

Корупција у теорији и корупција као кривично дело у Србији

За почетак треба рећи да кривичноправни прописи Србије не познају појам „корупције“. То не значи да корупција није кажњива – напротив, она је то увек била. Ствар је у томе да аутори кривичноправних прописа морају што прецизније да опишу радњу извршења кривичног дела и да обично прописују различите казне за теже и лакше облике извршавања тих кривичних дела. Са друге стране, око питања шта све треба подразумевати под корупцијом међу теоретичарима не влада општа сагласност.

1. Појам корупције¹

1.1. Језичко значење

Можемо се на почетку запитати да ли је “корупција” само један од нових израза који се често користе, а о чијем се значењу мало зна или где се под истим појмом подразумевају различите ствари (*као транзиција, транспарентност, конфликт интереса*)? Корупција није као појам ушла у српски језик тако скоро као наведени појмови, али је чињеница да су се у прошлости други изрази који означавају коруптивне појаве далеко чешће користили. Може се дакле рећи да је садашња учесталост коришћења израза новијег датума (последњих деценију – две).

С обзиром на то да је „корупција“ реч која је у српски дошла из страних језика ваља за почетак истражити оригинално значење те речи, као и значења која је попримила у српском језику. За ову другу ствар, послужиће нам релевантна одредница из Вујаклијиног лексикона страних речи и израза.

(лат. corruptio) поквареност, кварност, изопаченост, разврат; поткупљивање, подмићивање, поткупљење, подмићење; кварење, укваривање, труљење, распадање; кривотворење (списа, мере, тега и сл.)

Као што видимо, осим најчешћег значења које појам „корупција“ има у српском језику („подмићивање“), ова реч означава поквареност и кварење уопште као процес. Није стога чудно што се у разним антикорупцијским кампањама користила ова асоцијација, како би се указало на штетност корупције.²

У самом латинском језику, према једном тумачењу до којег је аутор овог текста дошао, корупција је настала као сложеница у којој први део (*cor*) указује на споразум, договор, заверу, а други део долази од глагола „*comperere*“ са значењем „сломити, прекршити, пореметити“. Шире гледано, корупција би дакле била “завера да се поремети (неки поредак)”

Живот у доба “глобализације” и обимне комуникације на страним језицима намеће нове нужности. Када се неки документ са страног језика преводи или када се на том језику комуницира веома је важно знати и шта странци подразумевају

¹ На наредним страницама коришћени су делови предавања Немање Ненадића, одржаног у оквиру специјалистичког курса о корупцији, организованом криминалу и тероризму децембра 2006 на Правном факултету Универзитета у Београду.

² На пример, у кампањи „Отпора“ из 2001 на билбордима са поруком „искоренимо корупцију“ приказивана је вилица особе са много кварних зуба. Антикорупцијска кампања Студентске уније из 2005 одвијала се под слоганом „труло је“.

под појмом који (наизглед?) има исто значење. Највећи значај, услед његове распрострањености у том погледу у савременом свету, има енглески језик.

У овом језику се појам корупције међутим користи далеко чешће него у српском и то у значењу које је код нас мање уобичајено (кварење). На пример, корисник рачунара се може каткад сусрести са реченицом „the file is being corrupt“, која указује на то да се неки документ не може отворити због тога што је на пример „инфициран“ компјутерским вирусом.

1.2. Разумевање појма у народу

Сада је време да се позабавимо питањем (претежног) начина разумевања појма корупције међу грађанима Србије. У ту сврху послужићемо се резултатима једног од многобројних истраживања јавног мњења које се бавило овим питањима. Ово истраживање је обављено на националном узорку који репрезентује целокупну популацију Србије, почетком 2001.¹

Према резултатима тог истраживања корупција је по мишљењу испитаника била један од најозбиљнијих **проблема друштва** (иза сиромаштва, политичке нестабилности, криминала). Ваља напоменути и то да је у истраживањима која су рађена наредних година корупција показивала тренд раста на листи приоритета. Са друге стране корупција се знатно ређе сматра најважнијим **личним проблемом**. Константност овог налаза потврђује се и у истраживању Глобални барометар корупције, које су заједнички осмислили Gallup International и Transparency International², где се показује да грађани сматрају да корупција знатно више утиче на политички живот и пословно окружење него на живот испитаника и њихових породица.

Корупцију као појаву испитаници (2001) посматрају на овај начин:

- ◆ Штетна друштвена појава за 60 посто испитаника;
- ◆ Уобичајена појава (нешто што је увек постојало и увек ће постојати) за 28 посто;
- ◆ Нужно зло (није исправно, али може бити корисно) за 7 посто људи;
- ◆ Средство за брже и успешније решење неких проблема друштва за 2 посто грађана.

Осим претежно негативне оцене корупције, истина, уз велики број оних који неке њене облике сматрају прихватљивом појавом, истраживање показује и на одсуство опште сагласности на дубљем нивоу – око тога шта корупција заправо јесте. У истраживању је грађанима било понуђено да одреде да ли неке радње представљају корупцију, и на основу њихових одговора аутори истраживања извлаче следеће закључке:

- „поступци који подразумевају реципрочне обавезе вршења појединих услуга, давања уступака, омогућавања привилегија, посебно међу блиским познаницима, значи, оно што се уобичајено сматра искоришћавањем веза и познанстава, оно што представља саставни део *традиционалног морала* изузимају се из феноменологије корупције.”

¹ Подаци из истраживања и налази су наведени према „Корупција у Србији“, Центар за либерално-демократске студије“, Београд 2001.

² Подаци за Србију су објављени 2005 и 2006.

- “Супротно томе, грађани су склони да све начине обезбеђивања привилегија који су повезани са давањем или узимањем готовог новца назову корупцијом.”

Уместо коришћења општег појма „корупција“ међу грађанима Србије је у разним ранијим периодима преовлађивала употреба израза којима се описују поједини видови корупционашког понашања (подмићивање, дишкреција, везе, протекција). Такође, и новије доба донело је многобројне изразе који се везују за одређене облике корупционашког понашања (нпр. „уграђивање“, „шема“).

О корупцији се данас више а каткад и отвореније говори него пре. Услед тога се ствара и перцепција (утисак) међу грађанима и спољним посматрачима да корупције има више.

Ваља поводом тога знати да, више говора о корупцији и више оптужби за корупцију (пред судом или у медијима) не мора да значи да је појава заступљенија у друштву. Штавише, многи су спремни да тврде управо супротно – да више говора о проблему пружа шансу да се проблем реши или пак говори о спремности релевантних актера да се са проблемом ухвате у коштац (нпр. више поступака). С друге стране, има аутора који тврде да повећање учесталости говора о корупцији, а за њим и перцепције корупције, узрокује повећање и саме корупције, чиме се ствара спирала која омогућава даљи пораст стварне корупције (а не само перцепције о њој). Наиме, ствара се очекивање, које иначе не би постојало или не би било толико изражено, код лица која треба да обаве неки посао у којем се може јавити корупција, да је корупција нужност или уобичајена ствар при обављању таквог посла. На сличан начин може деловати и описивање модалитета корупције – потенцијални учесници у акту на тај начин сазнају како «се ствари решавају» и отклања се неизвесност која би их иначе могла одвратити од учешћа у корупцији. Наиме, сазнањем кога треба корумпирати, цене коју треба платити и другим информацијама те врсте, потенцијалним учесницима се знатно олакшава ступање у однос корупције. Треба сматрати да је основно питање поступање оних који наступање корупције у будућности треба да спрече – обелодањивање информација не шкоди уколико се правовремено извуку поуке и отклони «рупа у систему» која корупцију омогућава. Уколико се то не учини, говор о корупцији не само да може довести до дефетизма (неверице да се проблем може решити), већ заиста ланчано делује у правцу повећања актуелне корупције.

1.3. Покушаји одређивања појма

Дилеме пред којима се налазе они који покушавају да дефинишу корупцију су многобројне. Постоје значајне сумње у то да се корупција може на јединствен начин дефинисати, тако да буде једнако прихватљива за сва друштва и културе. Док једни сматрају да то је могуће дати културолошки неутралну дефиницију¹ корупције, други говоре о томе да то уопште није могуће. Ова разлика у схватањима долази од тога што се корупција као појава често везује за „кршење норми“ (законских, моралних, обичајних). Уколико је неко понашање које би се у једном друштву сматрало коруптивним у другом друштву норма, онда оно у том друштву не може бити ни корупција (ако се пође од тога да корупција јесте

¹ Нпр. Расма Карклинс, у «Систем ме је натерао», издање на српском Мисија ОЕБС, 2007.

кршење норми). У овом раду се даје одређена предност схватањима која теже да буду „културолошки неутрална“ и да не везују појам корупције за кршење норми.

Други проблем при дефинисању корупције јесте да ли је она обавезно облик понашања људи или може бити и одлика система и организације (нпр. неке институције или државе). Без обзира на занимљивост разматрања ове поставке, у овом раду се појам корупције везује искључиво за понашање појединца. Но, ни ту није крај дилемама. Ако је у питању понашање појединца, остаје да се види да ли је корупција понашање које подразумева интеракцију (међусобни однос) више појединца, или је за њено постојање довољно да се само један човек понаша на одређени начин. У овом раду ћемо сматрати да се корупција може јавити у оба поменута облика.

