

BORBA
PROTIV KORUPCIJE
OSNOVNI POJMOVI

Priručnik za obuku

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

BORBA
PROTIV KORUPCIJE:
OSNOVNI POJMOVI

Priručnik za obuku

Stavovi izneseni u ovom priručniku su odgovornost autora i ne odražavaju nužno zvaničan stav Saveta Evrope.

Svi zahtevi u vezi sa umnožavanjem ili prevođenjem celog ili delova ovog dokumenta treba da se upute Direktoratu za komunikaciju (F-67075 Strasbourg Cedex ili publishing@coe.int). Sva ostala korespondencija koja se odnosi na ovaj dokument treba da se uputi Direktoratu za ljudska prava i vladavinu prava.

Za dalje informacije na temu ove publikacije molimo kontaktirajte:

Jedinicu za privredni kriminal i saradnju
Odeljenje za akciju protiv kriminala
Direktorat za ljudska prava i
vladavinu prava
Savet Evrope
F-67075 Strasbourg Cedex
E-mail: contact.econcrime@coe.int
Website: www.coe.int/corruption

Dizajn naslovne strane: Odeljenje za
izdavanje dokumenata i publikacija,
Savet Evrope

Dizajn unutrašnjih strana: Jouve

Ova publikacija je prevedena na srpski jezik i štampana u okviru zajedničkog projekta Evropske Unije i Saveta Evrope „Jačanje kapaciteta policije i pravosuđa za borbu protiv korupcije u Srbiji“ (PACS)

Prvo izdanje © Savet Evrope,
maj 2015. godine

Štampa: Kuća Štampe plus
www.stampanje.com

Sadržaj

| | |
|--|-----------|
| SLIKE I TABELE | 5 |
| PREDGOVOR | 7 |
| UVOD | 9 |
| 1. KORUPCIJA | 11 |
| 1.1. Definicija | 11 |
| 1.2. Oblici korupcije | 14 |
| 1.3. Terminologija | 16 |
| 1.4. Uzroci | 18 |
| 1.5. Posledice | 21 |
| 2. MERENJE | 23 |
| 2.1. Korupcija | 23 |
| 2.2. Digresija: Međunarodni statistički pregledi i analize korupcije | 30 |
| 2.3. Rizici od korupcije | 40 |
| 3. ODGOVORI: OPŠTI PREGLED | 45 |
| 3.1. Mišljenja i strategije | 45 |
| 3.2. Reforma zakonodavstva | 47 |
| 3.3. Reforma pravosuđa | 47 |
| 3.4. Organi unutrašnjih poslova | 47 |
| 3.5. Reforma državne uprave | 48 |
| 3.6. Podučavanje javnosti i učešće civilnog društva u svojstvu nezavisnih posmatrača reformi čiji je cilj suzbijanje korupcije | 49 |
| 4. USPEŠNI PRIMERI | 51 |
| 4.1. Primer Gruzije | 51 |
| 4.2. Drugi primeri | 60 |
| 4.3. Modeli uspeha | 63 |
| 4.4. Literatura | 64 |
| 5. ETIKA | 65 |
| 5.1. Etika kao važan pristup u borbi protiv korupcije | 65 |
| 5.2. Kako izmeniti etičku kulturu? | 65 |
| 5.3. Etičke norme | 67 |
| 5.4. Obuka iz etike | 70 |
| 5.5. Testiranje integriteta | 76 |
| 5.6. Literatura | 80 |

| | |
|--|------------|
| 6. KRIMINALIZACIJA | 81 |
| 6.1. Elementi krivičnog dela | 81 |
| 6.2. Oslobođanje od odgovornosti | 89 |
| 6.3. Imunitet kao prepreka krivičnom gonjenju | 89 |
| 6.4. Sponzorstvo i krivično pravo | 90 |
| 6.5. Literatura | 92 |
| 7. POLITIČKO FINANSIRANJE | 93 |
| 7.1. Uvodne informacije | 93 |
| 7.2. Državno i privatno finansiranje | 94 |
| 7.3. Integritet u finansiranju političke aktivnosti | 95 |
| 7.4. Zloupotreba javnih resursa | 97 |
| 7.5. Transparentnost u finansiranju političke aktivnosti | 98 |
| 7.6. Literatura | 99 |
| 8. MEĐUNARODNI STANDARDI | 101 |
| 8.1. Uvodne informacije | 101 |
| 8.2. Konvencije | 104 |
| 8.3. Poređenje međunarodnih sporazuma | 110 |
| 8.4. Primena i nadzor nad primenom | 114 |
| 8.5. Neobavezujući standardi | 119 |
| 9. PRILOG | 123 |
| 9.1. Opšta literatura | 123 |
| 9.2. Izvori na internetu | 123 |
| 9.3. Međunarodni standardi: Savet Evrope | 124 |

Slike i tabele

Slike

| | |
|--|-----|
| Slika 2.1: Indeks percepcije korupcije organizacije Transparency International, 2012.g. (po zemljama) | 31 |
| Slika 2.2: Globalni barometar korupcije, 2010. godine, (po javnim sektorima) | 36 |
| Slika 2.3: Percepcija naspram iskustva s korupcijom | 37 |
| Slika 2.4: Procenat ispitanika u Azerbejdžanu koji veruju da se daje mito (po javnim sektorima) | 37 |
| Slika 2.5: Verovanje da je u Gruziji podmićivanje i dalje retko (prema procentu ispitanika koji veruju da se pribegava mitu) | 38 |
| Slika 2.6: Razlozi za nezvanična plaćanja ili davanja poklona u zemljama bivšeg komunističkog bloka (prema javnim službama) | 38 |
| Slika 3.1 Okvir integriteta Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) | 48 |
| Slika 4.1: Pozicija Gruzije na osnovu percepcije naspram ličnog iskustva s korupcijom | 52 |
| Slika 8.1: Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije, zemlje članice i potpisnice | 107 |
| Slika 8.2: Vrste mita | 112 |
| Slika 8.3: Primena Dvadeset rukovodećih načela Saveta Evrope | 119 |
| Slika 8.4: Primena Opštih pravila Saveta Evrope protiv korupcije u finansiranju političkih stranaka i predizbornih kampanja | 120 |

Tabele

| | |
|--|-----|
| Tabela 1.1: Dihotomije | 16 |
| Tabela 2.1: Indeks percepcije korupcije organizacije Transparency International, 2012.g. (ocena po zemljama) | 31 |
| Tabela 6.1 Imunitet funkcionera u Evropi | 90 |
| Tabela 7.1: Mogući argumenti za i protiv javnog i privatnog finansiranja političkih stranaka | 95 |
| Tabela 7.2: Tipovi korupcije u finansiranju političke aktivnosti | 95 |
| Tabela 7.3: Prevencija korupcije u finansiranju političke aktivnosti | 96 |
| Tabela 8.1: Zakoni i ugovori koji predstavljaju prekretnice | 110 |
| Tabela 8.2: Posledice | 113 |
| Tabela 8.3: Pitanje zakonitosti plaćanja radi ubrzavanja postupka prema konvencijama | 114 |

Predgovor

Od kako postoje pozicije moći ili poverenja u društvu, ljudi ih zloupotrebljavaju radi lične koristi. Iako se u mnogim kulturama ova pojava smatra neminovno lošom, korupcija se razvila u mnogo suptilnih formi i ima toliko lica, da do današnjeg dana ne postoji univerzalno prihvaćena definicija.

Ipak, sadašnji trend je da se ponovo fokusiramo na prvobitno značenje reči *korumpirati*, što znači *uništiti*. Došlo je do boljeg prepoznavanja kapaciteta korupcije, koja ne samo da podriiva dobro upravljanje i sakati ekonomski rast, već i uništava poverenje u državne institucije. Građani širom područja Saveta Evrope, sve manje i manje su spremni da tolerišu takvu ucenu, i, kao rezultat sankcionišu vlade za neuspeh u borbi protiv korupcije. Nedavno smo imali prilike da u Evropi, i šire, vidimo kako korupcija, kada se ne kontroliše, može postati uzrok prevrata i društvenih nereda sa dalekosežnim, bolnim i skupim posledicama.

Kao organizacija posvećena uvažavanju i poštovanju ljudskih prava, demokratije i vladavine prava, Savet Evrope je delovao pravovremeno kako bi se suočio sa pretnjama koje donosi korupcija.

Počev od 1990. godine, usvojene su Krivičnopravna i Građanskopravna konvencija o korupciji, kao i niz preporuka državama članicama - Dvadeset vodećih principa za borbu protiv korupcije, Kodeks ponašanja državnih službenika i Zajednička pravila za borbu protiv korupcije prilikom finansiranja političkih partija i izbornih kampanja.

Uspostavljanjem međunarodnih pravnih standarda kao i preporuka takozvanog "mekog prava" (*soft law*), Savet Evrope deluje u skladu sa svojim mandatom, a u cilju pomoći državama članicama *da postignu veće jedinstvo u cilju očuvanja i ostvarenja ideala i principa koji su njihovo zajedničko nasleđe, kao i da olakša njihov ekonomski i društveni napredak.*

Na pragu novog stoleća, Savet Evrope osnovao je nadzorni organ koji bi procenjivao usklađenost sa ovim standardima - Grupa država protiv korupcije (GRECO). GRECO je mehanizam za uzajamno ocenjivanje i "pritisak časti" između partnera - uz strogo poštovanje jednakosti prava i obaveza svih svojih članica. Grupa prikuplja informacije putem upitnika kao i prilikom poseta na terenu zemalja članica. Izveštaji evaluacije se razmatraju i usvajaju na plenarnim sastancima GRECO-a. Oni sadrže konkretne preporuke, koje su zauzvrat, predmet naknadnog ocenjivanja.

Kao logičan naredni korak, Savet Evrope je razvio kapacitet za pružanje tehničke podrške. Projekti tehničke saradnje, nastali, koncipirani i primenjeni u saradnji sa zemljama korisnicama, pružaju podršku u uvođenju specifičnih preporuka u praksu i, u širem smislu, u ispunjavanju njihovih obaveza kao članica Saveta Evrope. Rad na pružanju podrške

olakšava uvid u najbolja evropska iskustva i znanja i promoviše usvajanje dobre prakse i rešenja.

Ovaj priručnik o osnovnim pojmovima u borbi protiv korupcije predstavlja finalni proizvod opsežnih nastojanja eksperata Saveta Evrope, zaposlenih u Sekretarijatu Saveta Evrope i polaznika obuka. Priručnik obuhvata dobra iskustva polaznika obuka, uz intervencije eksperata, sprovedenih u raznim zemljama članicama Saveta Evrope, a u okviru aktivnosti specijalizovanih obuka tokom prethodne dve godine.

Koncept obuke, priprema i podela materijala za obuku i detaljno usavršavanje metodologije, dali su u mnogo čemu novu vrstu doprinosa. Kao prva publikacija ove vrste od strane Saveta Evrope, ovaj priručnik je namenjen da služi za podršku aktivnostima tehničke saradnje. Uveren sam da će predavači naći u njemu korisne smernice za strukturiranje i redosled svojih obuka, a polaznici će koristiti priručnik kao oslonac u praćenju i razumevanju osnovnih pojmova borbe protiv korupcije.

Zahvaljujem gospođi Veri Divajn i gospodinu Tilmanu Hopeu, svim ekspertima i polaznicima obuka, kao i mojim kolegama iz Jedinice za privredni kriminal i saradnju u Savetu Evrope, na stručnom znanju i posvećenost koji su osnova uspešne realizacije ovog priručnika.

Ivan Koedjikov

Načelnik Odeljenja za borbu protiv kriminala

Direktorat za ljudska prava i vladavinu prava

Savet Evrope

Uvod

Ovaj priručnik za obuku „Borba protiv korupcije – osnovni pojmovi“, deo je aktivnosti tehničke saradnje Saveta Evrope sa zemljama članicama. Razvoj, priprema i objavljivanje ovog dokumenta u potpunosti su finansirani od strane Saveta Evrope, dok je prevod na srpski jezik, kao i objavljivanje priručnika na srpskom jeziku finansirano kroz zajednički projekat Saveta Evrope i Evropske unije „Jačanje kapaciteta policije i pravosuđa za borbu protiv korupcije u Srbiji“ (PACS).

Prvi nacrt ovog priručnika korišćen je na obuci održanoj u maju 2012. godine, u Moskvi, u Ruskoj Federaciji. Sama obuka bila je osmišljena kao interaktivan seminar od četiri ili pet dana, i održana je u formi obuke uz korišćenje literature. Kasnije su eksperti Saveta Evrope i učesnici na obuci u maju 2012. godine, pripremili dodatni materijal; dalji rad na priručniku imao je za cilj upotpunjavanje materijala za obuku.

Namena priručnika je dvojaka: predavačima služi kao predlog za tok nastave, a polaznicima kao referenca za praćenje i razumevanje obuke, kao i za individualno izučavanje posle nastave.

Priručnik se fokusira na korupciju i moguće odgovore na njene izazove, kako je to predviđeno međunarodnim standardima i saznanjima. Ipak, iako konstatacije o korupciji mogu biti opšte prirode, korupcija kao i odgovori na njene izazove, ostaju u velikoj meri posebni za svaku zemlju ponaosob.

Prvo i treće poglavlje, kao i digresiju u drugom poglavlju, napisala je gospođa Vera Devine iz Velike Britanije, ekspert Saveta Evrope; ostatak drugog poglavlja i od četvrtog do devetog poglavlja napisao je gospodin Tilman Hoppe iz Nemačke, takođe ekspert Saveta Evrope.

1. Korupcija

Zadaci

Osnovna svrha nastavne jedinice 1.1. jeste da se učesnici upoznaju s ključnim definicijama korupcije, kao i sa terminologijom koja se često koristi u raspravama o korupciji. Na kraju ovog dela, polaznici seminara trebalo bi da budu u stanju da prepoznaju i razlikuju razne oblike korupcije.

1.1. Definicija

Nema društva koje je u potpunosti oslobođeno korupcije. Postoje, međutim, приметne razlike između nivoa prihvatanja korupcije od zemlje do zemlje. Ipak, ono što je svima zajedničko jeste da je u svakoj od njih korupcija žigosana u domaćoj kulturi – što se, na primer, vidi već iz činjenice da je u većini zemalja borba protiv korupcije danas zakonski uobličena. Već i samo to što je upotreba reči „korupcija“ toliko učestala, dokaz je stigme kojom je ona obavijena. To je reč koja se veoma spremno koristi za opisivanje veoma širokog dijapazona situacija.

U zemljama u kojima je korupcija široko rasprostranjena, ljudi su skloni da sve negativno što im se dogodi pripišu korupciji: tu može da se radi o odbačenju prijavi za posao; izgubljenju sudskoj parnici ili lošoj oceni na ispitu. U svakom od tih slučajeva, *moгуće* je da se dogodila korupcija. U podjednakoј meri, međutim, negativan ishod je mogao da bude rezultat ličnog neuspeha; pogrešnog upravljanja predmetom ili sredstvima; nestručnosti; nemogućnosti državnog službenika da shvati duh i slovo zakona, uredbe ili propisa; ili nesavršenosti postupka koja je tolika da se stiče utisak korupcije. To znači da može postojati mnoštvo razloga zbog kojih je neka situacija pošla po zlu, a da nijedan od tih razloga nema veze s korupcijom.

Definicije, ovde kao i u drugim oblastima, pomažu da se korupcija razlikuje od, na primer, nesavesnog postupanja.

Uprkos mnoštvu naučnih istraživanja i znatnom broju međunarodnih instrumenata čija je osnovna svrha da se postave zakonodavni temelji i okvir borbe protiv korupcije, zasad, koliko god to možda delovalo iznenađujuće, ne postoji jedna univerzalno prihvaćena definicija korupcije.

Korupcija se može definisati iz više posebnih uglova: ona se može sagledati sa stanovišta filozofije, kroz moralnu i etičku prizmu ili kao deo ekonomske škole mišljenja. Sve to je uobličilo međunarodni pravni konsenzus koji danas postoji kada je reč o korupciji; taj

konsenzus se našao u osnovi većine međunarodno-pravnih instrumenata, kao i domaćeg zakonodavstva mnogih zemalja.

Ovaj priručnik za obuku fokusira se na pravne standarde kojima se rukovodi borba protiv korupcije, ali važno je i da postavimo temelj za tu diskusiju tako što ćemo sagledati obrise šire debate o njoj. Postoji bar nekoliko definicija koje se koriste češće od drugih u opštoj raspravi o korupciji. Jedna od tih često citiranih definicija je definicija Svetske banke (SB): „Korupcija je zloupotreba javne vlasti radi sticanja privatne koristi.”¹

Još jedna definicija, citirana češće nego bilo koja druga, jeste definicija organizacije *Transparency International* (TI);² globalne nevladine organizacije (NVO), koja je specijalizovana za borbu protiv korupcije. Ta definicija korupcije glasi: „Zloupotreba poverenih ovlašćenja radi sticanja privatne koristi.”

U definiciji Svetske banke naglašava se odnos između javnog sektora i privatnih interesa. Tu je težište na državnim akterima – državnim službenicima, funkcionerima, birokratama i političarima – što znači na svakome ko ima diskreciono pravo da odlučuje o načinu na koji se troše javna sredstva.

Organizacija *Transparency International*, međutim, ide korak dalje u svojoj definiciji. Ta definicija pokriva *svaku* zloupotrebu poverene vlasti, pa samim tim obuhvata i korupciju u privatnom sektoru, na primer kada direktor zloupotrebi poverenje koje su mu ukazali akcionari. Taj tip korupcije, o kome se govori i kao o korupciji iz privatnog u privatno, sve više postaje tema međunarodnih rasprava, dok je početkom devedesetih godina prošlog veka, znatno veća pažnja bila posvećivana korupciji iz privatnog u javno. Definicija korupcije za koju se opredelila organizacija *Transparency International* obuhvata i takve slučajeve kakav je bio slučaj Enron,³ gde je kompanija iz privatnog sektora pribegla korporativnoj proneveri i korupciji ogromnih razmera, zloupotrebivši poverenje svojih akcionara.

Ono što je zajedničko definicijama organizacije *Transparency International* i Svetske banke (kao i drugim definicijama koje ovde nisu citirane), je: da bi se neki čin kvalifikovao kao čin korupcije, morala je njime biti ostvarena nezakonita dobit.

Da se sada, za trenutak, vratimo početnoj distinkciji: državni službenik koji prekrši pravila i propise zato što je pogrešno shvatio ta pravila i propise nije korumpiran, nego je nestručan. Ako je, međutim, u toj radnji postojao i element nezakonite lične koristi za državnog službenika o kome je reč, onda govorimo o korupciji.

U stvarnosti nije tako lako uvek napraviti tu razliku, pre svega zato što nije uvek očigledno šta je za nekoga nezakonita korist. Zamislimo slučaj nekog lica koje se nalazi na poziciji vlasti i bira kandidate za upražnjena radna mesta ne primenjujući ispravnu konkursnu proceduru. Taj funkcioner ne stiče nikakvu materijalnu korist, međutim on bi možda želeo da ga drugi dožive kao nekoga ko je „sposoban da ostvari šta je naučio” i može imati i izvesnu korist (mada ta korist neće biti neposredno i odmah ostvarena) zato što će mu izabrani novi radnik biti lojalan.

¹ Vidi diskusiju u okviru Svetske banke o raznim mogućim definicijama korupcije i objašnjenje o tome zbog čega se ta organizacija opredelila za navedenu definiciju, na adresi www.worldbank.org.

² Dodatne informacije mogu se naći na veb-stranici TI www.transparency.org. Organizacija *Transparency International* ima nacionalne ogranke u mnogim zemljama, i svaki od tih ogranaka ima zasebnu veb-stranicu s lokalnim informacijama specifičnim za datu zemlju.

³ U Vikipediji se može naći veoma jasan i dobro obrazložen opis slučaja Enron.

Takođe bilo bi teško ubediti mnoge da je korupcija i kada otac koristi svoj uticaj da zaposli decu na dobrim radnim mestima: ne samo da je to nešto što se smatra legitimnim, već vlada uverenje da je roditelj dužan da tako postupa prema svojoj deci. Navedeni primer predstavlja ilustraciju favoritizma, jednog oblika korupcije koji je definisan u odeljku 1.2. Ovde bi protivargument bio da je favoritizam nepravedno ponašanje prema onima koji takođe traže posao, ali se, zato što nemaju dovoljno „veza i vezica“ nalaze u neravnopravnom, podređenom položaju.

Čin korupcije odvija se onda kada odgovorni pojedinac ili stranka prihvati nezakonitu korist ili nagradu, ili prekrši pravila o sukobu interesa. Tu se može raditi o novcu, o nagradi u naturi ili kakvom drugom vidu koristi. Korist ne mora biti za pojedinca lično, već može biti i za nekog drugog ili za, na primer, političku stranku ili interesnu grupu. Odgovorno lice onda zloupotrebljava svoja zvanična ovlašćenja tako što drugima pruža usluge koje im ne pripadaju ili samo obavlja svoju dužnost i za to dobija nagradu koja mu ne pripada.

