



***ПРИРУЧНИК***

*За представнике цивилног друштва и новинаре*

**Антикорупцијски прописи и прекршајно санкционисање**

**Транспарентност – Србија**

**Београд, октобар 2009**



Stabilitätsakt für Südosteuropa  
Gefördert durch Deutschland  
Stability Pact for South Eastern Europe  
Sponsored by Germany



Издавач:  
Транспарентност – Србија  
Београд, бул. Деспота Стефана 36/1  
[ts@transparentnost.org.rs](mailto:ts@transparentnost.org.rs)  
011 3228196  
За издавача: Данило Пејовић и Немања Ненадић

Сва права задржана. Ниједан део овог приручника није дозвољено користити у комерцијалне сврхе без претходног одобрења издавача. Коришћење у некомерцијалне сврхе је слободно, уз навођење назива публикације и назива издавача.

Овај приручник је осмишљен у оквиру пројекта *Обука јавних тужилаца и представника цивилног друштва о примени антикорупцијских прописа* који је подржан од стране Министарства спољних послова Савезне Републике Немачке, преко Transparency International. Сви ставови изложени у публикацији су ставови аутора и не морају представљати ставове донатора.

## О корупцији

### Корупција у теорији и корупција као кривично дело у Србији

За почетак треба рећи да кривичноправни прописи Србије тек од недавно познају појам „корупције“<sup>1</sup>. То не значи да корупција није била кажњива док овај појам није постао део законодавства – 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 корупције

##### 1.1. Језичко значење

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. цорруптио) 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.

##### 1.2. 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 дефиницију<sup>2</sup> 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 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.

<sup>1</sup> О законским дефиницијама корупције биће речи у наставку текста.

<sup>2</sup> Нпр. Расма Карклинс, у «Систем ме је натерао», издање на српском Мисија ОЕБС, 2007.

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 појединаца. 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 појединаца 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.

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 Танци<sup>3</sup>, у делу „Цорруптион, Арм’с-Ленгтх Релатионсхипс, анд Маркетс“ из 1995)<sup>4</sup>

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 коју 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:

Корупција = монопол + дискреција – (јавна) одговорност<sup>5</sup>

### **1.3. Елементи дефиниције**

*Одлучивање.* Прва од наведених дефиниција везује појам корупције за процес доношења одлука. Нема корупције уколико макар један од учесника није у

<sup>3</sup> Танци је аутор многих радова о корупцији и економији, обављао је функције у Међународном монетарном фонду и влади Италије.

<sup>4</sup> Превод је дат према „Корупција у Србији“, ЦЛДС, 2001.

<sup>5</sup> Одговорност је превод енглеске речи accountability. Аутор овог текста најчешће овај енглески израз преводи са „јавна одговорност“ или „одговорност према (некоме)“.

прилици да доноси неку одлуку. Предмет корупције<sup>6</sup> је управо садржај те одлуке учесника у корупцији. 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 закључују поводом конкретног одлучивања, попут обећања користи, учињених уступака итд.

*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.

### *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 сектору<sup>7</sup>. 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

<sup>6</sup> «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.

<sup>7</sup> На пример, када једна приватна фирма подмити службеника друге приватне фирме ради добијања пословних тајни.

намењених за кречење зграде министарства утרוши 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 приватним<sup>8</sup>.

*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 достави<sup>9</sup>, 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 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, вештаци 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

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> Како би то предузеће своју понуду начинило конкурентнијом и добило посао на тендеру.

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 одлучује да ли је боље да пропусти још једно возило које иде Дечанском улицом или да почне да пропусти аутомобиле који долазе из тунела; министар који одлучује када ће се кренути у поступак набавке нових аутомобила може то учинити кад било 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 распологано 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.

#### **1.4. Законско одређење појма корупције у Србији**

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 често пре 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 другога.*

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 Влада Србије је предложила, а Народна скупштина усвојила Закон о Агенцији за борбу против корупције<sup>10</sup>, 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 другога;*

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.

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, а Народна скупштина Републике Србије ратификовала.<sup>11</sup> 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***

<sup>10</sup> Службени гласник Републике Србије број 97 из 2008. Почетак примене овог закона одложен је до 1. јануара 2010.

<sup>11</sup> Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори, број 102 из 2007.

било које **дужности** или **понашање које се тражи** од примаоца мита, **незаслужене користи** или **користи која се у том смислу ставља у изглед**.

### 1.5. Елементи законске дефиниције

Као што можемо видети, нарочито из последње изнете дефиниције, која је постала и 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.“<sup>12</sup> 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. 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.

<sup>12</sup> Jeremy Pope „Source book 2000“, Transparency International („Антикорупцијски приручник“, српски превод у издању Транспарентност – Србија из 2003).

Овај однос се заправо одвија прећутно и свакодневно на пијацама на којима се продаје роба јефтинеје него у радњама услед тога што се на њу не зарачунава порез.

## **2.2. 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.<sup>13</sup> 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“.

---

<sup>13</sup> Као млади полицајац, кога глуми Ал Паино у филму „Серпико“, у корумпираној њујоршкој полицији.

### **2.3. 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 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 истицао 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).

### **2.4. 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).<sup>14</sup>

<sup>14</sup> На пример, А. Фатић у „Корупција“, Институт за криминолошка и социолошка истраживања и Центар за менаџмент, Београд, 2005.

### **3. Начини борбе против корупције**

Борба против корупције у ширем смислу обухвата превенцију, репресију и едукацију. Едукација се понекада са правом сматра делом превенције у ширем смислу те речи.

#### **3.1. Превентива – Репресија - Едукација**

И у оквиру појединих облика борбе против корупције могу се направити поделе. На пример, унутар превенције се може уочити разлика између активности које су намењене „исушивању извора“ (предупређењу) корупције и оних које су намењене њеном спречавању. На пример, у ситуацији када до корупције долази зато што је држава прописала да ће се тражити нека дозвола, без које привредници не могу да обављају свој посао (нпр. дозвола за извоз производа), онда ће одстрањивањем те одредбе закона, бити одстрањена и корупција до које долази у примени тог прописа, на самом њеном изворишту.

За разлику од предупређења, понекада се корупција која није искорењена спречава на разне начине. Сликовито речено, ту се пред бујицу могуће корупције поставља брана, како не би настала штета, односно, како до корупције не би дошло у стварности. Рецимо да је дозвола из ранијег примера и даље потребна, али да се спроводе разне мере како службеници не би узимали мито, на пример, ротирају се службеници који раде са странкама, уводе се обавезе пријављивања поклона, обавештавају се странке о томе како могу легално да заврше посао итд.

Под репресијом подразумевамо сплет мера које су усмерене било према личностима које су починиле недозвољени акт корупције (откривање, кажњавање), било према ономе што је било средство корупције, њен циљ или последица. То су и мере које се предузимају ради одузимања користи стечене коруптивним пословима, и мере отклањања последица коруптивних аката или накнаде штете жртвама корупције. Репресивне мере такође имају превентивно дејство. Када се прописане санкције спроводе, то утиче на оне који још нису ступили у коруптивне односе да то и не чине.

Под едукацијом се подразумевају мере намењене повећању знања о корупцији уопште (о њеним узроцима и појавним облицима на пример) или о посебним случајевима корупције (уочавање и анализа корупције на конкретним случајевима). Едукација је и својеврстан вид превенције. Треба научити како да се корупција препозна, како се против ње може борити и како да се промени рачуница оних који су у њу укључени.

#### **Институције, сектори и антикорупцијске мере**

У овом поглављу наводе се подаци из антикорупцијске литературе о томе како се кроз изградњу институција може створити систем друштвеног интегритета који се може супротставити корупцији. При креирању таквог система битно је мапирати постојеће стање (слабости и снагу) ради дефинисања промена које треба извести како би систем постао целовит. У стварању треба да учествују и они који ће планове борбе против корупције примењивати, а спољни модели могу бити од користи али се не смеју без резерве преузимати. Најзад, за остваривање антикорупцијских планова нужно је обезбедити праву политичку подршку и одговарајућа средства.

### **3.2. Слободан приступ информацијама**

Слободан приступ информацијама које поседују органи власти је једно од основних средстава за спречавање корупције, и њено ефикасно откривање. Идеја која стоји иза ових закона јесте да је све оно што раде државни органи у начелу ствар од јавног значаја и да уколико ови органи сматрају да би било супротно обелоданити неку информацију коју поседују то треба ваљано да образложе.

Информације које су битне за борбу против корупције могу бити разнолике. То су, свака на свој начин, информације о начину остваривања права и заштити права грађана, информације о надлежностима и обавезама јавних институција, информације о процесу доношења одлука и разлозима за доношење одлука, информације о трошењу буџетских средстава.

Видови добијања информација се такође разликују. Неке од њих се достављају по захтеву, а неке органи власти објављују унапред. Некада се информације стављају на непосредан увид, а некада се омогућава њихово умножавање.

