY odgovara za osobu X, zar ne?

Šta tek reći o nekim drugim mogućim situacijama? Osoba X, u vidu svadbenog poklona, taj „BMW“ da svom prijatelju, rođaku, osobi XY. Može li onda neko da oduzme osobi XY taj „BMW“ koji je ona dobila od osobe X kao svadbeni poklon? Striktno tumačeći odredbe Zakona o oduzimanju, odgovor bi morao biti potvrđan, jer sve ukazuje na to da je tu posredi izigravanje zakona i „rasprodaja“ u besenjeje. Drugim rečima, osoba XY treba da ili ne prihvati taj svadbeni poklon, ili da eventualno dalje u budućnosti strepi da će mu taj poklon nekad biti oduzet. Takve situacije u jednom socijalnom smislu zaista mogu biti u najmanju ruku problematične, besmislene. No, to nije sve, idemo dalje. Zamislimo jednu, možda još komplikovaniju situaciju. Osoba X zaista jeste kriminalac, imovina koju on poseduje, taj „BMW“ zaista jeste, ako tako može da se kaže, nelegalan, ali, osim što se bavi nelegalnim

²⁸⁸ Jovan Ćirić, *Objektivna odgovornost u krivičnom pravu*, Beograd 2008.

²⁸⁹ Što ponekad može da bude posledica toga jer smo besni pošto nismo u stanju da pronađemo tih 100.000 evra, pa onda pošto to nismo u stanju da oduzmemo, onda ćemo oduzeti „BMW“. Kada kažemo „mi“, mislimo naravno na državu, na političare, koji naravno nisu zadovoljni što najširoj javnosti nisu pokazali kako i koliko su uspešni u borbi protiv (organizovanog) kriminala.

biznisom, osoba X se bavi i legalnim biznisom,²⁹⁰ te u tom svom legalnom biznisu ona dolazi u poslovne odnose sa osobom XY. U jednom trenutku osoba X je dužna osobi XY nekih 50.000 evra, „BMW“ vredi možda i čitavih 100.000 evra, ali osoba X je u docnji, njoj se žuri, potreban joj je „keš“ novac, odnosno potrebno joj je da se na neki način reši tog duga koji ima prema osobi XY i osoba X pristaje da faktički pokloni taj „BMW“ osobi XY. I šta onda – dolaze javni tužilac i sud i od osobe XY oduzimaju „BMW“, ili bilo koju drugu imovinu. U takvoj situaciji, postavlja se ne samo pitanje da li je to pravedno, već i pitanje da li i kako to može usporavati i kočiti sveukupne privredne tokove u jednom društvu. Jer, sada osoba XY treba da vodi računa ne samo o tome da li je osoba X upisana kao stvarni i jedini vlasnik na nekoj kući, koju on stavlja pod hipoteku, već treba da vodi računa i o tome kako i na koji način je osoba X zaradila novac kojim je kupila dotičnu nekretninu, odnosno taj čuveni „BMW“.²⁹¹ Sasvim je jasno da mnoge apsurdne situacije i po pravnu sigurnost i po normalne ekonomske tokove iz svega ovoga mogu proizići.

Ovde može doći do izražaja nekoliko zaista problematičnih situacija, a prvenstveno u vezi sa obrtanjem tereta dokazivanja, odnosno, u krajnjoj liniji sa kršenjem prezumpcije nevinosti, uprkos tome što je povodom svega, Evropski sud za ljudska prava u Strazburu u poslednje vreme zauzimao stanovište da kod modernih, savremenih oblika konfiskacije imovine, ipak ne može biti reči o kršenju prezumpcije nevinosti, tj. odredaba o fer suđenju iz člana 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima.²⁹² Odnosno da je obrtanje tereta dokazivanja u slučajevima konfiskacije imovine i legalno i legitimno.

Bilo kako bilo, verovatno će tek buduća primena, tj. neprimena ovog zakona pokazati pravu suštinu i sve moguće probleme i zamke u vezi sa ovim zakonom. Ukoliko osobi XY koja je za „samo“ 50.000 evra kupila „BMW“ od kriminalca X, taj „BMW“ bude oduzet, a nekoj stranoj banci, tužiocu i ne padne na pamet da oduzima imovinu, onda će nam biti sasvim jasno o čemu

²⁹⁰ Što uostalom, najčešće i jeste činjenica.

²⁹¹ Kada kaže da pod udar Zakona o oduzimanju može potpasti i treće lice, ukoliko je imovina preneti bez naknade, zakonodavac uopšte ne precizira da li se to odnosi samo na fizička lica, ili i na pravna lica. Logično je da se odnosi i na pravna lica, ali je sa druge strane teško verovati da će jednom pravnom licu, pogotovu na primer jednoj ozbiljnoj banci, koja naplaćuje hipoteku, potraživanje, imovina biti oduzeta. To onda praktično znači da će ipak doći do izražaja faktička selektivnost u primeni ovog zakona, pa tako osobi XXXY „BMW“ može biti oduzet, ali u istoj situaciji i pod istim uslovima „BMW“ neće biti oduzet banci, naročito ne stranoj banci.

²⁹² U poslednje vreme postoje jasni znaci o zaokretu u sudskoj praksi suda u Strazburu na temu oduzimanja imovine. (Grupa autora, *Komentar Zakona o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela*“, op. cit. str.38.)

se tu u suštini radi. Kao što će nam biti jasno i kada i ako saznamo da nekoj osobi Z ne da imovina ne biva oduzeta, već, naprotiv, dozvoljava joj se da sa tim „prljavim“ parama investira, kupuje sve i svašta, od fabrika do hotela, od univerzitete do muzeja itd. Reč je naravno o problemu selektivnog krivičnog progona, selektivne primene zakona, što je nešto sa čime smo u zemlji Srbiji i te kako imali iskustva.

U vezi sa svim tim pitanjima i problemima, pisac ovih redova mora da pomene i jednu diskusiju sa profesorom krivičnog prava sa Pravnog fakulteta u Firenci, dr Mikeleom Papom. U pitanju je u stvari bio rad na knjizi – projektu, koju smo ovde na nekoliko mesta citirali: *Borba protiv organizovanog kriminala u Srbiji*. Taj projekat se odvijao tokom 2007. i 2008. godine i jedan od učesnika u tom projektu, sa srpske strane, profesor Momčilo Grubač u nekoliko navrata je sa pravom ukazivao na problem nedovoljno precizne definicije pojma „organizovani kriminal“. Profesor Papa je sa zanimanjem sve to slušao, ali je u jednom trenutku iskazao i svoje nerazumevanje zbog čega se sa naše strane toliko mnogo insistira na preciznosti definicije, kada je, na primer, u italijanskom zakonodavstvu ta definicija veoma, veoma široka, na neki način čak gotovo sociološka. Onda se pisac ovih redova umešao u diskusiju, stajući na stranu profesora Grubača i pokušavajući da očigledno dobromamernom Italijanu ipak objasni situaciju u Srbiji. „Treba imati u vidu da je Srbija mlada demokratija sa krhkim i nedovoljno izgrađenim institucijama, sa tradicijom uplitanja politike u rad i tužilaštva i sudova i u funkcionisanje pravnog sistema, te da je u tom smislu bilo izvesnih špekulacija da je u čuvenoj akciji 'Sablja', bio hapšen izuzetno veliki broj ljudi, koji su nakon toga ipak bili oslobođeni svih optužbi, čime je čitava ideja i demokratije i ljudskih prava i pravne države, ozbiljno bila dovedena u pitanje“.

Iako jesu u pravu oni koji kažu i sledeće: „nema idealnog rešenja koje ne može biti zloupotrebjeno od strane nesavesnih ljudi“, ²⁹³ čini nam se da u izgradnji nekih novih pravnih instituta i zakona treba ipak biti vrlo oprezan, a pre svega po pitanju da li i koliko ta nova rešenja mogu biti oruđe i oružje u rukama onih koji su nesavesni i politički zlonamerni. Da li, na primer, ovaj i ovakav zakon može biti (zlo)upotrebljen u delimično tržišnoj, a delimično vantržišnoj, političkoj utakmici, borbi između „tajkuna“, u smislu što će, na primer, tajkun A dokazivati da je tajkun B na nelegalan način došao do bogatstva, pa će onda imovina biti oduzeta tajkunu B, ali ne i tajkunu A, čime će tajkun A sebi obezbediti apsolutno monopolistički položaj? Čini nam se da se to sasvim lako može dogoditi, imajući u vidu celokupnu našu tradiciju, ne

²⁹³ Ljubiša Lazarević, „Sistem krivičnih sankcija“, *Jugoslovenska revija za kriminologiju i krivično pravo*, br. 2/87.

samo dalju, nego i noviju istoriju, kada su neka bogatstva i imperije bile srušene, a neke izgrađivane preko noći, prvenstveno zahvaljujući politici.²⁹⁴

U tom smislu, ovde može doći do izražaja i sledeći problem. Osobi X privremeno bude oduzeto 5 tona, već pominjanih banana. Banane moraju od strane Direkcije, biti prodane što pre, da se ne bi pokvarile. Ali, po kojoj će ceni biti prodane te banane? Tržišna cena za te banane jeste 100 dinara za kilo, ali kupci čekaju, ne žure se, oni znaju da Direkcija prodaje te banane i onda mogu da ucenjuju do poslednjeg trenutka, sve dok cena ne bude sasvim niska i kupuju ih tek jedan tren pre nego što banane sasvim istrule, ali po ceni od manje od 10 dinara. Tako kupci, praktično monopolisti, diktiraju rad Direkciji, rad državnim orgaima i u stvari se faktički zaista događa da se oduzimanje imovine sprovodi ne u interesu pravde i društva, već u interesu jednog u odnosu na interes nekog drugog monopoliste –tajkuna. Šta da se radi ukoliko osoba X kojoj su privremeno oduzete te banane ne bude osuđena –oglašena krivom? Država će joj naravno nadoknaditi štetu zbog neosnovanog optuženja i eventualnog lišenja slobode, ali kolika naknada treba da bude zbog privremenog oduzimanja imovine, koja zato što se radi o kvarljivoj robi, biva prodana na brzinu, pa samim tim i ispod cene. Ne mora se tu raditi ni o čijoj zloj nameri, ni o čijoj nesavesnosti. U takvim situacijama roba jednostavno rečeno mora biti brzo prodana, a sve što se brzo prodaje, obično se jeftino prodaje, ispod realne cene. Šteta za neosnovano optuženu (oklevetanu) osobu X (Jozefa K.)²⁹⁵ u takvim slučajevima može biti višestruka. Nekoliko meseci provedenih u zatvoru, loš glas i loš imidž koji osobu X počinje da prati, neostvarena zarada tokom boravka u zatvoru, ali, na sve to još i manje ili veće oštećenje imovine, zbog toga što je ona morala biti na brzinu prodana.

²⁹⁴ Da li je na primer moguće zamisliti sledeću situaciju – osoba XY ne bude osuđena za krivično delo i njoj zaista ne bude trajno oduzeta imovina, ali ipak dođe do privremenog oduzimanja imovine, do privremenog zaustavljanja privrednih aktivnosti osobe XY. Sve to naravno biva praćeno odgovarajućom medijskom hajkom, a Direkcija koja se privremeno stara o oduzetoj imovini, o toj imovini se ipak ne može starati onako i onoliko savesno koliko to može osoba XY. Imovina koja je predata Direkciji na staranje ipak bude značajno umanjena, prođe vreme, osoba XY bude oslobođena optužbe, imovina u umanjenom obimu bude vraćena, ali sada osoba XY više nije nikakav konkurent osobi WY, koja je i stajala u pozadini svega. Za razliku od možda čitaoca, pisac ovih redova, sasvim lako može da zamisli jednu takvu situaciju u zemlji Srbiji.

²⁹⁵ Suština teškog položaja Jozefa K. u stvari se sastojala u tome što ga je neko oklevetao, a onda je on morao da dokazuje svoju nevinost. Sa jedne strane, nevinost je vrlo teško dokazivati, a sa druge strane, ovde je upravo to u pitanju, kao u čuvenom romanu Franca Kafke. Javni tužilac može da okleveta nekog Jozefa K da je njegova imovina stečena na nezakonit način i onda Jozef K. to mora da opovrgava.

No, čini se da bar dve stvari ovde ipak moramo imati u vidu: Srbija je i potpisala i ratifikovala mnoge međunarodnopravne dokumente i samim tim je obavezna da postupa u duhu i trendu koji je danas izrazito aktuelan u uporednom zakonodavstvu – oduzimanje imovine stečene krivičnim delom. Sa druge strane, zaista, da se vratimo na sam početak, ako mi dozvolimo da se dileri droge ili njihovi sinovi, zakonski naslednici, šepure u skupocenim automobilima, kakvu mi poruku šaljemo društvu, a pre svega najmlađoj generaciji, osim poruke da se kriminal kat-tad ipak isplati. U tom smislu, moralni argument u korist oduzimanja imovine stoji kao argument, koji je gotovo jači od svih drugih argumenata, od svih dogmatskih analiza koje govore o nekim neprincipijelnostima i nedorečenostima u samim zakonskim tekstovima.

Ponekad je u stvari važnije da opšti društveni ambijent u kojem se jedan zakon sprovodi, pa makar kakav taj zakon sam po sebi bio, bude takav da on spreči sve moguće zloupotrebe i eventualne manipulacije. Mi nažalost nismo preterani optimisti da u Srbiji takvog ambijenta može biti, pogotovu nakon najnovijih reizbora u pravosuđu.

Čini se da na samom kraju, možda nije sasvim neosnovano ukazati i na neke usputne komentare i primedbe na postojeća zakonska rešenja. Ti komentari su inače izrečeni od strane čoveka koji se sam u svoje vreme vrlo izrazito zalagao za oduzimanje imovine proistekle iz kriminalnih delatnosti. Evo šta u tom smislu kaže Josip Bogić, bivši načelnik za suzbijanje finansijskog organizovanog kriminaliteta u Republici Srbiji.²⁹⁶ Koliko ljudi će biti angažovano na staranju o privremeno oduzetoj imovini i koliko će sve to da košta? Kako sprovesti adekvatnu finansijsku istragu, kada poresko-finansijska dela istražuje poreska policija koja nije pri MUP-u, a sa njim najčešće i nema adekvatnu saradnju? Trebalo bi uvesti i jedinstvenu poresku evidenciju, jer, kako sada stvari stoje različite poreske evidencije, međusobno najčešće nisu dovoljno dobro usklađene – umrežene.

U vezi sa tim, ali i ne samo sa tim pitanjem i mogućim problemima, mi ovde moramo da kažemo da čitav sistem u SAD, na primer, može uspešno da funkcioniše, jer sistem finansijsko-poreske kontrole tamo nije uveden tek juče, tako da niko zaista ne može preko noći da stekne neko veliko bogatstvo, a da to ne bude, makar poreski evidentirano. U Srbiji, nakon svih inflacija, ratova, sankcija UN, embarga, šverca nafte i lekova preko granice i svih društveno-korisnih malverzacija, o kupovini posrnulih socijalističkih „giganata“ da i ne govorimo, priča u vezi sa oduzimanjem imovinske koristi je sasvim drugačija. U toj priči sasvim osnovano možemo pretpostaviti da će nastradati, ni kriva, ni dužna, osoba XY, koja je jeftino došla do automobila „BMW“, ali

²⁹⁶ www.korupcija.org/sr/blog/bogic/9771.html

da zato nekoj drugoj osobi koja je mnogo krivlja, imovina ipak neće biti oduzeta. Uostalom, što bi rekao znamenti američki kriminolog Edwin Sutherland: „onaj koji ukrade 5 dolara, on ide u zatvor, a onaj koji ukrade 5 miliona dolara,²⁹⁷ on biva promovisan kao sposoban, uspešan, vredan, pametan, biznismen, finansijer“.²⁹⁸

Uprkos svemu, dakle, uprkos svim zakonodavnim inovacijama, uvođenju novih i vraćanju na neka stara zakonska rešenja i institute, pitanje organizovanog kriminala jeste ipak prvenstveno političko pitanje, pitanje sprege politike i kriminala,²⁹⁹ tj. pitanje koliko daleko su političari zaista spremni da idu u borbi protiv organizovanog kriminala, a koliko im to sve u vezi sa organizovanim kriminalom služi kao dobar izgovor za svoju večitu hajku na razne narodne neprijatelje i kulake, odnosno na marketinško „bacanje prašine u oči“.

²⁹⁷ Ili, na primer, kupi celu jednu šećeranu za tri evra, rekli bismo mi u Srbiji.

²⁹⁸ Edwin H. Sutherland, *Principles of Criminology*, revised, Chicago – New York – Philadelphia, 1963. pp. 565.

²⁹⁹ Đorđe Ignjatović, *Organizovani kriminalitet, drugi deo*, Beograd, 1998. str. 13.

III. KORUPCIJA I PRAVO KONKURENCIJE

Pitanje koje je u poslednjih nekoliko decenija veoma aktuelno, pre svega u EU, ali samim tim i u zemljama koje pretenduju da jednog dana i same postanu članice EU – jeste pitanje konkurencije, odnosno pitanje da li je, kako, na koji način i koliko uspešno obezbeđeno funkcionisanje slobodnog tržišta i slobodne tržišne utakmice. Zdrava, fer konkurencija je osnovni uslov za uspostavljanje slobodnog tržišta, tako da se danas razvija čitav sistem komunitarnog prava konkurencije, sistem čiji je značaj višestruk i izuzetno veliki, a koji obuhvata različite segmente, od restriktivnih sporazuma preduzeća do zloupotrebe dominantnog položaja, itd.³⁰⁰

Smatra se da je konkurencija ono što „ubija“ korupciju. U osnovi konkurencija, odnosno kompeticija jeste nešto što je na neki način sinonim za slobodne fer (tržišne) odnose, dok je korupcija upravo sve suprotno tome, pa ako u jednom društvu u većoj meri dominiraju ti fer – slobodni odnosi, onda je tu relativno malo prostora za različite zloupotrebe i manipulacije, koje su opet sinonim za korupciju.³⁰¹

Da stvari pojednostavimo i konkretizujemo – ako u jednoj zemlji, na jednom tržištu postoji samo jedna fabrika, preduzeće, trgovinski lanac i ako čitav, odnosno najveći deo privrednog života ide preko tog lanca, tog preduzeća, te ustanove, onda je jasno da u takvim uslovima nema ništa od fer, poštenih ne samo ekonomskih, već i opštih društvenih odnosa. Primera radi, postoji samo jedan trgovinski lanac prehrambenih proizvoda, koji otkupljuje proizvode od seljaka, zemljoradnika i prodaje ih kupcima po gradovima. Pošto nema drugoga, seljaci su prinuđeni da trpe različite ucene tog monopoliste, od zakašnjenja u plaćanju do svega ostalog. Monopolista se ponaša despotski i može da radi šta god hoće i kako god hoće. Zbog toga je važno da postoji ne jedan, nego više konkurenata, koji se među sobom takmiče i koji nisu sasvim sigurni u svoju trenutnu ekonomsku ili političku poziciju, te se i ne mogu ponašati despotski.

Srbija jeste usvojila odgovarajuća zakonska rešenja koja bi trebalo da obezbede da principi prava konkurencije i sprečavanja i ograničavanja monopolskog, da ne kažemo despotskog ponašanja, dođu do punog izražaja. Među-

³⁰⁰ Ivanka Spasić, „Komunitarno pravo konkurencije“, *Strani pravni život*, br.1–2/2007, str. 63–83.

³⁰¹ Christopher Bliss; Rafael Di Tella, „Does Competition Kill Corruption“, *Journal of Political Economy* 5/1997 – dostupno na internet adresi: www.jstor.org/pss/2138905

tim, kako to izgleda u praksi, kako i koliko autoriteta ima Komisija za zaštitu konkurencije, tj. da li se ona može uspešno boriti sa nekim od najjačih monopolista, današnjim rečnikom rečeno, tajkuna, to je već jedno sasvim drugo pitanje.³⁰²

Može li se sprovesti uspešna borba protiv monopolista, onih, koji, obično u vrlo velikoj meri stoje iza finansiranja političkih stranaka, iza finansiranja države i državnih organa, u krajnjem slučaju. Može li se zamisliti da „ja“ budem protiv, odnosno posebno strog prema onome koji me izdržava, koji me finansira?

Zamislimo u tom smislu jedno veliko preduzeće, koje drži monopol na jednom, relativno malom tržištu kakvo je srpsko. Ono drži monopol i može da se ponaša despotski i da ne poštuje ni preporuke ni zahteve nijedne državne institucije, uključujući tu, ili možda i ponajpre i dotičnu Komisiju za zaštitu konkurencije. Šta će se dogoditi ako bi država konačno rešila da se obračuna sa dotičnim despotima – monopolistima – tajkunima, ili bilo kojim prekršiocima zakona, nazovimo ih uostalom, kako god hoćemo. Možda bi to dovelo do gašenja tih velikih (monopolističkih) preduzeća, ali, šta se tada događa, kakvo se pitanje tada postavlja – odakle bi se onda punio budžet koji je neophodan za funkcionisanje države, pa i te komisije, odnosno policije, sudova itd. Onda bi se došlo do toga da bi „dara bila skuplja nego mera“, te se onda po nepisanim, ali bogami i pisanim „zakonima krajnje nužde“, neke stvari moraju tolerisati da bi država, a pre svega budžet, uopšte mogli da funkcionišu.

Kako zatvoriti velikog zagađivača vazduha u Pančevu ili Boru i time ostaviti hiljade ljudi bez posla, a budžet bez prihoda?³⁰³ Slične dileme se mogu javiti i gotovo sasvim izvesno se javljaju i kada je reč o sprečavanju monopolskog, dominantnog položaja na tržištu. Nije isto zatvoriti malu bakalnicu na čošku, kao i zatvoriti čitav jedan lanac trgovinskih preduzeća, raznih samoposluga, robnih kuća itd. Pogotovu u Srbiji, koja je malo tržište, samim tim i objektivno uzev neprikladno za uspešno sprovođenje antimonopolskih pravila o zaštiti konkurencije.³⁰⁴

Pogotovu u Srbiji gde je tradicija slobodnog tržišta i demokratskih institucija tanka. Pogotovu u Srbiji osiromašenoj različitim blokadama, sankcijama, ratovima, bombardovanjima, gde se striktnost u borbi protiv monopolista može pokazati kao nepotrebno skupa i sasvim kontraproduktivna akcija, pre

³⁰² O Komisiji za zaštitu konkurencije u Srbiji, videti više na sajtu: www.kzk.org.rs/?link=328&Lang=0

³⁰³ Jovan Ćirić, „Život, zdravlje i pravda“, *Pravni život*, br. 9/2009.

³⁰⁴ Marija Zdravković, „Role, Significance and Enforcement of Competition Law in Serbia as a Small Market Economy“, *Strani pravni život*, br. 3/2009, str. 205–220.

svoga sa stanovišta onih koji tek počinju da razvijaju svoj privatni biznis.³⁰⁵ Pogotovu u Srbiji gde su političari i javne ličnosti još od turskog vremena, pa preko komunističkog vremena, sve do današnjih dana, naučili, stekli naviku, tradiciju da se ponašaju despotski. U tom smislu zanimljivo je, a čini nam se i tačno zapažanje Čedomira Čupića, koji na pitanje „Kako objašnjavate to da isti ljudi koji su doneli zakon sada ne žele da ga primene? – odgovara: „To je despotsko ponašanje – ne važi zakon za mene, nego za one ispod mene.³⁰⁶ Osim toga, ovde je reč o jednoj teškoj manipulaciji – vi donesete zakon da biste pokazali evropske demokratske norme, a onda se opirete njegovoj primeni“.³⁰⁷

Poređenje sa despotima sasvim je na mestu, jer, zaista, ima puno sličnosti između monopolista i despota – ni jedni ni drugi nemaju konkurenciju, konkurenciju drugih političara i političkih stranaka, odnosno drugih trgovaca, drugih ekonomskih subjekata. Sami su i moćni na dotičnom tržištu i praktično ih niko ne može ugroziti. Ono što međutim sasvim obespekuje, kada čovek pročita Čupićev intervju, intervju člana Agencije za borbu protiv korupcije, jeste i ono što on kaže, pri kraju tog intervjuja: „Prijavićemo ih OEBS-u i drugim međunarodnim institucijama“.³⁰⁸ Dakle ne ni policiji, ni tužilaštvu, već međunarodnim institucijama. Ovo pokazuje totalnu nemoć države, odnosno faktičko nepostojanje želje da se suprotstavi moćnim političarima i korupciji uopšte, korupciji čiji su oni uglavnom najznačajniji akteri i promoteri. Čovek se s tim u vezi, bez preterivanja, može zapitati a čemu uopšte postojanje svih tih mogućih agencija i komisija, ako njihov cilj i uloga nisu čak ni u tome da tužilaštvu podnesu krivičnu prijavu,³⁰⁹ već da pojedince iz političkog ili ekonomskog establišmenta tuže određenim međunarodnim organizacijama. Neko bi naravno mogao da kaže da država time gubi svoj suverenitet prema inostranstvu, ali, nama se čini da je ponajmanje stvar u tome. Ponajpre

³⁰⁵ Čak bi se ponekad moglo postaviti i pitanje da li su antimonopolske mere uperene protiv domaćih privrednika, a u korist tzv. uvoznčkog lobija, odnosno konkurencije iz inostranstva.

³⁰⁶ Upravo sasvim suprotno od onoga što je suština „pravne države“, odnosno „vladavine prava“, pravo iznad svakog pojedinca, bez obzira ko je on i na kojem mestu u društvu se nalazi – da li je na vrhu ili je na „dnu“. Naravno u svakoj zemlji je to da je zakon isti za sve jedan teško ostvarljivi ideal, ali negde on postoji izražen u većoj, a negde u manjoj meri, te to u kojoj, kolikoj meri je izražen, toliki je i stepen, odnosno nivo (ne)korupcije u dotičnoj zemlji.

³⁰⁷ Intervju Čedomira Čupića Politici od 7.aprila 2010. www.politika.rs/rubrike/Politika/Funkcioneri-se-ponashaju-despotski.sr-html.

³⁰⁸ Isti intervju Č.Čupića od 7.aprila, na strani 6.

³⁰⁹ Kažu da je u svoje vreme Čerčil govorio da ako ne želite da neki problem rešite, da je najbolje da formirate komisiju koja će taj problem da sagleda i analizira.

je stvar u nemoći države, kao i u nespremnosti da se država zaista uhvati u koštac sa problemima korupcije.

Tako se u stvari vraćamo na čitav niz problema, političke, u vezi sa borbom protiv korupcije, vraćamo se i na ono što smo već pominjali, kada smo govorili i o Mađarskoj, a što se odnosi na to da postoji razlika između onoga što piše u zakonima i onoga što postoji u praksi. To je karakteristično za sve zemlje u tranziciji. To je karakteristično za sve male zemlje, mala tržišta, gde cena dosledne, striktno primene zakona ponekad može biti čak i previsoka. To je karakteristično za sve zemlje koje su imale makar jedan kraći prekid u svom demokratskom kontinuitetu, prekid koji je uslovio i odgovarajuće probleme u vezi sa krizom morala i etičkim standardima. Tako u stvari opet dolazimo do toga da, bez obzira na sve, na sva zakonska rešenja, etički kodeksi ponašanja, etički standardi i njihovo poštovanje, jesu veoma važni kada je reč o borbi protiv korupcije.

IV. PONAŠANJE JAVNIH SLUŽBENIKA

Problematika sukoba interesa tesno je povezana sa opštim problemima korupcije. Zbog toga i neke međunarodnopravne norme, pravila i preporuke, sasvim direktno govore i o ovoj problematici sukoba interesa. Imajući sve to u vidu, navodimo ovde „*Model kodeksa ponašanja javnih službenika*“ usvojen od strane Komiteta ministara Saveta Evrope, maja 2000. godine.³¹⁰

Član 1.

Ovaj kodeks se primenjuje na sve javne službenika

Za potrebe ovog kodeksa „javni službenik“ je osoba koju su zaposlile javne vlasti.

Odredbe ovog kodeksa mogu se primeniti i na osobe koje zapošljavaju privatne organizacije kojima se poverava vršenje javnih usluga.

Odredbe ovog kodeksa se primenjuju na izabrane predstavnike, članove Vlade i nosioce sudske funkcije.

Član 2.

Pošto Kodeks stupi na snagu, javna uprava ima obavezu da obavesti javne službenike o odredbama ovog kodeksa.

Ovaj kodeks čini sastavni deo odredaba koje će biti smernice pri zapošljavanju javnih službenika od trenutka kada su oni o tome obavješteni.

Dužnost je svakog javnog službenika da preduzme sve potrebne mere i da radi u skladu sa odredbama ovog kodeksa.

Član 3.

Svrha ovog kodeksa je da odredi standarde integriteta i ponašanja kojima će se javni službenici rukovoditi, da im pomognu da zadovolje te standarde i da upoznaju javnost o ponašanju koje se očekuje od javnih službenika.

Član 4.

Javni službenik treba da obavlja svoju dužnost u skladu sa zakonom i u skladu sa onim zakonskim instrukcijama i etičkim standardima koji se tiču njegovog/njenog rada.

³¹⁰ Tekst ovog modela ponašanja javnih službenika, može se pronaći (u prevodu na srpski jezik) takođe i u knjizi Nataše Mrvić-Petrović i Jovana Ćirića, *Sukob javnog i privatnog interesa u trouglu moći, novca i politike*; Beograd, 2004. str. 212 – 219.

Javni službenik treba da deluje na način koji je politički neutralan i ne treba da pokušava da onemogući zakonodavnu politiku, odluke ili radnje javnih vlasti.

Član 5.

Javni službenik ima obavezu da obavlja svoje dužnosti na lojalan način u zakonski konstituisanim nacionalnim, regionalnim ili lokalnim organima vlasti.

Od javnih službenika se očekuje da budu poštteni, nepristrasni i efikasni i da obavljaju svoje dužnosti na najbolji mogući način i u skladu sa svojom sposobnošću, pravednošću i razumevanjem, imajući u vidu samo javni interes i relevantne okolnosti slučaja.

Javni službenik treba da bude učitiv u svom ponašanju, bilo u odnosu prema građanima kojima pruža usluge, bilo prema svojim pretpostavljenima, kolegama i potčinjenima.

Član 6.

U vršenju svojih dužnosti, službenik ne treba da postupa proizvoljno na štetu bilo koje osobe, grupe ljudi ili organa i treba da poštuje prava, interese i dužnosti svih drugih.

Član 7.

Prilikom donošenja odluka, javni službenik treba da radi po zakonu i da svoja ovlašćenja obavlja nepristrasno, uzimajući u obzir samo relevantne okolnosti.

Član 8.

Javni službenik ne treba da dozvoli da njegov privatni interes dođe u sukob sa njegovom funkcijom. On/ona treba odgovorno da izbegava takve sukobe interesa, bilo da su stvarni, mogući ili očigledni.

Javni službenik nikada ne treba da koristi svoju funkciju na nedopustiv način u korist vlastitih privatnih interesa.

Član 9.

Javni službenik ima obavezu da se uvek ponaša na način kojim će sačuvati poverenje i poštovanje javnosti i da obezbedi i unapredi nepristrasnost i efikasnost pružanja javnih usluga.

Član 10.

Javni službenik je odgovoran po hijerarhiji višem pretpostavljenom, ukoliko drugačije nije predviđeno zakonom.

Član 11.

Imajući u vidu obavezu poštovanja prava pristupa službenim podacima, državni službenik ima obavezu da se u skladu sa tim i uz svu neophodnu poverljivost, ponaša i odnosi prema svim podacima i dokumentima koje on/ona pribavi u toku ili kao rezultat svog zaposlenja.

Član 12

- (1) Javni službenik koji smatra da se od njega/nje traži da radi na nezakonit, nepravilan ili neetičan način, što podrazumeva lošu upravu, ili što nije u skladu sa ovim kodeksom, treba to da prijavi u skladu sa zakonom.
- (2) Javni službenik treba da, u skladu sa zakonom, prijavi nadležnim vlastima, ako zaključi da drugi javni službenici krše ovaj kodeks.
- (3) Javni službenik koji je prijavio bilo koji postupak od prethodno navedenih i koji veruje da to ne razrešava njegov/njen problem, može da prijavi događaj u pismenoj formi određenom rukovodiocu javne službe.
- (4) U slučaju da se problem ne može razrešiti putem predviđenih postupaka ili žalbi na javne usluge, na način prihvatljiv za javnog službenika, on treba da se pridržava zakonskih instrukcija koje su mu date.
- (5) Javni službenik treba da prijavi nadležnim vlastima bilo koji dokaz, tvrdne ili sumnje na nezakonitu ili kriminalnu radnju u vezi sa vršenjem javne službe o kojoj je saznao u vezi svog zaposlenja, ili u toku svog zaposlenja. Nadležna vlast će na osnovu prikupljenih činjenica pokrenuti odgovarajuću istragu.
- (6) Javna uprava treba da obezbedi da javni službenik koji je prijavio bilo koji od navedenih postupaka na osnovu razumnih sumnji i u dobroj nameri, ne trpi nikakvu štetu.

Član 13.

Sukob interesa proizlazi iz situacije u kojoj je javni službenik lično zainteresovan, što utiče ili može da utiče na nepristrasno i objektivno obavljanje njegovih službenih dužnosti.

Privatni interes državnih službenika uključuje davanje prednosti samom sebi, članovima svoje porodice, bliskim rođacima, prijateljima i licima i organizacijama s kojima on/ona ima poslovne ili političke odnose. U ovo spadaju i sve finansijske ili građanske odgovornosti s tim u vezi.

S obzirom na to da je javni službenik, uobičajeno jedino lice koje zna da li je ili nije u takvoj situaciji, on je lično odgovoran u pogledu toga:

- da pazi na svaki stvarni ili mogući sukob interesa;

- da preduzme potrebne postupke kako bi izbegao takve sukobe;
- da čim sazna za takav sukob to prenese (kaže) svom pretpostavljenom;
- da se složi sa bilo kojom konačnom odlukom da se povuče iz situacije iz koje je sukob proizašao.

Kad god se to zahteva od njega/nje, javni službenik treba da se izjasni da li postoji sukob interesa ili ne.

Svaki sukob interesa treba da bude razrešen pre zapošljavanja kandidata u javnoj službi, ili raspoređivanja na mesto u javnoj službi.

Član 14.

Javni službenik koji obavlja funkciju kojoj će vrlo verovatno službene dužnosti uticati na njegove/njene lične interese, treba da kako zakon nalaže, to objavi po dogovoru i u redovnim intervalima, posle toga kada god nastupe promene slične prirode i obima tih interesa.

Član 15.

Javni službenik ne treba da se bavi aktivnostima i transakcijama, ili da stiče funkcije ili pozicije, plaćene ili neplaćene, koje su nespojive sa njegovim/njenim dužnostima ili da sprečava njihovo pravilno obavljenje. Ukoliko nije sasvim jasno da li su neke aktivnosti spojive sa službenom dužnosti, on/ona treba da potraži savet pretpostavljenog.

Zavisno od odredaba ovog zakona, od javnog službenika se traži da obavesti i zatraži odobrenje od poslodavca u javnoj službi kako bi sproveo određene radnje bilo da su plaćene ili neplaćene, ili da prihvati određene pozicije ili funkcije van svog zaposlenja u javnoj službi.

Javni službenik treba da se pridržava svih zakonskih uslova, da prijavi svoje članstvo ili saradnju sa organizacijama koje bi mogle da spreče obavljanje njegovih/njenih dužnosti.

Član 16.

Zavisno od poštovanja osnovnih ili ustavnih prava, javni službenik treba da se stara da nijedna od njegovih/njenih aktivnosti, ili učešća u političkim ili javnim debatama ne šteti poverenju javnosti i njegovih/njenih zaposlenih i njegove/njene sposobnosti da obavlja svoje dužnosti na nepristasan način.

Obavljajući svoje zadatke ili dužnosti, javni službenik ne sme da dozvoli da bude iskorišćen u političke svrhe.

Javni službenik treba da se pridržava zakonom predviđenih ograničenja u pogledu političkih aktivnosti određenih kategorija javnih službenika zbog njihovih dužnosti i njihovih zvanja.

Član 17.

Javni službenik ne treba da traži ili prima poklone, usluge, gostoprimstvo ili bilo koju drugu korist za sebe ili za članove svoje porodice, bliske rođake i prijatelje ili za lica i organizacije sa kojima ima ili je imao poslovne odnose, a koji bi mogli da utiču ili da izgleda da utiču na njegovu nepristrasnost u vršenju dužnosti ili koji bi izgledalo da su nagrada za ishod vršenja tih dužnosti. Ovo ne uključuje konvencionalna gostoprimstva ili sitne poklone.

Ukoliko se javni službenik dvoumi da li da prihvati poklon ili gostoprimstvo, trebalo bi da potraži savet od svog pretpostavljenog.

Član 18.

Ako se javnom službeniku nudi nedozvoljena korist, on/ona treba da preduzme sledeće postupke kako bi sebe zaštitio i to:

- odbiti nedozvoljenu korist jer nema potrebe da primi poklon koji bi se koristio kao dokaz;
- pokušati da identifikuje lice koje je napravilo ponudu;
- ako se poklon ne može odbiti ili vratiti pošiljaocu treba ga sačuvati, ali ga upotrebljavati/rukovati s njim što je manje moguće;
- ako je moguće pribaviti svedoke, kao što su kolege koje rade u blizini;
- što je brže moguće pripremiti pismeni izveštaj o pokušaju podmićivanja i po mogućnosti zvesti ga u službenu knjigu;
- prijaviti pokušaj što je pre moguće svojim pretpostavljenima ili direktno izvršnim organima;
- nastaviti da radi normalno, naročito u pogledu predmeta u vezi s kojim je nedozvoljena korist ponuđena.

Član 19.

Javni službenik ne sme da dođe u situaciju da mora da uzvрати uslugu nekoj osobi ili organizaciji, niti da stvori utisak da takva obaveza postoji. Ni svojim ponašanjem pri obavljanju službene funkcije ili u privatnom životu ne sme da bude podložan nedozvoljenom uticaju drugih.

Član 20.

Javni službenik ne sme da nudi niti da daje korist koja je povezana sa njegovim položajem javnog službenika ili da to potiče iz iskorišćavanja njegove javne funkcije, ukoliko zakonom nije drugačije određemo.

Javni službenik ne treba da utiče radi privatnih ciljeva, na osobu ili organ, uključujući i druge javne službenike, koristeći svoju službenu funkciju ili nudeći im ličnu korist.

Član 21.

Uzimajući u obzir okvire predviđene zakonom, a u vezi sa dostupnim podacima, koje po službenoj dužnosti evidentira javna uprava, javni službenik može otkriti podatke u skladu sa pravilima i uslovima koji se odnose na upravu koja ga je zaposlila.

Javni službenik treba da preduzme odgovarajuće postupke kako bi zaštitio sigurnost i poverljivost podataka za koje je odgovoran ili ih je ranije saznao.

Javni službenik ne treba da traži pristup podacima za koje nije ovlašćen da ih zna.

Javni službenik ima obavezu da ne zadržava službene podatke koji, po pravilu, treba da se objave i dužan je da ne daje podatke za koje veruje da su netačni ili mogu da dovedu u zabludu.

Član 22.

U obavljanju svojih diskrecionih ovlašćenja, javni službenik treba da obezbedi da se državna svojina, prostorije, usluge i finansijski resursi koriste i njima upravljaju na efikasan, delotvoran i ekonomičan način.

Član 23.

Javni službenik koji je odgovoran za regrutovanje, unapređenje ili zapošljavanje treba da obezbedi da se, na način kako to zakon zahteva, obavljaju odgovarajuće kontrole integriteta kandidata.

Ako ga rezultati kontrole dovedu u nedoumicu kako da postupi, on/ona treba da potraži odgovarajući savet.

Član 24.

Javni službenik koji vrši nadzor ili rukovodi radom drugih javnih službenika treba da obavlja svoju funkciju na način i u skladu sa političkim odlukama i ciljevima javne uprave za koju radi. On/ona treba da odgovara za radnje ili propuste osoblja koji nisu u skladu sa politikom ili ciljevima, ukoliko nisu preduzeli neophodne mere koje se traže od lica na takvom položaju radi sprečavanja takvih radnji ili propusta.

Javni službenik koji vrši nadzor ili rukovodi radom drugih javnih službenika treba da preduzme posebne mere kako bi sprečio korumpiranje osoblja u vezi sa njihovim položajem. Pri preduzimanju ovih mera naglasak treba da bude na primeni pravila i regulativa, obezbeđenju odgovarajućeg obrazovanja i obuke, treba stalno da bude na oprezu na znake finansijskih ili drugih teškoća osoblja, kao i da pokaže vlastitim primerom uzorno ponašanje i integritet.

Član 25.

Javni službenik ne sme koristiti svoj posao da bi dobio zaposlenje van javne službe.

Javni službenik ne sme da dozvoli da drugo zaposlenje stvori stvarni, mogući ili očigledni sukob interesa. On/ona treba da kaže svom pretpostavljenom za svaku ponudu o zaposlenju koja bi mogla da izazove sukob interesa. Takođe on/ona treba da kaže svom pretpostavljenom ako je primio ponudu za zaposlenje.

U skladu sa zakonom, u odgovarajućem roku, bivši javni službenik ne sme da radi u ime bilo kog lica ili organa niti u vezi s bilo kojim predmetom na kome je radio ili savetovao vršeći javnu službu čime bi ostvario određenu korist za to lice ili organ.

Bivši javni službenik ne sme da koristi ili otkriva poverljive podatke koje je saznao kao javni službenik, osim ako po zakonu nije ovlašćen da to uradi.

Javni službenik treba da se pridržava svih zakonskih pravila koja se na njega/nju odnose u vezi sa prihvatanjem sastanaka o napuštanju posla u javnoj službi.

Član 26.

Bivši javni službenici ne treba da imaju poseban i privilegovan tretman u javnoj službi.

Član 27.

Ovaj kodeks izdaje ministar na osnovu svojih ovlašćenja ili rukovodilac javne službe. Javni službenik je dužan da se ponaša u skladu sa ovim kodeksom i stoga treba da zna njegove odredbe i dopune. On/ona treba da traži savet od odgovarajućih autoriteta kada nije siguran kako da postupi.

Odredbe ovog kodeksa su sastavni deo uslova o zaposlenju javnog službenika. Kršenje odredaba ovog kodeksa može dovesti do preduzimanja disciplinskih mera.

Javni službenik koji pregovara o uslovima za zapošljavanje treba da istakne da ovaj kodeks mora biti poštovan i da će biti sastavni deo uslova.

Javni službenik koji vrši nadzor ili rukovodi radom drugih javnih službenika odgovara za poštovanje ovog kodeksa i preduzima ili predlaže odgovarajuće disciplinske mere zbog njegovog kršenja.

Javna uprava redovno vrši izmene ovog kodeksa.

U vezi sa ovim kodeksom, moglo bi se sasvim osnovano postaviti pitanje i njegove svrhe i delotvornosti. Da li je uopšte (bilo) potrebno pominjati ga. Jer analizirajući odredbe, sasvim se lako uočava njihova ograničenost. Nije

bez osnova ukoliko se konstatuje da se ovde ponajpre radi o spisku lepih želja, odnosno o tome šta bi trebalo, da ne kažemo – šta bi bilo kad bi bilo... Praktično, delotvornost svih ovih uopštenih odredaba je krajnje dubiozna, jer je mehanizam njihove primene vrlo sporan ukoliko nema, ne postoje odgovarajuće, pre svega kaznene mere za njegovu implementaciju. Slična je situacija i sa mnogim drugim (pre svega međunarodnim dokumentima) koji se tiču korupcije, kao što su Akcija protiv korupcije Generalne skupštine UN iz 1997. ili Smernice OECD-a za rešavanje sukoba interesa u javnoj službi iz 2003. godine.³¹¹ Na neki način je slična situacija i kada govorimo o unutrašnjim zakonima i drugim pravnim propisima, koji u praksi najčešće ipak deluju više kao spisak lepih želja, nego kao delotvoran instrument koji ozbiljno može dovesti do sprečavanja korupcije.

Godine 1997. Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) usvojila je Konvenciju o sprečavanju podmićivanja u međunarodnim poslovnim transakcijama (*Combating Bribery in International Business Transaction*). Ova organizacija je pored toga, 1998. donela i Preporuke kojima se propisuje etički kodeks u javnoj službi, gde se pre svega insistira na tome da etički principi moraju biti: koncizni i jednostavni; moraju se zasnivati na legalnim osnovama; moraju biti prihvatljivi za same javne službenike; službenici treba da znaju svoja prava i obaveze; treba da postoje jasne smernice za interakciju između javnog i privatnog sektora; oni koji upravljaju treba da svojim ponašanjem demonstriraju i promovišu etičke standarde; uslovi zapošljavanja u javnim službama i upravljanja ljudskim resursima treba da promovišu etičko ponašanje itd.³¹²

³¹¹ Tekst svih tih dokumenata se takođe može pronaći u knjizi Nataše Mrvić-Petrović i Jovana Ćirića, *Sukob javnog i privatnog interesa u trouglo moći, novca i politike*, Beograd, 2004.

³¹² Šire o ovim preporukama videti kod N. Mrvić-Petrović i J. Ćirića, *Sukob javnog i privatnog interesa u trouglo moći, novca i politike, op.cit.*, str. 122–123

V. NOLANOV KOMITET ZA STANDARDE U JAVNOM ŽIVOTU

Kao što i sama reč korupcija kaže, tj. kako potiče od latinskog izraza *corruptio* – kvarenje morala, pitanje korupcije jeste povezano sa pitanjima morala, odnosno pitanjima etičkog ponašanja, kodeksa ponašanja, odgovarajućih standarda. Otuda, kada god se govori o korupciji i borbi protiv korupcije, na ovaj ili onaj način se govori i o etičkim kodeksima i preporukama, kao što su oni koje smo citirali. U stvari, na kraju se sve ipak vrati na pitanja morala, ali i na pitanja politike, pitanja od kojih smo i krenuli u razmatranjima korupcije. Na kraju ipak dođemo do toga da, makar u jednom svom delu, pitanje korupcije jeste pitanje koje je vezano za stanje u aktuelnoj politici, za stanje u aktuelnom moralu. Na kraju dođemo do onoga, što smo takođe pominjali, do stavova Platona i Aristotela o tome da javne ličnosti ne mogu i ne smeju imati svoje sitne, male, svakodnevnne poroke, već da moraju biti oličenje moralnosti i poštenja.³¹³ To kao da su imali u vidu i Britanci, kada su osnivali svoj Parlamentarni komitet za standarde u javnom životu.

Godine 1994, tadašnji britanski premijer Džon Mejdžor, formirao je poseban Parlamentarni komitet za standarde u javnom životu. Komitet je takođe poznat i pod imenom Nolanov komitet, po Lordu Nolanu, prvom predsedniku tog komiteta, koji je osnovan sa ciljem da odgovori na sve učestalija neetička ponašanja – postupke pre svega članova Parlamenta, prvenstveno u smislu prihvatanja odgovarajućih novčanih sredstava da bi se postavila odgovarajuća parlamentarna pitanja.³¹⁴

U pitanju je bila potreba da se odgovori na sve izraženije nezadovoljstvo najšire javnosti ponašanjima političara – parlamentaraca i sve nemoralnijoj

³¹³ To je lakše reći nego ostvariti. Izazova uvek ima više. Političko odlučivanje ograničeno je resursima i istorijom prethodnog odlučivanja i političkim trenutkom, koji dopušta da je neke odluke uopšte moguće doneti, a u demokratiji i perspektivom budućih izbora koja političara nagoni da udovoljava kratkoročnim, često i niskim, strastima birača. Ta posvećenost dugoročnim nacionalnim interesima ponekad je veoma težak oblik žrtve za opštu stvar. Ovo je glavni moralni problem političkog posla koji zahteva žrtvu, i to ne samo žrtvu sopstvene privatnosti već i više od toga, da se žrtvuje ispravno radi dobra, čineći za druge nešto što možda ne bi za sebe. Ako se uživi u tu ulogu, preti druga moralna opasnost: paternalizam, tretiranje drugih kao nesposobnih da sami donose svoje odluke i da razluče šta je dobro, a šta nije, što vodi u diktaturu, privremenu ili manje privremenu. (O svemu tome u knjizi Denisa Tompsona, *Politička etika i javna služba*, (prevod sa engleskog), Beograd 2007.)

³¹⁴ www.public-standards.gov.uk/about.html

praksi lobiranja. Reč je o jednom nezavisnom, savetodavnom telu, koje savetuje Vladu, koje nadgleda javni život i rad poslanika, koje podnosi godišnje izveštaje, izdaje odgovarajuće preporuke i o svemu tome obavestava ne samo Vladu, već najširu javnost. Komitet se sastaje jednom mesečno, on objavljuje svoj rad, rezultate tog rada, na odgovarajućim konferencijama za štampu, ali i na svojoj veb-sajt adresi.³¹⁵ Godine 1997, Toni Bler je proširio zadatke i delokrug rada ovog komiteta i na pitanja koja su vezana za finansiranje političkih stranaka, odnosno finansiranje pojedinačnih političkih kampanja.

Komitet se finansira iz budžeta Vlade, te se u tom smislu može postaviti pitanje da li je i koliko on uistinu nezavistan od Vlade. Pitanje se u stvari može postaviti u sledećem pravcu – zar ne bi bilo bolje da je finansiran od strane Parlamenta. Odgovor je odrečan, pre svega zato što je on osnovan sa ciljem nadgledanja parlamentaraca, odnosno, sa ciljem da vodi računa o tome kako i koliko moralno članovi Parlamenta obavljaju svoj posao. Osim toga, članovi Komiteta ističu i to da niko nikada ne može biti stopostotno nezavistan, već da se uvek u sve i svakoga može sumnjati.³¹⁶ Pri svemu tome, ističe se i to da Nolanov komitet nema ovlašćenja da istražuje pojedinačne slučajeve, već da samo savetodavno i na druge slične načine izgrađuje svest o tome šta je etično, a šta nije etično u javnom životu i šta zavređuje moralnu osudu.