Када се корупција јави као плод односа више особа, при дефинисању може превладати приступ да се у жижи нађе само један од учесника у том односу, или да се покуша обухватити понашање више учесника. Теоријске дефиниције се често фокусирају на понашање само једног од учесника, док законске теже да обухвате понашање свих оних чије се понашање сматра друштвено неприхватљивим.

О осталим дилемама у вези са дефинисањем корупције говорићемо након што изложимо неке од њих.

Од многобројних покушаја да се корупција одреди (дефинише) одабрали смо неколико. Дефиниције су одабране како би се указало на разноврсност приступа, при чему се водило рачуна и о томе да се представе покушаји одређивања ове појаве који су имали доста утицаја и на друге ауторе који о тој појави пишу.

Прва од дефиниција које овде представљамо често се назива „широм“, „супериорнијом“, „свеобухватнијом“ у односу на остале. Због тога се она прво и излаже:

Корупција постоји уколико дође до намерног нарушавања принципа непристрасности при одлучивању у циљу присвајања неке погодности. (Вито Танци¹, у делу „Corruption, Arm’s-Length Relationships, and Markets“ из 1995)²

Друга дефиниција коју у овом или измењеном облику наводе многи аутори гласи:

Корупција је стицање приватне користи злоупотребом јавних овлашћења.

Овакво одређење као „радну“ дефиницију прихватају и многи аутори који за њу имају замерке, пре свега оне које се односе на чињеницу да се искључиво везује за корупцију у јавном сектору. Као „радну“ дефиницију прихватају је и многе значајне организације, попут Светске банке и Transparency International.

Занимљиву, описну дефиницију корупције, изражену као формулу даје Роберт Клитгард:

¹ Танци је аутор многих радова о корупцији и економији, обављао је функције у Међународном монетарном фонду и влади Италије.

² Превод је дат према „Корупција у Србији“, ЦЛДС, 2001.

Корупција = монопол + дискреција – (јавна) одговорност¹

1.4. Елементи дефиниције

Дефиниције које смо навели садрже следеће елементе

Танци:

1. Непристрасност
2. Намера
3. Одлучивање
4. Присвајање погодности

Радна дефиниција:

1. Стицање приватне користи
2. Злоупотреба
3. Јавна овлашћења

Формула:

1. Монопол
2. Дискреција
3. Одговорност

Одлучивање. Прва од наведених дефиниција везује појам корупције за процес доношења одлука. Нема корупције уколико макар један од учесника није у прилици да доноси неку одлуку. Предмет корупције² је управо садржај те одлуке учесника у корупцији. На пример, када мајка обећа детету чоколаду уколико покупи играчке (или да ће му играчке бацити у ђубре уколико их не покупи), дете је то које доноси одлуку имајући у виду мајчино обећање. Уколико пак свештеник затражи од верника велику новчану суму како би верник ушао у рај после смрти, корупције нема – будући да о предмету погодбе не одлучује нити он нити ико други на чију одлуку би могао да утиче. У другом поменутом случају, може међутим постојати превара³.

Битно је приметити да у оквиру Танцијеве дефиниције доносилац одлука може делати и у приватном и у јавном сектору (дефиниција није везана за јавне службе).

Непристрасност као елемент дефиниције означава нужност да се *при доношењу одлука* поштује правило *ни по бабу ни по стричевима*, то јест, да међусобни односи онога ко доноси одлуке са онима који су за доношење или садржај те одлуке заинтересовани у самом процесу одлучивања не смеју одиграти никакав утицај. Када се говори о међусобним односима мисли се на пример на рођачке, пријатељске и друге сличне везе, али и на разне „пословне“ односе, који се

¹ Одговорност је превод енглеске речи accountability. Аутор овог текста најчешће овај енглески израз преводи са „јавна одговорност“ или „одговорност према (некоме)“.

² «Корупције», условно говорећи, будући да је за њено постојање, према већини дефиниција, потребно да постоје и неки други услови које случај који се наводи у овом пасусу не испуњава.

³ Као и у првом уосталом, ако се обећање не испуни.

закључују поводом конкретног одлучивања, попут обећања користи, учињених уступака итд.

Најзад, поред ових видљивих односа између доносиоца одлука и заинтересованих лица могу постојати и други, мање видљиви, које бисмо могли назвати *наклоностима*. Због *наклоности* доносилац одлуке може поступати пристрасно при одлучивању чак и када заинтересована лица (па чак ни он сам) нису ни на који начин свесни да таква наклоност постоји. Типичан пример оваквих наклоности су предрасуде и предубеђења доносиоца одлуке. С обзиром на наклоност одлучује на пример, директор који међу кандидатима одабира жену која га подсвесно подсећа на његову прву љубав, расиста који запошљава кандидата своје боје коже или шеф који даје унапређење запосленом који има лепу мелодију на свом мобилном телефону. Јасно је да се и код оваквих наклоности крши начело непристрасности при одлучивању, али треба имати у виду да таква понашања обично не испуњавају неке друге елементе да би били окарактерисани као корупција.

Намера је следећи битан елемент корупције у Танцијевој дефиницији. Та намера мора бити усмерена ка нарушавању начела непристрасности при одлучивању. Дакле, неће постојати корупција када се донесе пристрасна одлука услед тога што њен доносилац нема на располагању све потребне информације за доношење непристрасне одлуке, уколико има погрешна уверења или није способан да разлучи одлучне чињенице. Тако на пример, судија који донесе одлуку у корист једне стране погрешно читајући прописе свакако јесте нестручан или непажљив, али није самим тим и корумпиран.

Присвајање погодности је последњи битни елемент ове дефиниције. Погодност може бити било које врсте, обухватајући како користи које имају свој новчани еквивалент, тако и оне које појединцу доносе већи друштвени углед или га пак на неки други начин задовољавају (нпр. задовољавање сујете, освета). Од тога колико ће се далеко ићи у разумевању тога шта је погодност зависи и да ли ћемо *присвајање погодности* разумети у ужем или ширем значењу. Уже гледано, корупције не би било уколико сам доносилац одлуке није тај који неку погодност присваја. Ако се прихвати ово уже тумачење, не би постојала корупција иако је намерно нарушен принцип непристрасности, ако је разлог за то била нека предрасуда или хир доносиоца одлуке. Пример за то би било понашање министра који одлучи да додели посао јавне набавке предузећу које је основано 14. априла 1984 зато што ће том предузећу бити „наклоњене звезде“ у периоду извршења посла, или службеника који одлучи да прво решава по предмету који вири из гомиле предмета на његовом радном столу. У ширем смислу, и овакви облици понашања би се могли сматрати присвајањем (само њему, или ни њему) знаних погодности.

Веће дилеме за тумачење *присвајања погодности* може изазвати питање да ли ће корупција постојати само када доносилац одлуке присваја погодност или ако то чини било који учесник у корупцији. Није при том спорно да корупција постоји ако доносилац одлуке не узме ништа за себе, али омогући стицање погодности неком лицу које му је блиско (члан породице, пријатељ, па чак и група којој припада или са којом је везан, нпр. политичка странка). Међутим, уколико доносилац одлуке донесе погодност другом актеру у односу, али не и себи, блиском лицу, и само постојање корупције би било дискутабилно (ако се

присвајање погодности тумачи на ужи начин). На пример, уколико оптужени лепо замоли судију да га не осуди, а овај због тога оптуженог не осуди, иако би иначе то учинио, очигледно је да је принцип непристрасности при одлучивању намерно нарушен, али је питање постојања *присвајања погодности* на страни судије спорно¹ (док је очигледно да *присвајање погодности* постоји на страни оптуженог).

Радна дефиниција

Радна дефиниција је везана за јавни сектор. То се оцењује и као њена основна мана, будући да корупција, у ширем смислу схваћена, може да се на много штетних начина појави и у приватном сектору². У науци постоје спорови око тога колико широко ће бити посматрани елементи ове дефиниције.

Стицање приватне користи, слично као раније описано *присвајање погодности* може имати разне облике. Код ове дефиниције, која је представљала основу за законски опис кривичних дела (или је настала упрошћавањем тих дефиниција), корист се може стећи у новцу, материјалним и каквим другим добрима и може се стицати како за самог актера у корупцији тако и за трећа физичка и правна лица (обично она која су му по неком основу блиска). Корист се може састојати и од наношења штете другоме, сузбијању конкуренције и сличним појавама. Више дилеме о значењу овог појма може бити када се корист стечена неком радњом простире на широки круг лица, или на ентитете јавног сектора а нема никакве директне користи за лице које у радњи учествује, која би била већа од користи коју имају други. На пример, ако министар одлучи да део буџетских средстава намењених за кречење зграде министарства утроши на изградњу једне деонице ауто – пута, такав потез би био незаконит, али би јавно овлашћење било злоупотребљено у сврхе које се тек посредно могу назвати приватним³.

