

УДК: 343.352:347.2(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 17 (2018)
Год XVII, бр. 65, стр. 98–115
Изворни научни рад

БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ У КОНТЕКСТУ ПРЕПОРУКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

*проф. др Слободан НЕШКОВИЋ,
мр Ратомир АНТОНОВИЋ
доц. др Анастасија ЂЕЛИЋ¹*

Апстракт: Корупција данас представља један од глобалних социјалних феномена. У највећем броју земаља света, независно од степена њихове развијености, корупција је саставни део друштвених система и један од најактуелнијих проблема. Европска унија као супранационална организација са значајним уделом политичке моћи у свету у континуитету се залаже за сузбијање корупције. Она, у ствари, настоји да прошири унификовани приступ у решавању проблема корупције на глобалном плану, што малим земљама и земљама у развоју које имају висок степен корупције посебно погодује. Изградња јаких институција у борби против корупције, као и јасних и строгих законских норми, један је од првих корака на овом путу.

Кључне речи: корупција, институције, мито, службени положај, кодекс, Европска унија, држава.

1) УВОД

Корупција данас, на глобалном и интернационалном нивоу, представља један од свеprisутних проблема. Са њом је тешко борити се и сузбијати је јер има јако упориште и дугу традицију. Погрешан је приступ да је корупција плод

¹ Универзитет Привредна Академија, ФИМЕК, Нови Сад; Факултет за право, безбедност и менаџмент „Константин Велики“ у Нишу Универзитета Унион „Никола Тесла“, ЦЕСНА Б, Београд; Министарство финансија. Е-mail: slobneskovic@gmail.com; antonovicr@gmail.com; tanja.djelic@gmail.com

савременог доба и да је она резултат неке опште ерозије и људи и прилика. Гледано историјски, корупције је било увек, још у античком добу где су корупцију промовисали и протезирали руководећи и владајући кадрови кад се она, такорећи, сматрала нормалном појавом, па све до данашњих дана. Једино је промењен однос према њој јер су уочене њене штетне стране, негативне пратеће појаве и правни проблеми које она са собом носи и проузрокује. Мора се истаћи да је корупција данас заступљенија у сиромашнијим земљама са slabим или неразвијеним правним системом санкција против ових коруптивних појава. Такође, присутнија је у земљама које се налазе у транзиционом процесу, земљама које прелазе из социјалистичког у капиталистички систем и које желе да се интегришу у Европску унију и друге међународне институције.² У том и таквом процесу изнедрио се и нови слој друштвене, политичке, финансијске и културне елите коју из масе издваја финансијска моћ и могућност да добију све што пожелеле, да управљају друштвеним, политичким и економским процесима и на њих пресудно утичу. Таква лица су често спремна да свој утицај јавно истичу, истим врло тенденциозно да располажу и потенцирају друштвену моћ и углед, чиме додатно ојачавају своју позицију и стварају у широј јавности осећај њихове надмоћности и свемоћности. Уз таква лица, која располажу оваквом врстом утицаја, иду јаке и врло утицајне друштвене и политичке везе у скоро свим друштвеним сегментима и то нарочито у оним најутицајнијим, као што су органи унутрашњих послова, правосудни органи, органи државне и локалне самоуправе, јавна предузећа, здравствене установе, просветне установе и друге установе од општег и јавног значаја. Таква лица су често у великој мери и сами вршиоци неке од функција у наведеним органима, па из те своје функције и црпе поменути друштвени углед јер се често позивају на углед институције у којој су запослени, или именовани на неку функцију, и нуде своје услуге у тим институцијама. Те и такве услуге су претежно из корпуса њихових делатности које врше, али представљају незаконите послове који се, претежно, обављају уз одређену материјалну накнаду чиме се врше коруптивне радње. Такав облик корупције врши се кроз трговину утицајем, као посебним видом корупције, у којој су главни актери лица са посебним друштвеним угледом и утицајем који свој углед и утицај на овај начин материјализују кроз вршење одређених радњи уз новчану надокнаду.³ Све оне државе које пледирају да постану равноправни члан Европске уније, неминовно морају да ускладе своје нормативне акте, као и принципе функционисања са принципима Европске уније. Многе државе које су добиле статус кандидата, добиле су и смернице и

² Марко Секуловић, *Транзиција и корупција*, Јуниор, Ниш, 2000, стр. 204-210.

³ Ратомир Антоновић, „Утицај корупције на принципе владавине права“, *Принцип владавине права*, ур. Срето Ного, Удружење за међународно кривично право.

упутства шта морају да предузимају, мењају и отклањају у својим системима како би сутра могле да буду равноправни члан ЕУ, са свим прерогативима које то чланство подразумева. По питању корупције ниво опреза у Европској унији је нарочито подигнут након пријема земаља Југоисточне Европе у којима је и данас највиша стопа корупције, и које нарушавају слику европских земаља у укупној констелацији.⁴