U tom smislu, ovde treba pomenuti i „čuvenih“ sedam principa – standarda koje je Nolanov komitet postavio kada je reč o javnom životu i radu britanskih parlamentaraca. Na prvom mestu to je *selflessness*, što bi odgovaralo našem pojmu „nesebičnost“. Na drugom mestu ističe se *integrity*, odgovara našem „neporočnost“, „poštenje“. Treće je *objectivity*, tj. „nepristrasnost“, a zatim *accountability*, tj. „odgovornost“. Tu su takođe i *openness* – „otvorenost“; *honesty* – „poštenje“, te na samom kraju *leadership*, što bi u srpskom moglo biti prevedeno kao „sposobnost rukovođenja“, odnosno, sposobnost da se bude uzor u očima drugih. Drugim rečima, da bi ispunio standarde u javnom životu, standarde Nolanovog komiteta, prosečan, običan parlamentarac, političar u Velikoj Britaniji, treba da bude nesebičan, neporočan, nepristras-tan, odgovoran, otvoren (za tuđa mišljenja, tolerantan), pošten i uzoran.³¹⁷ –

³¹⁵ www.public-standards.gov.uk/ourwork.html

³¹⁶ www.public-standards.gov.uk/about.html

³¹⁷ Mogla bi se ovde staviti i jedna opaska – od sedam osobina, čak tri u srpskom jeziku počinju sa „ne“. – NEsebičan; NEporočan; NEpristrasan. Ima u tome čini se nečega. Običan čovek može biti i sebičan i poročan i pristrasan, ali, političar, Parlamentarac NE, ne sme to biti, da bi delovao svojim primerom. Parlamentarac mora biti oličenje odsustva svega onoga što inače može biti karakteristično za obične ljude, ljude koji se ne pojavljuju u javnosti, ljude koji samim tim nisu uzor i primer za ugledanje.

Komitet broji devet članova, tri bivaju imenovani kao predstavnici glavnih partija – laburističke, konzervativne i liberalne, a šest imenuje premijer iz redova uglednih i nezavisnih ličnosti, najčešće lordova, ili pak onih koji su se iskazali kao časni, uspešni, poštenu ljudi. Članovi Komiteta bivaju imenovani na period od tri godine, uz mogućnost da na istu funkciju budu reizabrani još jedanput.

Nolanov komitet nema na raspolaganju nikakve sankcije, pogotovu ne sankcije kaznenog tipa, on deluje snagom ugleda svojih članova, snagom svog, moglo bi se reći aristokratskog autoriteta. Kako to izgleda kada to uporedimo sa aktuelnom situacijom u Srbiji? I tužno i smešno u isti mah. Niko nikome ne veruje na „časnju reč“, te su partije primorane da od svojih poslanika unapred uzimaju „blanko ostavke“, što je u Srbiji uvedeno čak do nivoa ustavnog principa, a inače je u svetu odavno napušteno.³¹⁸ Međutim, kada ne bi bilo „blanko ostavki“, trgovina poslaničkim mandatima potpuno bi uzela maha kao svojevršni, upečatljivi oblik korupcije, korupcije koja snagom svog negativnog primera veoma mnogo utiče na opštu krizu morala. Između apsurdne realnosti sa „blanko ostavkama“ i „Pandorine kutije“ nemoralne trgovine koja bi bila otvorena kada bi poslanici bili vlasnici svojih mandata, političke partije su se opredelile za „blanko ostavke“, znajući valjda kakvi su i koliko su daleko od najosnovnijih ideala i principa moralnosti, od onih sedam principa koje je promovisao Nolanov komitet – nesebičnosti, neporočnosti, nepristrasnosti, odgovornosti, otvorenosti, poštenja i uzornosti.

³¹⁸ Poslanik SRS – Aleksandar Martinović, povodom instituta blanko ostavki, kaže i sledeće: „Nismo ni sveci ni apostoli“. (www.politika.rs/rubrike/Politika/Zashto-su-poslanici-vezani-blanko-ostavkama.sr.html) Povodom svega, mi bismo, sa izvesnom dozom cinizma mogli da kažemo da su poslanici u Srbiji veoma, veoma daleko od toga da budu sveci, ili apostoli. Naprotiv, uprao sasvim suprotno.

**ZAKONI KOJIMA SE
PREDUPREĐUJE KORUPCIJA,
NJIHOVE KAZNENE ODREDBE I
ULOGA JAVNIH TUŽILACA**

1. ZAKON O AGENCIJI ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE

(„Službeni glasnik RS“, broj 97/08)

1.1. Zakon i Strategija za borbu protiv korupcije

Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, iako najnoviji od svih postojećih antikorupcijskih preventivnih propisa u Republici Srbiji, ima i najširi obuhvat.

Kao neposredni osnov za donošenje ovog zakona poslužila je Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije koju je Narodna skupština Republike Srbije usvojila još krajem 2005 godine. Završno poglavlje skupštinske odluke o utvrđivanju Strategije predviđa da će se posebnim zakonom osnovati samostalno i nezavisno telo sa sledećim ovlašćenjima:

1. Nadzor nad sprovođenjem Strategije i Akcionog plana;
2. Koordinacija državnih organa u borbi protiv korupcije;
3. Primena propisa iz oblasti rešavanja sukoba interesa za funkcionere u svim granama vlasti;
4. Kontrola primene propisa o finansiranju političkih stranaka i izbornih kampanja;
5. Nadzor nad radom organa koji se bave borbom protiv korupcije;
6. Razvijanje planova integriteta u javnom i privatnom sektoru;
7. Davanje inicijative za izmenu i donošenje propisa državnih organa;
8. Redovno periodično izveštavanje Narodne skupštine i javnost u radu;
9. Međunarodna i regionalna saradnja u oblasti borbe protiv korupcije.

Kao što ćemo pokazati, nadležnosti Agencije su u velikoj meri usklađene sa ovim konceptom iz skupštinske odluke o Strategiji. To je ujedno i redak primer postupanja državnih organa po ovom strateškom aktu, koji je nakon usvajanja gotovo zaboravljen.

1.2. Koncept Agencije i Konvencija UN protiv korupcije

U kontekstu donošenja ovog zakona, predlagač se pozvao i na odredbe Konvencije UN protiv korupcije, koja, između ostalog, predviđa osnivanje jednog ili više tela koja će se baviti prevashodno preventivno-edukativnim radom na polju borbe protiv korupcije. U članu 5. ove konvencije kaže se:

1. *Svaka država ugovornica, u skladu sa osnovnim načelima svog pravnog sistema, dužna je da razvija i primenjuje ili održava delotvornu, koordiniranu politiku sprečavanja korupcije kojom se unapređuje učešće društva i odražavaju načela vladavine prava, dobrog upravljanja javnim poslovima i javnom imovinom, integritet, transparentnost i odgovornost.*
2. *Svaka država ugovornica nastojaće da ustanovi i unapredi efikasnu praksu usmerenu na sprečavanje korupcije.*
3. *Svaka država ugovornica nastojaće da redovno vrši procenu odgovarajuće pravne regulative i upravnih mera u cilju utvrđivanja njihove adekvatnosti za sprečavanje i borbu protiv korupcije.*
4. *Države ugovornice, prema potrebi i u skladu s osnovnim načelima svog pravnog sistema, sarađivaće međusobno i sa odgovarajućim međunarodnim i regionalnim organizacijama na unapređenju i razvijanju mera iz ovog člana. Ta saradnja može obuhvatiti učešće u međunarodnim programima i projektima usmerenim na sprečavanje korupcije.*

U članu 6 Konvencije, ova se pravila dalje razrađuju tako što se predviđa osnivanje jednog ili više tela koja bi se starala o sprovođenju mera iz prethodnog člana. Tekst odredbe glasi:

1. *Svaka država ugovornica osnivaće prema potrebi, u skladu s osnovnim načelima svog pravnog sistema, telo ili tela za sprečavanje korupcije sredstvima kao što su:*
 - (a) *primena politike navedene u članu 5. ove konvencije i, po potrebi, vršenjem nadzora i koordinacije u primeni te politike;*
 - (b) *unapređenje i širenje znanja o sprečavanju korupcije.*
2. *Svaka država ugovornica obezbediće telu ili telima navedenim u tački 1. ovog člana potrebnu nezavisnost, u skladu sa osnovnim načelima svog pravnog sistema, kako bi to telo ili tela mogla vršiti svoje funkcije efikasno i neometano od bilo kakvog neopravdanog uticaja. Treba obezbediti neophodna materijalna sredstva i kvalifikovano osoblje, kao i obuku tog osoblja za obavljanje svojih funkcija.*
3. *Svaka država ugovornica obaveštava generalnog sekretara Ujedinjenih nacija o nazivu i adresi jednog ili više organa koji mogu pomoći drugim državama ugovornicama u razradi i primeni posebnih mera za sprečavanje korupcije.*

Predmet Zakona o Agenciji su osnivanje, pravni položaj, nadležnost, organizacija i način rada Agencije za borbu protiv korupcije, pravila u vezi sa sprečavanjem sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija i prijavljivanjem imovine

lica koja vrše javne funkcije, postupak i odlučivanje u slučaju povrede tog zakona, uvođenje planova integriteta, kao i druga pitanja od značaja za rad Agencije. Van ovog zakona je ostala materija finansiranja političkih stranaka i izbornih kampanja, iako Agencija takođe ima nadležnosti u toj oblasti.

1.3. Definicije iz Zakona o Agenciji

1.3.1. Korupcija

Zakon o Agenciji donosi i definicije pojmova, od kojih su neke naročito značajne. Prva takva definicija je ona koja se odnosi na sam pojam 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.

Osnovni značaj ove definicije ogleda se u tome što do usvajanja ovog zakona, nikakva zakonska definicija korupcije nije postojala. Međutim, nije potpuno jasno u kojim situacijama bi ova definicija bila primenjena, koji je njen praktičan značaj. U svakom slučaju, čini se da ona ne može imati mnogo uticaja u pogledu primene sankcija za kršenje Zakona o Agenciji, budući da ni u jednoj od tih sankcija ne pominje pojam korupcije kao takav, već konkretne radnje koje lice odgovorno za prekršaj ili krivično delo čini ili propušta da čini.

U ovoj definiciji se korupcija posmatra kao „odnos“. Ne kaže se između koga se taj odnos zasniva. Ako se pretpostavi da je reč o odnosu među ljudima, to bi vodilo isključivanju mogućnosti da se pod ovaj pojam podvedu oblici ponašanja kod kojih nema više učesnika, već postoji samo službenik koji zloupotrebljava javna ovlašćenja da bi se okoristio na štetu javnih resursa, bez podsticaja sa strane. To bi dalje vodilo isključivanju iz pojma korupcije nekih oblika kriminalnog ponašanja koji se inače sankcionišu krivičnopravno kroz krivična dela sa koruptivnim elementima (na primer, neki oblici zloupotrebe službenog položaja).

Definicija dalje kaže da se korupcija kao odnos „zasniva zloupotrebom službenog položaja“. Na osnovu ovog elementa definicije moglo bi se zaključiti da korupcija nastaje tek kada neko zloupotrebi službeni položaj, na primer, kada službenik uzme mito da bi izvršio neku radnju koju inače ne bi smeo ili kada službenik privileguje stranku koja mu je mito obećala. Međutim, van domašaja definicije ostaju neki oblici ponašanja koji se sankcionišu kroz krivično delo davanja mita – na primer situacije kada neko ponudi mito službeniku kako bi ovaj zloupotrebio svoj položaj, ali do zloupotrebe još nije došlo.

Zakonska definicija korupcije odstupa od terminologije koja se uobičajeno koristi u krivičnopravnim normama i po tome što se kao motiv ne pominje „nanošenje štete drugome“, već samo „sticanje koristi za sebe ili drugoga“.

I pored toga što postoje navedene razlike između onoga što se pod korupcijom uobičajeno smatra u krivičnopravnom smislu i zakonske definicije korupcije, sličnosti su mnogo veće. Na primer, zakonska definicija, kao i krivično pravo, vezuju korupciju za zloupotrebu ovlašćenja („iskorišćavanje službenog položaja ili ovlašćenja, prekoračenje granice službenog ovlašćenja ili nevršenje službene dužnosti“ u krivičnom delu „zloupotrebe službenog položaja“), zloupotrebu društvenog položaja ili uticaja („korišćenje službenog ili društvenog položaja ili stvarnog ili pretpostavljenog uticaja“ u krivičnom delu „trgovina uticajem“). Takođe, sličnost leži u tome što se pojam korupcije ne vezuje isključivo za zloupotrebe u javnom sektoru, već i za one do kojih dođe u privatnom sektoru.

1.3.2. Funkcioner i povezano lice

Značajne su i definicije koje se odnose na pojam funkcionera, javne funkcije i povezanog lica:

- „*funkcioner*“ je svako izabrano, postavljeno ili imenovano lice u organe Republike Srbije, autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave i organe javnih preduzeća i privrednih društava, ustanova i drugih organizacija čiji je osnivač, odnosno član, Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave i drugo lice koje bira Narodna skupština;
- „*javna funkcija*“ je funkcija u organima Republike Srbije, autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave, organima javnih preduzeća i privrednih društava, ustanova i drugih organizacija, čiji je osnivač, odnosno član, Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave, kao i funkcija drugih lica koje bira Narodna skupština, a podrazumeva ovlašćenja rukovođenja, odlučivanja, odnosno donošenja opštih ili pojedinačnih akata;
- „*povezano lice*“ je supružnik ili vanbračni partner funkcionera, krvni srodnik funkcionera u pravoj liniji, odnosno u pobočnoj liniji zaključno sa drugim stepenom srodstva, usvojitelj ili usvojenik funkcionera, kao i svako drugo pravno ili fizičko lice koje se prema drugim osnovama i okolnostima može opravdano smatrati interesno povezanim sa funkcionerom.

Kao što se može videti iz ovog opisa, kod određivanja da li neko lice ima svojstvo funkcionera moraju kumulativno da budu ispunjena dva uslova. Prvi

uslov je vezan za način dolaska na javnu funkciju. Dakle, to mora da bude bilo izbor, bilo postavljenje, bilo imenovanje. Lica koja obavljaju neke poslove u organima vlasti, ali to čine na osnovu ugovora o radu, rešenja o raspoređivanju ili nekog drugog akta koji ne podrazumeva izbor, postavljenje ili imenovanje nemaju svojstvo funkcionera, bez obzira na to koliko su poslovi koje rade značajni i koliko treba da budu podvrgnuti nadzoru.

Drugi uslov koji se mora zadovoljiti da bi neko imao svojstvo funkcionera jeste obavljanje funkcije u nekom organu. Svojstvo funkcionera nemaju imenovana lica koja su angažovana u radnim telima (npr. komisijama i odborima koje formira Vlada ili neko ministarstvo) i službama. Iz istog razloga su iz pojma funkcionera isključena i lica koja su imenovana kao savetnici drugih državnih funkcionera ili organa.

Kada je reč o organima vlasti u kojima se funkcije mogu obavljati i čiji su funkcioneri obuhvaćeni ovim zakonom, krug je veoma širok. Tu su funkcioneri organa Republike Srbije, autonomne pokrajine, lokalnih samouprava. Obuhvaćeni su i funkcioneri javnih preduzeća i javnih ustanova i drugih organizacija (npr. fondovi), bilo da je ta preduzeća, ustanove i organizacije osnovala republička, pokrajinska ili lokalna vlast. U ovom pogledu, zakonski obuhvat je znatno širi nego što je to bio slučaj sa propisom – prethodnikom, Zakonom o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija iz 2004. godine, kada su iz pojma javnih funkcionera na koje se taj akt odnosio bili isključeni funkcioneri u sudskoj vlasti, javni tužioci, sudije Ustavnog suda, kao i funkcioneri mnogobrojnih javnih ustanova (npr. kulturnih, zdravstvenih, obrazovnih) i drugih organizacija.

Krug funkcija je dodatno proširen izmenama zakona iz jula 2010. Od tada se Zakon primenjuje i na funkcionere privrednih društava (na primer, akcionarskih i društva sa ograničenom odgovornošću) u kojima je osnivač ili član Republika, autonomna pokrajina, grad ili opština. Pojmovi „osnivača“ i „člana“ privrednog društva, koji su od značaja za primenu ove zakonske odredbe, mogu se naći u članu 7 Zakona o privrednim društvima. Ta odredba određuje da su osnivači lica koja donose osnivački akt društva. Članovi privrednog društva su lica koja nakon osnivanja pristupe društvu sa ograničenom odgovornošću. U istom zakonu navode se i pojedini organi koje privredna društva imaju (npr. skupština, upravni odbor, direktor). Bitno je napomenuti da za sticanje svojstva funkcionera nije od značaja da li je učešće države u vlasništvu određenog preduzeća dominantno. S obzirom na to da je ova odredba tek stupila na snagu ostaje da se vidi da li će biti nekih dilema oko toga koja sve lica imaju svojstvo funkcionera.

U svakom slučaju, Agencija za borbu protiv korupcije, na osnovu nadležnosti koje su joj date zakonom, ovlašćena je da utvrdi da li neko lice ima

svojestvo funkcionera ili ne. U slučaju sumnje, svako se Agenciji može obratiti za mišljenje po tom pitanju.

I pojam povezanog lica ima značaja za primenu Zakona o Agenciji. Tu je takođe došlo do promena u odnosu na raniji Zakon o sprečavanju sukoba interesa, tako što je krug neposredno imenovanih povezanih lica sužen. Zakonodavac je imenovao kao povezano lice supružnika, ali i „vanbračnog partnera“. Ovaj drugi pojam, budući da nije posebno definisan za potrebe Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, treba tumačiti u skladu sa odredbama Porodičnog zakona (2005), gde predstavlja sinonim za „vanbračnu zajednicu“, odnosno „trajnu zajednicu života žene i muškarca, između kojih nema bračnih smetnji“.

Kad je pak reč o srođnicima, povezanim licima se smatraju svi srođnici u pravoj liniji, dok se u pobočnim linijama spisak završava sa drugim stepenom srodstva (tetke, ujaci, stričevi). U pogledu usvojenja, krug je uži nego kada je reč o prirodnom srodstvu. Na primer, unuk funkcionera ima svojstvo povezanog lica, ali sin njegovog usvojenika nema. Međutim, pored svega ovoga, zakonska definicija sadrži i mogućnost da se pojmom povezanog lica obuhvate i „sva druga pravna ili fizička lica koja se prema drugim osnovama i okolnostima mogu opravdano smatrati interesno povezanim sa funkcionerom“.

Ovaj krug lica nije, niti može biti unapred određen. Štaviše, on se može menjati tokom obavljanja funkcije. Ne bi trebalo da bude sumnje oko toga da su pod ovim pojmom obuhvaćena pravna lica koja su u vlasništvu funkcionera i članova njegove porodice ili politička stranka čiji je funkcioner član. Međutim, sve drugo podleže tumačenju, počev od samog pojma „interesne povezanosti“, kako načelno, tako i u konkretnim slučajevima.

1.3.3. Privatni interes i sukob interesa

Definisani su i pojmovi privatnog interesa i sukoba interesa, i to na sledeći način:

- „*privatni interes*“ je bilo kakva korist ili pogodnost za funkcionera ili povezano lice;
- „*sukob interesa*“ je situacija u kojoj funkcioner ima privatni interes koji utiče, može da utiče ili izgleda kao da utiče na postupanje funkcionera u vršenju javne funkcije odnosno službene dužnosti, na način koji ugrožava javni interes.

Kao što se vidi, pojam privatnog interesa je definisan dovoljno široko da obuhvati razne moguće varijante interesa. To može da bude materijalna ali i svaka druga korist koju funkcioneri imaju u izgledu prilikom nekog odlučivanja. Ta korist može biti ne samo funkcionerova, već i bilo kojeg sa njim

povezanog lica. Izraz „pogodnost“ koji se koristi u ovoj definiciji nije bliže objašnjen. Čini se da značaj pominjanja ovog pojma nije veliki, jer je teško zamisliti bilo kakvu pogodnost za funkcionera ili povezano lice koja ne nosi sa sobom materijalnu ili nematerijalnu korist.

Sam sukob interesa je široko definisan u ovom zakonu. Kao prvi element definicije ističe se da je to „situacija“, dakle, krajnje neutralno. Ovo je važno istaći zato što se pojam sukoba interesa u javnom diskursu često pogrešno tretira kao neka štetna i skrivljena radnja funkcionera. Zaista, funkcioner može svojim radnjama sebe dovesti u situaciju sukoba interesa, može to učiniti i upravo sa namerom da počini neku zloupotrebu, ali to nije uvek slučaj.

Zakonska definicija dalje govori o tri vrste sukoba interesa, mada one nisu posebno imenovane. Prvi oblik je aktuelni sukob interesa, to jest situacija u kojoj funkcioner ima privatni interes koji utiče na njegovo postupanje u vršenju javne funkcije. Drugi oblik je potencijalni sukob interesa, situacija u kojoj privatni interes može da dođe u sukob sa javnim u toku obavljanja javne funkcije. Potencijalni sukob interesa postaje aktuelni kada se steknu određeni uslovi (npr. da funkcioner stvarno dođe u priliku da odlučuje o stvarima koje dotiču njegove privatne interese). Treći oblik je prividni sukob interesa – situacija u kojoj ne postoji nikakav konflikt između privatnih interesa funkcionera i javnog interesa koji treba da zastupa, ali spolja gledano, iz nekog razloga čini se da ga ima.

1.3.4. Pokloni

Zanimljive su i definicije poklona u smislu ovog zakona, koje glase:

- „*poklon*“ je novac, stvar, pravo i usluga izvršena bez odgovarajuće naknade i svaka druga korist koja je data funkcioneru ili povezanom licu u vezi s vršenjem javne funkcije;
- „*protokolarni poklon*“ je poklon koji funkcioner primi od strane države, njenog organa ili organizacije, međunarodne organizacije ili stranog pravnog lica, koji je primljen prilikom službene posete ili u drugim sličnim prilikama.

Pojam poklona zaslužuje detaljniju analizu koja upućuje na sledeće zaključke:

- Zakonodavac je pod pojmom poklona obuhvatio stvari, prava i usluge koji su funkcionerima darovani.
- Pod pojmom poklona obuhvaćene su i stvari, prava i usluge koji su dobijeni bez odgovarajuće naknade (npr. ispod tržišne cene).
- Poklonom se smatra i darovanje učinjeno ne samo funkcioneru nego i povezanom licu.

- U definiciji se govori o datom poklonu, ne i o obećanju ili stavljanju u izgled poklona.
- Zakonska definicija se odnosi samo na poklone koji su dati/primljeni „u vezi sa vršenjem javne funkcije“.

Dakle, zakonska definicija je, sa jedne strane, veoma široka, jer omogućava da se pojmom poklona obuhvate sva davanja koja su učinjena kroz dobročine pravne poslove, bilo funkcioneru neposredno, bilo nekome od sa njim povezanih lica.

S druge strane, zakonodavčeva definicija bitno sužava predmet primene zakonskih odredaba o zabrani primanja i o obavezi prijavljivanja poklona, ograničavajući ih samo na one koji su „dati u vezi sa vršenjem javne funkcije“. Dakle, kada se utvrđuje da li neki poklon potpada pod zakonsku definiciju, polazi se od volje ili svesti poklonodavca – da li je on takav poklon učinio imajući u vidu da onaj ko prima poklon obavlja javnu funkciju, odnosno da je poklon upućen povezanom licu sa javnim funkcionerom, upravo zbog tog svojstva povezanog lica. Tu volju ili svest je veoma teško utvrditi i to bitno otežava primenu drugih zakonskih odredaba o poklonu.

Drugu potencijalnu teškoću u primeni zakonske odredbe može predstavljati to što se obaveze i zabrane odnose na funkcionera i povezana lica, a ne na potencijalne davaoce poklona. Stoga je za njihovu primenu u praksi neophodno ne samo da je davalac dao poklon funkcioneru imajući u vidu upravo to njegovo svojstvo, već i da je sam funkcioner svestan da dobija poklon upravo iz ovog razloga.

Naravno, u nekim slučajevima će stvari biti očigledne i biće lako utvrditi da je poklon dat funkcioneru upravo u vezi sa obavljanjem funkcije. Međutim, postoji mnoštvo graničnih situacija i pomešanih motiva. Na primer, poklonodavac može biti i inače prijatelj funkcionera, pa mu po tom osnovu može dati poklon o kakvoj prigodi, recimo kao venčani dar. Međutim, ako je vrednost poklona koji se daje tom prilikom znatno veća nego što bi bila da nije funkcionerskog statusa, onda bi takođe mogao postojati poklon u smislu ovog zakona.

Zanimljivo je videti i kako stvari stoje po pitanju poređenja pojma poklona u smislu Zakona o Agenciji i pojma mita iz Krivičnog zakonika. Mito je takođe neka korist koja se obećava, nudi ili prima „u vezi sa vršenjem funkcije“. Međutim, davanje mita nije dobročini pravni posao – sa druge strane stoji (nezakonita) činidba primaoca mita, neka konkretna službena radnja koju funkcioner treba da izvrši ili da propusti da izvrši sad ili u budućnosti, ili neka radnja koju je službeno lice izvršilo ili propustilo da izvrši u prošlosti. S druge strane, za postojanje poklona u smislu Zakona o Agenciji nije potrebno

da postoji veza davanja sa nekom konkretnom radnjom funkcionera, već generalno, sa takvim njegovim svojstvom.

Ostaje dilema u pogledu toga da li između pojma „mita“ iz Krivičnog zakonika i pojma „poklona u vezi sa vršenjem javne funkcije“ iz Zakona o Agenciji ipak može biti nekog preklapanja. Ova dilema proizlazi iz činjenice da se pod poklonom smatra „i svaka druga korist koja je data funkcioneru ili povezanom licu u vezi sa vršenjem funkcije“, pri čemu se kao uslov ne postavlja nepostojanje uzvratnog davanja. Takođe, kao uslov se ne postavlja ni zakonitost ovog pravnog posla. Usled toga, moglo bi se tumačiti da i mito koje funkcioner ili povezano lice za njega primi predstavlja poklon u smislu Zakona o Agenciji.

1.4. Status Agencije

Ukratko, status Agencije je regulisan sledećim odredbama:

„Agencija je samostalan i nezavisan državni organ. Za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti Agencija je odgovorna Narodnoj skupštini. Agencija ima svojstvo pravnog lica. U postupku pred Agencijom koji nije uređen ovim zakonom, shodno se primenjuju odredbe zakona koji uređuje opšti upravni postupak. Sredstva za rad i funkcionisanje Agencije obezbeđuju se u budžetu Republike Srbije, na predlog Agencije, kao i iz drugih izvora, u skladu sa zakonom. Sedište Agencije je u Beogradu. Agencija može da obrazuje organizacione jedinice izvan sedišta.“

Dakle, Agencija je jedan od novoformiranih nezavisnih državnih organa, čiji status nije izričito regulisan Ustavom Srbije, već posebnim zakonom. Slično kao i druga tela ove vrste, i Agencija je zakonskim odredbama vezana za zakonodavnu vlast, jer Narodnoj skupštini polaže računa o svom radu. Ova odgovornost je uređena u slučaju Agencije nešto detaljnije nego kad je reč o drugim organima, budući da se kaže da je odgovorna Narodnoj skupštini za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti. U pitanju su sledeći poslovi:

Agencija:

- nadzire sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije (u daljem tekstu: Strategija), Akcionog plana za primenu Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije (u daljem tekstu: Akcioni plan) i sektorskih akcionih planova;
- pokreće postupak i izriče mere zbog povrede ovog zakona;
- rešava o sukobu interesa;
- obavlja poslove u skladu sa zakonom kojim je uređeno finansiranje političkih stranaka, odnosno političkih subjekata;
- daje mišljenja i uputstva za sprovođenje ovog zakona;

- daje inicijative za izmenu i donošenje propisa u oblasti borbe protiv korupcije;
- daje mišljenja u vezi sa primenom Strategije, Akcionog plana i sektorskih akcionih planova;
- prati i obavlja poslove koji se odnose na organizovanje koordinacije rada državnih organa u borbi protiv korupcije;
- vodi registar funkcionera;
- vodi registar imovine i prihoda funkcionera (u daljem tekstu: Registar imovine);
- pruža stručnu pomoć u oblasti borbe protiv korupcije;
- saraduje sa drugim državnim organima u pripremi propisa u oblasti borbe protiv korupcije;
- daje smernice za izradu planova integriteta u javnom i privatnom sektoru;
- uvodi i sprovodi programe obuke o korupciji, u skladu sa ovim zakonom;
- vodi posebne evidencije u skladu sa ovim zakonom;
- postupa po predstavkama pravnih i fizičkih lica;
- postupa po prijavama državnih službenika, odnosno zaposlenih u organima Republike Srbije, autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave i organima javnih preduzeća, ustanova i drugih organizacija čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, odnosno organima privrednih društava čiji je osnivač, odnosno član Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave i zaposlenih u državnim organima i organizacijama;
- organizuje istraživanja, prati i analizira statističke i druge podatke o stanju korupcije;
- u saradnji sa nadležnim državnim organima prati međunarodnu saradnju u oblasti borbe protiv korupcije;
- obavlja i druge poslove određene zakonom.

1.5. Organi Agencije

Organi Agencije su Odbor i direktor. Pošto većinu poslova obavlja direktor, pobrojaćemo one koji su poslovi rezervisani za devetočlani Odbor:

- bira i razrešava direktora Agencije;
- odlučuje o uvećanju plate direktora;
- odlučuje po žalbama na odluke direktora kojima se izriču mere u skladu sa ovim zakonom;
- usvaja godišnji izveštaj o radu Agencije koji podnosi Narodnoj skupštini;

- vrši nadzor nad radom i imovinskim stanjem direktora;
- predlaže budžetska sredstva za rad Agencije;
- donosi poslovnik o svom radu;
- vrši druge poslove određene ovim zakonom;
- na predlog direktora osniva savetodavna ili radna tela Agencije.

Članove Odbora Agencije bira Narodna skupština na predlog:

1. Administrativnog odbora Narodne skupštine;
2. predsednika Republike;
3. Vlade;
4. Vrhovnog kasacionog suda;
5. Državne revizorske institucije;
6. Zaštitnika građana i Poverenika za informacije od javnog značaja, putem zajedničkog dogovora;
7. Socijalno-ekonomskog saveta;
8. Advokatske komore Srbije;
9. udruženja novinara u Republici Srbiji, putem zajedničkog dogovora.

Uloga Parlamenta u izboru se svodi na prihvatanje ili odbijanje kandidata koje su predložila ovlašćena tela, posebno imajući u vidu da predlagači mogu predložiti i samo jednog kandidata za mesto u Odboru Agencije.

Direktor Agencije se bira na javnom konkursu, kao i njegov zamenik. Direktora bira Odbor, a zamenika direktora sam direktor među tri kandidata sa liste koju utvrdi Odbor. Mandat direktora i zamenika direktora traje pet godina (mandat članova Odbora je četiri godine). i mogu se birati najviše dva puta.

1.6. Ovlašćenja Agencije

U članu 25 Zakona kaže se sledeće: „U obavljanju poslova iz svog delokruga Agencija saraduje sa državnim organima i organizacijama, organima teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, javnim službama i drugim pravnim licima. Državni organi i organizacije, organi teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, javne službe i druga pravna lica koja vrše javna ovlašćenja dužni su da na zahtev Agencije, u roku od 15 dana, dostave sva dokumenta i informacije koje su Agenciji potrebne za obavljanje poslova iz njene nadležnosti. Obavezu dostavljanja dokumenata i informacija imaju i druga pravna lica koja imaju obaveze određene Strategijom, Akcionim planom i sektorskim akcionim planovima.“

Ovlašćenja iz ovog člana zakona su naročito značajna jer Agencija može da ih koristi u obavljanju raznih svojih zadataka. Ono je značajno ne samo za

proveru da li organi i organizacije ispunjavaju svoje obaveze iz antikorupcijske strategije i akcionih planova, već i kako postupaju po navodima iz predstavki koje im Agencija prosledi. Ovo ovlašćenje Agencija takođe može da koristi i prilikom prikupljanja podataka o funkcionerima, prikupljanja podataka u vezi sa kontrolom finansiranja izborne kampanje itd. Kao što ćemo pokazati kasnije, naspram ove obaveze stoji i kaznena odredba u slučaju oglašivanja.

1.7. Sankcije – krivično delo

Zakon o Agenciji predviđa razne vrste sankcija i mera koje se mogu primeniti u slučaju povrede zabrana, obaveza i ograničenja.

U okviru kaznenih odredaba propisano je jedno krivično delo i više prekršaja. Osim toga, valja imati na umu da Zakon propisuje i postupak u kojem Agencija utvrđuje da li je funkcioner povredio neku odredbu zakona kao i mere koje Agencija može neposredno izreći u slučaju kada takvu povredu utvrdi. U pitanju su mere preuzete iz ranije važećeg Zakona o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija (npr. upozorenje, preporuka za razrešenje) i one neće biti detaljnije razmatrane u ovom tekstu.

Krivično delo koje je propisano ovim zakonom nosi naziv „neprijavljivanje imovine ili davanje lažnih podataka o imovini“.

Ovo krivično delo se može sastojati u tome što neki javni funkcioner koji je obavezan da to učini, uopšte ne podnese izveštaj o imovini Agenciji, ili podnese izveštaj koji sadrži netačne podatke o imovini. Međutim, pored formalnog propusta, za postojanje krivičnog dela potrebno je dokazati i nameru funkcionera – da nije podneo izveštaj ili da je sačinio izveštaj neistinito upravo sa namerom da prikrije vrednost svoje imovine.

Relevantne su sledeće odredbe Zakona:

Član 72.

Funkcioner koji ne prijavi imovinu Agenciji ili daje lažne podatke o imovini, u nameri da prikrije podatke o imovini, kazniće se zatvorom od šest meseci do pet godina.

Pravne posledice osude

Član 73.

Funkcioneru koji je osuđen na kaznu zatvora za krivično delo iz člana 72. ovog zakona, prestaje vršenje javne funkcije, odnosno prestaje radni odnos, u skladu sa zakonom.

Funkcioneru koji je osuđen na kaznu zatvora za krivično delo iz člana 72. ovog zakona, zabranjuje se sticanje javne funkcije u roku od deset godina od dana pravnosnažnosti presude.

Alaliziraćemo osnovne elemente ovog krivičnog dela, uz ogradu da je reč o viđenju koje nije zasnovano na iskustvu u primeni Zakona, jer postupci po ovom osnovu još uvek nisu vođeni. Dakle, reč je o mišljenju i dilemama autora ovog teksta, a stavovi Agencije i praksa tužilaštva i sudova će o svemu tome možda dati i drugačiji sud.

Ko može biti izvršilac? Izvršilac ovog krivičnog dela može biti samo funkcioner. To ne može biti povezano lice (ono eventualno može biti pomagač ili podstrekač). Međutim, nije ni svaki funkcioner podoban da bude izvršilac ovog krivičnog dela, već samo onaj koji je imao obavezu da podnese izveštaj. Od takve obaveze su već samim zakonom oslobođene neke kategorije javnih funkcionera, zapravo, najveći broj. U članu 45. Zakona određeno je da se odredbe o obavezi dostavljanja izveštaja ne odnose „na funkcionera koji je odbornik, odnosno član upravnog i nadzornog odbora javnog preduzeća, ustanove i druge organizacije čiji je osnivač opština ili grad“, kao ni na „funkcionera koji je član upravnog i nadzornog odbora javnog preduzeća, ustanove i druge organizacije čiji je osnivač Republika, autonomna pokrajina ili grad Beograd, ako ne prima naknadu po osnovu članstva.“ Međutim, i oni će biti dužni da izveštaj dostave ako Agencija to od njih bude zahtevala. Bivši funkcioneri za ovo krivično delo nesumnjivo mogu da odgovaraju ako nisu dostavili izveštaj tokom vršenja funkcije ili su u tada dostavljenim izveštajima davali lažne podatke. Po zakonu (član 43. st. 4) oni moraju da i nakon prestanka funkcije podnesu izveštaj, ali je njihova krivična odgovornost u slučaju da to propuste da učine ili daju lažne podatke potencijalno sporna, budući da u tom momentu više nemaju svojstvo funkcionera.

Nepodnošenje izveštaja kao oblik izvršenja. Jedan od oblika izvršenja ovog krivičnog dela je nepodnošenje izveštaja, iako se to mora učiniti po zakonu. Pored gole činjenice da je funkcioner propustio da izveštaj dostavi u zakonskom roku, potrebno je dokazati da je to učinio upravo sa namerom da prikrije podatke o imovini. Postojanje ove namere se svakako ne može izvesti samo iz činjenice postojanja obaveze, ne samo zbog načela *in dubio pro reo*, već i zbog toga što namera, ukoliko je uopšte postojala, može biti i drugačije prirode. Ako je nameru teško dokazati, čini se da bi stvari išle nešto lakše kada je reč o dokazivanju umišljaja. Na primer, u danima neposredno nakon isteka zakonskog roka, funkcioner bi se možda mogao nalaziti i u nehatu, koji u ovom slučaju nije krivično, već samo prekršajno kažnjiv. Međutim, nakon što funkcioner sazna da je protiv njega pokrenut postupak zbog nepodnošenja izveštaja u za-

konskom roku, više ne može biti govora o nehatu, već samo o umišljaju (u pogledu nedostavljanja izveštaja). Kažnjiva namera funkcionera se može dokazivati i na osnovu izjave okrivljenog ili svedoka. Čini se da bi naročito snažan dokaz mogle biti izjave funkcionera u javnosti u kojem svoje imovno stanje predstavlja bitno drugačijim nego što ono stvarno jeste ili nego što je naveo u izveštaju.

Vrednost imovine koja se nepodnošenjem izveštaja prikriva nije bitna za postojanje ovog krivičnog dela. Odgovornost funkcionera za ovo krivično delo postoji čak i kada je neto vrednost njegove imovine negativna (to jest, kada više duguje nego što poseduje i potražuje).

Davanje lažnih podataka kao oblik izvršenja. Za početak treba sagledati na koji sve način podaci koje funkcioneri daju u svojim izveštajima o imovini mogu biti lažni. Funkcioner, na primer, može dati lažan podatak koji nije vezan za imovinu (već recimo, podatak o članstvu u udruženjima) i na taj način prekršiti zakonsku obavezu, ali to ne bi vodilo odgovornosti za ovo krivično delo iz Zakona o Agenciji. Istina, i u tom slučaju bi mogla postojati krivična odgovornost, ali po osnovu falsifikovanja. Dalje, lažiranje podataka o imovini može se počinuti tako što funkcioner neće prijaviti da je vlasnik neke stvari i to je oblik koji se verovatno najčešće može očekivati (na primer, funkcioner poseduje dva stana, ali u imovinskom izveštaju navede samo jedan od njih). Međutim, lažiranje podatka o imovini jeste i netačno prikazivanje nekih svojstava stvari koja je u vlasništvu funkcionera – na primer, slučaj kada funkcioner poseduje šumu veličine 200 hektara, a u prijavi navede da je veličina te šume deset puta manja ili, kada funkcioner navede da poseduje određeni automobil, da je on proizveden 2001. godine, a da je u stvari automobil proizveden pet godina kasnije. Oblik izvršenja može biti i drugačiji – na primer, funkcioner se iz nekog razloga može odlučiti da prijavi da poseduje imovinu koju u stvari ne poseduje u tom momentu – na primer, da poseduje 340.000 evra na bankovnom računu, iako je taj račun gotovo prazan, da poseduje akcije u nekom preduzeću koje je u stvari odavno prodao ili ih nikada i nije imao i tome slično.

Kada smo sagledali razne vidove lažnosti podataka o imovini funkcionera, možemo da se pozabavimo i pitanjem namere. Na prvi pogled se čini da je ovde nameru lakše dokazati nego kod nedostavljanja izveštaja. Naime, razumno je pretpostaviti da svaki čovek ima predstavu o imovini koju poseduje, ili makar o onim delovima imovine koja se mora prijavljivati Agenciji (npr. nekretnine, automobili, oružje, novac na računima, vlasništvo u preduzećima). Ukoliko funkcioneru nisu u svakom trenutku poznati ti podaci, on ih može proveriti pre popunjavanja izveštaja. U nešto manjoj meri ta pretpostavka važi i za imovinu koju poseduju povezana lica. Stoga se samo u malom broju situacija dostavljanja lažnih podataka može smatrati da je reč o slučajnim

omaškama, o nehatnom kršenjem zakona (npr. nedostavljanje podataka o računu koji funkcioner odavno ne koristi i na kojem se nalazi manja suma novca; sitnija odstupanja u upisanoj kvadraturi stana u vlasništvu funkcionera). Zato se i čini da umišljaj neće biti teško dokazati. Međutim, kada se dođe do dokazivanja namere, opet dolaze na razmatranje ista pitanja kao i u prethodnom slučaju – da li je uopšte moguće imati neku drugu nameru osim prikriivanja podataka o imovini? Ako je moguće, sudbina budućih optužnica verovatno će zavisiti od toga da li će sud biti spreman da prihvati pretpostavku da je upravo ova namera po sredi dok se ne dokaže suprotno.

Pravne posledice osude na kaznu zatvora za ovo krivično delo, ukoliko do nje dođe, podrazumevaju prestanak vršenja javne funkcije, tj. prestanak radnog odnosa. U slučaju da umesto zatvorske kazne bude izrečena mera upozorenja u vidu uslovne osude, ovakva pravna posledica bi izostala. Za one koji budu osuđeni na zatvorsku kaznu predviđena je i zabrana sticanja javnih funkcija u desetogodišnjem periodu koji sledi.

Izvori saznanja javnih tužilaca da je ovo krivično delo počinjeno mogu biti raznoliki. Pre svega, Agencija za borbu protiv korupcije može i treba da, nakon što utvrdi neke činjenice, podeli svoja saznanja sa javnim tužiocem koji je mesno nadležan. Na primer, to bi bile situacije kada Agencija utvrdi da neki funkcioner koji ima obavezu podnošenja izveštaja tu obavezu nije ispunio ni u roku, ni nakon što je Agencija obavestila funkcionera (na osnovu člana 50 st. 3 Zakona) da je protiv njega povelu postupak ili situacija kada Agencija dođe do saznanja da je neki od prijavljenih podataka netačan. Takva saznanja Agencija može da stekne na osnovu uvida u svoje evidencije (koji se funkcioneri nalaze u registru i koji su funkcioneri podneli izveštaje), na osnovu provera koje vrši sama ili uz pomoć drugih organa ili na osnovu predstavki koje dobije. Imajući u vidu da Agencija vodi postupak, koji je uređen članovima 50 do 57 Zakona, valjalo bi, kroz komunikaciju između Agencije i javnog tužilaštva, preduprediti paralelno preduzimanje istih radnji radi utvrđivanja odgovornosti funkcionera za ovo krivično delo.

Drugi mogući izvor saznanja jesu predstavke fizičkih i pravnih lica. Budući da je jedan deo registra funkcionera javan, može se očekivati da će biti situacija u kojima građani, na osnovu sopstvenih saznanja, mogu da ukažu na to da je funkcioner neistinito prikazao neki aspekt svog imovnog stanja. U svakom slučaju, pre preduzimanja drugih mera, trebalo bi ispitati da li su podaci koje je Agencija objavila na svojoj internet prezentaciji, a na osnovu kojih je podneta prijava, u potpunosti ažurirani i zasnovani na imovinskim izveštajima funkcionera.

Informacije koje ukazuju (zajedno sa drugim dokazima) da je došlo do povrede ovog zakona, mogli bi se naći i u medijskim izjavama i izveštajima,

ali i u podacima iz spisa nekih drugih predmeta koji se nalaze u radu tužilaštava i sudova.

1.8. Sankcije – prekršaji funkcionera

Za mnoge druge propuste da svoje ponašanje usklade sa obavezama iz Zakona funkcioneri mogu biti kažnjeni novčano, u prekršajnom postupku. Kazne su u rasponu od 50 do 150 hiljada dinara a do jula 2010 su bile u rasponu od 10 do 50 hiljada. Zakon propisuje da će se kazniti funkcioner koji:

1) prihvati drugu javnu funkciju suprotno odredbama člana 28. ovog zakona;

Zakon kao princip postavlja da svaki funkcioner može da obavlja samo jednu javnu funkciju. Međutim, od tog se principa odstupa na više načina. Do prvog vida odstupanja dolazi u slučajevima kada je funkcioner obavezan na osnovu zakona ili drugog propisa da paralelno vrši više javnih funkcija (npr. ministar pravde koji je ujedno i član Visokog saveta sudstva). Drugi vid odstupanja (uveden u Zakon izmenama iz jula 2010) odnosi se na funkcionere koji su izabrani od strane građana. Oni mogu da vrše više takvih funkcija (na koje ih biraju građani) i ne moraju da traže saglasnost Agencije za to, uz uslov da nespojivost nije utvrđena Ustavom.

Treće, i najčešće odstupanje od opšteg principa su situacije kada funkcioner koji želi da vrši više javnih funkcija zatraži od Agencije saglasnost. Procedura je sledeća: funkcioner koji je izabran na drugu javnu funkciju prvo pribavlja pozitivno mišljenje „organa koji ga je izabrao, postavio ili imenovao na javnu funkciju“ ili radnog tela organa u kojem vrši javnu funkciju (narodni poslanici, poslanici i odbornici) i dostavlja ga u roku od tri dana Agenciji. Iako u Zakonu nije rečeno, može se pretpostaviti da funkcioner ovde pribavlja pozitivno mišljenje organa koji ga je izabrao, postavio ili imenovao na prvu javnu funkciju. Važno je primetiti da je u verziji Zakona koja je bila na snazi od januara do jula 2010 sistem davanja saglasnosti bio drugačiji – saglasnost se morala tražiti pre izbora, imenovanja ili postavljenja, a ne nakon što ono bude izvršeno. Nakon što dobije potpun i uredan zahtev, Agencija u roku od 15 dana daje ili uskraćuje saglasnost na osnovu propisanih kriterijuma, a propuštanje Agencije da odluči u ovom roku tretira se kao da odobrenje postoji, i funkcioner može da nastavi sa vršenjem obe funkcije, osim ako je to zabranjeno nekim drugim propisom. Na osnovu člana 28 st. 7 „funkcioneru koji je izabran, postavljen ili imenovan na drugu javnu funkciju, suprotno odredbama ovog zakona, kasnija funkcija prestaje po sili zakona“. Ova formulacija izaziva određene dileme. Naime, reč je o formulaciji koja je ostala u Zakonu iz doba kada je prethodno

odobrenje Agencije bilo uslov za izbor, imenovanje ili postavljenje. Nakon što je ta koncepcija izmenjena, u doslovnom smislu reči se ne može govoriti o tome da je neko suprotno zakonu postao funkcioner, već da suprotno zakonu nastavlja da vrši više javnih funkcija. Stavom 8 ovog člana je uređeno kako bi trebalo da se ostvari prestanak nedozvoljene „duple“ funkcije. Agencija donosi odluku kojom utvrđuje da je funkcioner izabran, postavljen ili imenovan na drugu javnu funkciju suprotno odredbama Zakona, a zatim organ ili radno telo organa koji je izvršio izbor, postavljenje ili imenovanje treba da donese odluku o prestanku funkcije u roku od osam dana od prijema odluke Agencije. Četvrto odstupanje od opšteg pravila je podvrsta trećeg. Naime, Agencija ima mogućnost da unapred utvrdi opštim aktom da neke kategorije funkcionera mogu obavljati i bez saglasnosti više funkcija (npr., hipotetički, da isto lice može da bude član dva upravna odbora javnih preduzeća sa teritorije iste opštine).

Sve ove odredbe se odnose samo na funkcionere koji nakon početka primene zakona stiču neke javne funkcije. Za one koji su zatečeni na više javnih funkcija 1. januara 2010. postojala je samo obaveza iz prelaznih i završnih odredaba – da do 1. aprila 2010 obaveste Agenciju o tome koju će funkciju nastaviti da vrše. Ko to nije učinio, prekršio je zakon, i protiv njega je Agencija mogla da vodi postupak, ali nije bilo mehanizma opisanog u ovom članu u pogledu prestanka druge javne funkcije, niti prekršaja koji povlači za sobom novčanu kaznu.

Izmenе Zakona iz jula 2010 su i ovde donele promene. Aktuelna verzija člana 82 nalaže funkcionerima koji su propustili da izvrše svoju obavezu do prvog aprila, da do 1. septembra obaveste Agenciju koje sve funkcije obavljaju. Dok je na osnovu ranije važeće odredbe jednokratnog karaktera obaveza bila da se funkcioner odrekne „viška“ javnih funkcija, bez izuzetka i mogućnosti da ih zadrži i da o tome obavesti Agenciju, sada ne postoji obaveza opredeljivanja za jednu funkciju, već dužnost obaveštavanja Agencije. Agencija dalje utvrđuje da li se vršenjem više javnih funkcija ugrožava nepristrasnost ili nastaje sukob interesa, i svojom odlukom može da naloži funkcioneru da u roku od 30 dana prestane sa vršenjem nespojivih funkcija. Međutim, u odnosu na ovo pravilo postoji izuzetak – odluka Agencije ne obavezuje one funkcionere koji vrše jednu funkciju na koju su izabrani od strane građana i još jednu pored nje.

Kada je reč o procesuiranju ove povrede zakona, najpre se može očekivati da postupke pred organom za prekršaje pokrene Agencija. Naime, u nekim slučajevima će Agencija već imati podatke o tome da je funkcioner prihvatio drugu javnu funkciju (od njega samog ili od organa u kojem funkciju vrši). Tek u slučaju da i funkcioner i organ grubo krše svoje obaveze nedostavljanjem podataka, Agencija će morati da se osloni na druge izvore saznanja (npr. predstavke). Moguće je da će i javni tužioci dobiti neposredno podatke o tome da je ovaj prekršaj počinjen. U tom slučaju bi, pre pokretanja prekr-

šajnog postupka valjalo izvršiti provere kod Agencije, budući da ona ima podatke koji su značajni da se utvrdi da li je prekršaja bilo (npr. da li je tražena saglasnost i da li je ona data).

Imajući u vidu promene člana 28 Zakona iz jula 2010, svakako bi od velike koristi za procesuiranje ovog prekršaja bilo razjašnjenje nedoumice – da li se pod pojmom „prihvatanja javne funkcije suprotno odredbama člana 28“ može smatrati i situacija kada lice ne prijavi svoju nameru da vrši više funkcija Agenciji u zakonskom roku, jer je to obaveza koju funkcioneri sada mogu prekršiti, a ne prihvatanje druge funkcije bez Agencijinog odobrenja, kao što je bilo do jula 2010.

2) postupa suprotno odredbama člana 29. st. 2. i 4. ovog zakona;

Zakon uvažava činjenicu da na neke javne funkcije nužno dolaze političari i ne zabranjuje delovanje javnih funkcionera u političkim strankama. Međutim, zakon zabranjuje korišćenje javnih resursa, skupova i susreta na kojima funkcioner učestvuje kao predstavnik svoje institucije ili države za promociju političkih stranaka. Funkcioner je dužan da uvek nedvosmisleno predoči sagovornicima i javnosti da li iznosi stav organa u kojem vrši javnu funkciju ili stav političke stranke. Ova poslednja obaveza se ne odnosi na funkcionere izabrane na neposrednim izborima (predsednik Republike, poslanici, odbornici).