Злоупотреба као елемент дефиниције указује на понашање које је противно неким правилима. Сасвим је јасно да злоупотреба постоји када се крше одредбе прописа који изричито регулишу шта је службена дужност и на који начин одређени службеник треба да поступа у одређеном тренутку. Тако на пример, потплаћени службеник који отвори понуду једног предузећа на тендеру за јавну набавку пре рока за отварање понуда, како би доставио информације о цени и роби другом предузећу које намерава да своју понуду тек достави⁴, крши изричита правила поступка, и злоупотребљава фактичку могућност приступа документима о набавци и своју службену дужност да та правила поштује. Ако су прописи мањкави, и у њима на пример није изричито прописана обавеза да се приспеле понуде чувају запечаћене до времена одређеног за њихово отварање, очигледно је да ће злоупотреба ипак постојати, ако постоји и свест службеника из овог примера да се његовим поступањем погодује приватним интересима и шкоди јавном интересу. Подразумева се да ће злоупотреба такође постојати и ако се поступањем службеника крши неко од општих начела која регулишу рад јавних

¹ Осим ако се као погодност, гледано у ширем смислу, као у претходном пасусу не посматра одлука судије као задовољење неке њему знане унутрашње потребе или хира.

² На пример, када једна приватна фирма подмити службеника друге приватне фирме ради добијања пословних тајни.

³ То би на пример могло бити учињено у сврху политичке промоције, где се приватни интерес да установити или пак као задовољење министрових личних убеђења да је потребније градити путеве него кречити, при чему корист настаје за све грађане.

⁴ Како би то предузеће своју понуду начинило конкурентнијом и добило посао на тендеру.

служби, без обзира да ли је службеник свестан тога или не. Злоупотреба је као појам уско везана за јавна овлашћења, тако да је треба сагледавати у светлу наредног елемента дефиниције.

Јавна овлашћења као елемент дефиниције означавају да је корупција плод деловања неког ко их поседује. Таква овлашћења имају сви они који на неки начин одлучују о питањима од јавног интереса. То су дакле, они којима је народ или орган изабран од стране народа поверио вршење одређених послова (председник, посланици, министри итд.), они који таква овлашћења врше по основу неког прописа или који таква овлашћења имају по неком другом праву или стању ствари (нпр. суверен у апсолутистичкој монархији, диктатор, командант герилске војне јединице која је заузела неки град). Јавна овлашћења имају и службеници који као професионалци раде у јавним службама на разним нивоима власти, укључујући органе управе, службе које се финансирају новцем пореских обвезника или обавезних осигураника (здравство, школство, култура, наука) као и службеници јавних предузећа. Таква овлашћења имају и они који одлучују о коришћењу јавне имовине (на пример у предузећима у делимичном државном власништву). Чак и лица која нису стално запослена у овим институцијама имају јавна овлашћења јер утичу на доношење одлука путем којих се решава о јавном интересу (на пример, саветници јавних функционера, стручни чланови комисија, вештачи које ангажује суд).

Начин на који ће се вршити јавна овлашћења омеђен је службеним дужностима које су дефинисане прописима, али и задацима и упутствима надређених. Међутим, лица која имају јавна овлашћења нису работи који само слепо извршавају обавезе. Пошто ни један пропис не може да предвиди све ситуације на које може да наиђе службеник који оваква овлашћења поседује, службеници у мањој или већој мери имају на располагању и овлашћење да тумаче како ће прописе правилно применити у конкретној ситуацији. Судија који изриче казну тако има слободу да одлучи да ли кривца треба осудити на две, три или пет година затвора, ценећи изнете доказе, законски оквир и друге релевантне чињенице; народни посланик одлучује да ли је у јавном интересу да се закон усвоји у облику који је предложила влада или измењен амандманом; саобраћајни полицајац одлучује да ли је боље да пропусти још једно возило које иде Дечанском улицом или да почне да пропушта аутомобиле који долазе из тунела; министар који одлучује када ће се кренути у поступак набавке нових аутомобила може то учинити било кад у оквирима који су постављени буџетском годином и планом набавки. Све су то дискрециона овлашћења, овлашћења да се одлучује по слободној оцени, али увек у јавном интересу.

Дакле, корупција може постојати не само када је прекршена нека изричита дужност или забрана, већ и када јавним овлашћењима није располагано у јавном интересу, при коришћењу дискреционих овлашћења. Такву злоупотребу јавних овлашћења је можда теже уочити, али је то не чини мање злоупотребом.

Елементи дефиниције (формула)

Формула коју смо раније изнели (Клитгард) више говори о чиниоцима који утичу да корупције буде више или мање и могућностима да до корупције дође него што се њоме одређује сам појам корупције. Због тога ћемо се на њој само кратко задржати.

Монопол се може односити на могућност доношења одлука (на пример, већа вероватноћа да дође до корупције постоји када само један службеник одлучује о давању неке дозволе, него кад такву дозволу може дати 5 службеника који међусобно нису у дослуху). Монопол такође може постојати као фактичка могућност утицаја на доносиоце одлуке (на пример, такав монопол има харизматични лидер политичке странке који не врши никакву државну функцију у односу на све посланике који су чланови те странке). Најзад, монопол може постојати и над информацијама или другим важним ресурсима.

Дискреција је елемент о којем смо говорили поводом друге дефиниције корупције. Очигледно је да што је већи простор за одлучивање по слободној оцени, расте и могућност да дође до корупције. Заправо, дискреција се посматра као чинилац који утиче на пораст корупције због помањкања поверења у то да ће се доносиоци одлука понашати поштено, и да ће одолети искушењу да злоупотребе своја овлашћења и могућности.

Одговорност (јавна одговорност, одговорност према некоме) се посматра као чинилац који умањује могућност наступања корупције. Видови одговорности могу бити различити, почев од одговорности према надређенима за своје поступање, одговорности према надзорним органима, према грађанима итд.

1.5. Законско одређење појма корупције

У Србији корупција још увек није дефинисана ниједним законом. У периоду од 2001 до 2006 Кривични закон је садржао групу кривичних дела изведених из кривичног дела „злоупотребе службеног положаја“ која су била унета у закон под заједничким насловом „кривична дела корупције“ и која су била везана за злоупотребе у појединим областима (нпр. „корупција у здравству“). Међутим, у пракси су ова кривична дела ретко коришћена из разлога у које нећемо улазити на овом месту. Општа дефиниција корупције у закону није постојала (израз се јављао само у називу појединих кривичних дела).

У Националној стратегији за борбу против корупције учињен је покушај дефинисања појма. И иначе, треба приметити да се дефиниције корупције чешће могу наћи у оваквим стратешким документима него у законима.

Стратегија: Корупција је однос који се заснива злоупотребом овлашћења у јавном или приватном сектору у циљу стицања личне користи или користи за другог.

Појам корупције у Стратегији није најсрећније одређен, али за сада није још дошло до проблема услед тога. Наиме, дефиниција се не може тумачити другачије него да корупција не постоји пре него што до злоупотребе дође, па се тако корупцијом не би сматрао неуспели покушај подмићивања јавног службеника. Такође, тиме што је корупција дефинисана као „однос“ постаје спорно да ли се под њом може сматрати акт којим јавни службеник злоупотреби своја овлашћења како би се окористио без учешћа других лица у догађају (на пример директор јавног предузећа користи службено возило за личне потребе).

Стратегија превдиђа успостављање независног и стручног тела које би вршило надзор над њеним спровођењем. Ради испуњења те обавезе израђен је предлог закона о Агенцији за борбу против корупције¹, где се, за потребе тог прописа корупција дефинише на следећи начин:

*«корупција» је однос који се заснива злоупотребом службеног **односно друштвеног положаја или утицаја**, у јавном или приватном сектору, у циљу стицања личне користи или користи за другог;*

Ова дефиниција је обухватнија од оне из Стратегије. Њоме се под корупцијом подразумева поред злоупотребе службеног положаја и злоупотреба фактичке могућности да се утиче на доношење одлука у јавном или приватном сектору, а као учесник у таквом односу се не мора јавити више нико ко располаже формалним јавним овлашћењима. На тај начин се под појам корупције може подвести и однос који настаје између финансијског моћника и лидера политичке странке (на пример давање новца у замену за доношење политичке одлуке о томе какву ће политику странка водити по неком питању). Други пример би био рецимо поткупљивање професора у пензији који не врши никакву јавну функцију, како би свом бившем студенту, сада министру, дао савете о вођењу политике који министра могу да наведу да у оквиру својих овлашћења и мислећи да поступа у јавном интересу, поступи у интересу поткупитеља.

Наводимо такође неке дефиниције корупције из стратешких аката других земаља:

- *Корупцијом се сматра сваки облик злоупорабе власти ради особне или скупне користи, било да се ради о јавном или приватном сектору. (Република Хрватска, Програм)*
- *Корупција је свака повреда дужног поступања службених односно одговорних лица, у јавном или приватном сектору, као и поступање лица која су иницијатори повреда или лица која се прекршајем могу окористити због непосредно или посредно обећане, понуђене или дате, односно тражене, прихваћене или очекиване користи за себе или за другог. (Резолуција словеначке скупштине)*

Међународне конвенције које се баве борбом против корупције ретко када садрже и дефиницију овог појма. Као изузетак који потврђује правило може послужити Грађанскоправна конвенција против корупције Савета Европе коју је СЦГ потписала, али још не и ратификовала.² У члану 2 ове конвенције се каже:

*За потребе ове Конвенције, "корупција" подразумева захтевање, нуђење, давање или примање, директно или индиректно, **мита** или сваке друге **незаслужене користи** или стављање у изглед исте, које **ремети правилно обављање** било које **дужности** или **понашање које се тражи** од примаоца мита, **незаслужене користи** или **користи** која се у том смислу ставља у изглед.*

1.6. Елементи законске дефиниције

¹ Овај акт је усвојила Влада Србије октобра 2006, али је извесно да о њему неће бити расправљано у Народној скупштини, због расписивања избора. Следећа Влада може, али не мора предложити закон у истом тексту (не мора га предложити уопште).