Na primer, kada je reč o sektoru zdravstva, čin korupcije je onda kada pacijenta prime na pregled samo ako plati medicinskoj sestri ili lekaru, a po zakonu ta usluga je besplatna – to je nešto što se često događa u mnogim zemljama istočne Evrope. Isto tako, imamo posla s korupcijom kada državni službenik zahteva da mu se da više novca nego što su zvanično prikazani troškovi, na primer prilikom izdavanja pasoša ili kakve druge isprave (u takvim slučajevima, često, službenik ne izdaje račun za pruženu uslugu, ili račun glasi na manju svotu od one koja je stvarno isplaćena tom službenom licu); državni službenik takođe može da ostvari nezastuženu dobit obezbeđujući nezakonitu donaciju nekog stranci, kao i putem angažovanja (ili posredovanja u angažovanju) nekog lica zato što je to lice u rođaćkim vezama sa onim koga angažuje za posao. Sem toga, korupcija je i ako je jedna politička stranka dobila donaciju koja nije zavedena u računovodstvenim knjigama.

I definicija Svetske banke i definicija organizacije *Transparency International* kritikovane su zbog toga što se u njima naglašava samo jedna strana koruptivne radnje - funkcioner ili službenik koji je korumpiran, a ne građani i poslovni ljudi koji ga korumpiraju. U mnogim zemljama, građani sami deluju proaktivno, tako što iniciraju korupciju dajući mito, čak i onda kada službeno lice to od njih ne traži, niti ih na to podstiče. Ipak, debata se često usredsređuje isključivo na korumpirano službeno lice koje prima mito. Štaviše, vrlo malo građana bi zastupalo drugačije mišljenje: bili bi nezadovoljni ako im se ne bi pružila mogućnost ili prilika za davanje mita, na primer za dobijanje građevinske dozvole za kuću koju su naumili da zidaju protivno građevinskim propisima.

Benardži (Banerjee, 2011) definiše korupciju kao „incident u kome birokrata (ili izabrani funkcioner) krši neko pravilo da bi ostvario privatnu korist“⁴. Iako ta definicija pokriva većinu različitih tipova koruptivnih radnji, i ona se usredsređuje isključivo na državnog službenika, odnosno službeno lice, to jest na onoga ko je korumpiran; ni ta definicija ne obuhvata ovde opisanu mogućnost da službeno lice tu nezakonitu dobit ne stiče za sebe samog.

Zadaci

Na kraju nastavne jedinice 1.2, učesnici će moći da prepoznaju i razluče različite oblike u kojima se korupcija može pojaviti.

4

A. Banerjee, R. Hanna and S. Mullainathan (2011) „Corruption“ na adresi: economics.mit.edu.

1.2. Oblici korupcije

U ovom odeljku se u velikoj meri oslanjamo na Rečnik korupcije, koji je izdao Antikorupcijski resursni centar U4,⁵ organizacija specijalizovana za istraživanje javnih oblika korupcije u praksi.

Korupcija nije samo podmićivanje, iako se najčešće na podmićivanje pomisli kada se povede razgovor o korupciji.

Podmićivanje je plaćanje za sticanje koristi koja ne pripada onome ko je stiće, kao što je fiksni iznos, procenat ili poslovni ugovor ili neka druga vrsta usluge uaturi pružene nekom službenom licu da bi ono preduzelo neke radnje ili da bi se uzdržalo od preduzimanja nekih radnji u obavljanju svojih zvaničnih dužnosti. Ovo je jedna vrsta podmićivanja; to je nezakonito tajno plaćanje u zamenu za učinjenu uslugu. Ovaj izraz se koristi da bi se opisala nezakonita dobit stečena kroz pružanje neke posebne usluge.

Pronevera takođe predstavlja vid korupcije; to je krađa (javnih) sredstava koju vrši lice kome su poverena određena ovlašćenja. Za razliku od ostalih vidova korupcije, za proneveru je potrebno samo jedno lice – lopov. Nosioци službenih ovlašćenja mogu vršiti proneveru tako što će sistematski koristiti svoj politički položaj da steknu, obezbede i prošire svoje privatno bogatstvo.

Uzmimo za primer slučaj Džejmса Iborija (James Ibori), bivšeg guvernerа naftom bogate nigerijske pokrajine (Delta), koji je u proleće 2012. osuđen na 13 godina zatvora pošto je pred sudom u Velikoj Britaniji proglašen krivim za utaju i proneveru sredstava u ukupnom iznosu od 77 miliona dolara. Ibori je priznao krivicu po deset tačaka optužnice koja ga je teretila za proneveru i pranje novca, uključujući 37 miliona dolara koje je utajio prilikom prodaje deonica pokrajine Delte u privatizovanoj nigerijskoj kompaniji, „V Mobajl telefonija“. Prema presudi, Ibori je tokom osam godina koje je proveo na mestu guvernerа nezakonito stekao nekretnine u Velikoj Britaniji i Južnoj Africi u vrednosti od preko sedam miliona dolara, kao i ceo vozni park luksuznih automobila u vrednosti od oko dva miliona dolara.⁶

Favoritizam (ili kronizam) je proces kojem je posledica nepravična i nepropisna raspodela državnih resursa. Favoritizam (ili kronizam) podrazumeva davanje službenog položaja ili povlastica prijateljima i rođacima bez obzira na njihove kvalifikacije. To može biti oblik korupcije kada se ovlašćenja zloupotrebljavaju radi sticanja individualne koristi. Tako, kada je na primer reč o političkoj sferi, saveznici mogu dobiti povlašćeni tretman da bi se za uzvrat obezbedila njihova podrška.

Favoritizam je doživljen od strane medija kao ključni činilac skandala koji je izbio u vezi sa ostavkom predsednika Nemačke Kristijana Vulfa (Christian Wulff) početkom 2012. Vulfu je suđeno 2013/2014 zbog toga što je navodno iskoristio određene usluge dok je bio na položaju premijera Savezne Pokrajine Donja Saksonija, tj. kako ga tereti optužnica, donosio je važne odluke o dodeli državnih subvencija predviđenih za filmski sektor jednom uticajnom producentu, koji je u više navrata ugostio Vulfa i njegovu suprugu na skupim letovanjima. Skandal koji je na kraju doveo do Vulfove ostavke počeo je da se odmotava kada je u javnost procurila informacija o tome da je dobio lični zajam od

⁵ Potraži „Rečnik“ na adresi www.u4.no; na kojoj se nalazi više primera javnih oblika korupcije, kao i definicije drugih ključnih pojmova koji se koriste u literaturi o korupciji i raspravi o njoj.

⁶ Vidi „Former Nigeria governor James Ibori jailed for 13 years“. BBC, 17 April 2012 na: www.bbc.co.uk.

500.000 evra po veoma povoljnim uslovima preko supruge jednog uticajnog preduzetnika, a tu informaciju nije izneo pred poslanicima Bundestaga kada je trebalo.⁷ Vulf je međutim početkom 2014. oslobođen od svih optužbi u konačnoj presudi regionalnog suda u Hanoveru.⁸

Nepotizam je poseban oblik favoritizma kojim su obuhvaćeni rođaci, članovi uže ili šire porodice. Delovi Balkana na jugu Evrope, kao i afrička društva, često se navode kao primeri regiona u kojima je nepotizam široko rasprostranjen, zato što pripadništvo određenoj porodici ili klanu (plemenu) predstavlja važnu činjenicu, kao i lojalnost porodici ili plemenu i očekivanja koja to pripadništvo nosi. Favoritizam i nepotizam utiču na demokratske sisteme: kada se, na primer, poslovi i funkcije dodeljuju nekvalifikovanim licima, posledica može biti da ti sistemi postanu neefikasni. Favoritizam i nepotizam takođe podrivaju poverenje u pravičnost utvrđenih procedura i propisa.

Nepotizam i favoritizam odvijaju se kako na visokim, tako i na niskim nivoima uticaja i vlasti. Možemo uzeti za primer neke zemlje zapadnog Balkana, gde je javni sektor jedan od malobrojnih poslodavaca. Iako poslovi u državnoj službi nisu naročito dobro plaćeni, oni su i dalje veoma privlačni: pružaju sigurnost dohotka i određene povlastice, kao što su penzija i godišnji odmor, kao i plaćeno bolovanje. Na primer, direktori škola, koji imaju diskreciona ovlašćenja kada je reč o zapošljavanju učitelja i nastavnika, optužuju se da nastavno osoblje ne angažuju na osnovu zasluga, već zbog bliskih veza s porodicama kandidata. Često direktor škole ne može steći neku očiglednu finansijsku dobit. U takvoj situaciji, motiv direktora može biti to što ga zajednica doživljava kao lice koje je „u stanju da pomena i rešava stvari“.

Iznuda, kao i pronevera, predstavlja oblik korupcije u kome samo jedna strana izvlači korist. Postoje izvesna neslaganja oko toga šta se sve smatra iznudom. Po pravilu, o iznudi je reč kada postoji ozbiljna pretnja životu i fizičkoj dobrobiti pojedinca ili njegove porodice. Reketiranje predstavlja tipičan primer iznude, baš kao i pretnja silom ili upotreba sile kojoj pribegavaju pripadnici vojnih ili paravojnih jedinica kako bi iznudili novac i kao preduslov koji se postavlja da bi neki pojedinac ili kompanija mogli da obave neki posao. Izrazi ucena i iznuda često se koriste kao sinonimi, zato što se u krivičnom pravu mogu primeniti olakšavajuće okolnosti kada je reč o iznudi. Međutim, iako iznuda jeste vid ucene, ne može se reći da je svaka ucena isto što i iznuda. Iznuda predstavlja situaciju iz koje se lice prema kome se iznuda vrši ne može tek tako izvući, dok u mnogim slučajevima ucene ucenjivano lice ima takvu mogućnost.

Trgovina uticajem označava situaciju u kojoj javni funkcioner ili lice na službenom položaju na kome uživa određena ovlašćenja, kao što je sudija, razmeni s pripadnikom javnosti neku korist koja mu ne pripada. Službeno lice može obećati da će iskoristiti svoj realni ili navodni uticaj da bi drugom licu omogućio sticanje koristi u zamenu za novac ili neke druge povlastice ili usluge.

Jedan od najpoznatijih primera trgovine uticajem jeste slučaj bivšeg guvernera američke savezne države Illinois Roda Blagojevića (Rod Blagojevich). Blagojević izdržava kaznu zatvora od 14 godina, koja mu je izrečena pošto je proglašen krivim za 18 tačaka

⁷ Sažeta verzija ove kontroverzne priče dostupna je na Vikipediji, takođe pogledati i Der Spiegel (na nemačkom jeziku)

⁸ Pogledati na primer, "Wulff Freispruch: Endlich Schluss", Die Zeit, 14. jun 2014. na adresi www.zeit.de

optužnice, uključujući njegov pokušaj da proda ili trampa mesto predsednika Obame u Senatu kada Obama postane predsednik SAD.⁹

Zadaci

Na kraju odeljka 1.3, učesnici treba da razumeju termine koji se koriste u diskusijama o korupciji.

1.3. Terminologija

Važno je da se prepozna i razume terminologija koja se najčešće koristi u literaturi o korupciji i debati o njoj, uključujući dihotomije prikazane u Tabeli 1.1, koje se dole razmatraju.

Tabela 1.1: Dihotomije

| strana potražnje | strana ponude |
|-------------------------------|---|
| aktivno podmićivanje | pasivno podmićivanje |
| administrativna korupcija | politička korupcija / zarobljena država |
| situaciona korupcija | sistemska korupcija |
| sitna korupcija | krupna korupcija |
| lokalna, regionalna korupcija | korupcija na centralnom nivou |
| korupcija u privatnom sektoru | korupcija u javnom sektoru |

Često se koristi distinkcija između „ponude“ naspram „potražnje“ korupcije. Kao što smo gore već videli, u gotovo svim slučajevima, korupcija podrazumeva barem dve strane: jednu koja uzima ili prima nezasluzenu korist, odnosno povlasticu, i drugu koja daje, tj. pruža tu korist ili povlasticu. Ta druga strana može biti pojedinac ili bilo koji nevladin ili javni akter.

Druga slična i važna distinkcija jeste distinkcija između aktivnog i pasivnog podmićivanja. Aktivno podmićivanje odnosi se na lice koje daje mito. Nasuprot tome, pasivno podmićivanje odnosi se na lice koje prima mito.

Godine 2004. britanski list „Gardijan“ (*The Guardian*) saopštio je da je kompanija „BAE“ (*British Aerospace*), jedan od glavnih britanskih izvoznika oružja, dobila tokom osamdesetih godina lukrativni posao u vrednosti od 40 miliona dolara da snabdeva oružjem vladu Saudijske Arabije, ali tako što je potkupila saudijske funkcionere. Mito, koji je iznosio čak 30 posto ukupne vrednosti posla, navodno je isplaćen preko jednog sumnjivog fonda. U tom primeru „BAE“ bi predstavljala aktivnu stranu podmićivanja pošto

⁹ Vidi „Rod Blagojević počinje služenje zatvorske kazne od 14 godina u Koloradu“. Dnevne novine *Gardian*, 15. mart 2012., na adresi www.guardian.co.uk

je ona ta koja je dala mito, dok bi saudijski funkcioneri bili pasivna strana, iako su oni verovatno veoma aktivno zahtevali da im se isplati mito.¹⁰

Ove distinkcije - „potražnja“ naspram „ponude“ i „aktivno“ naspram „pasivnog“ podmićivanja često zbunjuju – strana koju nazivamo pasivnom često je veoma aktivna u traženju mita. Te razlike ovde iznosimo radi potpunosti: reč je o terminologiji koja ima veoma široku upotrebu u literaturi o borbi protiv korupcije; posebno se često upotrebljava u zakonskim okvirima te borbe.

Uzmimo za primer Krivičnopravnu konvenciju Saveta Evrope o korupciji u kojoj se obično koristi ta dihotomija između aktivnog i pasivnog podmićivanja. Prema onome što je navedeno u Konvenciji, aktivno podmićivanje je „obeznanje, nuđenje ili davanje od strane bilo kog lica direktno ili indirektno nezaslužene koristi... za njega ili neko drugo lice kako bi izvršilo ili se uzdržalo od vršenja svojih funkcija“ dok je pasivno podmićivanje „zahtevanje ili prihvatanje ... direktno ili indirektno nezaslužene koristi za njega ili neko drugo lice ili prihvatanje ponude ili obećanja takve koristi kako bi to lice izvršilo ili se uzdržalo od vršenja svojih funkcija“.¹¹

Druga važna i često korišćena distinkcija jeste distinkcija između krupne i sitne korupcije. O krupnoj korupciji može se takođe govoriti i kao o političkoj korupciji. Sitna korupcija često se naziva administrativnom korupcijom. Antikorupcijski resursni centar U4 opisuje krupnu i sitnu korupciju na sledeći način: „Krupna korupcija ili, drugačije rečeno, korupcija ‘na visokom nivou’ odvija se u onom delu političke sfere u kome se politika kreira. Ne odnosi se toliko na količinu novca koja se tu pojavi, koliko na nivo na kome se sve odvija – to je onaj nivo na kome se na politiku i pravila može neopravdano uticati. Vrste transakcija koje privlače krupnu korupciju obično su veoma obimne – zato su tu uključene veće svote novca nego što je slučaj kod birokratske ili ‘sitne korupcije’. Izraz krupna korupcija ponekad se koristi kao sinonim za političku korupciju, čime se označava korupcija u domenu finansiranja političkih stranaka i političkih kampanja.“¹²

Izrazom politička korupcija označava se i svaka korupcija koja se odvija unutar političkog procesa, na primer, korupcija tokom izbora, kao što je „kupovina“ glasova.

Svi izbori održani u Albaniji od 1990. do danas proticali su u znaku tvrdnji o navodnim izbornim prevarama. Na primer, po okončanju opštih izbora 2009, pet članova biračkog odbora iz redova Demokratske stranke (koja je tesnom većinom izvojevala pobedu na tim izborima) proglašeni su krivima za falsifikovanje glasova u selu Ruždi.¹³

Posledica krupne korupcije može biti zarobljena država. To je termin koji je skovan u Svetskoj banci da bi se opisali oni konteksti u kojima moćni poslovni krugovi mogu da isposlaju usvajanje povoljnih zakona ili propisa u zamenu za pružanje znatnih materijalnih usluga (mito; akcionarski udeli; neformalna kontrola) političarima ili zakonodavcima.

10 Ovaj slučaj, poznat i kao „Pogodba sa Al Jamamahom“, imao je izuzetno veliki publicitet zbog načina na koji je britansko političko rukovodstvo navodno ometalo svaku istragu tog posla. O svemu tome nadugačko su izveštavali britanski i međunarodni mediji. List „Gardijan“, koji je prvi obelodanio tu priču posle dugih i veoma detaljnih istraživanja, otvorio je veb-sajt posvećen tom skandalu: „Dosije BAE“ (The BAE Files) na veb-sajtu: www.guardian.co.uk, na kome se mogu naći podaci iz predistorije slučaja, članci i zaključci do kojih su došli novinari.

11 Vidi Krivičnopravnu konvenciju Saveta Evrope o korupciji na adresi: conventions.coe.int.

12 Vidi Rečnik Antikorupcijskog resursnog centra U4, na adresi: www.u4.no.

13 Vidi članak „Osmoro optuženo za prevaru na izborima u Albaniji“. *Balkans Insight*, 15. mart 2012. na adresi: www.balkaninsight.com

Institucije koje mogu biti zarobljene jesu one iz oblasti izvršne vlasti; zakonodavne vlasti; sudstva; ili regulatornih agencija. Sam čin zarobljavanja mogu sprovesti privatna preduzeća, interesne grupe, oligarhijski klanovi ili kriminalne organizacije.

Primeri zarobljene države mogu se naći u toku tranzicije u Crnoj Gori, posebno kada je reč o privatizaciji državnih preduzeća. Nevladine organizacije tvrde da su privatni interesi žestoko uticali na zakone prema kojima se odvijao proces privatizacije, a zvaničnici koji su bili zaduženi za izradu teksta tih zakona optužuju se da su izvukli materijalnu korist iz specifičnog načina na koji su formulisali ta pravila.¹⁴

Sitna, administrativna ili birokratska korupcija odvija se kada državni službenici posluju s građanima. Pridev „sitan“ koristi se kao antonim pridevu „krupan“ kako bi se označile razmere korupcije, tj. srazmera između tih dveju vrsta korupcije. Međutim, važno je imati na umu da „sitna“ korupcija može biti veoma značajna za ljude koji su njome pogođeni. Iznos nezvanične cene usluge koju korisnik usluge mora da plati može predstavljati znatan deo raspoloživog prihoda porodičnog budžeta tog lica.

Sitna korupcija je česta u mnogim zemljama: dešava se da lekari odbiju da pregledaju pacijente; da pacijenti čak ne mogu da „prođu“ ni sestru koja kontroliše pristup lekaru. Đaci mogu doći u situaciju da ne dobiju ocene koje zaslužuju ako njihovi roditelji ne daju poklone nastavnicima ili ako „dobrovoljno“ ne upišu svoju decu na plaćene privatne časove kod nastavnika. Vozači se podmićivanjem „izvlače“ od stvarno učinjenih ili navodnih saobraćajnih prekršaja, tako što saobraćajnom policajcu daju određeni iznos da bi izbegli zvaničnu kaznu.

I krupna i sitna korupcija mogu imati teške posledice.

Zadaci

U ovom delu rezimiraćemo one uzroke korupcije o kojima se najčešće vodi rasprava. Na kraju ovoga, polaznici bi trebalo da budu u stanju da prepoznaju i razmotre uzroke korupcije u svojoj zemlji.

1.4. Uzroci

U nekom zamišljenom, ad hoc istraživanju u kome bi se postavilo pitanje šta su uzročnici korupcije, verovatno bi preovladavala dva odgovora: pohlepa i siromaštvo. Razmotrićemo oba ta uzroka.

Siromaštvo

U zemljama u kojima postoji visok nivo korupcije, nizak nivo plata u javnom sektoru često se navodi kao razlog zbog koga činovnici traže mito da bi „dopunili“ svoje bedne plate. Argument koji navode državni činovnici (a u mnogim zemljama to obuhvata sudije, tužioce, lekare, nastavnike itd.) glasi: „Kad bih samo dobijao platu koja bi mi omogućila da obezbedim pristojan život porodici, ne bih onda morao da uzimam mito.“ Takav vid argumentacije, dakle, ukazuje na to da je siromaštvo uzročnik korupcije.