2) ПРАВНИ И ДРУШТВЕНИ КОНТЕКСТ ФЕНОМЕНА КОРУПЦИЈЕ

Корупција представља једну врло сложену појаву. Та појава не датира од скоро, нити се искључиво може везати за период транзиције карактеристичан за земље Западног Балкана. Корупције има, може се слободно рећи, откако има и савремене цивилизације, откако се појавио новац као средство плаћања и симбол моћи, и откако су успостављене одређене државне функције као привилеговани прерогативи повлашћених друштвених слојева. Савремене правне литературе корупцију дефинишу као однос који је заснован на злоупотреби службеног, односно друштвеног положаја или утицаја, у јавном или приватном сектору, у циљу стицања личне користи или користи за другог. Према мишљењу које је прихваћено у упоредно-правној пракси и у Европској унији, корупција се схвата као злоупотреба овлашћења ради личне користи. Дакле, као што се да видети, корупција произилази из односа у ком је један субјекат вршилац неке функције, или се налази на некаквој позицији са које може и има способност да нешто учини и заврши неком другом субјекту који за то има или пак нема право, али који има новац којим ће му се реванширати за учињену услугу. Из овога јасно следи да се ради о незаконитој услузи, на коју лице које је ту исту услугу новцем купило, у већини случајева није имало право. Оваквим поступањем се дерогира функција правне државе, владавине права и правне државе, јер се права која представљају одређену привилегију или моћ додељују онима који на њих нису имали право, често на штету других, којима се та иста права укидају или ускраћују, а да ситуација буде још гора иза тог кршења права стоје државни чиновници и лица која имају обавезу да та иста права штите. Кривични законик Републике Србије третира корупцију као кривично дело и дефинише три њена појавна облика кроз кривична дела трговине утицајем, примање мита и давање мита у тридесет трећој глави посвећеној групи кривичних дела против службене дужности.⁵ Трговина утицајем је кривично

⁴ Слободан Нешковић, Александар Петковић, „Методологија анализе и процене ризика корупције у пословању компанија“, *Војно дело*, број 3, Министарство одбране Републике Србије, 2016. год, стр. 267-269.

⁵ *Службени гласник РС*, број 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 и 94/2016.

дело које се превасходно односи на вршиоце неке јавне функције и лица на угледним друштвеним положајима. У првом ставу овог члана, законодавац предвиђа санкцију у трајању од шест месеци до пет година затвора за лице које или захтева, или прима награду или неку другу корист за себе или неко друго лице, директно или преко неког трећег лица да коришћењем свог службеног или друштвеног положаја, стварног или претпостављеног утицаја, посредује да се изврши, односно не изврши нека службена радња. У другом ставу истог члана, овај облик кривичног дела предвиђен је у посредном извршилаштву, дакле обухвата посредника коме је запређена санкција затвора до три године. Законодавац прописује санкцију у трајању од осам година за лице које трговином својим утицајем утиче да се изврши она радња која се не би смела извршити, односно да се не изврши службена радња која би се морала извршити. И само обећање или нуђење да ће се трговином утицаја извршити или неизвршити нека службена радња је санкционисано казном затвора у трајању од шест месеци до пет година. Кривично дело примање мита такође као извршиоца поставља службено лице које посредно или непосредно захтева или прима поклон или какву другу корист, или које прима обећање поклона или користи за себе или друго лице, да у оквиру свог службеног овлашћења изврши службену радњу коју не би смело, односно не изврши ону службену радњу коју би морао извршити. За ово кривично дело је одређена санкција у виду затвора у трајању од две до дванаест година. Законодавац предвиђа и облик овог кривичног дела у ком службено лице преко посредника захтева или прима поклон за извршење, односно неизвршење одређене службене радње. У том случају је предвиђена такође затворска казна у трајању од две до осам година. Код кривичног дела давања мита, извршилац дела је свако лице које службеном лицу понуди или обећа какав поклон или другу корист, како би му службено лице, у оквиру својих службених овлашћења, извршило службену радњу коју не би смело, односно онемогућило извршење службене радње која би се морала извршити. За ово кривично дело је за извршиоца предвиђена казна затвора у трајању од шест месеци до пет година. Други облик овог кривичног дела предвиђа могућност да лице обећа поклон или награду службеном лицу ради извршења оне службене радње коју би иначе морало извршити, односно неизвршења службене радње коју и овако не би требало извршити. За овај облик кривичног дела предвиђена је казна затвора у трајању до три године. Од 1. марта 2018. године на снагу су ступиле измене Кривичног законика Републике Србије, а које се посебно баве коруптивним кривичним делима, као и обрачуном са њима.⁶ Као нарочито значајна промена наводи се нова организација тужилаштва специјализованих за сузбијање корупције и привредног криминала, која ће процесуирати починиоце кривичних дела против привреде, службене дужности, давања и

⁶ Закон о изменама и допунама Кривичног законика Републике Србије који је на снагу ступио 01.03.2018. године.