² Влада је утврдила Народној скупштини предлог закона о ратификовању ове конвенције.

Као што можемо видети, нарочито из последње изнете дефиниције, која ће вероватно убрзо постати део домаћег права, законска дефиниција садржи следеће битне елементе:

Однос (радња): Корупција подразумева одређени однос између учесника у догађају који се тим именом означава. Тај однос се манифестује кроз радње (*захтевање, нуђење, давање, примање, стављање у изглед користи*) најмање два учесника. Одредбом према којој се радње могу извршити посредно или непосредно обухватају се и посредници између два основна учесника у корупцији.

Средство размене: Средство размене (у замену за неправилно вршење дужности или одређено понашање) се одређује као *мито* или *незаслужена корист*. „Мито“ је већ по себи довољно широк појам јер обухвата и материјалне и нематеријалне користи (нпр. у нашем кривичном закону се у кривичним делима примања и давања мита говори о „поклону или каквој другој користи“). Стога се чини да појам *незаслужене користи* пре има сврху да упути на то да корист не мора да има свој материјални еквивалент национална законодавства која имају уже разумевање појма „мито“. Оваква се корист може остваривати за „примаоца“ или за нека друга лица.

Ремећење правилног обављања дужности/понашање које се тражи: Да би корупција постојала мора доћи макар до покушаја да се поремети правилно обављање неке дужности. „Правилно обављање“ треба схватити шире од поштовања процедура, прописа и налога – под тим појмом се подразумева и поштовање општих принципа савесног обављања неке дужности и допринос јавном интересу (за јавне службенике). „Дужност“ такође треба схватити шире – није реч само о службеној дужности учесника у јавном сектору, већ и о дужностима које имају руководиоци и запослени у приватним предузећима, или они који обављају неке дужности у удружењима. Због тога је корупција и када подмићени директор филмског фестивала зарад неке користи промени распоред приказивања филмова као и када фудбалер коме је обећан трансфер намерно начини пенал да би „задужио“ свог менаџера који намешта исход утакмице. У званичном објашњењу уз Конвенцију се наводи изричито да се *ремећење правилног обављања дужности* може односити на дужност било ког лица а не само оног ко је „прималац“ мита или незаслужене користи.

И док је код *ремећења правилног обављања дужности* нужно да нека дужност постоји, *понашање које се тражи*, као алтернативни елемент корупције са *ремећењем*, примењује се на ситуације када такве дужности нема. На пример, уколико нека политичка странка у предизборној кампањи обећа познатом певачу да ће постати амбасадор уколико подржи јавно ту странку, могло би се сматрати да су у таквом односу присутни сви елементи из дефиниције.

2. Узроци корупције

„Корупција настаје тамо где постоји комбинација могућности и склоности.“¹ У анализи узрока ћемо поћи од тога да таква склоност постоји. То наравно није истина за све људе, али не ступају сви људи у корупционашке односе. Ако се узме да корупција представља људску радњу или свесну интеракцију између најмање двоје људи (у зависности од дефиниције) њене узроке такође треба потражити у људској мотивацији. У зависности од дефиниције коју прихватимо, мотивацију ћемо тражити само код онога ко доноси одлуке или злоупотребљава јавну функцију или и код других учесника у корупцији. Ако корупцију вежемо само за јавни сектор, најпростији одговор биће да узрок корупције лежи у самом постојању државе и правила и нећемо много погрешити. Говорећи о узроцима корупције уједно ћемо говорити и о разлозима да она буде мање или више распрострањена.

Али најпре треба рећи коју реч и о самом механизму корупције.

2.1 Механизам корупције

2.1. Механизам корупције: Ко може да буде корумпиран?

Ако пођемо од Танџијеве дефиниције то може бити свако ко је у прилици да доноси одлуке, ако су за доношење, недоношење, односно брже или спорије доношење тих одлука и одређени садржај тих одлука други спремни да узврате. Уколико узмемо у обзир и наводе из других дефиниција, онда корумпиран може бити и неко ко располаже одређеним утицајем (на доносиоца одлука), без обзира да ли је онај ко доноси одлуку и сам корумпиран.

Корумпирани ће понајпре бити они који одлучују о јавном интересу и располажу јавним добрима или пак располажу оскудним ресурсима (робама, информацијама).

2.1. Механизам корупције: Ко је оштећени?

Штету од корупције (која је по правилу већа од користи коју остварују учесници у корупцији) трпи буџет, конкретни појединци и фирме или пак друштво у целини. Сматра се да је за друштво у целини акт корупције је штетан сам по себи, чак и када се не може установити наступање конкретне штете.

2.1. Механизам корупције: За кога се остварује погодност?

Неки вид користи путем корупције остварују сви који у њој учествују. Корист се може остваривати непосредно за себе, за блиска лица или за групу којој појединац припада (нпр. политичка партија).

2.1. Механизам корупције: Врсте погодности (средство корумпирања)

Корумпирани остварује корист у виду новца, поклона, одређеног поступања других људи, сузбијања конкуренције итд.

¹ Jeremy Pope „Source book 2000“, Transparency International („Антикорупцијски приручник“, српски превод у издању Транспарентност – Србија из 2003).

2.1. Механизам корупције: Последичност и узрочна веза

„Размена добара“ у корупцији се може одиграти истовремено или у мањем или већем временском размаку. Постоје примери када се једна услуга врши („задужење“) пре него што се спецификује када и да ли уопште треба да се узврати. У таквим случајевима је узрочну везу тешко утврдити, Исто важи и за ситуације када се корупција одвија уз више посредника (који на тај начин „чине“ нешто један другоме).

1.2. Тржишни (економски) узроци корупције

Ако се корупција сведе на однос два учесника, видећемо да оба имају потребе које желе да задовоље пре него што ступе у коруптивни однос. На сличан начин као што се у економским наукама посматра понашање учесника на тржишту може се посматрати и понашање учесника у корупцији.

Ако своје потребе корумпирани и коруптор не могу да задовоље без корупције или немају адекватне могућности да то учине, остварен је један од предуслова да до корупције дође. На страни корумпираног, на пример јавног службеника који издаје нека уверења, такав узрок може бити мала зарада (која се неће нимало повећати уколико буде савесно радио). На страни коруптора може стајати ограничена могућност да потребе задовољи на другачији начин, без корупције, иако би то иначе радо учинио. Примера ради, такво ограничење је рецимо немогућност да се обрати другом службенику ради издавања дозволе, или успоравање поступка издавања дозволе у случају да се обрати другом службенику које би му донело више штете него што је сам трошак корумпирања.

Ако се два основна учесника у корупцији посматрају као тржишни субјекти може се рећи да сваки од њих тежи максимизирању свог профита. Та се теза може објаснити на примеру када постоји разлика између званичног и реалног курса валуте у некој држави. Службеници који одлучују о томе ко ће имати право да купи девизе по званичном курсу (што би многи желели) заправо омогућавају стицање профита онима који девизе купе. Услед тога службеник је мотивисан да издавање дозволе наплати од онога коме ту дозволу издаје што скупље, и обрнуто. Као и на другим тржиштима ове тежње се обично задовољају делимично, а од многобројних чинилаца зависи ко ће на послу више да профитира. Сличан је и следећи пример: трговац не жели да плати ПДВ на неки производ и понуди купцу да му не изда рачун, сматрајући да ће купцу бити свеједно и да ће трговцу припасти целокупан износ за који је оштећен буџет. Међутим, и купац има жељу да прође што јефтиније, и може затражити да се цена у тим околностима умањи. Овај однос се заправо одвија прећутно и свакодневно на пијацама на којима се продаје роба јефтиније него у радњама услед тога што се на њу не зарачунава порез.

1.3. Узроци корупције у вези са личном, групном и општом етиком

Корупција се често сматра моралним проблемом и она то у основи и јесте. Она представља супротност моралним врлинама, а поготово онима које се везују за оданост заједници. Многи аутори истичу честитост (интегритет) као супротност корупцији. Ово се поготово може рећи када се разматра корумпираност јавних

службеника. За њих би честито поступање требало да буде правило, а службена дужност јасно дефинисана и прихваћена од стране јавног службеника као део унутрашњег система вредности.

Међутим, није увек тако, не само зато што од утврђених начела одступи појединац већ и због других разлога. Непостојање општеприхваћеног система моралних вредности у друштву се често истиче као проблем који узрокује многе тешкоће, а свакако их узрокује и по питању корупције. Оно што је за једнога неморално понашање, за другог није. Поготово је тешко постићи јединство око моралних норми у савременом демократском друштву, које допушта разноликост погледа на свет. Минимум моралног поступања одређује се прописима, мада се и неки од њих могу одбацити као супротни вишим начелима, на пример оним која су прокламована у Уставу или међународним конвенцијама.