¹⁴ Vidi, na primer, raspravu o procesu privatizacije u Crnoj Gori u: Trivunović, M., V. Devine; „Korupcija u Crnoj Gori“, 2007, na adresi bora.cmi.no

U mnogim istočnoevropskim zemljama uobičajena je praksa da nastavnici primoravaju svoje đake da uzimaju privatne časove koji se plaćaju. Ako odbiju da idu na takve časove (ili ako ne mogu da ih plate), đaci često ne dobiju dobru ocenu. Ta široko rasprostranjena praksa često se pokušava opravdati niskim platama nastavnog osoblja, a iz te činjenice, navodno, proističe potreba nastavnika da privatnim časovima dopune svoje prihode. Iako je to, intuitivno gledano, snažan argument, on ima veliki nedostatak budući da se navedeni odnos može tumačiti i obrnuto, pa se onda može tvrditi da je korupcija uzrok siromaštva.

Postoji obilje istraživanja koja svedoče o tome koliki su gubici koje državni budžet trpi zbog korupcije – taj novac bi se mogao korisno potrošiti, između ostalog, na povećanje plata u javnom sektoru. Prema oceni Svetske banke, godišnje se oko milijardu dolara isplati u vidu mita (taj iznos ne obuhvata procenjeni gubitak državnih budžeta nastao usled pronevere ili krađe).¹⁵

Prema tome, ne postoji opšta saglasnost oko toga da li je korupcija rezultat ili pak uzročnik siromaštva, argumenti su neubedljivi, a objašnjenja se razlikuju. Ipak, uprkos činjenici da uzročno-posledična veza između korupcije i siromaštva nije nesporno dokazana, vredi pomenuti da, u globalnim razmerama, mnoge među najsiromašnijim zemljama istovremeno imaju i veoma visok nivo korupcije. Na primer, Demokratska Republika Kongo, Zimbabve, Liberija, Burundi, Somalija i Avganistan spadaju među deset najsiromašnijih zemalja sveta, mereno prema nivou BDP-a po stanovniku. U isto vreme, one imaju i najslabije rezultate prema Indeksu percepcije korupcije organizacije *Transparency International*.

Međutim, postoji još jedan rezultat tog istraživanja koji je verovatno kontroverzan kada je reč o državnim službenicima: istraživanje je pokazalo da povećanje plata u javnom sektoru *neće* zaustaviti korupciju u kontekstima u kojima je ona široko rasprostranjena.¹⁶ Povećanje plata bez snažnijeg nadzora i kontrole, kao i realnih izgleda za stroge kazne neće odjednom prekinuti praksu državnih činovnika koji izmamljuju mito. Svako povećanje plata treba da se odvija naporedo sa sistemskim reformama, u kojima su podjednako važni i drugi činioci, na primer prestiž i ugled državne službe u društvu, državni činovnici treba sami o sebi da imaju predstavu kao o ljudima koji su na svoja radna mesta došli na temelju svojih zasluga i postignuća, potrebno je da im se pruži perspektiva napredovanja u službi, ali tako da to isključivo zavisi od meritokratskih načela, tj. od njihovih zasluga.

Uzmimo za primer zemlju poput Francuske, u kojoj se dogodio izvestan broj velikih skandala zbog korupcije na visokom nivou. Iako ta krupna korupcija, to jest visoka korupcija postoji, francuski državni službenici nisu umešani u administrativnu ili sitnu korupciju. Francuski državni sektor je ugledan, prestižni poslodavac, koji nudi mogućnost napretka u službi, sigurnost posla i dohotka, kao i izvestan broj veoma privlačnih povlastica. Zato se opravdano može tvrditi da ima malo francuskih činovnika koji bi bili spremni da rizikuju svoj položaj samo radi sticanja relativno male, kratkoročne materijalne dobiti.

15 Vidi „Six Questions on the Cost of Corruption with World Bank Institute Director of Global Governance Daniel Kaufman”, na adresi web.worldbank.org

16 Vidi Savedoff, William D.: „Pay for Honesty? Lessons on Wages and Corruption from Public Hospitals”, maj 2008. na adresi: www.cmi.no

Pohlepa

Jedno od objašnjenja pojave korupcije koje se najčešće citira u ovoj školi mišljenja jeste objašnjenje koje su dali Klitgard (Klitgaard), Maklejn-Abaroa (MacLean-Abaroa) i Paris (Parris), i ono glasi da je „korupcija krivično delo počinjeno iz računa, a ne iz strasti. Ljudi su skloni da posegnu za korupcijom onda kada su rizici mali, kazne blage, a nagrade velike”.¹⁷ Taj iskaz se može prevesti u sledeću formulu:

C (rizik od korupcije) = Monopol + Diskrecija – A (odgovornost)

Veliku Britaniju je 2010. potresao jedan krupan politički skandal koji je izbio oko poslaničkih troškova. Poslanici, članovi britanskog parlamenta, iskoristili su svoj monopol i diskreciona ovlašćenja, kao i činjenicu da nikome nisu odgovarali, da bi zloupotrebili putne troškove i dnevnice. Verovatno je bio najozloglašeniji primer jednog poslanika koji je tražio da mu se nadoknade troškovi za postavljanje kućice za patke na veštačkom ostrvu na jezercetu na njegovom imanju. Skandal je izazvao ogorčenje javnosti i smatra se da je upravo on doveo do široko rasprostranjenog razočaranja građana u politiku.¹⁸

Na račun Klitgardove formule upućuju se kritike prvenstveno zato što ona ne uzima u obzir moralna ili etička uverenja koja predstavljaju razlog zbog koga ljudi *ne* koriste mogućnosti za lično bogaćenje, čak ni onda kada su tu prisutni svi parametri formule. Uzmimo za primer slučaj nemačkog Ustavnog suda. Ustavni sud ima besprekoran „dosije o radu”: sudije tog suda, uprkos mnogobrojnim prilikama, nisu korumpirane. Isto tako, treba reći da nisu svi članovi britanskog parlamenta zloupotrebili sistem, uprkos tome što su bili prisutni svi parametri formule.

Argumentacija Klitgardove formule koja se odnosi na pohlepu i priliku ukazuje na to da će, ako se pruži prilika, svako posegnuti za korupcijom. To bi značilo da bi, ako se želi da se zaustavi korupcija, trebalo uvesti institucije koje bi sprovodile dovoljnu kontrolu i uspostavile odgovarajući balans.

Kultura

Drugi uzrok korupcije na koji se često ukazuje jeste kultura. Ta škola mišljenja smatra da postoje društva i zemlje u kojima je korupcija „normalan” i „prihvaćen” način života. U takvim kontekstima, po pravilu – barem tako glasi argument – pokloni se ne smatraju korupcijom; već smo videli kako u mnogim zemljama pružanje podrške i pomažanje članovima porodice prilikom zapošljavanja predstavlja očekivani vid ponašanja. Tu, međutim, postoji bar nekoliko protivargumenata. Prvo, čak i u zemljama u kojima korupcija navodno predstavlja način života, postoje zakoni po kojima se ona kažnjava. Drugo, kada je reč o poklonima, za koje se često kaže da su izraz zahvalnosti za dobru uslugu, svemu se može prići i obrnuto: da li bi ta usluga bila pružena da nema obećanog poklona? Da li je sigurno da bi usluga bila pružena da poklon nije dat? Postoje li (i kakve su) reperkusije ako se poklon ne da (na primer, poklon nastavniku u školi)?

Pitanje nacionalne „kulture” koja određuje korumpirano ponašanje ipak nije pitanje koje treba tek tako odbaciti. U mnogim zemljama nekadašnjeg komunističkog bloka priznaje

17 Klitgaard, R. E.; Ronald MacLean-Abaroa; H. Lindsey Parris: „Corrupt Cities – A Guide to Cure and Prevention”, 1996.

18 Sažeta verzija priče o ovom skandalu može se naći na Vikipediji. Komentar lista Daily Telegraph, jednog od najvažnijih britanskih dnevnika, objavljen u proleće 2013, analizira dugoročni uticaj koji će taj skandal imati na politiku četiri godine po izbijanju: videti www.telegraph.co.uk

se činjenica da sami građani spremno iniciraju podmićivanje, pretpostavljajući da je to ono što se od njih „očekuje“, čak i u situacijama kada državni službenik nije ni nagovestio, a kamoli pokušao da izmami mito. Na primer, prema rezultatima istraživanja sprovedenog 2010, samo nešto malo više od 50 procenata građana Ruske Federacije spremno je da ponudi mito ako je iznos mita manji od cene usluge koju traže. Čak 63 posto ispitanika kazalo je da su spremni da posegnu za korupcijom onda kada nema nikakvog drugog načina da se neko pitanje reši. Svega 12 posto građana spremno je da prijavi korupciju policiji – što je s jedne strane izraz široke prihvaćenosti korupcije, ali je, s druge strane izraz niskog stepena poverenja u policiju i njene ustanove.¹⁹

Institucionalna kultura takođe predstavlja uzročnik korupcije, posebno u zemljama u kojima korupcija doseže nivo endemske pojave: uzmimo za primer slučaj lekara stažiste ili specijalizanta koji radi u bolnici u kojoj se uzimanje mita praktikuje godinama. Ako se ne uključi u taj sistem, mladi lekar će se, po svojoj prilici, suočiti s mnogobrojnim problemima, uprkos tome što ima sve potrebne kvalifikacije. Na taj način, korupcija prerasta u sistem koji se sam od sebe širi i umnožava.

Kada je reč o zemljama u tranziciji, ima onih koji tvrde da je korupcija samo privremena pojava, koja će nestati čim se okonča proces tranzicije u demokratiju i tržišnu privredu. Bilo bi dobro da se taj argument iznova preispita zato što se on temelji na pretpostavci (koja vodi poreklo iz perioda neposredno po kolapsu Sovjetskog Saveza) da se tu, u suštini, radi o tranziciji u tržišnu privredu; međutim, to ne mora nužno biti slučaj u svim zemljama. Suprotno stanovište bilo bi ono po kojem je upravo korupcija ta koja *podriva* konsolidovanje demokratskog društva i tržišne privrede, zato što zbog korupcije ne može da bude ostvarena ni tranzicija u demokratiju i tržišnu privredu.

Organizovani kriminal je važna pojava koju neizostavno treba pomenuti kad god se raspravlja o korupciji: spona između korupcije i organizovanog kriminala veoma je čvrsta i zaista nije moguće razaznati da li je korupcija uzrok ili posledica organizovanog kriminala. Ono što je potpuno jasno jeste da bez korupcije ne bi bilo ni organizovanog kriminala. Na primer, ako se radi o krijumčarenju velike količine narkotika, jasno je da pripadnici organa reda (što, pored redovne policije, obuhvata graničnu i carinsku službu) moraju biti deo celog plana ili podmićeni da okrenu glavu na drugu stranu.

1.5. Posledice

Sve do sredine devedesetih godina, o korupciji se nije govorilo otvoreno. Mnogi su smatrali da je to podsticajni, a ne kočioni faktor poslovanja. Vladalo je uverenje da se, zahvaljujući korupciji, „mogu obaviti poslovi“. Iako još ima pristalica te tvrdnje, sada je ipak uspostavljena opšta saglasnost o tome da je korupcija nedvosmisleno negativna pojava, kao i da korupcija pogubno deluje na sve aspekte društva.

Da bismo teorijski lakše objasnili stvari, možemo da napravimo distinkciju između tri glavne posledice korupcije, mada su one u stvarnosti isprepletane:

- ▶ posledice po demokratiju i vladavinu prava;
- ▶ posledice po socijalne službe i usluge;
- ▶ posledice po privredni razvoj.

¹⁹ Izveštaj o efikasnosti antikorupcijskih mera koje se sprovode u Ruskoj Federaciji i o učešću institucija civilnog društva u realizaciji politike borbe protiv korupcije, izveštaj Građanskog veća Ruske Federacije, 2011, na adresi: www.oprf.ru (na ruskom).

Tamo gde korupcija poprimi razmere endemske pojave, njena posledica kod građana je percepcija bezakonja. Iako formalna pravila i zakoni postoje, građani smatraju da se oni ne primenjuju, usled toga se gubi poverenje u sistem. Korupcija takođe ostavlja posledice na dostupnost i kvalitet socijalnih službi, kao što su zdravstvo i obrazovanje.

Vratimo se gore navedenom primeru privatnih časova u obrazovnom sektoru ili na poklone nastavnici. Time što izvode privatnu nastavu u zamenu za gotovinska sredstva, nastavnici prestaju da obavljaju posao za koji su iz budžeta plaćeni. Tako se podrivaju načela elementarnog prava na obrazovanje i jednake mogućnosti za sve, budući da postoje porodice koje nisu u stanju da plate privatne časove ili kupe poklone nastavnici.

Korupcija u obrazovnom sektoru može da se dogodi u mnogo različitih momenata - na primer tokom ispita; ili u procesu angažovanja i unapređenja nastavnog osoblja. Korupcija u obrazovanju dovodi do povećanja nejednakosti između bogatih i siromašnih, pa diplome dobijaju lica koja nemaju odgovarajuće profesionalne kvalifikacije.²⁰

Posledice korupcije u sektoru zdravstvene zaštite takođe su veoma značajne. Neformalna ili nezakonita plaćanja u zdravstvenom sektoru dnevna su praksa u mnogim zemljama. Zdravstveno osoblje je često malo plaćeno i oslanja se na dodatnu zaradu da preživi. Tako se, u suštini, skromna sredstva koja se zdravstvenim radnicima isplaćuju iz nacionalnog budžeta, dopunjuju nezvanično iz ruku samih pacijenata. Posledica je to što je onima koji ne mogu da plate lečenje to lečenje uskraćeno. Tako se podrivaju i osnovna načela ravnopravnosti i pravičnosti u društvu.

Ekonomske posledice korupcije su takođe očigledne. Korupcija osujećuje ekonomski razvoj i umanjuje prihod koji država ostvaruje - i preraspodeljuje. Što je viši nivo korupcije, to je manji poreski prihod, budući da ljudi podmićivanjem umanjuju sopstvene poreske obaveze.

Rusija je, prema izveštaju „Nezakoniti finansijski tokovi iz zemalja u razvoju u periodu 2002–2006“ koji je sačinila organizacija *Global Financial Integrity*, izgubila od 32 do 38 milijardi dolara godišnje u toku tog analiziranog četvorogodišnjeg perioda; nezakonito stečen novac, uključujući novac stečen korupcijom iznet je iz Rusije u finansijske i poreske rajeve.²¹ U 2008. godini jedan viši tužilac je procenio da korumpirani funkcioneri godišnje olakšaju državni budžet Rusije za oko 120 milijardi dolara.²²

Što je niži prihod od poreza, vlada ima manje na raspolaganju za socijalne službe, uključujući i plate za zaposlene u zdravstvu i prosveti.

Korupcija takođe odvraća strane investicije i čini da tržišta budu u manjoj meri efikasna – zato što na njima prednost ne uživa najbolji proizvod, već proizvod najkorumpiranijeg proizvođača.

Još jedna posledica korupcije u civilnom/javnom sektoru jeste demoralizacija onih državnih službenika koji nisu korumpirani, zato što je javnost veoma sklona da generalizuje i sve državne službenike gleda istim očima.

20 Sažeta analiza posledica korupcije u obrazovnom sektoru može se, na primer, naći u Izveštaju Antikorupcijskog resursnog centra U4 na adresi: www.u4.no (na engleskom jeziku).

21 Kar, Dev i D. Cartright-Smith, „Illicit Financial Flows from Developing Countries 2002–2006. Executive Report“, *Global Financial Integrity*, 2008, na adresi: www.gfintegrity.org

22 *Moscow Times*: „Corruption Costs Russia US\$ 120 Billion annually“, na adresi: themoscownews.com

2. Merenje

Kada je reč o korupciji, postoje dve stvari koje se obično mere i među njima treba napraviti jasnu razliku:

- ▶ pojava stvarne, konkretne korupcije (učestalost podmićivanja, itd.);
- ▶ činioци koji olakšavaju razvoj korupcije (rizici od pojave korupcije, kao što je nedostatak delotvornih kazni itd.).

2.1. Korupcija

Pre no što počnemo da analiziramo različite načine na koje je moguće meriti korupciju, trebalo bi da se podsetimo *zbog čega* uopšte želimo da je merimo:

- ▶ Želimo da shvatimo razmere problema, to jest da sagledamo meru njegove ozbiljnosti i rasprostranjenosti;
- ▶ Želimo da shvatimo gde se događa korupcija, to jest da sagledamo društvene sektore u kojima se ona pojavljuje;
- ▶ Treba da shvatimo razmere i pojavne oblike korupcije ako želimo da budemo u stanju da podrobno raspravimo taj problem i da koncipiramo mere pomoću kojih ćemo se protiv nje boriti.

U prethodnoj glavi razmotrili smo zašto je korupcija, kako izgleda, svima na umu i ukazali na prilično slobodno i neobavezno korišćenje tog izraza. Međutim, kako da postignemo da o korupciji govorimo na jedan suštinski i utemeljeni način? Kako uopšte merimo korupciju? Korupciju je teško meriti i za to postoji nekoliko razloga:

- ▶ Korupcija je po svojoj prirodi tajna transakcija: nijednoj od stranaka koja u toj transakciji učestvuje nije u interesu da se izloži očima javnosti – zato to utiče na tip odgovora koji daju ispitanici na pitanje o tome da li učestvuju ili su učestvovali u korupciji.
- ▶ Ne može se reći da svi shvataju korupciju na isti način. Kao što smo videli gore, ono što se smatra, a šta se ne smatra korupcijom, razlikuje se od zemlje do zemlje, a ima razlika i unutar samih zemalja, zavisno od toga kome to pitanje postavite.
- ▶ Zvanične brojke, na primer statistički podaci o kaznama koje su sudovi izrekli za krivična dela korupcije, osvetljavaju samo jednu stranu priče – onu iz koje se vide samo rešeni slučajevi; nema načina da sagledamo obim krivičnih dela na koja niko nikada ne ukaže.
- ▶ Postoji ogromna razlika i nepodudarnost između percipiranih i stvarnih nivoa sitne korupcije; javnost je sklona da nivoe korupcije percipira višim nego što oni to stvarno jesu.

Uprkos tim teškoćama, ipak postoji nekoliko važnih sredstava koja su razvijena tokom godina i koja mogu biti od pomoći u pokušaju da se izmeri korupcija.

2.1.1. Vrste informacija

Postoje dve vrste informacija na kojima se mogu zasnivati procene korupcije, statističke i analitičke.²³

Statističke informacije uključuju statistiku kriminala, zloupotreba ili dužine administrativnih postupaka, ali i izveštaje o stvarno pretrpljenoj korupciji (za razliku od percipirane korupcije) koje su prikupili mediji, ombudsmani, građani, funkcioneri, nevladine organizacije i drugi .

Analitičke informacije se zasnivaju na percepciji, mišljenjima i zaključcima o korupciji koje donose građani, eksperti, predstavnici domaćih ili stranih poslovnih krugova, nevladine organizacije i drugi.

Statističke informacije ne treba da se automatski tretiraju kao pouzdana mera korupcije isto onako kao što analitičke informacije ne moraju nužno biti u manjoj meri pouzdane. Na primer, statistički podaci o kriminalu mogu biti isto toliko pokazatelj nivoa korupcije koliko i pokazatelj aktivnosti organa unutrašnjih poslova. S druge strane, razgovori s dobro obavještenim ekspertima ponekad mogu pružiti veoma precizne pokazatelje učestalosti, težine i prirode korupcije.

2.1.2. Prikupljanje informacija

Pregled postojeće dokumentacije

To je prvi korak koji se preduzima da bi se sagledalo šta od podataka i materijala već postoji, kao što su pređašnji izveštaji ili procene o prisustvu korupcije koje su izneli naučnici, nevladine organizacije, međunarodne organizacije, mediji itd. Kvalitet i obuhvat tih informacija ponekad ostavljaju prostor za sumnju, zavisno od toga šta uopšte imamo na raspolaganju. Međunarodne organizacije ili nevladine organizacije redovno procenjuju korupciju u velikom broju zemalja. Često se u toj vrsti analiza koriste podaci sadržani u postojećim izveštajima o korupciji. Neki od najpopularnijih takvih izveštaja su:

Organizacija Transparency International

- Indeks percepcije korupcije (*Corruption Perception Index – CPI*):²⁴ percepcije korupcije u javnom sektoru;
- Globalni barometar korupcije (*Global Corruption Barometer – GCB*):²⁵ percepcija i iskustvo o sitnom podmićivanju i korupciji na visokom nivou;
- Indeks davalaca mita (*Bribe Payers Index – BPI*):²⁶ verovatnoća da strana preduzeća plate mito (percepcija);

Svetska banka

- Indeks kontrole korupcije (percepcija);²⁷
- Pregledi preduzeća (percepcija i iskustvo);²⁸

23 Tekst odeljka 1.6.1 preuzet je iz: Tilman Hoppe, „Handbook on Designing and Implementing Anti-corruption Policies” (Priručnik za utvrđivanje i sprovođenje politike borbe protiv korupcije), izdanje Saveta Evrope, Strazbur 2012. (na engleskom i ruskom jeziku) <http://www.coe.int/eap-corruption>

24 Vidi rezime na: www.transparency.org.

25 Vidi rezime na: www.transparency.org.

26 Vidi rezime na: www.transparency.org.

27 Vidi rezime na: info.worldbank.org.

28 Vidi rezime na www.enterprisesurveys.org.

Procena koju daje organizacija **Freedom House** u svome izveštaju „**Zemlje u tranziciji**“²⁹ (percepcija odabranih eksperata).