У вези са остваривањем права на приступ јављају се и многи проблеми. На пример дешава се да тражени документ једноставно не постоји или се не може пронаћи; дешава се да тражене информације тек треба прикупити; чести су случајеви да државни органи опструирају остваривање права; постоје у многим законима изузеци од права на приступ који су толиког обима да озбиљно ограничавају остваривање овог права; доста тога зависи од начина на који је обезбеђена заштита остваривања права на приступ и ефикасности у спровођењу органа који одлучују о заштити права (судови, омбудсман, у Србији Повереник за информације од јавног значаја); питање потпуности информација које су добијене; најзад, све чешће се поставља и питање да ли на сличан начин треба омогућити и приступ битним информацијама које се налазе у поседу ентитета из приватног сектора.

У Србији је право на приступ информацијама уређено Уставом и Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја (Сл. Гласник Републике Србије број 120 из 2004). Овај закон гарантује свакоме право на приступ подацима у поседу органа јавне власти уколико су ти подаци предметни у неком документу. Тражилац не мора да наведе због чега информацију тражи, а довољно је и да опише њену природу а не и да тачно именује документ у којем се она налази. Документи могу бити не само штампане ствари, већ и електронски, видео и аудио записи. Право може бити ограничено постојањем неког другог претежног интереса који се у демократском друштву не може другачије чувати осим ускраћивањем приступа. Тако се на пример, по захтеву за приступ информацијама тражиоцу може ускратити податак о томе где се скрива заштићени сведок, које осумњичене прислушкује полиција по налогу суда, или која је кућна адреса и број рачуна у банци неког државног службеника, али би велика већина докумената који су важни за грађане, организације цивилног друштва и медије требало да буду доступни. Рокови за поступање су прилично кратки. У случају недобијања информације, негативног или непотпуног одговора, постоји могућност жалбе Поверенику за информације од јавног значаја. Поред тога, органи власти су обавезни да велики део информација о свом раду објаве унапред, пре него што их ико затражи, у информаторима о раду (подаци о структури органа, услугама које

орган пружа, финансијским и другим средствима којима располаже, поступку који спроводи итд.).

### **3.3. Спречавање корупције и избор представника народа**

Слободни и поштени избори су потребан али не и довољан услов за добијање власти које ће се борити против корупције. Битно је и то на основу чега се народ на изборима опредељује, да ли су програми које представљају кандидати проверљиви и конзистентни.

За спречавање корупције код доношења одлука у представничким телима битно је да су познати извори финансирања и начин трошења средстава за изборну кампању. Обично постоје и друге мере осим јавности које треба да обезбеде да помоћ донатора не утиче пресудно на доносиоце политичких одлука. Из тога разлога се у многим земљама практикује давање буџетских дотација странкама, забрањују се одређени извори прихода и лимитирају појединачни прилози.

Начин избора представника народа је такође веома значајан: он се може вршити са партијских листа или по имену; битно је како су уређени одговорност, имунитет и могућност опозива. У зависности од начина избора представника народа и могућности њиховог опозива зависи какви ће видови корупције бити могући у друштву, и како се против њих борити. На пример, код директног избора кандидата већа је могућност њиховог каснијег корумпирања ради продаје политичког утицаја. Код избора по листама, већу моћ добијају партијска руководства која самим тим постају чешће мета корупције.

У Србији су нека од ових питања регулисана Законом о финансирању политичких странака из 2003, о којем ће бити речи у даљем тексту.

### **3.4. Сукоб интереса и контрола имовине**

Сукоб интереса се може сматрати као предложак за настанак корупције. Без сукоба интереса код јавног службеника тешко да корупције уопште може бити. У вези са сукобом интереса треба разјаснити и следеће појмове:

*Сукоб два јавна интереса* је специфична ситуација у којој јавни службеник одлучује између више приоритета или даје предност једној или другој институцији када своју функцију паралелно врши у обе. Мање се може сматрати извором корупције, али у сваком случају узрокује мању ефикасност у раду.

*„Сукоб приватног интереса и службене дужности“*. Ово је један од покушаја дефинисања сукоба јавних и приватних интереса

*Сукоб јавне и политичке функције*. Ово је специфичан облик сукоба интереса, који се јавља код партијских функционера који истовремено врше и државне функције.

*Нespoјивост функција и изузеће из одлучивања* су класичне мере за спречавање, односно разрешавање сукоба интереса.



*Равнотежа између ефикасности и уверавања других у непристрасност.* Ово је дилема са којом се суочавају функционери који се могу наћи у сукобу интереса. Функционер, када је поштен, тежи да ради ефикасно, али се често налази на мети јавности и мора да учини све како би друге уверио да функцију врши непристрасно. Због тога долази у ситуацију да мора да донесе одлуку која је мање ефикасна како би отклонио сумње од себе (на пример, да распише тендер уместо да закључи посао директном погодбом).

Код контроле имовине јавних функционера и јавних службеника, као једне од мера која иде обично руку под руку са прописима о спречавању сукоба интереса такође се јављају битне дилеме и концепцијске разлике у појединим државама које их примењују. Неке од њих су следеће:

*Јавност података.* Ово је дилема која се у разним земљама различито решава. Правила о спречавању сукоба интереса налажу функционерима пријављивање имовине, али су у неким земљама ти подаци свима доступни, у другима само надлежним органима, док у трећима један део података остаје тајна, а други се објављује.

*Проверавање података – у сумњи или превентивно.* Следећа велика дилема у системима где постоји пријављивање имовине јесте сврха тог пријављивања. Другим речима, да ли контролни орган треба да верификује истинитост података, да ли треба да их проверава само по пријави или на неком случајном узорку, чак и када се није појавила никаква сумња. Треба имати у виду да су могућности контроле истинитости података о имовини и приходима ограничене и да се ту отвара питање кршења права трећих лица (чланови породице, фирме које слове као власници неке имовине уместо функционера)

*Последице кршења правила о спречавању сукоба интереса – законодавци на различите начине регулишу механизам за санкционисање кршења ових правила и казне могу бити моралне, дисциплинске, политичке, прекршајне и кривичне.*

У Србији су ова питања од 2004 била регулисана Законом о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција, а од 1. јануара 2010 Законом о Агенцији за борбу против корупције. О појединим нормама овог закона ће бити речи у наставку текста.

### **3.5. Регулисано лобирање**

*Лобирање* је покушај да се утиче на одлуку неког органа законодавне или извршне власти и не мора бити нелегитимно. Због тога је важно знати ко покушава да утиче на садржај одлуке представника власти, то јест обелоданити те податке.

*Лобисти* су плаћени посредници са уређеним кодексима понашања који раде у оквиру законских ограничења. То су људи који имају бољи приступ доносиоцима одлука. За борбу против корупције је важно знати за кога лобисти раде и којим се средствима при том користе. Та средства су ограничена, нпр. тако што је забрањено давање поклона, забрањено коришћење јавних фондова ради лобирања итд. Друга забрана се тиче тога ко уопште сме да се појави у улози лобисте. У многим земљама се забрањује бившим функционерима и јавним службеницима да лобирају по престанку функције.

У Србији не постоје прописи који уређују ову област.

### **3.6. Механизми за притужбе**

Механизми за притужбе у органима власти су обично организовани унутар институције, понекада као независна служба која се налази под непосредном контролом руководиоца, или као спољна контрола (непосредно виши орган или орган који врши надзор над свим органима управе).

Постоје многи варијетети примања притужби, а у последње време се доста практикује отварање телефонских “врућих линија” које су отворене за службенике, клијенте и грађане који желе да укажу на поверљив начин о уоченим неправилностима у раду.

Осим инспекцијских органа, специјализованих независних тела (нпр. омбудсман) не треба занемарити ни судску контролу рада управе, кроз коју се преиспитује законитост поступања органа извршне власти.

У Србији постоји институција омбудсмана (Заштитник грађана), која функционише на републичком нивоу. Такође, ова институција је успостављена и на нивоу АП Војводине као и у многим локалним самоуправама. Постоје и многи други механизми за притужбе грађана или за обавештавање органа о уоченим неправилностима у раду. Међутим, они нису посебна тема ове публикације.

### **3.7. Јавне набавке**

У области јавних набавки главни механизми за борбу против корупције односе се на то да стандарди који се постављају потенцијалним понуђачима не буду такви да на непримерен начин фаворизују неке од њих, као и да буду такви да одражавају стварне потребе наручилаца. Ништа мање важно није ни ко формулише захтеве које треба да испуне понуђачи и ко одлучује о томе који понуђач најбоље испуњава те услове. Чланови таквих комисија не би смели да одлучују ако се налазе у сукобу интереса.