Ovaj prekršaj je po svojim bitnim obeležjima blizak krivičnom delu zloupotrebe službenog položaja i treba da bude javnim tužiocima zanimljiv i u tom smislu. U pogledu ovog prekršaja, Agencija ima manju „početnu prednost“ za procesuiranje u odnosu na javne tužioce, budući da se podaci o zloupotrebama ove vrste ne mogu naći u izveštajima koje funkcioneri podnose Agenciji. Drugim rečima, informacije o tome da je do prekršaja došlo mogu biti upućene bilo Agenciji, bilo tužilaštvu, koji zatim utvrđuju bitne činjenice. Istina, ukoliko je Agencija već povelu postupak za utvrđivanje povrede zakona, čini se da bi bilo razložno da tužilaštvo sačeka ishod i pokretanje prekršajnog postupka od strane Agencije. S druge strane, ukoliko postoje osnovi sumnje da je počinjeno krivično delo zloupotrebe službenog položaja, logično bi bilo da se te sumnje prvo ispituju a da prekršajni postupak bude pokrenut tek ako nema dovoljno elemenata za krivično gonjenje.

3) obavlja drugi posao ili delatnosti suprotno odredbama čl. 30. i 31. ovog zakona;

U ova dva člana je propisana načelna zabrana funkcionerima da obavljaju drugi posao ili delatnost za vreme vršenja funkcije. Međutim, odredba je ograni-

čena samo na one funkcije koje zahtevaju „rad sa punim radnim vremenom ili stalni rad“, Do izmena zakona iz jula 2010, formulacija je bila drugačija, i bili su izuzeti svi funkcioneri čija funkcija ne zahteva zasnivanje radnog odnosa, (npr. narodni poslanici, odbornici, članovi upravnih i nadzornih odbora javnih preduzeća i javnih ustanova). Sintagma „koja zahteva rad sa punim radnim vremenom ili stalni rad“, će verovatno zahtevati dodatna tumačenja, odnosno stavove Agencije. Ovo je u eventualnom prekršajnom postupku bitno, jer samo oni funkcioneri na koje se ovaj izuzetak ne odnosi, mogu odgovarati.

U načelu je iz zabrane izuzeto i obavljanje naučnoistraživačkog rada, nastavne, kulturno-umetničke, humanitarne i sportske delatnosti (postoji dužnost prijavljivanja prihoda po tom osnovu). Za svaku drugu delatnost funkcioner je dužan da zatraži od Agencije prethodnu saglasnost. Ukoliko takav drugi posao ili delatnost funkcioner obavlja u momentu kada mu mandat počinje i namerava to i dalje da čini, takođe je dužan da zatraži saglasnost od Agencije.

Izvor saznanja da je ovaj prekršaj načinjen prevashodno bi mogle da budu predstavke upućene bilo Agenciji, bilo javnom tužilaštvu. Ukoliko takav podatak dobije prvo javno tužilaštvo, bilo bi potrebno da kod Agencije proveri da li je tražena saglasnost za obavljanje posla ili delatnosti. Istina, moglo bi se dogoditi da i sami funkcioneri, u izveštaju koji dostave Agenciji, navedu da obavljaju drugi posao ili delatnost a da za to nisu dobili saglasnost, i da na taj način sami prijave da su počinili ovaj prekršaj.

4) prilikom stupanja na dužnost, odnosno tokom vršenja javne funkcije pismeno ne obavesti neposredno pretpostavljenog i Agenciju o činjenicama iz člana 32. stav 1. ovog zakona;

Nije moguće unapred odrediti niti razrešiti svaku situaciju koja predstavlja sukob interesa. Zbog toga je propisana obaveza da se funkcioneri koji dođu u situaciju koja može da podrije njihovu nepristrasnost pri odlučivanju, pre nego što se upuste u proces donošenja odluke izuzmu ili da o svom sukobu interesa obaveste druge.

Najvažniji izvor saznanja o ovom prekršaju su predstavke upućene Agenciji, tužilaštvu ili nekom drugom organu. Može se očekivati da se pitanje postojanja ovog prekršaja otvori i u nekim slučajevima kada se vodi istraga zbog krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja. Na primer, u nekom slučaju možda neće postojati svi elementi krivičnog dela (npr. umišljaj), ali će biti lako utvrditi da postoji povreda procedure u vidu odlučivanja funkcionera koji je bio u sukobu interesa. Takav bi recimo bio slučaj kada funkcioner donosi odluku u postupku javne nabavke u kojem učestvuje firma u vlasništvu njegovog bliskog rođaka. Sam postupak može biti inače potpuno regularan i

izabrana rođakova firma može dati najpovoljniju ponudu, tako da ne može biti govora o „korišćenju ili prekoračenju službenog ovlašćenja radi ostvarenja koristi za sebe ili drugoga“, što je bitna pretpostavka krivičnog gonjenja. Međutim, samim tim što funkcioner učestvuje u donošenju takve odluke a o svom sukobu interesa ne obavesti druge, čini prekršaj.

5) postupa suprotno odredbama člana 33. ovog zakona;

Ovde je reč o zabrani da funkcioner dok mu traje mandat osnuje privredno društvo ili započne preduzetničku delatnost. Zabrana se do jula 2010 odnosila na sve funkcionere, a od tada samo na one čija funkcija „zahteva rad sa punim radnim vremenom ili stalni rad“. Stoga je i ovde značajno nedvosmisleno utvrditi da li je reč o funkciji koja ispunjava ove uslove. Osnivanje privrednih društava i započinjanje preduzetničke delatnosti povlači sa sobom upis kod Agencije za privredne registre (ukoliko se vrši na teritoriji Republike Srbije). Stoga je u najvećem broju slučajeva do dokaza da je ovaj prekršaj načinjen lako doći, utvrđivanjem datuma kada je funkcioner osnovao privredno društvo ili započeo preduzetničku delatnost i proverom da li je u tom momentu obavljao neku javnu funkciju. I u drugim državama osnivanje privrednih društava podleže registraciji i moguće je pribaviti podatke od nadležnih institucija tih zemalja. Međutim, postoje i zemlje koje omogućavaju da podaci o osnivačima preduzeća budu tajni, što otežava utvrđivanje činjenica bitnih za vođenje prekršajnog postupka.

Provera da li je ovaj prekršaj počinjen može se vršiti na slučajnom uzorku ili po prijavi koju Agencija ili javno tužilaštvo dobiju u vezi sa konkretnim funkcionerom. Postoji mogućnost da i sam funkcioner u izveštaju navede da je počinio prekršaj ove vrste.

Drugi oblik izvršenja ovog prekršaja je situacija kada javni funkcioner ujedno „vrši funkciju upravljanja, nadzora ili zastupanja u privrednom društvu, javnoj službi ili drugom pravnom licu, osim kada je to propisano zakonom ili drugim posebnim propisom“. I kod ovog oblika prekršaja može biti od pomoći uvid u podatke koje objavljuje Agencija za privredne registre, ali se u podatke koji su tamo objavljeni ne treba u pouzdati kao u jedini izvor budući da je dostavljanje podataka o članovima upravnih i nadzornih odbora pravnih lica neobavezno. I ova se zabrana odnosi samo na funkcionere čija funkcija „zahteva rad sa punim radnim vremenom ili stalni rad“.

6) (u periodu januar – jul 2010 „7“) primi naknadu ili poklon suprotno članu 34. stav 3. ovog zakona;

Ovde je reč o primanju naknada ili poklona po osnovu članstva u udruženju, „izuzev naknade putnih i drugih troškova“. Ova norma izaziva određene

dileme. Pre svega, to su situacije kada funkcioner dobija novac ili neke druge koristi od udruženja čiji je član, ali ne (ili ne samo) po osnovu članstva, već po osnovu obavljanja određenih dužnosti ili poslova za udruženje. Kod razrešenja takvih dilema od velike pomoći bi bio načelni stav (pravno mišljenje) Agencije.

I kod ovog prekršaja se može očekivati da najvažniji izvor saznanja budu prijave upućene bilo Agenciji, bilo javnom tužilaštvu, kao i izveštaji samih funkcionera.

7) (u periodu januar – jul 2010 „8“) postupa suprotno odredbama člana 35. ovog zakona;

Funkcioneri koji imaju vlasničke udele u firmama se tog vlasništva ne moraju odreći, ali imaju dužnost da prenesu na drugo lice upravljačka prava koja proizlaze iz vlasništva. Na primer, funkcioner koji ima akcije u privrednom društvu ne može učestvovati u radu skupštine akcionara, već treba da ovlasti nekog drugog da to čini. Upravljačka prava se ne smeju prenositi povezanim licima. U tom pogledu je u Zakonu došlo do promene jula 2010, tako što je omogućeno da se upravljačka prava prenesu i povezanom licu, ako je ono osnivač, član ili direktor tog istog privrednog društva.

U praksi primene Zakona o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija, koji je takođe sadržao slične obaveze (ali ne i prekršajnu kaznu), najveći broj postupaka za utvrđivanje povrede zakona bio je pokretan na osnovu podataka koje su sami funkcioneri dostavljali u svojim izveštajima o imovini (npr. funkcioner dostavi podatak o vlasničkom udelu u preduzeću, ali ne i dokaz o tome da je preneo upravljačka prava na nepovezano lice). Pored ovog, izvor saznanja mogu biti i prijave upućene Agenciji ili tužilaštvu. Ukoliko javno tužilaštvo dobije prijavu, svakako bi trebalo da kod Agencije proveri da li je funkcioner dostavio dokaz o prenosu upravljačkih prava pre preduzimanja daljih radnji.

8) (u periodu januar – jul 2010 „9“) postupa suprotno odredbama čl. 39. i 40. ovog zakona;

Zakon uređuje pitanje primanja poklona koji su u vezi sa vršenjem funkcije. Pokloni su ne samo stvari, već i usluge koje su plaćene ispod tržišne vrednosti ili nisu plaćene uopšte. Takve poklone funkcioneri uopšte ne smeju primati, osim prigodnih i protokolarnih. Funkcioner neće uvek moći da zadrži dobijeni poklon, već samo ako je on ispod zakonom određene vrednosti.

Tako je, članom 39 određeno da „funkcioner ne sme da primi poklon u vezi s vršenjem javne funkcije, izuzev protokolarnog ili prigodnog poklona, ali ni tada ako je u novcu i hartijama od vrednosti“ (st. 1). Ukoliko vrednost

primljenog protokolarnog poklona prelazi 5% prosečne mesečne neto zarade u Republici, funkcioner takav poklon mora da preda „organu nadležnom za postupanje sa imovinom u javnoj svojini“ (Direkcija za imovinu Republike Srbije), kako je predviđeno stavom 2 ovog člana. Stav 3 uređuje pitanje zadržavanja primljenih prigodnih poklona. Njih funkcioner takođe može da zadrži ukoliko je vrednost ispod 5% prosečne mesečne neto zarade (pojedinačna vrednost poklona), osim ako ukupna vrednost svih tako primljenih poklona ne pređe u toku godine visinu jedne prosečne zarade u Republici. „Merila prema kojima se određuje koji se poklon smatra prigodnim i obavezu njihovog prijavljivanja i evidentiranja utvrđuje Agencija. U slučaju potrebe Agencija utvrđuje vrednost poklona.“ (stavovi 4 i 5).

Član 40 utvrđuje dužnost funkcionera da odbije ponuđene poklone koje ne sme da primi. Prva dužnost se ogleda u tome da ponuđeni poklon odbije. Druga je da saopšti poklonodavcu da će poklon, ako i bude primljen postati javna svojina. Treća dužnost funkcionera koji ne može da izbegne da poklon primi (npr. poklon mu je dostavljen, a ne predat lično), da ga preda Direkciji za imovinu Republike Srbije. O svakom ponuđenom poklonu koji funkcioner po zakonu ne sme da primi, bilo da ga je stvarno primio ili ne, funkcioner je dužan da „u najkraćem roku“ podnese izveštaj neposredno pretpostavljenom i Agenciji.

Kao što se može videti, načini izvršenja ovog prekršaja su brojni. To su: 1) prijem prigodnog ili protokolarnog poklona u novcu ili hartijama od vrednosti; 2) zadržavanje primljenog protokolarnog poklona čija je vrednost veća od 5% prosečne neto zarade u Republici; 3) predaja primljenog protokolarnog poklona čija je vrednost veća od 5% prosečne neto zarade u Republici nenadležnom organu; 4) zadržavanje prigodnog poklona čija vrednost prelazi 5% prosečne zarade u Republici; 5) zadržavanje svakog prigodnog poklona primljenog nakon što je funkcioner već u toku kalendarske godine primio 20 ili više prigodnih poklona, čija je ukupna vrednost jednaka ili veća od jedne prosečne mesečne zarade u Republici; 6) propuštanje funkcionera da odbije da mu je ponuđen neki drugi poklon u vezi sa vršenjem funkcije osim prigodnog i protokolarnog, bez obzira na vrednost; 7) propuštanje funkcionera da obavesti poklonodavca da će poklon koji ovaj namerava da mu da u slučaju prijema postati javna svojina; 8) zadržavanje primljenog poklona u vezi sa vršenjem funkcije koji nije prigodni ili protokolarni; 9) predaja poklona u vezi sa vršenjem funkcije, koji nije ni prigodni ni protokolarni nenadležnom organu; 10) propuštanje da o ponudi poklona u vezi sa vršenjem funkcije koji nije ni prigodni ni protokolarni funkcioner izvesti neposredno pretpostavljenom i Agenciju; 11) dostavljanje nepotpunog izveštaja o događaju iz tačke 10); 12) kašnjenje sa dostavljanjem izveštaja iz tačke 10), to jest, dostavljanje izveštaja koje nije izvršeno u „najkraćem roku“.

Može se očekivati da će se u najvećem broju slučajeva pokretanjem prekršajnih postupaka iz ovih razloga baviti Agencija. Naime, za očekivati je, na osnovu iskustava u radu Republičkog odbora za rešavanje o sukobu interesa, da će se u mnogim slučajevima kao sporno pojaviti pitanje vrednosti poklona, a Zakonom je predviđeno da tu vrednost u slučaju potrebe utvrđuje Agencija. Agencija bi na izvoru saznanja mogla da bude i na osnovu predstavki u kojima se izrazi sumnja da je funkcioner prekršio neku od svojih obaveza.

Međutim, moguće su i situacije u kojima bi javno tužilaštvo imalo na raspolaganju određene podatke o poklonima učinjenim funkcioneru, ali ne i jasne indicije da su ti pokloni bili usmereni na konkretnu radnju ili propuštanje. U takvoj situaciji, možda neće postojati krivično delo primanja mita, ali hoće prekršaj iz ovog zakona, i tužilaštvo treba da pokrene prekršajni postupak.

9) (u periodu januar – jul 2010 „10“) ne obavesti o prijemu poklona (član 41. stav 1);

Ovaj prekršaj je u vezi sa propuštanjem dužnosti funkcionera da obavesti organ u kojem vrši funkciju o tome da je primio poklon u vezi sa vršenjem funkcije. Pošto nije izričito rečeno da se ova obaveza odnosi samo na prigodne i protokolarne poklone, koji su dozvoljeni, moglo bi se tumačiti da se ona odnosi i na zabranjene poklone u vezi sa vršenjem funkcije. Slabost takvog tumačenja leži u tome što bi se onda praktično duplirala ova obaveza funkcionera sa obavezom iz člana 40, st. 1. Rok za dostavljanje takvog obaveštenja nije propisan.

Kod ovog prekršaja glavni izvor saznanja takođe predstavljaju pritužbe, bilo da su upućene Agenciji, javnom tužilaštvu ili nekom drugom organu. Međutim, ne treba zanemariti ni druge izvore saznanja – na primer, podatke, koji se često i u medijima objavljuju, da je funkcioneru uručen kakav dar od strane neke političke ili privredne delegacije, tokom posete u zemlji ili inostranstvu.

Pored toga, treba imati u vidu da su organi u kojima funkcioneri vrše funkciju obavezni da vode evidenciju o prijavljenim poklonima, tako da bi bitan element pri utvrđivanju prekršajne odgovornosti bili upravo podaci iz tih evidencija.

10) (u periodu januar – jul 2010 „11“) je uticao na povezano lice da primi poklon u vezi sa vršenjem javne funkcije (član 42. stav 3);

I ovde je reč o jednom od modaliteta kod zabranjenog primanja poklona, samo što prijem poklona ne vrši direktno funkcioner već na neki način (što bi trebalo dokazati) utiče na to da poklon primi sa njime povezano lice.

Članom 42 je inače određeno da „povezano lice ne može da primi poklon u vezi sa vršenjem javne funkcije funkcionera s kojim je povezano“ (st. 1), da

jedini izuzetak predstavlja mogućnost da povezano lice primi protokolarni poklon (st. 2), da „funkcioner neće biti odgovoran ukoliko dokaže da nije mogao da utiče na ponašanje povezanog lica ako je ono poklon primilo, odnosno ako dokaže da poklon nije bio u vezi sa vršenjem njegove javne funkcije“ (st. 3), te da se „na poklon iz st. 1. i 2. ovog člana primenjuju se odredbe čl. 39. do 41. ovog zakona“.

Ove odredbe ostavljaju nedoumice, od kojih su neke značajne i za eventualno prekršajno gonjenje. Prvi stav propisuje zabranu za povezano lice. Bitno je napomenuti da se ova zabrana odnosi na bilo koji poklon koji je u vezi sa vršenjem funkcije, dakle, i na onaj koji bi funkcioner inače smeo da primi. Međutim, povezanom licu ne pretil prekršajno gonjenje ukoliko ovu zabranu prekrši. Drugi stav donosi izuzetak – povezana lica (npr. supruga predsednika Republike) ipak smeju da primaju protokolarnu poklone. Treći stav, čije je kršenje sankcionisano, govori o tome u kojem slučaju funkcioner neće biti odgovoran zbog toga što je sa njim povezano lice primilo neki poklon u vezi sa vršenjem njegove funkcije. Problem kod ove odredbe je to što nije propisana odgovornost funkcionera za radnje povezanih lica, pa je ostalo nedorečeno zbog čega bi se funkcioner uopšte oslobađao od odgovornosti. Kaznena odredba pokušava ovu nedorečenost da prevaziđe, tako što odgovornost funkcionera vezuje za njegovo aktivno učešće u prijemu poklona od strane povezanog lica – uticaj da takav poklon bude primljen. Četvrti stav je od značaja za dalje postupanje sa poklonima koje prime povezana lica, pri čemu se vrši direktno pozivanje na odredbe članova 39, 40 i 41. U tom smislu, bilo bi značajno razrešiti pravnim stavom Agencije moguće nedoumice oko toga da li funkcioner može da odgovara i zbog toga što nije prijavio prijem poklona koje je primilo sa njim povezano lice, zbog toga što funkcioner ili povezano lice nisu predali nadležnom organu protokolarni poklon koji prelazi određenu vrednost itd.

11) (u periodu januar – jul 2010 „12“) prijavi imovinu nakon isteka roka predviđenog u čl. 43. i 44. ovog zakona;

Kao što smo već videli, funkcioneri mogu da odgovaraju krivično ukoliko ne podnesu izveštaj o imovini. Ukoliko izveštaj podnesu, ali sa zakašnjenjem, odgovornost je prekršajna. Istina, može se javiti i jedna dilema – da li ima mesta krivičnoj ili samo prekršajnoj odgovornosti u situaciji kada funkcioner ne podnese izveštaj na vreme upravo sa namerom da prikrije podatke o imovini, koja se traži za krivičnu odgovornost, pa zatim ipak ispuni zakonsku obavezu i podnese izveštaj? Pošto prekršajna odgovornost ni u kom slučaju ne može da isključi krivičnu, a krivično delo je svršeno nepodnošenjem izveštaja u zakonskom roku koje je bilo praćeno odgovarajućom namerom, odgovor bi trebalo da bude pozitivan.

Inače, takve izveštaje funkcioneri moraju da podnose u roku od 30 dana od dana stupanja na funkciju, u roku od 30 dana nakon prestanka funkcije, i jednom godišnje (do 31. januara sa podacima sa kraja prethodne godine), ukoliko je došlo do promena u imovini koje su veće vrednosti (npr. povećanje ili smanjenje imovine vrednije od 10 prosečnih godišnjih zarada u Republici, i promena oblika imovine u toj vrednosti).

O ovom prekršaju je već bilo posredno reči kada je obrazlagano krivično delo iz Zakona o Agenciji. Valja primetiti da je za postojanje prekršaja irelevantna namera funkcionera da prikrije podatke o imovini, da nije potreban ni umišljaj, pa čak ni svest o tome da je imao obavezu da izveštaj podnese.

Imajući u vidu da je prekršaj vezan za dostavljanje izveštaja Agenciji, treba očekivati da će se taj organ u najvećem broju slučajeva javiti kao onaj ko pokreće prekršajni postupak. Naravno, i javno tužilaštvo je ovlašćeno da takav prekršaj pokrene, na osnovu saznanja da je izveštaj dostavljen posle zakonskog roka.

12) (u periodu januar – jul 2010 „13“) ne uplati imovinsku korist u roku iz člana 55. ovog zakona.

Funkcioneri koji obavljaju neku nespojivu funkciju, posao ili delatnost i stiču neku zaradu na taj način dužni su da uplate ono što su stekli kao nezakonitu imovinsku korist po tom osnovu u budžet. Zakonom je precizirano da se uplata vrši u korist budžeta Republike, Pokrajine ili jedinice lokalne samouprave. Na osnovu toga bi se moglo pretpostaviti da svaki funkcioner treba da uplatu izvrši na račun budžeta koji je relevantan za njegovu javnu funkciju (npr. direktor republičkog javnog preduzeća u republički budžet, opštinski odbornik u opštinski budžet). Uplata se vrši u roku od 15 dana od dana prijema odluke (koju donosi Agencija) i kojom se utvrđuje da je funkcioner povredio zakon.

I ovde bi po prirodi stvari trebalo očekivati da će Agencija pratiti u kojoj meri se poštuju njene odluke i da li funkcioneri uplaćuju u budžet novac koji nisu smeli ni da steknu – zarađen tako što su obavljali neku nespojivu funkciju, posao ili delatnost, te da će, ukoliko funkcioneri ne ispune tu obavezu, pokretati prekršajne postupke.

Uz svaki od ovih prekršaja, pored kazne se može izreći i zaštitna mera zabrane odgovornom licu da vrši određene poslove u trajanju do jedne godine.

1.9. Sankcije – prekršaji drugih lica i institucija

Osim za slučaj da neki funkcioner prekrši zakon, kazne su propisane i za slučaj da se neka javna institucija ogлуši o obavezu saradnje sa Agencijom. Agencija ima pravo da od svake javne institucije dobije potrebne podatke za njen rad u roku od 15 dana. Odgovorno lice (rukovodilac) organa koji se ogлуši o tu obavezu može biti novčano kažnjeno (zbog kršenja člana 25. stav 2). Kazna je zaprećena i rukovodiocima organa koji ne dostave Agenciji kopiju evidencije o primljenim poklonima (član 41. stav 2) i za one koji ne obaveste Agenciju o stupanju funkcionera na funkciju, odnosno prestanku funkcije u propisanom roku (član 43. stav 1). Od jula 2010 propisana je još jedna sankcija – protiv rukovodilaca onih institucija koje u roku ne donesu odluku o prestanku funkcije – (član 28 st. 8). Po prirodi stvari, kod svih ovih prekršaja bi se moglo očekivati da Agencija bude organ koji će povesti postupak.

Novčane kazne (između 200 hiljada i dva miliona dinara – do jula 2010 duplo manje) su propisane i za ona pravna lica koja zasnuju radni odnos ili poslovnu saradnju sa bivšim funkcionerom koji nije dobio saglasnost Agencije za obavljanje toga posla (član 38. stav 1). Ova zabrana se ne odnosi na funkcionere koji su izabrani na neposrednim izborima (predsednik Republike, narodni poslanici, poslanici, odornici). Zabrana se odnosi na zasnivanje radnog odnosa ili poslovne saradnje sa „pravnim licem, preduzetnikom ili međunarodnom organizacijom“. Najzad, obim zabrane je bitno ograničen time što se radi o pravnom licu i preduzetniku koje „obavlja delatnosti u vezi sa funkcijom koju je funkcioner vršio“. U okviru istog člana propisane su posebne kazne za pravna lica, za preduzetnike (100 do 500 hiljada dinara), za odgovorna lica u pravnim licima i za bivše funkcionere (50 do 150 hiljada).

Kod ovog prekršaja su moguće i dileme, kako u pogledu vinsti pravnog lica koje stupa u ugovorni odnos sa bivšim funkcionerom, tako i u pogledu obuhvata pojma „poslovna saradnja“. Na primer, potrebno je razlučiti da li je odgovorno lice u pravnom licu koje zasniva radni odnos sa bivšim funkcionerom dužno da zna za ovo njegovo svojstvo (ako bivši funkcioner to zataji), da li je dužno da pre zasnivanja radnog odnosa ili poslovne saradnje proveri registar funkcionera na internet prezentaciji Agencije, kako bi utvrdilo da li je reč o bivšem funkcioneru ili odgovornost postoji samo u slučaju svesnog kršenja pravila. Osim toga, pretpitanje za postojanje zakonske zabrane i prekršaja jeste da li se može smatrati da je delatnost pravnog lica koje upošljava bivšeg funkcionera povezano sa funkcijom koju je vršio.

Glavni izvor saznanja o tome da je ovaj prekršaj načinjen mogu biti predstavke upućene Agenciji ili javnom tužilaštvu. Budući da su bivši funkcioneri

često predmet medijske pažnje, verovatno bi se i u medijskim napisima mogli naći podaci koji bi poslužili kao dobar osnov za dalja ispitivanja.

Kazna (do 500 hiljada dinara, do jula upola manje) preti i pravnim licima koja suprotno članu 36. stav 1, ne obaveste Agenciju u roku od tri dana o preduzimanju radnji u postupku privatizacije, javnih nabavki ili drugom postupku čiji je ishod zaključivanje ugovora sa nekom javnom institucijom ili preduzećem u vlasništvu države, pokrajine ili lokalne samouprave ili makar sa značajnim udelom javne svojine (preko 20%).

Ova obaveza je propisana i kazna zaprećena samo pravnim licima u kojima neki funkcioner ima više od 20% akcija ili udela. Obaveza se odnosi na obaveštavanje o preduzimanju prve radnje u postupku i na obaveštavanje o konačnom ishodu postupka (npr. odabir najpovoljnije ponude, zaključivanje ugovora). Obaveza prijavljivanja ishoda postupka postoji i u slučaju kada je je ugovor zaključen sa nekom drugom firmom, a ne sa onom u kojoj funkcioner ima vlasnički udeo.

Obaveza se odnosi na učešće u postupku javne nabavke, koji je uređen Zakonom o javnim nabavkama, učešće u postupku privatizacije, koji je takođe uređen posebnim zakonom, ali i na zaključivanje bilo kojeg drugog ugovora kojem prethodi neki postupak. Nema sumnje da se ova obaveza odnosi na zakonom ili nižim aktom uređene postupke, kao što su postupak za dobijanje koncesije, javno nadmetanje za kupovinu ili dugoročni zakup građevinskog zemljišta, licitacija za kupovinu pokretnih stvari koje prodaje državni organ itd. Međutim, dileme se mogu pojaviti u pogledu drugih ugovora čijem zaključivanju ne prethodi neki zakonom uređeni postupak u kojem bi se firma u vlasništvu funkcionera nadmetala sa drugima već neposredni pregovori – npr. ugovor o zakupu, ugovor o iznajmljivanju prostorija i opreme, ugovor o sponzorstvu ili neki od ugovora o javno – privatnom partnerstvu (npr. zajedničko ulaganje, formiranje zajedničkog preduzeća). O tome da li se na ove ugovore primenjuje zakonska obaveza, pa samim tim, da li može biti kazne ukoliko firma propusti da obavesti Agenciju o svojim radnjama i o zaključivanju ugovora, takođe bi bilo važno da Agencija zauzme pravni stav i na osnovu njega usmeri ponašanje ovih pravnih lica.

Član 36 propisuje i da Agencija vodi evidenciju pravnih lica u kojima funkcioneri imaju preko 20% akcija ili udela, kao i evidenciju postupaka u kojima su ta pravna lica učestvovala i za koje postoji dužnost prijavljivanja. Podaci iz ove evidencije bi trebalo da postanu javni, što bi bitno olakšalo i prijavljivanje eventualnih prekršaja Agenciji ili javnom tužilaštvu. Drugi činilac koji olakšava i prijavljivanje i utvrđivanje činjenica jeste to što su i podaci o mnogim postupcima koji vode državni organi javni (objavljivanje podatka o izabranom ponuđaču na Portalu javnih nabavki, objavljivanje podataka o sprovedenim postupcima privatizacije na internet prezentaciji Agencije za privatizaciju itd.).

1.10. Zaštita službenika

Potencijalno značajne i za procesuiranje krivičnog dela i prekršaja iz ovog zakona su i odredbe koje se odnose na zaštitu lica koja prijavljuju da je do kršenja zakona došlo. Naime, članom 56 Zakona je određeno da lice „na osnovu čije prijave je pokrenut postupak“ pred Agencijom u kojem ona utvrđuje da je funkcioner povredio zakon, „ne može zbog toga da snosi štetne posledice“.

Izmenama Zakona iz jula 2010 posebno je naglašena zaštita državnih službenika i zaposlenih u organima i organizacijama, od lokalnog do centralnog nivoa. Ta lica uživaju zaštitu „ako u dobroj nameri Agenciji podnesu prijavu“ i „ako opravdano veruju da postoji korupcija u organu u kojem rade“, to jest, „ne smeju da trpe štetne posledice“.

U cilju zaštite ovih lica, Agencija im pruža „neophodnu pomoć, u skladu sa zakonom“ i štiti njihovu anonimnost. Takođe se kaže da „bliži propis, kojim se uređuje postupak pružanja pomoći“ donosi direktor Agencije.

O efikasnosti same zaštite i koncepta njenog pružanja biće moguće govoriti tek nakon donošenja podzakonskog akta. Za sada se može primetiti da je u pitanju potencijalno korisna novina, ali i da je njen domet nepotrebno ograničen. Tako se, na primer, zaštita lica vezuje za pokretanje postupka od strane Agencije, a ne i za situacije kada taj postupak još uvek nije pokrenut (a trebalo bi inače), ili nije pokrenut zato što prijavljeno neprimereno ponašanje funkcionera nije podvedeno pod zakonske odredbe. Kada je pak reč o posebnoj zaštiti državnih službenika i drugih zaposlenih u javnom sektoru, zaštita je nepotrebno limitirana samo na slučajeve kada prijave korupciju u organu ili organizaciji u kojoj rade, iako ta lica mogu imati korisna saznanja i o korupciji u drugim javnim institucijama. Bez obzira na ove manjkavosti, nema sumnje da će bitan činilac u zaštiti lica koja prijavljuju kršenje Zakona ili korupciju predstavljati dužnost Agencije da čuva anonimnost lica koja joj se obraćaju i da je reč o korisnoj novini.

2. ZAKON O FINANSIRANJU POLITIČKIH STRANAKA

(„Službeni glasnik RS“, br. 72/03,
75/03 – Ispr., 60/09 - Odluka US I 97/08)

Zakon o finansiranju političkih stranaka propisuje sankcije prekršajne prirode. Međutim, nijedna od ovih sankcija nije bila izrečena do sada iako je bilo očigledno da je Zakon često kršen. Glavni razlog za to je bila činjenica da su kontrolu poštovanja Zakona vršile institucije koje su formirane po političkom principu, pa samim tim nisu bile nezavisne od onih koje je trebalo da kontrolišu. Takva situacija bi trebalo da se promeni nakon što je Agencija za borbu protiv korupcije počela da radi i preuzela kontrolne nadležnosti od Republičke izborne komisije i Odbora za finansije Narodne skupštine. Ovo otuđa što Agencija ima status nezavisnog državnog organa i njeni funkcioneri ne smeju biti ni članovi političkih stranaka, dok su dva pomenuta tela bila neposredno sačinjena od predstavnika političkih stranaka koje su i bile predmet kontrole.

2.1. Nezakonito pribavljanje sredstava

Zakon trenutno (formirana je radna grupa za izradu novog zakona) propisuje da će se politička stranka kazniti za prekršaj novčanom kaznom od 200.000 do 1.000.000 dinara, ako:

1) pribavlja sredstva suprotno odredbama čl. 5, 6, 7. i 11. ovog zakona;

Članom 5 su propisani dozvoljeni načini prikupljanja sredstava iz „privatnih izvora“. Prvi takav izvor je članarina:

Članarina iz člana 3. stav 3. ovog zakona je redovni iznos koji član plaća prema odredbama statuta političke stranke. Uplata koja premašuje ovaj iznos smatra se prilogom.

Dakle, kažnjivi prekršaj bi se sastojao u tome što neka politička stranka prikupi od svog člana iznos koji je veći od statutarno određenog, ali ga umesto kao prilog, zavede kao članarinu. Razlog za činjenje ovakvog prekršaja bi mogla da bude želja da se zaobiđe ograničenje u pogledu iznosa koji se sme prikupiti u jednoj kalendarskoj godini. Naime, visina prikupljene članarine nije zakonom ograničena. Pri ispitivanju da li je prekršaj načinjen, valjalo bi

uporediti odredbe statuta o visini članarine, odredbe drugog akta koji članarinu uređuje, a koji je donet na osnovu statuta, i podatke o izvršenoj uplati.

Pravna i fizička lica mogu dati prilog političkoj stranci. U smislu ovog zakona, prilog političkoj stranci podrazumeva i poklone date stranci, besplatne usluge ili pružanje usluge političkoj stranci pod uslovima koji odstupaju od tržišnih. Ovlašćeno lice političke stranke dužno je da izda potvrdu o primljenom prilogu. O prilogu političkoj stranci mora biti obavještena skupština akcionara i organi upravljanja pravnog lica.

U vezi sa ovom odredbom, prekršaj se može sastojati u propustu ovlašćenog lica političke stranke da izda potvrdu o primljenom prilogu. Visina priloga nije bitna, potvrda se mora dati i o najmanjem, a davalac priloga mora biti evidentiran, budući da zakon zabranjuje anonimne donacije. Kao što se vidi, pod pojam priloga se podvode i besplatne usluge ili usluge plaćene manje od tržišne cene.

Kršenje druge obaveze koja se u ovoj odredbi pominje – propusta da se obavesti skupština akcionara ili organ upravljanja pravnog lica – teško da može biti sankcionisana. Zakonodavac je sankcije propisao za političku stranku i odgovorna lica u njoj, a ne za lice koje političkoj stranci uplati prilog. Čini se da je zakonodavac imao nameru da obaveže lice koje donosi odluku o davanju priloga da obavesti organ upravljanja svog pravnog lica a ne političku stranku da to učini umesto njega. Međutim, propuštanje ove obaveze može da bude zanimljivo tužiocima i sa drugog aspekta, sa aspekta postojanja nekog od krivičnih dela protiv službene dužnosti.

Pravno ili fizičko lice koje političkoj stranci pruža uslugu ili prodava proizvod mora političkoj stranci ispostaviti račun, bez obzira na to ko snosi plaćanje usluge ili proizvoda, odnosno bez obzira na to da li je usluga pružena ili proizvod dat bez naplate.

Iz ove odredbe ne može proizići prekršaj kažnjiv po Zakonu o finansiranju političkih stranaka, budući da se sankcionišu samo propusti političkih stranaka, a ne i drugih lica.

Ukupan iznos priloga iz stava 2. ovog člana ukoliko prilog daje fizičko lice, u jednoj kalendarskoj godini može iznositi najviše deset prosečnih mesečnih zarada u Republici Srbiji u godini koja prethodi godini u kojoj se prilog daje, prema zvaničnim podacima organa nadležnog za poslove statistike, odnosno sto prosečnih zarada ukoliko prilog daje pravno lice.

Kažnjivi prekršaj se sastoji u tome što stranka primi od jednog lica, u vidu priloga, veći iznos nego što je dozvoljen ovom odredbom. Manjkavosti norme su

višestruke. Kao prvo, nije određeno da li se limit odnosi na bruto ili na neto zarade u Republici. Kao drugo, nije jasno da li će prekršaj postojati i kada iz sredstava jednog lica, više njih formalno nastupa u svojstvu darodavca (npr. fizičko lice i pravno lice u kojem je ono vlasnik, članovi jedne porodice i slično).

Politička stranka može sticati imovinu na teritoriji Republike Srbije.

Prekršaj bi eventualno nastao time što bi politička stranka stekla neku imovinu van teritorije Republike Srbije. Kažemo eventualno, jer norma nije formulisana kao zabrana sticanja imovine van teritorije Republike (a tako nešto inače nije zabranjeno pravnim licima opštim propisima, koji se odnose i na političke stranke), već kao dopuštenje da se imovina stiče u zemlji. Naravno, stvari bi se mogle tumačiti i obrnuto. U tom slučaju bi se postavilo pitanje da li prekršaj postoji i kada je sticanje plod prevashodno volje darodavca (npr. simpatizer pokloni stranci imanje u inostranstvu) a ne same stranke, da li prekršaj postoji i kada se imovina samo nabavlja u inostranstvu sa namerom da se unese u zemlju i slično.

Visina sredstava iz privatnih izvora, osim sredstava od članarine, koja politička stranka prikuplja za svoj redovan rad može, u jednoj kalendarskoj godini, iznositi do 100% sredstava koja politička stranka dobija iz budžeta Republike Srbije. Visina sredstava iz privatnih izvora, osim sredstava od članarine, koja politička stranka koja nema pravo na sredstva iz budžeta Republike Srbije može prikupljati ne sme u jednoj kalendarskoj godini preći iznos od 5% ukupnih sredstava iz člana 4. stav 1. ovog zakona.

Ovde se radnja prekršaja javlja u momentu kada stranka prekorači zakonske limite prikupljanja sredstava iz privatnih izvora u toku jedne kalendarske godine. Ti limiti su, kao što se može videti, određeni u nejednakom iznosu za pojedine stranke. Za one koje primaju dotacije iz budžeta Republike, limit je visina godišnjih budžetskih dotacija. Za sve druge, limit je pet posto ukupnih budžetskih dotacija iz Republičkog budžeta za ovu namenu. Tačni iznosi dotacija za pojedine stranke mogu se utvrditi na osnovu podataka kojima raspolaže Ministarstvo finansija.

Međutim, za prekršajno gonjenje može biti veoma sporno ko je odgovorno lice. Konkretno prekoračenje može nastupiti u bilo kom trenutku, prikupljanjem sredstava po bilo kojem od inače dozvoljenih izvora. Na primer, stranka koja je blizu zakonskog limita u toku godine može ga prekoračiti činom prikupljanja priloga u jednom njenom opštinskom odboru ili naplatom jedne mesečne kirije za iznajmljivanje nekretnine koja je u stranačkom vlasništvu, a da lice koje konkretno tu naplatu vrši uopšte nije svesno da time politička stranka u celini prekoračuje godišnji limit.

U članu 6. se određuje koji su vidovi finansiranja stranaka zabranjeni, i to na sledeći način:

Zabranjeno je primanje materijalne i finansijske pomoći od: stranih država; stranih pravnih i fizičkih lica; anonimnih darodavaca; javnih ustanova i javnih preduzeća, ustanova i preduzeća sa učešćem državnog kapitala, bez obzira na visinu učešća; privatnih preduzeća koja obavljaju javne usluge po osnovu ugovora sa državnim organima i javnim službama, za vreme dok postoji takav ugovorni odnos; preduzeća i drugih organizacija koja vrše javna ovlašćenja; sindikata; humanitarnih organizacija; verskih zajednica; priređivača igara na sreću; uvoznika, izvoznika, prodavaca i proizvođača akciznih proizvoda i pravnih lica i preduzetnika koji imaju dospele, a neizmirene obaveze po osnovu javnih prihoda.

Novac ili novčanu vrednost druge imovine stečene na način suprotan ovom zakonu i drugim propisima, politička stranka dužna je da prenese na račun budžeta Republike Srbije u roku od deset dana od dana njihovog prijema.

Ova odredba zasluđuje detaljniju analizu. Kao prvo, zakonodavac, kada propisuje zabranu, govori o tome da je zabranjeno primanje materijalne i finansijske pomoći, a ne samo da je zabranjeno primanje priloga od strane pojedinih fizičkih i pravnih lica. Nije dovoljno jasno zašto je tako učinjeno. Stoga se norma može tumačiti tako da ova lica ne smeju finansirati stranku ni na drugi način, na primer, plaćajući članarinu, kupujući predmete sa stranačkim simbolima, ostavljajući stranci legat, kupujući njenu imovinu.

Od kojih lica se ne sme primati prilog i koje su moguće dileme:

- *stranih država*. Uglavnom je nesporno šta se pod ovim pojmom smatra. Međutim, moguće su i neke dileme u pogledu nadnacionalnih, državi – nalik tvorevina, poput Evropske unije.
- *stranih pravnih i fizičkih lica*. Svoјstvo domaćeg i stranog lica određeno je drugim propisima. Dileme mogu postojati u pogledu fizičkih lica sa dvostrukim državljanstvom. Ukoliko je jedno od tih državljanstava srpsko, prilog je dopušten. Nije jasno da li se zabrana može uopšte odnositi na lica koja nemaju državljanstvo nijedne države. S obzirom na to da oni nisu strani državljani, reklo bi se da ne može. Kod pravnih lica postojanje eventualnog prekršaja mora se utvrđivati prema propisima koji važe za privredna društva. Ukratko rečeno, firme koje su registrovane u inostranstvu, a čiji su vlasnici domaći državljani, nemaju pravo da finansiraju stranke. S druge strane, firme registrovane u Srbiji, čak i kada su njihovi stoprocentni vlasnici stranci, imaju pravo da stranke pomažu materijalno i finansijski.

- *anonimnih darodavaca*. Iako je odredba naizgled jasna, ne mora tako da bude u praksi. Na primer, postoji mogućnost da se uplata izvrši putem uplatnice na račun političke stranke. Istina, pri svakoj takvoj uplati biće naznačeno ime uplatioca, ali, osim ako nisu u pitanju veoma veliki iznosi, mala je verovatnoća da će identitet uplatioca biti proveravan u pošti ili banci gde se uplata vrši. Samim tim, politička stranka može s punim pravom ubeležiti da donacija nije anonimna, ali će postojati samo oboriva pretpostavka da je lice naznačeno na uplatnici zaista ono koje je novac uplatilo. Druga situacija, u kojoj de fakto dolazi do anonimnog prikupljanja priloga, moguća je na stranačkim promotivnim skupovima, na kojima se, na primer, postavlja kutija u kojoj simpatizeri mogu dati svoje dobrovoljne priloge za finansiranje kampanje. Strogo gledano, ovakav oblik prikupljanja sredstava bio bi zabranjen, s obzirom na obavezu da se davaocu priloga izda priznanica, ali je društvena opasnost od ovakvog prekršaja svakako mala (ako su mali i pojedinačni iznosi priloga). U svakom slučaju, za postojanje ovog prekršaja trebalo bi ustanoviti da li je politička stranka za svaki evidentirani prilog izdala priznanicu određenom fizičkom ili pravnom licu (ako je reč o prikupljanju sredstava u gotovini), odnosno da li je evidentirano ko je davalac priloga koji je uplaćen preko računa. Ukoliko to nije urađeno, prekršaj postoji. Obavezno evidentiranja svakog priloga ne treba mešati sa obavezom političkih stranaka da sačinjavaju posebne izveštaje o priložima čija je pojedinačna vrednost veća od zakonom određenog iznosa (trenutno 6.000 dinara). Za takve veće priloge postoji posebna obaveza da se spisak davalaca priloga dostavi Agenciji za borbu protiv korupcije i objavi.
- *javnih ustanova i javnih preduzeća*. Potpuno logično, javnim ustanovama i javnim preduzećima je potpuno zabranjeno da finansiraju političke stranke. Ova zabrana se odnosi kako na prihode koje ove ustanove i preduzeća ostvaruju iz budžeta, kroz subvencije, tako i na prihode koje ostvaruju obavljanjem sopstvenih aktivnosti. Relativno je lako utvrditi da li je došlo do povrede zakona ove vrste, kako na osnovu knjigovodstvenih evidencija javnih institucija, tako i na osnovu evidencija političke stranke. Međutim, znatno je veća verovatnoća da se prekršaj dogodi na manje vidljiv način. Naime, kao što je već rečeno, prilogom se smatraju i usluge i dobra koja nisu plaćena po punoj, tržišnoj ceni. Ako bi javno preduzeće stavilo političkoj stranci na raspolaganje svoje autobuse za prevoz stranačkih pristalica, prostorije i opremu za održavanje partijskih skupova ili neka druga dobra i usluge i sve to besplatno ili pod uslovima koji su povoljniji od tržišnih, prekršaj bi bio načinjen, a o tome možda ne bi nastao pisani trag.

- *ustanova i preduzeća sa učešćem državnog kapitala, bez obzira na visinu učešća.* Pod ustanovama i preduzećima sa učešćem državnog kapitala svakako se podrazumevaju razna privredna društva u kojima je vlasnik određenog broja akcija ili udela država Srbija. Međutim, neobično je to što je „kapital“ određen kao državni i može da dođe do dilema u pogledu finansiranja političkih stranaka od strane preduzeća koja su u delimičnom vlasništvu drugih javnih subjekata – na primer, autonomne pokrajine, opštine, javnih preduzeća i slično. U takvim situacijama bilo bi sporno da li se zabrana odnosi i na njih i da li se takvo finansiranje može sankcionisati, iako je očigledno da je namera zakonodavca bila da zabrani finansiranje iz javnih izvora. Pored toga, sporno može biti i pitanje „učešća kapitala“, kao jedinog pomenutog oblika učešća u vlasničkoj ili organizacionoj strukturi. Najzad, neka ustanova ili preduzeće može biti u potpunosti osnovano privatnim kapitalom, ali dobijati znatne državne subvencije ili dotacije i finansirati se pretežno po tom osnovu. Čini se da zabrana ne bi mogla da se protegne na takva pravna lica.
- *privatnih preduzeća koja obavljaju javne usluge po osnovu ugovora sa državnim organima i javnim službama, za vreme dok postoji takav ugovorni odnos.* Nije u potpunosti jasno na koja se tačno preduzeća ova zabrana odnosi. Prva asocijacija je da se zabrana odnosi na preduzeća sa kojima je neka javna institucija zaključila ugovor po osnovu javne nabavke. Međutim, taj zakon uređuje nabavku dobara, usluga i radova za potrebe javnih institucija. S druge strane, ova zabrana tretira samo „usluge“. Međutim, ni u tom zakonu se usluge koje se nabavljaju u postupku javnih nabavki ne nazivaju „javne usluge“. U širem smislu, a čini se da je to bila i namera zakonodavca, možda bi se svaki ugovor o javnoj nabavci mogao podvesti pod pojam „javnih usluga“. Ako je tako, onda treba pogledati koje bi bile pravne posledice. Kao prvo, zabrana bi se odnosila ne samo na one ugovore koji su zaključeni sprovođenjem Zakona o javnim nabavkama, već i na one koje su njima slične, ali su iz nekog razloga izuzete iz primene zakona. Na primer, nabavke koje su ispod određenog vrednosnog limita (290.000 dinara bez poreza na dodatu vrednost), nabavke koje su isključene iz primene zakona zbog poverljivosti, nabavke koje se sprovode po međunarodnim sporazumima ili iz međunarodnih kredita po proceduri koju odredi kreditor itd. Kao drugo, zabrana bi bila vremenski ograničena na period važenja ugovora. Ne bi bilo zabranjeno primiti prilog nakon što je ugovoru prestalo važenje, niti u toku postupka javne nabavke, dok se još ne zna ko će od više konkurenata dobiti posao sa državom, pa čak ni nakon odabira najpovoljnije ponude a pre zaključenja ugovora.

- *preduzeća i drugih organizacija koja vrše javna ovlašćenja*. Pojam „organizacija koje vrše javna ovlašćenja“ često se nalazi u propisima, ali nije na nedvosmislen način definisan, niti postoji jedinstven registar takvih organizacija. Poveravanje javnih ovlašćenja se vrši propisima i može biti veoma različite prirode, a različite prirode mogu biti i organizacije koje takva ovlašćenja vrše. To može biti neko telo koje je osnovala država i dala mu određene zadatke (na primer, Agencija za privredne registre koja vodi registar privrednih subjekata), ali i profesionalna udruženja koja, između ostalog obavljaju jedan deo javnih ovlašćenja (npr. utvrđuju ko ima status prevodioca, književnika itd.).
- *sindikata*; Izuzetak sa sindikatima je neobičan, imajući u vidu da u mnogim zemljama razvijene demokratije postoji prirodna veza između sindikata i političkih stranaka određene provinijencije. U svakom slučaju, naš zakon ovakvo finansiranje zabranjuje.
- *humanitarnih organizacija*. Humanitarne organizacije mogu biti organizovane na razne načine, pre svega kao fondovi ili fondacije (na osnovu ranijih propisa koji su uređivali rad udruženja) ili kao udruženja koja sprovode humanitarne programe. Budući da je suština njihovog postojanja pružanje pomoći ugroženim slojevima stanovništva i da sredstva prikupljaju od trećih lica upravo za tu namenu, logično je što je zakonodavac zabranio da se ona troše na finansiranje političkih stranaka ili na druge svrhe koje nisu vezane za ostvarivanje ciljeva njihovog postojanja. Međutim, problem se može javiti kod prikupljanja priloga ili eventualnog procesuiranja ovog prekršaja. Naime, ne postoji poseban registar humanitarnih organizacija na osnovu kojeg bi se moglo utvrditi da li je ovaj prilog dopušten ili ne. To bi se moglo utvrditi tek uvidom u statut i programske dokumente ovakvih udruženja. Naravno, humanitarne organizacije mogu biti i strane, ali pitanje primanja pomoći od stranih organizacija i utvrđivanja da je takav prilog nedopušten ne naglašava se posebno, budući da je ono već zabranjeno po drugom osnovu (primanje pomoći od stranih pravnih lica).
- *verskih zajednica*. Zakonodavac u Srbiji koristi termin „tradicionalne crkve i verske zajednice, druge konfesionalne zajednice i druge verske organizacije“, a kao njihov zajednički naziv „crkve i verske zajednice“. Usled ove distinkcije koju zakonodavac pravi, moglo bi se javiti kao sporno pitanje da li se zabrana odnosi samo na primanje materijalne i finansijske pomoći od „verskih zajednica“ (npr. Islamska i Jevrejska) ili i na primanje pomoći od crkava (npr. Srpska pravoslavna, Rimokatolička). Verovatno su tvorci zakona o finansiranju političkih stranaka imali na umu i jedne i druge.