Evropska banka za obnovu i razvoj i Svetska banka: Pregled „Život u tranziciji“ (percepcija i iskustvo).³⁰

Za više detalja vidite „Digresija: Međunarodni statistički pregledi i analize korupcije“ (dole, posle 2.1.3).

Ankete

Ako se valjano naprave, istraživanja javnog mnjenja mogu pružiti dragocene podatke. Mnoge zemlje su sprovele takve ankete na nacionalnom nivou i sa stanovišta percepcija i sa stanovišta iskustva u pogledu korupcije; navešćemo nekoliko primera:

- ▶ Jermenija: Istraživanje korupcije sa stanovišta domaćinstava 2010. (USAID)
- ▶ Gruzija: Anketa državnih službenika za 2009. i Istraživanje javnog mnjenja za 2009. (Savet Evrope / Holandija)
- ▶ Moldavija: Razvoj percepcije korupcije u Republici Moldaviji u periodu 2005–2009. (Savet Evrope); Procena borbe protiv korupcije u Moldaviji 2006. (USAID)

Ako upitnici koji se koriste nisu veoma usavršeni na temelju odabranih priloga iskusnih stručnjaka u ovoj oblasti, ako istraživanja ne sprovode iskusni i obučeni ispitivači i ako tumačenje rezultata ne daju nezavisni ugledni poznavaoци materije, korist od takvih anketa javnog mnjenja može biti veoma mala.

Ključni činioci za dobijanje korisnih podataka

Jasno definisanje cilja ankete - šta je to što želimo da utvrdimo?

- ▶ stavovi (npr. tolerantnost prema koruptivnoj praksi, spremnost da se zatraži mito, spremnost za učešće u reformama, spremnost za podnošenje prijave ili pak za glasanje za korumpirane političare);
- ▶ percepcije (npr. kako javnost percipira stvarno ponašanje državnih službenika);
- ▶ iskustvo (npr. stvarno iskustvo u vezi s podmićivanjem).

Ispravno odabran uzorak stanovništva - koja je ciljna grupa?

- ▶ celokupno stanovništvo (npr. generalno istraživanje korupcije);
- ▶ uzorak odabran tako da se izbegne prekomerna zastupljenost određenih grupa, na primer, gradskog stanovništva (uprkos tome što je tu reč o ispitanicima koji su dostupniji i uz manje troškove) ili korisnika interneta čije je odgovore jednostavnije prikupiti;
- ▶ izbor ljudi koji imaju konkretna iskustva – što je naročito važno ako se, na primer, radi istraživanje o javnim nabavkama.

Vidi, npr. gruzijsko Istraživanje javnog mnjenja iz 2009, str. 6: „Uzorak obuhvata punoletno stanovništvo Gruzije nastanjeno kako na selu, tako i u gradskim područjima“. Ili, kada je reč o Moldaviji: „Od ukupnog broja ispitanika, njih 39 posto potiče iz gradske sredine, a 61 posto iz seoskih područja.“

²⁹ Vidi rezime na www.freedomhouse.org.

³⁰ Rezime metodologije, kao i najnoviji izveštaj, vidi na adresi: www.ebrd.com.

Anonimnost i poverljivost

- ▶ Korumpirana službena lica i davaoci mita mogu strahovati od kazni;
- ▶ Žrtve i posebno ranjivi učesnici u koruptivnim transakcijama mogu strahovati od odmazde, kao i svaki ispitanik.

Prava pitanja

- ▶ Anketari moraju početi razgovor tako što će postavljati opšta pitanja kako bi stekli poverenje sagovornika, ostavljajući najosetljivija pitanja za kraj; to je posebno važno sa onim ispitanicima od kojih se može očekivati da budu posebno neiskreni, na primer, učesnici u konkursima za javne nabavke koji su voljni da daju mito i to čine;
- ▶ Važna su konkretna pitanja (ne pita se, dakle, o „korupciji“, već o „poklonima“ ili „plaćanjima“), jer će inače svaki ispitanik imati različitu predstavu o tome šta čini sadržaj pojma „korupcija“;
- ▶ Treba izbeći stid ispitanika: treba postaviti hipotetička pitanja – „Šta biste radili ako...“, ili „Da li je neko u vašoj porodici ili neko iz vašeg poslovnog okruženja doživeo da mu zatraže mito?“
- ▶ Ispitanicima treba na samom početku reći da na postavljena pitanja ne postoje „tačni“ odgovori;
- ▶ Treba testirati znanje ispitanika o javnim institucijama da bi se utvrdilo da li je to znanje direktno proporcionalno većem ili manjem poverenju u integritet navedenih institucija (ako obavešteniji ljudi imaju manje poverenja, onda bi to moglo ukazati na postojanje krupnog problema);
- ▶ Pitanja treba da budu sasvim razumljiva, bez obzira na nivo obrazovanja ispitanika.

Presudno je značajno da se sprovede pilot-faza kako bi se otklonili svi eventualni metodološki praktični problemi i nedostaci. Vidi, na primer, Istraživanje javnog mnjenja u Gruziji za 2009, str. 6: „Pre no što se pristupilo radu na terenu, obavljena je pilot-anketa i njeni zaključci su korišćeni u izradi konačne verzije upitnika za sveobuhvatno istraživanje.“

Glavni problem u vezi s takvim anketama čine troškovi. Anketa u kojoj se analizira uzorak od bar hiljadu ispitanika lako može koštati od 10.000 evra naviše, zavisno od lokacije, broja postavljenih pitanja i angažovane agencije.

Prema izveštaju GRECO o usklađenosti (prvi i drugi krug), kada je u Azerbejdžanu 2007. sprovedena anketa (čiji rezultati nisu objavljeni), to je koštalo oko 15.000 evra.

Takođe, treba imati na umu da se u anketama, odnosno istraživanjima dobijaju informacije koje su „statistički tačnije“, ali koje neće omogućiti temeljniju i dublju analizu funkcionisanja institucija i procesa koji su predmet istraživanja,³¹ kao što bi to bilo da su rađeni intervjui s fokus-grupama.

Intervjui

Intervjui se po pravilu vode sa odabranim članovima vlade i/ili predstavnicima civilnog društva, na primer s predstavnicima nevladinih organizacija koji prate stanje u pogledu korupcije ili vode centre za borbu protiv nje, stručnjacima, poslovnim ljudima, građanima/

31 Vidi Tehnički izveštaj za Projekt PACA, autora Quentina Reeda i Marka Philpa, pod naslovom „Corruption risk assessment methodology guide“, 2010, na adresi: www.coe.int/corruption.

fokus grupama, funkcionerima, političarima, ekspertima, pripadnicima organa reda, sudijama itd. Intervjui su ili polustrukturisani (fleksibilni, što znači da je tokom intervjuja moguće uvesti neka potpuno nova pitanja na nešto što je intervjuisani rekao, vodeći računa da ta nova pitanja ostanu u okviru tema koje su predviđene za razmatranje) ili strukturisani (što znači da imaju strože utvrđen plan, tj. unapred predviđen spisak pitanja, obično u vidu već gotovog upitnika).

Za dobijanje korisnih podataka od ključnog su značaja sledeći činioци:

- ▶ Izabrati nepristrasne sagovornike ili napraviti uravnotežen odabir pristrasnih sagovornika;
- ▶ Izbeći sugestivna pitanja, to jest ona pitanja koja podstiču određene odgovore;
- ▶ Uvek kombinovati strukturisane intervjuje, tj. intervjuje u kojima se koristi unapred predviđen upitnik s mogućnošću da se govori van određenih ograničenih okvira.

Jedan deo moldavske „Metodologije procene rizika od korupcije u javnim ustanovama”³² je upitnik, koji sadrži 70 pitanja, poput sledećih: Da li ste ikada čuli za pokušaje spoljnih subjekata da nedolično utiču na profesionalne odluke svojih kolega? (Da/Ne) Ako je odgovor potvrđan, da li ste čuli da su ti pokušaji zvanično prijavljeni u vašoj organizaciji (Da/Ne)“

Diskusije u fokus grupama

Fokus grupe su ciljane interesne grupe koje vode detaljne i produbljene diskusije. Od njih se može tražiti da procene oblike korupcije i mesta na kojima se ona najčešće događa. Moramo, međutim, uvek imati na umu to da diskusije u fokus grupama ponajviše predstavljaju sredstvo za podsticanje uzajamne razmene mišljenja, dok se u poverljivoj atmosferi dijaloških intervjuja može podstaći sagovornik da izrazi mišljenje koje se ne slaže sa ostalim mišljenjima u grupi.

Sledeće su razlike između fokus grupa i anketa:

- ▶ veličina uzorka i preciznost;
- ▶ pitanja se postavljaju grupi, a ne pojedincu;
- ▶ posle pitanja u ciljnoj grupi sledi diskusija.

Anketa koja je sprovedena u okviru moldavske procene korupcije i borbe protiv nje za 2006. kombinovala je intervjuje i fokus-grupe. Na osnovu te kombinacije zaključeno je sledeće: „U završnom izveštaju moldavske ankete dobijeni su odgovori od 35 pojedinaца, koji su većinom učestvovali u diskusijama u fokus-grupama, strukturisanim individualnim intervjuima ili intervjuima s malim grupama. Od 35 ispitanika, njih 26 je bilo iz redova NVO, šest je pripadalo drugim entitetima, a jedan državnim strukturama. Preostala dva ispitanika nisu navela svoju pripadnost.”

Kombinacija izvora

Mnoge procene sadrže kombinaciju nekoliko ovde pobrojanih sredstava za prikupljanje informacija. Na primer, Ukrajinska anketa o rizicima od korupcije u administraciji iz

32 Projekat Saveta Evrope protiv korupcije, pranja novca i finansiranja terorizma u Republici Moldaviji (MOLICO), prevod na engleski jezik Nacrta metodologije procene rizika od korupcije u javnim ustanovama, www.coe.int/corruption.

2009. (str. 11) zasniva se na sledećem: „a) Opštem istraživanju javnog mnjenja u celoj Ukrajini; b) intervjuima s preduzetnicima; c) fokus-grupama organizovanim u pet gradova u Ukrajini; d) obimnim intervjuima.“

U studijama slučaja takođe se obično koristi nekoliko pobrojanih sredstava za prikupljanje informacija da bi se detaljno razmotrili konkretni pojavni oblici korupcije. Tako „Studija slučaja u borbi protiv korupcije u sistemu jermenske carine“ (2002)³³ detaljno analizira uzroke korupcije u jermenskom carinskom sistemu i preporučuje mere koje bi se mogle preduzeti u pogledu upravljanja korupcijom.

2.1.3. Analiza informacija

Da bi se valjano analizirali podaci, moraju se postaviti tri pitanja. Ko daje podatke? Kako je glasilo pitanje? Koji podaci nedostaju?

Ko daje podatke?

Kada procenjujemo valjanost i pouzdanost odgovora, treba da razmotrimo sledeće:

- ▶ Koliko je verovatno da ispitanici poznaju specifične oblike korupcije (da li je reč o domaćim ili stranim državljanima, onima sa centralnog nivoa ili s lokalnog nivoa, ekspertima ili običnim građanima, poslovnim ljudima ili članovima prosečnog domaćinstva)? Na primer, na osnovu ankete koju je UNDP sproveo u Srbiji 2010. godine, ispostavilo se da 65 posto stanovništva tužioce percipira kao korumpirane. Međutim, samo jedan mali procenat tih ljudi imao je stvarni kontakt s tužiocima – u rezultatima ankete nije navedeno koliki je to procenat – a samo jedan posto ispitanika je s naveo da je stvarno dao mito tužiocima.
- ▶ Kakav interes ispitanici mogu imati, pa da zbog toga prenaglase ili potcene određeni problem, kada je npr. reč o državnim službenicima naspram predstavnika nevladinih organizacija?
- ▶ Da li su ispitanici, u užem smislu, oni koji su na gubitku ili na dobitku zbog korupcije?
- ▶ Da li bi strah od krivičnog gonjenja, osвете ili sramote mogao da prikaže rezultate u iskrivljenoj svetlosti?

Često se različite procene korupcije baziraju na istom izvoru tako da samo u jednoj manjoj meri iz njih možemo izvući dodatne informacije. Kad god je to moguće, treba se radije opredeliti za originalne izvore podataka.

Indeks ekonomske slobode (percepcija) koji donosi Fondacija Heritidž (*Heritage*)³⁴ zasniva se na deset „sloboda“. „Sloboda od korupcije“, prvenstveno se izvodi iz indeksa percepcije korupcije organizacije *Transparency International*³⁵ (CPI) i stoga ne pruža nijednu novu informaciju. Pored toga, indeks „slobode od korupcije“ iz 2012. zasniva se na CPI iz 2010, što znači da su ga 2012. već prevazišli novi podaci.

33 Dokument više nije dostupan preko interneta.

34 Sloboda od korupcije predstavlja jednu od deset komponenata ekonomske slobode: vidi www.heritage.org.

35 Vidi www.heritage.org.

Iz odgovora na koje pitanje su dobijeni podaci?

Odgovori će se verovatno znatno razlikovati jedan od drugoga zavisno od postavljenog pitanja: na pitanje o „korumpiranim državnim službenicima“ neće se dobiti isti odgovori kao na pitanje o „novcu ili poklonima koje državni službenici očekuju“. Drugačije rečeno, šta je „korupcija“? Svaki ispitanik će verovatno imati na umu drugačiji sadržaj pojma korupcije.

Prema anketi koju je sprovela EBRD Život u tranziciji (*Life in Transition Survey – LiTS*) iz 2010, 65 posto ispitanika smatra da se korupcija događa u Azerbejdžanu, ali samo 15 posto ispitanika daje isti odgovor za Belorusiju. Nasuprot tome, ako uzmemo podatke o percepciji korupcije saglasno indeksu *CPI* za 2010, videćemo da je rezultat gotovo isti u tim dvema zemljama 2,5 : 2,4). Taj problem nesaglasja rešićemo ako pogledamo ono što je zapisano sitnijim slovima: „Korupcija“ se u *LiTS* definiše kao podmićivanje, dok se „korupcija“ u *CPI* definiše kao „sveobuhvatni izraz koji podrazumeva sve vidove korupcije“.

Analitičkim podacima mora se oprezno pristupati. Takvi podaci ne moraju nužno odražavati realnost, već pre:

- ▶ opšte nezadovoljstvo državnom upravom;
- ▶ iskrivljene predstave kao posledicu medijskog izveštavanja, bilo zbog toga što postoji cenzura, bilo zbog prekomerne sklonosti medija senzacionalizmu;
- ▶ opšti visok nivo tolerancije prema korupciji;
- ▶ povišen nivo svesti o korupciji, a ne stvarno povišenje nivoa korupcije; Vodič za međunarodni rizik zemlje (*International Country Risk Guide – ICRG*), koji ukazuje na politički rizik od korupcije, ocenio je Irsku veoma povoljno dajući joj ocenu „pet“ u vreme kada je Čarls Hohi (*Charles Haughey*) bio predsednik vlade (1987–1992), ali je ta ocena 1997. bila snižena na samo „dva“ kada su bile obelodanjene korupcionaške aktivnosti koje je sam Čarls Hohi preduzimao dok je bio na položaju, iako je u međuvremenu prošlo dosta godina i on je već odavno bio u penziji. U januaru 2011. Irska je još uvek dobijala samo ocenu „3,5“.
- ▶ Uverenja javnosti potpuno su suprotna iskustvu;

Anketa koja je 2010. sprovedena među domaćinstvima u Jermeniji pokazuje da 68 posto ispitanika veruje da je korupcija uobičajena pojava u sistemu zdravstvene zaštite, ali istovremeno svega 22 posto njih koji su bili u neposrednom kontaktu sa sistemom zdravstvene zaštite kaže da je od njih zatražen mito. Koliko god to delovalo iznenađujuće, može se dogoditi i obrnuta situacija. Prema anketi EBRD „Život u tranziciji“ iz 2010, 40 posto ispitanika u Ukrajini lično je iskusilo davanje mita ili primanje poklona, ali na nivou percepcije svega 20 posto ispitanika ukazuje na problem koruptivne prakse.

Međutim, subjektivni podaci su često jedini raspoloživi izvor i oni svakako mogu da kažu nešto o stavu prema korupciji.

Koji podaci nedostaju?

Da li se podaci odnose na sve oblike korupcije?

- ▶ Dok se većina anketa usredsređuje uglavnom na administrativnu korupciju, anketa o korupciji koja je 2010. sprovedena među domaćinstvima u Jermeniji obuhvata i političke stranke kao moguće aktere u upitniku o percipiranim nivoima korupcije, mada se u vezi sa strankama ne postavljaju konkretna pitanja.

Koji segmenti društva nisu obuhvaćeni?

- ▶ Iz praktičnih razloga, opšte istraživanje javnog mnjenja u Gruziji iz 2009. godine nije obuhvatilo stanovništvo u „vojnim bazama i kazneno-popravnim ustanovama“.

Da li postoje regionalne razlike?

- ▶ Istraživanje Svetske banke o preduzećima sprovedeno 2011. u Azerbejdžanu pokazuje da su neformalna plaćanja u nekim regionima za 20 posto češća nego u glavnom gradu Bakuu.

Raspoloživi podaci ne moraju nužno potkrepiti neki nedvosmislen zaključak.

- ▶ Prema rezultatima neke ankete može se ispostaviti da visok procenat ispitanika na sledeće pitanje odgovara potvrdno: „Da li ste ikada morali da date novac sudiji da biste omogućili da se vaš predmet glatko reši?“ Međutim, može se dogoditi da nedostaju podaci o tome da li je taj mito plaćen neposredno sudijama ili se sve odvijalo preko advokata. Ako se sve odvijalo preko advokata onda je, bar u nekim slučajevima, velika verovatnoća da se advokat samo pretvarao tvrdeći da je sudija tražio mito.

Da bi analiza podataka bila valjana, redovno se uz objavljene rezultate objavljuju i postavljena pitanja i osnovne informacije o uzorku ispitanika. U Prilogu uz Opšte istraživanje gruzijskog javnog mnjenja iz 2009, koji je imao 30 strana, prikazani su svi korišćeni upitnici; sličan aneks priložen je i uz istraživanje o korupciji koje je 2010. sprovedeno među jermenskim domaćinstvima.

2.2. Digresija: Međunarodni statistički pregledi i analize korupcije

Kao što smo ranije već razmotrili (vidi gore, odeljak 2.1), najistaknutiji napori da se nivo korupcije proceni preko rezultata koji se dobijaju u anketama sprovedenim unutar zemalja i uporednim analizama podataka između pojedinih zemalja zasnivaju se na percepcijama, a ne na stvarnoj, empirijskoj doživljenoj korupciji. Slede neki poznatiji primeri međunarodnih istraživanja i indeksa nivoa korupcije.

2.2.1. Percepcija: CPI organizacije Transparency International (TI)

Godišnji indeks percepcije korupcije (*CPI*), čija je izrada započeta 1995, verovatno predstavlja najpoznatiji primer. *CPI* svrstava zemlje prema *percipiranim* nivoima korupcije, onako kako je to utvrđeno na osnovu ekspertskih procena i anketa javnog mnjenja.

CPI je od 1995. do 2011. koristio skalu od nula do deset, gde je nula označavala najkorumpiraniju, a deset ponajmanje korumpiranu zemlju. Na poslednjem *CPI*, kod koga je korišćena ta skala, objavljenom 2011, Novi Zeland, sa ocenom 9,5, bio je najmanje korumpirana zemlja sveta. Somalija je, kao i ranijih godina, zajedno sa Severnom Korejom, ocenjena kao najkorumpiranija zemlja, dobivši ocenu jedan.

Od 2012. godine *Transparency International (TI)* koristi novu, poboljšanu metodologiju, nastojeći da otkloni neke kritike koje su na njen račun izricane tokom minulih godina. Da bi jasno ukazala na to da je odbacila pređašnju metodologiju i da bi izbegla utisak uporedivosti nove skale sa „starom“, organizacija *TI* sada koristi skalu od 0 do 100. Na osnovu te skale, 2012. godine je data Slika 2.1 i Tabela 2.1.