Битно је да процедура буде уређена и отворена, на пример кроз јавни тендер, на којем су понуђачима и посматрачима доступни битни подаци о набавци. У неким земљама се користи интернет ради веће ефикасности и отворености поступка. Једнако је важна и ефикасна жалбена процедура – најбоља је она у којој се по жалби брзо решава и у којој посао не може бити закључен до доношења одлуке по жалби.

Након закључења уговора о набавци битно је да се контролише на који начин се он извршава. При формулисању уговора, клаузуле треба тако формулисати да наручилац може да надокнади евентуалну штету. Осим тога, неке државе и организације успостављају и тзв. црне листе за оне понуђаче који су покушали да наместе набавку или су се показали као лоши у извршењу уговора.

Као једна од мера која на међународном нивоу може да допринесе поштенијим набавкама истиче се објављивање провизија заступника и агената са циљем да се спречи да део провизије оде на подмићивање јавних службеника.

Спровођење јавних набавки у Србији је од 2002 уређено посебним законом. Од 6. јанура 2009 примењује се нови, побољшани, Закон о јавним набавкама о којем ће бити речи у даљем тексту.

### **3.8. Дозволе и одобрења**

Органи који издају дозволе и одобрења нарочито често могу бити мета подмићивања или изнуђивачи корупције. Један од начина да се корупција у овим поступцима сузбије јесте смањивање броја дозвола и одобрења који се траже, смањење личних контаката службеника и клијената, увођење неизвесности у исход посла који је закључен уз корупцију, обелодањивање на видном месту информација о томе шта клијент може очекивати од службеника, ограничење дискреционог одлучивања, омогућавање ефикасног жалбеног поступка и спровођење правила о разрешавању сукобу интереса.

### **3.9. Антикорупцијски органи**

Специјализована тела за борбу против корупције могу бити веома различита по свом саставу, задацима и овлашћењима. Главна дилема је да ли треба да имају и репресивна овлашћења, а одговор зависи од стања постојећих репресивних служби.

За њихов рад су веома битни фактори степен независности, стручност кадрова, овлашћења и средства која им стоје на располагању, степен политичке и јавне подршке. Ови органи у сваком случају треба да се саветују са јавношћу и да испитују ефекте свог рада.

Још неке дилеме са којима се суочавају ова тела су да ли треба да се баве старим случајевима или да се посвете само онима до којих дође након почетка рада и да ли треба да организују јавна саслушања као специфичан вид истраге која се спроводе не да би кривац био осуђен, већ да би се сазнала истина о одређеном догађају, чак и по цену да се прикупљене информације не могу користити у кривичном поступку.

У Србији од почетка 2010 почиње да делује нови независни државни орган – Агенција за борбу против корупције. Овај орган је конципиран тако да се бави превасходно превенцијом корупције. Агенција делује у три велике области. Прва је решавање сукоба интереса јавних функционера, прикупљање извештаја о њиховој имовини и приходима и контрола тачности и потпуности тих извештаја. Друга област је контрола финансирања политичких странака и изборних кампања. Трећа, најшира област, односи се на спровођење Националне стратегије за борбу против корупције, развој планова интегритета у јавним службама, иницијативе за доношење или измену антикорупцијских прописа, међународну сарадњу и друге активности које могу да помогну успешнијој борби против корупције у Србији. Агенција се у принципу неће бавити истраживањем појединачних случајева корупције, нити има овлашћења која су потребна за обављање таквог посла, али може да обезбеди да други органи ефикасније раде свој посао у овој области, на пример, тако што ће се интересовати за развој и исход случајева које јој грађани пријаве а које она проследи истражним органима.

#### 4. Корупција у Кривичном закону Србије

Кривични законик Републике Србије<sup>15</sup> прописује више кривичних дела која у себи могу садржати елементе корупције:

Међу коруптивна кривична дела пре свега спадају следећа:

- Злоупотреба службеног положаја,
- Трговина утицајем (ранији назив: 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,
- Послуга.

Важно је знати да се у Србији се 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“<sup>16</sup> 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“<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Кривични законик РС (Сл. гласник РС бр. 85/2005 са каснијим изменама и допунама)

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> Одговорним лицем сматра се власник предузећа или другог субјекта привредног пословања или лице у предузећу, установи или другом субјекту којем је, с 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.

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.

#### **4.1. Новине у Крвичном законнику Републике Србије**

Доношењем Крвичног 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, Крвичноправна конвенција о корупцији). Крвични законик Србије је испоштовао све одредбе које се односе на, до сада нормативно непокривену област, **корупцију страних службеника и корупцију у приватном сектору**. Такође је, из истог разлога донет посебан закон који уређује одговорност правних лица због корупције. Предмет усаглашавања са међународним документима требало би да буду још неки аспекти домаћег законодавства, попут гарантовања одштете жртвама корупције, заштите службеника који обелодане корупцију и тиме прекрше неку своју радноправну обавезу и евентуалног прописивања крвичног дела „незаконитог богаћења“.<sup>18</sup>

#### **4.2. Крвична дела корупције и прекршаји**

Крвична дела са елементом корупције треба разликовати од прекршаја који су прописани антикорупцијским прописима. У најширем смислу речи, разлика лежи у томе што се код крвичних дела обично захтева одређена намера или умишљај починиоца, док је код прекршаја довољно да постоји објективна одговорност због неког чињења или нечињења.

На пример, један од облика крвичног дела примања мита законодавац одређује на следећи начин:

*(1) Службено лице које захтева или прими поклон или другу корист, или које прими обећање поклона или друге користи за себе или другог, 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.*

Као што видимо, за постојање овог крвичног дела је потребно да су испуњени следећи услови:

1. Да је службено лице захтевало или примило поклон или другу корист за себе или другог или обећање користи или поклона
2. Да је тај поклон, корист или обећање поклона и користи у вези са извршењем неке службене радње
3. Да службено лице такву службену радњу не би смело да изврши, односно, да би службено лице такву радњу морало да изврши

<sup>18</sup> То би била појава да јавни службеник поседује имовину која се не може на разуман начин објаснити његовим законитим приходима. Прописивање овог крвичног дела се помиње у Конвенцији УН против корупције (члан 20), коју је Србија ратификовала, али као опциона одредба.

С друге стране, прекршајна одговорност би могла да постоји када службеник обави службену радњу незаконито, чак и ако нема никаквих назнака или када макар нема доказа да је то учињено због подмићивања. На пример, службеник за јавне набавке који у тендерску документацију стави услов који погодује одређеној фирми чини прекршај. Међутим, ако је службеник за јавне набавке добио мито од те фирме да унесе дискриминаторски услов у конкурсну документацију, постојаће и кривична одговорност.

### **4.3. Значај гоњења прекршаја**

Значај гоњења прекршаја за борбу против корупције је вишеструк. Као прво, када се прекршаји санкционишу делује се превентивно у односу на оне који би се у будућности на сличан начин понашали. Други велики значај гоњења прекршаја лежи у томе што је њих знатно лакше доказати него утврдити кривичну одговорност. Међутим, једном када се нека незаконита радња подвргне испитивању због тога што је почињен прекршај, много је лакше прикупити и доказе који би указивали на евентуално постојање кривичне одговорности. На тај начин, посредно, гоњење прекршаја може да доведе и до повећаног броја кривичних истрага у случајевима корупције.

#### **4.3.1. Ко може да покрене прекршајни поступак?**

Закон о прекршајима ("Сл. гласник РС", бр. 101/2005 и 116/2008) кључну улогу у покретању прекршајних поступака даје јавном тужиоцу. У члану 117 новог Закона о прекршајима, који почиње да се примењује од 1. јануара 2010, прописано је да је јавни тужилац странка у прекршајном поступку.

У склопу тих дужности јавни тужилац:

1. предузима мере ради откривања, проналажења и прибављања потребних доказа за гоњење учинилаца прекршаја и успешно вођење прекршајног поступка пред судом или надлежним органом управе,
2. подноси захтев за покретање прекршајног поступка, жалбу или ванредна правна средства против одлука суда односно надлежног органа управе,
3. предузима друге радње на које је овлашћен Законом о прекршајима и посебним прописима.

Будући да и други органи и лица такође могу покренути прекршајни поступак, законодавац је одредио да ће се прво поступати по захтеву који је поднео јавни тужилац, а да ће се наставити по захтеву другог органа или оштећеног, уколико јавни тужилац одустане од захтева. О свом одустанку јавни тужилац мора да обавести оштећеног и други орган у року од осам дана.

Јавни тужиоци су у досадашњој пракси веома ретко покретали прекршајне поступке. Заправо, они су то чинили готово искључиво у ситуацијама када се током кривичне истраге испостави да нема елемената кривичне одговорности. Сопствене иницијативе или поступања на основу јавно доступних података (нпр. информација објављених у штампи) готово да није било уопште. Међутим, у ситуацијама када су до тужилаца доспевале добро образложене иницијативе за покретање прекршајних поступака, многи од њих су предузимали законом прописане радње. Такав се случај десио када је организација Транспарентност –

Србија крајем 2008, поднела иницијативе за покретање неколико хиљада прекршајних поступака против одговорних лица у јавним институцијама због неподношења годишњег извештаја о спроведеним јавним набавкама. Многи јавни тужиоци су реаговали на ту иницијативу хитро и кренули да прикупљају доказе од тих институција. На жалост, у највећем броју случајева је дошло до застарелости гоњења, али је сама иницијатива резултирала у знатно већем поштовању законске обавезе подношења извештаја у наредној години.