примања мита, као и нових кривичних дела коруптивног карактера, као што су превара, проневера, злоупотреба заступања у обављању привредне делатности, злоупотреба послова управљања и надзора у обављању привредне делатности, злоупотреба у поступку приватизације, примање мита у обављању привредне делатности и давање мита у обављању привредне делатности. У тим посебним одељењима раде специјализовани тужиоци, као и њихови сарадници финансијски форензичари. На врху ове новоформиране пирамиде налази се Тужилаштво за организовани криминал (ТОК), док су по регионалном принципу формирана одељења у Новом Саду, Нишу и Краљеву која ће процесуирати случајеве чија вредност не прелази две стотине милиона динара. У ТОК-у, као и регионалним одељењима, радиће нови и некомпромитовани тужиоци, извршне правничке и професионалне биографије која ће бити најбољи гарант да неће подлећи утицају евентуалних коруптивних изазова. Финансијски форензичари имаће велики значај из аспекта струке јер ће тужиоцима помагати у прикупљању доказног материјала и обезбеђиваће им непобитне чињенице на којима ће се темељити оптужнице. У ову сврху, измене и допуне законика налажу добру кооперацију ТОК-а и његових регионалних центара са другим државним органима, а посебно са пореским управама, пореском полицијом, Управом царина, Народном банком Србије, Управом за спречавање прања новца, Агенцијом за привредне регистре, Државном ревизорском институцијом, Службом за катастар непокретности, Агенцијом за борбу против корупције, Републичким фондом за пензијско и инвалидско осигурање, Републичким фондом за здравствено осигурање, Републичком дирекцијом за имовину и Управом за јавне набавке. Уз сигурност у беспрекорне професионалне и личне биографије тужилаца, форензичара и судија, они су морали проћи посебну обуку на Правосудној академији. Такође, очи јавности биће упрте у њихов рад јер је наша држава на врло озбиљан начин објавила рат корупцији и организованом криминалу, уз доношење врло конкретних и остварљивих мера. Њихова делотворност и ефикасност зависиће само од тога како оне буду спровођене у дело и да ли ће бити опструкције од оних који их буду реализовали. Такође, корупцијом се дерогирају и уставна и законска начела и гаранције независности правосудног система, заштите личних права и слобода, права на праведан судски поступак, уз јемства правне слободе сваког учесника у судском поступку, потом права која су у вези са правима везаним за лишавање слободе, право на једнаку заштиту личности, слободу медија, права на обавештеност, политичким правима, као што су изборна права и право на партиципацију у управљању и вршењу јавних функција, право на личну имовину, право на рад, социјална права, пензијска права и друга права која се сматрају основним људским и грађанским правима. Корупција стоји као негација свих ових права јер онемогућује њихову реализацију и примену. Осим што се о корупцији може говорити као правној појави, она свакако представља и својеврсни друштвени феномен. Првенствено, корупција у данашњем друштву представља посебну врсту моћи или

привилегије коју могу имати само одабрани појединци, чланови друштвене заједнице који или имају новац или имају јака познанства и везе са угледним људима. Ту се, најпре, мисли на људе са политичким утицајем или људе који имају велики капитал, обично стечен на незаконит и сумњив начин, под врло сумњивим околностима. Кад се испуни један од ових услова, или оба услова кумулативно, обично се лице које има такву врсту протекције сматра привилегованијим у односу на неко друго лице које такве повластице нема. Дакле, долази до еклатантног одступања од основних принципа људских права, а то су право на једнакост и једнако поступање државних и правосудних органа према сваком лицу, једнаки услови за свако лице у истражном и предистражном поступку, потом једнаки услови за свако лице у судском поступку, потом у односу са државним органима и управним органима, право на живот и здравље свих људи, неповредивост приватне својине, право на рад и права која из радног односа произилазе, право на образовање и стручно усавршавање, право на политичка права и изборна права (активно и пасивно бирачко право), право на информисање и обавештавање, слободу изношења личног става и мишљења, слободу вероисповести и друга основна људска права зајамчена уставима свим савремених демократских земаља света.⁷ Корупција је појава која има своју заступљеност у јако широком дијапазону друштвених делатности. Елементи корупције су присутни у многим друштвеним областима као што су правосуђе, државна управа и администрација, сектор здравства, образовања, привреде, безбедносни сектор, сектор унутрашњих послова, у спортским делатностима, у сектору запошљавања и напредовања у служби и другим секторима од виталне важности по једно друштво. Оно што представља посебну отежавајућу околност кад је корупција у питању је чињеница да је јако висока тамна бројка неоткривених кривичних дела корупције. Пошто ниједној страни у коруптивном односу није у интересу да се сазна за коруптивну радњу, обично се дела корупције ретко сазнају те њихови извршиоци често остају некажњени. Висока тамна бројка је нарочито заступљена у правосуђу, државним органима, полицији и другим институцијама које су по својој природи и карактеру високо бирократизоване и далеко од очију и контроле јавности, а под директном заштитом политике и државе.

3) КОРУПЦИЈА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Према истраживањима *Transparency International*-а из 2016. године, земље Европске уније су мање-више позитивно оцењене по питању успешности у борби против корупције. Исказан је нарочито позитиван тренд кад су у питању

⁷ Владан Јончић, „Корупција и угрожавање људских права“, *Корупција и људске слободе*, Тара, ур. Срето Ного, Удружење за међународно кривично право, стр. 320-356.

земље Скандинавије које су оцењене као најмање корумпирани земље на свету те, кад се говори о земљама чланицама Европске уније, земље са најnižом стопом корупције су Шведска, Данска и Финска. Проблематичне државе са аспекта корупције су Шпанија и Грчка, код којих су приметни благи помаци у обрачуну са корупцијом, али недовољни да би те државе драстичније одскочиле на листи корумпираних држава света. Шпанију у последњем периоду нарочито муче корупционашке афере у којима су главни актери политичари владајуће партије. Лошу оцену по питању корупције добиле су Мађарска и Пољска и то због изразито јаког утицаја политичара и њима блиских лица на многе друштвене догађаје и прилике, па се тиме стварају погодни услови за трговину утицајем као посебним обликом корупције. Најлошије државе по питању корупције у Европској унији су Бугарска, Румунија и Грчка, уз оцену да једино грчка влада чини одређене конкретне кораке у сузбијању корупције и борби против ње као појаве.⁸ На графикону који следи приказан је редослед земаља према степену корупције, а на основу истраживања *World Bank Institute* из 2006. године:

Графикон 1:



⁸ Зоран Милошевић, „Корупција у Европској унији“, *Српска политичка мисао*, број 1, стр. 29-42.