Slika 2.1: Indeks percepcije korupcije organizacije Transparency International, 2012.g. (po zemljama)

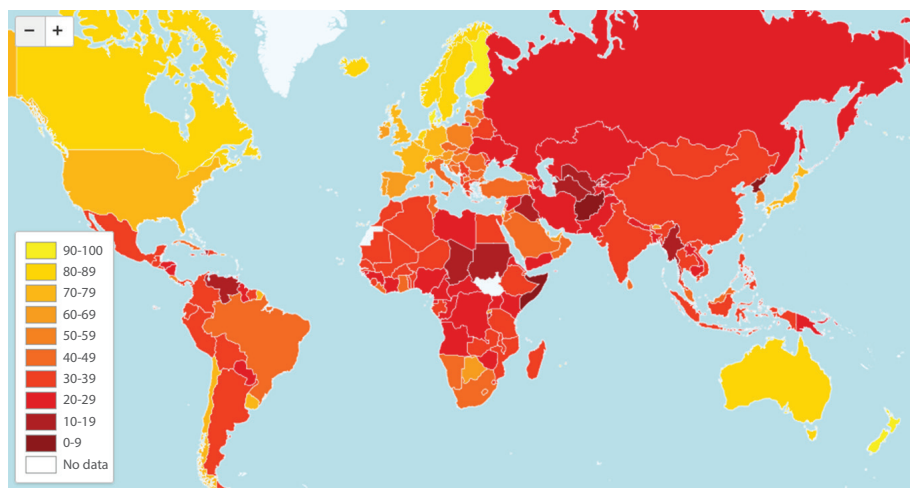


Tabela 2.1: Indeks percepcije korupcije organizacije Transparency International, 2012.g. (ocena po zemljama)

| RANG | Zemlja/teritorija | OCENA |
|------|-------------------|-------|
| 1 | Danska | 90 |
| 1 | Finska | 90 |
| 1 | Novi Zeland | 90 |
| 4 | Švedska | 88 |
| 5 | Singapur | 87 |
| 6 | Švajcarska | 86 |
| 7 | Australija | 85 |
| 7 | Norveška | 85 |
| 9 | Kanada | 84 |
| 11 | Holandija | 84 |
| 12 | Island | 80 |
| 13 | Luksemburg | 79 |
| 14 | Nemačka | 77 |
| 15 | Hong Kong | 76 |
| 16 | Barbados | 75 |
| 17 | Belgija | 74 |
| 17 | Japan | 74 |
| 19 | Velika Britanija | 73 |
| 20 | SAD | 72 |
| 20 | Čile | 72 |
| 22 | Urugvaj | 71 |
| 22 | Bahami | 71 |

| RANG | Zemlja/teritorija | OCENA |
|------|----------------------------|-------|
| 22 | Santa Lucija | 71 |
| 25 | Austrija | 69 |
| 25 | Irska | 69 |
| 27 | Katar | 68 |
| 27 | Ujedinjeni Arapski Emirati | 68 |
| 29 | Kipar | 66 |
| 30 | Bocvana | 65 |
| 30 | Španija | 65 |
| 32 | Estonija | 65 |
| 33 | Butan | 63 |
| 33 | Portugal | 63 |
| 33 | Portoriko | 63 |
| 36 | Sent Vincent i Grenadini | 62 |
| 37 | Slovenija | 61 |
| 37 | Tajvan | 61 |
| 39 | Zelenortska Ostrva | 60 |
| 39 | Izrael | 60 |
| 41 | (Komonvelt) Dominika | 58 |
| 41 | Poljska | 58 |
| 43 | Malta | 57 |
| 43 | Mauricijus | 57 |

| RANG | Zemlja/teritorija | OCENA |
|------|---------------------|-------|
| 45 | Južna Koreja | 56 |
| 46 | Brunej | 55 |
| 46 | Mađarska | 55 |
| 48 | Kostarika | 54 |
| 48 | Litvanija | 54 |
| 50 | Ruanda | 53 |
| 51 | Gruzija | 52 |
| 51 | Sejšeli | 52 |
| 53 | Bahrein | 51 |
| 54 | Češka | 49 |
| 54 | Letonija | 49 |
| 54 | Malezija | 49 |
| 54 | Turska | 49 |
| 58 | Kuba | 48 |
| 58 | Jordan | 48 |
| 58 | Namibija | 48 |
| 61 | Oman | 47 |
| 62 | Hrvatska | 46 |
| 62 | Slovačka | 46 |
| 64 | Gana | 45 |
| 64 | Lesoto | 45 |
| 66 | Kuvajt | 44 |
| 66 | Rumunija | 44 |
| 66 | Saudijska Arabija | 44 |
| 69 | Brazil | 43 |
| 69 | BJR Makedonija | 43 |
| 69 | Južna Afrika | 43 |
| 72 | Bosna i Hercegovina | 42 |
| 72 | Italija | 42 |
| 72 | Sao Tome i Principe | 42 |
| 75 | Bugarska | 41 |
| 75 | Liberija | 41 |
| 75 | Crna Gora | 41 |
| 75 | Tunis | 41 |
| 79 | Šri Lanka | 40 |
| 80 | Kina | 39 |
| 80 | Srbija | 39 |
| 80 | Trinidad i Tobago | 39 |
| 83 | Burkina Faso | 38 |
| 83 | Salvador | 38 |
| 83 | Jamajka | 38 |
| 83 | Panama | 38 |
| 83 | Peru | 38 |

| RANG | Zemlja/teritorija | OCENA |
|------|------------------------|-------|
| 88 | Malavi | 37 |
| 88 | Maroko | 37 |
| 88 | Surinam | 37 |
| 88 | Svazilend | 37 |
| 88 | Tajland | 37 |
| 88 | Zambija | 37 |
| 94 | Benin | 36 |
| 94 | Kolumbija | 36 |
| 94 | Džibuti | 36 |
| 94 | Grčka | 36 |
| 94 | Indija | 36 |
| 94 | Moldavija | 36 |
| 94 | Mongolija | 36 |
| 94 | Senegal | 36 |
| 102 | Argentina | 35 |
| 102 | Gabon | 35 |
| 102 | Tanzanija | 35 |
| 105 | Alžir | 34 |
| 105 | Jermenija | 34 |
| 105 | Bolivija | 34 |
| 105 | Gambija | 34 |
| 105 | Kosovo | 34 |
| 105 | Mali | 34 |
| 105 | Meksiko | 34 |
| 105 | Filipini | 34 |
| 113 | Albanija | 33 |
| 113 | Etiopija | 33 |
| 113 | Gvatemala | 33 |
| 113 | Niger | 33 |
| 113 | Istočni Timor | 33 |
| 118 | Dominikanska Republika | 32 |
| 118 | Ekvador | 32 |
| 118 | Egipat | 32 |
| 118 | Indonezija | 32 |
| 118 | Madagaskar | 32 |
| 123 | Belorusija | 31 |
| 123 | Mauritanija | 31 |
| 123 | Mozambik | 31 |
| 123 | Sijera Leone | 31 |
| 123 | Vijetnam | 31 |
| 128 | Liban | 30 |
| 128 | Togo | 30 |
| 130 | Obala Slonovače | 29 |

| RANG | Zemlja/teritorija | OCENA |
|------|----------------------------|-------|
| 130 | Nikaragva | 29 |
| 130 | Uganda | 29 |
| 133 | Komori | 28 |
| 133 | Gvajana | 28 |
| 133 | Honduras | 28 |
| 133 | Iran | 28 |
| 133 | Kazahstan | 28 |
| 133 | Rusija | 28 |
| 139 | Azerbejdžan | 27 |
| 139 | Kenija | 27 |
| 139 | Nepal | 27 |
| 139 | Nigerija | 27 |
| 139 | Pakistan | 27 |
| 144 | Bangladeš | 26 |
| 144 | Kamerun | 26 |
| 144 | Centralnoafrička Republika | 26 |
| 144 | Republika Kongo | 26 |
| 144 | Sirija | 26 |
| 144 | Ukrajina | 26 |
| 150 | Eritreja | 25 |
| 150 | Gvineja Bisao | 25 |
| 150 | Papua Nova Gvineja | 25 |
| 150 | Paragvaj | 25 |

| RANG | Zemlja/teritorija | OCENA |
|------|-----------------------------|-------|
| 154 | Kirgistan | 24 |
| 156 | Jemen | 23 |
| 157 | Angola | 22 |
| 157 | Kambodža | 22 |
| 157 | Tadžikistan | 22 |
| 160 | Demokratska Republika Kongo | 21 |
| 160 | Laos | 21 |
| 160 | Libija | 21 |
| 163 | Ekvatorijalna Gvineja | 20 |
| 163 | Zimbabve | 20 |
| 165 | Burundi | 19 |
| 165 | Čad | 19 |
| 165 | Haiti | 19 |
| 165 | Venecuela | 19 |
| 169 | Irak | 18 |
| 170 | Turkmenistan | 17 |
| 170 | Uzbekistan | 17 |
| 172 | Mjanmar | 15 |
| 173 | Sudan | 13 |
| 174 | Avganistan | 8 |
| 174 | Severna Koreja | 8 |
| 174 | Somalija | 8 |

Navešćemo ovde nekoliko tipičnih izvora koje organizacija *Transparency International* koristi da bi utvrdila ove ocene:

- ▶ Bertelsmanova fondacija (Bertelsmann) – Bertelsmanov indeks transformacije;
- ▶ Economist Intelligence Unit – Rizik zemlje i prognoza za zemlju;
- ▶ Freedom House – Zemlje u tranziciji;
- ▶ Global Insights – Rejting rizika zemlje;
- ▶ Institut za upravljanje razvojem – Izveštaj o konkurentnosti u svetu;
- ▶ Svetski ekonomski forum – Izveštaj o globalnoj konkurentnosti.

Indeks percepcije korupcije veoma je korisno sredstvo za zalaganje za određene ciljeve: u vreme kada se *CPI* svake godine objavi, on, po pravilu, privuče veliku pažnju medija i javnosti.

Drugi primer istraživanja percepcije jeste TI globalni barometar korupcije (GBC). Tabela 2.2. je izvod iz Globalnog barometra korupcije za 2010.g., str. 43, nastala je u odgovoru na pitanje, „Koliko su, prema vašem shvatanju (percepciji), sledeće institucije u ovoj zemlji pogođene korupcijom? [1: uopšte nisu korumpirane; 5: izuzetno su korumpirane].“

Tabela 2.2: Globalni barometar korupcije organizacije Transparency International, 2010. Godina

| ZEMLJA / TERITORIJA | PPOLITIČKE STRANKE | PARLAMENT / ZAKONODAVNO TELO | POLICIJA | PRIVREDA / PRIVATNI SEKTOR | MEDJI | DRŽAVNI FUNKCIONERI / DRŽAVNI SLUŽBENICI | PRAVOSUĐE | NVO | VERSE USTANOVE | VOJSKA | PROSVETNI SISTEM |
|------------------------|-----------------------|------------------------------------|----------|----------------------------------|-------|--|-----------|-----|-------------------|--------|---------------------|
| Irska | 4.4 | 4.0 | 3.0 | 3.5 | 3.0 | 3.3 | 2.7 | 2.5 | 3.9 | 2.3 | 2.5 |
| Italija | 4.4 | 4.0 | 3.0 | 3.7 | 3.3 | 3.7 | 3.4 | 2.7 | 3.4 | 2.8 | 2.9 |
| Letonija | 4.0 | 3.7 | 3.3 | 3.0 | 2.5 | 3.6 | 3.2 | 2.1 | 1.8 | 2.3 | 2.6 |
| Litvanija | 4.2 | 4.2 | 3.7 | 3.5 | 2.9 | 3.8 | 4.0 | 2.6 | 2.5 | 2.4 | 3.0 |
| Luksemburg | 2.9 | 2.5 | 2.5 | 3.0 | 2.7 | 2.7 | 2.5 | 2.3 | 2.7 | 2.3 | 2.3 |
| Holandija | 3.0 | 2.7 | 2.6 | 3.1 | 2.9 | 3.0 | 2.6 | 2.5 | 2.9 | 2.5 | 2.3 |
| Norveška | 3.0 | 2.2 | 2.1 | 3.2 | 2.9 | 2.8 | 1.9 | 2.7 | 3.2 | 2.4 | 2.4 |
| Poljska | 3.6 | 3.4 | 3.2 | 3.5 | 2.8 | 3.4 | 3.3 | 2.6 | 2.7 | 2.4 | 2.6 |
| Portugal | 4.2 | 3.7 | 3.2 | 3.6 | 2.8 | 3.2 | 3.4 | 2.6 | 2.6 | 2.6 | 2.5 |
| Rumunija | 4.5 | 4.5 | 3.9 | 3.6 | 3.1 | 3.8 | 4.0 | 2.9 | 2.3 | 2.4 | 3.1 |
| Slovenija | 4.3 | 3.7 | 3.2 | 3.7 | 3.1 | 3.6 | 3.5 | 2.7 | 3.2 | 2.8 | 2.9 |
| Španija | 4.4 | 3.5 | 3.1 | 3.5 | 3.4 | 3.5 | 3.4 | 2.8 | 3.5 | 2.7 | 2.6 |
| Švajcarska | 2.9 | 2.6 | 2.1 | 3.3 | 3.0 | 2.6 | 2.3 | 2.2 | 2.5 | 2.2 | 1.8 |
| Velika Britanija | 4.0 | 3.8 | 3.1 | 3.5 | 3.4 | 3.4 | 2.8 | 2.9 | 3.0 | 2.5 | 2.5 |

2.2.2. Ograničenja percepcije

Kao što je već rečeno, istraživanja i pokazatelji koji se temelje na percepciji imaju očigledna ograničenja. Takva istraživanja nisu u dovoljnoj meri detaljna da bi se jasno razlučili različiti oblici korupcije, na primer sitna/administrativna korupcija naspram krupne korupcije. Indeks percepcije korupcije TI predstavlja elitno istraživanje koje izražava stavove poslovnih ljudi i eksperata, ali uopšte ne izražava stavove običnih građana. Na percepcije se može uticati, na primer, medijskim izveštavanjem. Veći broj medijskih napisa o korupciji može svedočiti o višim nivoima korupcije – ali isto tako može jednostavno biti znak većih medijskih sloboda. CPI rangira zemlje prema oceni koju su postigle, a to je posebno problematično zato što, usled nedostatka informacija, nisu obuhvaćene sve zemlje; one koje su isključene iz istraživanja mogu biti korumpiranije od onih koje zauzimaju najniža mesta u Indeksu.

Ipak, uprkos svim ovde iznetim nedeostacima, CPI još uvek pruža dobru indicaciju razmera problema u datoj zemlji. Razmislite o gore navedenoj oceni za Somaliju iz 2011. (1,0): malo je verovatno da je ta ocena potpuno pogrešna i da bi Somaliju, umesto toga, trebalo svrstati u zemlje s umerenim nivoom korupcije.

Isto tako, percepcije nam donose važne informacije o poverenju ispitanika u postojeći sistem. Ako u nekoj zemlji postoji uvreženo mišljenje – percepcija – da je pravosuđe korumpirano, onda će to uticati na način na koji stanovništvo koristi taj sistem. To znači da se može dogoditi da se ljudi uzdržavaju od pokretanja bilo kakvih sudskih postupaka zato što misle da je sistem korumpiran, pa neće pravično rešiti njihov problem.

Kao što je gore već istaknuto, iako je *CPI* koristan kao indicacija opšteg nivoa korupcije, mogućnost njegove upotrebe je ograničena ako želimo da shvatimo rasprostranjenost korupcije u različitim sektorima ili, na primer, ako nastojimo da dobijemo podatke o tome koji su slojevi stanovništva ponajviše suočeni s korupcijom.

Ta pitanja, igrom slučaja, često pokreću upravo predstavnici zemalja koje su nisko rangirane na tom indeksu. Međutim, i oni sami će na kraju priznati da rang njihove zemlje zapravo na primeren način odražava opšti nivo korupcije koji u njoj vlada.

2.2.3. Ostali indeksi: percepcija i iskustvo

Postoji još nekoliko dobro poznatih indeksa. Pored Globalnog barometra korupcije (*GCB*) organizacije *Transparency International*, koji je kombinacija percepcija i stvarnog iskustva s korupcijom, tu je i Indeks klime poslovanja, koji izrađuje Grupa Svetske banke (*World Bank's Doing Business*), kao i Globalni indeks konkurentnosti Svetskog ekonomskog foruma, pored još nekoliko drugih.³⁶

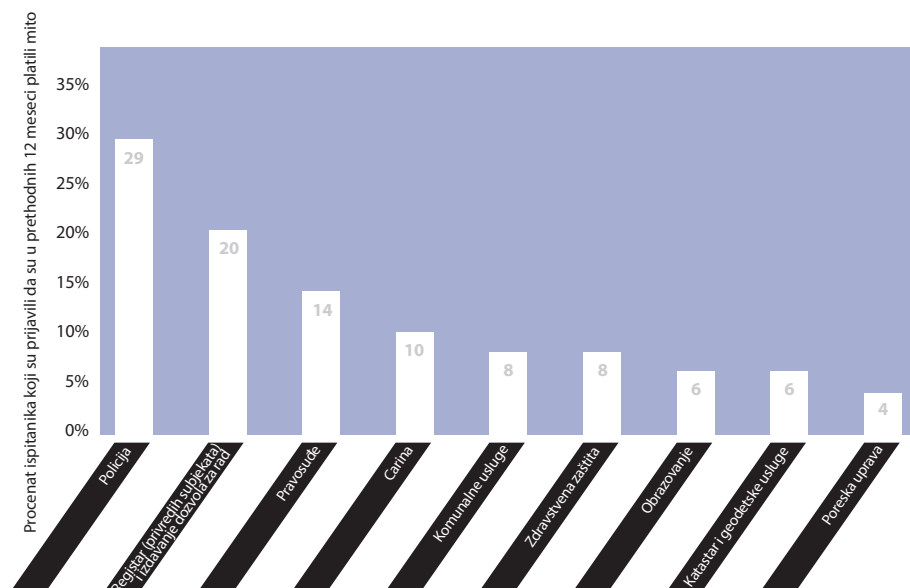
Globalni barometar korupcije

GCB je zanimljiv zbog toga što uzima u obzir stavove „običnih ljudi“ (za razliku od stavova elita koji su pomenuti u analizi *CPI*). Pored toga, Globalni barometar korupcije sadrži informacije o tome kakva su stvarna iskustva ljudi s korupcijom, a ne samo kako percipiraju/veruju da se ona događa. Prosek svih ispitanika anketiranih u 86 zemalja za *GCB* 2010.

³⁶ Vidi www.rai-see.org.

pruža sliku o tome koji su sektori najpodložniji korupciji. Na osnovu ovih rezultata, slika 2.2 prikazuje procenat ispitanika koji su prijavili davanje mita u prethodnih 12 meseci.

Slika 2.2: Globalni barometar korupcije, 2010. godine, (po javnim sektorima)



Istraživanje „Život u tranziciji“

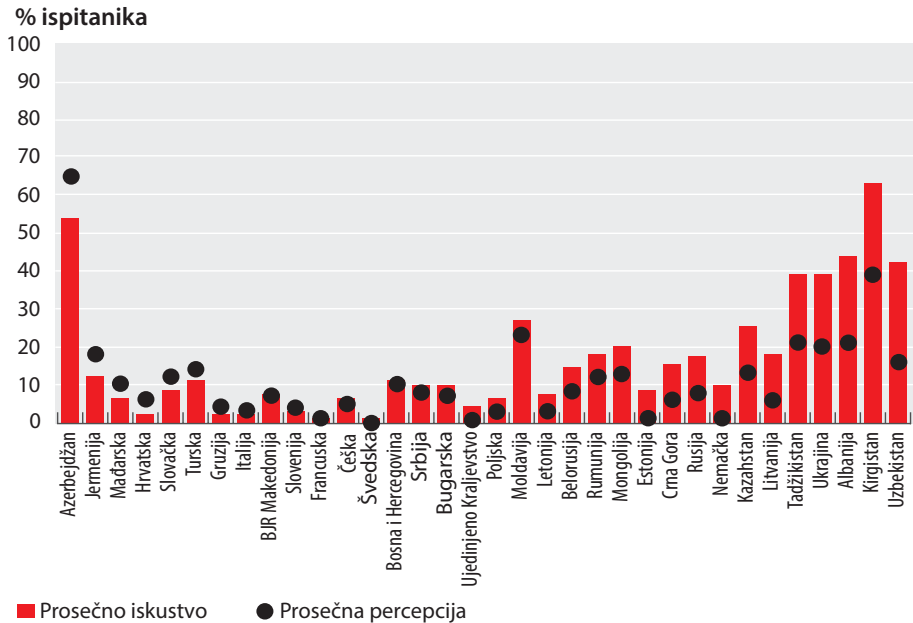
Moguće je, takođe, uporediti podatke o tome kako ljudi, s jedne strane, percipiraju korupciju i kakva su, s druge strane, njihova stvarna iskustva s korupcijom. Evropska banka za obnovu i razvoj (EBRD), zajedno sa Svetskom bankom, sprovodila je tokom protekle decenije u više navrata ankete u tranzicionim privredama bivšeg komunističkog bloka. Istraživanje „Život u tranziciji“³⁷ već sadrži pomenuta pitanja o percipiranim nivoima korupcije i nivoima stvarnih iskustava s njom i poredi odgovore po zemljama pojedinačno, kao što se vidi na slici 2.3.