Захтев за покретање прекршајног поступка може поднети и оштећени. Закон «оштећеног» дефинише као «лице чије је какво лично или имовинско право повређено или угрожено прекршајем.» Оштећени који је навршио шеснаест година може сам поднети захтев за покретање прекршајног поступка. Оштећени има право да сам или преко свог законског заступника или пуномоћника:

1. подноси и заступа захтев за покретање прекршајног поступка,
2. подноси доказе, ставља предлоге и истиче имовинско-правни захтев за накнаду штете или повраћај ствари,
3. изјављује жалбу на пресуду односно решење донето поводом његовог захтева за покретање прекршајног поступка.

Када је реч о кршењу антикорупцијских норми, питање да ли ће неке бити признато својство оштећеног зависи у многоме и од тумачења норми. Наиме, код ових прописа обично је повређен јавни интерес, а не неко право конкретног појединца. Услед тога, потпуно је извесно да право на покретање прекршајног поступка има грађанин или медиј који је упутио захтев за приступ информацијама, а неки орган власти је тај захтев игнорисао, или да право да покрене поступак има фирма која је оштећена због дискриминаторске одредбе тендерске документације у јавним набавкама. Међутим, велико је питање да ли би грађанин, чији су интереси само посредно повређени кршењем правила о јавним набавкама, могао да непосредно покрене прекршајни поступак због тога.

Па ипак, околност да им неће бити признато право да покрену прекршајни поступак не значи да грађани, медији или организације грађанског друштва не треба ништа да учине када уоче да је прекршена одредба неког антикорупцијског прописа. На против, они имају могућност да о својим сазнањима обавесте органе који јесу несумњиво надлежни за покретање таквог поступка, а пре свега, јавног тужиоца.

Добро је знати и који су други органи овлашћени за покретање прекршајног поступка. То су, према слову закона «органи управе, овлашћени инспектори и други органи и организације, које врше јавна овлашћења у чију надлежност спада непосредно извршење или надзор над извршењем прописа у којима су прекршаји предвиђени» Који су то «други органи и организације» може се сазнати углавном тек читањем прописа у којем је прекршај прописан. На пример, за надзор над спровођењем Закона о слободном приступу информација задужено је Министарство за државну управу и локалну самоуправу (до јуна 2010 Министарство културе); за надзор над спровођењем Закона о јавним набавкама и Закона о буџетском систему – Министарство финансија. Дакле, грађанин или новинар који сазна за то да је почињен неки прекршај из антикорупцијског законодавства, као што може да се обрати јавном тужиоцу, може и оном органу који је означен као надзорни у одговарајућем закону.

Када се иницира или покреће прекршајни поступак треба веома водити рачуна о времену. Наиме, док је код тешких кривичних дела прописан дугачак рок за наступање застарелости, код прекршаја она наступа веома брзо. Прекршајни поступак не може се покренути ако протекне једна година од дана када је прекршај учињен. Међутим, застаревање се прекида сваком процесном радњом надлежног органа која се предузима ради гоњења учиниоца прекршаја. Период застаревања не тече ни док се гоњење на основу самог закона не може предузети (нпр. због постојања имунитета одговорног лица код прекршаја за које се може изрећи казна затвора).

Закон о прекршајима је дао могућност да се за неке прекршаје одреди и наступање дужег рока застаревања (до пет година). Међутим, таква могућност није искоришћена ни у једном од превентивних антикорупцијских закона који ће бити детаљније разматрани у овом тексту. Овај пропуст треба свакако искористити у првој наредној прилици када се буду вршиле измене закона, поготово имајући у виду да је неке прекршаје тешко уочити одмах.

Захтев за покретање прекршајног поступка подноси се писмено и садржи:

1. назив подносиоца захтева и његову адресу односно лично име лица које подноси захтев;
2. назив суда, односно органа управе коме се подноси захтев;
3. основне податке о окривљеном: лично име, лично име родитеља, место и датум рођења, јединствени матични број грађана, занимање, место и адресу становања и држављанство односно назив и седиште окривљеног правног лица, а за одговорно лице у правном лицу и функцију коју обавља у том правном лицу;
4. чињенични опис радње из које произлази правно обележје прекршаја, време и место извршења прекршаја и друге околности потребне да се прекршај што тачније одреди;
5. пропис о прекршају који треба применити;
6. предлог о доказима које треба извести, уз означавање личних имена и адреса сведока, списе које треба прочитати и предмете који служе као доказ;
7. потпис и печат подносиоца захтева.

Очигледно је да грађанину који би у својству оштећеног покренуо прекршајни поступак није ни мало лако да дозна све податке који се законом траже да би овај захтев био валидан. Међутим, у таквим случајевима законодавац је од недавно предвидео олакшану процедуру: као прво, када оштећени подноси овај захтев не мора да наведе ни пропис који је повређен ни јединствени матични број грађана окривљеног лица. Осим тога, када се захтев подноси против одговорног лица у државном органу, органу територијалне аутономије и јединици локалне самоуправе, онда ће бити валидан и ако садржи само лично име окривљеног, назив и седиште органа и функцију, односно послове које лице у органу обавља. Оштећени чак не мора ни да сачини писмени захтев, већ га може поднети усмено на записник.

Овим изменама је решен проблем – непремостива препрека са којом су се суочавали оштећени у прошлости када су прекршајни органи од њих тражили да



наведу име оца, адресу и друге њима непознате податке о одговорним службеницима у државним органима.

#### **4.4. Закон о Агенцији за борбу против корупције ("Сл. гласник РС", бр. 97/2008)**

Овај закон, који се примењује од 1. јануара 2010 године предвиђа разне врсте санкција и мера. Најтежа мера која је предвиђена за кршење јесте кривично дело «Непријављивање имовине или давање лажних података о имовини». Ово кривично дело се може састојати у томе што неки јавни функционер који је обавезан да то учини, уопште не поднесе извештај о имовини Агенцији, или поднесе извештај који садржи нетачне податке о имовини. Међутим, поред формалног пропуста, за постојање кривичног дела потребно је доказати и намеру функционера – да је сачинио извештај неистинито управо са намером да прикрије вредност своје имовине.

У вези са овако одређеним кривичним делом може се јавити пуно правних дилема у пракси, али сада нећемо у њих улазити. Најбитније је нагласити да ће од 1. јануара 2010, велики део података о имовини који функционери пријаве бити јаван и да ће грађани, новинари и организације цивилног друштва имати прилику да своја сазнања о функционерској имовини и приходима упореде са оним што су сами ти функционери пријавили Агенцији. Јавност ће бити обезбеђена преко интернет презентације Агенције а биће објављивани делови извештаја који се односе на власништво над некретнинама, возилима, вредност штедних улога и друго.

За многе друге пропусте функционери могу бити кажњени новчано, у прекршајном поступку. И овде је очигледно да новинари и грађани могу имати сазнања о томе да је нека од ових повреда начинљена, нарочито када је реч о функционерима који живе у њиховим срединама. Закон прописује да ће се казнити функционер који:

1) прихвати другу јавну функцију супротно одредбама члана 28. овог закона; Реч је о томе да закон као принцип поставља да сваки функционер може да обавља само једну јавну функцију. Од правила се може одступити, али функционер мора претходно да прибави сагласност Агенције. Уколико такву сагласност не добије а другу функцију ипак прихвати, друга функција престаје по сили закона.

2) поступа супротно одредбама члана 29. ст. 2. и 4. овог закона. Закон уважава чињеницу да на неке јавне функције нужно долазуе политичари и не забрањује деловање јавних функционера у политичким странкама. Међутим, закон забрањује коришћење јавних ресурса, скупова и сусрета на којима функционер учествује као представник своје институције или државе за промоцију политичких странака. Функционер је дужан да увек недвосмислено предочи саговорницима и јавности да ли износи став органа у којем врши јавну функцију или став политичке странке. Ова последња одредба се међутим, услед амандмана који је усвојен у Народној скупштини, не односи на функционере изабране на непосредним изборима (председник Републике, посланици, одборници).