- *priredivača igara na sreću*. Zakon o igrama na sreću je rezervisao za državu Srbiju pravo priređivanja igara na sreću, ali i mogućnost da se to pravo u nekim slučajevima prenese na druge subjekte. Tako je članom 19. tog zakona određeno da pravo priređivanja „klasičnih igara na sreću“ ima Državna lutrija Srbije, ali i to da Državna lutrija Srbije može da „za priređivanje određenih klasičnih igara na sreću angažuje određene operatere, koji pružaju usluge DLS u priređivanju tih igara“. U vezi sa ovim može se javiti pitanje da li i operateri imaju svojstvo priredivača igara na sreću. Ako se norma usko i doslovno tumači, odgovor je negativan. U članu 20. se kaže da se pravo na priređivanje „posebnih igara na sreću“ prenosi dozvolom koju daje Vlada Srbije, a da se pravo na priređivanje igara na automatima i na kladenje za sportske i druge događaje prenosi odobrenjem Uprave za igre na sreću koja funkcioniše pri Ministarstvu finansija. Članom 21. je određeno da Uprava daje saglasnost za priređivanje nagradnih igara u robi i uslugama. Član 22. na poseban način uređuje pravo na priređivanje igara na sreću putem interneta, telefona ili na drugi način putem telekomunikacionih veza. Tu je pravo na priređivanje rezervisano za Državnu lutriju Srbije, ali je ostavljena mogućnost da Državna lutrija Srbije, uz prethodnu saglasnost Vlade, angažuje određena pravna lica – operatere – radi organizovanja takve igre na sreću. Ponovo se javlja dilema da li je političkim strankama zabranjeno da primaju materijalnu finansijsku pomoć i od operatera koji uz saglasnost Državne lutrije Srbije priređuju ove igre na sreću. Ona nije nimalo beznačajna. Naime, kao organizatori igara na sreću koje se organizuju preko elektronskih medija mogu se javiti osnivači javnih glasila. S druge strane, najveći rashodi koje političke stranke imaju u doba predizborne kampanje upravo se odnose na oglašavanje u elektronskim medijima. Kada medijska kuća ne naplati punu cenu oglašavanja određenoj političkoj stranci, to može da bude veoma značajna finansijska pomoć. Ukoliko bi se zabrana primanja finansijske pomoći odnosila i na operatere koji za Državnu lutriju Srbije priređuju ove igre na sreću, onda ovakva pomoć od medijskih kuća ne samo da bi morala da bude prijavljena, već ne bi bila ni dozvoljena. Sledeća dilema koja se može javiti jeste pitanje primanja pomoći od organizatora igara na sreću koji deluju bez saglasnosti Državne lutrije Srbije ili odobrenja Vlade. Trebalo bi smatrati da se zabrana odnosi i na primanje pomoći od takvih lica, ali bi odgovornost za eventualni prekršaj ove vrste ipak trebalo da zavisi od stvarnih mogućnosti saznanja primaoca pomoći u vezi sa ovim svojstvom davaoca priloga. Najzad, ostaje otvoreno i pitanje mogućnosti saznanja, kako političkih

- stranaka koje primaju pomoć, tako i organa koji bi utvrđivali postojanje ovog prekršaja, da davalac pomoći ima svojstvo priređivača igre na sreću. Uverenje o tome bi se moglo steći traženjem podataka od Uprave za igre na sreću i Vlade, ali se zaista može postaviti pitanje opravdanosti sankcionisanja prekršilaca ukoliko prema okolnostima slučaja na prvi pogled nije bilo očigledno da je reč o priređivaču igre na sreću.
- *uvoznika, izvoznika, prodavaca i proizvođača akciznih proizvoda.* Pojmovi bitni za ovo ograničenje finansiranja političkih stranaka mogu se naći u Zakonu o akcizama. Treba imati u vidu da se ovaj zakon periodično menja, to jest, da neki proizvodi stiču svojstvo akciznih proizvoda, a drugi ga gube. „Proizvođač akciznih proizvoda“ je lice koje u proizvodnom pogonu pravi, obrađuje, prerađuje, doraduje i sl. proizvode na koje se plaća akciza u smislu ovog zakona; „uvoznik akciznih proizvoda“ je lice koje u svoje ime i za svoj račun uvozi, odnosno lice za čiji račun se uvoze iz inostranstva proizvodi na koje se plaća akciza u smislu ovog zakona; Pojmovi prodavca i izvoznika akciznih proizvoda nisu definisani. Akcizom se u vreme pisanja ovog teksta (maj 2010. g.) oporezuju sledeći proizvodi: derivati nafte; duvanske prerađevine; alkoholna pića; kafa (sirova, pržena, mlevena i ekstrakt kafe). Krug pravnih lica na koje se ova zabrana odnosi očigledno je veoma širok. Tu spadaju ne samo velike kompanije koje proizvode i uvoze duvan i derivate nafte, već i mnoštvo krupnijih i sitnijih trgovaca na veliko i malo koji u svom asortimanu imaju alkoholna pića ili cigarete. Pored velike širine ove definicije, može se postaviti i pitanje da li se zabrana primanja materijalne i finansijske pomoći odnosi samo na period u kojem se određena firma bavi prodajom, uvozom i izvozom akciznih proizvoda (na primer, u periodu od nabavljanja do prodaje te robe) ili se proteže na duži vremenski period (npr. celu kalendarsku godinu) u toku koje je takva transakcija obavljena.
 - *pravnih lica i preduzetnika koji imaju dospele, a neizmirene obaveze po osnovu javnih prihoda.* Koliko god da je ova zabrana logična, teško je utvrditi da li je poštovana. Prema odredbama ranije važećeg Zakona o javnim prihodima i javnim rashodima, pod javnim prihodima su bili smatrani „porezi, takse, naknade za korišćenje dobara od opšteg interesa, javni zajmovi, doprinosi za finansiranje obaveznog socijalnog osiguranja, lokalni javni prihodi i ostali javni prihodi (novčane kazne, prihodi od prodaje državnog kapitala preduzeća, prihodi po osnovu donacija i dr.).“ S obzirom na širinu pojma javnih prihoda, po svoj prilici, čak ni kada bi politička stranka zatražila od potencijalnog donatora da potvrdom dokaže da nema neizmirenih obaveza ove vrste, ne bi bilo

izvesno da potvrda obuhvata sve obaveze prema javnim prihodima (na primer, zato što se naplata nekih javnih prihoda ne vrši preko Poreske uprave koja bi takvu potvrdu mogla da izda). Kod ovog prekršaja bi trebalo imati u vidu da primljena zabranjena finansijska ili materijalna pomoć može biti bilo od pravnog, bilo od fizičkog lica. Naime, preduzetnici su zapravo fizička lica koja se bave određenom registrovanom privrednom delatnošću i mogu imati po tom osnovu neke neizmirene obaveze prema javnim prihodima (npr. paušalni porez i doprinosi koje plaćaju za sebe, firmarina za radnju).

Članom 7. je propisana zabrana vršenja bilo kog oblika pritiska na pravna i fizička lica prilikom prikupljanja sredstava za političku stranku. Takođe, zabranjeno je i davanje obećanja ili stavljanje u izgled bilo kakve privilegije ili lične koristi darodavcu političke stranke.

Ovi oblici radnje koja se sankcioniše kao prekršaj po Zakonu o finansiranju političkih stranaka nalaze se veoma blizu opisu radnji koje podrazumevaju krivičnu odgovornost. U obzir dolaze, između ostalog, sledeća krivična dela:

Prinuda (član 135)

Sankcioniše se ponašanje kod koga jedno lice silom ili pretnjom prinudi drugo lice da nešto učini, ne učini ili trpi. Sama pretnja o kojoj je ovde reč može biti veoma različite prirode. U principu, čini se da bi se političke stranke koje su na vlasti mogle služiti pretnjama koje su povezane sa zloupotrebom javnih ovlašćenja i javnih resursa – na primer, da će nekom privredniku biti „poslata“ inspekcija ukoliko ne da prilog, da sa tom firmom neće biti produžen ugovor, da neće biti izdata neka dozvola ili da će se proces otegnuti u nedogled itd. S druge strane, eventualna prinuda od strane političkih stranaka koje nisu na vlasti mogla bi da ima sličan sadržaj, samo u „budućem vremenu“, „kada oni dođu na vlast“.

Osnovno pitanje koje se postavlja kod ovog prekršaja i eventualnog krivičnog dela prinude jeste da li pretnja mora da bude eksplicitno izražena, odnosno, da li mora da bude eksplicitno izraženo da se pretnja neće ostvariti ukoliko bude dat nekakav prilog za političku stranku. Drugim rečima, da li će se „nedobrovoljni davalac priloga“ sam dosetiti šta „treba da učini“ ili će mu to biti nedvosmisleno rečeno?

Druga stvar koju treba imati na umu, kako kod gonjenja prekršaja, tako i kod eventualnog krivičnog dela, jeste to da prilog ne mora da bude dat u novcu. Naime, pojam „sredstava“ u članu 7. Zakona o finansiranju političkih stranaka trebalo bi šire tumačiti. Dakle, i prinuda da se daruje neka stvar, neki popust ili besplatan rad, takođe bi trebalo da bude kažnjiva.

Treće pitanje je ko bi uopšte mogao da bude počinitelj ovog krivičnog dela? Da li bi to moglo biti, na primer, lice koje uopšte nije zaduženo da prikuplja priloge za političku stranku? Nema razloga smatrati drugačije. Međutim, u takvom slučaju bi postojala pomalo neobična situacija – postojalo bi krivično delo, a pitanje je da li bi postojao i prekršaj, budući da za njega može da odgovora samo politička stranka i odgovorna lica u političkoj stranci, a ne i oni koji vrše prinudu u interesu političke stranke.

Teže krivično delo od prinude jeste iznuda, definisana u članu 214. Krivičnog zakonika. Radnja izvršenja je međutim veoma slična. Ovde odredba glasi:

Ko u nameri da sebi ili drugom pribavi protivpravnu imovinsku korist, silom ili pretnjom prinudi drugog da nešto učini ili ne učini a na štetu svoje ili tuđe imovine, kazniće se zatvorom od jedne do osam godina.

Osnovna razlika između dva krivična dela ogleda se u tome što se kod iznude traži da radnja oštećenog bude na štetu njegove ili imovine nekog drugog. S druge strane, onaj koji čini ovo krivično delo, radi to kako bi pribavio sebi ili drugome imovinsku korist. Svi ovi elementi postoje i kod bilo koje pretnje koja ima za cilj da se neko lice odrekne dela svoje imovine kako bi finansijski pomoglo političku stranku ili izbornu kampanju. Međutim, može da bude sporno postoji li i element protivpravnosti. Prikupljanje sredstava za političke stranke i izborne kampanje nije samo po sebi protivpravno, naprotiv, ono je kao takvo uređeno zakonom. Protivpravno je ono prikupljanje sredstava kod kojeg se koristi prinuda. Međutim, ta prinuda je već obuhvaćena drugim delovima bića ovog krivičnog dela („silom ili pretnjom prinudi“), tako da ostaje dilema, da li bi ta ista prinuda mogla da bude osnov i za označavanje stečene imovinske koristi kao protivpravne.

I krivično delo ucene može se dovesti u vezu sa nezakonitim prikupljanjem sredstava za političku stranku. Delo je definisano na sledeći način u Krivičnom zakoniku:

(1) Ko u nameri da sebi ili drugom pribavi protivpravnu imovinsku korist zapreti drugom da će protiv njega ili njemu bliskog lica otkriti nešto što bi njihovoj časti ili ugledu škodilo i time ga prinudi da nešto učini ili ne učini na štetu svoje ili tuđe imovine, kazniće se zatvorom od šest meseci do pet godina.

Moguće je zamisliti situacije u kojima bi do prinudnog prikupljanja sredstava za finansiranje političke stranke došlo ucenjivanjem donatora. Ovaj ozbiljan vid kriminala može da ima razne varijante. Na primer, „informacije koje škode časti ili ugledu“ mogu biti informacije koje se odnose na počinjena krivična dela ili prekršaje. U tom slučaju, osim krivičnog dela ucene vero-

vatno bi postojala i neka druga (npr. zloupotreba službenog položaja, odavanje službene tajne). Informacije čije objavljivanje može škoditi časti ili ugledu mogu biti i veoma lične prirode, tako da bi ucenjeni bio spreman da spreči da dospeju u javnost, iako nije učinio ništa protivzakonito. I u ovom slučaju pored ucene može postojati još neko krivično delo (npr. neovlašćeno snimanje, neovlašćeno fotografisanje).

Ovaj prekršaj može biti u vezi i sa krivičnim delom prevare. U opisu tog dela (član 208) kaže se:

Ko u nameri da sebi ili drugom pribavi protivpranu imovinsku korist dovede koga lažnim prikazivanjem ili prikrivanjem činjenica u zabludu ili ga održava u zabludi i time ga navede da ovaj na štetu svoje ili tuđe imovine nešto učini ili ne učini, kazniće se zatvorom od šest meseci do pet godina i novčanom kaznom.

Kod ovog krivičnog dela neposredna veza sa nezakonitim finansiranjem političkih stranaka mogla bi da se uspostavi kada je reč o davanju lažnih obećanja – npr. tako što politička stranka ili njen lider tokom izborne kampanje obeća da će u slučaju da učestvuje u vlasti ukinuti neki porez koji pogađa privrednike iz određene grane, koji, imajući to u vidu, doniraju kampanju ove političke stranke, a zatim stranka ne ispunji obećanje. Dok je za krivično delo prevare potrebno ispuniti više uslova, od kojih je osnovni da je po sredi neka laž, Zakon o finansiranju političkih stranaka zabranu koja je kažnjiva kao prekršaj postavlja šire. Naime, taj zakon zabranjuje bilo kakvo obećavanje ili stavljanje u izgled koristi za potencijalnog donatora. Dakle, prekršaj bi postojao i kada bi politička stranka u potpunosti ispunila obećanje koje je dala donatoru, štaviše, prekršaj bi nastao već u prvom momentu kada takvo obećanje bude pomenuto donatoru.

Istina, predmet prekršaja možda ne bi mogla biti obećanja koja se odnose na široki ili neograničeni krug lica, budući da se u Zakonu kaže da je reč o „privilegiji ili ličnoj koristi“. Stvar je tumačenja da li će se pojam „privilegije“ i „lične koristi“ posmatrati u odnosu na druga lica koja su po nekim svojstvima slična donatoru ili u odnosu na sve druge građane.

U članu 11. Zakona o finansiranju političkih stranaka uređuju se pitanja finansiranja izborne kampanje, odnosno neke specifičnosti ovog vida finansiranja političkih stranaka.

Prvo se ukazuje na to da „podnosilac proglašene izborne liste, odnosno predlagač kandidata, za pokriće troškova izborne kampanje, može da prikuplja sredstva i iz privatnih izvora, u skladu sa ovim zakonom.“

Na ovom mestu treba dati neke napomene u vezi sa korišćenjem termina. Na izborima se u svojstvu podnosioca izborne liste ili predlagača kandidata

moгу javiti političke stranke, koalicije političkih stranaka i grupe građana. Nema nikakve sumnje da u slučajevima kada je politička stranka podnosilac izborne liste ili predlagač kandidata, ona biva i odgovorna za nezakonitosti u finansiranju. Međutim, dilema može da nastane već kod koalicija političkih stranaka. Koalicija nije, ili makar ne mora da bude, pravno lice i kao takva ne može se ni kazniti u prekršajnom postupku. Kao otvoreno pitanje ostaje da li se umesto koalicije mogu kazniti za isti prekršaj sve njene članice. Za to postoji osnov, budući da su, makar kada je reč o finansiranju izborne kampanje, članice koalicije obavezne da sačine jedinstven izveštaj o finansiranju kampanje, formiraju jedan račun za to finansiranje, odrede lica koja će se u ime svih njih zajedno starati o tome da finansiranje bude zakonito itd. Grupa građana nema svojstvo pravnog lica, već je u pitanju jedan oblik privremenog organizovanja grupe ljudi sa biračkim pravom, koji staju iza određene liste ili kandidata. Usled toga, grupa građana kao takva ne može biti prekršajno gonjena. Moglo bi se govoriti o eventualnoj prekršajnoj odgovornosti lica koja su ispred grupe građana bila zadužena za zakonito finansiranje izborne kampanje i podnošenje izveštaja o tome. Međutim, i u ovom slučaju snažan ograničavajući činilac je činjenica da je predviđeno sankcionisanje „odgovornog lica u političkoj stranci“, a da ova lica nemaju takvo svojstvo.

Napomena o pravu na korišćenje privatnih izvora „u skladu sa zakonom“ nije bez značaja, budući da su Zakonom taksativno nabrojane vrste privatnih izvora koji se mogu koristiti kako za finansiranje političke stranke, tako i izborne kampanje. Dakle, eventualno korišćenje nekih drugih izvora prihoda moglo bi biti kažnjivo. Koji su to drugi izvori prihoda koji potencijalno spadaju u nedozvoljene? Reč je o svim onim aktivnostima koje politička stranka inače može nesmetano da preduzima, kao registrovano pravno lice, ali koje nisu navedene kao „privatni izvori“ u smislu Zakona. Na primer, politička stranka može da uzme kredit u banci za potrebe svog finansiranja, ali ne može da navede kredit kao izvor svog finansiranja, jer nije pomenut među dozvoljenim izvorima prihoda iz privatnih izvora. Takođe, ukoliko politička stranka vrši nekakvu privredivačku delatnost, na primer, štampa knjige za treća lica u svojoj štampariji, otvoreno je pitanje da li bi se prihodi od takve aktivnosti mogli podvesti pod „prihode od imovine“ ili bi ostali van dopuštene klasifikacije.

Drugi stav ovog člana određuje ograničenja za prikupljanje sredstava iz privatnih izvora. Taj limit je jednak jednoj petini ukupnog iznosa koji se za tu izbornu kampanju izdvaja iz budžeta. Ovde postoje različite dileme. Prva je da li se limit posmatra u odnosu na iznos koji je stvarno izdvojen iz budžeta za finansiranje određene izborne kampanje ili iznos koji je trebalo da bude izdvojen na osnovu parametara iz Zakona. Ovo nije samo hipotetička dilema, već vrlo realan problem. Naime, na nekim vanrednim lokalnim izborima održanim tokom 2009

godine (Kosjerić) uopšte nisu vršena budžetska izdvajanja za ovu namenu, 2004. godine je na lokalnim izborima u nekim opštinama i gradovima izdvojena duplo manja suma od zakonske, na predsjedničkim izborima 2004. godine Vlada je tek naknadno izdvojila sredstva iz budžetske rezerve, ali samo 20 odsto od sume koju je trebalo itd. Ispravno bi bilo tumačiti da se ograničenje za prikupljanje sredstava iz privatnih izvora uspostavlja u odnosu na iznos koji je po Zakonu trebalo izdvojiti iz budžeta, a ne u odnosu na stvarna izdvajanja.

Druga stvar o kojoj treba voditi računa jeste činjenica da se kod računanja limita uzimaju u obzir ne samo novčana sredstva koja su prikupljena na posebnom računu za finansiranje kampanje, već i ona sredstva koja je trebalo da se nađu na tom računu, ali tamo nisu uplaćena, kao i vrednost besplatnih usluga i netržišnih popusta, koje je politička stranka dobila u vezi sa izbornom kampanjom. Dakle, ako je ograničenje deset miliona dinara, vrednost novčanih uplata devet miliona, a vrednost netržišnih popusta (npr. besplatno emitovanje oglasnih poruka na privatnoj televizijskoj stanici) dva miliona dinara, postojaće prekoračenje ograničenja i prekršaj za koji je propisana sankcija.

Ograničenje postoji i za priloge koje daje jedno fizičko ili jedno pravno lice. Limit za firme je 2 odsto od ukupnog limita za sredstva iz privatnih izvora koje stranka može potrošiti u određenoj kampanji, a za fizička lica 0,5 odsto od tog iznosa.

2.2. Prekršaji u vezi sa uplatama i isplatama u toku izborne kampanje

Zakonom se sankcioniše politička stranka koja „ne otvori račun u skladu sa odredbama člana 12. ovog zakona, ne uplati sredstva na račun ili plaćanje vrši suprotno odredbi člana 12. stav 2. ovog zakona.“

U svrhu prikupljanja sredstava za finansiranje troškova izborne kampanje, podnosilac proglašene izborne liste, odnosno predlagač kandidata, otvara poseban račun kod banke. Taj račun se ne može koristiti u druge svrhe. Sva sredstva namenjena za finansiranje troškova izborne kampanje moraju biti uplaćena na poseban račun i sva plaćanja troškova izborne kampanje vrše se sa ovog računa. Sredstva primljena u gotovini moraju biti deponovana na poseban račun u roku od tri dana od dana prijema. Ako sredstva za finansiranje troškova izborne kampanje prikupljena iz privatnih izvora premaše dopušteni iznos, višak se prebacuje na stalni račun političke stranke.

Kao što se može videti, ovaj prekršaj može da poprimi različite oblike. Prvi je da politička stranka koja učestvuje u kampanji uopšte ne otvori poseban račun. Ovakav prekršaj se srazmerno retko dešava, budući da je otvaranje posebnog računa uslov za dobijanje uplate iz budžeta za finansiranje izborne kampanje. Međutim, bilo je situacija u kojima je čak i ovaj grubi prekršaj či-

njen. Na primer, u situacijama kada je istovremeno održavano više izbornih kampanja (npr. republički i opštinski izbori ili u svim opštinama odjednom), mnoge stranke su se opredeljivale za to da umesto jednog posebnog računa za svake izbore otvore samo jedan račun za više paralelnih izbornih procesa.

Drugi vid prekršaja bi se ogledao u korišćenju sredstava sa posebnog računa za finansiranje kampanje za neku drugu svrhu (npr. za potrebe finansiranja redovnog rada političke stranke, za finansiranje pojedinaca i firmi koje nema veze sa izbornom kampanjom itd.). Kod eventualnog ustanovljenja da je ovaj prekršaj načinjen, postoji jedna teškoća, a to je činjenica da Zakonom nije na nedvosmislen način određeno šta se sve može smatrati troškom izborne kampanje.

Sledeći vid prekršaja je da se sredstva prikupljena za finansiranje kampanje ne uplate na poseban račun. Postoje najmanje tri podvarijante. Po prvoj, novac biva prikupljen u gotovini, ali ne i uplaćen u zakonskom roku na poseban račun (već, na primer, utrošen direktno za plaćanje troškova izborne kampanje). U drugoj podvarijanti de fakto se prikuplja novac za izbornu kampanju, ali se to iz nekog razloga čini zaobilaznim putem (uplatom na stalni račun političke stranke). Treća podvarijanta je ona u kojoj sredstva od kojih se izborna kampanja finansira ne dolaze ni na poseban ni na stalan račun političke stranke, već ih davalac priloga neposredno uplaćuje licu koje pruža neke usluge za izbornu kampanju (npr. televizijskoj stanici koja emituje reklame, muzičaru koji svira na partijskoj promociji, firmi koja prevozi stranačke pristalice na miting u drugi grad).

Ovde smo već naveli neke odlike sledećeg prekršaja, koji se sastoji u kršenju zabrane da se troškovi izborne kampanje plaćaju drugačije, a ne isplata sa posebnog računa. Dakle, sredstva za finansiranje kampanje se mogu prikupljati i u gotovom novcu, ali sve isplate moraju biti vršene sa računa.

2.3. Prekršaji u vezi sa vodenjem knjigovodstva

Zakonom je predviđeno prekršajno sankcionisanje stranaka koje vode knjigovodstvo suprotno odredbama Zakona. To je učinjeno na sledeći način:

Politička stranka dužna je da vodi knjigovodstvo o svim prihodima i rashodima. Knjigovodstvo se vodi po poreklu, visini i strukturi prihoda i rashoda, u skladu sa propisima kojima se uređuje računovodstvo.

Dakle, osim nekoliko posebnih pravila o evidencijama i izveštavanju, na političke stranke se odnose sve one obaveze u vezi sa knjigovodstvom koje važe i za druga pravna lica. Međutim, političke stranke se nalaze u posebnoj situaciji utoliko da za neke prekršaje iz knjigovodstvene sfere mogu biti prekršajno gonjene po dva pravna osnova.

Politička stranka je obavezna da vodi posebne evidencije o priložima koje je primila i o svojoj imovini. Sadržaj ovih evidencija bliže uređuje direktor Agencije.

Prekršaj bi se sastojao u tome što politička stranka ne vodi posebne evidencije o priložima koje je primila i o imovini koju poseduje (uopšte) ili ukoliko to ne čini u potpunosti onako kako je određeno podzakonskim aktom (pravilnikom), koji donosi direktor Agencije za borbu protiv korupcije. Ranije je ovlašćenje za donošenje ovog pravilnika imao ministar finansija, a novi pravilnik je u velikoj meri istovetan sa ranije važećim.

2.4. Sankcionisanje nepodnošenja izveštaja

Zakonom je sankcionisano kao prekršaj nepodnošenje izveštaja iz članova 14, 16. i 17. Član 14. se odnosi na izveštaje o finansiranju izborne kampanje:

Podnosilac proglašene izborne liste odnosno predlagač kandidata dužan je da, u roku od deset dana od dana održavanja izbora, kompletan izveštaj o poreklu, visini i strukturi prikupljenih i utrošenih sredstava za izbornu kampanju podnese Agenciji za borbu protiv korupcije. Obrazac izveštaja iz stava 1. ovog člana bliže uređuje direktor Agencije.

Ovaj prekršaj se može odnositi na više situacija:

1. Izveštaj uopšte nije podnet;
2. Izveštaj je podnet nenadležnom organu (na primer, izbornoj komisiji a ne Agenciji za borbu protiv korupcije);
3. Izveštaj je podnet ali po isteku roka od deset dana;
4. Izveštaj je podnet u roku, ali nije potpun (npr. nisu popunjeni neki delovi obrasca, nisu priložene neke obavezne specifikacije, nije potpisan itd.);
5. Izveštaj sadrži sve obavezne elemente ali ima neke formalne neispravnosti;
6. Izveštaj je podnet na vreme i formalno je ispravan, ali ima netačnu sadržinu.

Dilema se može pojaviti u vezi sa rokom podnošenja izveštaja u situacijama kada se deo izbornog procesa ponavlja usled nekih nepravilnosti. Mada se norma može dvojako tumačiti, činjenica je da se izbori održavaju i onog dana kada se ponavljaju na nekom biračkom mestu, tako da bi trebalo smatrati da je rok istekao tek nakon što prođe deset dana od dana kada se izbori ponavljaju.

Saznanje o tome da je obaveza u vezi sa podnošenjem ovog izveštaja prekršena može ponajpre doći od Agencije za borbu protiv korupcije. Zakon predvi-

da da „proveru podataka navedenih u izveštaju iz stava 1. ovog člana obavlja Agencija u roku od 90 dana od dana njegovog prijema. Za obavljanje pojedinih poslova ove provere Agencija može angažovati ovlašćene revizore.“

Okolnost da bi Agencija po prirodi svog posla mogla da utvrdi da je došlo do kršenja ove odredbe ne znači da je nužno čekati na Agenciju da pokrene prekršajni postupak. Naprotiv, podaci o tome da je prekršaj načinjen mogu biti dostavljeni i neposredno javnom tužiocu ili objavljeni u štampi, to jest mogu biti dostavljeni ili objavljeni podaci koji kada se uporede sa onim što je prikazano u izveštajima o finansiranju kampanje jasno ukazuju na neistinitost tih izveštaja. Na primer, u javno dostupnom izveštaju može da stoji da u nekoj izbornoj kampanji politička stranka nije imala nikakve troškove u vezi sa oglašavanjem putem bilborda, a s druge strane, ti bilbordi mogu biti svima vidljivi i nakon okončanja izborne kampanje.

Kao što nije neophodno čekati da Agencija pokrene prekršajni postupak svojim zahtevom, tako nije nužno čekati ni da Agencija obavi proveru kako bi se utvrdilo da je obaveza prekršena na neki način. Na primer, nema nikakvog razloga da se sa pokretanjem prekršajnog postupka protiv stranke koja nije podnela uopšte izveštaj u zakonskom roku čeka sve do isteka roka za proveru podataka iz onih izveštaja koji su dostavljeni.

Članom 16 je propisana obaveza izveštaja o finansiranju redovnog rada političke stranke. Kaže se da je „politička stranka dužna da Agenciji podnosi završni račun za svaku godinu, sa sertifikatom ovlašćenog revizora, kao i izveštaj o priložima koji prelaze iznos od 6.000 dinara i izveštaj o imovini. Sadržaj ovih izveštaja bliže uređuje direktor Agencije.“

U vezi sa prekršajnim gonjenjem za kršenje ove obaveze iz Zakona može se javiti nekoliko problema. Kao prvo, problem predstavlja odredba „sa sertifikatom ovlašćenog revizora“. Imajući u vidu da revizor koji vrši reviziju završnog računa političke stranke o tome može dati svoj nalaz i mišljenje, koji se ne pominju u ovoj odredbi, a da, sa druge strane, sertifikat ovlašćenog revizora može biti nešto potpuno drugo, na primer, dokument kojim se potvrđuje da je revizor kvalifikovan da obavlja taj posao, ovaj deo odredbe postaje besmislen. Drugi i znatno veći problem u vezi sa ovom odredbom jeste činjenica da nije propisan rok za dostavljanje završnog računa i drugih dokumenata koji se ovde pominju. Samim tim, moglo bi se smatrati da je politička stranka koja nije podnela završni račun Agenciji u prekršaju već od momenta kada takav završni račun mora i inače da sačini ili pak da nema prekršaja uopšte zato što rok nije propisan.

Inače, forma za sačinjavanje i rokovi za dostavljanje završnog računa propisani su Zakonom o računovodstvu i reviziji. Rok je isti za sva pravna lica – poslednji dan februara za dostavljanje podataka sa stanjem na poslednji

dan prethodne godine. Usled toga što postoji rok, makar predviđen drugim zakonom i makar za jedan od dokumenata koje političke stranke moraju da podnose po osnovu Zakona o finansiranju političkih stranaka, postoje i tumačenja da bi se takav rok mogao primeniti u odsustvu drugoga i kada je reč o ovom zakonu. Zaista, ovakvo tumačenje se čini logičnim – ako je politička stranka dokument već sačinila i predala ga jednoj instituciji do kraja februara, ne bi trebalo da predstavlja nikakvu teškoću da isti dokument preda i drugoj instituciji u isto vreme.

Izveštaj o imovini političke stranke sačinjava se na posebnom obrascu, ali na osnovu pravila o vođenju evidencije o imovini koja je takođe propisana Pravilnikom koji donosi direktor Agencije. Iako je reč o specifičnom aktu i načinu vođenja evidencije, on u velikoj meri korespondira sa standardnim računovodstvenim propisima, tako da njegovo sačinjavanje ne iziskuje naročito veliki trud za političke stranke, pa je razumno očekivati da bude izrađen paralelno sa završnim računom. Još manje problema bi trebalo da predstavlja sačinjavanje izveštaja o primljenim priložima koji pojedinačno premašuju 6.000 dinara. To je jednostavan spisak davalaca takvih priloga, sa podacima o davaocu i visini datih sredstava. Ukoliko politička stranka vodi tokom godine evidenciju o primljenim priložima, ne bi trebalo da predstavlja problem da se ovaj spisak automatski generiše na kraju godine. Istina, u stvarnosti bi se mogli javiti i neki problemi. Na primer, ukoliko se prilozi ne prikupljaju centralizovano, već, recimo, na nivou opštinskih odbora, ili preko više računa, onda bi za sačinjavanje izveštaja bila potrebna konsolidacija. Znatno veći problem bi moglo da predstavlja evidentiranje nenovčanih priloga vrednijih od 6.000 dinara, budući da oni ne ostavljaju trag na računu političke stranke. Najzad, u vezi sa ovim izveštajem se mogu javiti i drugi problemi i nedoumice koji se vezuju i inače za prikupljanje priloga (npr. identifikacija davaoca priloga), o čemu je već bilo reči.

Prekršaj je propisan i za nedostavljanje izveštaja iz člana 17. Zakona. Tim članom je, između ostalog, predviđena obaveza političke stranke da statutom odredi način obavljanja unutrašnje kontrole finansijskog poslovanja i pravo članova političke stranke da se upoznaju sa prihodima i rashodima političke stranke, da statutom bude određeno lice odgovorno za finansijsko poslovanje, podnošenje izveštaja i vođenje knjiga političke stranke i ovlašćeno da kontaktira sa Agencijom.

U vezi sa tim, predviđeno je da „podnosioci izveštaja obaveštavaju Agenciju o imenovanju ovlašćenog lica u roku od tri dana od dana njegovog imenovanja i u slučaju bilo kakve promene statusa tog lica“ (takođe u roku od tri dana).

Takođe, u ovom članu se kaže da ovlašćeno lice potpisuje sve izveštaje i odgovorno je za vođenje evidencije u vezi sa izveštajima, a na zahtev Agencije ovlašćeno lice može dostaviti izveštaje na uvid.

Kao što se može videti iz ovih odredaba, stranka može pasti pod udar prekršajnog gonjenja zbog lakšeg oblika kršenja zakona (ukoliko ne podnese obaveštenje o imenovanju ovlašćenog lica Agenciji), ali ne i u slučaju da uopšte nije imenovala takvo lice, što je svakako znatno teži prestup.

Navedene odredbe je potrebno i dodatno objasniti. Kao prvo, sam najviši unutrašnji akt političke stranke trebalo bi da propiše ko je (po funkciji) odgovorno lice za nekoliko radnji (finansijsko poslovanje, podnošenje izveštaja, vođenje knjiga, komunikaciju sa Agencijom). Iako zakon govori u jednini, logično je pretpostaviti da bi ove poslove unutar stranke obavljalo više lica. Ukoliko se uže tumači zakonska odredba, jedno lice bi trebalo da preuzme odgovornost za radnje svih tih lica i kao takvo bi trebalo da bude određeno statutom. U svakom slučaju, propisivanje odgovornosti u statutu jeste prvi korak za ispunjenje obaveze. Drugi korak je imenovanje lica koje obavlja tu funkciju na osnovu statuta. Osim „imenovanja“, to može biti i bilo koji drugi akt koji je predviđen statutom (npr. ako je statutom propisano da je za te poslove odgovoran finansijski direktor, onda bi pod „imenovanje“ trebalo podvesti i akt kojim se finansijski direktor prima u radni odnos ili akt kojim, na primer, glavni odbor političke stranke bira finansijskog direktora). Treći korak predstavlja obaveštavanje Agencije o ovom imenovanju. Za to obaveštavanje nije predviđena posebna forma već samo rok. Sudeći po onome što je u Zakonu napisano, ne bi bilo dovoljno da takvo obaveštenje bude dostavljeno implicitno, na primer, tako što bi se na prvom sledećem izveštaju koji politička stranka podnosi Agenciji našlo ime novog ovlašćenog lica umesto dotadašnjeg, već je potrebno da postoji posebno izjašnjenje o činjenici da je došlo do promene.

Postojanje prekršaja lako bi se dalo ustanoviti, poređenjem podataka iz stranačke dokumentacije o datumu imenovanja ovlašćenog lica sa podacima o tome kada je obaveštenje o tome dostavljeno Agenciji.

Drugi oblik prekršaja, propuštanje da se Agencija obavesti o promenama u statusu ovlašćenog lica, nije dovoljno jasan. Ukoliko se promena statusa odnosi na činjenicu da neko lice više nije ovlašćeno za obavljanje ovih poslova (npr. usled imenovanja novog ili promene statuta), onda je reč o drugom licu istog prekršaja koji je maločas opisan (propuštanje da se dostavi obaveštenje o imenovanju novog ovlašćenog lica). Ukoliko se pak misli na neku drugu promenu statusa unutar političke stranke, koje ni na koji način ne znači da svojstvo ovlašćenog lica prestaje, nema razloga da se takvo obaveštenje uopšte dostavlja Agenciji.

Međutim, ovaj prekršaj dobija na značaju ako se pretpostavi nastanak sledeće situacije: politička stranka je odredila statutom ko će po funkciji biti ovlašćeno lice za izvršavanje obaveza iz Zakona o finansiranju političkih stra-

naka; stranački organi su imenovali ovo lice; statut ne predviđa ko vrši dužnosti ovog lica u slučaju sprečenosti; ovlašćeno lice podnese ostavku na funkciju, bude isključeno iz članstva političke stranke, bude izabrano na novu stranačku funkciju ili na drugi način promeni svoj status u okviru političke stranke; politička stranka ne obavesti Agenciju o ovoj promeni statusa ovlašćenog lica. U opisanom slučaju, ne samo da bi politička stranka neupućivanjem obaveštenja Agenciji načinila prekršaj, već bi se otvorilo i pitanje, značajno za vođenje prekršajnog postupka, o tome protiv kojeg se odgovornog lica u pravnom licu prekršajni postupak može voditi.

2.5. Odgovornost fizičkog lica za prekršaj

Kao i u drugim zakonima, i ovde je predviđeno da će za prekršaj odgovarati ne samo pravno lice (politička stranka), već i odgovorno lice unutar nje. Takvom gonjenju podležu „odgovorna lica iz čl. 13. i 17“.

Član 13. govori o odgovornosti za podnošenje izveštaja o finansiranju izborne kampanje. Prema tom članu „podnosilac proglašene izborne liste odnosno predlagatelj kandidata imenuje dva lica koja su odgovorna za zakonito prikupljanje i namensko trošenje sredstava za finansiranje izborne kampanje i za podnošenje izveštaja. Potpis odgovornih lica iz stava 1. ovog člana deponuje se kod banke kod koje je otvoren račun iz člana 12. stav 1. ovog zakona“.

Primena ove odredbe čini se relativno lakom kada je reč o prekršajima koji se naknadno otkrivaju, u periodu nakon podnošenja izveštaja o finansiranju izborne kampanje. Ukoliko je taj izveštaj nepravilno sačinjen, lica koja se u njemu navode kao odgovorna mogu biti podvrgnuta prekršajnom gonjenju. Slična je situacija i kada se otkrije da je počinjen prekršaj u vezi sa finansiranjem kampanje, izveštaj još nije ili nije uopšte podnet, a postoje deponovani potpisi kod banke u kojoj je otvoren poseban račun za finansiranje izborne kampanje. Međutim, lako je moguće zamisliti i situaciju u kojoj podnosilac izborne liste ili predlagatelj kandidata prilikom otvaranja računa deponuje samo jedan potpis ili se u izveštaju potpiše samo jedno lice. U tom slučaju, samo to lice bi moglo biti i sankcionisano. Paradoksalno, u slučaju da izveštaj uopšte ne bude podnet ili da poseban račun za finansiranje kampanje ne bude uopšte otvoren, ne bi ni bilo fizičkog lica koje bi moglo biti odgovorno za takav prekršaj.

Kao što je već ranije napomenuto, kod finansiranja izborne kampanje zakon nalaže određene obaveze kako za političke stranke, tako i za njihove koalicije i za grupe građana. Međutim, u kaznenim normama se pominju samo političke stranke i odgovorna lica u političkim strankama, tako da potpisnici izveštaja ispred grupe građana ne bi mogli da odgovaraju za ovaj prekršaj, dok odgovornost potpisnika ispred koalicije političkih stranaka podleže tumačenju.

Situacija je drugačija u pogledu odgovornih lica za prekršaje na osnovu člana 17. Tu je zakonodavac, kao što je već opisano, propisao i način određivanja ovlašćenog lica (statut političke stranke) i dužnosti koje to lice ima, tako da je ovlašćeno lice i lice koje podleže prekršajnoj odgovornosti isto. Naravno, i ovde su različite dileme moguće u praksi, prilikom eventualnog procesuiranja. Na primer, moguće je zamisliti situaciju da je politička stranka postupila različito nego što Zakon nalaže i da je odredila da više lica bude odgovorno za pojedine radnje ili da je u potpunosti propustila da odredi ovlašćeno lice za pojedine radnje, da nije izvesno ko je bio odgovoran za ispunjenje obaveza u određenom trenutku itd. Ovakve dileme su pogotovo moguće u slučaju da politička stranka nije postupila u skladu sa članom 17 i nije Agenciju obavestila o tome ko će biti odgovoran za obavljanje pojedinih poslova.

Kako god bilo, s obzirom na terminologiju koja se koristi u Zakonu, čini se da bi se veoma teško, ako bi se uopšte i mogla uspostaviti prekršajna odgovornost neke osobe unutar političke stranke za propuštanje da se odredi ovlašćeno lice ili za propuštanje da se Agencija obavesti o tome ko je ovlašćeno lice iz člana 17. Zakona.

2.6. Sankcionisanje prekoračenja troškova izborne kampanje

Prekršaj kojem je posvećen član 20. Zakona o finansiranju stranaka na više načina je neobičan. Da pogledamo za početak kako glasi:

Politička stranka, koja za izbornu kampanju utroši sredstva u iznosu koji je veći od iznosa propisanog ovim zakonom, kazniće se za prekršaj novčanom kaznom dvostruko većom od sume o kojoj je reč.

Za prekršaj iz stava 1. ovog člana kazniće se i odgovorno lice iz čl. 13. i 17. ovog zakona novčanom kaznom u iznosu od 10.000 do 50.000 dinara.

Prva neobičnost je naravno okolnost da visina iznosa novčane kazne nije određena u apsolutnim iznosima, već u odnosu na visinu prekoračenja limita potrošnje u toku izborne kampanje. Ovakav postupak zakonodavca je pravno moguć, ali bi ga trebalo smatrati dopuštenim samo u slučaju da i Zakon o prekršajima sadrži mogućnost da se takav izuzetak utvrdi. Zaista, Zakon o prekršajima sadrži mogućnost da se nekim posebnim propisima propišu kazne čija će visina zavisiti od spoljnih činilaca (na primer, kao procenat ukupnog prometa preduzeća koja načine prekršaj u domenu povrede konkurencije). Međutim, oblast finansiranja političkih stranaka nije pomenuta među onima gde se izuzeci mogu praviti. Samim tim, postoji pravno sporno pitanje oko ustavnosti i zakonitosti ove odredbe člana 20. Zakona o finansiranju političkih stranaka. Nećemo bliže obrazlagati na ovom mestu argumente u korist

ili protiv opstanka ove odredbe u pravnom sistemu, već ćemo je razmatrati kao važeću i sagledati dileme u vezi sa njenom primenom.

Da bi ova norma mogla da se primeni, uslov je da postoji jasan i razumljiv limit – ograničenje visine sredstava koje politička stranka sme da utroši u toku izborne kampanje. Međutim, veoma je sporno da li je ovaj limit uopšte propisan, a ako jeste, koliki je. U kratkim crtama problem se može izložiti na sledeći način: 1) Zakon uopšte ne sadrži odredbu kojom se propisuje maksimalni iznos rashoda neke stranke u toku jedne izborne kampanje; 2) Zakon postavlja ograničenje učesnicima u izbornoj kampanji za prikupljanje sredstava iz privatnih izvora i određuje koliko novca iz budžeta mogu da dobiju, tako da bi se iznos maksimalnih dopuštenih rashoda mogao izračunati na osnovu tih kriterijuma; 3) Zakon nedovoljno jasno određuje namenu dela budžetskog novca koji se učesnicima na izborima dodeljuje na osnovu ostvarenog izbornog rezultata (naknadno), tako da postoje različita tumačenja u pogledu toga da li i tu sumu (čija je visina neizvesna u toku izborne kampanje) treba uključiti u obračun maksimalnih dopuštenih rashoda.

Da bi se ova norma uopšte primenila u praksi bilo bi potrebno ne samo prikupiti dokaze o tome da je prekršaj načinjen, već i rastumačiti mnoge stvari koje trenutno nisu jasne.

2.7. Posledice prekršajnog sankcionisanja političkih stranaka

Mada se čini da su zaprečene kazne za političke stranke srazmerno niske u odnosu na moć koju imaju ili na moć koju mogu da ostvare ukoliko kršenjem pravila o finansiranju izborne kampanje ostvare veću podršku u biračkom telu, postoji još jedna, posredna sankcija koja je znatno ozbiljnija po posledicama za političke stranke ili za druge učesnike u izbornoj kampanji. O tome govori član 18. Zakona:

Ukoliko utvrdi nepravilnosti u pogledu prikupljanja, korišćenja ili evidentiranja sredstava u smislu ovog zakona, direktor Agencije dužan je da podnese prijavu nadležnim organima.

Ukoliko politička stranka bude pravnosnažno kažnjena za prekršaj propisan ovim zakonom, gubi pravo na sredstva iz javnih izvora za narednu kalendarsku godinu.

Odluku iz stava 2. ovog člana donosi Agencija. Odluka se objavljuje u „Službenom glasniku Republike Srbije“.

Imajući u vidu da veće političke stranke iz budžeta dobijaju velike iznose (neke od njih između jedan i dva miliona evra), očigledno je da bi se zbog ove loše posledice, ukoliko bi kontrola bila ozbiljna, političke stranke uzdržale od kršenja zakonskih obaveza.

2.8. Novi zakon u oblasti finansiranja političkih stranaka

U proleće 2010 Ministarstvo pravde je formiralo radnu grupu za izradu novog zakona koji bi regulisao finansiranje političkih stranaka, na čijem čelu se nalazi direktorka Agencije za borbu protiv korupcije. U užoj radnoj grupi se nalaze predstavnici same Agencije, ministarstva pravde i drugih državnih organa. U široj radnoj grupi nalaze se i predstavnici parlamentarnih političkih stranaka i nevladinih organizacija.

Uža radna grupa je jula 2010 predstavila široj radnoj grupi prvu radnu verziju Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, koja bi trebalo da, nakon razmatranja u širem forumu bude upućena u dalju proceduru radi usvajanja. Aktuelna verzija ima dosta sličnosti sa postojećim Zakonom o finansiranju političkih stranaka iz 2003, pre svega u strukturi i obuhvatu, ali se pojedina rešenja znatno razlikuju. Pošto su predstavnici samog Ministarstva i članovi radne grupe u javnosti najavljivali pojedine odredbe ovog zakona, predstavimo ukratko na ovom mestu najvažnije razlike:

Najvažnije razlike u obuhvatu su sledeće: 1) Zakon teži da obuhvati i pitanje finansiranja „redovnog rada“ (to jest, van izborne kampanje a nakon dobijanja mesta u skupštini) predizbornih koalicija političkih stranaka i grupa građana koje su predlagale kandidate na izborima; 2) Zakon postavlja neka ograničenja za poslovanje političkih stranaka, kao i u pogledu imovine koju političke stranke smeju da poseduju, a takvih ograničenja nema u zakonu iz 2003; 3) Delimično je definisana namena sredstava za finansiranje redovnog rada, čega nije bilo u zakonu iz 2003; 4) zabranjeno je finansiranje stranaka i kampanje preko posrednika; 5) novi zakon tretira pitanje obezbeđivanja sredstava u budžetu za sprovođenje kontrole finansiranja.

Tekst sadrži više normi koje na drugačiji način uređuju odnose koji su i sadašnjim Zakonom uređeni. Među najvažnijima se mogu navesti sledeće: 1) promena sistema raspodele budžetskog novca za finansiranje redovnog rada – ukidanje raspodele 30 % sredstava u jednakim iznosima parlamentarnim strankama, nedvosmislena raspodela 70% budžetskog novca prema „početnom“ a ne prema aktuelnom stanju broja poslanika ili odbornika; 2) krupna promena sistema raspodele novca za finansiranje kampanje – dodela novca unapred i svima jednako umesto raspodele 80 posto novca prema uspehu na izborima, uz modifikacije kod izbora u više izbornih krugova i u odnosu na liste i kandidate koji ne osvoje određeni broj glasova na izborima; 3) ukidanje limita za ukupno finansiranje iz privatnih izvora, kako za redovan redovan rad, tako i za kampanju; 4) ukidanje mogućnosti finansiranja u gotovini; 5) preciziranje odredaba o tome kada se može koristiti poseban račun za finansiranje kampanje; 6) preciziranje obaveza o podnošenju izveštaja i vode-

nju evidencija; 7) proširenje nadležnosti u kontroli poštovanja zakona; 8) uređivanje postupka kontrole; 9) uvođenje krivičnog dela i proširenje kruga prekršaja.

U mnogim aspektima ovaj tekst predstavlja precizniju i bolju osnovu kako za finansiranje političkih stranaka, tako i za sprovođenje kontrole nego što je to postojeći zakon. Međutim, i dalje postoje mnoga pitanja koja bi trebalo da budu predmet brižljivog razmatranja, naročito sa stanovišta uspešnije borbe protiv korupcije, kako u pogledu obuhvata zakona, tako i u pogledu konkretnih rešenja.

3. ZAKON O JAVNIM NABAVKAMA („Službeni glasnik RS“, broj 116/08)

Zakon o javnim nabavkama, koji je počeo da se primenjuje od 6. januara 2009. godine, takođe sadrži mnoštvo prekršajnih odredaba. Treba imati u vidu da neki od pobrojanih prekršaja takođe sadrže elemente krivičnih dela, pre svega zloupotrebe službenog položaja. Ukratko ćemo predstaviti šta je sve kažnjivo po ovom zakonu.

3.1. Prekršaji naručilaca iz člana 121.

Novčanom kaznom od 100.000 do 1.000.000 dinara kazniće se za prekršaj naručilac (pojam naručioca obuhvata javne institucije i preduzeća u većinskom državnom vlasništvu ili preduzeća kojima upravljaju javne institucije):

1) ako ponuđaču ne omogući uvid u podatke o sprovedenom postupku javne nabavke (član 10);

Transparentnost postupka je jedno od načela Zakona o javnim nabavkama. Da bi mogli da ostvare svoja prava, ponuđači moraju imati mogućnost uvida u ključne podatke o sprovedenom postupku.

Povreda ove norme se može izvršiti na više načina, budući da je Zakon propisao više modaliteta za obezbeđivanje načela transparentnosti. Prva obaveza naručilaca je da oglase u vezi sa javnim nabavkama objavljuju u „Službenom glasniku Republike Srbije“ i na Portalu javnih nabavki koji vodi Uprava za javne nabavke, i sve to u rokovima i na način koji su propisani drugim odredbama Zakona (član 10. stav 1). Drugim rečima, svaka situacija u kojoj neki oglas nije objavljen uopšte, ili je objavljen ali pogrešno ili van roka, podleže prekršajnom gonjenju.

Drugi vid prekršaja proizlazi iz prava lica koja učestvuju u postupku javne nabavke da prilikom otvaranja ponuda izvrše uvid u podatke koje su dostavili protivkandidati za taj posao sa državom. Onemogućavanje ostvarivanja uvida je prekršaj koji se odnosi na „podatke koji se unose u zapisnik o otvaranju ponuda“, a ne na kompletnu dokumentaciju. Naime, postoji mogućnost da neki delovi ponuda ostanu poverljivi, ali je broj takvih informacija veoma mali – ništa od onoga što može da bude predmet ocenjivanja ne sme ostati poverljivo, pogotovo ne za konkurente u istom postupku javne nabavke. Pri razmatranju da li je ovaj prekršaj načinjen, treba proveriti da li je podatak u koji je onemogućen uvid neki od podataka iz člana 76. Zakona o javnim na-

bavkama, odnosno iz Pravilnika o načinu vođenja evidencije o javnim nabavkama koji je doneo ministar finansija.