У сваком случају, непостојаност моралних ауторитета и релативизирање моралних правила у друштву може се сматрати једним од узрока корупције. Из таквог релативизирања проистичу и разни облици оправдавања корупције на пример, када се појединац за своје неморално понашање (нпр. примање или давање мита) изговара тиме што још горе ствари раде они који су на вишим положајима у друштву. Слично резонување примењују и они који сматрају да нико неће бити оштећен конкретним чином корупције, или да ће оштећен бити само неко ко је свим учесницима у корупцији мрзак (нпр. ауторитарна држава).

Посебни видови узрока корупције у вези са етиком су они који се могу везати за улазак новог јавног службеника у службу у којој је корупција распрострањена. У таквим случајевима, претежан морал микросредине је заправо корупционашки, и нови службеник често има као алтернативу „уласку у коло“ само могућност да се изложи несразмерно тешким последицама.¹ Најзад, чак и када сама служба није корумпирана, у многим случајевима корупција почиње од самог ступања на радно место, када је за добијање радног места потребно имати „добру везу“ или нешто платити.

Најзад, треба рећи да поред морала који налаже оданост широј заједници и служби, постоје и мање или више снажне моралне норме које налажу оданост ужим заједницама (породица, круг пријатеља). О томе ће бити више речи под „културолошким узроцима“.

1.4. Узроци корупције који проистичу из одређене културе

Често се као узрок корупције у појединим регијама наводе наслеђени облици понашања, који су постали део одређене културе. Слични аргументи се користе и у Србији помињањем „балканских правила“, трагова „турске владавине“, „комунистичким“ обрасцима понашања и слично. Нема сумње да и ови чиниоци могу да поспеше могућност настанка корупције, мада би се тешко могли сматрати њеним правим узроцима (осим у виду да већ створена перцепција о корумпираности на одређеном подручју охрабрује покушаје оних који долазе са стране да опробају да свој циљ остваре корупцијом. Тако је на пример пре за очекивати да ће нека фирма из Канаде понудити мито високом функционеру из

¹ Као млади полицајац, кога глуми Ал Паџино у филму „Серпико“, у корумпираној њујоршкој полицији.

Србије или Пољске зарад добијања посла него што ће то учинити у сличним околностима у Новом Зеланду).

Традиција јаким породичних и суседских веза (стављање интереса фамилије и окружења увек изнад општедруштвеног) међутим јесте објективан чинилац, који узрокује корупцију и утиче на то да је буде више или мање у друштву. На пример, у друштву у којем су ове везе јаче, припадници уже групе међусобно штите интересе уже заједнице у односу на оне који том кругу не припадају. На пример, током више деценија двадесетог века у Србији је истицан пример снажније повезаности и међусобне упућености код Црногораца као чинилац који утиче на то да они на тај начин лакше добијају посао у државним институцијама или предузећима.

Најзад, међу условно речено културолошке узроке корупције могу се сврстати и они који проистичу из културе одређених професија (на пример, традиционална тајновитост у раду јавних служби).

1.5. Узроци који произлазе из одлика државног, друштвеног и привредног система

Узроци из ове широко описане категорије могу бити многобројни и разнолики. На пример, поверење грађана а поготово јавних службеника у институције и вера у функционисање система, био он демократски или какав други, и у правну државу, смањује спремност да се дела коруптивно. Важи и обрнуто, неповерење у институције и правну државу ако и не узрокује само по себи, свакако утиче на пораст корупције. Слично се може рећи и за заинтересованост грађана (бирача, пореских обвезника) за јавне послове. Активност грађана по овим питањима повећава ризик на страни оних који коруптивно делују, док апатија грађана смањује шансу да ће корупција бити откривена.

Има аутора који везују економски развој и корупцију, тврдећи да се они налазе у обрнутој пропорцији, при чему није увек јасно шта је чему узрок у тој појави. Није међутим уопште извесно да се корелација између ове две појаве може утврдити јер постоје и земље које „искачу из клишеа“ (као пример се наводе Куба и Јужна Кореја).¹

1.6 Вредност поделе узрока корупције

На крају треба рећи да је овде изложена подела узрока корупције само једна од могућих, да има пре свега информативан карактер. Разликовање узрока се може заснивати на дефиницији корупције која се прихвати или од концепта при класификовању узрока. Желећи да читаоцима понуди и друге начине посматрања, аутор нуди још једну шему могућег класификовања узрока корупције из богате литературе о овим питањима, која ће читаоцу бити лако разумљива уз аргументе изложене у овом тексту.

- Системски разлози: они који су укоренењени у политичком или друштвеном систему;
- Разлози везани за појединце: слабо или корумпирано вођство;

¹ На пример, А. Фатић у „Корупција“, Институт за криминолошка и социолошка истраживања и Центар за менаџмент, Београд, 2005.

- Институционални разлози: слабе институције, неефикасност:
- Политички и ситуациони разлози: други преступи, процес трансформације.

3. Додатак: Типологија корупционих дела

Као додатак овом тексту предочавамо читаоцима разне модалитете корупције. Целокупна табела је преузета из књиге Расме Карклинс „Систем ме је натерао“:

◆ **Ниво I: Свакодневна интеракција између службеника и грађана**

- ◆ Подмићивање јавног службеника да заобиђе правила
- ◆ Иницирано од грађана
- ◆ Иницирано од стране службеника појединца
- ◆ Организована изнуда од стране групе службеника

- ◆ 2. Замагљивање прописа од стране службеника и пререгулисање
- ◆ Како би се извукло више мита
- ◆ Како би се повећала овлашћења и контрола
- ◆ Злоупотребе овлашћења за издавање одобрења и вршење инспекцијског надзора
- ◆ (делимично се преклапа са поткатегијама 1 и 2)

◆ **Ниво II: Интеракција у оквиру државне институције**

- ◆ 1. Коришћење јавних средстава за себе
- Бонуси и скривене зараде
- Расипање новца на луксузна возила, путовања, пријеме, опрему итд.
- Додељивање возила, станова, вила итд.
- ◆ Профитирање на јавним ресурсима
- ◆ Продаја природних ресурса
- ◆ Изнајмљивање просторија опреме итд. за личну корист
- ◆ Коришћење рада јавних службеника за приватне сврхе
- ◆ Квазиприватизација државних предузећа и имовине
- ◆ Плаћање неумерених надокнада за чланство у управним одборима јавних предузећа себи или пријатељима
- ◆ Злоупотребе и профитирање при приватизацији и јавним набавкама
- ◆ Додела послова и имовине себи или пријатељима
- ◆ Непоштовање правила о спречавању сукоба интереса
- ◆ Кршење правила о надметању
- ◆ Узимање узвратних давања и мита за закључен посао
- ◆ Корупција код државних субвенција и пореских олакшица
- ◆ Трговина утицајем и манипулација код персоналних одлука
- ◆ Непотизам, клијентизам и фаворизовање
- ◆ Добијање погодности од подређених и кандидата за посао
- ◆ Саботирање кадровске реформе ради очувања „територије“

◆ **Ниво III: Утицај на политичке институције**

- ◆ „Заробљена држава“, то јест de facto преузимање државних институција
- Изградња личних феуда
- Искоришћавање јавних институција за богаћење себе или мреже сарадника
- ◆ Стварање тајних моћних група ради сарадње на корупцији
- ◆ Подривање избора и политичког надметања
- ◆ Непрописно финансирање кампање и партије
- ◆ Куповина скривених политичких реклама

- Скривено стварање сфере утицаја ради искоришћавања
- Злоупотреба законодавних овлашћења
- „Продаја“ закона приватним интересним круговима
- Блокирање антикорупцијских прописа
- Свесно доношење лоших закона
- Невршење надзора над извршном влашћу
- Неделотворне парламентарне истраге
- Корупција у судском поступку
- „Продаја“ судских одлука
- Лажно утуживање, гоњење невиних
- Неделовање тужиоца
- Злоупотреба ревизијских и истражних овлашћења
- Коришћење компромитујућег материјала ради политичког уцењивања
- Корупција у медијима

4. Корупција у Кривичном законнику Србије

Кривични законик Републике Србије¹ прописује више кривичних дела која у себи могу садржати елементе корупције:

Међу коруптивна кривична дела пре свега спадају следећа:

- Злоупотреба службеног положаја,
- Противзаконито посредовање,
- Примање мита,
- Давање мита,
- Кршење закона од стране судије, јавног тужиоца и његовог заменика,
- Давање и примање мита у вези са гласањем.

Осим њих, елементе корупције могу имати и друга кривична дела, попут следећих:

- Несавестан рад у служби,
- Противзаконита наплата и исплата,
- Превера у служби,
- Фалисфиковање службене исправе,
- Одавање службене тајне,
- Проневера,
- Прослуга.

Важно је знати да се у Србији санкционише не само корупција до које долази у државним органима и јавним институцијама, већ и она до које долази у другим сферама друштва, на пример у привреди. Иако се у кривичноправним одредбама углавном описују радње које чини „службено лице“² или које се врше према „службеном лицу“ (на пример, код кривичног дела „давања мита“), завршним ставовима одговарајућих чланова закона се примена норми проширује и на „одговорна лица“³.