3) обавља други посао или делатности супротно одредбама чл. 30. и 31. овог закона; У ова два члана је прописана начелна забрана функционерима да обављају

други посао или делатност за време вршења функције. Међутим, одредба је ограничена само на оне функције које захтевају закључивање радног односа (нпр. директори јавних предузећа, министри и њихови заменици и помоћници итд.), а не односи се на функционере који могу јавни посао да обављају као додатни (нпр. народни посланици, одборници, чланови управних и надзорних одбора јавних предузећа и јавних установа). У начелу је из забране изузето и обављање научноистраживачког рада, наставне, културно – уметничке, хуманитарне и спортске делатности (постоји дужност пријављивања прихода по том основу). За сваку другу делатност функционер је дужан да затражи од Агенције претходну сагласност. Уколико такав други посао или делатност функционер обавља у моменту када му мандат почиње и намерава то и даље да чини, такође је дужан да затражи сагласност од Агенције.

4) приликом ступања на дужност, односно током вршења јавне функције писмено не обавести непосредно претпостављеног и Агенцију о чињеницама из члана 32. став 1. овог закона; Није могуће унапред одредити нити разрешити сваку ситуацију која представља сукоб интереса. Због тога је прописана обавеза да функционери који дођу у ситуацију која може да подрије њихову непристрасност при одлучивању, пре него што се упусте у процес доношења одлуке изузму или о да о свом сукобу интереса обавесте друге.

5) поступа супротно одредбама члана 33. овог закона; Овде је реч о забрани да функционер док му траје мандат оснује привредно друштво или започне предузетничку делатност.

6) постане члан органа удружења без сагласности Агенције (члан 34. став 1); Функционери, као и други грађани, могу бити чланови удружења. Међутим, функционер који жели да постане члан руководства неког удружења, мора да затражи претходну сагласност Агенције.

7) прими накнаду или поклон супротно члану 34. став 2. овог закона; Овде је реч о примању накнада или поклона по основу чланства у удружењу.

8) поступа супротно одредбама члана 35. овог закона; Функционери који имају власничке уделе у фирмама се тог власништва не морају одрећи, али имају дужност да пренесу на друго лице управљачка права која произлазе из тог власништва. На пример, функционер који има акције у привредном друштву не може учествовати у раду скупштине акционара, већ треба да овласти неког другог (који није члан његове породице) да то чини.

9) поступа супротно одредбама чл. 39. и 40. овог закона; Закон уређује питање примања поклона који су у вези са вршењем функције. Поклони су не само ствари, већ и услуге које су плаћене испод тржишне вредности или нису плаћене уопште. Такве поклоне функционери уопште не смеју примати, осим пригодних и протоколарних, а ни у тим случајевима функционер неће увек моћи да задржи добијени поклон, већ само ако је он испод законом одређене вредности.

10) не обавести о пријему поклона (члан 41. став 1); Ова санкција је у вези са пропуштањем дужности да се Агенција обавести о томе да функционер није могао да избегне пријем недопуштеног поклона.

11) је утицао на повезано лице да прими поклон у вези са вршењем јавне функције (члан 42. став 3);

12) пријави имовину након истека рока предвиђеног у чл. 43. и 44. овог закона; Као што се може видети, функционери могу да одговарају кривично уколико не поднесу извештај о имовини. Уколико извештај поднесу, али са закашњењем, одговорност је прекршајна. Иначе, такве извештаје функционери морају да поднесу у року од 30 дана од дана ступања на функцију, након престанка функције, и једном годишње, уколико је дошло до промена у имовини које су веће вредности (нпр. повећање или смањење имовине вредније од 10 просечних годишњих зарада у Републици, и промена облика имовине у тој вредности)

13) не уплати имовинску корист у року из члана 55. овог закона. Функционери који обављају неку неспојиву функцију, посао или делатност и стичу неку зараду на тај начин дужни су да уплате оно што су стекли као незакониту имовинску корист по том основу у буџет.

Осим за функционере, казне су прописане и за случај да се нека јавна институција оглуши о обавезу сарадње са Агенцијом. Агенција има право да од сваке јавне институције добије потребне податке за њен рад у року од 15 дана. Одговорно лице (руководилац) органа који се оглуши о ту обавезу може бити новчано кажњено (због кршења члана 25. став 2). Казна је забрањена и руководиоцима органа који не доставе Агенцији копију евиденције о примљеним поклонима (члан 41. став 2) и за оне који не обавесте Агенцију о ступању функционера на функцију, односно престанку функције у прописаном року (члан 43. став 1).

Новчане казне (до милион динара) су прописане и за она правна лица која заснују радни однос или пословну сарадњу са бившим функционером који није добио сагласност Агенције за обављање тога посла (члан 38. став 1).

Такође, казна (до 250.000 динара) прети и правним лицима која супротно члану 36. став 1, не обавесте Агенцију у року од три дана о предузимању радњи у поступку приватизације, јавних набавки или другом поступку чији је исход закључивање уговора са неком јавном институцијом или предузећем у власништву државе, покрајине или локалне самоуправе. Ова казна је забрањена само правним лицима у којима неки функционер има више од 20% власништва или удела.

#### **4.5. Закон о јавним набавкама**

Закон о јавним набавкама ("Сл. гласник РС", бр. 116/2008), који је почео да се примењује од 6. јануара 2009 такође садржи мноштво прекршајних одредаба. Треба имати у виду да неки од побројаних прекршаја такође садрже елементе кривичних дела, пре свега злоупотребе службеног положаја. Укратко ћемо представити шта је све кажњиво по овом закону:

##### *Прекршаји из члана 121:*

Новчаном казном од 100.000 до 1.000.000 динара казниће се за прекршај наручилац (појам наручиоца обухвата јавне институције и предузећа у већинском државном власништву или предузећа којима управљају јавне институције):

1) ако понуђачу не омогући увид у податке о спроведеном поступку јавне набавке (члан 10); Транспарентност поступка је једно од начела Закона о јавним набавкама. Да би могли да остваре своја права, понуђачи морају имати могућност увида у кључне податке о спроведеном поступку.

- 2) ако закључи уговор супротно начелу једнакости понуђача (члан 11); Наручилац не сме да привилегује потенцијалне произвођаче или добављаче ни у једној фази поступка.
- 3) ако не заштити податке наведене у понуди, сагласно одговарајућем степену поверљивости (чл. 12. и 13);
- 4) ако не води евиденцију или не чува документацију о јавној набавци (члан 14);
- 5) ако се не придржава прописаног језика у припреми конкурсне документације и вођењу поступка (члан 15);
- 6) ако закључи уговор о јавној набавци без претходно спроведеног поступка прописаног овим законом (члан 20); Ово је један од најтежих прекршаја. Док се већина других казни односи на кршење правила поступка јавне набавке, овде је реч о ситуацији у којој се никакав поступак не спроводи, већ се непосредно закључује уговор, као да закона и нема.
- 7) ако започне поступак јавне набавке пре него што се испуне предвиђени услови (члан 27); Међу кључне услове спадају постојање плана јавних набавки, у којем је та набавка предвиђена и расположивост новца у моменту када се набавка расписује.
- 8) ако започне поступак јавне набавке пре него што претходно донесе одлуку о покретању поступка јавне набавке и акт о образовању комисије за јавну набавку (члан 28);
- 9) ако не достави конкурсну документацију свима који су је тражили, у складу са јавним позивом или је наплати више од трошкова умножавања и достављања (чл. 31. и 32);
- 10) ако предмет уговора, услове, техничке спецификације или друге елементе конкурсне документације прилагоди конкретном понуђачу или ако не одбије понуду понуђача који је учествовао у припреми конкурсне документације или неког њеног дела (чл. 9. и 39);
- 11) ако при припреми конкурсне документације не поштује важеће техничке нормативе, стандарде и друге техничке прописе (чл. 38-43);
- 12) ако предвиди услове за учествовање и критеријуме који нису у сагласности с овим законом или промени услове и критеријуме пошто је јавни позив објављен, а да о томе не обавести понуђаче (члан 32. и чл. 44-52);
- 13) ако не поштује рокове за објављивање јавног позива и подношење понуда (чл. 59-68);
- 14) ако не објави прописане огласе из члана 70. овог закона у "Службеном гласнику Републике Србије" и на Порталу јавних набавки, на начин прописан чланом 69. овог закона, или их пошаље на објављивање у друга средства информисања, а да их претходно није послао на објављивање у "Службеном гласнику Републике Србије" (члан 70); Портал јавних набавки је једна од кључних новина у Закону из 2008. Преко портала који води Управа за јавне набавке, [www.ujn.gov.rs](http://www.ujn.gov.rs) могу се пратити поступци који су у току и поступци који су окончани. Приступ порталу је потпуно бесплатан и за фирме које трагају за

могућим послом и за наручиоце који ту постављају своје огласе и за новинаре и грађане који желе да се увере у то да се набавке спроводе по закону.

15) ако записник о поступку отварања понуда не садржи све прописане податке (члан 76);

16) ако не достави податке о спроведеним поступцима јавних набавки Управи за јавне набавке (чл. 94. и 95); Извештаји се достављају свака три месеца Управи, а она на основу њих сачињава збирне извештаје за целу земљу. У прошлости је ова обавеза масовно кршена, па стога не постоји потпуна евиденција о томе колико се у Србији јавних набавки уопште спроводи и која је њихова вредност.