Treći stav člana 10. Zakona govori o načinu ostvarivanja prava na uvid u podatke – lice koje je učestvovalo u postupku javne nabavke podnosi pismeni zahtev naručiocu u roku od dva dana od dana dostavljanja neke od odluka (npr. odluka o izboru najpovoljnije ponude) a naručilac u roku od dva dana omogućava ovaj uvid. Prekršaj bi se dakle sastojao u tome što nije omogućen uvid u zakonskom roku.

2) ako zaključi ugovor suprotno načelu jednakosti ponuđača (član 11);

Naručilac ne sme da privileguje potencijalne proizvođače ili dobavljače ni u jednoj fazi postupka. I ovaj prekršaj može da ima više oblika, koji su definisani pojedinim normama iz člana 11. Zakona:

Naručilac je dužan da u svim fazama postupka javne nabavke obezbedi jednak položaj svim ponuđačima.

Treba imati u vidu da se sankcioniše samo zaključenje ugovora kojem je prethodila povreda načela jednakosti ponuđača. Ova opšta norma o povredi jednakosti ponuđača može se koristiti za prekršajno gonjenje ako ne postoji neki konkretniji oblik povrede jednakosti koji je sankcionisan.

Naručilac ne može da određuje uslove koji bi značili teritorijalnu, predmetnu ili ličnu diskriminaciju među ponuđačima niti diskriminaciju koja bi proizlazila iz klasifikacije delatnosti koju obavlja ponuđač.

Ovo je oblik diskriminacije koji se odnosi na uslove za učešće u postupku javne nabavke koje postavlja naručilac. Takođe treba voditi računa o tome da bi prekršajno gonjenje bilo preuranjeno po ovom osnovu ukoliko nije zaključen ugovor u tom postupku javne nabavke. Oblici diskriminacije koji se ovde pominju bi, na primer, mogli postojati ako bi se uslovima tendera predvidelo da naručilac mora biti firma iz Republike Srbije ili određene opštine (teritorijalna), da se nabavlja tačno određeni proizvod (npr. određena marka ili model automobila – predmetna), da će se nabavka izvršiti od tačno određenih imenovanih osoba (lična) ili samo od preduzeća koja su registrovana za obavljanje određene delatnosti (po klasifikaciji). Naravno, u određenim slučajevima, ovakva diskriminacija nije protivpravna (na primer, ako se po samom zakonu određenim poslom mogu baviti samo firme koje su registrovane za obavljanje određene delatnosti).

3) ako ne zaštiti podatke navedene u ponudi, saglasno odgovarajućem stepenu poverljivosti (čl. 12. i 13);

U navedenim članovima naručilac je obavezan da:

1) čuva kao poverljive sve podatke o ponuđačima sadržane u ponudi koji su posebnim propisom utvrđeni kao poverljivi i koje je kao takve ponuđač označio u ponudi;

2) odbije davanje informacije koja bi značila povredu poverljivosti podataka dobijenih u ponudi;

3) čuva kao poslovnu tajnu imena ponuđača i podnosilaca prijave, kao i podnete ponude, odnosno prijave, do isteka roka predviđenog za otvaranje ponuda, odnosno prijave.

Neće se smatrati poverljivom cena i ostali podaci iz ponude koji su od značaja za primenu elemenata kriterijuma i rangiranje ponude.

Imajući u vidu ove odredbe, treba napomenuti da je krug poverljivih informacija iz ponuda koje će naručilac biti dužan da štiti veoma mali. Naime, bez obzira na to što ponuđači mogu svojim aktima da neograničeni broj podataka označe kao poverljive, odredba prema kojoj se ne mogu smatrati poverljivim podaci koji su bitni za ocenjivanje ponuda bitno sužava primenu instituta poslovne tajne u postupcima javnih nabavki. Zapravo, veoma je teško zamisliti situaciju u kojoj bi ovakva poverljivost mogla opstati osim ako sami ponuđači ne dostave više informacija nego što je u ponudi zaista potrebno (na primer, ponuđač dostavi celokupnu dokumentaciju koja se odnosi na neki raniji posao a potrebno je bilo da dostavi samo dokaz o tome da je takve poslove obavljao).

Naručilac u konkursnoj dokumentaciji može zahtevati zaštitu poverljivosti podataka koje ponuđačima stavlja na raspolaganje.

Lice koje je primilo podatke određene kao poverljive dužno je da ih čuva i štiti, bez obzira na stepen te poverljivosti.

Dok se odredbama člana 12. štiti poverljivost koju odredi ponuđač za pojedine dokumente, član 13. Zakona govori o poverljivosti dokumenata koje na raspolaganje svim ponuđačima stavlja naručilac. Međutim, pri razmatranju prekršajne odgovornosti ovde je bitno vratiti se na zaglavlje propisanog prekršaja. Pošto se prekršajna norma odnosi na naručioce i odgovorna lica u njima, očigledno je da povreda člana 13. ne može biti predmet prekršajnog gonjenja, jer takvu povredu mogu učiniti ponuđači kojima je naručilac stavio na uvid određena dokumenta, a ne naručilac.

4) ako ne vodi evidenciju ili ne čuva dokumentaciju o javnoj nabavci (član 14);

Navedenim članom propisano je sledeće:

Naručilac je dužan da:

- 1) evidentira sve faze postupka javne nabavke;*
- 2) čuva svu dokumentaciju vezanu za javne nabavke u skladu sa propisima koji uređuju oblast dokumentarne građe i arhiva, najmanje osam godina od isteka ugovorenog roka za izvršenje pojedinačnog ugovora o javnoj nabavci;*
- 3) vodi evidenciju svih zaključenih ugovora o javnim nabavkama.*

Kao što se može videti, Zakon o javnim nabavkama postavlja samo osnovu za vođenje evidencija, a dalje upućuje na propise o kancelarijskom poslovanju i podzakonske akte. Ovaj prekršaj može imati mnoštvo oblika. Razmatranje mogućih dilema u vezi sa sankcionisanjem pojedinih propusta naručioca prevazilazilo bi obim ove publikacije.

5) ako se ne pridržava propisanog jezika u pripremi konkursne dokumentacije i vođenju postupka (član 15);

Relevantna odredba glasi:

Naručilac priprema konkursnu dokumentaciju i vodi postupak na srpskom jeziku.

Konkursnu dokumentaciju za javne nabavke dobara i usluga čija je vrednost veća od 150.000.000 dinara, odnosno za javne nabavke radova čija je vrednost veća od 300.000.000 dinara, naručilac priprema i na stranom jeziku koji se uobičajeno koristi u međunarodnoj trgovini.

Ponuđač daje ponudu na jeziku na kojem je pripremljena konkursna dokumentacija, odnosno na jeziku koji je naručilac naznačio u konkursnoj dokumentaciji.

Kao što se može videti, obaveza je naručioca da u svakom slučaju konkursnu dokumentaciju priprema i postupak vodi na srpskom jeziku. Naravno, nema zakonske smetnje ukoliko je naručilac to kadar da izvede, da svu dokumentaciju izradi i na jeziku neke nacionalne manjine. Zbog toga bi pri proceni da li postoji prekršajna odgovornost trebalo smatrati da prekršaj ne nastaje činom izrade konkursne dokumentacije ili vođenja postupka na nekom drugom jeziku osim srpskog, već propuštanjem da se dokumentacija izradi ili postupak vodi na srpskom jeziku.

U vezi sa ovim prekršajem postavlja se i pitanje da li ga ima u situacijama kada je samo deo konkursne dokumentacije na nekom stranom jeziku (na pri-

mer, neke tehničke specifikacije koje su izrađene na nemačkom, engleskom ili ruskom, koje su kao takve razumljive predstavnicima potencijalnih ponuđača, firmi koje u toj oblasti posluju). Prema slovu zakona, i u takvim situacijama bi prekršaj postojao, budući da nije uslovljen pitanjem (ne)mogućnosti potencijalnih ponuđača da razumeju konkursnu dokumentaciju, već je pravilo dato kao apsolutno. Opravdanje za ovako strogo rešenje verovatno se može naći u tome što konkursna dokumentacija podleže nadzoru državnih organa i javnosti, a ne samo osporavanju od strane potencijalnih ponuđača.

Drugi mogući prekršaj ogleda se u propuštanju naručioca da konkursnu dokumentaciju za nabavke iznad određene vrednosti pripremi i na jeziku koji se uobičajeno koristi u međunarodnoj trgovini. Iako se u praksi ova odredba tumači kao obaveza da se dokumentacija pripremi na engleskom jeziku, to nije propisano izričito, pa podleže tumačenju i dokazivanju.

6) ako zaključi ugovor o javnoj nabavci bez prethodno sprovedenog postupka propisanog ovim zakonom (član 20);

Ovo je jedan od najtežih prekršaja. Dok se većina drugih kazni odnosi na kršenje pravila postupka javne nabavke, ovde je reč o situaciji u kojoj se nikakav postupak ne sprovodi, već se neposredno zaključuje ugovor, kao da zakona i nema.

Član 20. na koji se poziva ova odredba je uvodna odredba, spisak raznih vrsta postupaka javnih nabavki koji su predviđeni Zakonom, i glasi:

Postupci javnih nabavki su:

1) otvoreni postupak;

2) restriktivni postupak;

3) pregovarački postupak sa objavljivanjem javnog poziva;

4) pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva;

5) konkurs za nacрте;

6) postupak javne nabavke male vrednosti.

Izbor najpovoljnije ponude se, po pravilu, vrši u otvorenom postupku javne nabavke.

Izbor najpovoljnije ponude može da se vrši i u drugim postupcima javnih nabavki, ukoliko su za to ispunjeni uslovi propisani ovim zakonom.

7) ako započne postupak javne nabavke pre nego što se ispune predviđeni uslovi (član 27);

Među ključne uslove spadaju postojanje plana javnih nabavki, u kojem je ta nabavka predviđena i raspoloživost novca u momentu kada se nabavka raspisuje. Da pogledamo kako glasi norma i koji su mogući modaliteti prekršaja:

Naručilac može da pokrene postupak javne nabavke ako je nabavka predviđena u godišnjem planu nabavki i ako su za tu nabavku predviđena sredstva u budžetu Republike Srbije, teritorijalne autonomije, lokalne samouprave ili u finansijskom planu naručioca.

U vezi sa ovom odredbom treba skrenuti pažnju na korišćenje pojedinih termina. Direktni korisnici budžeta Republike Srbije, autonomne pokrajine ili lokalnih samouprava imaju odgovarajući akt kojim se na godišnjem nivou određuju njihovi prihodi i rashodi (zakon o budžetu, odluka o budžetu). U okviru budžeta, korisnici imaju svoje razdele i u okviru tih razdela klasifikovane rashode. Međutim, nivo klasifikovanja rashoda veoma retko ide do nivoa konkretnih nabavki. Na primer, neki državni organ može imati odobreno u budžetu deset miliona dinara na stavci „mašine i oprema“ ili pet miliona dinara na stavci „specijalizovane usluge“. Vrlo je verovatno da sav taj novac mora da se utroši kroz neki od postupaka javnih nabavki (osim ako ne potpada pod neki od zakonom predviđenih izuzetaka), ali se iz samog akta o budžetu još uvek ne vidi koju to robu ili uslugu treba nabaviti ovim sredstvima. Viši stepen detaljnosti sadrži predlog finansijskog plana koji budžetski korisnik predaje Ministarstvu finansija u toku pripreme budžeta. Upravo je ovaj predlog finansijskog plana (ukoliko bude prihvaćen) osnova i za sačinjavanje godišnjeg plana javnih nabavki.

Kada je pak reč o indirektnim korisnicima budžeta (podela nije identična, ali je obično reč o institucijama koje nemaju svoj razdeo u budžetu), kako bi se proverilo da li je nabavka budžetom predviđena, trebalo bi pretražiti razdeo njima nadređenog direktnog korisnika budžeta (na primer, troškovi pojedinih zdravstvenih institucija na razdelu Ministarstva zdravlja). I ove institucije u procesu pripreme budžeta šalju svoje planove direktnim budžetskim korisnicima, tako da uvid u njih može da bude od koristi kako bi se ustanovilo da li je došlo do povrede zakona.

Nemali broj naručilaca se uopšte ne finansira iz budžeta. Na primer, u takvom položaju su javna preduzeća koja ostvaruju sopstvene prihode, pojedine agencije i tela sa regulatornim ovlašćenjima i sopstvenim prihodima itd. Sve te institucije su međutim dužne da (umesto budžeta) pripreme finansijski plan. Obično je regulativom predviđeno da njihove finansijske planove neko odobrava (na primer, Vlada za republička javna preduzeća, Republičku radio-difuznu agenciju, Republičku agenciju za telekomunikacije itd.), ali nije pro-

pisano koje su posledice ukoliko takvo odobrenje bude eksplicitno uskraćeno ili ukoliko ovaj finansijski plan ne bude uopšte razmatran. U svakom slučaju, finansijski plan, odobren ili ne, osnov je za procenu da li je nabavka bila unapred predviđena, a plan nabavki dodatni pokazatelj na konkretnijem nivou.

Prekršaj iz ove odredbe počinjen je preduzimanjem bilo koje radnje kojom se sprovodi javna nabavka, i postojaće čak i kada naknadno budu ispunjeni uslovi koji se traže zakonom (dakle, naručilac jednostavno ne sme da oglasi javnu nabavku ukoliko ona nije predviđena budžetom ili ukoliko nije već doneo plan javnih nabavki za tekuću godinu, bez obzira na to što očekuje da će budžet u toku postupka nabavke biti usvojen ili da će doneti plan nabavki).

Sredstva za određenu javnu nabavku ne mogu biti veća od iznosa koji je predviđen propisom kojim se uređuje izvršenje budžeta i javno finansiranje.

Ova odredba se logično nadovezuje na prethodnu i predstavlja dodatan uslov. Naime, može se zamisliti situacija, kakva se često i događa, da naručilac ima odobrena sredstva za sprovođenje neke nabavke u budžetu i da ima usvojen plan nabavke. Međutim, stvarni nivo raspoloživosti novca je manji. Zbog toga se nabavka ne može preduzeti ni kada je inače isplanirana i odobrena ako sredstva iz kojih bi trebalo da se plati ne postoje u dovoljnom iznosu.

Ako ugovor o javnoj nabavci traje više godina, obaveze koje će dospovati u narednim godinama moraju biti ugovorene u iznosima predviđenim propisima kojima se uređuje izvršenje budžeta i javno finansiranje za svaku posebnu godinu.

Ako je u pitanju javna nabavka investicionog značaja, naručilac će pripremiti investicioni program po jedinstvenoj metodologiji za izradu programa investicionog značaja i u skladu sa planom razvoja.

Program iz stava 4. ovog člana potvrđuje starešina, odnosno odgovorno lice naručioca u pisanom obliku.

Ove odredbe uređuju pitanje višegodišnjih i investicionih nabavki za koje važe posebna pravila. Ta pravila su izuzetak u odnosu na opšta i proizlaze iz toga što nije moguće za više godina unapred imati obezbeđena sredstva u momentu kada se nabavka započinje. U svakom konkretnom slučaju se mora utvrditi da li su uslovi ispunjeni, a na naručiocu koji je pod sumnjom da je načinio prekršaj ove vrste jeste da predstavi podatke koji ukazuju na to da je reč o višegodišnjoj ili investicionoj nabavci.

Ako nisu doneti budžet Republike Srbije, budžet teritorijalne autonomije, budžet lokalne samouprave ili finansijski plan drugog naručioca, naruči-

lac može početi postupak javne nabavke samo do iznosa sredstava planiranih u skladu sa propisom o privremenom finansiranju.

Ovo je norma koja uređuje specifične situacije, kašnjenja sa usvajanjem budžeta. I tada se nabavke mogu sprovesti, sudeći prema ovoj odredbi, ali nije u potpunosti jasno kako. Naime, propisima o privremenom finansiranju određuje se koliko novca će biti raspoloživo pojedinim naručiocima (na primer, svakog meseca jedna dvanaestina iznosa budžeta iz prethodne godine). Međutim, propisi o privremenom finansiranju nisu dovoljni da odrede detaljno na koje će se namene ovaj novac trošiti. Tako, na primer, naručilac koji je u prethodnoj godini imao odobreno 60 miliona za nabavku mašina i opreme, moći će u januaru naredne godine, ukoliko nije bio donet budžet, da za te namene utroši do pet miliona dinara. Šta će pak biti kupljeno za taj novac, trebalo bi dalje da zavisi od plana javnih nabavki, koji nije mogao biti donet jer je neizvesno koliki će biti budžet u tekućoj godini. Zbog toga eventualno prekršajno gonjenje naručilaca koji u doba privremenog finansiranja vrše nabavke bez plana podleže tumačenjima.

8) ako započne postupak javne nabavke pre nego što prethodno donese odluku o pokretanju postupka javne nabavke i akt o obrazovanju komisije za javnu nabavku (član 28);

Naručilac pokreće postupak javne nabavke donošenjem odluke o pokretanju postupka u pisanom obliku koja sadrži:

- 1) redni broj javne nabavke za tekuću godinu;*
- 2) predmet javne nabavke i vrstu postupka javne nabavke;*
- 3) procenjenu vrednost javne nabavke;*
- 4) podatke o odluci o odobravanju javne nabavke investicionog značaja;*
- 5) okvirne datume u kojima će se sprovesti pojedinačne faze postupka javne nabavke i*
- 6) podatke o aproprijaciji u budžetu, odnosno finansijskom planu za plaćanje.*

U slučaju primene restriktivnog, odnosno pregovaračkog postupka, odluka sadrži i razloge za primenu tog postupka.

Odluka može da sadrži i druge elemente propisane ovim zakonom, ako naručilac proceni da su potrebni za sprovođenje postupka javne nabavke.

Istovremeno sa donošenjem odluke o pokretanju postupka javne nabavke, naručilac donosi i akt o obrazovanju komisije za javnu nabavku u skladu sa propisanim kriterijumima za obrazovanje komisija.

Ministar nadležan za poslove finansija bliže propisuje kriterijume za obrazovanje komisija za javne nabavke.

Prekršaj koji je ovde opisan može se izvršiti na sledeće načine: 1) pokretanjem postupka javne nabavke bez donošenja odluke o pokretanju postupka; 2) donošenjem odluke o pokretanju postupka koja nema sve tražene elemente; 3) propuštanjem da se donese akt o obrazovanju komisije zajedno sa odlukom o pokretanju postupka; 4) obrazovanjem komisije suprotno uslovima koji su predviđeni zakonom i pravilnikom ministra finansija.

Podzakonski akt o kojem je reč jeste Pravilnik o kriterijumima za obrazovanje komisija za javne nabavke, usvojen jula 2009.godine. Među mnogobrojnim uslovima nalaze se i sledeći: najmanje jedan član komisije mora da bude diplomirani pravnik, jedan član komisije mora da bude službenik za javne nabavke koji poseduje sertifikat o stečenim kvalifikacijama kada je reč o nabavkama određene vrste ili vrednosti, članovi komisije moraju imati odgovarajuće stručno obrazovanje o predmetu nabavke, članovi komisije u određenim slučajevima mogu biti lica koja nisu zaposlena kod naručioca, ali ne i oni koji su zaposleni u firmama koje se mogu javiti u svojstvu ponuđača u predmetnoj javnoj nabavci ili u firmi koja je radila tehničku dokumentaciju za taj predmet javne nabavke itd.

Čini se da bi ovaj prekršaj naročito često mogao da se dogodi tako što naručilac imenuje u komisiju lica koja ne poseduju odgovarajuće stručne kvalifikacije u vezi sa predmetom nabavke. Međutim, za razliku od nedvosmislenih normi koje nalažu da jedan član komisije bude pravnik a jedan službenik za javne nabavke u određenim slučajevima, pitanje procene stručnosti za specifičan predmet nabavke podleže tumačenjima (na primer, da li je za nabavku građevinskih radova nužno da član komisije koji nije pravnik i službenik za javne nabavke ima završen građevinski fakultet, da li mora da bude obrazovan posebno baš za visokogradnju ili niskogradnju, u zavisnosti od toga šta je predmet nabavke itd.)

Posebno pitanje se nameće u vezi sa obavezom naručilaca da obezbede učešće službenika za javne nabavke. U praksi postoji situacija da naručioci to nisu u mogućnosti da učine jer kasni proces obučavanja nakon kojeg se stiču odgovarajući sertifikati, a zakonska obaveza sve vreme paralelno postoji.

9) ako ne dostavi konkursnu dokumentaciju svima koji su je tražili, u skladu sa javnim pozivom ili je naplati više od troškova umnožavanja i dostavljanja (čl. 31. i 32);

Odredbe o kojima je reč glase:

Naručilac će od dana objavljivanja javnog poziva omogućiti zainteresovanim licima neposredan uvid u konkursnu dokumentaciju, preuzimanje

konkursne dokumentacije ili će u roku od dva dana od dana prijema zahteva za dostavljanje konkursne dokumentacije, konkursnu dokumentaciju dostaviti poštom, telefaksom ili putem elektronske pošte, a može je i objaviti na Portalu javnih nabavki.

U slučaju preuzimanja ili dostavljanja konkursne dokumentacije naručilac naplaćuje samo troškove umnožavanja i dostavljanja konkursne dokumentacije.

Članom 31. su predviđene dve različite obaveze naručioca, koje sa sobom povlače i dva modaliteta mogućih prekršaja. Prva je obaveza da se svakom zainteresovanom licu obezbedi uvid u konkursnu dokumentaciju. Bližih pravila o obezbeđivanju uvida nema, ali je logično pretpostaviti da se ovde mislilo na omogućavanje uvida u prostorijama naručioca i u radno vreme naručioca. Štaviše, čini se da bi naručilac mogao da svoju obavezu još više suzi, na primer, tako što će odrediti da se uvid može izvršiti radnim danima između 10 i 12 časova, na primer, ili da onaj ko želi da ostvari uvid mora prethodno da najavi svoj dolazak. Međutim, ukoliko ovakvi dodatni uslovi nisu jasno postavljeni i objavljeni od strane naručioca, propuštanje da se omogući uvid predstavlja prekršaj. Zakon ne govori o tome da se o pokušaju ostvarivanja uvida i odbijanja da se takav uvid omogući sačinjava poseban dokument. Stoga je prekršajno gonjenje moguće i u slučaju da ne postoji pisani trag o tome da je uvid tražen i odbijen, ali bi svakako bilo znatno lakše sprovesti postupak ukoliko bi takav dokaz postojao.

Ovaj prekršaj može da ima razne uže modalitete. Na primer, zainteresovano lice može doći radi ostvarivanja uvida u dokumentaciju ali mu naručilac može uskratiti uvid u jedan deo dokumentacije. Posebno je zanimljivo pitanje da li naručilac može da odbije omogućavanje uvida nekome sa pozivanjem na to da nije reč o „zainteresovanom licu“. Zakon ne pruža nikakvog osnova za to. Dakle, bez obzira na činjenicu da u nekim postupcima javnih nabavki mogu da učestvuju samo firme koje se bave određenom delatnošću ili imaju određene kvalifikacije, prekršaj bi postojao i kada se uvid onemogući predstavniku neke druge firme, novinaru ili građaninu koji želi da se upozna sa predmetnom javnom nabavkom.

Međutim, prekršajno gonjenje zbog onemogućavanja uvida u konkursnu dokumentaciju zahteva rešenje jednog prethodnog pitanja. Naime, s obzirom na tekst kaznene odredbe, nije jasno da li je uopšte moguće ovaj prekršaj sankcionisati, jer se „onemogućavanje uvida“ kao takvo ne pominje u kazenoj odredbi.

Drugi oblik prekršaja iz člana 31. Zakona o javnim nabavkama odnosi se na kršenje prava zainteresovanih lica da dobiju kopiju konkursne dokumentacije. Prva varijanta ovog oblika kršenja prava jeste uskraćivanje kopija dokumentacije u potpunosti. Druga varijanta je situacija u kojoj naručilac uslovi ko-

piranje dokumentacije naplatom troškova koji prevazilaze troškove kopiranja i dostavljanja. U praksi je ovo jedan od najčešćih prekršaja iz Zakona o javnim nabavkama. I ovde ima nekoliko stvari koje treba bliže objasniti. Kao prvo, iako nije izričito rečeno, trebalo bi smatrati da se mogućnost naplaćivanja troškova kopiranja i upućivanja dokumenata odnosi uglavnom na dokumente koji se nalaze u štampanom obliku i koji se upućuju poštom ili preko kurira. Istina, i kopiranje elektronskih dokumenata ili slanje putem elektronske pošte i telefaksa nose sa sobom neke troškove, ali su oni znatno manji i teže utvrdivi.

Kad je pak reč o ceni koja se može naplatiti, svakako je loše to što zakonodavac nije utvrdio neki parametar za procenu. U nedostatku takvog parametra mogle bi da posluže odredbe drugih propisa koji su na snazi u Republici Srbiji. Na primer, Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja iz 2004. godine sadrži takođe odredbu o kopiranju dokumenata u posedu organa javne vlasti. Na osnovu tog zakona, Vlada je utvrdila troškovnik sa proračunom vrednosti kopiranja jednog lista papira, jednog kompakt diska itd (na primer, za jednu stranicu papira A 4 formata cena je 3 dinara). Drugi način da se proceni da li postoji prekršaj jeste uporediva tržišna cena u mestu u kojem se nalazi sedište naručioca. Na primer, ukoliko je naručilac za kopiranje po stranici konkursne dokumentacije zatražio 12 dinara, a cena u najskupljoj kopirnici u tom gradu je 5 dinara, očigledno je da postoji povreda zakona.

Naručioci najčešće krše ovu zakonsku odredbu tako što odrede ukupnu („okruglu“) cenu za kopiranje konkursne dokumentacije (npr. 2.000 dinara) ne računajući je prema ceni po stranici. Inače, treba takođe imati u vidu da s obzirom na zakonsku definiciju, ovaj prekršaj nastaje tek kada naručilac od nekog zainteresovanog lica naplati preterano veliku cenu za konkursnu dokumentaciju a ne kada objavi da će tu dokumentaciju naplaćivati u određenom iznosu.

Ako naručilac u roku predviđenom za podnošenje ponuda izmeni ili dopuni konkursnu dokumentaciju, dužan je da bez odlaganja i bez naknade te izmene ili dopune dostavi zainteresovanim licima koja su primila konkursnu dokumentaciju.

Zainteresovano lice može, u pisanom obliku, tražiti od naručioca dodatne informacije ili pojašnjenja u vezi sa pripremanjem ponude, najkasnije pet dana pre isteka roka za podnošenje ponude.

U slučaju iz stava 2. ovog člana naručilac je dužan da zainteresovanom licu u roku i na način iz člana 31. stav 1. ovog zakona pošalje odgovor u pisanom obliku i da istovremeno tu informaciju dostavi svim drugim licima koja su primila konkursnu dokumentaciju.

Ako su konkursna dokumentacija ili dopunski dokumenti obimni ili ako se ponuda može pripremiti samo po neposrednom pregledu mesta gde će se javna nabavka izvesti ili ako naručilac izmeni ili dopuni konkursnu dokumentaciju šest ili manje dana pre isteka roka za podnošenje ponuda, naručilac je dužan da produži rok za podnošenje ponuda.

Naručilac u pisanom obliku obaveštava sva lica koja su primila konkursnu dokumentaciju o produženju roka za podnošenje ponuda.

Odluka o produženju roka objavljuje se na isti način na koji je objavljen javni poziv.

Po isteku roka predviđenog za podnošenje ponuda naručilac ne može da menja niti da dopunjuje konkursnu dokumentaciju.

Kao što se može videti iz navedenih odredaba člana 32, ovde je takođe reč o dužnosti naručioca da dostavi pojedine dokumente zainteresovanim licima. Međutim, nisu sve povrede člana 32. Zakona sankcionisane kroz tačku 9) stav 1. člana 121. Naime, ova norma sankcioniše nedostavljanje dokumenata onima koji su ih tražili, a ne i nedostavljanje dokumenata onima koji to nisu učinili. Na primer, stavom 3. člana 32. naručilac se obavezuje da dodatna objašnjenja dostavi ne samo tražiocu, već i drugim licima koja su već preuzela konkursnu dokumentaciju, stavom 5. ta lica treba da obavesti o produženju roka za dostavljanje ponuda itd. Ovi prekršaji se mogu tretirati kao kršenje načela ravnopravnosti učesnika u postupku javne nabavke i mogu biti sankcionisani po tom osnovu.

10) ako predmet ugovora, uslove, tehničke specifikacije ili druge elemente konkursne dokumentacije prilagodi konkretnom ponuđaču ili ako ne odbije ponudu ponuđača koji je učestvovao u pripremi konkursne dokumentacije ili nekog njenog dela (čl. 9. i 39);

Objašnjenja su data ispod pojedinih normi ova dva člana:

Član 9.

Naručilac ne može da ograniči konkurenciju među ponuđačima, a posebno ne može onemogućavati bilo kojeg ponuđača da učestvuje u postupku javne nabavke neopravdanom upotrebom pregovaračkog postupka, niti korišćenjem diskriminatorских uslova i kriterijuma.

Ova, inače nedovoljno precizno formulisana odredba može u mnogim slučajevima da posluži kao osnov za prekršajno gonjenje. Kao što se može videti, eksplicitno se navode tri vida diskriminacije potencijalnih ponuđača koji se smatraju nedopuštenim. No, pre nego što se bliže upoznamo sa pojedinim oblicima, treba navesti da postavljanje svakog uslova predstavlja određeni vid dis-

kriminacije, ali diskriminacije koju zakonodavac nije smatrao neopravdanom, pa je nije ni zabranio. Na primer, ako je naručilac predvideo kao uslov da ponuđači imaju određeno iskustvo u predmetu javne nabavke, to može da bude sasvim opravdano u konkretnom slučaju (jer se sa razlogom može pretpostaviti da oni koji nemaju takvo iskustvo ne mogu dati dovoljno ozbiljnu ponudu), ali se takođe osnovanost ove diskriminacije može i pobijati.

Naime, svaki ponuđač ili potencijalni ponuđač ima mogućnost da osporava svaku radnju naručioca u postupku zaštite prava. Predmet osporavanja može biti i odabrani postupak javne nabavke, i postavljeni uslovi, i dati kriterijumi. Čak i ako smatraju da su postupak, uslovi ili kriterijumi diskriminatorski, ponuđači će se možda upustiti u postupak nabavke. Činjenica da je neka firma to učinila ili da nijedna firma nije osporavala javnu nabavku u postupku zaštite prava nikako ne bi smela da se tretira kao dokaz da nije bilo neopravdane diskriminacije, da prekršaj nije načinjen. Naprotiv, čitav postupak javne nabavke može biti sproveden bez osporavanja, a da prekršaj ipak postoji.

S tim u vezi, specifičnu težinu mogu imati odluke Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki. Ova komisija, koja bi po Zakonu o javnim nabavkama trebalo da bude formirana kao nezavisan državni organ, ali još uvek (maj 2010) funkcioniše na osnovu starog zakona, kao telo u okviru izvršne vlasti, donosi u drugom stepenu odluke o podnetim zahtevima za zaštitu prava. Nema sumnje da bi odluka Komisije kojom se neki uslov proglašava za diskriminatorski predstavljala snažan signal i za tužilaštvo da postoji prekršajna odgovornost zbog povrede ovog člana. Isto tako, eventualna odluka da osporavani uslov ili kriterijum nije diskriminatorski mogla bi da deluje u suprotnom pravcu. Bez obzira na težinu koju odluke Komisije imaju, njima ne bi trebalo pridavati apsolutni značaj van postupka na koji se odnose, i trebalo bi smatrati da je gonjenje za prekršaj moguće i u situacijama kada je Komisija o činjenicama koje su bitne i za prekršajno gonjenje zauzela drugačiji stav.

Prvi vid diskriminacije o kojem se govori u okviru ovog prekršaja ogleda se u određivanju neadekvatnog postupka nabavke. Ovaj prekršaj može biti eksplicitan, na primer, u slučaju kada naručilac započne pregovarački postupak a da uopšte nisu ispunjeni zakonski uslovi za to ili ako sprovodi postupak nabavke male vrednosti iako je procenjena vrednost nabavke preko određenog iznosa. Međutim, postoje i situacije u kojima naručioci imaju mogućnost da odaberu postupak koji smatraju primerenijim datom slučaju – na primer, otvoreni ili restriktivni. Teoretski je moguće, mada se čini da je praktično teško izvodljivo, utvrditi da je naručilac koji se opredelio za restriktivni postupak to učinio kako bi diskriminisao neke od ponuđača (budući da svi imaju pravo da učestvuju u prvoj fazi restriktivnog postupka).

Drugi vid diskriminacije odnosi se na uslove. Neki uslovi koje svi ponuđači moraju ispuniti propisani su samim Zakonom. Međutim, ne postoji zabrana da naručioci propišu još neke uslove koji se u Zakonu uopšte ne pominju. Na primer, ako je naručiocu neophodno potrebno da se neki radovi završe do septembra sledeće godine, onda je potpuno ispravno propisati da je takav rok izgradnje uslov za učešće na tenderu, a ne samo prednost koja će biti uzeta u obzir pri odmeravanju najpovoljnije ponude. S druge strane, postavljanje uslova koji se tiču finansijskog i tehničkog kapaciteta ponuđača znatno je teže braniti. Na primer, veoma je teško objasniti drugačije nego kao diskriminaciju ukoliko se kao uslov postavi da ponuđač mora imati najmanje 50 inženjera u stalnom radnom odnosu ili da je u prethodne dve godine imao obrt od 50 miliona evra u sličnim poslovima, jer se može argumentovano prigovoriti da bi i 48 inženjera moglo da bude dovoljno za taj posao ili da je 45 miliona evra obrta takođe ozbiljna garancija prethodnog iskustva.

Kad je pak reč o diskriminatorским kriterijumima, mogu se javiti određene dileme u vezi sa prekršajnim gonjenjem. Naime, zakonodavac je odredio da postoje samo dva kriterijuma koji se mogu primenjivati (najpovoljnija cena i ekonomski najpovoljnija ponuda), dok se u okviru ovog drugog javljaju razni „elementi kriterijuma“ (npr. rok isporuke, cena, dužina garancije). Po logici stvari, trebalo bi sankcionisati naručioce koji odrede neke diskriminatorске elemente kriterijuma (npr. nesrazmerno visoko vrednovanje roka isporuke u situaciji kada uopšte nije reč o nabavci koja je naručiocu hitna) dok je, s druge strane, veoma teško tvrditi da je bilo koji od dva opšta kriterijuma kao takav diskriminatorски.

Subjekti koji su pripremali konkursnu dokumentaciju ili pojedine njene delove ne mogu nastupati kao ponuđači ili kao podizvođači niti mogu saradivati sa ponuđačima prilikom pripremanja ponude.

Kršenje ove odredbe nije obuhvaćeno sankcijom iz ove tačke, ali može biti gonjeno po nekom drugom osnovu.

Član 39.

Naručilac ne može da koristi niti da se poziva na tehničke specifikacije koje označavaju dobra, usluge ili radove određene proizvodnje, izvora ili gradnje, ako bi takvim označavanjem mogao dati prednost određenom ponuđaču ili bi mogao neopravdano eliminisati ostale.

Naručilac ne može da u konkursnu dokumentaciju uključi bilo koju odredbu koja bi za posledicu imala davanje prednosti ili eliminaciju pojedinih ponuđača, na način iz stava 1. ovog člana, osim ako takva specifikacija nije opravdana sa stanovišta predmeta ugovora.

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

Kada naručilac ne može u konkursnoj dokumentaciji da opiše predmet ugovora na način da specifikacije budu dovoljno razumljive ponuđačima, navođenje elemenata poput robnog znaka, patenta, tipa ili proizvođača mora biti praćeno rečima „ili ekvivalentno“.

U članu 39. govori se o nekim posebnim vidovima neopravdane diskriminacije ponuđača koji proizlaze iz konkursne dokumentacije. Kao što je rečeno u okviru prethodne tačke, prekršaj može postojati i kada ponuđači nisu osporavali sadržaj konkursne dokumentacije, pa čak i u slučaju kada je Komisija odlučila da ponuđačima prava nisu povređena. Neki slučajevi diskriminacije po ovom osnovu su veoma jasni, kao što su, na primer, oni u kojima se navodi robna marka vozila koje se nabavlja. Međutim, diskriminacija može biti teže uočljiva prilikom opisivanja tehničkih karakteristika, na primer, kada se navede da je predmet nabavke vozilo kubikaže 1.400 centimetara kubnih, a da pri tom postoje na tržištu proizvođači čija su vozila neznatno slabija (npr. 1.398 centimetara kubnih). Uopšte uzev, činilac koji bitno otežava mogućnost prekršajnog gonjenja i dokazivanje da je nastao prekršaj po ovom osnovu su izuzeci, koji se predviđaju članom 39 (npr. procena (ne)opravdanosti u stavu 2).

11) ako pri pripremi konkursne dokumentacije ne poštuje važeće tehničke normative, standarde i druge tehničke propise (čl. 38–43);

Specifični oblici prekršaja po ovom osnovu neće biti detaljno predstavljene u ovom tekstu. Ukratko, članom 38. se reguliše mogućnost pozivanja naručioca na standarde (srpske, evropske, međunarodne) i uslovljava da pozivanje na standarde prati izraz „ili ekvivalentno“ (osim kada je reč o srpskom standardu). Postoji i konkretan zahtev da naručilac propiše obavezno poštovanje tehničkih standarda pristupačnosti za osobe sa invaliditetom. O članu 39. je već bilo reči. Član 40. govori o dokazima za usaglašenost sa standardima i bitan je radi procene da li je naručilac načinio prekršaj time što je zahtevao neki od dokaza koji se u ovom članu ne pominje, odnosno, da li je dopustio da se usaglašenost prizna bez dostavljanja nekog od navedenih dokaza. Član 41. opisuje šta su to tehničke specifikacije i projektna dokumentacija, a član 42. šta je standard. Najzad, član 43. propisuje obavezu navođenja bitnih zahteva u vezi sa troškovima naknade korišćenja patenata. Čini se da iz ovih normi ne može neposredno da proizađe prekršaj koji se goni po ovoj navedenoj tački kaznenih odredaba Zakona.

12) ako predvidi uslove za učestvovanje i kriterijume koji nisu u saglasnosti s ovim zakonom ili promeni uslove i kriterijume pošto je javni poziv objavljen, a da o tome ne obavesti ponuđače (član 32. i čl. 44–52);

I za ovaj prekršaj se može reći kao i za prethodne, da odluka Komisije za zaštitu prava može biti dobar osnov da se zaključi da je do prekršaja došlo, ali da odluka Komisije nije ni na koji način uslov za postojanje prekršajne odgovornosti. Inače, reč je o jednom od najvažnijih oblika kršenja Zakona o javnim nabavkama, koji može imati razne vidove.

Ukratko ćemo predstaviti mnogobrojne odredbe koje mogu biti povredne, kao i moguće dileme i primere.

U članu 44. se propisuju obavezni uslovi za učešće na tenderu. Budući da se prekršajno sankcioniše situacija u kojoj naručilac predvidi uslov koji ne sme da predvidi po Zakonu, a ne situacija u kojoj ne predvidi neki od uslova koje po Zakonu mora da postavi, ove odredbe uglavnom nisu naročito zanimljive sa stanovišta prekršajnog gonjenja. Međutim, važan je stav 5. i stavovi koji se na njega nadovezuju, a koji glase:

Naručilac može da odredi i druge dodatne uslove za učešće u postupku javne nabavke, posebno ukoliko se odnose na socijalna i ekološka pitanja.

Naručilac određuje uslove za učešće u postupku tako da ti uslovi ne diskriminišu ponuđače i da su u logičkoj vezi sa predmetom javne nabavke.

Naručilac može da odredi dodatne uslove u pogledu ispunjavanja obaveza koje ponuđač ima prema svojim podizvođačima ili dobavljačima.

Naručilac može u konkursnoj dokumentaciji da navede ovlašćeni organ koji će davati potrebna obaveštenja u pogledu obaveza koje treba ispuniti da bi se zadovoljili zahtevi iz važećih propisa o zaštiti na radu, zapošljavanju i uslovima rada.

U slučaju iz stava 8. ovog člana naručilac je dužan da od ponuđača ili kandidata zahteva da pri sastavljanju svojih ponuda izričito navedu da su poštovali obaveze koje proizlaze iz važećih propisa o zaštiti na radu, zapošljavanju i uslovima rada.

Odredbe ovog člana shodno se primenjuju i na fizička lica kao ponuđače.

Pri postavljanju drugih uslova osim onih koje je postavio sam zakonodavac, naručilac mora da vodi računa da oni budu u logičkoj vezi sa predmetom nabavke. Ukoliko postupi drugačije, čini prekršaj.

Član 45. govori o dokazivanju ispunjenosti uslova i u potpunosti se odnosi na obavezne uslove, tako da nije interesantan sa stanovišta gonjenja za prekršaj u okviru ove tačke. Član 46. bliže uređuje propisivanje stručnih referenci, a

član 47. uslove za eliminaciju ponuđača zbog negativnih referenci. Član 48. se odnosi na izjavu ponuđača umesto dostavljanja drugog dokaza, a član 49. o ispunjenosti uslova za zajedničku ponudu i odgovornosti za podizvođače.

Najzad, članovi 51. i 52. se odnose na određivanje i primenu kriterijuma za ocenu ponuda. I ovde se navode neka pravila koja su slična onima kod uslova:

Elementi kriterijuma na osnovu kojih naručilac bira najpovoljniju ponudu u konkursnoj dokumentaciji moraju biti opisani i vrednovani, ne smeju biti diskriminatorski i moraju stajati u logičkoj vezi sa sadržinom javne nabavke.

Pri ocenjivanju ponuda naručilac je dužan da primenjuje samo onaj kriterijum i elemente kriterijuma koji su sadržani u konkursnoj dokumentaciji, i to na način kako su opisani i vrednovani.

Kriterijumi za ocenjivanje ponude su:

- 1) ekonomski najpovoljnija ponuda ili*
- 2) najniža ponuđena cena.*

Kriterijum ekonomski najpovoljnije ponude zasniva se na različitim elementima kriterijuma u zavisnosti od predmeta javne nabavke, kao što su:

- 1) ponuđena cena;*
- 2) uslovi plaćanja;*
- 3) rok isporuke ili izvršenja usluge ili radova;*
- 4) tekući troškovi;*
- 5) troškovna ekonomičnost;*
- 6) kvalitet;*
- 7) tehničke i tehnološke prednosti;*
- 8) post-prodajno servisiranje i tehnička pomoć;*
- 9) garantni period i vrsta garancija;*
- 10) obaveze u pogledu rezervnih delova;*
- 11) post-garancijsko održavanje;*
- 12) estetske i funkcionalne karakteristike i dr.*

Uslovi za učešće iz člana 44. ovog zakona ne mogu biti određeni kao elementi kriterijuma.

Kao kada je reč o uslovima, i ovde prekršaj može da nastane tako što će naručilac odrediti elemente kriterijuma koji nisu u logičnoj vezi sa predmetom nabavke ili će im pridati vrednost koja nije primerena predmetu nabavke i potrebama naručioca. Neka pitanja mogu biti i predmet dodatnog tumačenja. Na primer, da li naručilac može da predvidi neki element kriterijuma koji će biti bodovan, osim onih koji su pobrojani, imajući u vidu nedovoljno jasno značenje izraza „i dr.“ kod poslednje tačke?

Drugo, i znatno značajnije pitanje jeste da li ima mesta prekršajnom gonjenju kada element kriterijuma stoji u nekoj vezi sa sadržinom javne nabavke, ali mu se pridaje znatno veći značaj nego što bi trebalo prema potrebama koje naručilac zadovoljava ovom nabavkom? Na primer, kada su kao element kriterijuma predviđeni uslovi plaćanja, to nesumnjivo jeste u vezi sa sadržinom javne nabavke. Međutim, imajući u vidu da naručilac već mora da ima obezbeđena sredstva za sprovođenje nabavke da bi se uopšte u nju upustio, postavlja se pitanje zbog čega bi naručilac više vrednovao ponudu koja omogućava da cenu plati odloženo? Očigledno je da prednost koju stiče po tom osnovu ne može da bude velika, to jest da može biti ekvivalentna kamati koja se plaća na depozite po viđenju u banci u kojoj naručilac drži svoja sredstva. Pa ipak, ako bi se doslovno i usko tumačila kaznena odredba, ona ne bi mogla da se primeni u ovom slučaju.

Najzad, valja napomenuti da osim propisivanja nekog elementa kriterijuma mnoge sporne situacije mogu da nastanu i u vezi sa načinom na koji je to učinjeno. Na primer, estetske karakteristike neke robe mogu da budu sasvim primeren element kriterijuma. Međutim, i te kako može biti sporno ukoliko naručilac bude predvideo da će se kao estetska prednost nekog kompjutera smatrati zaobljenost ivica (ili ravnina ivica, svejedno), dakle nešto što podleže veoma subjektivnoj oceni. Ostaje otvoreno da li se prekršajna sankcija može primeniti na slučajeve kada se nepravilnost nalazi u vezi sa razradom elemenata kriterijuma. Ukoliko bi se moglo dokazati da je takvo propisivanje elemenata kriterijuma učinjeno da bi se privilegovao tačno određeni ponuđač, postojala bi nesumnjivo mogućnost za krivično gonjenje, ali je pitanje da li bi bez takvog dokaza mogao postojati i prekršaj.

13) ako ne poštuje rokove za objavljivanje javnog poziva i podnošenje ponuda (čl. 59–68);

I u ovoj prekršajnoj normi zakonodavac navodi mnoge odredbe Zakona koje mogu biti povređene, iako neke od njih ne mogu biti obuhvaćene radnjom prekršaja.

U članu 59. je propisano da je naručilac dužan da u javnom pozivu i konkursnoj dokumentaciji odredi rok u kojem bi trebalo podneti ponude, da taj rok mora biti isti kao i rok za podnošenje ponuda određen u konkursnoj do-

kumentaciji. Određivanjem roka iz stava 2. ovog člana smatra se određivanje dana i sata do kojeg se ponude mogu podnositi. Po isteku roka za podnošenje ponuda ponuđač ne može povući niti menjati ponudu, a ukoliko to ipak učini ili ukoliko ne potpiše ugovor kada je njegova ponuda izabrana, naručilac je ovlašćen da unovči garanciju datu uz ponudu. U članu 60. se kaže da se rokovi za podnošenje ponuda računaju od dana kada je javni poziv za javnu nabavku objavljen u „Službenom glasniku Republike Srbije“, odnosno od dana kada je poziv za podnošenje ponuda poslat ponuđačima.

Član 61. govori o blagovremenoj ponudi, a u članu 62. se kaže da rok za podnošenje ponuda mora biti primeren vremenu potrebnom za pripremu ispravne ponude. Ako se za pripremu ponude zahteva pregled obimne konkurne dokumentacije ili obimnih tehničkih specifikacija, obilazak lokacije i sl., naručilac će predvideti mogućnost produženja roka.

Jedan od mogućih prekršaja iz ove tačke nastao bi ukoliko naručilac predvidi previše kratak rok, to jest rok koji nije primeren za pripremu ispravne ponude. Naravno, nije lako utvrditi da li je rok koji je određen prekratak. U svakom slučaju, prekršaj će postojati ukoliko je rok za podnošenje ponude u otvorenom postupku kraći od 30 dana, jer je tako propisano članom 63 (u članu 64. su propisani izuzeci, situacije u kojima rok za pripremu ponude može da bude i samo 22 dana).

U restriktivnom i pregovaračkom postupku rok može da bude i kraći, do 25 dana u skladu sa članom 65. U čl. 66. i 67. navode se posebni rokovi za podnošenje ponuda u restriktivnom postupku (30 i 22 dana), a u članu 68. uslovi za dodatno skraćivanje roka u restriktivnom postupku.

14) ako ne objavi propisane oglase iz člana 70. ovog zakona u „Službenom glasniku Republike Srbije“ i na Portalu javnih nabavki, na način propisan članom 69. ovog zakona, ili ih pošalje na objavljivanje u druga sredstva informisanja, a da ih prethodno nije poslao na objavljivanje u „Službenom glasniku Republike Srbije“ (član 70);

Portal javnih nabavki je jedna od ključnih novina u Zakonu iz 2008. godine. Preko portala koji vodi Uprava za javne nabavke, www.ujn.gov.rs mogu se pratiti postupci koji su u toku i postupci koji su okončani. Pristup portalu je potpuno besplatan i za firme koje tragaju za mogućim poslom, i za naručioca koji tu postavljaju svoje oglase, i za novinare i građane koji žele da se uvere u to da se nabavke sprovode po zakonu.

U članu 69. se propisuje sledeće:

Oglasi o javnim nabavkama objavljuju se u „Službenom glasniku Republike Srbije“ u roku od 15 dana od dana dostavljanja zahteva naručioca za

objavljivanje oglasa, osim u slučaju sprovođenja pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva iz člana 24. stav 1. tačka 4) ovog zakona kada se obaveštenje o izboru najpovoljnije ponude objavljuje u roku od pet dana od dana dostavljanja zahteva.

Ova odredba se odnosi na obavezu „Službenog glasnika Republike Srbije“ a ne naručioca, tako da nije zanimljiva sa stanovišta prekršajnog gonjenja.

Ako je vrednost javne nabavke za dobra, usluge ili radove iznad limita utvrđenog Zakonom o budžetu Republike Srbije za nabavke male vrednosti, oglasi se objavljuju na Portalu javnih nabavki.

Naručioci mogu na Portalu javnih nabavki objaviti oglase za nabavke male vrednosti.

Ove odredbe određuju da se na Portalu javnih nabavki obavezno oglašavaju one nabavke čija vrednost prevazilazi iznos određen godišnjim zakonom o budžetu. U 2009. i 2010. godini u pitanju je bila vrednost od 2,9 miliona dinara bez poreza na dodatu vrednost. Za izračunavanje vrednosti javne nabavke merodavna je procena koju naručilac ima prilikom raspisivanja, a ne cena koja se postigne nadmetanjem.

Svi oglasi o javnim nabavkama objavljuju se na srpskom jeziku.

Ukoliko vrednost nabavke prelazi 150.000.000 dinara za dobra i usluge, odnosno 300.000.000 dinara za radove, oglasi o javnim nabavkama objavljuju se i na jeziku koji se uobičajeno koristi u međunarodnoj trgovini.

Članom 70. propisane su vrste oglasa koje se moraju objavljivati.