Иако на графикаону нема оних земаља које су 2016. године приказане као најкорумпираније у Европској унији (Бугарска и Румунија), јасно се може видети пад појединих земаља (Шпаније најпре) у развијању механизма заштите против корупције, као и јачања утицаја политике и политичара, чиме се ствара погодно тло за развој непотизма, корупције и трговином утицаја (Мађарска и Пољска). Кад се говори о скандинавским земљама, јасно се уочава консеквентан однос према корупцији, тачније изразито ниска стопа корупције.⁹

Према истраживањима приказаним на графикаону 2, које је спровела канцеларија Европске уније у Босни и Херцеговини за период од 2014. до 2016. године, детектоване су категорије које су најподложније корупцији:¹⁰

Графикон 2:



⁹ Слободан Нешковић „Статистичке методе регионализације и правни оквири прекограничне економске сарадње у Европи“, *Европско законодавство*, број 58, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2016. стр. 76-80.

¹⁰ Милорад Барашин, „Организовани криминал и корупција у БиХ“, *Избор судске праксе*, број 6, стр. 68-69.

Дакле, као што је већ и речено, корупција је прожета у многим друштвеним сферама, а из графикана 2 јасно се види да је она најприсутнија управо у оним областима у којима се директно сусреће са политиком. Стога је највећа корумпираност међу вршиоцима политичких функција, и то како на највишим нивоима тако и на локалном нивоу. Потом су на поразном месту лекари и здравствено особље, па државни чиновници и чланови државног административног апарата, потом припадници полицијских и царинских снага, вршиоци правосудних функција, док су на зачељу ове неславне листе новинари и учитељи, односно наставници.¹¹

4) ПРЕПОРУКЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У БОРБИ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

Још новембра 2011. године Европска унија је усвојила тзв. АСА стандарде којима се тежи унификованом приступу проблему корупције. Том приликом је уочено да многе земље чланице ЕУ имају различите методе и принципе у решавању и сузбијању проблема корупције, те се овим стандардима желело допринети глобалном решавању овог проблема на један унификован начин. Ови стандарди су усклађени са међународним конвенцијама о правима, попут Конвенције УН против корупције, потом Кривично-правне конвенције о корупцији Савета Европе, Конвенције Организације за економску сарадњу и развој (ОЕЦД), Конвенције против подмићивања страних јавних званичника у међународним пословним трансакцијама и другим релевантним међународним правним актима, уз врло битну чињеницу да антикоруптивни прописи сваке земље првенствено морају да буду усклађени са њеним националним законодавством.¹² Неки од примарних постулата АСА стандарда против корупције су владавина права, независност, одговорност, интегритет и непристрасност, доступност, транспарентност и поверљивост, ресурси, каријера и запошљавање, добра сарадња и холистички приступ у решавању проблема корупције. За ефикасну борбу против корупције нужно је обезбедити стабилне институцијалне оквири, који се најпре обезбеђују јасним и прецизним правним нормама који неће оставити ни промил могућности за корупцију и њене штетне појаве, а потом кроз формирање независног и морално кредибилног тела које ће антикоруптивне правне норме имплементирати у дело. Независност овог тела мора бити апсолутна и то тело мора бити заштићено од сваког вида недозвољеног утицаја. У независности овог тела лежи тајна успеха у борби

¹¹ Слободан Нешковић, „Европске интеграције и развој земаља Југоисточне Европе, *Наука и технологија*, Интернационални Универзитет у Травнику, БиХ, стр. 11.

¹² Ратомир Антоновић, „Настанак и развој корупције“, *Интермекс*“, број 9, Београд, 2017. године, стр. 29-33.

против корупције, а независност мора бити политичка, функционална, оперативна и финансијска. Чланови овог тела се не смеју плашити за властиту сигурност због свог рада у борби против корупције и њеном сузбијању, нити икако смеју бити предмет притисака, уцена и претњи. С друге стране, антикоруптивно тело мора имати висок степен одговорности, а одговорност се огледа како у колективној тако и индивидуалној одговорности сваког члана тог тела. Кроз успостављање механизма одговорности код запослених у антикоруптивном телу подстиче се ниво личне амбиције за постизањем највиших професионалних стандарда, а он уједно представља и корективни фактор према оним запосленима који су склони несавесном раду. Одговорност се подстиче и кроз постојање жалбених поступака због притужби на евентуално неадекватно, непрофесионално и неетично поступање антикоруптивног тела у свом раду. Антикоруптивно тело свој интегритет стиче само уколико поступа у складу са моралним вредностима и законским нормама земље у којој врши сузбијање корупције. Интегритет је у тесној повезаности и са непристрасношћу, што значи да ово тело не сме да поступа тако што ће у самом старту имати неке симпатије или антипатије према било ком лицу. Стога, сви запослени морају да поштују високе стандарде у свом раду и поступању и они сами морају да буду позитиван пример. Антикоруптивно тело мора стално бити доступно грађанима и отворено за сарадњу са њима. То подразумева отворене канале комуникације за пријаву корупције, као и давање повратних информација као што су информације у вези са корупцијом и институција које раде на њеном сузбијању. Антикоруптивно тело мора да исказује посебан сензибилитет према лицима које су жртве корупције и лицима која су сведоци коруптивних радњи, и мора врло упорно да ради на изградњи мреже својих блиских сарадника која се састоји од свих оних лица која желе да учествују у борби против корупције, било да се ради о физичким лицима, или удружењима грађана или академским установама. Да би се у рад антикоруптивног тела веровало и да би се отклониле и најмање сумње, неопходно је да је рад тог тела транспарентан. Транспарентност рада се огледа у јасним механизмима рада и видљивим резултатима, али уз максималну заштиту грађана који су извор поверљивих информација и њиховог идентитета. Антикоруптивно тело је ефикасно у свом раду ако располаже неопходним материјалним ресурсима. Адекватна буџетска средства, која се обезбеђују из државних фондова, јер ово тело мора бити на државном платном списку, доприносе запослењу висококвалификованог и професионално оспособљеног кадра, обезбеђује им се плата која је еквивалентна ризику који рад у антикоруптивном телу са собом носи и која осигурава њихову непристрасност и аутономност. У телу које се бори против корупције место треба да буде само за кадрове који су високостручни, квалификовани али и морални, без иједне мрље у личној и професионалној биографији. Запослење у антикоруптивном телу мора се вршити по принципима меритума, једнакости и способности. Током рада у антикоруптивном телу, запосленима се морају омогућавати редовни тренинзи