17) ако својим интерним актом не одреди радно место за обављање послова јавних набавки из члана 97. став 1. овог закона; Једна од кључних новина у закону, усвојена како би се мање грешило у поступцима јавних набавки, јесте и обавеза да већи наручиоци имају обученог службеника за јавне набавке.

18) ако у року из члана 97. став 6. овог закона примљеном лицу не омогући да стекне сертификат службеника за јавне набавке;

19) ако закључи уговор о јавној набавци пре истека рока за подношење захтева за заштиту права из члана 107. ст. 4. и 5. овог закона; Фирме које су незадовољне условима за учешће у поступку јавне набавке или начином на који је тај поступак спроведен, имају на располагању врло ефикасно средство да такву набавку зауставе док се не испита да ли је поштован закон. То средство се зове «захтев за заштиту права» и подноси се прво самом наручиоцу који може да отклони неправилности, а затим, у случају потребе и Републичкој комисији за заштиту права у поступцима јавних набавки, која треба да буде успостављена као независни државни орган. Кад је захтев поднет, наручилац мора да заустави све радње у поступку док се по захтеву не одлучи. Кад је нека набавка сумњива али ниједна фирма не жели да покрене поступак заштите (нпр. бојећи се одмазде, или зато што су сви потенцијални понуђачи у договору да наместе набавку једној фирми), захтев за заштиту јавног интереса може поднети Управа за јавне набавке, јавни правобранилац или орган који врши надзор над радом наручиоца (нпр. градско веће када набавку спроводи неко градско јавно предузеће).

20) ако поступи противно одредби члана 108. став 1. овог закона о задржавању поступка у случају поднетог захтева за заштиту права;

21) ако не достави документацију из члана 112. став 3. овог закона;

22) ако не обавести све учеснике у поступку о донетој одлуци Републичке комисије (члан 117);

23) ако не поступи по налозима Републичке комисије у року из члана 118. овог закона;

24) ако не омогући запосленом лицу које обавља послове јавних набавки да у року из члана 126. став 7. овог закона стекне сертификат службеника за јавне набавке.

За прекршај из става 1. овог члана казниће се и одговорно лице наручиоца новчаном казном од 20.000 до 50.000 динара.

*Прекршаји из члана 122*

Новчаном казном од 100.000 до 1.000.000 динара казниће се за прекршај понуђач:

- 1) ако не обавести наручиоца о промени података (члан 45. став 10);
- 2) ако даје нетачне податке у погледу стручних референци (члан 46);
- 3) ако даје нетачне податке у документима којима доказује испуњеност услова (чл. 45. и 48).

За прекршај из става 1. овог члана казниће се и одговорно лице понуђача новчаном казном од 20.000 до 50.000 динара.

За прекршај из става 1. овог члана казниће се и физичко лице као понуђач новчаном казном у износу од 20.000 до 50.000 динара.

#### **4.6. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја ("Сл. гласник РС", бр. 120/2004, 54/2007 и 104/2009)**

Овај закон је веома значајан за сваког новинара и за сваку организацију грађанског друштва, без обзира чиме се бави. На основу њега је могуће тражити и добити информације и копије докумената које поседују органи власти. Са тим документима и информацијама новинари могу да сачине квалитетније текстове а организације грађанског друштва да установе на који начин се спроводе закони које прате и који су значајни за њихов рад (на пример, у области екологије, културе, образовања, заштите људских права итд.). Право на приступ информацијама такође је кључно и за праћење остваривања других антикорупцијских прописа.

Недавним изменама и допунама овог закона проширен је круг радњи које се санкционишу. Чланом 46 је прописано следеће:

Новчаном казном од 5.000 до 50.000 динара казниће се за прекршај овлашћено лице у органу власти ако орган власти:

- 1) приступ информацијама условљава доказивањем оправданог или другог интереса (члан 4);

Закон полази од претпоставке да увек постоји оправдани интерес јавности да зна, осим ако орган власти који документ поседује не утврди супротно, на основу критеријума који су одређени у закону. Због тога нема никаквог места условљавању омогућавања приступа не само доказивањем оправданог или другог интереса. Штавише, подносилац захтева није дужан ни да каже разлоге подношења захтева.

- 2) поступи супротно начелу једнакости (члан 6)

Код овог прекршаја је у питању ситуација у којој орган власти одбије да достави информацију једном тражиоцу, а ту исту информацију достави неком другом, или ситуација у којој се захтев тражиоца одбије с обзиром на неко његово лично својство. Наиме, право на приступ информацијама од јавног значаја право које припада свима и под једнаким условима. Није на органу власти да процењује да

ли је ту информацију треба неке дати а неке не – даће је по овом закону једино ако би је могао дати свакоме на овом свету.

3) дискриминише новинара или јавно гласило (члан 7);

Код овог прекршаја је у питању ситуација у којој више новинара тражи исту информацију од истог органа, и поднесе захтев усмерен на то да је добије, а орган власти једном новинару такву информацију да а другом не, или је једноме да раније него другом тражиоцу.

4) не означи носач информације, где је и када тражена информација објављена (члан 10. став 2);

Органи власти имају могућност да не поступи по захтеву и да не доставе на пример копије неког документа ако је тај документ већ објављен на интернету или негде у земљи (нпр. копије неког закона). Међутим, када то чине морају да наведу тачно место и време објављивања или тачну интернет страницу на којој се документ може пронаћи. Уколико тако не поступи, чине прекршај.

5) не саопшти истиниту и потпуну информацију, односно не омогући увид у документ који садржи истиниту и потпуну информацију, а оспорва истинитост и потпуност објављене информације (члан 11);

Овде је у питању ситуација у којој орган власти негира тачност или потпуност неке већ објављене информације, али при том не објави информацију која је тачна и потпуна. На пример, уколико је објављено у штампи да у општинској управи ради 235 људи, начелник општинске управе ће прекршити закон ако уз деманти не саопшти потпуну и тачну информацију (нпр. да је запослено 187 људи).

6) одбије да прими захтев тражиоца (члан 15, ст. 1);

7) не води посебну евиденцију (члан 15, ст. 7);

У питању је посебна евиденција о захтевима који су примљени усмено на записник.

8) не поступи по захтеву за приступ информацијама у складу са овим законом, односно достави непотпуне или нетачне информације (члан 16);

Овај прекршај је начињен када орган власти не омогући приступ информацији у року који је прописан, када не поступи уопште по захтеву или када достави податке који нису потпуни или нису тачни. Ова врста прекршаја је нарочито честа у пракси. Наиме, већина жалби које стигну до Повереника за информације од јавног значаја односи се управо на случајеве у којима органи власти уопште не поступи по захтеву. Поред тога, пуно је случајева у којима органи власти само делимично одговоре на захтев или одговоре тако што дају лажну информацију (на пример, да не поседују тражени документ иако га у ствари имају).

9) приступ информацијама условљава уплатом трошкова у износу већем од прописаног (члан 17);

Закон оставља могућност органу власти да наплати трошкове копирања докумената, поготово када је број докумената чије се копирање тражи већи. Међутим, орган власти је ограничен у погледу наплаћивања трошкова тиме што мора да примени Трошковник који је прописала Влада Србије. Према том

трошковнику, копирање једне странице текста стандардног А4 формата може се наплатити 3 динара.

10) не изда информацију у траженом облику а има техничких могућности за то (члан 18, ст. 2 и 3);

Овај прекршај је у вези са новином у Закону. Наиме и раније су тражиоци имали могућност да укажу на то у којем облику желе да добију одређену информацију (нпр. електронски, у штампаном облику итд.). Међутим, орган власти је био слободан да том захтеву удовољи на начин који сам одреди, то јест, није био везан израженом жељом тражиоца. Сада је ситуација другачија. Уколико орган власти поседује информацију у траженом облику и има техничких могућности да документ у том облику учини доступним тражиоцу, мораће да поступи на тај начин.

11) неосновано одбије да изда копију документа са информацијом на језику на којем је поднет захтев (члан 18. став 4);

Када је у некој средини у службеној употреби више језика, тражиоци могу подносити захтеве на било којем од њих. Уколико тражени документ постоји и на језику на којем је захтев упућен, онда на ту верзију треба и да добију (осим када су сами тражили нешто друго).

12) на било који други начин, супротно одредбама овог закона, онемогућава остваривање права на слободан приступ информацијама од јавног значаја (члан 22, ст. 1, т. 6);

Не могу се унапред предвидети сви облици ометања подносилаца захтева у остваривању права на приступ информацијама. На пример, овде би могао бити по среди случај када орган власти закаже време остваривања увида у документ, а после у то време не припреми документе у које треба остварити увид.