¹ Кривични законик РС (Сл. Гласник РС бр. 85/2005, 88/2005, 107/2005)

² Службеним лицем сматра се:

- 1) лице које у државном органу врши службене дужности;
- 2) изабрано, именовано или постављено лице у државном органу, органу локалне самоуправе или лице које стално или повремено врши службене дужности или службене функције у тим органима;
- 3) лице у установи, предузећу или другом субјекту, којем је поверено вршење јавних овлашћења, које одлучује о правима, обавезама или интересима физичких или правних лица или о јавном интересу;
- 4) службеним лицем сматра се и лице којем је фактички поверено вршење појединих службених дужности или послова;
- 5) војно лице изузев кад су у питању одредбе о кривичним делима против службене дужности.

³ Одговорним лицем сматра се власник предузећа или другог субјекта привредног пословања или лице у предузећу, установи или другом субјекту којем је, с

Значи, наш закон кажњава корупцију и у јавном и у приватном сектору. Иако је корупција у јавном сектору и у вези са злоупотребом јавних ресурса лакше замислива, она се може јавити и у приватном сектору, на пример када директор приватног предузећа узме мито да би одао конкуренцији неке пословне тајне.

Осим кроз кривична дела, корупција или неке појаве које су јој блиске могу се санкционисати и на друге начине. Многобројни прописи, који би пре свега требало да послуже да до корупције не дође или да је буде мање, садрже санкције или мере друге врсте. На пример, због кршења Закона о финансирању политичких странака и Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја могу се изрећи прекршајне новчане казне, а због кршења Закона о спречавању сукоба интереса мере попут јавне опомене и препоруке за разрешење.

Новине у Кривичном законнику Републике Србије

Доношењем новог Кривичног законика Републике Србије, који је ступио на снагу 1. јануара 2006 године, извршено је усаглашавање са међународним стандардима у овој области, односно реализовале су се обавезе које је Република Србија преузела ратификацијом међународних уговора (Конвенција УН против корупције, Кривичноправна конвенција о корупцији). Кривични законик Србије је испоштовао све одредбе које се односе на, до сада нормативно непокривену област, **корупцију страних службеника и корупцију у приватном сектору**. Предмет усаглашавања са међународним документима требало би да буду још неки аспекти домаћег законодавства, попут санкционисања правних лица због корупције и евентуалног прописивања кривичног дела „незаконитог богаћења“.¹

Кривична дела примања и давања мита

С обзиром на то да кривична дела давања и примања мита спадају у најужи круг коруптивних кривичних дела, то јест оних која се несумњиво и увек могу подвести под корупцију, ближе ћемо их објаснити у овом тексту:

Примање мита (Члан 367. КЗС)

(1) Службено лице које захтева или прими поклон или другу корист, или које прими обећање поклона или друге користи за себе или другога, да у оквиру свог службеног овлашћења изврши службену радњу коју не би смело извршити или да не изврши службену радњу коју би морало извршити, казниће се затвором од две до дванаест година.

(2) Службено лице које захтева или прими поклон или другу

¹То би била појава да јавни службеник поседује имовину која се не може на разуман начин објаснити његовим законитим приходима обзиром на његову функцију, уложена средства или на основу овлашћења, поверен одређени круг послова у управљању имовином, производњи или другој делатности или у вршењу надзора над њима или му је фактички поверено обављање појединих послова.

корист или које прими обећање поклона или друге користи за себе или другога да у оквиру свог службеног овлашћења изврши службену радњу коју би морало извршити или да не изврши службену радњу коју не би смело извршити, казниће се затвором од две до осам година.

(3) Службено лице које изврши дело из ст. 1. или 2. овог члана у вези са откривањем кривичног дела, покретањем или вођењем кривичног поступка, изрицањем или извршењем кривичне санкције, казниће се затвором од три до петнаест година.

(4) Службено лице које после извршења, односно неизвршења службене радње, наведене у ст. 1. до 3. овог члана, а у вези с њом, захтева или прими поклон или другу корист, казниће се затвором од три месеца до три године.

(5) Страно службено лице које учини дело из ст. 1. до 4. овог члана, казниће се казном прописаном за то дело

(6) Одговорно лице у предузећу, установи или другом субјекту које учини дело из ст. 1, 2. и 4. овог члана, казниће се казном прописаном за то дело.

(7) Примљени поклон и имовинска корист одузеће се.

Ситуације у којима службено лице одговара су:

- ПРЕТХОДНО ПРИМАЊЕ МИТА-

Претходно примање мита постоји када службеник тражи, прими или прихвати обећање поклона или какве друге користи **ПРЕ** него што изврши или не изврши службену радњу. Као што видимо, постоје два облика, и то **тежи** и **лакши**, у зависности од тога да ли је службена радња која је предмет корумпирања и иначе противзаконита или не.

ТЕЖИ ОБЛИК: Радња којом службеник извршава ово кривично дело може бити било која од ове три радње:

- захтевање поклона или друге користи
- примање поклона или друге користи
- прихватање обећања поклона или друге користи

...да у оквиру свог овлашћења
**ИЗВРШИ РАДЊУ КОЈУ НЕ БИ
 СМЕО**
 или да
**НЕ ИЗВРШИ РАДЊУ КОЈУ
 БИ МОРАО.**

За постојање овог кривичног дела битан елемент је да службено лице поступа у оквиру својих службених овлашћења када врши забрањену радњу. То ће се десити када службеник има јасне дужности за поступање у одређеном случају, које крши.

Пример за вршење радње која не би смела да се изврши је када службеник изда употребну дозволу за зграду која не испуњава прописане услове. Пример за невршење радње на коју је службеник обавезан било би поступање саобраћајног полицајца који због примљеног мита не наплати казну за учињени прекршај.

Службено лице чини ово кривично дело чим затражи, прими или прихвати обећање поклона или друге користи. За постојање кривичног дела неће бити битно да ли је противчинидба учињена или не.

Шта може бити средство којим се неко подмити?

Вредност поклона није од значаја за постојање кривичног дела. Под поклоном се подразумевају новац и ствари. Средство подмићивања може бити и нешто друго што представља корист за онога који прима мито, било да је реч о користи материјалне или нематеријалне природе. На пример, таква корист може бити напредовање у служби (што доноси са собом и већа примања), али и омогућавање чланства у неком ексклузивном клубу, које са собом не носи никакве материјалне користи, већ само прилику за дружење са познатим личностима.

Ова корист се може остваривати за себе или другог. То значи да за његово постојање неће бити од значаја да ли је службеник као противуслугу затражио нови аутомобил за себе, пријатеља, или политичку странку којој припада.

Ово је најтежи облик овог кривичног дела и за њега је прописана и најтежа казна. Дело може бити учињено само са умишљајем.

ЛАКШИ ОБЛИК: Радња којом службеник извршава ово кривично дело може бити било која од ове три радње као и код претходног облика:

- захтевање поклона или какве друге користи
- примање поклона или какве друге користи
- прихватање обећања поклона или какве друге користи... да

у оквиру свог овлашћења

ИЗВРШИ РАДЊУ КОЈУ БИ МОРАО

или да

НЕ ИЗВРШИ РАДЊУ КОЈУ НЕ БИ СМЕО

Разлика у односу на претходни, тежи облик, огледа се у природи радње која је предмет подмићивања. Тако ће овај облик кривичног дела починити службеник који прими мито да би издао употребну дозволу за зграду која и иначе испуњава све услове за то, као и саобраћајни полицајац који узме мито како не би наплатио казну за прекршај којег и иначе није било. Зато што нема кршења других прописа, друштвена опасност овог незаконитог поступања службеног лица је мања, па је прописана и нешто блажа казна - затвор од 2 - 8 година.

-НАКНАДНО ПРИМАЊЕ МИТА-
се доноси на:

- захтевање поклона или какве друге користи
- или

- примање поклона или какве друге користи

Овај облик примања мита настаје када службеник захтева или прими поклон или другу корист **НАКОН** што изврши или не изврши службену радњу. Да би овај облик постојао битно је да нема тражења, нуђења ни примања мита пре службене радње или пропуштања службене радње. Починилац би био службеник који након што је издао употребну дозволу за зграду, поштујући или кршећи при том прописе, затражи неки поклон због тога од инвеститора, или прими поклон који му инвеститор сам пошаље.

Зато што нема претходног условљавања, сматра се да је и друштвена опасност овог облика кривичног дела мања, па је мања и запређена казна - од 3 месеца до 3 године

Посебни случајеви примања мита

Законодавац се постарао за то да се строжије казне неки видови примања мита које је сматрао нарочито опасним за правни поредак. Таквим је означено примање мита које је у вези са *откривањем кривичног дела, покретањем или вођењем кривичног поступка, изрицањем или извршењем кривичне санкције*. За те случајеви прописана је казна од три до петнаест година затвора. Запређена казна је иста без обзира на то да ли је у питању тежи или лакши облик примања мита, и без обзира на то да ли је примање мита претходно или накнадно.

ДАВАЊЕ МИТА - (Члан 368 КЗРС)

(1) Ко службеном лицу учини, понуди или обећа поклон или другу корист да у оквиру свог службеног овлашћења изврши службену радњу коју не би смело извршити или да не изврши службену радњу коју би морало извршити, или ко посредује при оваквом подмићивању службеног лица, казниће се затвором од шест месеци до 5 година.

(2) Ко службеном лицу учини, понуди или обећа поклон или другу корист да у оквиру свог службеног овлашћења изврши службену радњу коју би морало извршити или да не изврши службену радњу коју не би смело извршити или ко посредује при оваквом подмићивању службеног лица, казниће се затвором до три године.