Vrste oglasa su:

- 1) prethodni raspis;*
- 2) javni poziv;*
- 3) obaveštenje o izboru najpovoljnije ponude u skladu sa članom 24. stav 2. ovog zakona;*
- 4) obaveštenje o zaključenom ugovoru o javnoj nabavci;*
- 5) obaveštenje o obustavi postupka javne nabavke.*

Bliže određenje za svaki od ovih oglasa propisano je u nekoliko članova Zakona koji slede nakon njih. Dobar indikator da je ovaj prekršaj načinjen bilo bi objavljivanje javnog poziva za određenu javnu nabavku, nakon kojeg, po isteku rokova, nije objavljeno obaveštenje o izboru najpovoljnije ponude, obaveštenje o zaključenom ugovoru ili obaveštenje o obustavi postupka javne

nabavke. Na sličan način, poređenjem objavljenih oglasa u „Službenom glasniku Republike Srbije“ i na Portalu, moglo bi se doći do zaključka da li su povređene obaveze objavljivanja u jednom ili drugom glasilu.

Kada je pak reč o težim oblicima ovog prekršaja, kao što su objavljivanje oglasa o javnoj nabavci u nekom drugom glasilu pre objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije“ ili propuštanje da se javni poziv uopšte oglasi, do saznanja bi se moglo doći samo na osnovu provera kod naručilaca ili po prijavi nekog lica. Od koristi mogu biti i zahtevi za zaštitu prava ili javnog interesa koji se vode pred Komisijom, budući da se neki od njih mogu odnositi i na situacije u kojima neki oglas nije objavljen na zakonom propisan način.

15) ako zapisnik o postupku otvaranja ponuda ne sadrži sve propisane podatke (član 76);

Članom 76. je propisano da zapisnik o otvaranju ponuda mora da sadrži sledeće podatke:

- 1) broj pod kojim je ponuda, odnosno prijava, zavedena;
- 2) naziv ponuđača, odnosno šifra ponuđača ako je ponuda podneta u postupku konkursa za nacрте;
- 3) ponuđena cena i eventualni popusti koje nudi ponuđač;
- 4) podaci iz ponude koji su određeni kao elementi kriterijuma;
- 5) nedostaci u ponudama.

Istim članom Zakona takođe je propisano da je naručilac dužan da u toku postupka obezbedi čuvanje ponuđačeve poslovne tajne, da se odredbe ovog člana shodno primenjuju i na otvaranje prijave i da ministar finansija bliže uređuje postupak otvaranja ponuda i propisuje obrazac za vođenje zapisnika o otvaranju ponuda. Tu obavezu je ministar finansija ispunio u julu 2009. godine, donevši Pravilnik o otvaranju ponuda i obrascu za vođenje zapisnika o otvaranju ponuda.

U Pravilniku je sadržaj zapisnika formulisan na sledeći način:

Zapisnik sadrži sledeće:

– podatke o postupku javne nabavke koji se sprovodi (predmet javne nabavke, broj javne nabavke, procenjena vrednost javne nabavke, vrsta postupka javne nabavke i datum objavljivanja javnog poziva u „Službenom glasniku Republike Srbije“, ukoliko je taj poziv objavljen);

– podatke o naručiocu;

- mesto (adresa), datum i vreme početka postupka otvaranja ponuda;
- imena članova Komisije;
- imena prisutnih ovlašćenih predstavnika ponuđača i brojevi izdatih punomoćja;
- imena drugih prisutnih lica;
- redosled otvaranja podnetih ponuda prema vremenu prijema;
- broj pod kojim je ponuda zavedena;
- naziv, odnosno šifru ponuđača, ako je ponuda podneta u postupku konkursa za nacрте;
- ponuđenu cenu i eventualne popuste koje nudi ponuđač, ukoliko ih ima;
- podatke iz ponude koji su određeni kao elementi kriterijuma i koji se mogu numerički prikazati (kao npr. ponuđena cena, uslovi plaćanja, rok isporuke, itd.). Kvalitet, estetske i funkcionalne karakteristike ne smatraju se podacima koje je moguće numerički prikazati;
- navode članova Komisije o nedostacima koje ponuda ima, odnosno pregled traženih dokaza o ispunjenosti uslova koji nisu priloženi uz ponudu;
- eventualne primedbe predstavnika ponuđača;
- potpise predsednika i članova Komisije;
- potpise prisutnih ovlašćenih predstavnika ponuđača;
- vreme završetka postupka otvaranja ponuda.

Ako u roku za podnošenje ponuda nije primljena nijedna ponuda, podatak o tome se unosi u zapisnik.

Zapisnik potpisuju predsednik, članovi Komisije i prisutni ovlašćeni predstavnici ponuđača.

Ukoliko neko od prisutnih ovlašćenih predstavnika ponuđača odbije da potpiše zapisnik, podatak o tome se unosi u zapisnik, zajedno sa razlogom nepotpisivanja.

Naručilac dostavlja zapisnik ponuđačima u roku od tri dana od dana okončanja postupka otvaranja ponuda.

Imajući u vidu da je Pravilnik precizniji i detaljniji, može se postaviti kao sporno pitanje da li ima mesta prekršajnom gonjenju ukoliko naručilac propusti da unese neki od podataka koji su predviđeni Pravilnikom ali ne i Zakonom. S obzirom na to da je samim članom Zakona čije je kršenje inkrimi-

nisano predviđeno donošenje podzakonskog akta koji će postupak otvaranja ponuda (koji obuhvata i sačinjavanje zapisnika) biti uređeno aktom ministra, mišljenja smo da bi prekršajna odgovornost postojala i u slučaju kada je povređeno neko od pravila koje se izričito pominju i samo u Pravilniku.

16) ako ne dostavi podatke o sprovedenim postupcima javnih nabavki Upravi za javne nabavke (čl. 94. i 95);

Izveštaji se dostavljaju svaka tri meseca Upravi, a ona na osnovu njih sačinjava zbirne izveštaje za celu zemlju. U prošlosti je ova obaveza masovno kršena, pa stoga ne postoji potpuna evidencija o tome koliko se u Srbiji javnih nabavki uopšte sprovodi i koja je njihova vrednost.

U Zakonu je prvo opisan sadržaj izveštaja, po pojedinim njegovim delovima, na sledeći način:

Izveštaj o zaključenim ugovorima o javnim nabavkama sadrži podatke o: naručiocu, postupku i predmetu javne nabavke, vrednosti javne nabavke, ponuđaču sa kojim je zaključen ugovor o javnoj nabavci, prispelim ponudama i oglasu o javnoj nabavci.

Izveštaj o zaključenim ugovorima o javnim nabavkama male vrednosti sadrži podatke o: naručiocu, ukupnom broju zaključenih ugovora i ukupnoj vrednosti zaključenih ugovora.

Izveštaj o postupcima javnih nabavki sadrži podatke o: broju uspešno sprovedenih, obustavljenih i poništenih postupaka, razlozima za obustavljanje i poništenje postupka, posebno za javne nabavke i javne nabavke male vrednosti.

Ministar nadležan za poslove finansija bliže uređuje način vođenja evidencije o javnim nabavkama i propisuje sadržinu izveštaja iz st. 1, 2. i 3. ovog člana.

Ministar finansija je ispunio ovu svoju zakonsku obavezu kroz donošenje Pravilnika o načinu vođenja evidencija o javnim nabavkama. Ovaj akt je, kao i čitava serija podzakonskih akata za Zakon o javnim nabavkama, donet u julu 2009, a objavljen u „Službenom glasniku Republike Srbije“, broj 50/2009.

Članom 95. dato je ovlašćenje Upravi za javne nabavke da od naručilaca zatraži i sledeće:

Uprava za javne nabavke može zatražiti od svakog naručioca izveštaj o svakom pojedinačnom ugovoru o javnoj nabavci ili postupku javne nabavke, sa dodatnim informacijama, ako je to neophodno zbog vođenja evidencije podataka u oblasti javnih nabavki.

Naručilac je dužan da tražene informacije dostavi Upravi za javne nabavke u najkraćem mogućem roku, a najkasnije tri dana po zahtevu Uprave za javne nabavke.

Prekršaj iz ove tačke može se odnositi na propuštanje naručilaca da u zakonskom roku dostave Upravi za javne nabavke izveštaj o sprovedenim postupcima javnih nabavki u toku poslednja tri meseca. U vezi sa ovom obavezom i ovim prekršajem, može se postaviti i pitanje odgovornosti onih naručilaca koji nisu dostavili Upravi izveštaje, smatrajući da to nisu obavezni da učine zato što u određenom periodu nisu ni sprovodili postupke javnih nabavki. Razrešenje ove dileme trebalo bi potražiti u članu 5. stav 5. Pravilnika, gde se kaže:

Ukoliko u određenom tromesečju naručilac nije sproveo nijedan postupak javnih nabavki, niti zaključio ugovor o javnoj nabavci, Upravi za javne nabavke dostavlja nepopunjene, pečatirane i potpisane obrasce.

Inače, valja imati na umu da je istim članom Pravilnika propisana obaveza da se izveštaji dostavljaju i u štampanom i u elektronskom obliku. Istina, ova poslednja obaveza (dostavljanje u elektronskom obliku) propisana je samo za one naručioce koji „raspolazu odgovarajućim tehničkim i drugim uslovima“.

Drugi oblik prekršaja ogledao bi se u dostavljanju netačnih ili nepotpunih podataka o sprovedenim postupcima javnih nabavki. Zakonodavac je sankcionisao eksplicitno „nedostavljanje podataka“, a ne samo „nedostavljanje izveštaja“, što omogućava gonjenje onih naručilaca koji jesu dostavili izveštaj ali u njemu nisu naveli neke podatke koji se izveštajem traže. Naravno, u slučajevima dostavljanja netačnih izveštaja, verovatno bi se mogli ustanoviti i elementi krivične odgovornosti kod odgovornih lica u narućiocu.

Treći oblik prekršaja iz ove tačke u vezi je sa članom 95. Zakona. Ukoliko se neki naručilac ogluši o zahtev Uprave za javne nabavke za dostavljanje dodatne dokumentacije o nekom konkretnom postupku koji su sprovedeli, postojao bi osnov za vođenje prekršajnog postupka. Međutim, nije izvesno da li bi takav osnov bio u svakom konkretnom slučaju i dovoljan da se takav postupak uspešno sprovede. Ukoliko naručilac dostavi tražene podatke, ali to ne učini u zakonskom roku, postavilo bi se pitanje da li su ispunjeni uslovi za prekršajno gonjenje, budući da kaznena norma govori samo o nedostavljanju izveštaja, a ne i o nedostavljanju u propisanom roku. Mišljenja smo da bi u ovom slučaju odgovornost za prekršaj postojala jer su propisani rokovi sastavni deo obaveze koja se krši nedostavljanjem podataka.

Drugi pak problem ili pravna dilema mogla bi da proizađe iz pitanja da li su podaci koje je Uprava za javne nabavke od narućioca tražila bili „neophodni zbog vođenja evidencije o podacima“. Dileme naravno nema ukoliko Uprava

zatraži dokumentaciju o nekom postupku javne nabavke koji nije evidentiran u izveštaju naručioca. Ukoliko je takav postupak upisan u dostavljenu evidenciju, nije sporno da Uprava može da zahteva podatke koji su joj neophodni kako bi otklonila nedoumice ili popunila podatke o toj nabavci (na primer, kojoj vrsti usluge pripada predmetna nabavka ukoliko nije navedena šifra klasifikacije). Međutim, ukoliko su „sve rubrike popunjene“ i to na način koji nije ostavio dileme u pogledu tačnosti popunjavanja, veliko je pitanje da li bi postojao prekršaj. U stvari, ove dileme se mogu otkloniti na najbolji način ukoliko Uprava za javne nabavke, koja je takođe ovlašćena da pokreće zahtevom prekršajni postupak kada je reč o pitanjima koja se neposredno tiču odnosa naručilaca sa njom, objasni zbog čega je dostavljanje traženih podataka bilo neophodno za vođenje evidencije.

17) ako svojim internim aktom ne odredi radno mesto za obavljanje poslova javnih nabavki iz člana 97. stav 1. ovog zakona;

Jedna od ključnih novina u Zakonu, usvojena kako bi se manje grešilo u postupcima javnih nabavki, jeste i obaveza da veći naručioci imaju obučenog službenika za javne nabavke.

U članu 97. stav 1, na koji se odnosi ova kaznena odredba, kaže se da je „naručilac dužan da svojim aktom kojim uređuje sistematizaciju radnih mesta odredi radno mesto u okviru kojeg će se obavljati i poslovi iz oblasti javnih nabavki.“

Radi boljeg razumevanja prekršaja, predstavimo i druge odredbe iz istog člana Zakona:

Službenik za javne nabavke je lice stalno zaposleno kod naručioca, koje je obučeno za obavljanje poslova iz oblasti javnih nabavki i koje je o tome steklo odgovarajući sertifikat.

Kao što se može videti iz ove odredbe, dva su uslova postavljena – da službenik bude lice koje je u radnom odnosu na neodređeno vreme kod naručioca i da stekne sertifikat službenika za javne nabavke. Preduslov za zasnivanje radnog odnosa jeste da se sistematizacijom radnih mesta predvidi unutar naručioca da će se na jednom radnom mestu nalaziti opis poslova koji su Zakonom o javnim nabavkama i odgovarajućim podzakonskim aktima predviđeni za te službenike. U okviru opisa radnog mesta trebalo bi da se navede, osim podataka o tome kakav profil obrazovanja se traži za to radno mesto i podatak o tome da je potrebno da izvršilac ima sertifikat za službenika za javne nabavke.

Ministar nadležan za poslove finansija propisuje postupak izdavanja sertifikata iz stava 2. ovog člana i određuje:

- 1) koji naručiocu su u obavezi da odrede službenika za javne nabavke;
- 2) koje poslove obavlja službenik za javne nabavke;
- 3) jedinstveni program obuke službenika za javne nabavke;
- 4) uslove koje moraju da ispunjavaju predavači koji vrše obuku službenika za javne nabavke;
- 5) uslove za sticanje sertifikata za službenike za javne nabavke.

Ministar je jula 2009 godine doneo Pravilnik o izdavanju sertifikata za službenika za javne nabavke. Sa stanovišta eventualne prekršajne odgovornosti, najvažnije su odredbe tog pravilnika kojima se određuje krug naručilaca koji moraju imati posebnog službenika za javne nabavke. Odredba člana 2. stav 1. Pravilnika glasi:

Naručiocu čija je ukupna vrednost planiranih javnih nabavki predviđena u godišnjem planu nabavki veća od desetostrukog iznosa vrednosti određene kao gornji limit za primenu javne nabavke male vrednosti u zakonu kojim se uređuje godišnji budžet Republike Srbije, moraju da odrede službenika.

Prema ovoj odredbi, sertifikovanog službenika za javne nabavke u 2010. godini morali bi da imaju oni naručiocu čiji plan javnih nabavki za tu godinu premašuje 29 miliona dinara procenjene vrednosti (bez poreza na dodatu vrednost).

Član 97. sadrži i sledeće odredbe:

Naručilac, po potrebi, može da odredi veći broj službenika za javne nabavke.

Sertifikate za službenike za javne nabavke izdaje Uprava za javne nabavke, o čemu vodi odgovarajući registar.

Naručilac je dužan da licu koje je raspoređeno za obavljanje poslova javnih nabavki omogući da u roku od tri meseca od dana zasnivanja radnog odnosa stekne sertifikat za službenika za javne nabavke.

18) ako u roku iz člana 97. stav 6. ovog zakona primljenom licu ne omogući da stekne sertifikat službenika za javne nabavke;

Sertifikat se stiče polaganjem ispita, čemu bi trebalo da prethodi odgovarajuća obuka. Obaveza naručioca sastoji se u tome što će omogućiti svom zaposlenom da pohađa obuku i polaže ispit (i platiti troškove). Naravno, od samog kandidata zavisi hoće li ispit položiti ili ne i u slučaju da kandidat ne položi ispit, naručilac ne bi smeo da bude odgovoran. Naručilac ne bi smeo biti odgovoran ni u situacijama kada iz objektivnih razloga nije u prilici da omo-

gući zaposlenom da stekne sertifikat – na primer, ako sprovođenje obuke i organizovanje ispita kasni, kao što se i dešava u vreme pisanja ovog teksta.

19) ako zaključi ugovor o javnoj nabavci pre isteka roka za podnošenje zahteva za zaštitu prava iz člana 107. st. 4. i 5. ovog zakona;

Firme koje su nezadovoljne uslovima za učešće u postupku javne nabavke ili načinom na koji je taj postupak sproveden, imaju na raspolaganju vrlo efikasno sredstvo da takvu nabavku zaustave dok se ne ispita da li je poštovan zakon. To sredstvo se zove „zahtev za zaštitu prava“ i podnosi se prvo samom naručiocu koji može da otkloni nepravilnosti, a zatim, u slučaju potrebe, i Republičkoj komisiji za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, koja treba da bude uspostavljena kao nezavisni državni organ. Kad je zahtev podnet, naručilac mora da zaustavi sve radnje u postupku dok se po zahtevu ne odluči. Kad je neka nabavka sumnjiva ali nijedna firma ne želi da pokrene postupak zaštite (npr. bojeći se odmazde ili zato što su svi potencijalni ponuđači u dogovoru da nameste nabavku jednoj firmi) ili kada firme ospore nabavku po jednom osnovu, a ne i po svim osnovima u kojima je Zakon prekršen, zahtev za zaštitu javnog interesa može podneti Uprava za javne nabavke, javni pravobranilac ili organ koji vrši nadzor nad radom naručioca (npr. gradsko veće kada nabavku sprovodi neko gradsko javno preduzeće).

U Zakonu, odredba člana 107. glasi:

Zahtev za zaštitu prava podnosi se naručiocu.

Zahtev za zaštitu prava može se podneti u toku celog postupka javne nabavke, protiv svake radnje naručioca, osim ako ovim zakonom nije drugačije određeno.

Zahtev za zaštitu prava kojim se osporava sadržina javnog poziva ili konkursne dokumentacije smatraće se blagovremenim ukoliko je primljen od strane naručioca pre isteka roka za podnošenje ponuda, bez obzira na način dostavljanja.

Posle donošenja odluke naručioca iz čl. 22, 79. i 81. ovog zakona, rok za podnošenje zahteva za zaštitu prava je osam dana od dana prijema odluke.

U slučaju objavljivanja obaveštenja iz člana 24. stav 2. ovog zakona, rok za podnošenje zahteva za zaštitu prava je osam dana od dana objavljivanja obaveštenja u „Službenom glasniku Republike Srbije“.

Zahtevom za zaštitu prava ne mogu se osporavati radnje naručioca preduzete u postupku javne nabavke ako su podnosiocu zahteva bili ili mogli biti poznati razlozi za njegovo podnošenje pre isteka roka za podno-

šenje ponuda ili prijava, a podnositelj zahteva ga nije podneo pre isteka tog roka.

Ukoliko je u istom postupku javne nabavke ponovo podnet zahtev za zaštitu prava od strane istog podnosioca zahteva, u tom zahtevu se ne mogu osporavati radnje naručioca za koje je podnositelj zahteva znao ili mogao znati prilikom podnošenja prethodnog zahteva.

Zahtev za zaštitu prava podnosi se naručiocu neposredno ili poštom preporučeno sa povratnicom.

Kopiju zahteva za zaštitu prava podnositelj istovremeno dostavlja Republičkoj komisiji.

O podnetom zahtevu za zaštitu prava naručilac obaveštava sve učesnike u postupku javne nabavke, najkasnije u roku od tri dana od dana prijema zahteva za zaštitu prava.

Odredbe st. 3. i 4. ovog člana ne primenjuju se u pregovaračkom postupku bez objavljivanja javnog poziva, ukoliko podnosiocu zahteva nije omogućeno da učestvuje u tom postupku.

Kao što se može videti, ovim se prekršajem sankcioniše naručilac koji zaključi ugovor o javnoj nabavci ne čekajući istek roka za upućivanje zahteva za zaštitu prava. Taj rok je u oba sankcionisana slučaja osam dana. U većini slučajeva rok počinje da teče od momenta kada ponuđač koji ima pravo da izjavi žalbu dobije odgovarajuće obaveštenje. Jedino u slučaju kada naručilac sprovodi javnu nabavku u pregovaračkom postupku bez prethodnog objavljivanja, dakle, onda kada nijedan ponuđač nema priliku da dobije obaveštenje, rok počinje da teče od momenta kada je naručilac objavio obaveštenje o ishodu pregovaračkog postupka na Portalu javnih nabavki.

Pošto su rokovi u većini slučajeva subjektivni, valja imati na umu da nije dovoljno da jedan ili većina ponuđača prime obaveštenja, pa da rokovi počnu da teku. Naprotiv, tek kada svi koji su dostavili ponude dobiju obaveštenje (npr. obaveštenje o izboru najpovoljnije ponude) i kada istekne osam dana predviđenih za pokretanje postupka zaštite prava, a nakon toga zahtev ne bude uložen, naručilac ima pravo da zaključi ugovor.

20) ako postupi protivno odredbi člana 108. stav 1. ovog zakona o zadržavanju postupka u slučaju podnetog zahteva za zaštitu prava;

Zahtev za zaštitu prava zadržava dalje aktivnosti naručioca u postupku javne nabavke do donošenja odluke o podnetom zahtevu za zaštitu prava, ako Republička komisija na predlog naručioca ne odluči drugačije.

Zahtev za zaštitu prava po pravilu ima suspenzivno dejstvo. Međutim, u nekim slučajevima je novim zakonom dopušteno (o tome detaljnije u članu 108) da se ipak nastavi sa sprovođenjem javne nabavke dok se vodi postupak zaštite prava.

21) ako ne dostavi dokumentaciju iz člana 112. stav 3. ovog zakona; Norma čije se kršenje ovde sankcioniše glasi:

Posle prijema pismenog izjašnjenja podnosioca zahteva o nastavku postupka pred Republičkom komisijom, naručilac u roku od tri naredna dana dostavlja svu dokumentaciju Republičkoj komisiji.

Kako bi Komisija mogla da vodi postupak zaštite, potrebno je da ima pred sobom celokupnu dokumentaciju koja se odnosi na osporenu javnu nabavku. Ova sankcija bi trebalo da posluži povećanju discipline naručilaca u cilju efikasnijeg vođenja postupka zaštite. Prekršaj se može učiniti ignorisanjem zahteva Komisije, dostavljanjem nekompletne dokumentacije ili kašnjenjem sa dostavljanjem dokumentacije. Po prirodi stvari, podaci o tome da je ovaj prekršaj učinjen mogli bi doći od Komisije, a čini se da bi Komisija, kao nezavisni državni organ koji je neposredno pogođen kršenjem ove odredbe, mogla biti i ovlašćena da sama pokreće prekršajne postupke.

22) ako ne obavesti sve učesnike u postupku o donetoj odluci Republičke komisije (član 117);

Članom 117. propisano je koje odluke donosi Komisija u određenim slučajevima.

Republička komisija zaključkom:

1) odbacuje zahtev za zaštitu prava odnosno izjašnjenje o nastavku postupka pred Republičkom komisijom, u slučaju kada je zahtev za zaštitu prava, odnosno izjašnjenje podnet neblagovremeno, ako ga je podnelo lice koje nema aktivnu legitimaciju ili ako podnosilac zahteva nije u ostavljenom roku dopunio zahtev, odnosno nije ga dopunio u skladu sa pozivom za dopunu zahteva iz člana 108. ovog zakona;

2) obustavlja postupak na osnovu prijema pismenog obaveštenja o odustajanju od zahteva za zaštitu prava pre donošenja odluke;

3) odbacuje žalbu kao nedopuštenu, neblagovremenu ili izjavljenu od strane neovlašćenog lica.

Republička komisija rešenjem:

1) usvaja zahtev za zaštitu prava i, u celini ili delimično, poništava postupak javne nabavke, ukoliko je zahtev za zaštitu prava osnovan;

2) odbija zahtev za zaštitu prava kao neosnovan;

3) potvrđuje zaključak naručioca ili poništava zaključak naručioca i nalaže dalje postupanje naručioca u vezi sa sadržinom zahteva za zaštitu prava iz člana 109. stav 1. ovog zakona ili u vezi sa prethodnom proverom zahteva za zaštitu prava iz člana 110. ovog zakona ili u vezi sa nastavkom postupka po donošenju odluke naručioca iz člana 112. ovog zakona.

Republička komisija je dužna da obrazloži svoju odluku i naručiocu naloži preduzimanje određenih radnji u svrhu pravilnog i zakonitog okončanja konkretnog postupka javne nabavke.

Odluka Republičke komisije dostavlja se u roku iz člana 114. stav 5. naručiocu, podnosiocu zahteva, kao i izabranom ponuđaču ako je zahtev za zaštitu prava podnet posle donošenja odluke o izboru najpovoljnije ponude.

Odluka Republičke komisije se, posle dostavljanja strankama u postupku, dostavlja Upravi za javne nabavke radi objavljivanja na Portalu javnih nabavki.

Naručilac je dužan da obavesti sve učesnike u postupku o donetoj odluci Republičke komisije.

Naoko jasna odredba o tome da je naručilac protiv čijih je odluka bio pokrenut postupak zaštite prava pred Komisijom dužan da takvu odluku dostavi svim učesnicima u postupku, može da bude problematična sa stanovišta prekršajnog gonjenja. Naime, za ovu obavezu nije propisan rok, takav rok postoji samo za dostavljanje odluke učesnicima u postupku (to jest, ponuđačima koji su podneli zahtev). Drugi potencijalni problem jeste to što nije propisan način obaveštavanja drugih učesnika u postupku, to jest, da li je dopušteno da obaveštenje bude manje formalne prirode (npr. telefonom) ili mora biti pisмено. Odgovori na ova pitanja ne mogu se naći ni u Poslovniku o radu Komisije, koji je donet još u doba važenja starog Zakona o javnim nabavkama, kada su i status i nadležnosti Komisije bili drugačiji.

23) ako ne postupi po nalogima Republičke komisije u roku iz člana 118. ovog zakona;

U članu 118, u vezi sa nalogima Komisije propisana su sledeća pravila:

Naručilac je dužan da postupi po nalogima Republičke komisije sadržanim u odluci najkasnije u roku od 30 dana od dana prijema odluke.

Republička komisija može da zahteva od naručioca da podnese izveštaj i dokumentaciju o sprovođenju postupka javne nabavke u kome je bio podnet zahtev za zaštitu prava ili izveštaj i dokumentaciju o ponovljenom postupku.

Naručilac je dužan da izveštaj i dokumentaciju iz prethodnog stava podnese u roku koji određuje Republička komisija i koji ne može biti duži od šest meseci od dana prijema odluke Republičke komisije.

Ako Republička komisija na osnovu izveštaja i dokumentacije utvrdi da nisu otklonjene nepravilnosti, odnosno da nisu poštovana uputstva Republičke komisije ili ako naručilac u određenom roku ne podnese izveštaj i dokumentaciju, obavestiće o tome organ nadležan za poslove revizije javnih sredstava, budžetsku inspekciju, Narodnu skupštinu i Vladu.

Protiv odluke Republičke komisije se ne može izjaviti žalba.

Protiv odluke Republičke komisije može se pokrenuti upravni spor.

Upravni spor može se pokrenuti i kada Republička komisija nije donela i dostavila odluku u rokovima predviđenim članom 114. ovog zakona.

Kao što se može videti, predmet prekršajnog gonjenja može biti nepostupanje po nalogima koje je Komisija dala u odluci po zahtevu za zaštitu prava (npr. da se postupak javne nabavke ponovi), ali i propust naručioca da Komisiji dostavi dokumente kojima će dokazati da je postupio po tim nalogima. U oba slučaja je jasno koji su rokovi u pitanju (rok određen u odluci Komisije ili rok koji je Komisija postavila u zahtevu).

24) ako ne omogući zaposlenom licu koje obavlja poslove javnih nabavki da u roku iz člana 126. stav 7. ovog zakona stekne sertifikat službenika za javne nabavke.

U okviru ove tačke sankcioniše se kršenje jednokratne norme, koja se nalazi u okviru prelaznih i završnih odredaba Zakona:

Naručilac je dužan da u roku od tri meseca od dana primene odredbe člana 97. ovog zakona omogući zaposlenom licu koje obavlja poslove javnih nabavki da stekne sertifikat za službenika za javne nabavke.

Prema drugim odredbama istog člana, član 97. je počeo da se primenjuje kada je isteklo šest meseci od dana početka primene Zakona, u julu 2009. godine. Međutim, kako je došlo do kašnjenja u sprovođenju obuke i organizovanju polaganja ispita za sticanje sertifikata, svi naručioci su bez svoje krivice dovedeni u situaciju da mogu biti prekršajno gonjeni po osnovu ovog prekršaja. Zbog toga ostaje otvoreno pitanje može li taj prekršaj biti uopšte sankcionisan, i ako može, u odnosu na koje prekršioce bi bilo pravično pokretati prekršajne postupke.

3.2. Odgovorna lica u prekršajnom postupku

Za sve prekršaje koji su detaljno opisani u dosadašnjem tekstu, propisana je kazna, kako za naručioca, tako i za odgovorno lice u naručiocu, kroz odredbu:

Za prekršaj iz stava 1. ovog člana kazniće se i odgovorno lice naručioca novčanom kaznom od 20.000 do 50.000 dinara.

U vezi sa ovim, valja prvo primetiti da će u najvećem broju slučajeva odgovorno lice biti jedino koje će za prekršaj biti gonjeno, jer je sam Zakon o prekršajima isključio mogućnost da veliki broj naručilaca uopšte bude prekršajno kažnjen kao pravno lice. Naime, članom 17. stav 6. tog zakona propisano je da „Republika Srbija, državni organi, organi teritorijalne autonomije, grad i jedinice lokalne samouprave ne mogu biti odgovorni za prekršaj.“ To znači da će kod ovih naručilaca prekršajno biti gonjeno samo odgovorno lice, dok kod drugih (npr. javna preduzeća, javne ustanove u kulturi, zdravstvu, prosveti, fondovi obaveznog socijalnog osiguranja) za prekršaj odgovara i pravno i fizičko lice.

Iako je pojam odgovornog lica prepoznatljiv u praksi i uglavnom se odnosi ili na rukovodioca institucije ili na službenika koji je bio neposredno zadužen za izvršenje određenih poslova, u vezi sa prekršajima iz domena javnih nabavki mogu se otvoriti dileme oko toga koga treba goniti za neki prekršaj. Poseban činilac od značaja, kada je reč o Zakonu o javnim nabavkama, jeste status službenika za javne nabavke, koje moraju imati svi naručioc sa nabavkama većeg obima. Boljeg razumevanja radi prenosimo deo podzakonskog akta (Pravilnika o izdavanju sertifikata za službenike za javne nabavke, član 3) koji određuje čime sve službenik za javne nabavke treba da se bavi:

Službenik obavlja sledeće poslove:

- 1) učestvuje u pripremi godišnjeg plana nabavki;*
- 2) sprovodi postupak javne nabavke male vrednosti;*
- 3) priprema prethodni raspis;*
- 4) priprema izveštaje koji se dostavljaju Upravi za javne nabavke;*
- 5) saraduje sa drugim državnim organima i organizacijama nadležnim za javne nabavke;*
- 6) druge poslove iz oblasti javnih nabavki koje odredi ovlašćeno lice, odnosno nadležni organ naručioca.*

U postupcima javnih nabavki dobara i usluga čija je procenjena vrednost veća od petostrukog iznosa vrednosti određene kao gornji limit za primenu postupka javne nabavke male vrednosti u zakonu kojim se uređuje godišnji budžet Republike Srbije, odnosno u postupcima javnih nabavki radova čija je procenjena vrednost veća od desetostrukog iznosa te vrednosti, službenik je član komisije za javne nabavke.

Službenik može da bude član komisije za javne nabavke, u postupcima javnih nabavki dobara i usluga, odnosno u postupcima javnih nabavki radova, čija je procenjena vrednost manja od vrednosti utvrđene stavom 2. ovog člana.

Iz navedenog se vidi da je, na osnovu samih propisa, službenik za javne nabavke isključivo odgovoran za veoma mali broj poslova. To je pre svega sprovođenje postupaka javnih nabavki male vrednosti (između 290 hiljada i 2,9 miliona dinara bez PDV-a u 2010. budžetskoj godini).

U pojedinim drugim tačkama, čini se da je odgovornost službenika velika, ali da ne mora biti isključiva. Takva je situacija, na primer, kod izveštaja koje naručioci moraju da podnose Upravi za javne nabavke – službenik te izveštaje priprema, ali nije rečeno da je odgovoran i za njihovu finalnu verziju ili za dostavljanje Upravi. Nešto je lakše utvrditi odgovornost službenika za nabavke kod nedostavljanja traženih podataka Komisiji za zaštitu prava, budući da je ovaj službenik zadužen za komunikaciju sa drugim državnim organima. Naravno, sistematizacijom radnih mesta ili nekim posebnim internim aktom koji bi uređivao sprovođenje javnih nabavki kod određenog naručioca, stvari se mogu urediti tako da službenik bude zadužen i za neke druge poslove.

Sledeće važno pitanje odgovornosti fizičkih lica tiče se članova komisije koja sprovodi javnu nabavku. I ovde ćemo prvo videti šta kaže odgovarajući podzakonski akt, u ovom slučaju Pravilnik o kriterijumima za obrazovanje komisija za javne nabavke (član 5):

Zadatak komisije je da:

- 1) pripremi konkursnu dokumentaciju, oglas o javnim nabavkama, odnosno poziv za dostavljanje ponuda, izmene ili dopune konkursne dokumentacije, dodatne informacije ili objašnjenja u vezi sa pripremanjem ponude ili prijave, kao i predlog odluke o produženju roka za podnošenje ponuda, u skladu sa članom 32. Zakona o javnim nabavkama;*
- 2) otvara, pregleda, ocenjuje i rangira ponude ili prijave;*
- 3) vodi pregovarački postupak;*
- 4) sastavlja pisani izveštaj o stručnoj oceni ponuda;*

5) pripremi predlog odluke o izboru najpovoljnije ponude, predlog odluke o obustavi postupka javne nabavke, kao i predlog odluke o priznavanju kvalifikacije.

Kako se iz datog opisa može videti, odgovornost članova komisije u najboljem slučaju podeljena je sa drugim licima. Istina je da komisija priprema važne dokumente, a među njima i konkursnu dokumentaciju, koja može biti od značaja za prekršajno gonjenje ako je sačinjena tako da favorizuje ili neopravdano diskriminiše neke ponuđače. Takođe, komisija priprema i oglase koje treba objaviti u „Službenom glasniku Republike Srbije“ i na Portalu. Međutim, ni ovde u slučaju propuštanja da se ispune obaveze, makar na osnovu propisa, odgovornost komisije za javnu nabavku nije isključiva. Ta odgovornost može biti podeljena između komisije i viših rukovodilaca unutar institucije, u zavisnosti od internih akata koji se odnose na konkretnu javnu nabavku, javne nabavke uopšte ili rad naručioca uopšte. Zbog svega toga se čini da bi najispravnije bilo poći od pretpostavke da je za svaki propust ili prekršaj odgovoran rukovodilac institucije osim ako se na osnovu internih procedura ne može izvesti drugačiji zaključak.

3.3. Prekršaji koji su propisani za ponuđače

Članom 122. Zakona propisan je manji broj prekršaja za koje se mogu kazniti ponuđači u postupku javne nabavke. Kazne su u rasponu od 100.000 do 1.000.000 dinara za prekršaj koji učini ponuđač koji je pravno lice, a kaznom od 20.000 do 50.000 dinara kazniće se odgovorno lice u pravnom licu ili fizičko lice koje se javlja u svojstvu ponuđača:

1) ako ne obavesti naručioca o promeni podataka (član 45. stav 10);
U navedenoj odredbi Zakona kaže se sledeće:

Ponuđač je dužan da bez odlaganja, a najkasnije u roku od pet dana od dana nastanka promene u bilo kojem od podataka iz ovog člana, o toj promeni pismeno obavesti naručioca i da je dokumentuje na propisani način.

U ovom članu je reč o dokumentaciji koju je ponuđač obavezan da dostavi kako bi dokazao da ispunjava uslove za učešće u postupku javne nabavke (npr. da je registrovan za određenu delatnost, da je izmirio obaveze itd.).

2) ako daje netačne podatke u pogledu stručnih referenci (član 46);
Zakon kaže sledeće o stručnim referencama:

Ako naručilac zahteva da se prilože stručne reference kao uslov za učešće u postupku javne nabavke, dužan je da u javnom pozivu ili pozivu za podnošenje ponude i u konkursnoj dokumentaciji navede koje stručne preporuke (reference) ponuđači moraju pribaviti.

Naručilac je dužan da dosledno poštuje zakonite interese ponuđača, štiteći njihove tehničke i poslovne tajne.

Naručilac može da koristi pribavljene podatke samo za potrebe konkretne javne nabavke.

Ponuđač je odgovoran za autentičnost stručnih referenci iz stava 1. ovog člana.

Ni pojam stručnih referenci a ni njihova forma nisu bliže određeni zakonom, već je to prepušteno uobičajenoj poslovnoj praksi i konkretnim zahtevima koje postavi naručilac u konkursnoj dokumentaciji. Povodom eventualne prekršajne odgovornosti može se otvoriti i zanimljivo pravno pitanje – da li je ponuđač taj koji daje netačne podatke ili neko drugi? Naime, stručna referenca je preporuka koju za ponuđačev raniji rad izdaje neko drugi (njegov raniji poslodavac). Samim tim i eventualno netačne podatke zapravo unosi taj raniji poslodavac, a ne sam ponuđač. Ponuđač te netačne podatke dalje dostavlja naručiocu. Takođe, čini se da bi se prekršajni postupak za ovo delo relativno retko mogao voditi protiv fizičkih lica, jer bi bio konzumiran nekim od krivičnih dela koja se odnose na falsifikovanje isprava.

3) ako daje netačne podatke u dokumentima kojima dokazuje ispunjenost uslova (čl. 45. i 48).

Dok se u prvom opisanom prekršaju koji može počiniti ponuđač govori o nedostavljanju dopuna ili ispravki podataka koji su već ranije dostavljeni naručiocu, ovde je reč o inicijalnom dostavljanju netačnih podataka. Kao što je već rečeno po prethodnoj tački, i ovde bi krivični postupak verovatno sprečio vođenje prekršajnog postupka, pošto se odnosi na istu radnju izvršenja, makar kada je reč o fizičkim licima.

Kada je reč o svim prekršajima za koje može biti odgovoran ponuđač i mogućoj krivičnoj odgovornosti, javni tužioci bi takođe trebalo da imaju na umu i Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična dela („Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 97/08), gde su propisane veoma visoke novčane kazne za pravna lica čija odgovorna lica za njihov račun čine krivična dela u okviru svojih ovlašćenja.

4. ZAKON O SLOBODNOM PRISTUPU INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA („Službeni glasnik RS“, br. 120/04, 54/07 I 104/09)

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja usvojen je 2004. godine, a krajem 2009 godine je došlo do krupnih promena upravo u pogledu prekršajnih sankcija koje su u njemu propisane, kao i u pogledu odgovornosti lica unutar institucije za počinjeni prekršaj.

4.1. O pravu na pristup informacijama

Pravo na pristup informacijama je pravo koje se garantuje širokom krugu lica (na primer svim fizičkim i pravnim licima iz neke zemlje ili bez obzira na državljanstvo i prebivalište) da dođu do podataka koji su u posedu svih ili nekog državnog organa ili određenog kruga organizacija, pod uslovom da se ti podaci odnose na nešto što jeste ili može biti bitno bilo kom potencijalnom tražiocu takve informacije. Šta nekome može biti bitno ne određuje institucija koja informaciju poseduje, već tražilac. Zbog toga je krug informacija koje mogu biti tražene veoma širok.

Pravo na pristup informacijama smatra se jednim od ljudskih prava. To za posledicu ima da se o postojanju takvog prava ne odlučuje, smatra se da ono postoji, a na pojedincu je da odluči hoće li ga koristiti ili ne. Naravno, skoro svako ljudsko pravo može se izuzetno podvrgnuti ograničenjima. Obveznik pružanja informacija ne rešava o tome da li ovo pravo postoji. On može samo utvrđivati da li postoji osnov da se u konkretnom slučaju ovo pravo ograniči.

Ti osnovi su određeni Zakonom o slobodnom pristupu informacijama. Nijedan osnov za uskraćivanje prava nije apsolutan, već se u svakom konkretnom slučaju mora procenjivati da li ima mesta primeni izuzetka. Izuzeci propisani članovima 8. do 14. Zakona, obuhvataju, između ostalog, zaštitu privatnosti, zaštitu interesa koji se štite poverljivošću nekog dokumenta, zaštitu postupka koji se vodi itd. Važno je napomenuti i sledeće: kako je pravo na pristup informacijama priznato svakome, i odluka o tome da li će informacija biti pružena zavisi od toga da li bi ona mogla da bude pružena bilo kome ko je zatraži.

Pravo na pristup informacijama ne odnosi se na neke apstraktne informacije koje postoje u glavama ljudi ili koje bi se tek morale sačiniti, već samo na one podatke koji su nastali u radu ili u vezi sa radom organa vlasti, koji su u posedu organa vlasti u momentu kada se po zahtevu postupa i koji su sadr-

žani u nekom dokumentu. Pojam dokumenta treba široko tumačiti – pod nje ga se mogu podvesti na primer i audio i video zapisi, baze podataka u elektronskom obliku, elektronski dokumenti itd.

Do podataka se može doći dobijanjem obaveštenja od onoga ko je obavezan da ih pruži, ostvarivanjem neposrednog uvida u rad ili u dokumente koji su u posedu obveznika i dobijanjem kopija tih dokumenata. Ovo pravo se ostvaruje ili po zahtevu zainteresovanog tražioca, ili tako što obveznik, ne čekajući pojedinačne zahteve, učini podatak dostupnim širokom krugu lica, objavivši ga.

Pravo se najčešće ostvaruje podnošenjem zahteva. Pravo da podnese zahtev ima svako, a organ vlasti je obavezan da ili udovolji zahtevu ili da ga odbije rešenjem. Tražilac kojem pravo bude uskraćeno na bilo koji način ima pravo na žalbu Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, nezavisnom državnom organu koji je na osnovu ovog zakona uspostavljen. U slučaju da je zahtev bio upućen nekom od šest visokih državnih organa, ne postoji mogućnost žalbe, već samo vođenja upravnog spora. Tražilac može i protiv rešenja Poverenika da povede upravni spor. Rešenja Poverenika su konačna i izvršna.

Institucije koje su obveznici po osnovu ovog zakona nose zajednički naziv – „organi javne vlasti“. U organe javne vlasti spadaju svi državni organi, organi teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, javna preduzeća i javne ustanove, organizacije kojima je povereno vršenje javnih ovlašćenja i pravna lica koja je osnovao ili u pretežnom delu finansira neki od pobrojanih organa i organizacija.

Nadzor nad sprovođenjem ovog zakona vrši Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu preko svoje upravne inspekcije. Ova odredba je značajna sa stanovišta mogućeg pokretanja prekršajnih postupaka. Međutim, značajne informacije o mnogim prekršajima koji su Zakonom propisani nalaze se u posedu Poverenika za informacije i oštećenih tražilaca informacija. Zbog toga je i njihova uloga u pokretanju prekršajnih postupaka značajna.

4.2. O pojedinim prekršajima iz Zakona

Članom 46. je propisano sledeće:

Novčanom kaznom od 5.000 do 50.000 dinara kazniće se za prekršaj odgovorno lice u organu vlasti ako organ javne vlasti:

1) pristup informacijama uslovljava dokazivanjem opravdanog ili drugog interesa (član 4);

Zakon polazi od pretpostavke da uvek postoji opravdani interes javnosti da zna, osim ako organ vlasti koji dokument poseduje ne utvrdi suprotno, na

osnovu kriterijuma koji su određeni u Zakonu. Zbog toga nema nikakvog mesta uslovljavanju omogućavanja pristupa ne samo dokazivanjem opravdanog ili drugog interesa. Štaviše, podnosilac zahteva nije dužan ni da kaže razloge podnošenja zahteva.

Treba imati na umu da će ovaj prekršaj postojati jedino u slučaju kada je potpuno jasno da je tražilac informacije podneo zahtev u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama. Naime, postoje mnoge situacije u kojima javne institucije pružaju podatke samo određenom krugu lica, kojima je u datoj stvari priznat poseban interes (na primer, posebna prava koja su data strankama u postupku pred sudom). Ukoliko, na primer, neko lice predsedniku suda dostavi zahtev za „uvid i prepis spisa predmeta K – 54/10“, a sud mu zatraži da dokaže da ima relevantan pravni interes za to u skladu sa sudskim poslovnikom, prekršajna odgovornost ne bi postojala. Međutim, ukoliko je zahtev slične sadržine formulisan kao zahtev za pristup informacijama, predsednik suda ne bi imao pravo da na bilo koji način ispituje svojstva podnosioca, već bi odlučio da li ima mesta uskraćivanju informacije samo na osnovu zakona.

2) postupi protivno načelu jednakosti (član 6)

Kod ovog prekršaja je u pitanju situacija u kojoj organ vlasti odbije da dostavi informaciju jednom tražiocu, a tu istu informaciju dostavi nekom drugom, ili situacija u kojoj se zahtev tražioca odbije s obzirom na neko njegovo lično svojstvo. Naime, pravo na pristup informacijama od javnog značaja jeste pravo koje pripada svima i pod jednakim uslovima. Nije na organu vlasti da procenjuje da li tu informaciju treba nekome dati a nekome ne – daće je po ovom zakonu jedino ako bi je mogao dati svakome na ovom svetu.

Prekršaj će biti učinjen, čim nastupi nejednako postupanje u istim okolnostima. Okolnosti se odnose na postojanje razloga za uskraćivanje informacija i njihovu snagu. Na primer, prekršaja neće biti ukoliko je jednom tražiocu uskraćen dokument koji se odnosi na istragu u toku, a zatim, nekoliko meseci kasnije, isti taj dokument bude dat drugom tražiocu, nakon što istraga bude okončana.

Zanimljivo je razmotriti mogućnost kažnjavanja organa vlasti koji nejednako postupaju prema tražiocima tako što jednome informaciju daju u roku od tri dana, a drugome u roku od 30 dana. Verovatno bi se organ vlasti mogao osloboditi optužbe ukoliko bi mogao da dokaže da je ovakvo nejednako postupanje bilo posledica objektivnih okolnosti (npr. preopterećenost u jednom trenutku rada) a ne diskriminacije jednog od tražilaca.

Inače, član 6, čija se povreda ovde određuje, odnosi se na zabranu diskriminacije uopšte (treba imati u vidu da je ovaj zakon donet znatno pre Zakona o zabrani diskriminacije):

Prava iz ovog zakona pripadaju svima pod jednakim uslovima, bez obzira na državljanstvo, prebivalište, boravište, odnosno sedište, ili lično svojstvo kao što je rasa, veroispovest, nacionalna i etnička pripadnost, pol i slično.

3) diskriminiše novinara ili javno glasilo (član 7);

Kod ovog prekršaja u pitanju je situacija u kojoj više novinara traži istu informaciju od istog organa, i podnese zahtev usmeren na to da je dobije, a organ vlasti jednom novinaru takvu informaciju da, a drugom ne, ili je jednom da ranije nego drugom tražiocu.

Dakle, u pitanju je poseban oblik diskriminacije. Da bi prekršaj postojao trebalo bi utvrditi da je više novinara ili javnih glasila tražilo određenu istu informaciju od istog organa vlasti, da je organu vlasti bilo ili moralo biti poznato da podnosilac zahteva ima svojstvo novinara ili javnog glasila, da su ti zahtevi bili u isto vreme na razmatranju kod organa vlasti i da je organ vlasti jednom novinaru ili javnom glasilu informaciju pružio pre nego drugome. Čak i u tom slučaju, odgovornost verovatno ne bi postojala ukoliko je organ vlasti savesno postupao po zahtevima novinara (na primer, tako što je jednome koji je tražio neposredan uvid u dokument, takav uvid omogućio odmah, a drugome, koji je tražio da mu se poštom pošalje kopija dokumenta, poslao kopiju koja je do novinara stigla tek sutradan).

4) ne označi nosač informacije, gde je i kada tražena informacija objavljena (član 10. stav 2);

Organi vlasti imaju mogućnost da ne udovolje zahtevu i da ne dostave, na primer, kopije nekog dokumenta ako je taj dokument već objavljen na internetu ili negde u zemlji. Recimo, organi vlasti će se naročito često koristiti ovom mogućnošću kada se od njih traže kopije nekog propisa koje su objavljene u „Službenom glasniku Republike Srbije“. Međutim, kada to čine, moraju da navedu tačno mesto i vreme objavljivanja ili tačnu internet stranicu na kojoj se dokument može pronaći. Ukoliko tako ne postupe, čine prekršaj.

U vezi sa ovom odredbom, mogu se javiti neke sporne situacije. Na primer, ako je organu vlasti tražena kopija nekog propisa i on u odgovoru navede vreme i mesto objavljivanja originalnog akta ali ne i kasnijih dopuna i izmena. Čini se da je u takvom slučaju, iz formalnih razloga, odgovornost izostala. Druga dilema se može javiti u pogledu informacija koje su zaista bile objavljene na internetu, ali ih tamo više nema. Mada bi se, gledajući samo prekršajnu normu, moglo smatrati da ni u tom slučaju nema odgovornosti, ona ipak postoji. Naime, u članu 10. stav 1. Zakona kaže se da „organ vlasti ne mora tražiocu omogućiti ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja, ako

se radi o informaciji koja je već objavljena i dostupna u zemlji ili na internetu“. Pošto se stav 2. nadovezuje na ovaj, jasno je da se organ vlasti može svoje odgovornosti osloboditi isključivo ako navede ne samo mesto na kojem je informacija bila objavljena, već samo mesto na kojem informacija jeste i dalje objavljena i gde je i dalje dostupna. Određene dileme mogu nastati i u vezi sa mogućnošću da organ vlasti ne navede mesto objavljivanja i dostupnosti određene informacije, u situaciji kada je to „opštepoznato“. Nema razloga da se pretpostavi da je mesto objavljivanja i dostupnosti bilo koje informacije opštepoznato i zato ovaj izuzetak ne bi trebalo primenjivati niti ga tretirati kao relevantan. Najzad, mnoštvo dilema se može javiti i u pogledu načina dostupnosti informacije. Na primer, ukoliko je informacija dostupna na internetu, ali samo na sajtovima koji su u režimu pretplate, bilo bi sporno i da li je organ vlasti ispunio svoju zakonsku obavezu i da li može prekršajno odgovarati.