13) не омогући Поверенику увид у носач информације (члан 26, ст. 2);

Како би могао да обавља своје дужности и да по жалби подносиоца захтева утврди да ли би требало омогућити приступ информацији или не, Повереник мора да има могућност да дође до свих докумената у поседу органа власти, а поготово оних у односу на које је тражен приступ.

14) не поступи по решењу Повереника (члан 28, ст.1).

Решења која Повереник доноси по жалби су обавезујућа, коначна и извршна. Подносилац може против њих да покрене тужбом управни спор, а орган власти ни то. Када Повереник наложи својим решењем органу власти да омогући приступ информацијама онда је овај то дужан и да учини, и то у року који у својем налогу утврди Повереник. Мада закон каже да ће у случају потребе Влада обезбедити извршење Повереникових решења, до сада није постојала пракса да Влада то чини, па ће ова санкција свакако деловати као средство које ће помоћи да мање решења остане неизвршено.

15) не одржава носач информације у складу са овим законом (члан 41);

Имајући у виду да је за остваривање права на приступ информацијама важно не само да органи власти поштују закон у поступању по захтевима, већ и да одржавају «носаче информација» тако да информације буду доступне када их неко затражи.



Неки документи се морају чувати и на основу других прописа а њихово уништење може бити и кривично дело.

16) не спроводи обуку запослених и упознавање запослених са њиховим обавезама у вези са правима утврђеним овим законом (члан 42);

Дужност је одговорних лица у органима власти да упознају запослене са обавезама које постоје на основу Закона о слободном приступу информацијама. Ова дужност подразумева и обуку запослених. Међутим, ваља приметити да у члану 42 нису на довољно прецизан начин одређени ни рокови за одржавање обуке и упознавање запослених, ни лица која обавезно такву обуку треба да похађају.

17) спречи управног инспектора у вршењу инспекцијског надзора и не изврши решење управног инспектора (члан 45. ст. 2)

Ово је такође нови прекршај. До сада поштовање одредаба овог закона није било подвргнуто инспекцијском надзору у пуном смислу. Међутим, будући да је предвиђено да од јуна 2010 Министарство за државну управу и локалну самоуправу преузме надзор над применом закона, и да то министарство има у свом оквиру управну инспекцију, ваља очекивати да ће тај надзор бити вршен. Зато је и потребно обезбедити да свако ометање ове инспекције казни, како би она могла да свој посао неометано обави.

У члану 47 прописано је да ће се казнити новчаном казном од 5.000 до 50.000 динара казниће се за прекршај одговорно лице у државном органу ако државни орган пропусти да изради информатор са прописаним подацима о свом раду (члан 39). Информатор би требало да се ажурира на месечном нивоу, да буде доступан на интернет страници и у просторијама органа власти, да садржи следеће податке:

- 1) опис овлашћења, обавеза и организационе структуре;
- 2) податке о буџету и средствима рада;
- 3) податке у погледу врста услуга које непосредно пружа заинтересованим лицима;
- 4) поступак подношења захтева државном органу, односно улагања жалби против његових одлука, радњи или пропуста;
- 5) преглед захтева, жалби и других непосредних мера предузетих од стране заинтересованих лица, као и одлука државног органа поводом поднетих захтева и уложених жалби, односно одговора на друге непосредне мере предузете од стране заинтересованих лица;
- 6) податке о начину и месту чувања носача информација, врсти информација које поседује, врсти информација које ставља на увид, као и опис поступка подношења захтева;
- 7) имена старешина државног органа и опис њихових овлашћења и дужности, као и поступака по којима они доносе одлуке;
- 8) правила и одлуке државног органа који се тичу јавности рада тог органа (радно време, адреса, контакт телефони, идентификациона обележја, приступачност лицима са посебним потребама, приступ седницама,

допуштеност аудио и видео снимања и сл.), као и свако аутентично тумачење тих одлука;

9) правила и одлуке о искључењу и ограничењу јавности рада државног органа, као и њихово образложење.

Новчаном казном од 5.000 до 50.000 динара казниће се за прекршај и одговорно лице у државном органу ако пропусти да поднесе годишњи извештај Поверенику о радњама тог органа, предузетим у циљу примене овог закона, са прописаним подацима (члан 43). У питању је извештај који садржи основне податке, као што су број примљених захтева за приступ информацијама, колико захтева је уважено, који су основи одбијања захтева, када је објављен информатор о раду, како се одржавају носачи информација, како се обучавају запослени итд. Ови извештаји органа власти су важни за сачињавање годишњег извештаја Повереника о примени закона, који се подноси Народној скупштини.

Ваља такође приметити да је након измена Закона прецизирано да ће одговорност за почињене прекршаје одговарати «одговорно лице», то јест руководилац органа, а не, као што је било до сада, службеник који је задужен за поступање по захтевима.

#### **4.7. Закон о финансирању политичких странака ("Сл. гласник РС", бр. 72/2003, 75/2003 - испр., 60/2009 - одлука УС и 97/2008)**

Закон о финансирању политичких странака прописује санкције прекршајне природе. Међутим, ни једна од ових санкција није била изречена до сада иако је било очигледно да је закон често кршен. Главни разлог за то је била чињеница да су контролу поштовања закона вршиле институције које су формиране по политичком принципу, па самим тим нису биле независне од оних које је требало да контролишу. Таква ситуација би требало да се промени са почетком рада Агенције за борбу против корупције, која преузима надлежности од Републичке изборне комисије и Одбора за финансије Народне скупштине.

Закон тренутно (вероватно ће ускоро да се ради на измени закона) прописује да се политичка странка казнити за прекршај **новчаном казном од 200.000 до 1.000.000 динара, ако:**

**1) прибавља средства супротно одредбама чл. 5, 6, 7. и 11. овог закона;**

#### **Члан 5**

Чланарина из члана 3. став 3. овог закона је редовни износ који члан плаћа према одредбама статута политичке странке. Уплата која премашује овај износ сматра се прилогом.

Правна и физичка лица могу дати прилог политичкој странци. У смислу овог закона, прилог политичкој странци подразумева и поклоне дате странци, бесплатне услуге или пружање услуге политичкој странци под условима који одступају од тржишних. Овлашћено лице политичке странке дужно је да изда потврду о примљеном прилогу. О прилогу политичкој странци мора бити обавештена скупштина акционара и органи управљања правног лица.

Правно или физичко лице које политичкој странци пружа услугу или прода производ мора политичкој странци испоставити рачун, без обзира на то ко сноси плаћање услуге или производа, односно, без обзира на то да ли је услуга пружена или производ дат без наплате.

Укупан износ прилога из става 2. овог члана уколико прилог даје физичко лице, у једној календарској години може износити највише десет просечних месечних зарада у Републици Србији у години која претходи години у којој се прилог даје, према званичним подацима органа надлежног за послове статистике, односно сто просечних зарада уколико прилог даје правно лице.

Приходи од промотивних активности политичке странке су приходи од продаје публикација, симбола и других ознака политичке странке.

Политичка странка може стицати имовину на територији Републике Србије.

Висина средстава из приватних извора, осим средстава од чланарине, која политичка странка прикупља за свој редован рад може, у једној календарској години, износити до 100% средстава која политичка странка добија из буџета Републике Србије. Висина средстава из приватних извора, осим средстава од чланарине, која политичка странка која нема право на средства из буџета Републике Србије може прикупљати не сме у једној календарској години прећи износ од 5% укупних средстава из члана 4. став 1. овог закона.

## **Члан 6**

Забрањено је примање материјалне и финансијске помоћи од: страних држава; страних правних и физичких лица; анонимних дародаваца; јавних установа и јавних предузећа, установа и предузећа са учешћем државног капитала, без обзира на висину учешћа; приватних предузећа која обављају јавне услуге по основу уговора са државним органима и јавним службама, за време док постоји такав уговорни однос; предузећа и других организација која врше јавна овлашћења; синдиката; хуманитарних организација; верских заједница; приређивача игара на срећу; увозника, извозника, продаваца и произвођача акцизних производа и правних лица и предузетника који имају доспеле, а неизмирене обавезе по основу јавних прихода.

Новац или новчану вредност друге имовине стечене на начин супротан овом закону и другим прописима, политичка странка дужна је да пренесе на рачун буџета Републике Србије у року од десет дана од дана њиховог пријема.

## **Члан 7**

Забрањено је вршење било ког облика притиска на правна и физичка лица приликом прикупљања средстава за политичку странку.

Забрањено је давање обећања или стављање у изглед било какве привилегије или личне користи дародавцу политичке странке.

## **Члан 11**

Подносилац проглашене изборне листе односно предлагач кандидата, за покриће трошкова изборне кампање, може да прикупља средства и из приватних извора, у складу са овим законом.

Висина средстава из приватних извора које подносилац проглашене изборне листе односно предлагач кандидата прикупи за финансирање трошкова изборне кампање не сме прећи износ од 20% средстава из члана 9. овог закона.