(3) Одредбе ст. 1. и 2. овог члана примењује се и када је мито дато, понуђено или обећано страном службеном лицу..

(4) Учинилац дела из ст. 1. до 3. овог члана који је пријавио дело пре него што је сазнао да је оно откривено може се ослободити од казне.

(5) Одредбе ст. 1, 2. и 4. овог члана примењују се и кад је мито

дато, понуђено или обећано одговорном лицу у предузећу, установи или другом субјекту.

(6) Поклон, односно друга корист који буду одузети од лица које је примило мито могу се у случају из става 4. овог члана вратити лицу које је дало мито

ТЕЖИ ОБЛИК - предузимањем једне од две доле наведене радње извршава се кривично дело.

- чињење (давање) поклона или какве друге користи
- обећање поклона или какве друге користи ...

да се изврши службена радња која се:

НЕ БИ СМЕЛА ИЗВРШИТИ

или да се

НЕ ИЗВРШИ РАДЊА КОЈА БИ СЕ МОРАЛА ИЗВРШИТИ.

Радњу извршења представља и **посредовање** под којим се подразумева давање и обећање поклона или друге користи у име даваоца мита или пак довођење у везу примаоца и даваоца мита.

На основу раније изложених примера можемо видети да давалац мита може да буде инвеститор који жели да добије употребну дозволу или возач који жели да избегне казну за саобраћајни прекршај. Давалац мита не мора да буде онај за кога се остварује корист, већ то може бити и неко други. Тако, уместо инвеститора који је сав новац уложио у грађевину и нема чиме да корумпира службеника, његов пријатељ, директор школе, може службенику понудити као мито да његовом сину професори «прогледају кроз прсте» и омогуће му упис у наредну годину. Исто тако, уместо возача који није вољан да подмити саобраћајног полицајца, то може учинити његова супруга или отац.

Осим даваоца мита ово кривично дело може да учини и треће лице, посредник. То може да буде на пример, пријатељ инвеститора или возача који познаје надлежног службеника или саобраћајног полицајца, неко од колега јавног службеника који се корумпира или њихов претпостављени. Број посредника у давању мита није ограничен, па самим тим ни њихова одговорност за ово кривично дело. Међутим, битно је да постоји умишљај и код посредника, то јест свест о томе да учествују у подмићивању.

С обзиром на друштвену опасност радње, казна затвора за ово кривично дело може бити од 6 месеци до 5 година.

ЛАКШИ ОБЛИК

- чињење (давање) поклона или какве друге користи

- обећање поклона или какве друге користи ... да ...

службеник у оквиру свог овлашћења
ИЗВРШИ РАДЊУ КОЈУ БИ МОРАО
 или да
НЕ ИЗВРШИ РАДЊУ КОЈУ НЕ БИ СМЕО.

Као што смо већ описали код примања мита, разлика је само у врсти службене радње, то јест да ли се подмићивање врши због радње која је и иначе законом забрањена или не. Све што је речено у погледу могућих извршилаца кривичног дела важи и овде. Прописана је мања казна - затвор у трајању до 3 године.

НАКНАДНО ДАВАЊЕ МИТА

Иако кривична дела примања и давања мита у великој мери изгледају као лице и наличје истог догађаја, њихов законски третман није у потпуности идентичан, не само у погледу висине запрећене казне, већ и постојања кривичне одговорности.

Битан изузетак јесте то што за разлику од накнадног примања мита, накнадно давање мита уопште није кривично дело. Дакле, иако ће службеник који изда употребну дозволу за зграду, или саобраћајца који не наплати казну за саобраћајни прекршај бити одговоран уколико након свог поступка прими нетражени и необећани поклон у вези са тим догађајем, давалац таквог поклона неће бити гоњен због оваквог „изражавања захвалности“.

Да нагласимо: Онај ко да поклон или учини услугу након поступања јавног службеника **учиниће** кривично дело уколико је такав поклон претходно обећао, било самоиницијативно или на захтев службеника. Тек уколико таквог договора, ни изричитог ни прећутног, није било, неће бити ни кривичног дела на страни даваоца поклона или посредника у том послу.

ОСЛОБОЂЕЊЕ ОД КАЗНЕ

Закон предвиђа и могућност да се давалац мита ослободи од казне. Она је формулисана на следећи начин:

Учинилац који је пријавио дело пре него што је сазнао да је оно откривено може се ослободити од казне.

- Да би постојао овај случај морају постојати оба следећа услова:
- да кривично дело пријави учинилац
 - да то учини пре него што сазна да је оно откривено.

Први услов значи да сам починилац мора да пријави ово кривично дело, а не да то учине друга лица. Можда би основ за ослобађање могао постојати уколико се недвосмислено утврди постојање везе између починиоца и онога ко кривично

дело пријављује (на пример, ћерка замоли оца да оде до полиције и пријави кривично дело уместо да то учини сама).

Постојање другог услова се одређује у односу на субјективну околност – сазнања починиоца о томе да ли је дело откривено или не. На пример, полиција ће можда имати сазнања из других извора о подмићивању у вези са издавањем дозвола за градњу, зато што дуже време надзире осумњиченог службеника, али то конкретном инвеститору, који је дао мито није познато у моменту када пријављује кривично дело.

Најбоље је да се пријављивање изврши надлежном органу (полиција, тужилаштво), али ће са становишта постојања основа за ослобођење од казне бити у реду и ако оно буде учињено и неком другом ко је дужан да предузме одређене мере (на пример, руководиоцу органа у којем ради корумпирани службеник) или неком ко је дужан да сазнања о таквом кривичном делу подели са полицијом и тужилашвом (други државни орган).

Могућност ослобођења од казне није апсолутна. На суду је да одлучи хоће ли даваоца мита ослободити од казне или не. Такође треба имати на уму да ослобођење од казне не значи и ослобађање од кривичне одговорности. То значи да ће дело постојати и да ће починилац бити оглашен кривим.

Осим ослобођења од казне, лице које испуни услове може добити, на основу одлуке суда и поклон који је као мито дало.

Из свега овога се види да је за грађанина од кога службеник затражи мито препоручљиво да га пријави пре него што мито уопште да или обећа, јер је то једини сигуран пут за ослобођење од кривичне одговорности.

ПРИЈАВЉИВАЊЕ КРИВИЧНИХ ДЕЛА

За почетак треба рећи да је законима Србије у неким случајевима прописана обавеза пријављивања кривичних дела. У том смислу је значајна разлика коју законодавац прави између кривичних дела која се гоне по службеној дужности и оних која се гоне по приватној тужби. Готово сва кривична дела која могу имати у себи елементе корупције гоне се по службеној дужности.

Законик о кривичном поступку¹, обавезе грађана у овом погледу уређује на следећи начин:

Члан 253. ЗКП

Свако треба и има право да пријави кривично дело за које се гони по службеној дужности. Кривичним закоником се одређује у којим случајевима непријављивање кривичног дела представља кривично дело.

Свако је дужан да пријави кривично дело које се гони по службеној дужности, чијим је извршењем оштећено малолетно лице.

¹ Наведено према Закоником објављеном у Службеном гласнику Републике Србије број 46 из 2006, који ће почети да се примењује од 1. јула 2007.

Законик о кривичном поступку РС у овом члану прописује да грађани треба да пријављују кривична дела за која се гони по службеној дужности. Обавеза грађана је у овом погледу моралне природе. За разлику од њих, државни органи, органи територијалне аутономије, органи локалне самоуправе, јавних предузећа и установа, органи унутрашњих послова и друга службена лица су дужни да пријављују овакве учиниоце и кривична дела.

Осим обавезе пријављивања кривичног дела које је почињено, занимљиво је размотрити и ситуације када грађанин зна да се припрема кривично дело, али не учини шта је потребно да се оно спречи.

Непријављивање припремања кривичног дела (Чл.331 КЗРС)

(1) Ко зна да се припрема извршење кривичног дела за које се по закону може изрећи пет година затвора или тежа казна, па у времену кад је још било могуће спречити његово извршење то не пријави, а дело буде покушано или извршено, казниће се новчаном казном или затвором до једне године.

Већ смо видели да се за неке облике подмићивања може изрећи затворска казна дуготрајнија од пет година. Грађанин који има сазнања о припремама за извршење тог кривичног дела, па пропусти да поднесе пријаву у време док се оно још могло спречити, чини такође кривично дело.

Међутим, закон прави разлику између разних починилаца овог кривичног дела. За ово кривично дело се неће казнити лице које је са учиниоцем у одређеном односу: брачни друг учиниоца или лице са којим живи у трајној ванбрачној заједници, сродник по крви у правој линији, брат или сестра, усвојилац или усвојеник починиоца. Неће се казнити ни брачни друг или лице са којим неко од наведених лица живи у трајној ванбрачној заједници.

ЛАЖНО ПРИЈАВЉИВАЊЕ

Како би заштитили људе од лажних оптужби а државне органе од сувишног посла који би имали код проверавања навода таквих оптужби, законодавци су прописали и мере за спречавање лажног пријављивања.

Грађани одговарају ако учине:

Кривично дело лажног пријављивања (Члан 334.КЗРС)

(1) Ко пријави одређено лице да је учинило кривично дело за које се гони по службеној дужности, а зна да то лице није учинилац тог дела, казниће се затвором од три месеца до три године.