Ako uzmemo za primer Azerbejdžan, možemo da vidimo da ljudi ponekad veruju da je situacija i gora nego što zapravo jeste. S druge strane, postoje i zemlje u kojima ljudi percipiraju da uopšte nema korupcije, mada je nivo stvarnog iskustva s korupcijom, znatno viši od nivoa percipirane korupcije (takav primer je Nemačka).

Percepcije o korupciji mogu se razložiti na različite sektore. Ako ostanemo na primeru Azerbejdžana, slika 2.4 prikazuje stanje.

³⁷ Najnovije izdanje te ankete, objavljeno 2010, dostupno je na: www.ebrd.com

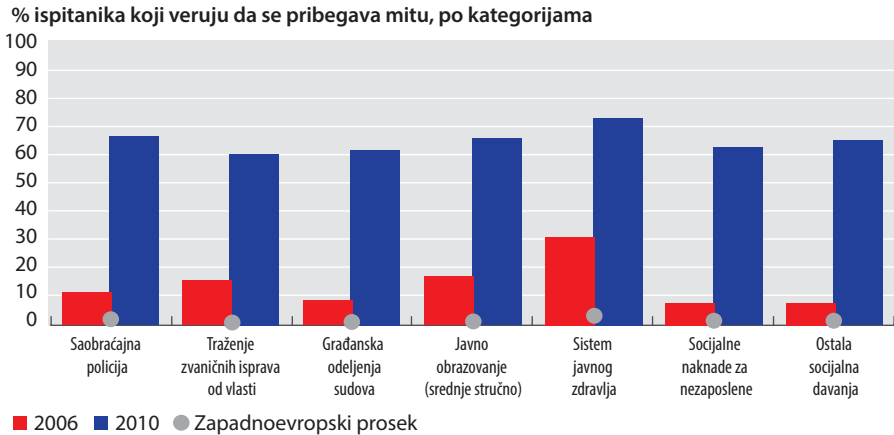
Slika 2.3: Percepcija naspram iskustva s korupcijom



Izvor: Život u tranziciji II (2010).

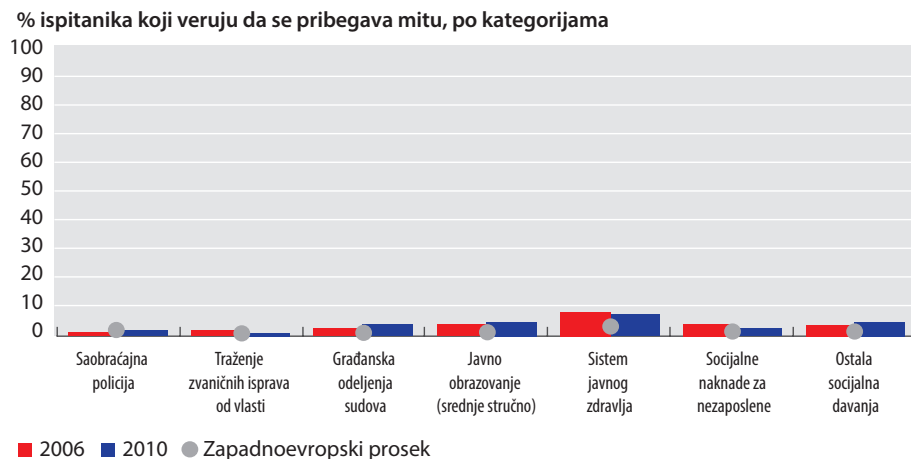
Napomena: „Prosečna percepcija“ odnosi se na udeo ispitanika koji kažu da ljudi poput njih obično ili uvek moraju nezvanično da daju novac ili poklone u proseku za sve javne usluge koje su obuhvaćene ovim istraživanjem. „Prosečno iskustvo“ odnosi se na udeo ispitanika koji kažu da je neki član njihovog domaćinstva u proteklih 12 meseci davao nezvanične novčane iznose (mito) ili poklone za sve javne usluge obuhvaćene istraživanjem.

Slika 2.4: Procenat ispitanika u Azerbejdžanu koji veruju da se daje mito (po javnim sektorima)



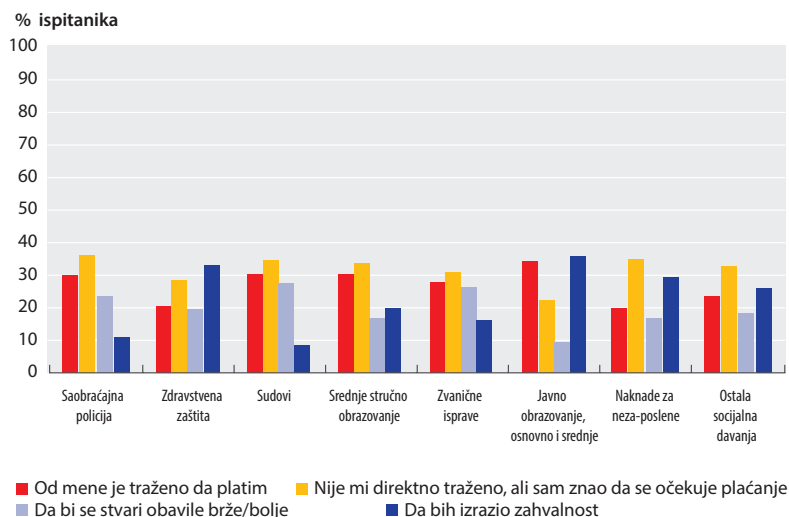
Na grafikonu se vidi da je u 2010. godini, prema percepcijama azerbejdžanskih stanovnika, situacija bila takva da su svi sektori bili pogođeni gotovo istim visokim nivoom korupcije, mada su se 2006. razlikovali među sobom. Nasuprot tome, za Gruziju postoji percepcija (slika 2.5) da njena saobraćajna policija gotovo uopšte nije korumpirana, dok, relativno gledano, nešto više korupcije postoji u zdravstvenom sektoru; međutim, u apsolutnim brojkama, podaci su znatno niži nego za Azerbejdžan:

Slika 2.5: Verovanje da je u Gruziji podmićivanje i dalje retko (prema procentu ispitanika koji veruju da se pribegava mitu)



U istraživanjima (anketama) mogu se analizirati i razlozi za davanje poklona/mita, kao što se vidi na slici 2.6, baziranoj na istraživanju „Život u tranziciji II“ iz 2010. godine.

Slika 2.6: Razlozi za nezvanična plaćanja ili davanja poklona u zemljama bivšeg komunističkog bloka (prema javnim službama)



Izvor: Istraživanje „Život u tranziciji II“ (2010).

Napomena: „Zahvalnost“ se odnosi na udeo ispitanika koji kažu da su nezvanično dali neki novčani iznos ili poklon za pruženu javnu uslugu da bi izrazili zahvalnost. „Brže“ se odnosi na udeo ispitanika koji kažu da su dali neki nezvanični novčani iznos ili poklon za pruženu javnu uslugu da bi se stvari odvijale brže ili bolje. „Očekuje se“ - odnosi se na udeo ispitanika koji kažu da od njih nije traženo da daju neki nezvanični novčani iznos ili poklon za pruženu javnu uslugu, ali se očekivalo da oni to učine. „traženo“ se odnosi na udeo ispitanika koji kažu da je od njih traženo da daju neki nezvanični novčani iznos ili poklon za pruženu javnu uslugu.

Statistički podaci pokazuju da se u sudovima od korisnika često traže pokloni/mito, ali se retko dobrovoljno daju radi izražavanja zahvalnosti. S druge strane, u obrazovanju, sasvim je uobičajeno davanje poklona/mita radi izražavanja zahvalnosti.

Istraživanja u kojima je težište na žrtvama korupcije nastoje da „uhvate“ stvarno iskustvo koje ljudi stiču suočavajući se s korupcijom: to su ona istraživanja u kojima se, po pravilu, postavlja pitanje koliko je puta i gde traženo od ljudi da plate mito u određenom periodu. Ta vrsta istraživanja korisna je i da bi se mogla uporediti percipirana korupcija sa stvarnom korupcijom. I ovde, međutim, postoje izvesni znaci upozorenja na koje treba obratiti posebnu pažnju: često se dešava da ispitanici ne daju celovitu informaciju u odgovoru zato što su svesni da je podmićivanje krivično delo koje se kažnjava prema domaćem zakonodavstvu. Zanimljivo je da se u takvim studijama često utvrdi kako ljudske predstave o korupciji (percepcija) nisu u neposrednoj korelaciji s njihovim ličnim iskustvom: u mnogim slučajevima, percipirani nivo korupcije viši je od nivoa stvarnog iskustva s korupcijom.

Postoji i izvestan broj merila za korupciju koja nisu bazirana na percepciji; osnovni cilj takvih istraživanja jeste da se dobiju objektivniji pokazatelji korupcije.

Istraživanje Poslovno okruženje i učinci preduzeća (BEEPS)

BEEPS su koncipirali Svetska banka i Evropska banka za obnovu i razvoj. Ono se zasniva na neposrednim razgovorima s vlasnicima i visokim rukovodiocima preduzeća u zemljama u tranziciji. Prvo takvo istraživanje sprovedeno je 1999. godine i obuhvatilo je 24 zemlje. Pitanja koja se u tom istraživanju postavljaju odnose se na sledeće teme u vezi s korupcijom:

- ▶ Korupcija kao prepreka: koliko problema korupcija stvara za funkcionisanje i rast preduzeća?
- ▶ Iznos mita: koliki procenat ukupne godišnje prodaje preduzeća u proseku daju na ime nezvaničnih plaćanja/poklona državnim službenicima?
- ▶ Učestalost podmićivanja: koliko su često preduzeća primorana da plate neka nezvanična „dodatna sredstva/poklone“ kako bi završila posao u vezi s carinom, porezima, dozvolama, poslovnom regulativom i uslugama?
- ▶ Zarobljena država: u kojoj meri ta nezvanična plaćanja ili pokloni parlamentarcima, državnim funkcionerima (onima koji odlučuju) u krivičnim i trgovinskim predmetima, zvaničnicima Centralne banke i političkim strankama neposredno utiču na poslovanje?

Istraživanje na osnovu praćenja javne potrošnje (PETS)

Postoje i takozvana istraživanja koja se zasnivaju na praćenju javne potrošnje (PETS). U tim istraživanjima prati se revizorski trag u određenom sektoru (obično se radi o obrazovanju ili zdravstvenoj zaštiti) da bi se identifikovale sve izražene nepodudarnosti između budžeta i stvarno dobijenih sredstava. Te nepodudarnosti ukazuju na moguću korupciju. Istraživanja PETS sve su popularnija kada se nastoji da se prati trag novca u sistemu obrazovanja.³⁸

³⁸ Vidi, na primer, diskusiju na www.unesco.org.

2.3. Rizici od korupcije

Postoji nekoliko priručnika u kojima su detaljno pobrojani rizici od korupcije i odgovarajuće mere na planu upravljanja i to tako da su obuhvaćeni manje ili više svi aspekti društva (ne radi se samo o organima reda već i o mogućnosti pristupa informacijama, upućenosti javnosti u prava koja građani imaju, mehanizmima žalbe, budžetskom integritetu, sistemu javnih nabavki, revizije i kontrole itd.):³⁹

- ▶ UNODC, Skup instrumenata UN za borbu protiv korupcije (treće izdanje 2004.);⁴⁰
- ▶ UNODC, Tehnički vodič za Konvenciju UN protiv korupcije 2009. (na engleskom, francuskom, španskom i ruskom jeziku);⁴¹
- ▶ OEBS, Najbolje prakse u borbi protiv korupcije 2004. (Best practices in combating corruption) (na engleskom i ruskom jeziku);⁴²
- ▶ Transparency International, „Hvatanje u koštac s korupcijom: elementi sistema nacionalnog integriteta“, Hrestomatija TI 2000. (TI Source Book) (na engleskom i arapskom jeziku);⁴³
- ▶ UNODC, Kontrolni spisak za samoprocenu UNCAC⁴⁴ (na engleskom, arapskom, francuskom i ruskom jeziku);
- ▶ OECD, Upravljanje sukobom interesa u državnoj službi. Skup instrumenata za 2005. namenjen specijalizovanim institucijama za borbu protiv korupcije. Pregled modela za 2006. (na engleskom i ruskom jeziku), lobista, poverenja u vladu i poverenja javnosti 2009, prijava imovine državnih službenika: instrument za sprečavanje korupcije 2011. (na engleskom i ruskom jeziku), Priručnik za jačanje svesti o podmićivanju namenjen poreskim inspektorima 2009. itd.;⁴⁵
- ▶ Kontrolni spiskovi za rizike od korupcije u različitim sektorima (carina, zdravstvo, političke stranke itd.), vidi, npr. Priručnik za procenu korupcije USAID (2009),⁴⁶ aneks 3, str. 94 „Dijagnostički vodiči“;
- ▶ Antikorupcijski resursni centar U4⁴⁷.

Većina navedenih izvora zasniva se na uverenju/pretpostavci da postoje izvesni zakonski i institucionalni aranžmani koji pomažu u sprečavanju ili kontroli korupcije. Drugačije rečeno, ako u nekoj zemlji preovladava korupcija, onda se smatra da je njen uzrok pre svega u pomankanju sveobuhvatnih protivmera. Postoji opšta saglasnost o tome da mere koje valja preduzeti na planu upravljanja treba da obuhvate kako represivne, tako i preventivne aspekte i da u isti mah pokriju sve sektore (javni, poslovni, građanski).

Procene mera koje se preduzimaju na planu upravljanja često se nazivaju „procenom rizika od korupcije“ ili „procenom integriteta“. Osnovni cilj tog zadatka uvek je da se preispita celokupna situacija da bi se utvrdilo koje to mere na planu upravljanja nedostaju u zemlji ili u određenom sektoru.

39 Tekst druge glave preuzet je iz: Tilman Hoppe, „Handbook on Designing and Implementing Anti-corruption Policies“ (Priručnik za utvrđivanje i sprovođenje politike borbe protiv korupcije), izdanje Saveta Evrope, Strazbur 2012. (na engleskom i ruskom jeziku).

40 Vidi www.unodc.org.

41 Vidi www.unodc.org.

42 Vidi www.osce.org.

43 Vidi transparency.org.

44 Vidi www.unodc.org.

45 Vidi www.oecd.org.

46 Vidi www.usaid.gov

47 Vidi www.u4.no

2.3.1. Vrste informacija

Statističke informacije

- ▶ Informacije o zakonodavnim i institucionalnim okvirima, postojećem kapacitetu i nivou društvene svesti.

Analitičke informacije

- ▶ Percepcija ili mišljenje o uzrocima korupcije, (da li se smatra da uzrok leži u nedostatku nekih mera na planu upravljanja, ili u očekivanjima državnih službenika, građana, eksperata, domaćih/stranih poslovnih krugova, nevladinih organizacija);
- ▶ Motivi koje navode stranke koje učestvuju u korupciji.

2.3.2. Prikupljanje informacija

Iako postoje i dostupni su objektivni podaci o tome da nedostaju određene mere na planu upravljanja, utvrđivanje relevantnih mera uglavnom se svodi na subjektivno mišljenje o sledećem: da li je korupcija u postupku javnih nabavki prouzrokovana time što nema krivičnog gonjenja, interne kontrole, mehanizama za prijavljivanje korupcije ili nekim drugim razlozima? Činjenica da nekih mera nema ne mora nužno značiti da je samo nepostojanje tih mera uzrok korupcije, pa čak ni da ono dodatno olakšava put korupciji. U svakom razmatranom slučaju mišljenja će se razlikovati, zavisno od toga da li se pitanje o uzrocima postavi građaninu, državnom službeniku na ekspertskom nivou ili državnom službeniku na nivou izvršne vlasti, predstavniku nevladine organizacije ili stranom ekspertu. Da bismo pribavili što je moguće više različitih stanovišta i perspektiva, u osnovi za prikupljanje podataka možemo da koristimo iste one metode koje koristimo za merenje korupcije:

Pregled postojeće dokumentacije

To je prvi korak koji se preduzima da bi se videlo šta već postoji od materijala i podataka, kao što su pređašnji izveštaji ili procene o merama koje se preduzimaju u borbi protiv korupcije, a ocenjuju ih naučnici, nevladine organizacije, međunarodne organizacije, mediji itd.

Da bi se saznalo da li su usvojene određene mere na planu dobrog upravljanja, zvanični dokumenti su obično prvi i najpouzdaniji izvor informacija – bilo da je reč o zakonima, odnosno ukazima o njihovom proglašenju, bilo da je reč o dokumentima koji se odnose na planiranje sektorske politike. Sve su to izuzetno dragoceni i pouzdani izvori, iako ne moraju nužno pokazati u kojoj meri počivaju na političkoj opredeljenosti i koliko se na nju oslanjaju.

Međunarodne organizacije i NVO redovno procenjuju institucionalni integritet u velikom broju zemalja. Te procene integriteta koje već postoje često se koriste kao podaci u pregledima i procenama postojeće dokumentacije i ima ih više vrsta:

- ▶ Usklađenost s međunarodnim konvencijama:
 - GRECO izveštaji o praćenju i nadzoru (konvencije i preporuke Saveta Evrope),

- Izveštaji o sprovođenju Konvencije protiv podmićivanja OECD u pojedinačnim zemljama,
- Mehanizam za preispitivanje UNCAC;
- ▶ Analiza integriteta:
 - Globalni izveštaj o integritetu,
 - Izveštaji o nadzoru Antikorupcione mreže OECD (Istočna Evropa),
 - Procene sistema nacionalnog integriteta koje daje *Transparency International*,
 - Ostale procene, na primer procena arapskog regiona koju donosi Forum za ekonomska istraživanja (ERF).⁴⁸
- ▶ Kontrolni spisak UNCAC za samoprocenu⁴⁹ (na arapskom, engleskom, francuskom i ruskom jeziku)

Nacionalni izveštaj/metodi – primeri:

- Jermenija: Institucionalni izvori korupcije u slučaju Jermenije 2009 (USAID);
- Moldavija: Vladina odluka br. 906 o metodologiji procene rizika od korupcije u javnim ustanovama.

Opšti pregledi

Kada je reč o pribavljanju valjanih podataka, u osnovi se primenjuju ista ona pravila koja se primenjuju na procenu korupcije (vidi gore, odeljak 2.1.2). Pitanja koja se postavljaju o mogućim merama na planu upravljanja obuhvataju sledeće:

- ▶ Koje mere upravljanja koriste građani, a koje ne koriste? Zbog čega (npr., zato što su neupućeni, nemaju poverenja)?
- ▶ Kako se percipiraju dodatne mere na planu upravljanja?
- ▶ Koji su uzroci korupcije? (što u potpunosti odražava pitanje u vezi s budućim merama na planu upravljanja) Da li, na primer, postoji previše ličnih kontakata u socijalnim službama?
- ▶ Kakva su očekivanja (npr., kako javnost želi da se ponašaju državni službenici)?

Pored toga, kao i kada je reč o proceni obima korupcije, razgovori i diskusije u fokus-grupama predstavljaju moguće sredstvo za prikupljanje informacija.

Na primer, intervjui (u pisanoj formi), fokus-grupe i studije slučaja obuhvaćeni su moldavskom „Metodologijom procene rizika od korupcije u javnim institucijama”, odluka Vlade br. 906, od 28. jula 2008:50

Da bi se proverila ispravnost procene otpora koji zaposleni pružaju rizicima od korupcije u instituciji u kojoj rade, biće im podeljen upitnik ...

Analiza konkretnih slučajeva korupcije podrazumeva podrobnu istragu stvarnih slučajeva ili tipičnih primera korupcije u kojima su učestvovali zaposleni u datoj instituciji – da bi se utvrdili mogući propusti u upravljanju organizacijom, kao i

48 ERF, Programi za otkrivanje korupcije, njenu procenu i kontrolu: Neke pouke za MENA, decembar 2012, www.erf.org.eg

49 UNODC, „Sveobuhvatni kontrolni spisak za samoprocenu sprovođenja Konvencije UN protiv korupcije”, www.unodc.org.

50 Projekat Saveta Evrope protiv korupcije, pranja novca i finansiranja terorizma u Republici Moldaviji (MOLICO), prevod na engleski jezik Nacrta metodologije o proceni rizika od korupcije u javnim institucijama, www.coe.int/molico.

da bi se utvrdili stvarni ili potencijalni kapaciteti institucije da spreči tu pojavu ...

Ciljne grupe su konkretne grupe koje su pozvane da razmotre teme od posebnog interesa. Zahvaljujući toj tehnici dobija se kvalitativna, a ne kvantitativna procena koja nudi detaljne informacije o različitim pogledima na korupciju, o razlozima njene pojave, kao i o idejama koje se odnose na mogućnosti osnivanja posebnog organa za borbu protiv korupcije.

2.3.3. Analiza informacija

Ista ona tri pitanja koja se primenjuju na merenje korupcije koriste se i prilikom analize informacija o merama na planu upravljanja korupcijom.

Ko daje podatke?