и едукације, у циљу ширења и надограђивања постојећег знања и стицања нових. У процесу борбе против корупције, значајно место има сарадња. Она подразумева сарадњу на међусекторском, међуагенцијском, интердисциплинарном и транснационалном нивоу. У процесу сарадње долази се до релевантних информација, значајних података, спроводе се заједничке истражне активности, прикупљају се докази о кривичним делима корупције и врши се идентификација имовине која је стечена коруптивним радњама. Напослетку, а с обзиром на социолошку сложеност феномена корупције, у обрачуну са њом се мора поступати интердисциплинарно, у сарадњи са више теоријских и практичких приступа, као и више различитих нивоа одлучивања и извршавања радњи које могу допринети сузбијању корупције. Република Србија, као земља кандидат за чланство у Европској унији је здушно кренула у обрачун са корупцијом. Јануара 2010. године ступио је на снагу Закон о Агенцији за борбу против корупције којим се уређује оснивање, правни положај, надлжност, организација и начин рада Агенције за борбу против корупције, правила у вези са спречавањем сукоба интереса при вршењу јавних функција и пријављивање имовине лица која врше јавне функције, поступак и одлучивање у случају повреде законских одредби и утврђује сва питања која су од значаја за рад Агенције. Оно што представља суштинску новину коју је овај Закон донео јесте оснивање Агенције за борбу против корупције, која је независан државни орган, са седиштем у Београду. Агенција је надлежна да надзире споровођење Националне стратегије за борбу против корупције, за покретање поступка изрицања мера због повреде одредби Закона, решавања сукоба интереса, затим обавља послове у вези са финансирањем политичких странака, даје мишљења и упутства у вези са спровођењем Закона, иницира измену прописа у области борбе против корупције, даје мишљење у вези са применом Стратегије, води регистар функционера, води регистар имовине и прихода функционера, пружа стручну помоћ у области борбе против корупције, сарађује са другим државним органима у примени прописа у области борбе против корупције, даје смернице у изради планова интегритета у јавном сектору, сарађује са научним и организацијама цивилног сектора у спровођењу активности превенирања корупције, уводи и спроводи програме обуке о корупцији, води евиденције, поступа по представкама грађана и државних службеника, бави се истраживачким радом у циљу анализе стања корупције, прати међународну сарадњу и све друге послове усмерене на превенцију и сузбијање корупције.¹³ Органи Агенције за борбу против корупције су Одбор и директор. Одбор Агенције бира и разрешава

¹³ Slobodan Nešković, "Geostrategic Position and Security Synergies of the Black Sea Region Through Cooperation with the European Union", Cross-Border Book Series "New Challenges to Security and Development of the Balkans" Vol. 5, Cross-Border Cooperation, Security and Development Perspectives of the Wider Black Sea Region, St. Cyril and St. Methodius University of Veliko Turnovo, 2018. p. 14.