Удео који појединачно физичко лице приложи за трошкове изборне кампање не може да пређе износ од 0.5% износа прописаног у ставу 2. овог члана, а удео који појединачно правно лице уложи за изборну кампању не може да пређе 2% тог износа.

На прикупљање средстава за финансирање изборне кампање из приватних извора сходно се примењују одредбе члана 5. ст. 2. и 3. овог закона.

**2) не отвори рачун у складу са одредбама члана 12. овог закона, не уплати средства на рачун или плаћање врши супротно одредби члана 12. став 2. овог закона;**

#### **Члан 12**

У сврху прикупљања средстава за финансирање трошкова изборне кампање, подносилац проглашене изборне листе односно предлагач кандидата отвара посебан рачун код банке и тај рачун се не може користити у друге сврхе.

Сва средства намењена за финансирање трошкова изборне кампање уплаћују се на рачун из става 1. овог члана и сва плаћања трошкова изборне кампање врше се са овог рачуна.

Средства примљена у готовини морају бити депонована на рачун из става 1. овог члана у року од три дана од дана пријема.

Ако средства за финансирање трошкова изборне кампање прикупљена из приватних извора премаше износ из члана 11. став 2. овог члана, вишак средстава се пребацује на стални рачун политичке странке.

**3) води књиговодство супротно одредбама члана 16. овог закона;**

#### **Члан 16**

Политичка странка дужна је да води књиговодство о свим приходима и расходима.

Књиговодство се води по пореклу, висини и структури прихода и расхода, у складу са прописима којима се уређује рачуноводство.

Књиговодствене евиденције прихода и расхода политичке странке су предмет годишње ревизије у складу са прописима којима се уређује рачуноводство, и могу бити предмет контроле надлежних органа.

Политичка странка је обавезна да води посебне евиденције о прилозима које је примила и о својој имовини. Садржај ових евиденција ближе уређује директор Агенције.

Политичка странка је дужна да Агенцији подноси завршни рачун за сваку годину, са сертификатом овлашћеног ревизора, као и извештај о прилозима који прелазе износ од 6.000 динара и извештај о имовини. Садржај ових извештаја ближе уређује директор Агенције.

Завршни рачун и извештаји из става 5. овог члана објављују се у "Службеном гласнику Републике Србије" о трошку политичке странке.

#### **4) не поднесе извештаје у складу са одредбама чл. 14, 16. и 17. овог закона.**

За прекршај из става 1. овог члана казниће се и одговорно лице из чл. 13. и 17. овог закона новчаном казном од 10.000 до 50.000 динара.

### **Члан 13**

Подносилац проглашене изборне листе односно предлагач кандидата именује два лица која су одговорна за законито прикупљање и наменско трошење средстава за финансирање изборне кампање и за подношење извештаја.

Потпис одговорних лица из става 1. овог члана депонује се код банке код које је отворен рачун из члана 12. став 1. овог закона

### **Члан 14**

Подносилац проглашене изборне листе односно предлагач кандидата дужан је да, у року од десет дана од дана одржавања избора, комплетан извештај о пореклу, висини и структури прикупљених и утрошених средстава за изборну кампању поднесе Агенцији за борбу против корупције (у даљем тексту: Агенција).

Образац извештаја из става 1. овог члана ближе уређује директор Агенције.

Проверу података наведених у извештају из става 1. овог члана обавља Агенција у року од 90 дана од дана његовог пријема. За обављање појединих послова ове провере Агенција може ангажовати овлашћене ревизоре.

Извештај се објављује у "Службеном гласнику Републике Србије" о трошку политичке странке односно предлагача кандидата.

### **Члан 16**

Политичка странка дужна је да води књиговодство о свим приходима и расходима.

Књиговодство се води по пореклу, висини и структури прихода и расхода, у складу са прописима којима се уређује рачуноводство.

Књиговодствене евиденције прихода и расхода политичке странке су предмет годишње ревизије у складу са прописима којима се уређује рачуноводство, и могу бити предмет контроле надлежних органа.

Политичка странка је обавезна да води посебне евиденције о прилозима које је примила и о својој имовини. Садржај ових евиденција ближе уређује директор Агенције.

Политичка странка је дужна да Агенцији подноси завршни рачун за сваку годину, са сертификатом овлашћеног ревизора, као и извештај о прилозима који прелазе износ од 6.000 динара и извештај о имовини. Садржај ових извештаја ближе уређује директор Агенције.

Завршни рачун и извештаји из става 5. овог члана објављују се у "Службеном гласнику Републике Србије" о трошку политичке странке.

### **Члан 17**

Статутом политичке странке мора бити одређен начин обављања унутрашње контроле финансијског пословања и право чланова политичке странке да се упознају са приходима и расходима политичке странке.

Статутом политичке странке мора бити одређено лице одговорно за финансијско пословање, подношење извештаја и вођење књига политичке странке и овлашћено да контактира са Агенцијом.

Подносиоци извештаја обавештавају Агенцију о именовану овлашћеног лица из става 2. овог члана у року од три дана од дана његовог именовања и у случају било какве промене статуса тог лица, дужни су да у року од три дана обавесте о тој промени.

Овлашћено лице потписује све извештаје и одговорно је за вођење евиденције у вези са извештајима, а на захтев Агенције овлашћено лице може доставити извештаје на увид. Политичке странке чувају своје извештаје најмање шест година након подношења.

Агенција све извештаје ставља на располагање јавности и предузима одговарајуће мере да би се обезбедило да сви грађани имају приступ информацијама које су садржане у извештајима. Сваки грађанин Републике Србије има право на увид у извештаје поднете Агенцији и на копију тих извештаја или појединих њихових делова о свом трошку.

### **Члан 20**

Политичка странка, која за изборну кампању утроши средства у износу који је већи од износа прописаног овим законом казниће се за прекршај новчаном казном двоструко већом од суме о којој је реч.

За прекршај из става 1. овог члана казниће се и одговорно лице из чл. 13. и 17. овог закона новчаном казном у износу од 10.000 до 50.000 динара.

#### **4.7.1. Последице прекршајног санкционисања политичких странака**

Мада се чини да су запрећене казне за политичке странке сразмерно ниске у односу на моћ коју имају или на моћ коју могу да остваре уколико кршењем правила о финансирању изборне кампање остваре већу подршку у бирачком телу, постоји још једна, посредна санкција која је знатно озбиљнија по последицама за политичке странке или за друге учеснике у изборној кампањи. О томе говори члан 18 Закона:

*Уколико утврди неправилности у погледу прикупљања, коришћења или евидентирања средстава у смислу овог закона, директор Агенције дужан је да поднесе пријаву надлежним органима.*

*Уколико политичка странка буде правноснажно кажњена за прекршај прописан овим законом, губи право на средства из јавних извора за наредну календарску годину.*

*Одлуку из става 2. овог члана доноси Агенција. Одлука се објављује у "Службеном гласнику Републике Србије".*

Имајући у виду да веће политичке странке из буџета добијају велике износе (неке од њих између 1 и 2 милиона евра), очигледно је да би се због ове лоше последице, уколико би контрола била озбиљна политичке странке уздржале од кршења законских обавеза.

## Садржај

О корупцији .....	4
1. Појам корупције.....	4
1.1. Језичко значење.....	4
1.2. Покушаји одређивања појма .....	4
1.3. Елементи дефиниције.....	5
1.4. Законско одређење појма корупције у Србији.....	8
1.5. Елементи законске дефиниције.....	10
2. Узроци корупције.....	11
2.1. Тржишни (економски) узроци корупције.....	11
2.2. Узроци корупције у вези са личном, групном и општом етиком .....	12
2.3. Узроци корупције који проистичу из одређене културе .....	13
2.4. Узроци који произлазе из одлика државног, друштвеног и привредног система.....	13
3. Начини борбе против корупције .....	14
3.1. Превентива – Репресија - Едукација.....	14
3.2. Слободан приступ информацијама.....	15
3.3. Спречавање корупције и избор представника народа.....	16
3.4. Сукоб интереса и контрола имовине.....	16
3.5. Регулисано лобирање.....	17
3.6. Механизми за притужбе.....	18
3.7. Јавне набавке.....	18
3.8. Дозволе и одобрења.....	19
3.9. Антикорупцијски органи.....	19
4. Корупција у Кривичном законнику Србије.....	20
4.1. Новине у Кривичном законнику Републике Србије.....	21
4.2. Кривична дела корупције и прекршаји.....	21
4.3. Значај гоњења прекршаја.....	22
4.3.1. Ко може да покрене прекршајни поступак? .....	22
4.4. Закон о Агенцији за борбу против корупције.....	25
4.5. Закон о јавним набавкама.....	27
4.6. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја.....	30
4.7. Закон о финансирању политичких странака.....	34
4.7.1. Последице прекршајног санкционисања политичких странака.....	39