5) ne saopšti istinitu i potpunu informaciju, odnosno ne omogući uvid u dokument koji sadrži istinitu i potpunu informaciju, a osporava istinitost i potpunost objavljene informacije (član 11);

Ovde je u pitanju situacija u kojoj organ vlasti negira tačnost ili potpunost neke već objavljene informacije, ali pri tom ne objavi informaciju koja je tačna i potpuna. Na primer, ukoliko je objavljeno u štampi da u opštinskoj upravi radi 235 ljudi, načelnik opštinske uprave će prekršiti zakon ako uz demanti ne saopšti potpunu i tačnu informaciju (npr. da je zaposleno 187 ljudi).

Ovo je veoma zanimljiv prekršaj, koji nema neposredne veze sa primenom Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Objavljivanje informacije koju organ vlasti osporava ne mora uopšte biti plod bilo čijeg zahteva za pristup informacijama, već plod istraživanja ili greške novinara, predmet političke borbe ili nečije analize koja je učinjena u sredstvima javnog informisanja ili u drugim publikacijama.

Organ vlasti koji osporava informaciju to može činiti na različite načine – u obliku saopštenja koja će recimo objaviti na svojoj internet prezentaciji ili na konferenciji za štampu, u obliku zvaničnog zahteva za ispravku na osnovu Zakona o javnom informisanju ili na neki drugi način. Da li je prekršaj načinjen, može se proveriti poređenjem podataka koji se osporavaju i onoga što organ vlasti na tu temu saopštava.

Valja ovom prilikom napomenuti da nema obaveze organa vlasti, pa samim tim ni prekršaja, ukoliko se pri osporavanju ne obelodani neki od podataka koji je zaštićen na osnovu članova 9 i 14 Zakona. Dakle, bez obzira na ovu obavezu, organ vlasti neće biti dužan da u svom demantiju saopšti neki podatak o ličnosti, da oda neku državnu tajnu, da podatak koji se odnosi na diplomatsku komunikaciju ili na istragu u toku i tome slično.

6) odbije da primi zahtev tražioca (član 15. stav 1);

Odredbom člana 15 stav 1. propisano je da „tražilac podnosi pismeni zahtev organu vlasti za ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja“.

Drugim odredbama su predviđeni i drugačiji vidovi upućivanja zahteva (usmeno na zapisnik), ali u odnosu na neprimanje tih zahteva nije predviđena sankcija.

Nesumnjivo, oblik izvršenja ovog prekršaja bi svakako bilo odbijanje službenika na pisarnici da primi zahtev za pristup informacijama čije je dostavljanje pokušano. Moglo bi, međutim, biti sporno da li se ovaj prekršaj može počinuti i tako što bi organ vlasti odbio da primi zahtev upućen putem telefaksa ili elektronske pošte (npr. time što bi program bio podešen da odbija poslate poruke na adresu koja je objavljena kao adresa za prijem zahteva za pristup informacijama).

7) ne vodi posebnu evidenciju (član 15. stav 7);

U pitanju je posebna evidencija o zahtevima koji su primljeni usmeno na zapisnik.

Odredba člana 15 stav 7. propisuje da je organ vlasti dužan da omogućiti pristup informaciji i na osnovu usmenog zahteva tražioca koji se saopštava u zapisnik, „pri čemu se takav zahtev unosi u posebnu evidenciju i primenjuju se rokovi kao da je zahtev podnet usmeno“.

Nije u potpunosti jasno u kojem trenutku sve ovaj prekršaj može da nastane. Naravno, ukoliko organ vlasti prima usmene zahteve a ne vodi evidenciju o tome, prekršaj će postojati. Međutim, otvoreno je pitanje da li takav prekršaj nastaje od samog momenta kada je prvi takav usmeni zahtev primljen ili nešto kasnije, na primer, na kraju dana, meseca ili godine u kojoj su primani određeni usmeni zahtevi.

8) ne postupi po zahtevu za pristup informacijama u skladu sa ovim zakonom, odnosno dostavi nepotpune ili netačne informacije (član 16);

Ovaj prekršaj je načinjen kada organ vlasti ne omogućiti pristup informaciji u roku koji je propisan, kada ne postupi uopšte po zahtevu ili kada dostavi podatke koji nisu potpuni ili nisu tačni. Ova vrsta prekršaja je naročito česta u praksi. Naime, većina žalbi koje stignu do Poverenika za informacije od javnog značaja odnosi se upravo na slučajeve u kojima organi vlasti uopšte ne postupe po zahtevu. Pored toga, puno je slučajeva u kojima organi vlasti samo delimično odgovore na zahtev ili odgovore tako što daju lažnu informaciju (na primer, da ne poseduju traženi dokument iako ga u stvari imaju).

Naravno, predmeti u kojima je izjavljena žalba Povereniku nisu uvek i predmeti u kojima se može povesti prekršajni postupak, čak ni u slučaju da se

pokaže da su žalbe osnovane. Kao prvo, žalba može biti izjavljena zato što je organ vlasti pogrešno procenio da treba primeniti neki izuzetak i uskratiti pristup informaciji, ali je u svemu postupio formalno ispravno (doneo rešenje kojim se zahtev odbija u zakonskom roku, obrazložio odluku itd.). S druge strane, spisak predmeta u kojima je izjavljena žalba je uži od broja načinjenih prekršaja. Naime, mnogi tražioci informacija, nakon što njihov zahtev bude ignorisan, propuste rok za žalbu, mnogi od njih se ne žale protiv neformalnih obaveštenja koja dobiju umesto jasnog rešenja kojim se zahtev odbija, a neki se ne žale ni protiv nepotpunih rešenja.

Naročito je značajno što se sankcioniše i dostavljanje nepotpunih ili netačnih informacija. Naravno, ostaje dilema kako će biti tretirane slučajne greške službenika organa vlasti, to jest da li će sudovi prihvatiti da postoji objektivna odgovornost za davanje bilo kojeg netačnog podatka ili će biti uzeta u obzir savesnost lica koja su postupala po zahtevu.

Na ovom mestu prenosimo ceo član 16. uz komentare pojedinih odredaba:

Organ vlasti dužan je da bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana od dana prijema zahteva, tražioca obavesti o posedovanju informacije, stavi mu na uvid dokument koji sadrži traženu informaciju, odnosno izda mu ili uputi kopiju tog dokumenta. Kopija dokumenta je upućena tražiocu danom napuštanja pisarnice organa vlasti od koga je informacija tražena.

Prekršaj je počinjen ukoliko u roku od 15 dana organ vlasti niti udovolji zahtevu, niti donese rešenje kojim se zahtev odbija. Iako Zakon poznaje kao osnovni rok „bez odlaganja“, po svoj prilici ne bi bilo mesta prekršajnoj odgovornosti ukoliko se umesto njega primeni rok od 15 dana. Istina, moglo bi se dokazivati da je organ vlasti mogao da zahtevu udovolji odmah, ali da to nije želeo da učini u nameri da ošteti interese podnosioca zahteva, i da bi u tom slučaju odgovornost postojala i za prekršaj, ali bi verovatno bilo problema oko dokazivanja.

Ako se zahtev odnosi na informaciju za koju se može pretpostaviti da je od značaja za zaštitu života ili slobode nekog lica, odnosno za ugrožavanje ili zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine, organ vlasti mora da obavesti tražioca o posedovanju te informacije, da mu stavi na uvid dokument koji sadrži traženu informaciju, odnosno da mu izda kopiju tog dokumenta najkasnije u roku od 48 sati od prijema zahteva.

Ovo je poseban oblik informacija, kod kojih je pristup privilegovan, s obzirom na njihov značaj. Organ vlasti se ne može pozivati na rok od 15 dana ukoliko su ispunjeni uslovi za primenu posebnog režima. Međutim, i postupanje organa vlasti i eventualna prekršajna odgovornost, zavisice od procene

da li je ovlašćeno lice za postupanje po zahtevu, na osnovu svojih saznanja ili onoga što se u samom zahtevu navodi, zaista moglo da pretpostavi da je informacija od značaja za zaštitu života ili slobode nekog lica, odnosno za ugrožavanje ili zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine.

Ako organ vlasti nije u mogućnosti, iz opravdanih razloga, da u roku iz stava 1. ovog člana obavesti tražioca o posedovanju informacije, da mu stavi na uvid dokument koji sadrži traženu informaciju, da mu izda, odnosno uputi kopiju tog dokumenta, dužan je da o tome, najkasnije u roku od sedam dana od dana prijema zahteva, obavesti tražioca i odredi naknadni rok, koji ne može biti duži od 40 dana od dana prijema zahteva, u kome će tražioca obavestiti o posedovanju informacije, staviti mu na uvid dokument koji sadrži traženu informaciju, izda mu, odnosno uputi kopiju tog dokumenta.

I ovaj stav govori o izuzetku iz posebnog režima. Prekršaj bi se sastojao u tome što organ vlasti ni nakon 40 dana (ili kraćeg roka koji je naveo u odgovoru) ne postupi po zahtevu kako bi trebalo. Drugi oblik prekršaja ogledao bi se u slanju obaveštenja o tome da je potreban duži rok za udovoljavanje zahtevu nakon isteka sedmodnevnog roka za dostavljanje takvog obaveštenja. Treći oblik bi se sastojao u tome što bi organ vlasti, nakon što je produžio rok za udovoljavanje zahtevu, doneo rešenje kojim se zahtev odbija. Naime, samim slanjem obaveštenja da je više vremena potrebno za postupanje po zahtevu, organ vlasti isključuje mogućnost da je reč o zahtevu kojem se ne može udovoljiti.

Ako organ vlasti na zahtev ne odgovori u roku, tražilac može uložiti žalbu Povereniku, osim u slučajevima utvrđenim ovim zakonom.

Organ vlasti će zajedno sa obaveštenjem o tome da će tražiocu staviti na uvid dokument koji sadrži traženu informaciju, odnosno izdati mu kopiju tog dokumenta, saopštiti tražiocu vreme, mesto i način na koji će mu informacija biti stavljena na uvid, iznos nužnih troškova izrade kopije dokumenta, a u slučaju da ne raspolaže tehničkim sredstvima za izradu kopije, upoznaće tražioca sa mogućnošću da upotrebom svoje opreme izradi kopiju.

U ovom slučaju prekršaj bi se ogledao u nedostavljanju nekog od podataka koji se moraju navesti u obaveštenju.

Uvid u dokument koji sadrži traženu informaciju vrši se u službenim prostorijama organa vlasti.

Tražilac može iz opravdanih razloga tražiti da uvid u dokument koji sadrži traženu informaciju izvrši u drugo vreme od vremena koje mu je odredio organ od koga je informacija tražena.

Licu koje nije u stanju da bez pratioca izvrši uvid u dokument koji sadrži traženu informaciju, omogućiće se da to učini uz pomoć pratioca.

U pogledu ovih odredaba, prekršaj bi se sastojao u uskraćivanju mogućnosti da se licu kojem je to potrebno omogućiti uvid u dokument uz pomoć pratioca. Valja napomenuti da se ne može po automatizmu smatrati kao prekršaj ukoliko organ vlasti ne prihvati sugestiju tražioca informacije u pogledu vremena izvršenja uvida. Međutim, ukoliko je mogao i u tom pogledu da udovolji tražiocu, pa to nije učinio, prekršaj bi postojao.

Ako udovolji zahtevu, organ vlasti neće izdati posebno rešenje, nego će o tome sačiniti službenu belešku.

Ako organ vlasti odbije da u celini ili delimično obavesti tražioca o posedovanju informacije, da mu stavi na uvid dokument koji sadrži traženu informaciju, da mu izda, odnosno uputi kopiju tog dokumenta, dužan je da bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana od prijema zahteva, done-se rešenje o odbijanju zahteva i da to rešenje pismeno obrazloži, kao i da u rešenju uputi tražioca na pravna sredstva koja može izjaviti protiv takvog rešenja.

O ovom prekršaju je već bilo reči u prethodnom tekstu.

9) pristup informacijama uslovljava uplatom troškova u iznosu većem od propisanog (član 17);

Zakon i Uredba o visini naknade nužnih troškova za izdavanje kopije dokumenata na kojima se nalaze informacije od javnog značaja („Službeni glasnik RS“, broj 8/06) ostavljaju mogućnost organu vlasti da naplati troškove kopiranja dokumenata, pogotovo kada je broj dokumenata čije se kopiranje traži veći. Međutim, organ vlasti je ograničen u pogledu naplaćivanja troškova time što mora da primeni Troškovnik koji je propisala Vlada Srbije. Prema tom troškovniku, kopiranje jedne stranice teksta standardnog A4 formata može se naplatiti 3 dinara. Takođe, troškovnikom su propisane i cene za dostavljanje informacija na kompakt-diskovima i drugim „nosačima informacija“ u smislu Zakona.

10) ne izda informaciju u traženom obliku a ima tehničkih mogućnosti za to (član 18. st. 2 i 3);

Ovaj prekršaj je u vezi sa novinom u Zakonu. I ranije su tražioci imali mogućnost da ukažu na to u kojem obliku žele da dobiju određenu informaci-

ju (npr. elektronski, u štampanom obliku itd.). Međutim, organ vlasti je bio slobodan da tom zahtevu udovolji na način koji sam odredi, to jest, nije bio vezan izraženom željom tražioca. Sada je situacija drugačija. Ukoliko organ vlasti poseduje informaciju u traženom obliku i ima tehničkih mogućnosti da dokument u tom obliku učini dostupnim tražiocu, moraće da postupi na taj način.

Da bi obaveza i prekršaj postojali, preduslov je da takav zahtev bude izričito formulisan. Izvesne dileme mogu da nastupe kada je reč o identičnosti dokumenta koji je sačinjen u dva oblika. Na primer, organ vlasti može posedovati dokument u elektronskoj verziji, a zatim ga odštampati i na njega dodati pečat i potpis, što svakako nije potrebno činiti kako bi se ispunile obaveze iz ovog zakona. Čini se da bi ispravno bilo da organ vlasti u odgovoru na ovaj zahtev dostavi elektronski dokument (ukoliko je takav tražen), ali i da ukaže da postoje razlike u odnosu na štampanu verziju i u čemu se one sastoje, ako ih ima. Takođe je očigledno da će postojati prekršaj ukoliko podnositelac zahteva izričito navede da je zainteresovan za elektronsku verziju čak i ako ona ne sadrži potpis i pečat. U ostalim slučajevima stvar zavisi od prakse sudova, a verovatno i od prakse Poverenika koji će po žalbama odlučivati i o slučajevima kada tražiocu nije dostavljen dokument na traženi način i u traženom obliku.

11) neosnovano odbije da izda kopiju dokumenta sa informacijom na jeziku na kojem je podnet zahtev (član 18. stav 4);

Kada je u nekoj sredini u službenoj upotrebi više jezika, tražioci mogu podnositi zahteve na bilo kojem od njih. Ukoliko traženi dokument postoji i na jeziku na kojem je zahtev upućen, onda tu verziju treba i da dobiju (osim kada su sami tražili nešto drugo). Ova odredba je prvenstveno vezana za upotrebu jezika nacionalnih manjina u pojedinim organima vlasti. Iako je pravo na pristup informacijama opšte, to ne znači da su organi vlasti u Republici Srbiji dužni da postupaju na osnovu zahteva koji su podneti na jezicima koji nisu u službenoj upotrebi. Stoga neće postojati prekršaj ukoliko organ vlasti primi zahtev za pristup informacijama na engleskom ili ruskom i ne postupi po njemu.

Prekršaj neće postojati ni kada organ vlasti primi zahtev na jednom jeziku i donese rešenje kojim se zahtev odbija na drugom. Predmet sankcionisanja je samo dostavljanje dokumenta na drugom jeziku od onog koji je tražen.

12) na bilo koji drugi način, suprotno odredbama ovog zakona, onemogućava ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja (član 22. stav 1. tačka 6);

Ovo je veoma neobična kaznena odredba po svojoj širini. Da pogledamo šta piše u navedenoj tački Zakona:

6) organ vlasti na bilo koji drugi način, otežava ili onemogućava tražiocu ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, suprotno odredbama ovog zakona.

Ne mogu se unapred predvideti svi oblici ometanja podnosilaca zahteva u ostvarivanju prava na pristup informacijama. Na primer, ovde bi mogao biti posredi slučaj kada organ vlasti zakaže vreme ostvarivanja uvida u dokument, a posle u to vreme ne pripremi dokumente u koje treba ostvariti uvid.

Postoje iz uporednopravne i domaće prakse i mnogi drugi primeri otežavanja ili onemogućavanja ostvarivanja prava na pristup informacijama. Na primer, jedan od mogućih slučajeva je situacija u kojoj organ vlasti namerno ne sačini dokument koji bi inače morao ili koji bi po prirodi stvari trebalo da sačini, kako ne bi došao u situaciju da ga po zahtevu dostavi kada bude tražen. Drugi mogući vid jeste davanje dokumenata na čuvanje drugom organu sa istim ciljem. Treći vid bi mogao da bude nevođenje precizne evidencije o tome koje sve informacije i dokumente organ vlasti poseduje usled čega ovlašćenim licima biva nemoguće da ispravno postupe po zahtevu.

13) ne omogući Povereniku uvid u nosač informacije (član 26. stav. 2);

Kako bi mogao da obavlja svoje dužnosti i da po žalbi podnosioca zahteva utvrdi da li bi trebalo omogućiti pristup informaciji ili ne, Poverenik mora da ima mogućnost da dođe do svih dokumenata u posedu organa vlasti, a pogotovo onih u odnosu na koje je tražen pristup.

Odredba o kojoj je ovde reč glasi:

Povereniku će, radi utvrđivanja činjeničnog stanja iz stava 1. ovog člana, biti omogućen uvid u svaki nosač informacije na koji se ovaj zakon primenjuje.

Da bi se njeno značenje bolje razumelo, potrebno je sagledati je u kontekstu odredaba koje joj prethode:

Član 24.

Poverenik donosi rešenje bez odlaganja, a najdocnije u roku od 30 dana od dana predaje žalbe, pošto omogući organu vlasti da se pismeno izjasni, a po potrebi i tražiocu.

Poverenik odbacuje žalbu koja je nedopuštena, neblagovremena i izjavljena od strane neovlašćenog lica.

Organ vlasti dokazuje da je postupao u skladu sa svojim obavezama predviđenim ovim zakonom.

Poverenik će rešenjem naložiti organu vlasti da tražiocu omogući slobodan pristup informacijama od javnog značaja, kada utvrdi da je žalba osnovana.

Ako organ vlasti, nakon izjavljene žalbe zbog nepostupanja po zahtevu, a pre donošenja odluke po žalbi, tražiocu omogući pristup informacijama ili po zahtevu odluči, Poverenik će doneti zaključak i obustaviti postupak po žalbi. Postupak po žalbi se obustavlja i kada tražilac odustane od žalbe.

Odlučivanje Poverenika u vezi sa merama za unapređenje javnosti rada

Član 25.

Poverenik može po prijavi ili po službenoj dužnosti da donese rešenje kojim utvrđuje da organ vlasti, osim organa iz člana 22. stav 2. ovog zakona, nije izvršio svoje obaveze predviđene ovim zakonom i da mu naloži mere za njihovo izvršenje, pošto prethodno omogući organu vlasti da se pismeno izjasni.

Prijava iz stava 1. ovog člana ne može se podneti u slučajevima kada je ovim zakonom predviđeno pravo na žalbu.

Utvrđivanje činjeničnog stanja od strane Poverenika

Član 26.

Poverenik preuzima radnje za utvrđivanje činjeničnog stanja koje su neophodne radi donošenja rešenja iz čl. 24. i 25. ovog zakona.

Ovlašćenje Poverenika je dvojako. S jedne strane, reč je o dokumentima koji se odnose na konkretan zahtev za pristup informacijama. S druge strane, Poverenik vodi računa i o primeni mera za jačanje javnosti rada. Radi vršenja tog posla, može biti potrebno obezbediti pristup bilo kojem dokumentu u posedu organa vlasti.

Prekršaj nastaje čim pristup bude eksplicitno uskraćen. Način izvršenja prekršaja može biti negativan odgovor na Poverenikov dopis u vezi sa uvidom ili faktičko onemogućavanje Poverenika lično ili nekog zaposlenog u službi Poverenika da ostvari uvid u momentu kada se pojavi sa takvom namerom u prostorijama organa vlasti.

Problem kod prekršajnog gonjenja može da predstavlja okolnost da nije određen rok za omogućavanje pristupa, tako da kod nekih vidova nepostupanja (npr. ignorisanja Poverenikovog zahteva u vezi sa uvidom) nije izvesno da li bi pokretanje zahteva bilo tretirano kao preuranjeno.

14) ne postupi po rešenju Poverenika (član 28. stav 1);

Rešenja koja Poverenik donosi po žalbi su obavezujuća, konačna i izvršna. Podnosilac može protiv njih da pokrene tužbom upravni spor, a organ vlasti ni to. Nakon nekoliko pokušaja organa vlasti da na ovaj način osporavaju Poverenikova rešenja, iskristalisala se sudska praksa prema kojoj su takve tužbe nedopuštene.

Kada Poverenik naloži svojim rešenjem organu vlasti da omogući pristup informacijama, onda je ovaj to dužan i da učini, i to u roku koji u svojem nalogu utvrdi Poverenik. Mada zakon kaže da će u slučaju potrebe Vlada obezbediti izvršenje Poverenikovih rešenja, do sada nije postojala praksa da Vlada to čini, pa će ova sankcija svakako delovati kao sredstvo koje će pomoći da manje rešenja ostane neizvršeno. Trenutno (maj 2010), u proceduri su predlozi za izmenu i dopunu Zakona, na osnovu kojih bi Povereniku bila data ovlašćenja u pogledu izvršenja rešenja.

U pogledu prekršajnog gonjenja ne bi trebalo da bude većih dilema – prekršaj nastaje ako u okviru roka organ vlasti nije postupio u skladu sa rešenjem Poverenika. Informacije o tome mogu se dobiti ponajpre od podnosioca zahteva, a od njih bi se moglo očekivati i da iniciraju ili neposredno pokrenu prekršajno gonjenje.

Osim toga, treba imati u vidu i nadležnosti upravne inspekcije Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu da, na osnovu nadzornih ovlašćenja nad primenom ovog zakona, i sama pokreće prekršajne postupke. Ukoliko je moguće, svakako bi iz razloga racionalnosti trebalo izbeći situacije da i Upravna inspekcija i Javno tužilaštvo vrše istovremeno radnje radi pokretanja postupka za isti prekršaj.

15) ne održava nosač informacije u skladu sa ovim zakonom (član 41);

Imajući u vidu da je za ostvarivanje prava na pristup informacijama važno ne samo da organi vlasti poštuju zakon u postupanju po zahtevima, već i da održavaju „nosače informacija“ tako da informacije budu dostupne kada ih neko zatraži, neki dokumenti se moraju čuvati i na osnovu drugih propisa, a njihovo uništenje može biti i krivično delo.

Način održavanja „nosača informacija“ uglavnom je određen drugim propisima, pre svega onim o kancelarijskom poslovanju. Pravne dileme mogu nastati kada je reč o dokumentima koji se čuvaju na „neklasičnim“ nosačima informacija, gde ne postoji uvek regulativa u pogledu čuvanja. U takvim slučajevima bi se u prekršajnom postupku morala verovatno dokazivati namera organa vlasti da nečuvanjem ili neodržavanjem nosača informacija onemogući pristup informacijama.

Inače, pojam „nosač informacija“ može se jasnije razumeti iz ove odredbe zakona:

Da bi se neka informacija smatrala informacijom od javnog značaja nije bitno da li je izvor informacije organ javne vlasti ili koje drugo lice, nije bitan nosač informacija (papir, traka, film, elektronski mediji i sl.) na kome se nalazi dokument koji sadrži informaciju, datum nastanka informacije, način saznavanja informacije, niti su bitna druga slična svojstva informacije.

16) ne sprovodi obuku zaposlenih i upoznavanje zaposlenih sa njihovim obavezama u vezi sa pravima utvrđenim ovim zakonom (član 42);

Dužnost je odgovornih lica u organima vlasti da upoznaju zaposlene sa obavezama koje postoje na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Ova dužnost podrazumeva i obuku zaposlenih. Međutim, valja primetiti da u članu 42. nisu na dovoljno precizan način određeni ni rokovi za održavanje obuke i upoznavanje zaposlenih, ni lica koja obavezno takvu obuku treba da pohađaju. Stoga bi, po logici stvari, za ovaj prekršaj, organ vlasti mogao da odgovara ukoliko nije obezbedio da lica koja neposredno u svom radu primenjuju Zakon o slobodnom pristupu informacijama ili lica koja dolaze u kontakt sa strankama zainteresovanim za podnošenje zahteva i ostvarivanje svojih prava iz Zakona na drugi način (na primer, da dobiju kopiju Informatora o radu), dobiju odgovarajuću obuku ili se upoznaju sa sadržajem relevantnih zakonskih odredaba. Valja takođe napomenuti da su organi vlasti obavezni da u godišnjem izveštaju za Poverenika navedu da li su sproveli obuke i da daju dodatne podatke o tim obukama, tako da ovi izveštaji mogu da posluže kao koristan izvor informacija o tome da li je prekršaj učinjen.

17) spreči upravnog inspektora u vršenju inspeksijskog nadzora i ne izvrši rešenje upravnog inspektora (član 45. stav 2).

Ovo je takođe novi prekršaj. Do sada poštovanje odredaba ovog zakona nije bilo podvrgnuto inspeksijskom nadzoru u punom smislu. Međutim, budući da je od juna 2010. godine Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu preuzelo nadzor nad primenom Zakona, i da to ministarstvo ima u svom okviru upravnu inspekciju, došlo je do učestalijih provera i pokretanja brojnih prekršajnih postupaka. Zato je i potrebno obezbediti da se svako ometanje ove inspekcije kazni, kako bi ona mogla da svoj posao neometano obavi.

Izvor saznanja o tome da je ovaj prekršaj učinjen jesu izveštaji koje inspektori sačinjavaju o sprovedenom nadzoru. S obzirom na ovlašćenja koja imaju, bilo bi logično da inspektori pokreću i prekršajne postupke u pogledu ovog prekršaja. Međutim, ukoliko oni to iz nekog razloga ne učine, i javni tužilac je ovlašćen da postupi.

4.3. Prekršaj u vezi sa izradom Informatora o radu

U članu 47. propisano je da će se novčanom kaznom od 5.000 do 50.000 dinara kazniti za prekršaj odgovorno lice u državnom organu ako državni organ propusti da izradi informator sa propisanim podacima o svom radu (član 39). Bliži sadržaj informatora propisan je podzakonskim aktom Poverenika (Uputstvo za objavljivanje informatora o radu državnog organa – „Službeni glasnik RS“, broj 57/05).

Informator bi trebalo da se ažurira na mesečnom nivou, da bude dostupan na internet stranici i u prostorijama organa vlasti, da sadrži sledeće podatke:

- 1) opis ovlašćenja, obaveza i organizacione strukture;
- 2) podatke o budžetu i sredstvima rada;
- 3) podatke u pogledu vrsta usluga koje neposredno pruža zainteresovanim licima;
- 4) postupak podnošenja zahteva državnom organu, odnosno ulaganja žalbi protiv njegovih odluka, radnji ili propusta;
- 5) pregled zahteva, žalbi i drugih neposrednih mera preduzetih od strane zainteresovanih lica, kao i odluka državnog organa povodom podnetih zahteva i uloženi žalbi, odnosno odgovora na druge neposredne mere preduzete od strane zainteresovanih lica;
- 6) podatke o načinu i mestu čuvanja nosača informacija, vrsti informacija koje poseduje, vrsti informacija koje stavlja na uvid, kao i opis postupka podnošenja zahteva;
- 7) imena starešina državnog organa i opis njihovih ovlašćenja i dužnosti, kao i postupaka po kojima oni donose odluke;
- 8) pravila i odluke državnog organa koji se tiču javnosti rada tog organa (radno vreme, adresa, kontakt telefoni, identifikaciona obeležja, pristupačnost licima sa posebnim potrebama, pristup sednicama, dopuštenost audio i video snimanja i sl.), kao i svako autentično tumačenje tih odluka;
- 9) pravila i odluke o isključenju i ograničenju javnosti rada državnog organa, kao i njihovo obrazloženje.

4.4. Prekršaj u vezi sa nedostavljanjem izveštaja Povereniku

Novčanom kaznom od 5.000 do 50.000 dinara kazniće se za prekršaj i odgovorno lice u državnom organu ako propusti da podnese godišnji izveštaj

Povereniku o radnjama tog organa, preduzetim u cilju primene ovog zakona, sa propisanim podacima (član 43).

U pitanju je izveštaj koji sadrži osnovne podatke, kao što su broj primljenih zahteva za pristup informacijama, koliko zahteva je uvaženo, koji su osnovni odbijanja zahteva, kada je objavljen informator o radu, kako se održavaju nosači informacija, kako se obučavaju zaposleni itd. Ovi izveštaji organa vlasti važni su za sačinjavanje godišnjeg izveštaja Poverenika o primeni Zakona, koji se podnosi Narodnoj skupštini.

4.5. Ko odgovara za prekršaj osim organa vlasti?

Valja takođe primetiti da je nakon izmena Zakona precizirano da će odgovornost za počinjene prekršaje odgovarati „odgovorno lice“, to jest rukovodilac organa, a ne, kao što je bilo do sada, službenik koji je zadužen za postupanje po zahtevima („ovlašćeno lice“).

Inače, članom 38. Zakona određene su obaveze organa vlasti u vezi sa određivanjem ovlašćenog lica za postupanje po zahtevima i vršenje drugih poslova na osnovu ovog zakona. Te odredbe glase:

Odgovorno lice u organu vlasti odrediće jedno ili više službenih lica (u daljem tekstu: ovlašćeno lice) za postupanje po zahtevu za slobodan pristup informacijama od javnog značaja.

Ovlašćeno lice:

1) prima zahteve, obaveštava tražioca o posedovanju informacija i obezbeđuje uvid u dokument koji sadrži traženu informaciju, odnosno dostavlja informaciju na odgovarajući način, odbija zahtev rešenjem, pruža tražiocima neophodnu pomoć za ostvarivanje njihovih prava utvrđenih ovim zakonom;

2) preduzima mere za unapređenje prakse postupanja sa nosačima informacija, prakse održavanja nosača informacija, kao i prakse njihovog čuvanja i obezbeđenja.

Ako ovlašćeno lice iz stava 1. ovog člana nije određeno, za postupanje po zahtevu nadležno je odgovorno lice u organu vlasti.

Izmenama Zakona iz 2009. godine promenjena je dotadašnja odredba i umesto dotadašnje eksplicitne odgovornosti ovlašćenog lica za postupanje po zahtevima uveden je pojam „odgovornog lica“, koji je uobičajen kod prekršajnih normi, bez određivanja unapred ko je to lice. Ta promena je tumačena u javnosti najčešće tako što će umesto službenika prekršajnu odgovornost poneti rukovodilac javne institucije. Međutim, to ne mora biti uvek tako, u najmanju ruku odgovornost može biti podeljena.

Pri tome treba imati u vidu da je članom 26. Zakona o prekršajima propisano da se „odgovornim licem, u smislu ovog zakona, smatra lice kome su u pravnom licu povereni određeni poslovi koji se odnose na upravljanje, poslovanje ili proces rada, kao i lice koje u državnom organu, organu teritorijalne autonomije i jedinice lokalne samouprave vrši određene dužnosti“.

Takođe, kaže se da „nije odgovorno za prekršaj odgovorno lice koje je postupalo na osnovu naređenja drugog odgovornog lica ili organa upravljanja i ako je preduzelo sve radnje koje je na osnovu zakona, drugog propisa ili akta bilo dužno da preduzme da bi sprečilo izvršenje prekršaja“.

Drugim rečima, ukoliko je nekom od službenika unutar organa vlasti nedvosmisleno povereno obavljanje pojedinih poslova koji se tiču primene Zakona o slobodnom pristupu informacijama, pa službenik te poslove ne izvrši kako je Zakonom propisano i takav službenik bi mogao da bude prekršajno odgovoran. Tek ako nije jasno ko je unutar organa vlasti bio odgovoran za obavljanje neke radnje, logično je da prekršaj bude poveden protiv rukovodioca.

Prilikom pokretanja prekršajne odgovornosti valja imati na umu još jedan činilac – da li je službenik na osnovu ovlašćenja koja su mu data mogao uopšte da izvrši zadatak? Na primer, može se desiti da službenik koji je dužan da postupa po zahtevima nema pristup svim podacima unutar organa vlasti ili ni sam ne može da dođe u kratkom roku do dokumenata koji su predmet zahteva i da usled toga da netačnu informaciju ili ne postupi u zakonskom roku. U takvim slučajevima bi takođe bilo ispravno prekršajnu odgovornost usmeriti u potpunosti na rukovodioca organa vlasti.

5. PREDLOZI ZA IZMENU PROPISA

O normativnim antikorupcijskim reformama

Od 2001 do danas jedna od najvidljivijih aktivnosti u borbi protiv korupcije koje su sprovodile vlasti u Republici Srbiji bilo je upravo donošenje anti-korupcijskih propisa ili izmena drugih propisa tako da bolje odgovore potrebi efikasnije borbe protiv korupcije. Zbog toga se sa pravom može reći da je na normativnom nivou urađeno više nego u drugim važnim segmentima te borbe, kao što su, na primer, dosledno sprovođenje usvojenih zakonskih normi ili podrška nezavisnim institucijama koje su formirane upravo radi primene antikorupcijskih propisa. Međutim, to što je u Srbiji doneto ili izmenjeno dosta zakona nikako ne znači da je urađeno sve što je trebalo i na tom polju. Naprotiv, reforma propisa ne može ni biti dovršena, zato što će uvek biti novih izazova na koje postojeće norme nemaju dobar odgovor i zato što će uvek biti situacija u kojima će stvarnost pokazati da neka norma ne postiže cilj zbog kojeg je doneta.

Možemo se nadati da će se stvari na ovom polju brže pokrenuti na bolje sa početkom rada Agencije za borbu protiv korupcije u punom obimu. Naime, jedan od zadataka Agencije je da vodi računa o normativnoj sferi borbe protiv korupcije u zemlji i da inicira donošenje ili izmenu propisa kada je to potrebno. Za očekivati je da će ovakav pristup povećati šanse da se normativne reforme sprovode doslednije nego što je to činjeno do sada.

Pregled koji sledi ni na koji način ne pretenduje da pruži celovitu sliku propisa koje bi trebalo doneti ili izmeniti. Polazište za ovaj pregled su Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije, usvojena 2005, odredbe međunarodnih konvencija koje je Srbija ratifikovala, pojedina dobra iskustva iz drugih zemalja, kao i iskustva autora u praćenju primene antikorupcijskih propisa u poslednjih deset godina.

Ustav Republike Srbije

Način donošenja Ustava Republike Srbije koji je usvojen krajem 2006, nije, na žalost, bio pogodan da se u javnosti razmotri kakve će efekte doneti sa stanovišta borbe protiv korupcije. Takođe je očigledno da pri pisanju Ustava nije bila uzeta u obzir potreba da se obezbedi sprovođenje godinu dana ranije usvojenog strateškog antikorupcijskog akta. Neki od krupnijih nedostataka ustavnih rešenja su sledeći:

- nepostojanje opšteg okvira za osnivanje i rad nezavisnih državnih organa (mnogi od tih organa imaju značajnu ulogu u borbi protiv korupcije – neki se u Ustavu pominju, a drugi ne);
- zadržavanje širokog koncepta imuniteta narodnih poslanika i drugih nosilaca javnih funkcija;
- nedovoljno precizno tretiranje pitanja sukoba interesa;
- nepostojanje opšte odredbe o javnosti rada državnih organa;
- pogrešno smeštanje prava na pristup informacijama u okvir „prava na obaveštenost“;
- nepostojanje ustavne odredbe o načinu prikupljanja i trošenja javnih sredstava, što zakonodavcu daje mogućnost da dobre odredbe jednog zakona (npr. o javnim nabavkama) poništi kasnije donetim;
- otvaranje vrata stvaranju potpune zavisnosti narodnih poslanika od partija sa čijih lista su izabrani u Skupštinu;
- nedovoljni mehanizmi kroz koje bi građani vršili nadzor nad radom državnih organa;
- dvosmislene odredbe Ustavnog zakona u vezi sa reorganizacijom sudskog i tužilačkog sistema i izborom sudija i tužilaca.

Međunarodne konvencije

Srbija je ratifikovala sve najvažnije antikorupcijske konvencije. Najveći deo obaveza iz tih konvencija bio je ispunjen već u momentu kada smo im pristupili. Međutim, glavni problem je to što ne postoji ni sistemsko rešenje ni stalna praksa da se nakon ratifikacije sagleda šta je potrebno učiniti da bi se domaći normativni sistem prilagodio preuzetim obavezama. Usled toga, ne samo da naš sistem nismo u potpunosti usaglasili sa konvencijama, već nemamo ni pregled šta je to što nismo još učinili a trebalo bi.

Na ovom mestu ćemo pomenuti neke uočene nesaglasnosti između srpskog zakonodavstva ili prakse sa odredbama najvažnijih konvencija:

Krivičnopravna konvencija o korupciji Saveta Evrope koristi drugačije izraze od onih koji se koriste u Krivičnom Zakoniku Republike Srbije kada govori o primanju i davanju mita. Razlike nisu samo terminološke već mogu imati i praktičan značaj. Navešćemo kao primer to što se u našem zakonodavstvu radnja podmićivanja vezuje za službenu radnju koju službeno lice mora ili koju ne sme da izvrši. S druge strane, odredba Konvencije je, čini se, šira, jer se koristi sintagma „kako bi izvršilo ili se uzdržalo od vršenja svojih funkcija“. Naime u „vršenju svojih funkcija“ službeno lice nije uvek ni u potpunosti oivičeno normama. Pored radnji koje nesumnjivo mora da izvrši i onih

koje nesumnjivo ne sme da izvrši, postoji i čitav niz radnji koje službeno lice sme da izvrši ali ne mora, odnosno, kod kojih postupa sa izvesnim nivoom diskrecije. Takve radnje ili propusti se ne mogu podvesti pod krivična dela primanja i davanja mita. Međutim, suštinska neusklađenost Krivičnog zakona sa Konvencijom je u stvari mnogo manja nego što se na prvi pogled može činiti. Naime, pored krivičnih dela primanja i davanja mita, u domaćem pravu postoje i druga koja se odnose na slične situacije. Na primer, službeno lice može da odgovara za „zloupotrebu službenog položaja“ kada primi mito u vezi sa radnjom koju „sme, a ne mora“ da izvrši. Međutim, „davalac mita“ u ovakvim slučajevima odgovara samo kao podstrekač.

Građanskopravna konvencija o korupciji Saveta Evrope. Dok je u poslednjih nekoliko godina u više navrata menjano krivično zakonodavstvo radi usklađivanja sa Krivičnopravnom konvencijom SE, to se ne može reći za Građanskopravnu konvenciju, koju je Srbija takođe ratifikovala. Svakako bi bilo interesantno videti u kojoj meri Srbija ispunjava obavezu da „obezbedi u domaćem pravu odgovarajuće postupke, kako bi se licima koja su pretrpela štetu kao posledicu koruptivne radnje, izvršenu od strane njenih službenih lica u vršenju njihovih dužnosti, omogućilo da potražuju naknadu od države“.

Druga odredba koja izaziva naročitu pažnju u ovoj konvenciji je obaveza da se se „u domaćem pravu obezbedi odgovarajuća zaštita od bilo koje neopravdane sankcije protiv zaposlenih, koji imaju osnovanog razloga da sumnjaju u korupciju i koji, u dobroj veri, svoju sumnju prijave odgovornim licima ili organima“. U zavisnosti od toga na koji način se ova odredba Konvencije tumači, moglo bi se tvrditi da je Srbija u potpunosti ispunila obaveze, zato što kod nas postoji odavno obaveza prijavljivanja krivičnih dela korupcije i zato što činjenica da je neki zaposleni prijavio krivično delo ne može da posluži kao osnov za otkaz. Takođe, zaštita se načelno garantuje, pre svega državnim službenicima koji prijave korupciju i na osnovu drugih propisa – Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije (naročito nakon izmena iz jula 2010), Zakona o državnim službenicima i Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (u oba izmenama iz 2009). Međutim, pre bi moglo tvrditi da na ispunjenju ove obaveze treba još dosta uraditi, kako bi zaštita postala, kao što Konvencija traži, „odgovarajuća“.

Konvencija UN protiv korupcije. O usklađenosti sa najsveobuhvatnijom, Konvencijom UN protiv korupcije, bi se takođe moglo dosta reći i na različite načine tumačiti da li su standardi postavljeni u tom međunarodnom dokumentu postignuti. Međutim, na ovom mestu ćemo skrenuti pažnju samo na jednu, istina opcionu, odredbu Konvencije, koja izaziva veliku pažnju u mnogim zemljama. Reč je o članu 20, „nezakonito bogaćenje“, gde se kaže da će „u zavisnosti od svog ustava i osnovnih načela svog pravnog sistema, svaka država ugovornica

razmotriti mogućnost usvajanja zakonskih i drugih mera koje mogu biti potrebne kako bi se utvrdila kao krivično delo, kada se počini namerno, nezakonito bogaćenje, odnosno znatno uvećanje imovine javnog funkcionera koje on ne može razumno objasniti s obzirom na njegova zakonita primanja“.

Uvođenje ovakve odredbe u krivično zakonodavstvo Srbije bi moglo da stvori znatno povoljniji ambijent za gonjenje pojedinih oblika korupcije. Više ne bi bilo potrebno dokazivati konkretnu radnju zloupotrebe službenog položaja ili primanja mita, što nikada nije lako. Bilo bi dovoljno imati osnovanu sumnju da javni funkcioner nije mogao uvećati svoju imovinu na legalan način onoliko koliko to uvećanje iznosi. Sa takvom krivičnopравnom normom i praćenje imovnog stanja funkcionera koje, na osnovu svojih ovlašćenja vrši Agencija za borbu protiv korupcije dobilo bi na značaju, a verovatno bi dobilo i novi smisao.

Antikorupcijska strategija

Nacionalnom strategijom za borbu protiv korupcije je predviđeno, između ostalog, donošenje ili izmena mnogih propisa. Među njima su i sledeći:

- izmene propisa radi ispunjavanja obaveza iz ratifikovanih međunarodnih konvencija;
- Zakon o izboru narodnih poslanika – unošenje elemenata personalizacije u izborni sistem;
- propisi koji se odnose na zarade i utvrđivanje odgovornosti funkcionera za pravilno obavljanje funkcije;
- odredbe kojima se uređuje sukob interesa (osim Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije);
- promene Zakona o finansiranju političkih stranaka;
- donošenje Zakona o lobiranju;
- propis ili izmene propisa koje bi omogućile periodične analize rada organa otkrivanja, gonjenja i suđenja;
- eventualne izmene Zakonika o krivičnom postupku, ako je to potrebno radi efikasnijeg otkrivanja i procesuiranja korupcionaških krivičnih dela;
- donošenje propisa radi zaštite osoba koje prijavljuju korupciju i svedoka (trenutno delimično uređeno ali nedovoljno ili na neodgovarajući način kroz pojedine odredbe Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, Zakona o državnim službenicima i Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, kad je reč o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju);
- izmena propisa koji se tiču primene specijalnih istražnih mera za krivična dela korupcije (delimični ispunjeno);

- izmena propisa koji uređuju izbor, postavljenje i imenovanje na javnu funkciju ili Krivičnog zakonika, u vezi sa ograničenjima za izbor, imenovanje ili postavljenje na javnu funkciju zbog ranije osude za korupcionaška krivična dela;
- izmene propisa o javnom pravobranilaštvu;
- izmena ili donošenje propisa u vezi sa formiranjem nezavisnih i specijalizovanih institucija za veštačenje u krivičnom postupku;
- eventualne izmene propisa radi unapređenje unutrašnje i spoljne kontrole rada policije;
- izmene propisa o radu državne uprave radi ostvarivanja depolitizacije, profesionalizacije, racionalizacije, modernizacije i principa otvorene Vlade, kao i revizije sistematizacija radnih mesta u svim organima državne uprave u skladu sa tim principima;
- izmene propisa o državnoj upravi i javnim službama u vezi sa sprečavanjem sukoba interesa i prelaska iz javnog u privatni sektor;
- izmene Zakona o budžetskom sistemu i podzakonskih akata u cilju kontrole celishodnosti izraženih potreba budžetskih korisnika pri planiranju budžeta;
- izmene poreskih propisa;
- uvođenje nezavisnog tela za kontrolu procesa privatizacije, eventualnom izmenom propisa iz oblasti privatizacije;
- donošenje zakona o transparentnosti medijskog vlasništva;
- eventualne dopune Krivičnog zakonika ili medijskog zakonodavstva radi sankcionisanja trgovine medijskim uticajem;
- izmena ili donošenje propisa radi uvođenja pouzdanih mehanizama za dostavljanje pritužbi građana i obaveze državnih organa da na njih odgovore u zakonskom roku;
- donošenje propisa o privatizaciji sportskih društava.

Kao što se može videti, postoji dosta propisa koje bi trebalo izmeniti, dopuniti ili doneti kako bi se realizovala Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije. Na ovom mestu ćemo skrenuti pažnju na neke od njih.

Lobiranje. Veoma bitna preporuka o regulisanju lobiranja bi mogla da se ispuni tako što bi propis pripremila Agencija za borbu protiv korupcije ili neki drugi organ, a Narodna skupština ga usvojila (u Akcionom planu je bilo predviđeno da ovaj posao obavi Republički sekretarijat za zakonodavstvo, a da zakon bude usvojen još 2008 godine). Takođe, postoji i radna verzija Zakona o lobiranju koju je sačinila jedna nevladina organizacija (Društvo lobista Srbije).

Uređivanje lobiranja podrazumeva nekoliko osnovnih stvari, koje bi morale da se nađu u zakonu:

- da bude zabranjeno da se lobiranje vrši uz obećanje poklona ili drugih koristi za „lobiranog“ ili njemu blisko lice (član porodice, politička stranka itd.);
- da se uspostavi obaveza „lobiranog“ da u kratkom roku učini javnim podatak o tome ko mu se obraćao i sa kakvim predlozima;
- da se reguliše obaveza državnih organa koji primaju inicijative u vezi sa svojim odlukama da na njih u kratkom roku argumentovano odgovore, bez obzira da li ih prihvataju ili ne;
- da se uredi rad profesionalnih lobista, to jest lica ili firmi koji ne zastupaju sopstvene interese pred državnim organima, već interese svojih klijenata, uključujući i obavezu obznanjivanja podataka o sredstvima utrošenim na lobiranje i ciljeve lobiranja;
- da se ograniči mogućnost lobiranja bivšim javnim funkcionerima, službenicima i savetnicima, naročito u odnosu na institucije u kojima su prethodno radili;
- da se zabrani neposredno ili posredno korišćenje budžetskih i drugih javnih sredstava za lobiranje.

Transparentnost medijskog vlasništva je samo delimično uređena postojećim propisima. Ministarstvo kulture je pre nekoliko godina izradilo i promovisalo nacrt zakona koji bi uređivao ovu materiju (uz uređivanje koncentracije vlasništva). Međutim, od nacrta se, po svoj prilici, odustalo. Donošenje ovog zakona ima smisla jedino ako se obezbedi veća javnost vlasništva nad pravnim licima koja osnivaju javna glasila, nego što je javnost vlasništva drugih privrednih subjekata. To se može postići tako što bi se u slučaju da jedno preduzeće osniva drugo, zatražilo da u registar budu upisani podaci o vlasništvu nad firmama koji idu do kraja vlasničkog niza (to jest do fizičkih lica). U nekim situacijama bi u registru trebalo zabeležiti i podatke o licima koja upravljaju pojedinim privrednim subjektima koji učestvuju u vlasništvu nad medijima (npr. investicioni fondovi). Osim toga, zakon bi trebalo da obezbedi da i drugi bitni podaci o finansijskom poslovanju medija, koji mogu biti značajni za sticanje utiska o izloženosti uređivačke politike spoljnim uticajima, budu dostupni. Na primer, to bi mogli biti podaci o finansiranju medija od strane državnih organa (na komercijalnoj osnovi ili kao pomoć), podaci o strukturi finansiranja na komercijalnoj osnovi (npr. od prodaje oglasnog prostora), ukoliko u tom finansiranju neka firma ili pojedinac učestvuje u pretežnom obimu, podaci o prihodima od oglasa u vezi sa predizbornom kampanjom itd.

Zaštita „uzbunjivača“ (koriste se takođe i termini „duvač u pištaljku“, „zviždač“, „insajder“, „izvor informacije“) jeste jedna od najvažnijih stvari,

ne samo u vezi sa borbom protiv korupcije, već i na drugim poljima. U Srbiji ne postoji poseban zakon koji se tom materijom bavi, već nekoliko propisa koji je uređuju parcijalno. Među njima su Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije i Zakon o državnim službenicima. U svim ovim propisima se određeni nivo zaštite („ne sme trpeti štetne posledice“) odnosi uglavnom ili isključivo na državne službenike i zaposlene u javnom sektoru. Ukratko ćemo prikazati manjkavosti pojedinih rešenja iz pomenutih zakona:

U Zakonu o državnim službenicima (član 23a) propisuje se dužnost državnih službenika i nameštenika da pismeno obaveste neposredno pretpostavljenog ili rukovodioca, ako, u vezi sa obavljanjem poslova radnog mesta, dođu do saznanja da je izvršena radnja korupcije od strane funkcionera, državnog službenika ili nameštenika u državnom organu u kojem rade. Državni službenici i nameštenici koji ovako postupе „od dana podnošenja pismenog obaveštenja uživaju zaštitu u skladu sa zakonom.“ Ova odredba je u nekim delovima nejasna. Na primer, za početak nije jasno šta znači sintagma „u vezi sa obavljanjem poslova radnog mesta“, mada se može pomisliti da je reč o opažanjima koja se odnose na korupciju, neposredno povezanu samo sa poslovima koje taj službenik ili nameštenik na svom radnom mestu obavlja. Ukoliko je tako, onda je obaveza a i zaštita sa njom povezana, preterano uska, jer ne obavezuje niti štiti službenika koji opazi korupciju u nekom drugom sektoru istog državnog organa. Odredba je preterano uska i na drugi način – na primer, službenik koji opazi da je neko pokušao da podmiti njegovog kolegu, ne bi bio obavezan, na osnovu ove odredbe, da slučaj prijavi (jer službenik nije učestvovao u korupciji). Nejasno je takođe na koji se zakon ili zakone misli kada se kaže da u skladu sa njim(a) „službenici uživaju zaštitu“. Napominjemo da je istim zakonom predviđeno, kao teža povreda radne obaveze situacija u kojoj državni službenik „zloupotrebi obaveštavanje o sumnji u postojanje korupcije“.