директора, одлучује о његовој плати, усваја годишњи извештај о раду Агенције, надзире рад директора, предлаже буџетска средства за рад Агенције, доноси правилник о раду и има могућност предлагања сазивања радних и саветодавних тела Агенције. Чланови Одбора, поред општих услова предвиђених Законом, не смеју бити чланови ниједне политичке странке. Међутим, из досадашње праксе, може се закључити да су поједини чланови Савета под утицајем одређених политичких странака, да су поједини идеолошки ближи одређеним политичким опцијама, те се врло основано може поставити питање да ли је рад Агенције скроз аполитичан. Одбор Агенције броји девет чланова, које бира Народна скупштина Републике Србије. Њихов мандат је четири године и једно лице може највише два пута бити бирано на ту функцију. Престанак функције настаје оставком, услед болести и услед неспособности вршења функције. До разрешења може доћи услед несавесног вршења функција, услед учлањења у политичку организацију, услед правноснажног осуђивања за кривично дело које лице чини недостојним за вршење функције и услед непоштовања Закона. Директор Агенције представља Агенцију, руководи њеним радом, обезбеђује законито и ефикасно обављање послове Агенције, доноси одлуке, даје мишљења и упутства, припрема годишњи извештај о раду Агенције, даје предлог буџетских средстава за рад Агенције и спроводи одлуке Одбора Агенције. Директор има право да изабере свог заменика и да га разреши. У циљу сузбијања корупције, Агенција контролише сукоб интереса тако што води регистар о свим функционерима и онемогућује да једно лице врши више од једне јавне функције. Такође, функционеру се забрањује подређивање јавног интереса приватним интересима, функционери се у свом раду морају придржавати прописа, морају да избегавају стварање односа зависности према лицима која би могла да утичу на њихову непристрасност у вршењу јавних функција, и не смеју користити функције за стицање било какве користи или погодности, како за себе, тако и за лица која су повезана са њима. По питању дуплирања функција, Закон даје једну могућност која је у досадашњој пракси била злоупотребљавана, а то је да се друга функција може вршити само уз сагласност Агенције. Та сагласност се углавном није добијала изричито, већ прећутно, а тиме је омогућено да функционер и даље неометано врши по две функције упркос постојању ове забране. Поред забране вршења више јавних функција, постоји забрана вршења другог посла или делатности са пуним радним временом, с тим што ова забрана не обухвата научноистраживачки, наставни, културно-уметнички, хуманитарни и спортски рад. О постојању сукоба интереса, функционер је дужан да извести Агенцију, а о евентуалном постојању сукоба интереса одлучује Агенција, која о истом извештава функционера. Дакле, иницијатива о постојању сукоба интереса потиче од самог функционера, што може са аспекта антикорупционог деловања да буде контрапродуктивно јер Агенција сама не врши те послове у оквиру неког свог инспекцијског надзора. Самопријављивање функционера подразумева висок степен одговорности и самосвести код функционера, што се у досадашњој

пракси није показало као случај, те би стога бољи резултат дала ефикаснија делатност Агенције у откривању потенцијалних случајева сукоба интереса. Функционер у време вршења функције такође не сме да оснива привредно друштво, да започиње самосталну делатност или да се бави предузетништвом, не може да врши функцију управљања, надзора или заступања приватног капитала у привредном друштву, приватној установи или правном лицу у приватној својини. У време вршења јавне функције функционер је дужан да пренесе управљачка права на неко друго лице.¹⁴

Закон се посебно бави поколонима и јасно дефинише да функционер у вези са вршењем јавне функције не сме да прими поклоне, изузев протоколарних и пригодних поклона. Протоколарни и пригодни поклони се предају надлежном органу за поступање са јавном својином. Једини изузетак чине поклони чија је вредност мања од пет посто просечне зараде функционера, без пореза и доприноса. О свим добијеним пригодним и протоколарним поклонима води се јавна евиденција. Функционери имају обавезу да Агенцији пријаве своју покретну и непокретну имовину и доставе извештај о приходима. Обавеза се односи како на функционера, тако и на његовог супружника, ванбрачног партнера и малолетну децу. Дакле, овим Законом нису обухваћена још многа родбински повезана лица, а која могу бити искоришћена за незаконито прикривање имовине, а то су на првом месту родитељи функционера, браћа и сестре функционера и њихове чланови породица, тазбински сродници и други блиски сродници побочног реда. Такође, ова одредба није ефикасна јер не постоји механизам провере да ли је функционер пријавио имовину ванбрачног партнера и да се утврди ко је он заправо. Према томе, од изузетне важности би било променити ову законску одредбу и конкретизовати је. О имовини функционера се води јавни регистар, уз заштиту личних података функционера. Такође, Агенција има могућност да на основу добијених пријава прати имовинско стање функционера, уочава несагласности података који су поднесени, уочава увећање вредности те имовине и о томе обавештава надлежне органе. Агенција због кршења одредби овог Закона може да изриче мере упозорења и мере јавног објављивања препоруке за разрешење. Такође, постоје и казнене одредбе које непријављивање имовине или давање лажних података о имовини третирају као кривично дело, а одређују се и новчане казне у распону од педесет до стотину педесет хиљада динара. Дана 1. јула 2013. године Народна скупштина Републике Србије донела је Националну стратегију за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године, који децидирано стоји на становишту да у Србији постоји изражена свест и политичка воља да се постигне значајан напредак у борби против

¹⁴ Наташа Тањевећ, „Друштво као жртва корупције – политичка корупција као препрека на путу пријема Србије у Европску унију“, *Темид*, број 4, стр. 147-160.