Koliko ispitanici znaju o reformskim merama? Ispitanici će često preporučiti samo onu opciju koju najbolje poznaju, a može se dogoditi da uopšte nisu upućeni u postojanje drugih mogućnosti i razloge za i protiv njih. Na primer, među laicima su veoma popularna represivna rešenja.

Koliko je toga kopirano iz drugih izvora? Podaci iz istraživanja organizacije *Freedom House* „Zemlje u tranziciji” za 2011. godinu, u odeljku koji se odnosi na Kosovo (saglasno Rezoluciji SB UN 1244/99), u nekim delovima „samo su” kompilacija Izveštaja EU o napretku Kosova u 2010: „U Izveštaju o napretku Kosova u 2010. koji je podnela Evropska komisija, takođe se ukazuje na to da je Kancelariji generalnog revizora potrebno obezbediti veću finansijsku nezavisnost, budući da vlada na nju i dalje utiče kroz budžetsku kontrolu. ... U Izveštaju EK o Kosovu za 2010. kritikovana je vlada zbog toga što i dalje odlaže suštinsku reformu državne uprave.”

Iz odgovora na koje pitanje su dobijeni podaci?

Sugestivna pitanja mogu u bitnoj meri izmeniti odgovor, ali su u izvesnom smislu ipak nezaobilazna:

Da li mislite da bi se pomoglo u smanjenju rizika od velikog broja zahteva državnih službenika za dobijanje mita ili poklona ako ne bi bilo ličnog kontakta s njima, već bi svi dokumenti ili zahtevi bili predati na jednom šalteru za sve?

Koje vrste podataka nedostaju?

- ▶ Da li podaci obuhvataju sve rizike od korupcije i moguće mere na planu upravljanja tim rizicima?
- ▶ Koji segmenti društva nisu obuhvaćeni?
- ▶ Da li postoje raspoloživi podaci o opštem poštovanju zakona i strogosti njihove primene u datoj zemlji: Iz toga možemo makar okvirno steći predstavu o tome koliko pažnje zavređuje sama činjenica da postoji određeni zakon.
- ▶ Postoje li raspoloživi podaci o transparentnosti institucija i postupaka? Iz toga je moguće steći predstavu o tome koliko sigurni možemo da budemo u to da će nešto biti ili neće biti sprovedeno. Na primer, ako postoji organ za borbu protiv korupcije, možemo videti da li taj organ svojim radom donosi neku korist.

3. Odgovori: Opšti pregled

Zadaci

U ovom delu obuke razmatraju se neki mogući načini za hvatanje u koštac s korupcijom na nivou cele zemlje. Na kraju nastavne jedinice polaznici bi trebalo da budu u stanju da razaznaju moguće pravce reformi i da u odgovarajućoj perspektivi i kontekstu sagledaju reforme u vlastitim zemljama.

3.1. Mišljenja i strategije

Kao i u prethodnom odeljku, i ovde se mogućim odgovorima na problem korupcije možemo približiti zahvaljujući ad hoc istraživanju među učesnicima. Sva je prilika da ćemo na taj način dobiti sledeće odgovore:

- ▶ Korumpirane ljude treba krivično goniti, bez obzira na to koji je nivo njihovog uticaja ili kakve su njihove veze s političkom elitom.
- ▶ Pravni okvir treba reformisati.
- ▶ Celokupan sistem funkcionisanja organa unutrašnjih poslova treba reformisati.
- ▶ Sve javne službe treba reformisati, a to nije moguće ako ljudi koji u njima rade nemaju pristojne plate.
- ▶ Državni službenici treba bolje da shvate zakone i sve ostale propise - kako sada stoje stvari, mnogi među njima ne znaju čak ni šta im zakon nalaže da urade.
- ▶ Građani treba da prestanu da plaćaju ili nude mito; i oni moraju bolje da shvate pravni okvir da bi više bili u mogućnosti da zahtevaju i nametnu ostvarivanje svojih prava.
- ▶ Treba ograničiti administrativne prepreke da bi poslovne aktivnosti mogle da se odvijaju normalno, bez potrebe da se za njihovo redovno funkcionisanje potplaćuju državni službenici i funkcioneri.

Prema tome, jasno je da mogući odgovori na korupciju mogu stići iz različitih smerova. Sada o tome postoji međunarodni konsenzus, koji je, na primer, izražen u Konvenciji Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC – vidi odeljak 8.2.4) ili u dokumentu Saveta Evrope 20 rukovodećih principa za borbu protiv korupcije (vidi odeljke 9.3.5 i 8.2.2): za borbu protiv korupcije potrebna je kombinacija aktivnosti na sprovođenju zakona, obrazovanju i prevenciji.

U mnogim zemljama, ti napori koji se ulažu u borbu protiv korupcije predstavljaju deo širih reformi, što je sve po pravilu, sve obuhvaćeno nacionalnim strategijama za borbu protiv korupcije. Te strategije obično naručuje vlada i za njihovu izradu zadužuje neko od nadležnih ministarstava (često je to ministarstvo pravde) ili neku od osnovnih institucija (na primer neku specijalizovanu agenciju za borbu protiv korupcije); na kraju, takvu strategiju donosi nacionalni parlament. Neko od institucija poverava se zadatak nadzora nad sprovođenjem predviđenih mera, a same strategije se takođe često raščlanjuju na akcione planove, čiji su rokovi sprovođenja kraći. O svemu tome podnose se izveštaji ili parlamentu ili izvršnoj vlasti. Često se pozivaju i grupe civilnog društva da učestvuju u nadzoru nad sprovođenjem predviđenih mera (takav je slučaj, na primer, u Jermeniji).⁵¹

51 Više detalja o tome vidi u: „Handbook on Designing and Implementing Anti-corruption Policies”, izdanje Saveta Evrope, Strazbur 2012. (na engleskom i ruskom jeziku) www.coe.int/eap-corruption.

U nekim slučajevima, osniva se specijalizovano telo za borbu protiv korupcije, radi koordinacije sprovođenja strategije borbe protiv korupcije. Specijalizovana tela za borbu protiv korupcije predstavljaju jedan od odgovora na korupciju u mnogim zemljama.⁵² Zadaci i ovlašćenja tih agencija razlikuju se od slučaja do slučaja. Agencije se generalno mogu podeliti na:

- ▶ višenamenske agencije s funkcijom organa unutrašnjih poslova (kao što je Specijalna istražna služba [STT] u Litvaniji; Biro za sprečavanje korupcije i borbu protiv nje [KNAB] u Letoniji; takođe i Nezavisna komisija za borbu protiv korupcije u Hong Kongu);
- ▶ institucije koje po tipu predstavljaju organ unutrašnjih poslova (kao što je Ured za suzbijanje korupcije i organizovanog kriminala /USKOK u Hrvatskoj);
- ▶ tela s preventivnim mandatom (kao što je Kancelarija za etiku vlasti u Sjedinjenim Američkim Državama).⁵³

Najuspešniji primer specijalizovane agencije za borbu protiv korupcije jeste Nezavisna hongkonška komisija za borbu protiv korupcije (ICAC), osnovana 1974, kada je Hong Kong trpeo korupciju ogromnih razmera. ICAC je istražni i tužilački organ; njegov mandat obuhvata i rad na preventivnim aspektima, kao i na obrazovanju zajednice i njenom upućivanju u problematiku korupcije. Hongkonški ICAC je poslužio kao model za mnogobrojne specijalizovane agencije za borbu protiv korupcije širom sveta. Litvanska Specijalna istražna služba STT, na primer, nastala je po uzoru na ICAC. Pokazalo se, međutim, da je teško drugde postići onakav uspeh kakav je postigao ICAC: njegovo osnivanje odvijalo se naporedo s liberalizacijom propisa o kockanju i prostituciji, jer je korupcija cvetala upravo na pređašnjim zabranama kockanja i prostitucije.

Za razliku od ostalih specijalizovanih agencija namenjenih suzbijanju korupcije, ICAC je oduvek bio i danas je veoma dobro snabdeven resursima i to se smatra ključnim faktorom njegovog uspeha. Budžet te agencije je 2011. godine iznosio 106 miliona dolara, što odgovara iznosu od 15 dolara po stanovniku Specijalne upravne oblasti Hong Konga. ICAC danas zapošljava 1.300 ljudi (više detalja o ICAC-u i Hong Kongu može se naći u daljem tekstu - u odeljku 4.2).⁵⁴

Pitanje da li postoji potreba da se osniva novo telo koje bi po ovlašćenjima predstavljalo organ unutrašnjih poslova ili bi možda bilo celishodnije usredsrediti napore na reformisanje i jačanje postojećih struktura, već godinama je predmet žestokih polemika. U prilog osnivanju jedne takve agencije svedoči mišljenje po kome ona ne može istovremeno biti deo rešenja tamo gde postoji široko rasprostranjena korupcija u samim organima unutrašnjih poslova (to jest tamo gde korupcija u policiji predstavlja deo problema).

Međutim, pre no što se nova agencija formira po uzoru na ICAC, valjalo bi napraviti temeljnu analizu troškova da bi se shvatilo koliki je značaj resursa za vođenje jedne takve agencije na kratkoročnom, srednjoročnom i dugoročnom planu. Takođe, moraju biti utvrđeni pokazatelji na temelju kojih će se kontrolisati uspeh te agencije.⁵⁵

Bez obzira na to da li predstavljaju deo nacionalnih strategija za borbu protiv korupcije, postoje, kao što je u tekstu već istaknuto i druge oblasti u kojima je moguće sprovesti reforme.

52 Opšti pregled istorijata, institucionalnih i pravnih okvira i kadrovskih i materijalnih resursa Agencije za borbu protiv korupcije može se naći na veb-sajtu Međunarodnog udruženja organa za borbu protiv korupcije (International Association of Anti-corruption Authorities – IAACA) na adresi: www.iaaca.org.

53 Vidi www.oecd.org (na engleskom i ruskom jeziku).

54 Vidi www.oecd.org (na engleskom i ruskom jeziku).

55 Korisnu publikaciju u kojoj se razmatra pitanje kontrole uspeha agencija za borbu protiv korupcije predstavlja Johnson, J. H. Hechler, H. Mathisen, „How to monitor an anti-corruption agency“ („Kako nadzirati agenciju za borbu protiv korupcije“). U4/CMI 2012, na adresi: www.cmi.no

3.2. Reforma zakonodavstva

To podrazumeva donošenje zakonodavnih akata koji se bave problemom korupcije. Zakonodavna reforma je, u mnogim zemljama, poslužila kao najočiglednije polazište celokupnog reformskog procesa.

Zakonodavna reforma podrazumeva krivičnopravno i građanskopravno kažnjavanje korupcije. Ona isto tako znači da se usvajaju zakoni o transparentnosti i odgovornosti, kao što su: zakoni kojima se državni službenici obavezuju da prijave imovinu, kao i zakoni o slobodi izražavanja i medijskoj slobodi ili o finansiranju političkih stranaka i predizbornih kampanja. Od značaja su, takođe, režim javnih nabavki i zakoni kojima se uređuje pitanje sukoba interesa. Kada je reč o specijalizovanim agencijama za borbu protiv korupcije i one moraju imati jasno zakonsko ovlašćenje da bi mogle valjano da se osnuju i deluju.

Iskustvo, međutim, ukazuje na to da nije dovoljno samo doneti zakon: često je njihovo sprovođenje pravi izazov; u nekim zemljama zakoni se primenjuju selektivno; ili se pak dešava da doneti zakoni nisu ništa drugo do puka dekoracija. Postoji opšta saglasnost o tome da zakonodavna reforma mora biti praćena drugim merama, uključujući podučavanje nosilaca pravosudnih funkcija i pripadnika organa unutrašnjih poslova novim zakonskim propisima.

3.3. Reforma pravosuđa

U mnogim zemljama u kojima korupcija predstavlja endemsku pojavu, odnosno u kojima je reč o korupciji na sistemskom nivou, jedan od ključnih problema upravo je korupcija u pravosuđu. Reforme se po pravilu usredsređuju na pitanja kao što su transparentnost, nezavisnost i odgovornost sudija i tužilaca i samih sudova, uključujući formiranje struktura koje treba da omoguće nezavisnost i samostalnost pravosudnih organa (koje će se, na primer, baviti takvim pitanjima kao što je utvrđivanje kriterijuma i postupaka za imenovanje sudija i sudijskih pomoćnika); izradu kodeksa ponašanja/etičkih načela za nosioce pravosudnih funkcija; nadzor nad sprovođenjem u život tih kodeksa ponašanja; preduzimanje disciplinskih mera ili donošenje odluka o razrešenju; obezbeđivanje odgovarajućih plata. Ostale mere obuhvataju izradu nacрта i donošenje odgovarajućih procesnih zakona koji sudijama ukazuju na to kako treba da primenjuju celokupno zakonodavstvo namenjeno suzbijanju korupcije.

Kao odgovor na predstavu uvreženu u javnosti o politizaciji pravosuđa i korupciji u pravosuđu, u Bosni i Hercegovini je krajem devedesetih godina formirano Visoko sudsko i tužilačko vijeće (VSTV BiH). VSTV je donelo etičke kodekse za sudije i tužioce, a Ured disciplinskog tužioca istražuje i kažnjava kršenje kodeksa. VSTV takođe neprestano radi na utvrđivanju i poboljšanju objektivnih kriterijuma regrutovanja sudija i tužilaca.

Reforma pravosuđa je posebno izazovna zato što u većini zemalja sudstvo predstavlja onaj segment vlasti čija je nezavisnost zajamčena ustavom. Zato volja i spremnost za reformu mora poticati iz tog sektora - reč je o reformama koje je veoma teško spolja nametnuti.

3.4. Organi unutrašnjih poslova

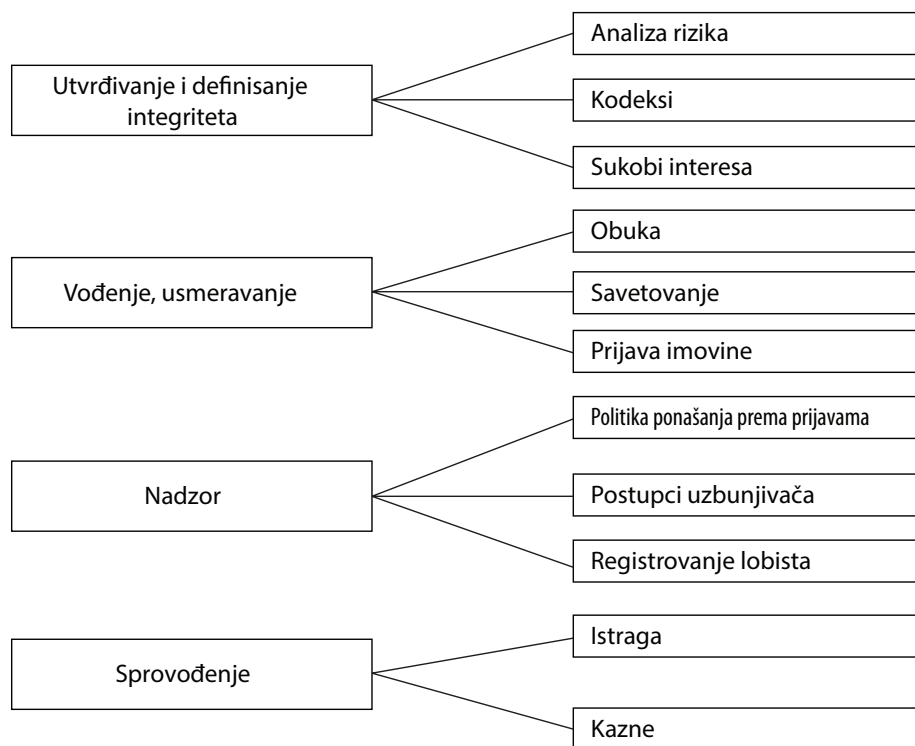
Sektor organa unutrašnjih poslova jedan je od ključnih aktera u borbi protiv korupcije. Policija istražuje slučajeve u kojima se navodno radi o korupciji, dok tužilaštvo

te slučajeve iznosi na sud. Mere koje se pritom primenjuju mogu da obuhvate obuku i izgradnju kapaciteta specijalizovanih policijskih jedinica za borbu protiv korupcije; u mnogim slučajevima, formirane su specijalne agencije za borbu protiv korupcije koje imaju ovlašćenja kakva su inače karakteristična za organe unutrašnjih poslova (vidi gore u tekstu). Reforme kojima je cilj suzbijanje korupcije takođe obuhvataju i one mere koje se neposredno odnose na tužilaštvo. To se postiže obukom i izgradnjom kapaciteta, kao i sprovođenjem depolitizacije tužilaštva.

Postoje bar dva ugla iz kojih možemo sagledavati reformu organa unutrašnjih poslova u vezi s korupcijom: s jedne strane, tu su reforme kojima se nastoji rešiti problem korupcije unutar samih organa unutrašnjih poslova; s druge strane, tu su reforme kojima je cilj jačanje sposobnosti i kapaciteta organa unutrašnjih poslova za otkrivanje i gonjenje krivičnih dela iz oblasti korupcije, uključujući i one koji su deo organizovanog kriminala.

3.5. Reforma državne uprave

Slika 3.1 Okvir integriteta Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD)



Preventivne mere za suzbijanje korupcije jesu one mere koje se preduzimaju radi smanjenja i kontrole diskrecionih ovlašćenja državnih službenika; po pravilu, te mere obuhvataju utvrđivanje pravičnih, transparentnih postupaka zapošljavanja isključivo na osnovu zasluga i to takvih postupaka koji mogu i da se ospore; uvođenje mera za jačanje odgovornosti i efikasnosti; uvođenje etičkih kodeksa ili kodeksa ponašanja da bi se vrednosti nepristrasnosti i poštenja postavile kao osnovne vrednosti u državnoj službi. U tom kontekstu se već godinama diskutuje i o povećanju plata državnih službenika, ali se pokazalo da je sama ta mera u reformskom smislu neefikasna ako se preduzme izolovano.

Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) razvijala je od 2003. god. Okvir integriteta za javni sektor, kao što je prikazano na slici 3.1.⁵⁶

3.6. Podučavanje javnosti i učešće civilnog društva u svojstvu nezavisnih posmatrača reformi čiji je cilj suzbijanje korupcije

Na međunarodnom planu postoji opšta saglasnost o potrebi da se reforme čiji je cilj suzbijanje korupcije prorate naporima u oblasti podučavanja, obrazovanja javnosti. To podučavanje može se odvijati medijskim kampanjama koje organizuju vlasti ili određene ustanove iz domena unutrašnjih poslova, kao i radom s mladima u školama i na univerzitetima. Podučavanje javnosti odvija se u sklopu odgovornosti i ovlašćenja specijalizovanih agencija za borbu protiv korupcije. To može obuhvatiti i uspostavljanje posebnih, stalno otvorenih telefonskih linija za građane da bi mogli nesmetano da prijave slučajeve korupcije nadležnim organima, često anonimno. Kampanje podučavanja javnosti mogu uroditi plodom onda kada vlada ulaže ozbiljan i uverljiv trud da se stvarno bori protiv korupcije. Ako to nije slučaj, takve kampanje mogu, kao što se pokazalo, samo dodatno pojačati ciničan stav stanovništva prema stvarnoj volji vlasti da se ozbiljno uhvate u koštac s korupcijom.⁵⁷ Važna uloga koju civilno društvo može imati u nadzoru nad sprovođenjem politike borbe protiv korupcije koju vlasti sprovode takođe je deo međunarodnog konsenzusa. U mnogim zemljama bivšeg komunističkog bloka, civilno društvo ima i formalnu ulogu u telima koja su osnovana radi nadzora nad borbom protiv korupcije.

U nastojanju da se proširi domašaj takvih kampanja može se pribeci privlačenju učešća raznih sektora ili grupa aktera kako bi oni, tim svojim učešćem, proširili obim razmatranog problema i izneli svoje stavove prema mogućim rešenjima. Međutim, stvarni uticaj tog učešća često nije sasvim jednoznačan – vlade, naime, žele da se stvori predstava o tome kako one angažuju civilno društvo, ali ne uzimaju uvek u obzir komentare civilnog društva kao što ni predstavnici NVO u tim strukturama nemaju ništa više do status pukog, formalnog članstva. Tako je sredinom prve decenije 21. veka zbog takvog ponašanja vlasti u Jermeniji jedna važna NVO na kraju odustala od daljeg učešća u radu tela za nadzor nad borbom protiv korupcije, ubeđena da je to njeno učešće ionako samo formalno.

U Ruskoj Federaciji, od 2000. god. je preduzet znatan broj mera u svakoj od gore navedenih reformskih oblasti. U Izveštaju Građanskog veća Ruske Federacije za 2011. godinu

⁵⁶ Detaljnije, narativno objašnjenje koncepta Okvira integriteta vidi na adresi www.oecd.org.