Ni odredba o zaštiti izvora informacije u Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja ne garantuje odgovarajuću zaštitu. Glavni problem je to što se zaštita za one koji su obelodanili informacije koji ukazuju na korupciju, drugu nezakonitost ili njihovo prikrivanje ne pruža ni u kojem slučaju ako su podaci sadržani u dokumentu koji je označen kao poverljiv ili koji sadrži neke lične podatke. Uslovi za pružanje zaštite, propisani odredbom člana 38, koje nije lako ispuniti, odnose se zapravo samo na situacije kada nikakvih štetnih posledica zbog obelodanjivanja informacija ne bi ni inače smelo da bude, jer se radi o dokumentima, koji bi se morali dati na zahtev svakom zainteresovanom licu. Uslovi su inače definisani na sledeći način: „pravo na zaštitu iz st. 4 ovog člana ima zaposleni pod uslovom da je

imao razloga da veruje u tačnost informacije, da nije tražio niti primio neku korist u vezi sa omogućavanjem pristupa informaciji, kao i da je pre nego što je omogućio pristup informaciji, obavestio o nepravilnostima nadležno lice u organu vlasti, koje nije preduzelo mere za rešavanje nepravilnosti.“

I odredba o zaštiti službenika koji prijavljuju korupciju Agenciji za borbu protiv korupcije bi mogla biti bolja na više načina. U članu 56 Zakona o Agenciji, prvo se garantuje zaštita svim licima na osnovu čije prijave je Agencija pokrenula postupak protiv nekog javnog funkcionera. Tu je loše što je zaštita vezana za pokretanje postupka, dakle, radnju Agencije na koju lice ne može da utiče. Istina, eventualne štetne posledice su bitno umanjene obavezom Agencije da štiti anonimnost podnosioca prijave. Zatim se posebnom odredbom garantuje zaštita službenika i zaposlenih u praktično svim organizacijama javnog sektora (uključujući i preduzeća u vlasništvu države), koji Agenciji „u dobroj nameri“ podnesu prijavu, „ako opravdano veruju da postoji korupcija u organu u kojem rade“. Ovoj se odredbi može prigovoriti neodređenost pojedinih pojmova, kao što su „prijavljivanje korupcije u dobroj nameri“ ili „opravdano verovanje u postojanje korupcije“. Nije, na primer, jasno zbog čega bi namera podnosioca prijave bila relevantna ako su podaci koje dostavlja o korupciji istiniti, niti da li je moguće da je službenik opravdano verovao u postojanje korupcije, ako se ispostavi da za nju ne postoje dokazi. Takođe je teško razumeti razloge zbog kojih se zaštita pruža samo ako je prijavljena korupcija unutar institucije u kojoj službenik radi, a ne i u nekoj drugoj o čemu službenik takođe ima saznanja. Najzad, može se otvoriti pitanje usaglašenosti pravnog sistema u situaciji kada se zaštita garantuje samo službenicima koji korupciju prijave Agenciji, a ne i onima koji prijavu podnesu policiji ili tužilaštvu (što iziskuje promenu drugih propisa). Međutim, valja napomenuti i veliku prednost ove odredbe u odnosu na slične iz drugih zakona. Naime, ovde se predviđa da Agencija „pruža neophodnu pomoć“ licima koja joj prijavljuju kršenje zakona, „u skladu sa zakonom“ i da direktor Agencije donosi akt koji uređuje način pružanja te zaštite, mada tek treba videti na kakvu se vrstu zaštite ovde mislilo.

Krivični zakonik

Pored ideja za dopunu Krivičnog zakonika koje su iznete u okviru prethodnog poglavlja, moglo bi se navesti još nekoliko pitanja o kojima bi trebalo razmisliti:

1. *Krivično delo „davanje i primanje mita u vezi sa glasanjem“* propisano je članom 156 KZ. Ovo krivično delo se razlikuje od „običnog“ primanja i davanja mita po nekoliko stvari. Prvo, onaj koji mito prima, nema svojstvo

„službenog lica“, već to može biti bilo koji građanin sa biračkim pravom. Druga razlika dolazi otud što je podmićivanje kod ovog krivičnog dela usmereno na to da lice učini ili ne učini radnju kod koje ne postoji ni obaveza da se radnja izvrši ni zabrana da se to učini. Manjkavosti postojeće definicije su sledeće: 1) u prvom i drugom stavu se govori o podmićivanju u vezi sa glasanjem na izborima „za određeno lice“. Budući da je izborni sistem u Srbiji uglavnom proporcionalni, birači i ne glasaju za određeno lice, već za izbornu listu, tako da bi trebalo, preciznosti radi dopuniti ove stavove rečju „izborne liste“; 2) ovim članom je sankcionisan sam čin podmićivanja, međutim, sa činom podmićivanja neodvojivo je povezana i provera da li je birač učinio ono što je od njega traženo. Zbog toga bi kao poseban oblik izvršenja trebalo da bude propisano i ovo proveravanje, na primer, unošenjem sledeće odredbe: „Kaznom iz stava 1 ovog člana kazniće se i lice koje proverava da li je lice kojem je ponuđen, dat ili obećan poklon ili kakva druga korist u vezi sa glasanjem na izborima ili referendumu glasalo ili glasalo na određeni način.“; 3) imajući u vidu da je i pored mnogobrojnih javno izrečenih sumnji da se ovo krivično delo vrši, broj ispitanih slučajeva zanemarljiv, trebalo bi razmisliti o tome da se samim odredbama Krivičnog zakona učini nešto da bi broj prijavljenih slučajeva bio veći, npr: „Lice koje prijavi krivično delo iz stava 1. i 2. ovog člana pre nego što se za njega saznalo, zadržava dobijeni poklon ili korist, ukoliko se time ne krše drugi propisi.“

2. *Neprijavljivanje kažnjivih dela.* U vezi sa odgovornošću službenih lica za neprijavljivanje kažnjivih dela javljaju se razni problemi i pitanja. 1) Odnos između krivičnog dela neprijavljivanja krivičnog dela i učinioca i zloupotrebe službenog položaja: članom 332, st. 2 Krivičnog zakonika je propisano da će se kazniti službeno ili odgovorno lice koje svesno propusti da prijavi krivično delo za koje je saznalo u vršenju svoje dužnosti, ako se za to delo po zakonu može izreći pet godina zatvora ili teža kazna.“ Za ovo krivično delo je propisana kazna od 6 meseci do 2 godine zatvora. S druge strane, jedan od mogućih oblika izvršenja krivičnog dela zloupotreba službenog položaja jeste onaj kada službeno lice umišljajno ne vrši svoju službenu dužnost, pa propusti da prijavi počinioca krivičnog dela za koje je zaprećena manja kazna, počinioca privrednog prestupa ili prekršaja, pa na taj način ovom licu pribavi korist (u vidu neplaćene kazne ili neodlaska u zatvor). Paradoksalno je što u takvom slučaju službeno lice može biti kažnjeno većom kaznom nego kada ne prijavi izvršenje težeg krivičnog dela (od šest meseci do pet godina zatvora). 2) Na osnovu prethodno iznetog, moglo bi se zaključiti da nije problem u krivičnom delu zloupotrebe službenog položaja, već u tome što je zakonodavac stao „na pola puta“ i nije propisao posebne kazne za službena lica koja svesno propuste da prijave krivično delo za koje je zaprećena manja kazna zatvo-

ra i za službena lica koja svesno propuste da prijave druga kažnjiva dela – privredne presteupe i prekršaje. 3) Krivično delo iz člana 332 odnosi se samo na situacije kada je službeno lice saznalo za krivično delo, pa je svesno propustilo da prijavi takvo krivično delo i počinioca. Međutim, u nekim situacijama će problem biti u tome što službeno lice ne učini šta je potrebno da bi saznalo za krivično delo, odnosno kad se službeno lice ponaša namerno tako da ne sazna da je počinjeno krivično delo ili da ne sazna ko je to krivično delo počinio. Primer bi mogla biti situacija u kojoj službeno lice dobije krivičnu prijavu ili dokumentaciju koja pokazuje da je krivično delo ili neka druga kažnjiva radnja izvršena, ali je ne pročita. I u ovom slučaju bi takvo službeno lice moglo da bude gonjeno zbog krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja, zato što će postojati bitni elementi – nevršenje službene dužnosti i korist koja je usled toga nastala za izvršioca krivičnog dela. 4) Mada se može reći da krivično delo zloupotrebe službenog položaja može da se primeni u većini situacija u kojima nema odgovornosti za neka druga korupcionaška krivična dela, to neće uvek biti slučaj. Kao poseban problem mogu se uočiti situacije kada informacije koje mogu da ukažu na neko kažnjivo delo dolaze do članova kolektivnih tela (npr. skupština, gradsko veće, izborna komisija, odbor, savet, vlada) ili do kolektivnog tela kao takvog i kada to kolektivno telo u okviru svojih ovlašćenja može, ali ne mora da preduzme neke dalje korake, koji će voditi utvrđivanju da je zakon povređen, podnošenju krivične prijave ili pokretanju prekršajnog postupka po pravu nadzora ili preduzimanju nekih drugih mera prema onima koji su prekršili zakon (npr. razrešenje) ali ih ne preduzme. U takvim situacijama je gonjenje za zloupotrebu službenog položaja diskutabilno, jer je njen bitan element „nevršenje službene dužnosti“, a dužnost da se postupi na određeni način ili ne postoji ili je vezana za postupanje tela kao takvog, a ne nekog njegovog člana, kao pojedinca.

3. *Odgovornost sudija i tužilaca – Krivični zakonik i Ustav.* U članu 360 Krivičnog zakonika propisana je odgovornost sudija, sudija porotnika, javnog tužioca i zamenika javnog tužioca „koji u sudskom postupku, u nameri da drugom pribavi kakvu korist ili da mu nanese kakvu štetu, donese nezakonit akt ili na drugi način prekrši zakon“. S ovim krivičnim delom je u vezi član 151 Ustava koji kaže da „sudija ne može biti pozvan na odgovornost za izraženo mišljenje ili glasanje prilikom donošenja sudske odluke, osim ako se radi o krivičnom delu kršenja zakona od strane sudije“. Iz ove dve odredbe proizlazi da sudija ne može biti odgovoran za izraženo mišljenje u presudi, ne samo zbog toga što se kasnije, na višoj sudskoj instanci, pokaže da je to mišljenje bilo pogrešno (što je logično, jer se na taj način štiti nezavisnost sudija u odlučivanju), već i u slučaju da sudija zna da je njegovo mišljenje pogrešno a ipak takvo mišljenje izrazi (npr. u presudi), samo ako takva njegova radnja

nije plod namere da drugom pribavi kakvu korist ili mu nanese štetu, već neke druge namere (npr. da se suđenje u tom predmetu brže završi).

4. *Krivično delo iz Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije.* Krivično delo „Neprijavlјivanje imovine ili davanje lažnih podataka o imovini“, koje je propisano članom 72 Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, predviđa odgovornost „funkcionera koji ne prijavi imovinu Agenciji ili daje lažne podatke o imovini, u nameri da prikrіje podatke o imovini.“ Pored toga što bi bilo bolje da se i ovo krivično delo, kao i druga nađe u Krivičnom zakoniku a ne u posebnom zakonu, postoje i snažni razlozi da se ovo krivično delo redefiniše. Prvi je taj što krivično delo podrazumeva ne samo postojanje umišljaja funkcionera, već i postojanje konkretne namere - da se prikrіju podaci o imovini, što može dovesti do teškoća pri dokazivanju da je ovo krivično delo počinjeno. Pored toga, u normi se ne pravi nikakva razlika u odnosu na to kakve je prirode lažni podatak (npr. da li je izostavljen podatak o nekoj imovini koju funkcioner poseduje, da li je pogrešno prikazana vrednost te imovine i slično). Nadalje, pošto je dokazivanje postojanja bića krivičnog dela vezano samo za nameru da se prikrіju podaci o imovini, u eventualnom krivičnom postupku bi mogli ostati nekažnjeni funkcioneri koji neistinito navedu druge podatke u svom imovinskom izveštaju, koji su sa stanovišta Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije jednako važni, npr. ime lica kome su dužni ili u odnosu na koga imaju potraživanja, podatak o korišćenju službenog stana, podaci o drugim delatnostima i funkcijama koje obavljaju itd. Pored toga, ovim krivičnim delom nisu obuhvaćeni bivši funkcioneri koji takođe na osnovu Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije imaju dužnost podnošenja izveštaja o imovini. Sledeći razlog za promenu je činjenica da je nepodnošenje izveštaja u roku već prekršajno sankcionisano odredbama Zakona o Agenciji, tako da bi trebalo jasno napraviti razliku prema tome u kojim situacijama se primenjuje prekršajna a u kojima krivična sankcija. Na kraju, postojećom krivičnopravnom normom možda ne bi bile obuhvaćene situacije u kojima funkcioner podnese izveštaj u kojem navede celokupnu imovinu koja se vodi „na njega“ ali izostavi podatke o imovini koju po nekom osnovu za njega drže povezana lica za vreme dok je on dužan da podnosi izveštaje o imovini. Ovi nedostaci bi se mogli otkloniti ukoliko bi postojeći član bio zamenjen sledećim:

„Funkcioner i bivši funkcioner koji ne podnese izveštaj o imovini u zakonskom roku, ili koji u izveštaju navede lažni podatak, kazniće se zatvorom do tri godine ili novčanom kaznom.

Kaznom iz stava 1 kazniće se funkcioner i bivši funkcioner koji omogućći povezanom licu da stekne ili drži za njega imovinu, u nameri da lažno prikaže vrednost svoje imovine.

Ako usled radnje iz stava 1 i 2 ovog člana u izveštaju ne bude prikazana imovina čija je vrednost veća od 1.500.000 dinara učinilac će se kazniti zatvorom od šest meseci do pet godina.

Funkcioner i bivši funkcioner koji podnese izveštaj nakon isteka zakonskog roka ili koji ispravi lažni podatak u izveštaju pre nego što krivično delo bude prijavljeno, pre nego što bude pokrenut postupak provere blagovremenosti, tačnosti i potpunosti izveštaja i pre nego što lažni podatak iz izveštaja bude objavljen, neće biti krivično odgovoran za delo iz st. 1 i 3. ovog člana.“

5. *Prijavljivanje krivičnih dela primanja i davanja mita.* Sudeći po relevantnim istraživanjima, sprovedenim u toku poslednjih desetak godina u Srbiji, u kojima građani govore o svojim neposrednim iskustvima sa korupcijom, moglo bi se zaključiti da je broj krivičnih dela davanja i primanja mita barem sto puta veći od broja krivičnih prijava podnetih zbog tih krivičnih dela. Naime, ni u jednom od istraživanja u kojima je postavljano pitanje „da li ste Vi ili neki član Vašeg domaćinstva u proteklih 12 meseci dali nešto kao mito“, broj ispitanika koji su odgovorili pozitivno nije padoo ispod 12%, a u nekim istraživanjima je bio i veći od 20%. Kada se uzme u obzir da su članovi nekih domaćinstava podmićivali i više puta u toku godine, te da jedan broj onih koji jesu podmićivali nije želeo to da kaže istraživačima (na šta ukazuje visoki procenat odgovora „ne znam“), broj slučajeva podmićivanja je verovatno i veći. S obzirom na to da u Srbiji ima oko 2,5 miliona domaćinstava, broj krivičnih dela davanja mita (i to tzv. „sitne korupcije“ o kojoj se može očekivati da ispitanici imaju najviše saznanja) je verovatno veći od 300.000, a možda i od čitavih pola miliona slučajeva na godišnjem nivou. S druge strane, statistika policije, tužilaštava i sudova govori o nekoliko stotina ili u najboljem slučaju, nekoliko hiljada procesuiranih koruptivnih krivičnih dela.

Imajući sve to u vidu, očigledno vredi razmišljati na koji bi se način mogao povećati broj koruptivnih krivičnih dela koji se prijavljuje nadležnim organima. Deo takvih razmišljanja može da se odnosi i na promene Krivičnog zakonika. Naime, sada se, od normi koje bi mogle da doprinesu većem broju prijavljenih slučajeva korupcije, može naći samo mogućnost da davalac mita, koji je prijavio ovo krivično delo pre nego što je saznao da je ono otkriveno, bude oslobođen kazne (ne i odgovornosti za krivično delo).

Budući da je jedan od verovatnih razloga malog procenta otkrivenih krivičnih dela korupcije zajednički interes davaoca i primaoca mita da delo ne bude otkriveno i da je spremnost za učešće u korupciji u neposrednoj vezi sa

verovatnoćom da će korupcija biti otkrivena, čini se da bi deo napora trebalo usmeriti upravo na to da se poverenje davaoca i primaoca mita naruši i rizik da će biti otkriveni poveća. Jedan od načina da se to učini moglo bi biti obećanje zakonodavca da će od kazne biti u svakom slučaju oslobođen ili da može biti oslobođen od krivične odgovornosti onaj učesnik u korupciji koji prvi prijavi krivično delo i počinioca, pre nego što se za delo saznalo. Naravno, moguće su razne druge varijante kod formulisanja zakonskog rešenja i njegovo stavljanje u kontekst ostalih mogućnosti koje pruža krivično i krivično procesno zakonodavstvo, ali to je posebna tema koja zaslužuje veći prostor i širu raspravu.

Prekršajno zakonodavstvo

Većina antikorupcijskih propisa (izuzetak je Zakon o budžetskom sistemu) se nalazi u „opštem“ režimu zastarevanja, to jest, Zakon o prekršajima ne predviđa mogućnost da se odredi duži rok zastarelosti od jedne godine. S obzirom na to da ove prekršaje ponekad nije lako otkriti u kratkom roku, nedostatak bi mogao da bude otklonjen tako što bi se Zakonom o prekršajima dala mogućnost da se pojedinim antikorupcijskim zakonima propiše duži rok zastarelosti (do pet godina).

Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije

Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije je relativno nov, i još uvek je rano uočiti koje njegove odredbe mogu da stvore probleme u primeni. Osim toga, Zakon je u julu 2010 i menjan, na osnovu potreba koje su za tim uočene od strane Agencije i Ministarstva pravde. Na žalost, u Narodnoj skupštini su usvojene i neke promene koje narušavaju koncepciju zakona (prelazne odredbe o funkcionerima koji su 1.1.2010 zatečeni na više javnih funkcija).

U pojedinim delovima ovog teksta već su komentarisane odredbe koje se odnose na krivično sankcionisanje i zaštitu uzbunjivača. Ovom prilikom skrenućemo pažnju na još neke odredbe koje bi u zakon mogle biti unete ili u zakonu promenjene:

- Zakonska definicija sukoba interesa se razlikuje od koncepcije „zabrane sukoba interesa“ u Ustavu. Ovde je reč o lošoj ustavnoj koncepciji, tako da to treba imati u vidu prilikom izmene najvišeg pravnog akta, a Zakon eventualno dopuniti definisanjem pojma „nespojivosti funkcija i poslova“.
- U Zakonu ne postoji definicija nekih pojmova koji se u njemu koriste ali trenutno nisu definisani ni drugim propisima – npr. „političke aktivnosti“, „funkcija koja zahteva rad sa punim radnim vremenom ili stalan rad“.

- U Zakonu se poklanja dužna pažnja pitanju sprovođenja Antikorupcijske strategije i akcionih planova za njeno sprovođenje. Predviđene su i mere u slučaju da neki organ ili organizacija ne dostavi podatke u vezi sa sprovođenjem tih akata. Međutim, čini se da bi bilo od koristi ukoliko bi takvim sankcijama bili izloženi i rukovodioci onih institucija koje ne ispune svoje obaveze iz strateškog akta (npr. ne pripreme neki predlog zakona).
- Razlika koja se u zakonu pravi između funkcionera koji su izabrani od strane građana i ostalih nije uvek opravdana i trebalo bi krug primene suziti (npr. nije primereno da se izuzetak iz člana 29 st. 5 bezrezervno odnosi na predsednika Republike, predsednika Narodne skupštine i predsednike drugih skupština i skupštinskih radnih tela).
- Trebalo bi značajno izmeniti odredbe o poklonima, tako da se uvede opšta obaveza prijavljivanja vrednijih poklona (bez obzira na procenu funkcionera da li je reč o poklonu u vezi sa vršenjem funkcije ili ne) a zatim urediti pitanje mogućnosti da funkcioner primljeni poklon zadrži.
- U vezi sa izveštajima o imovini trebalo bi predvideti obavezu prijavljivanja veće količine gotovog novca u vlasništvu funkcionera.
- U vezi sa objavljivanjem podataka iz imovinskih izveštaja, trebalo bi proširiti krug informacija koje su dostupne putem interneta, uzimajući u obzir iskustva zemalja koje duži niz godina imaju slične odredbe u svojim zakonima.
- Prelazne odredbe Zakona su generalno loše uređene, ali je, s obzirom na to da je zakon već počeo da se primenjuje, sada kasno da se na njima vrše značajnije izmene.

Finansiranje političkih stranaka

Ove preporuke odnose se na uočene nedostatke u Zakonu o finansiranju političkih stranaka iz 2003 godine. U momentu pisanja ovog teksta u toku je rad na Zakonu o finansiranju političkih aktivnosti, za koji se predviđa da bi u toku jeseni 2010 mogao da zameni postojeći Zakon o finansiranju političkih stranaka.

U vezi sa opštim delom zakona, potrebno je, između ostalog, urediti da će se određena pravila iz Zakona o finansiranju političkih stranaka (ZFPS) primenjivati i na finansiranje kampanja koje su srodne izbornim – kampanje u vezi sa referendumom, kampanje prilikom izbora članova saveta nacionalnih manjina i slično i propisati svrhu zakonskog regulisanja ove materije, što bi olakšalo eventualna kasnija tumačenja pojedinih odredaba, pri čemu bi trebalo naglasiti antikorupcijsku komponentu.

Promene koje su potrebne, kako u odnosu na finansiranje redovnog rada političkih stranaka, tako i finansiranja izbornih kampanja su, između ostalog sledeće:

- promena definicije sredstava iz javnih izvora tako da obuhvate pored novčanih i nematerijalna davanja (korišćenje prostorija, korišćenje termina na javnim medijima, besplatne usluge) i uređivanje dodele ovih sredstava svima pod jednakim uslovima;
- uspostavljanje mehanizma za zaštitu prava političkih stranaka i učesnika na izborima kojima budu uskraćena budžetska sredstva ili koja budu uskraćena za nematerijalna davanja iz javnih izvora na koja imaju pravo
- uspostavljanje kontrolnih mehanizama za priloge u vidu netržišnih popusta, besplatnih usluga i darova u naturi;
- trebalo bi uspostaviti pravila u vezi sa tim da li se prilog političkoj stranci ili izornoj kampanji može dati preko posrednika;
- trebalo bi precizirati odredbe o zabranjenim izvorima finansiranja kako bi se izbegle nedoumice koje se javljaju usled postojeće terminologije (da li pojam „materijalna i finansijska pomoć“ obuhvata i dvostrano teretne poslove), na način koji će obuhvatiti sve vidove neposrednog i posrednog finansiranja političkih stranaka i izbornih kampanja;
- trebalo bi urediti davanje namenskih priloga političkim strankama i za finansiranje izbornih kampanja i propisati način vođenja evidencije o tim prilozima, vršenje kontrole i sankcije u slučaju da sredstva budu nenamenski iskorišćena;
- trebalo bi propisati mehanizme za kontrolu i sankcije za svako korišćenje javnih sredstava za finansiranje političkih stranaka i izbornih kampanja koje nije u skladu sa odredbama ZFPS;
- trebalo bi definisati međusobne odnose Agencije i Državne revizorske institucije u kontroli finansiranja političkih stranaka i izbornih kampanja;
- trebalo bi propisati šta se smatra zloupotrebom javnih resursa za finansiranje političke stranke ili izborne kampanje od strane javnih funkcionera, javnih službenika i zaposlenih u javnim ustanovama, imajući u vidu i odredbe člana 29. Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, ali ne ograničavajući se na odredbe koje su tamo propisane.

U vezi sa finansiranjem redovnog rada političkih stranaka je potrebno:

- jasno odrediti šta se smatra redovnim radom političkih stranaka;
- odrediti obavezu da se određeni deo dobijenih sredstava iz javnih izvora koristi za rad poslanika i odbornika političke stranke u skupštinama;
- propisati da se sredstva iz budžeta svake teritorijalne jedinice koriste za finansiranje redovnog rada političke stranke u toj teritorijalnoj jedinici;

- jasno propisati da li se političke stranke smeju baviti privređivačkim delatnostima, biti vlasnici preduzeća i pružati usluge na tržištu;
- zakonski urediti pitanje zajmova i po efektu sličnih pravnih poslova (npr. lizing) koje političke stranke uzimaju, imajući u vidu specifičnosti koje proizlaze iz ZFPS (npr. kroz zabranu da se zajmom finansira izborna kampanja a da se zajam vraća iz prihoda koje stranka stiće za redovan rad);
- sva sredstva za finansiranje političkih stranaka iz javnih izvora deliti srazmerno broju poslanika ili odbornika koje imaju u skupštini;
- regulisati pravo na raspodelu sredstava iz javnih izvora tako da ga mogu koristiti i grupe građana, odnosno koalicije (ukoliko predstavljaju trajniji oblik organizovanja), odnosno supsidijarno direktno poslanici i odbornici koji su izabrani sa takvih lista za potrebe svog angažovanja u skupštini, uz obezbeđivanje odgovarajuće kontrole njihovog finansijskog poslovanja;
- propisati mehanizam kontrole izvršenja obaveze političkih stranaka da usklade svoje statute sa odredbama ZFPS, kao i sankcije u slučaju da to ne učine, ne učine na adekvatan način ili da u praksi ne primenjuju te odredbe Statuta;
- propisati obavezu da se prihodi koje politička stranka ostvari u gotovini uplaćuju u određenom roku na račun političke stranke i sankcije za kršenje te obaveze;
- propisati mogućnost da se dobrovoljno i besplatno angažovanje članova političke stranke u stranačkim aktivnostima izuzme od uračunavanja u priloge u smislu ZFPS, uz propisivanje obaveze da se ovakvo angažovanje evidentira i propisivanje delotvornih kontrolnih mehanizama i sankcija u slučaju da ovakav rad bude plaćen ili da ne bude evidentiran;
- postaviti na drugačiji način ograničenje maksimalnog iznosa priloga političkoj stranci, kako bi se obezbedilo da prilog jednog lica ne stvara preteranu zavisnost stranke od pojedinačnog donatora;
- urediti finansiranje od promotivnih aktivnosti tako da se precizira šta se pod tim pojmom podrazumeva i nedvosmisleno odrediti šta se smatra prihodom od takve aktivnosti;
- razmotriti potrebu za ograničavanjem po vrsti imovine koju političke stranke smeju da stiču, a u vezi sa eventualnim ograničavanjem obavljanja privređivačkih delatnosti;
- na nedvosmislen način odrediti da li političke stranke smeju da stiču imovinu u inostranstvu;
- odrediti na jasan način šta se smatra prihodom od imovine političke stranke, propisati obavezu posebnog evidentiranja prihoda od imovine

- političke stranke, podnošenja godišnjeg izveštaja o ovim prihodima. odgovarajućeg mehanizma kontrole takvog izveštaja i sankcija za kršenje Zakona;
- ograničiti ukupan obim sredstava koje politička stranka sme da prikupi u toku godine iz privatnih izvora u jednakom iznosu za sve registrovane političke stranke;
 - zakonski urediti vođenje kontrole od strane Agencije tako da se obezbedi pomoć drugih organa na tom poslu;
 - precizirati odredbe o knjigovodstvu, računovodstvu i reviziji političkih stranaka tako da budu obuhvaćene sve specifičnosti koje proizlaze iz ZFPS;
 - propisati rokove za podnošenje izveštaja i sankcije za nepoštovanje rokova, ili sačinjavanje neispravnih izveštaja, uključujući i mogućnost brisanja političke stranke iz registra za teže oblike kršenja ove obaveze;
 - propisati primerene mere za javnost izveštaja političkih stranaka (objavlivanje na internet prezentaciji Agencije i političke stranke);
 - postaviti zakonske osnove za obavljanje unutrašnje kontrole u političkim strankama i za omogućavanje pristupa informacijama članovima stranke, tako da ne budu ispod minimuma koji se obezbeđuje shodnom primenom odgovarajućih propisa za unutrašnju finansijsku kontrolu i pristup informacijama u posedu državnih organa.

U vezi sa odredbama koje uređuju samo finansiranje kampanja za izbore, potrebno je, između ostalog načiniti sledeće izmene:

- ustanoviti opštu zabranu finansiranja izbornih kampanja osim na način propisan ZFPS, bez obzira ko takvo finansiranje vrši, i propisati kontrolne mehanizme i delotvorne sankcije za takve aktivnosti;
- zakonski urediti vođenje kampanja koje su u vezi sa izborima a koje vode subjekti koji nemaju svojstvo podnosilaca izbornih lista i predlagača kandidata;
- zakonski urediti na konzistentan način oglašavanje van izborne kampanje (trenutno je zabranjeno oglašavanje u elektronskim medijima);
- zakonski nedvosmisleno odrediti u kojem se periodu smeju prikupljati i u kojem se periodu smeju utrošiti sredstva za finansiranje izborne kampanje;
- odrediti precizno da se svi troškovi izborne kampanje moraju platiti do okončanja izbora, a u slučaju da se izbori održavaju u više krugova, da se do dana glasanja u prvom izbornom krugu plate svi do tada nastali rashodi;
- propisati obavezu učesnika na izborima da prijave glavne aktivnosti koje su imali u toku izborne kampanje (npr. količinu i mesto reklama, za-

- kupljene termine, predizborne skupove i drugo), uz preciziranje koje vrste aktivnosti se moraju prijavljivati;
- precizno odrediti koje vrste troškova koje stranke imaju tokom izborne kampanje predstavljaju troškove kampanje a koje ne;
 - zakonski urediti mogućnost da se učesnici na izborima zadužuju za potrebe finansiranja kampanje ili da odlažu plaćanje nastalih obaveza, uz poštovanje rokova i ograničenja (npr. da svi troškovi budu izmireni do podnošenja izveštaja o finansiranju kampanje);
 - precizno odrediti koje se vrste izbora finansiraju iz kog budžeta (npr. republički izbori iz republičkog budžeta);
 - razmotriti uvođenje mogućnosti da se pri istovremenom održavanju izbora za različite organe vlasti ili za organe vlasti na više nivoa umesto ukupne sume predlagračima kandidata i podnosiocima lista isplaćuje samo deo iznosa koji bi se dobio zbrajanjem;
 - jasno razgraničiti troškove kampanje kada se održavaju istovremeni izbori (plaćanje sa posebnog računa, specifikacija na koju kampanju se odnosi primljeni prilog prilikom prijema tog priloga);
 - utvrditi minimalna sredstva za finansiranje iz javnih izvora na osnovu objektivnih kriterijuma kao osnovice za obračunavanje sredstava koja se dele svim učesnicima na izborima, kako taj iznos ne bi zavisio od broja učesnika na izborima;
 - uvesti obavezu da učesnici na izborima koji ne osvoje određeni broj glasova ili procenata glasova moraju da vrate sredstva koja su dobili iz budžeta;
 - razdvojiti zakonsko regulisanje načina raspodele budžetskih sredstava koja se dodeljuju uspešnim učesnicima na izborima, prema modelu po kojem se izbori održavaju (posebno regulisati sistem za raspodelu sredstava kod izbora koji se vrše po većinskom od onih koji se održavaju po proporcionalnom sistemu);
 - precizirati namenu sredstava koja se uspešnim učesnicima dodeljuju nakon izbora iz budžeta: povraćaj sredstava koja su prethodno prikupljena iz privatnih izvora i utrošena;
 - prvi deo sredstava za finansiranje učesnika na izborima dodeliti odmah po proglašenju izborne liste ili predloga kandidata;
 - vezati isplatu budžetskih sredstava koja se dodeljuju uspešnim učesnicima na izborima prethodno podnetim izveštajima o prikupljenim sredstvima i izveštaja o rashodima izborne kampanje;
 - usloviti stupanje uspešnih izbornih takmaca na funkciju podnošenjem odgovarajuće dokumentacije o finansiranju i propisati odgovarajuće sankcije u slučaju da se kontrolom utvrdi da finansiranje nije bilo u skladu sa propisima;

- razmotriti mogućnosti za davanje poreskih olakšica onima koji daju priloge političkim strankama i učesnicima na izborima, u skladu sa preporukama SE, kako bi se preventivno delovalo protiv izbegavanja da se takvi prihodi prijavljuju; Nedvosmisleno urediti poreski tretman priloga koje primaju stranke i učesnici u kampanji (razmotriti potpuno oslobođenje od poreza na poklon);
- sankcionisati one koji sprovode kampanju van određenog vremena i onih koji im to omogućue (npr. oglašivači);
- omogućiti licima koja učestvuju kao kandidati na izborima i članovima njihovih porodica da finansiraju tu kampanju u neograničenom iznosu uz delotvornu kontrolu izvora sredstava (dokaz o poreklu) i sankcije u slučaju zloupotrebe;
- utvrditi da se svi rashodi za finansiranje političke stranke ili izborne kampanje moraju plaćati neposredno, a ne preko posrednika;
- na nedvosmislen način odrediti ukupne dozvoljene rashode izborne kampanje i uskladiti sankciju za kršenje tog pravila sa Zakonom o prekršajima;
- razmotriti ograničenje rashoda po pojedinim vrstama troškova (npr. oglašavanje na TV stanicama) u cilju smanjivanja potrebe učesnika na izborima za sredstvima (uz posledično smanjivanje obima finansiranja iz budžeta i obima dozvoljenog finansiranja iz privatnih izvora);
- zakonski regulisati trajanje posebnog računa, na osnovu odredaba ZFPS, kao i u kojem se periodu na njega mogu vršiti uplate i sa njega vršiti isplate i predvideti javnost svih ili pojedinih podataka sa ovog poslovnog računa i u toku trajanja izborne kampanje i način ostvarivanja te javnosti (npr. objavljivanje na internetu);
- zakonom regulisati da se na poseban račun ne mogu primiti sredstva kojima se prekoračuje zakonsko ograničenje, uz uvođenje odgovornosti za banke i službenike koji odobre transakciju kojom se premašuje dozvoljeni iznos za finansiranje kampanje;
- propisati sankcije za sve koji na nezakonit način učestvuju u finansiranju kampanje za izbore a ne samo za političke stranke i odgovorna lica u njima;
- proširiti broj i kvalitet informacija koje se dostavljaju u izveštaju o prikupljenim i utrošenim sredstvima za izbornu kampanju;
- razmotriti mogućnosti za uređivanje finansiranja kampanje putem reklamiranja u transnacionalnim medijima (npr. internet sajtovi, satelitski TV programi i slično);
- tretirati kao finansiranje kampanje privilegovan tretman učesnika na izborima od strane medija ili za prikriveno oglašavanje u nereklamnom prostoru u medijima;

- kontrolisati korišćenje budžetskih sredstava namenjenih za finansiranje izbornog procesa i sankcionisati zloupotrebe (npr. raspodela novca za članove biračkih odbora).

U vezi sa kontrolom i nadzorom potrebno je, između ostalog, izvršiti sledeće promene:

- propisati obavezu Agenciji da angažuje revizore i druge stručnjake za proveru poštovanja ZFPS ukoliko sama ne raspolaže stručnjacima određenog profila ili dovoljnim kapacitetima;
- precizirati način vršenja kontrole i ovlašćenja, kao i sankcije za one koji opstruiraju kontrolu;
- propisati obaveze Agencije u pogledu toga šta treba da utvrdi proverom zakonitosti finansiranja kampanje;
- propisati obaveze drugih organa u pogledu saradnje sa Agencijom na poslovima kontrole finansiranja izborne kampanje (npr. izbornih komisija, organa izvršne vlasti);
- propisati ovlašćenje Agencije da dobije pomoć drugih državnih organa na proveri finansiranja izborne kampanje i omogućiti tim organima da i nezavisno vrše provere (npr. MUP, poreska uprava);
- ovlastiti i obavezati Agenciju da pokreće postupke za utvrđivanje kršenja propisa o finansiranju kampanje i omogućiti i drugima koji imaju takva saznanja da nezavisno od Agencije pokrenu takav postupak;
- uvesti mere za obezbeđenje javnosti svih izveštaja koje su učesnici izbornih kampanja dužni da podnesu (obavezno objavljivanje na internetu u određenom roku), omogućavanje uvida i dobijanja kopije zainteresovanim licima u skladu sa zakonom o slobodnom pristupu informacijama;
- propisati odgovarajuće zaštitne mere u slučaju izricanja osuda za kršenje propisa o finansiranju političkih stranaka i izbornih kampanja (zabrane obavljanja javnih funkcija, zabrane obavljanja pojedinih delatnosti, obavezno oduzimanje imovinske koristi);
- razmotriti mogućnost da se u sadašnjem ili budućem ustavnom okviru propiše oduzimanje osvojenih mandata u slučajevima kada se utvrdi teži oblik kršenja propisa o finansiranju izborne kampanje, uz najviši stepen zaštite pre donošenja konačne odluke (npr. žalba Ustavnom sudu);
- uvesti obavezu Agencije da razmotri svaku argumentovanu predstavku koja se odnosi na kršenje pravila o finansiranju kampanje ili političke stranke;
- ovlastiti Agenciju da u postupku provere zatraži izjašnjenje i od pojedinih fizičkih lica (npr. da proveri da li je lice koje je označeno kao davalac priloga zaista dalo prilog);

- obezbediti budžetska sredstva za kontrolu finansiranja kampanje u srazmeri sa iznosom koji se za tu namenu izdvaja iz budžeta;
- predvideti duži rok zastarelosti za prekršaje iz ZFPS, nakon izmene Zakona o prekršajima koja bi to omogućila;
- preispitati krug podataka koji se objavljuje o davaocima većih priloga u sklopu propisa koji uređuju zaštitu podatka o ličnosti (npr. da li treba prikupljati i objavljevati matični broj, adresu i slično).

Javne nabavke

U oblasti javnih nabavki su takođe potrebne izmene zakonskog okvira i pored toga što je on relativno skoro menjan i još uvek nije u potpunosti primenjen. Među odredbama koje bi trebalo menjati se nalaze one koje se tiču uslova za učešće u postupcima javnih nabavki, a pogotovo načina dokazivanja ispunjenosti tih uslova. Naime, i dalje se od svih ponuđača traži da dostave naručiocu potvrde koje moraju pribavljati od državnih organa (na primer o nekažnjivosti) iako bi bilo efikasnije ukoliko bi takve potvrde umesto njih pribavljao sam naručilac, na osnovu ovlašćenja koje dobije od ponuđača. I neki drugi uslovi koji su postavljeni u zakonu za učešće u postupcima javnih nabavki se čine prestrogim, i mogu voditi do smanjenja konkurencije, pa samim tim i do većih troškova. Brojne manjkavosti i kontradiktorna rešenja mogu se naći i u 9 podzakonskih akata koji su doneti u stisci s vremenom, jula 2009, radi ispunjenja zakonskog roka, te bi ih trebalo ispraviti.

Sa stanovišta borbe protiv korupcije, propisi o javnim nabavkama bi se mogli unaprediti naročito u vezi sa sledećim:

Uređivanje postupka planiranja javnih nabavki. Planiranje javnih nabavki uglavnom nije tretirano Zakonom o javnim nabavkama (osim kroz obavezu da se donese godišnji plan), niti relevantnim direktivama EU. Planiranje se vrši u kontekstu pripreme predloga finansijskog plana naručioca, što je delimično uređeno Zakonom o budžetskom sistemu, a kontrolu celishodnosti planiranja javnih nabavki može vršiti Državna revizorska institucija i interne kontrole. Međutim, očigledno je da postoji potreba da se planiranje dodatno uredi, bilo kroz izradu posebnih pravila koja bi važila za javne nabavke ili kroz dopune propisa koji se odnose na budžetski sistem.

Odabir postupka, postavljanje uslova, određivanje kriterijuma, elemenata kriterijuma i načina ponderisanja. Zakon o javnim nabavkama postavlja načela kojih se naručioc mora pridržavati kada određuju koje će uslove tražiti od potencijalnih ponuđača, koji će kriterijum odabrati i koji elemente u okviru kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude biti bodovani, kao i način raspodele bodova (pondera). Međutim, načela nisu u ovom pogledu dovoljno

precizna da bi se samo na osnovu njih došlo do najcelishodnijih rešenja. Zbog toga su očigledno potrebna dodatna pravila koja bi poslužila kao obaveza ili kao smernica naručiocima a i ponuđačima koji sumnjaju na diskriminaciju kao osnov za pokretanje postupka zaštite prava.

Izvršenje ugovora o javnim nabavkama. Zakonodavac je pošao od pretpostavke da će se sami naručioci starati da ugovori o javnim nabavkama budu izvršeni. Međutim, to se ne dešava uvek, niti je u svakom od naručilaca uređen postupak provere da li se ugovori izvršavaju onako kako je predviđeno. Pored toga, postoje i dileme kod nekih ugovora u pogledu valjanosti osnova za plaćanje, koja su otvorena prvim izveštajem o reviziji završnog računa budžeta Srbije Državne revizorske institucije. Takođe, javnost izmena ugovora nije obezbeđena, što otežava mogućnost kontrole. Najzad, iako postoji mogućnost oglašavanja ništavosti nezakonito zaključenih ugovora o nabavkama i mogućnost naplate štete zbog neadekvatnog izvršenja, ona se veoma retko koristi, između ostalog i zato što nije propisana obaveza da se takvi postupci pokreću.

Javnost podataka. Zakon o javnim nabavkama iz 2008 doneo je značajna unapređenja u pogledu javnosti podataka, naročito uspostavljanjem Portala javnih nabavki na internetu. Međutim, mogućnosti za unapređenje ima dosta. Jedna od njih je vezana za sam Portal, gde se opciono mogu objavljivati pozivi u vezi sa javnim nabavkama male vrednosti, konkursna dokumentacija i izveštaji naručilaca. Nema razloga da ove mogućnosti ne postanu obaveza. Druga moguća promena je u vezi sa sadržajem izveštaja koji naručioci šalju Upravi za javne nabavke. Sadržaj tih izveštaja bi trebalo da bude proširen, tako da se naručioci obavežu da i javne nabavke male vrednosti koje su vršili prikažu po ekonomskoj klasifikaciji budžeta, kao i da prikažu ukupnu vrednost i ekonomsku klasifikaciju nabavki koje su sprovodili a koje su bile izuzete iz primene Zakona po nekom osnovu (npr. vrednost ispod 290 hiljada dinara, poverljivost, nabavka za svrhe istraživanja, nabavka produkcije TV programa itd.). Takvi izveštaji bi bili od velike koristi pri praćenju javnih nabavki, a naročito kršenja zakona primenom izuzetaka kada to nije bilo opravdano.

Slobodan pristup informacijama

U oblasti slobodnog pristupa informacijama, zakonska rešenja uglavnom solidno obezbeđuju ostvarivanje njegove antikorupcijske uloge. Međutim, i dalje postoje odredbe koje bi trebalo izmeniti. To se pre svega odnosi na uklanjanje ograničenja za izjavljivanje žalbe u slučaju da zahtev za pristup informacijama ne bude uslišen. Naime, i dalje je šest visokih državnih organa izu-

zeto iz opšteg režima i protiv njihovih rešenja se ne može uložiti žalba, već samo pokrenuti upravni spor. Drugi veliki problem, neizvršavanje konačnih rešenja Poverenika za informacije od javnog značaja, trebalo bi da bude rešen poslednjim izmenama zakona, koje omogućavaju sukcesivno novčano kažnjavanje odgovornog lica sve dok obaveza ne bude izvršena. Treći problem, nedovoljna zaštita lica koja obelodanjuju informacije, usled loše formulisane zakonske odredbe o zaštiti „izvora informacije“, već je pomenut kada smo govorili o zaštiti uzbunjivača. Kao četvrto, treba već sada razmišljati o mogućnosti da se odredbe ovog zakona primene i na entitete iz privatnog sektora, naročito kada oni raspolazu informacijama važnim za zdravlje i bezbednost građana.

Veće promene su potrebne u drugim propisima koji uređuju oblasti važne za pristup informacijama. Na ovom mestu ćemo pomenuti potrebu donošenja propisa koji bi uredio otvaranje dosijea tajnih službi, potrebu da se izmene pojedine odredbe Zakona o tajnosti podataka, potrebu da se državni organi obavežu na uspostavljanje veb-prezentacija, potrebu za izmenama propisa o kancelarijskom poslovanju i arhiviranju kao i eventualne dopune krivičnog zakonodavstva u cilju efikasnijeg sankcionisanja onih koji uništavaju informacije od javnog značaja ili lažno tvrde da ne poseduju tražene podatke. Naravno, postoji i snažna potreba da organi vlasti unutrašnjim aktima uredi postupanje u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, kako bi bolje odgovorili svojim zakonskim obavezama.

Osim pomenutog, bilo bi značajno kada bi se pravo na pristup informacijama zaštitilo generalnom ustavnom klauzulom, na način koji bi onemogućio da se posebnim zakonima pravo građana na pristup informacijama efektivno ograničava. Najzad, budući da u sprovođenju antikorupcijskih zakona koje smo obrađivali u ovom tekstu uglavnom sprovode nezavisni državni organi, čije rukovodioce bira Narodna skupština i koji Narodnoj skupštini podnose izveštaje o svom radu, na ovom mestu treba pomenuti i snažnu potrebu da ti izveštaji budu temeljno razmatrani i da na osnovu njih Narodna skupština ostvari svoju nadzornu funkciju nad Vladom i drugim organima, ali i dobije korisne smernice za svoj zakonodavni rad. Kako bi ovaj cilj bilo moguće ostvariti na pravi način, trebalo bi izmeniti nedavno usvojene izmene Poslovnika Narodne skupštine, u kojem odnos nezavisnih državnih organa i Skupštine posmatra isključivo kao nadzor Skupštine nad njihovim radom.

SADRŽAJ

Nekoliko uvodnih napomena.....	5
Pojam korupcije.....	8
Vrste korupcije	12
1. Krupna, srednja i sitna korupcija.....	12
2. Politička i administrativna korupcija.....	13
Uzroci i posledice korupcije.....	16
Ekonomski uzroci korupcije.....	17
Politički uzroci korupcije	17

KORUPCIJA IZMEĐU EKONOMIJE I POLITIKE

I. Korupcija i ekonomija.....	23
II. Korupcija i metodološki problemi	28
III. Korupcija i ljudska prava.....	38
IV. Politika, moral i korupcija.....	42
V. Korupcija i (ne)poverenje u pravosuđe.....	52
VI. Korupcija i tranzicija.....	58

KORUPCIJA U SRBIJI – POGLED IZ INOSTRANSTVA

I. GRECO i Srbija.....	77
II. Upporedno istraživanje Svetske banke o činiocima koji utiču na ekonomiju zemalja.....	90
III. Izveštaj Međunarodne banke za rekonstrukciju i razvoj o Srbiji.....	94
IV. Izveštaj Svetskog ekonomskog foruma iz 2009. godine	95
V. Istraživanje Evropske banke za rekonstrukciju i razvoj	99
VI. Istraživanje UNDP-a o korupciji u Srbiji.....	102

KRIVIČNA DELA KORUPCIJE U POJEDINIM KRIVIČNIM ZAKONICIMA U SVETU

I. Kaznena politika i suzbijanje korupcije.....	119
II. Korupcija u privatnom sektoru	123
III. Evropska kancelarija za borbu protiv finansijskih prestupa (OLAF).....	132
IV. Od FATF-a do MONEYVAL-a	136

KORUPCIJA I „DOPUNSKO“ ANTIKORUPCIONO ZAKONODAVSTVO

I. Korupcija i uzbunjivači	143
II. Oduzimanje imovinske koristi stečene krivičnim delom	149
Za i protiv uvođenja instituta oduzimanja imovinske koristi stečene krivičnim delom	149
Jedan sicilijanski komunistički poslanik i istorijat ponovnog uvođenja oduzimanja imovinske koristi stečene krivičnim delom	152
Međunarodni pravni akti i uporednopravna rešenja	154
Srpski Zakon o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela	163
III. Korupcija i pravo konkurencije	172
IV. Ponašanje javnih službenika	176
V. Nolanov komitet za standarde u javnom životu	184

ZAKONI KOJIMA SE PREDUPREĐUJE KORUPCIJA, NJIHOVE KAZNENE ODREDBE I ULOGA JAVNIH TUŽILACA

1. Zakon o agenciji za borbu protiv korupcije („Službeni glasnik RS“, broj 97/08)	189
1.1. Zakon i Strategija za borbu protiv korupcije	189
1.2. Koncept Agencije i Konvencija UN protiv korupcije	189
1.3. Definicije iz Zakona o Agenciji	191
1.4. Status Agencije	197
1.5. Organi Agencije	198
1.6. Ovlašćenja Agencije	199
1.7. Sankcije – krivično delo	200
1.8. Sankcije – prekršaji funkcionera	204
1.9. Sankcije – prekršaji drugih lica i institucija	214
1.10. Zaštita službenika	216
2. Zakon o finansiranju političkih stranaka („Službeni glasnik RS“, br. 72/03, 75/03 – ispr., 60/09 - odluka US i 97/08)	217
2.1. Nezakonito pribavljanje sredstava	217
2.2. Prekršaji u vezi sa uplatama i isplatama u toku izborne kampanje	230
2.3. Prekršaji u vezi sa vođenjem knjigovodstva	231
2.4. Sankcionisanje nepodnošenja izveštaja	232
2.5. Odgovornost fizičkog lica za prekršaj	236
2.6. Sankcionisanje prekoračenja troškova izborne kampanje	237
2.7. Posledice prekršajnog sankcionisanja političkih stranaka	238
2.8. Novi zakon u oblasti finansiranja političkih stranaka	239
3. Zakon o javnim nabavkama („Službeni glasnik RS“, broj 116/08)	241

3.1. Prekršaji naručilaca iz člana 121.	241
3.2. Odgovorna lica u prekršajnom postupku.....	272
3.3. Prekršaji koji su propisani za ponuđače	274
4. Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja („Službeni glasnik RS“, br. 120/04, 54/07 i 104/09).....	276
4.1. O pravu na pristup informacijama	276
4.2. O pojedinim prekršajima iz Zakona	277
4.3. Prekršaj u vezi sa izradom Informatora o radu.....	290
4.4. Prekršaj u vezi sa nedostavljanjem izveštaja Povereniku.....	290
4.5. Ko odgovara za prekršaj osim organa vlasti?.....	291
5. Predlozi za izmenu propisa.....	293
O normativnim antikorupcijskim reformama	293
Ustav Republike Srbije.....	293
Međunarodne konvencije	294
Antikorupcijska strategija.....	296
Krivični zakonik	300
Prekršajno zakonodavstvo	305
Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije.....	305
Finansiranje političkih stranaka.....	306
Javne nabavke	313
Slobodan pristup informacijama	314