корупције, уз поштовање демократских вредности, владавине права и заштите основних људских права и слобода. Ова Стратегија дефинише примарни циљ – а то је да се корупција као препрека економском, социјалном и демократском развоју Републике Србије у највећој могућој мери отклони. Стратегија вршиоцима власти, у оквиру њихових надлежности у сектору борбе против корупције, прописује шест основних начела. То су: начело владавине права, којим се гарантује законито поступање, једнакост свих грађана пред правосудним органима и право на правна средства. Устав Републике Србије, законска и подзаконска акта, као и потврђени међународни уговори и општептивхвћена начела међународног права, морају бити поштовани и доследно примењивани. Потом, начело нулте толеранције на корупцију, које гарантује неселективну примену закона у свим појавним облицима корупције. Начело одговорности које подразумева преузимање пуне одговорности за креирање јавних политика и њихово ефикасно спровођење. Начело свеобухватности примена мера и сарадње субјеката, подразумева обавезу примене мера свеобухватно и доследно у свим областима, уз сарадњу и размену искустава и усаглашавање поступања релевантних субјеката на свим нивоима власти са установљеном добром праксом. Начело ефикасности налаже да се у оквиру овлашћења надлежних органа, редовно спроводе мере против корупције и да се врши стална обука ради побољшања ефикасности у борби против корупције. Напошетку, начело транспарентности гарантује транспарентно доношење одлука и омогућује приступ информацијама сваком заинтересованом грађанину. Стратегија лоцира најприоритетније области у којој би требало приступити сузбијању корупције. Иако се и у самој Стратегији констатује да је корупција веома разграната у свим сегментима друштва због евидентне оскудице у ресурсима, на овај начин је само извршена алокација истих за период од наредних пет година. Први сегмент на који се Стратегија односи је сегмент политичке активности. Законску регулативу у овом сегменту дао је Закон о финансирању политичких активности који је у знатној мери, али недовољно, унапредио борбу са корупцијом у области финансирања политичких субјеката. У томе велику и значајну улогу има Државна ревизорска институција (ДРИ) која, додуше, још увек није спровела ниједну екстерну ревизију а што је њен приоритетан циљ. С друге стране, захваљујући строжијој контроли, санкционисана је појава сукоба интереса и сведена је на минимум захваљујући забрани акумулација функција, што је дотад била редовна појава. Једно лице је било на неколико функција и при томе је имало широко поље деловања у области злоупотребе истих. Такође, уведена је обавеза за носиоце државних функција да Агенцији за борбу против корупције уредно пријављују своју покретну и непокретну имовину, деонице у предузећима, да дају извештај са својих банковних рачуна, а подаци о имовини функционера су јавни и свако заинтересовано лице може да има увид у регистре који се о тој имовини воде у Агенцији. Међутим, досадашња пракса се сусрела са проблемом давања

нетачних или половичних података о имовини, са тенденцијом прикривања истих и њиховим лажирањем, а Агенција не поседује егзактне механизме провере достављених имовинских података. Закон није јасно прецизирао овлашћења и дужности Агенције у поступку контроле података, такође закон није прецизирао права и обавезе функционера и не постоји каталог оних функционера који подлежу законској обавези пријаве имовине. У циљу сузбијања корупције, Стратегија подразумева и повећање транспарентности у раду политичких субјеката и носилаца политичких функција и у раду јавних предузећа, и то превасходно у процесу избора директора истих. У Стратегији се апострофира да је утицај политике на рад јавних предузећа евидентан, да се руководства јавних предузећа бирају по политичком кључу, без транспарентног поступка избора и уз равноправне услове конкурисања за руководеће позиције. Овај вид узурпације јавних предузећа од стране политичких субјеката такође представља посебан облик корупције који грађане ускраћује у уставом загарантованом праву учествовања у јавном животу и нарушава елементарне принципе владавине права. Законом о јавним предузећима се у великој мери смањује степен корупције у јавним предузећима јер се дефинишу услови за избор директора, мада и даље постоји одређена могућност коруптивног деловања пошто се не одређује критеријум за предлагање кандидата за избор директора на основу којих се врши селекција кандидата, као и критеријуми за вредновање рада директора и њихово разрешење.¹⁵ Циљеви који се желе постићи у овој области борбе против корупције, сходно овој Стратегији, су отклањање недостатака у правној контроли финансирања политичких субјеката, ојачавање капацитета превенције сукоба интереса, контрола над имовином функционера и њиховим приходима, веће учешће јавности у поступку доношења прописа, утврђивање јасних критеријума за избор, разрешење и оцену рада директора јавних предузећа и доношење покрајинских и локалних акционих планова за борбу против корупције. Други сегмент на који се Стратегија посебно односи јесу јавне финансије, и то у областима јавних прихода и расхода, приватизације и јавно-приватног партнерства. Стратегија даје анализу стања у Пореској управи у којој се мора приступити едукацији запослених у циљу јачања капацитета, побољшања техничких услова и вођења кампање упознавања грађана о функционалности система Пореске управе и наплате пореза. У Управи царина се већ приступило са израдом Стратегије за борбу против корупције у овом сектору, а као превентивне мере у корупцији наводе се увођење видео надзора и система електронских читача регистрационих ознака у свакој јединици у којој се врше послови царинске службе. Као потенцијални коруптивни ризик у овој области означен је поступак

¹⁵ Slobodan Nešković, Žaklina Jovanović, "The Concept of Europeanization of the System of Higher Education in the Western Balkan Countries", *Conference Innovation, ICT and Education for the Next Generation*, Faculty of Economics and Engineering Management, Novi Sad, 2017, p. 65.

декларисања робе по царинској тарифи, умањење царинске вредности робе, кријумчарење итд. У прилог овом ризику иде и чињеница да су унутрашње контроле у Управи царина ретке и не могу се изненадно спроводити у царинским испоставама и граничним прелазима. Стога је Стратегија дефинисала да су циљеви у овој области успостављање система електронске евиденције о плаћеним пореским обавезама са ажурним подацима, успостављање правног и институционалног оквира за увођење јединственог пореског броја за правна и физичка лица, отклањање свих недостатака у оквиру царинског система, који поспешују коруптивна деловања и строга и ефикасна контрола примене царинских прописа. Јавне набавке су до доношења Закона о јавним набавкама биле легло корупције. Јавне набавке су до тада биле апсолутно нетранспарентне и под утицајем огромне дискреционе власти руководиоца који су имали моћ да утичу на комплетан поступак јавне набавке. Цитирани закон је у великој мери побољшао ову ситуацију јер је подигао ниво транспарентности, редуковао је до тада огромна овлашћења руководиоца, појачао је контролу над поступком јавних набавки, професионализовао је и ојачао капацитете лица која су надлежна за спровођење јавних набавки. Дугорочни циљ је доследно и правовремено спровођење овог Закона у дело, уз перманентну координацију релевантних институција у сузбијању корупције.