(2) Казном из става 1. овог члана казниће се и ко подметањем трагова кривичног дела или на други начин изазове покретање кривичног поступка због кривичног дела за које се гони по службеној дужности против лица за које зна да није учинилац тог дела.

(3) Ко сам себе пријави да је учинио кривично дело за које се гони по службеној дужности, иако зна да га није учинио, казниће се новчаном казном или затвором до једне године.

(4) Казном из става 3. овог члана казниће се и ко пријави да је учињено кривично дело за које се гони по службеној дужности, иако зна да то дело није учињено.

ГРАЂАНСКО ХАПШЕЊЕ - Затицање лица при извршењу кривичног дела

ЗКП овлашћује грађане да лише слободе сва она лица која затекну да врше кривично дело за које се гони по службеној дужности, али само под законом прописаним условима.

Члан 266 ЗКП:

(1) Свако има право да лице затечено при извршењу кривичног дела за које се гони по службеној дужности лиши слободе.

(2) Лицем затеченим при извршењу кривичног дела се сматра:

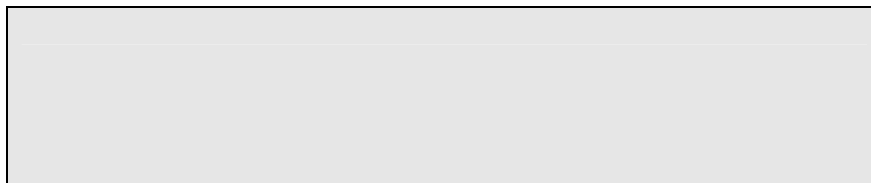
1) лице које је непосредно затечено да врши кривично дело;

2) лице које је од стране другог лица као очевица извршења кривичног дела, ухваћено као извршилац или саучесник кривичног дела;

3) лице које је непосредно након извршења кривичног дела затечено са оружјем или предметом повезаним са кривичним делом или другим предметом који непосредно упућује на учествовање у извршењу кривичног дела;

4) лице на коме постоје очигледни трагови учествовања у непосредно извршеном кривичном делу.

(3) Лице лишено слободе се мора одмах предати истражном судији или полицији, а ако се то не може учинити, мора се одмах обавестити један од тих органа.



КОМЕ СЕ ПОДНОСИ КРИВИЧНА ПРИЈАВА?

Законик о кривичном поступку поставља јавног тужиоца у средиште вођења како преткривичног тако и кривичног поступка. Услед тога се овом органу даје централно место и по питању пријављивања кривичних дела:

Кривична пријава се подноси надлежном јавном тужиоцу, писмено или усмено, телефоном, електронском поштом или употребом других техничких средстава и начина.

Наравно, многим грађанима ово правило не мора бити познато, тако да је законодавац предвидео и постпање у случају да грађанин кривичну пријаву пошаље ненадлежном органу.

У закону се каже да се пријава може поднети и суду, полицији, другом државном органу или ненадлежном јавном тужиоцу. У овим случајевима ови органи су дужни да пријаву приме и одмах је, заједно са свим њеним прилозима, ако су они уз њу поднети, доставе надлежном јавном тужиоцу (члан 254. став 3. ЗКП).

Када је пријава поднета полицији, она ће, ако сматра да постоје основи сумње да је извршено кривично дело за које се гони по службеној дужности, без одлагања спровести потребне радње претходне истраге, које спадају у њену надлежност или које је по овом закону овлашћена да спроводи, о чему ће одмах обавестити надлежног јавног тужиоца.

ФОРМА КРИВИЧНЕ ПРИЈАВЕ

Не постоји обавезна форма кривичне пријаве. Као што је речено, пријава се може поднети и у писаном облику и усмено.

ПИСМЕНО - пример кривичне пријаве (Прилог бр. 2.)

УСМЕНО - Када се кривична пријава подноси усмено постоје неке специфичности.

Ако се кривична пријава подноси усмено, пријавилац ће се упозорити на последице лажног пријављивања, О усменој пријави се саставља записник који потписују подносилац и службено лице. Ако је пријава саопштена телефоном или употребом других техничких средстава и начина, сачиниће се службена белешка,

а ако је пријава поднета електронском поштом, она ће се сачувати на одговарајућем носиоцу података и одштампати.

АНОНИМНА ПРИЈАВА - Анонимна пријава је она пријава код које нема података о њеном подносиоцу. И писмена и усмена пријава може бити анонимна.

Препорука!

Од свих начина за пријављивање кривичних дела, уколико је подносилац спреман да се идентификује, најбоље је кривичну пријаву поднети усмено на записник код надлежног државног тужиоца. Разлог је то што тужилац познаје прописе и зна тачно које су чињенице и подаци потребни да би могао да донесе одлуку о покретању кривичног поступка. Кроз овакав вид пријављивања тужилац добија могућност од лица које пријављује затражи појашњења и додатне податке које подносилац пријаве можда не би сматрао битним. У овом случају ће и сама пријава бити потпунија и садржаће оне податке који су битни за вођење поступка.

САДРЖИНА КРИВИЧНЕ ПРИЈАВЕ

Закон не предвиђа обавезну садржину кривичне пријаве, али препоручиво је да се наведу све чињенице које се односе на кривично дело и учиниоца. Неопходно је детаљно описати цео догађај, све околности и приложити што више доказа како би се олакшао рад јавног тужиоца или барем навести где би се такви докази могли пронаћи.

Када је кривична пријава потпуна дешава се следеће: ако Закоником о кривичном поступку није другачије одређено, јавни тужилац је дужан да без одлагања предузме кривично гоњење кад постоје докази из којих произилази основана сумња да је одређено лице учинило кривично дело за које се гони по службеној дужности.

Шта се дешава ако је пријава непотпуна?

Члан 235. став 2. ЗКП

Ако јавни тужилац из саме пријаве не може оценити да ли су вероватни наводи пријаве или ако подаци у пријави не пружају довољно основа да може одлучити да ли ће захтевати спровођење истраге, или ако је до јавног тужиоца само допро глас да је извршено кривично дело а нарочито ако је извршилац непознат, јавни тужилац ће сам или посредством других органа прикупити потребна обавештења. Ако није у могућности да то предузме сам јавни тужилац ће захтевати од органа унутрашњих послова да прикупе потребна обавештења и да предузму друге мере ради откривања кривичног дела и учиниоца.

Важно је знати!

Јавни тужилац не може да одбаци пријаву зато што је непотпуна (тј. нема довољно података), него је дужан да предузме одређене радње да би таква пријава била употпуњена.

ОБАВЕШТЕЊЕ ИЛИ ГЛАС - О обавештењу или гласу да је учињено кривично дело говори се када пријава садржи јако мало података. То је најчешће случај када се дело пријављује телефоном, од стране пријавиоца лица које није оштећено самим делом.

ШТА МОГУ БИТИ ДОКАЗИ?

Као докази се уз кривичну пријаву могу навести:

1. Разни предмети, оруђа, оружја, документација, уговори, рачуни;
2. Имена и презимена лица која би се могли појавити као сведоци.

Од доказа који стоје на располагању „обичним грађанима“ разликују се она доказна средства која имају на располагању надлежни државни органи.

Законик о кривичном поступку (чланови 146 – 164) омогућава да се примењују посебне „доказне радње“ - технике за прикупљање доказа за већину кривичних дела корупције. То кривичним делима корупције доказивање кривичних дела давања и примања мита уводе се у и нека друга доказна средства. Тако, на основу члана 146. ЗКП истражни судија, на писмени и образложени предлог јавног тужиоца, може наредити надзор и снимање телефонских и других разговора или комуникација другим техничким средствима и оптичка снимања и праћење помоћу електронских уређаја лица за која постоје основи сумње да су сама или са другим извршила одређена кривична дела, а између осталог и давање примање мита. Овај члан је новина у нашем законодавству јер уводи аудио и видео запис као релевантно доказно средство на суду. Поступак је међутим строго формалан да не би било злоупотреба. Друге доказне радње за чију примену је потребно испунити сличну процедуру су пружање симулованих пословних услуга и склапање симулованих правних послова, ангажовање прикривеног иследика и аутоматско рачунарско претраживање личних и других података.

ШТА У СЛУЧАЈУ КАД СЕ ОДБАЦИ КРИВИЧНА ПРИЈАВА?

У ситуацијама када јавни тужилац одбаци кривичну пријаву различит третман уживају лица која се сматрају оштећеним кривичним делом и друга лица. Само оштећени имају прилику да самостално поведу поступак након тужиоцеве одлуке, док друга лица која су заинтересована за процесуирање таквог дела или починиоца то не могу учинити.

Кад јавни тужилац нађе да нема основа да предузме гоњење за кривично дело за које се гони по службеној дужности или кад нађе да нема основа да предузме гоњење против неког од саучесника, дужан је да у року од осам дана од дана када је одбацио пријаву о томе обавести оштећеног. Обавештење треба да садржи упутство да оштећени сам може да предузме гоњење и пуоку које радње може да предузме. Оштећени има право да настави гоњење у року од осам дана од када је примио обавештење.

Ако тужилац није благовремено обавестио оштећеног о одбацивању пријаве, он своју изјаву да предузима гоњење може дати пред надлежним судом у року од 3 месеца од дана када је тужилац одбацио пријаву.