5) ИЗВОРИ

- Антоновић, Р., „Утицај корупције на принципе владавине права“, *Принцип владавине права*, Удружење за међународно кривично право, Тара, 2017.
- Антоновић, Р., „Настанак и развој корупције“, *Интермекс* број 9, Београд, 2017.
- Барашин, М., „Организовани криминал и корупција у БиХ“, *Избор судске праксе* број 6, Београд, 2017.
- Јончић, В., „Корупција и угрожавање људских права“, *Корупција и људске слободе*, Удружење за међународно кривично право, Тара, 2009.
- Кривични законик Републике Србије (*“Службени гласник РС” број 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 и 94/2016.*)
- Милошевић, З., „Корупција у Европској унији“, *Српска политичка мисао*, број 1, Београд, 2014.
- Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године (*“Службени гласник РС” број 57/2013.*)
- Нешковић, С., „Европске интеграције и развој земаља Југоисточне Европе, *Наука и технологија*, Интернационални Универзитет у Травнику, БиХ, 2014.
- Нешковић, С., „Статистичке методе регионализације и правни оквири прекограничне економске сарадње у Европи“, *Европско законодавство*, број 58, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2016.

- Нешковић, С., Петковић, А., „Методологија анализе и процене ризика корупције у пословању компанија“, *Војно дело*, број 3, Министарство одбране Републике Србије, Београд, 2016.
- Неšković, S., Jovanović, Ž., “The Concept of Europeanization of the System of Higher Education in the Western Balkan Countries”, *Conference Innovation, ICT and Education for the Next Generation*, Faculty of Economics and Engineering Management, Novi Sad, 2017.
- Неšković, S., “Geostrategic Position and Security Synergies of the Black Sea Region Trough Cooperation with the European Union”, *Cross-Border Book Series New Challenges to Security and Development of the Balkans*, Vol. 5, Cross-Border Cooperation, Security and Development Perspectives of the Wider Black Sea Region, St. Cyril and St. Methodius University of Veliko Turnovo, 2018.
- Секуловић, М., *Транзиција и корупција*, ДДА, Јуниор, Ниш, 2000.
- Стандарди институција за борбу против корупције Европске уније (АСА стандарди).
- Тањевећ, Н., „Друштво као жртва корупције – политичка корупција у Србији као препрека на путу пријема у чланство Европске уније“, *Темуда* број 4, Београд, 2012.
- Закон о Агенцији за борбу против корупције (*“Службени гласник РС” број 97/2008, 53/2010, 66/2011, 67/2013, 112/2013 и 8/2015.*)

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Европска унија, као међународна институција, уложила је свој ауторитет да се супротстави проблему корупције који је и те како присутан и у њеним земљама. Као што је могло и да се претпостави, корупција је заступљенија у земљама у којима је животни стандард нижи, у којима се живи теже, док развијене земље Скандинавије и централне Европе немају толики проблем са корупцијом. Истраживања су установила да је корупција највећа у земљама Југоисточне Европе, као и Грчкој и Шпанији, што је у корелацији са ниским животним стандардом у тим земљама, као и односом њиховог становништва према том конкретном проблему. Посебан акценат се ставља на земље кандидате које пледирају да постану равноправни члан Европске уније, као и на хармонизацију њихових прописа са европским препорукама и стандардима. Иста истраживања су утврдила да је корупција заступљена у скоро свим сегментима друштвеног живота, а да је најзаступљенија у оним областима које су најближе политици и вршиоцима политичких функција, независно од нивоа, да ли се говори о високим или локалним политичарима. Политика је увек била генератор и агрегат корупције, још од античких дана и првих појавних облика корупције, што је остало све до данашњих дана. Србија је успела да на плану придруживања Европској унији предузме одређене

законодавне мере у области сузбијања корупције почев од од 2010. године. Наиме, тада је формирана Агенција за борбу против корупције, која је имала за циљ да вршиоце политичких функција стави под лупу и већу контролу, да врши контролу финансирања рада политичких субјеката, као и да врши контролу имовине политичких функционера. Потом су донесене стратегије за борбу против корупције, да би на крају, најновијим изменама и допунама Кривичног законика, било уведено специјално тужилаштво за кривична дела корупције и организованог криминала. Оно што је апсолутно сигурно, јесте да се корупција у потпуности никад не може искоренити. Она ће увек бити присутна, а успех је да се њен утицај и присуство сведе на најмању могућу меру. Као што је и приказано, корупција је проблем који има глобалне размере, те се он најбоље и може решавати на глобалном нивоу. Стога је улога и значај Европске уније у овом конкретном проблему од пресудне важности.

FIGHT AGAINST CORRUPTION IN THE CONTEXT OF THE RECOMMENDATIONS OF THE EUROPEAN UNION

Abstract: Currently, corruption is one of the global social phenomena. In most countries of the world, irrespective of the level of their development, corruption is an integral part of social systems and one of the most current problems. The European Union as a supranational organization with a significant share of political power in the world continuously advocates the suppression of corruption. In fact, it seeks to extend a unified approach to addressing global corruption issues, which is particularly favorable for small and developing countries with a high degree of corruption. Building strong institutions in the fight against corruption, as well as clear and rigorous legal norms, is one of the first steps on this road.

Key words: corruption, institutions, bribery, official position, codex, the European Union, state.