⁵⁷ Vidi Smilov, D. i M. Tisné, *From the Ground Up: Assessing the Record of Anticorruption Assistance in Southeast Europe*, (Odozdo na gore: Ocena rezultata pomoći Jugoistočnoj Evropi u borbi protiv korupcije) Central European University Press, 2004.

o delotvornosti politike borbe protiv korupcije, naveden je veliki broj relevantnih zakona i propisa na nacionalnom i regionalnom nivou, uključujući sledeće:

- ▶ donošenje Nacionalne strategije za prevenciju korupcije i Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije; formiranje predsedničkog Saveta za borbu protiv korupcije, u kome učestvuju i predstavnici civilnog društva;
- ▶ donošenje Zakona o suzbijanju korupcije;
- ▶ reforma Krivičnog zakonika, kako bi bila predviđena i mogućnost zaplene imovine;
- ▶ uvođenje stručne ekspertize iz oblasti borbe protiv korupcije kao jednog od koraka u postupku izrade nacрта zakona;
- ▶ formiranje komisija, na raznim nivoima i pri raznim ustanovama, zaduženih za nadzor nad poštovanjem propisa o sprečavanju sukoba interesa;
- ▶ uspostavljanje sistema obaveznog prijavljivanja imovine državnih službenika;
- ▶ uvođenje zakona kojima se uređuje pristup informacijama.

Pomenuti izveštaj je, međutim, skeptičan kada treba oceniti da li je ta intenzivna zakonodavna i regulatorna aktivnost konkretno uticala na sniženje nivoa korupcije.⁵⁸

58 Izveštaj Građanskog veća Ruske Federacije o delotvornosti mera za borbu protiv korupcije i učešća civilnog društva u sprovođenju politike borbe protiv korupcije, 2011. (ДОКЛАД об эффективности проводимых в Российской Федерации антикоррупционных мероприятий и участии институтов гражданского общества в реализации антикоррупционной политики), na stranici: www.oprf.ru.

4. Uspešni primeri

Ova nastavna jedinica ima za cilj da odgovori na sledeća pitanja:

- ▶ Ima li zemalja koje su postigle znatan uspeh u borbi protiv korupcije i u kojima je nivo korupcije bitno snižen zahvaljujući reformama? Koji su to činioci doveli do takvog uspeha?
- ▶ Mogu li se ti primeri jednostavno preuzeti i kopirati, ili postoje i drugi činioci koji su u njima odigrali svoju ulogu, kao što je revolucija, promena vlasti ili izbijanje građanskih nemira?

4.1. Primer Gruzije

Godine 2003. Gruzija je postigla ocenu 1,8 po Indeksu percepcije korupcije TI. To je isto toliko nisko koliko je, na primer, imao Avganistan 2008. ili Irak 2011. godine. Da bi neko mogao da upiše univerzitetske studije bez polaganja zakonom propisanog prijemnog ispita, bilo je dovoljno da obezbedi mito od 15.000 dolara u proseku. Za dobijanje pasoša, pored zakonom propisane takse, trebalo je dati još 100 dolara. Međutim, indeks percepcije korupcije Gruzije brzo se promenio, skočio je sa 1,8 u 2003. na 2,8 u 2006, a zatim u 2012. godini na 5.2.

To je bolji rezultat od onoga koji su, na primer, postigle Hrvatska ili Italija. I svi ostali pokazatelji ukazuju na veće poboljšanje:

Prema Globalnom barometru korupcije TI, Gruzija je 2010. zauzimala prvo mesto u svetu kada je reč o relativnom sniženju nivoa korupcije i drugo u svetu kada je reč o percepciji javnosti u pogledu efikasnosti vladinih napora u borbi protiv korupcije. Godine 2010. svega dva posto stanovništva Gruzije prijavilo je da je u prethodnih 12 meseci nekome dalo mito. Gruzija je takođe uspela da raskine veze između države i organizovanog kriminala. Stope kriminaliteta drastično su snižene, tako da su dosegle jedan od najnižih nivoa u Evropi, prema međunarodnom istraživanju javnog mnjenja koje je 2011. sproveo Gruzijiski biro za međunarodna istraživanja javnog mnjenja (GORBI)⁵⁹.

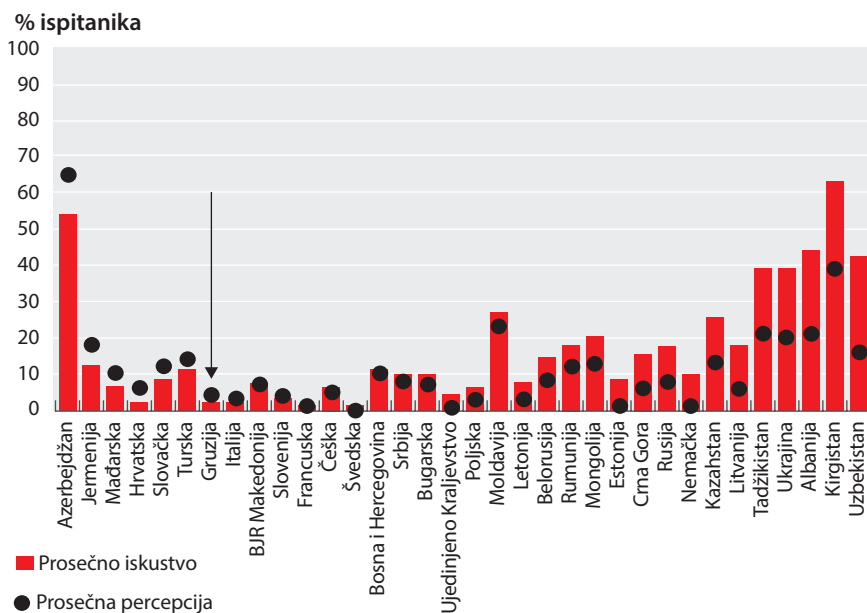
Iako je pre samo deset godina bila među zemljama koje su beležile najlošije rezultate u pogledu suzbijanja korupcije, Gruzija danas može da se nadmeće sa onim evropskim državama u kojima postoji najniži nivo podmićivanja u javnim službama, kao što je Velika Britanija, što je prikazano na slici 4.1.

Koji su razlozi koji su omogućili pojavu tog uspešnog primera Gruzije? Da bismo došli do odgovora, trebalo bi da pogledamo stanje u sledećim sektorima koje uzimamo kao primer:

- ▶ policija;
- ▶ poreske službe;
- ▶ matične službe i imovinskopravni registri;
- ▶ univerziteti.

59. Svetska banka, „Fighting Corruption in Public Services Chronicling Georgia's Reforms“ („Hronika gruzijskih reformi u borbi protiv korupcije u javnim službama“), 2012, 104 strane, na: www.openknowledge.worldbank.org.

Slika 4.1: Pozicija Gruzije na osnovu percepcije naspram ličnog iskustva s korupcijom



Izvor: LITS II (2010).

Napomena: „Prosečna percepcija“ označava procenat ispitanika koji kažu da ljudi poput njih obično ili uvek moraju da daju nezvanične novčane iznose ili poklone u javnim službama koje su obuhvaćene istraživanjem. „Prosečno iskustvo“ označava procenat ispitanika koji kažu da su oni ili članovi njihovih domaćinstava dali nezvanične novčane priloge ili poklone u proteklih 12 meseci u javnim službama obuhvaćenim istraživanjem.

U odeljcima od 4.1.1 do 4.1.4 nalaze se izvodi iz hronike koju je vodila Svetska banka o gruzijskim reformama u svim navedenim sektorima⁶⁰.

4.1.1. Saobraćajna policija

Pre reformi

Pre 2003. godine, policajac, tužilac ili sudija zarađivali su između 15 i 60 dolara mesečno.⁶¹ Da bi bio postavljen na radno mesto policajca, zainteresovani je morao da plati mito između 10 i 20 hiljada dolara. Taj novac je morao da bude

“vraćen” kroz unutrašnju piramidalnu shemu finansiranu ilegalnim davanjima... Tako su, na primer, pripadnici patrola saobraćajne policije svake nedelje plaćali svojim neposrednim pretpostavljenima fiksni iznos mita koji su uzeli od građana za različite „prekršaje“, a ti pretpostavljeni su dalje, prema očekivanju, od tog iznosa davali jedan deo svojim šefovima i tako dalje. Saobraćajni policajci su uvek uzimali mito. U vožnji od jednog sata vozač je mogao očekivati da ga saobraćajna policija barem dva puta zaustavi i naloži mu da plati malu novčanu kaznu.⁶²

⁶⁰ Ibid

⁶¹ Ministarstvo pravde, Gruzija, „Anti-corruption Reforms“, prezentacija pred Panelom za istočno partnerstvo Saveta Evrope, 20. maja 2011. godine, dokument nije više dostupan na internetu.

⁶² Svetska banka, „Fighting corruption in public services“.

Reforme

Gruzija je donela odluku o nekim izuzetno smelim reformama

Lansirana je sasvim nekonvencionalna ideja o tome da preko noći bude otpušteno svih 16.000 pripadnika saobraćajne policije i o tome je vođena debata. Neki subjekti političkog odlučivanja strahovali su šta će se dogoditi sa saobraćajnom bezbednošću kada svi saobraćajni policajci budu jednim potezom otpušteni, pre no što budu mogle da budu zaposlene i obučene nove saobraćajne patrole. Zagovornici reformi su bili svesni da ta briga nema mnogo praktičnog osnova, budući da saobraćajna policija nikada i nije radila ništa na unapređenju bezbednosti u saobraćaju; jedini razlog zbog koga su pripadnici saobraćajne policije zaustavili bilo kog vozača bio je uzimanje mita.

Mnogi su strahovali kakva će biti reakcija na to masovno otpuštanje. Zagovornici reformi su ipak smatrali da je to jedini način da se uopšte započne osnivanje pouzdane i kompetentne policije u koju će javnost imati poverenja. Bio je to možda najodvažniji korak vlade preduzet u jednom jedinom danu: otpustili su i sklonili sa ulica 16.000 policajaca. Da bi nekako ublažila udarac, vlada im je obezbedila dvomesečne plate na ime otpremnine i amnestiju za prethodno učinjena krivična dela. Neki policajci su otišli ne dižući nikakvu buku; ostali su se pridružili redovima opozicije. Nije nastupio haos – mnogi posmatrači veruju da su putevi zapravo bili bezbedniji bez saobraćajca koji su sve vreme zaustavljali vozače – i formirana je nova saobraćajna policija.

Otpuštanjem nekadašnjih saobraćajaca i angažovanjem novih nije se iscrpela politika nulte tolerancije prema korupciji. Prikrivenim islednicima stavljeno je u zadatak da se postaraju da policija strogo poštuje utvrđena pravila. Pozornik je mogao da bude 'uparen' s prikrivenim islednikom i da nikada ne sazna za to – sem u slučaju da prekrši neki propis. Organizovane su i nasumične kontrole da bi se utvrdilo da policija strogo poštuje utvrđene procedure. Prikriveni islednik bi, na primer, podneo u policijskoj stanici prijavu za porodično nasilje da bi video da li se postupa po toj prijavi. Ili bi kao vozač noću kružio gradom bez upaljenog svetla. Kad bi ga zaustavili, kazao bi da je upravo pošao da popravi svetlo i ponudio bi mito od 20 gruzijskih larija. Ako bi neki policajac uzeo mito, odmah bi bio otpušten. Takvom praksom upućena je snažna poruka novim policijskim regrutima o tome da je Ministarstvo veoma ozbiljno u svojoj nameri da primora policiju na poštovanje kodeksa ponašanja i etičkih normi.

Da bi se građani dodatno zaštitili od zloupotreba, vlada je uvela telefonsku liniju otvorenu 24 sata dnevno preko koje su građani mogli da upute pritužbe na račun policije ili da podnesu prijave ako je neko od njih zatražio mito. Ceo Tbilisi je premrežen video-kamera, zahvaljujući kojima su policija i građani mogli uvek da dobiju dokaze da je učinjen neki prekršaj ili da se, nasuprot tome, prekršaj nije dogodio. Kamere su postavljene i u drugim velikim gradovima i duž auto-puteva. Novčane kazne više nisu mogle da se plate na licu mesta, već su plaćane u komercijalnim bankama, čime su uklonjene mogućnosti da policajci strpaju novac u svoj džep. Tako su građani konačno stekli priliku da se zaštite od zloupotreba. Nisu plaćali kazne neposredno policajcima i mogli su da prijave zloupotrebe i da preko zvaničnih kanala ulože prigovor na rešenje o kazni.⁶³

63 Ibid.

4.1.2. Poreske službe

Pre reformi

Kao i u slučaju saobraćajne policije, u Gruziji je bilo bolje bez postojećih poreskih inspektora.

Preduzetnici su redovno plaćali mito da bi dobili povoljniji poreski tretman i izbegli poresku reviziju, koja je preduzimana kao kaznena mera. Na taj način su 'podmazivani' pregovori između poreskih organa i preduzetnika o tome koliki će biti konačni iznos razrezanog poreza. I preduzetnicima i poreskim organima bilo je lakše da pregovaraju o iznosima, uključujući iznos koji će biti plaćen na ime poreskog opterećenja kao i iznos koji će biti plaćen u vidu mita, nego da uopšte pokušaju da shvate šta im tačno nalaže poreski zakon.

Bivši zamenik ministra finansija sećao se jednih takvih pregovora, u okrugu Tbilisi, koji su vođeni u toliko užarenoj atmosferi da je na kraju poreski inspektor nožem izbio direktora preduzeća. Posledica je bilo to što su na mesec dana suspendovani svi poreski inspektori u tom poreskom okrugu. Upravo u to vreme kada inspektori nisu bili na dužnosti, zbog suspenzije, stopa ubiranja poreza u okrugu bila je najviša koja je ikada zabeležena, budući da su preduzeća pokušala da na najbolji način utvrde šta tačno duguju na ime poreza i da to odmah plate.⁶⁴

Reforme

Prvi korak bilo je proglašenje i sprovođenje politike nulte tolerancije prema korupciji. Nastojalo se da to krajnje ozbiljno shvate građani i državni službenici. Policija je veoma strogo postupala prema pojedincima poznatim po korumpiranosti. U televizijskim vestima neprestano su emitovane scene u kojima se vide maskirani i naoružani pripadnici policijskih snaga koji silom zatvaraju preduzeća koja ne poštuju svoje poreske obaveze i hapse zvaničnike bivše vlasti i druge uticajne ljude. Među uhapšenima su bili i ministar energetike i ministar saobraćaja i veza, predsednik Revizorske komore, direktor Uprave za civilno vazduhoplovstvo, direktor državnih železnica, predsednik Fudbalskog saveza, predsednik državnog preduzeća za eksploataciju rude zlata, kao i neki oligarsi.

Uhapšeni su mogli da kupe slobodu kontroverznim nagodbama kojima su do krajnjih granica rastegnuta ograničenja postavljena važećim zakonima. Vlada je tako izvukla znatna sredstva od uhapšenih lica da bi počela da puni praznu državnu kasu. Samo u jednoj nagodbi sa istaknutim biznismenom budžet je uvećan za 14 miliona dolara. Iako su zahvaljujući tim nagodbama uhapšeni mogli da kupe slobodu, na taj način je ipak poslata nedvosmislena poruka o tome da će čak i oni najmoćniji biti kažnjeni i da se korupcija više nikako neće tolerisati.

Brzo su doneti novi zakoni da bi se i na taj način potkrepila i osnažila politika nulte tolerancije prema korupciji. Zahvaljujući tim zakonima pojednostavljeni su postupci predviđeni za hapšenje funkcionera osumnjičenih za korupciju i omogućena je konfiskacija njihove imovine ako nisu u mogućnosti da dokažu da su je na zakonit način stekli.

Vlada je takođe krajem 2004. godine odobrila donošenje zakona kojima je predviđena poreska amnestija, pa je svim poreskim obveznicima, sem državnim

64 Ibid.

funkcionerima, omogućeno da do kraja 2005. prijave svu ranije neprijavljenu imovinu. Ta imovina je mogla da se legalizuje pošto bi njeni vlasnici uplatili jedan procenat vrednosti u budžet.

Promena politike podsticaja za zaposlene u poreskoj upravi

Te poruke nulte tolerancije prema korupciji nisu prošle nezapaženo među zaposlenima u poreskoj upravi. Jedan deo neposrednog izazova s kojim su bili suočeni vladini zvaničnici ogledao se u tome što nisu mogli preko noći da otpuste i na odgovarajući način zamene svakog poreskog inspektora i poreskog referenta, iako je većina njih bila korumpirana pod prethodnim režimom. Neposredni odgovor na tu dilemu bio je da im se sasvim jasno i nedvosmisleno kaže da su se pravila igre potpuno promenila.

Nogaideli se sećao sastanka sa zaposlenima u Poreskoj upravi one večeri kada je postavljen za ministra finansija. „Stvarno nisam mogao sebi da dopustim taj luksuz da promenim sve zaposlene još iste večeri. Rekao sam im da ću o rezultatima njihovog rada suditi, ne na osnovu onoga što su radili u prošlosti već na osnovu toga kako će se pokazati tokom narednih meseci“. Zaposleni koji nisu hteli da se odreknu pređašnje prakse najstrože su kažnjavani. Hapšenja i visoke kazne za korumpirane poreznike i inspektore brzo su smanjili korupciju.

Kasnije su u poreskim kancelarijama uvedene i kamere da bi se smanjila mogućnost korupcije. Jedna prostorija u ministarstvu imala je čitav zid prekriven video-ekranima, koji su prikazivali svaku poresku kancelariju u zemlji. Na taj način je na minimum svedena mogućnost da poreski referenti sklapaju neke svoje nagodbe s poreskim obveznicima. Brižljivo su pravljene poreski planovi i strogo se motrilo na njihovo ispunjavanje. Kada zadati planovi ne bi bili ispunjeni, to je imalo teške posledice.

Kako su se povećavali poreski prihodi u budžetskoj kasi, tako su se u znatnoj meri povećavale i plate poreskih referenata i inspektora, čime su još više umanjivani izgledi za uzimanje mita. Postepeno su, u periodu od dve godine, novi poreski službenici, bolje obrazovani i manje skloni korupciji, zamenili one koji su zaostali od prethodnog režima.

Godine 2005. donet je novi poreski zakonik. Glavni ciljevi novih zakonskih propisa bili su stimulisanje privrednog rasta, poboljšanje efikasnosti poreskog sistema i proširenje poreske baze, ali su sve te promene takođe imale i jasno izražen element borbe protiv korupcije, budući da je stari sistem bio do te mere komplikovan da je uspostavio okruženje naročito pogodno za procvat raznih metoda i shema poreskih prevara. Novim zakonikom pojednostavljen je poreski sistem; snižene su poreske stope; ukinuti su lokalni porezi na zagađenje, prenos imovine, kockanje, oglašavanje, turističke takse i ostalo što nije donosilo gotovo nikakav prihod u kasu budžeta. Ostalo je samo sedam od dotadašnje 21 vrste poreza, a poreske stope su u većini slučajeva snižene.⁶⁵

65 Ibid.

4.1.3. Matične službe i imovinskopravni registri

Pre reformi

Da bi građanin dobio pasoš, morao je da plati 100 dolara pored zvanične takse.⁶⁶

Korupcija je bila do te mere otvorena i drska da su kriminalci koristili matične službe da bi kupili pasoše pod drugačijim imenom. Čak su i obični građani koristili matične službe da bi nezakonito promenili neke informacije u svojim ispravama, pa su, na primer, neudate žene i sportisti menjali godinu rođenja, ne bi li uverili ostale da su mlađi nego što jesu. Novac od mita deljen je između raznih državnih službenika, uključujući tu i pripadnike policije.

Matičari su, da bi se zaposlili na tim radnim mestima, plaćali 5-25 hiljada dolara. Neki su uspevali da dobiju niža radna mesta tako što bi nadležnom licu poklonili televizor ili frižider. Rezultati istraživanja o percepciji korupcije među poreskim organima, carinicima, pripadnicima policije, matičarima i službenicima u imovinskopravnim registrima sprovedenog 2004. godine deluju pomalo ironično: ispostavilo se, naime, da su ispitanici, iako smatraju da se oni koji traže mito ponašaju osiono i uvredljivo, ipak zahvalni matičarima i službenicima imovinskopravnih registara koji su voljni da uknjiže njihovu imovinu.⁶⁷

Reforme

Novim zakonom formirana je

Nacionalna agencija za matične kancelarije i imovinskopravni registar, pri Ministarstvu pravde. Ta agencija je osnovana da bi omogućila brz i neometan pristup informacijama iz javnog registra, bila je samofinansirajuća i ponudila je pojednostavljene procedure registracije, obezbeđujući zaštitu vlasničkih prava i pružajući profesionalnu uslugu strankama čime je, u krajnjoj liniji, stimulisan privredni rast. „Pre reformi, matične službe i imovinskopravni registri bili su nedovoljno finansirani, jer su dobijali novac iz državnog budžeta. Prvo što smo uradili bilo je da promenimo sistem“, kaže Zurab Adeišvili, ministar pravde. „Preobrazili smo korumpiranu birokratiju u poslovni model koji stvara deset puta veći prihod i obezbeđuje efikasnu uslugu građanima. Sada imamo oko 1.000 visoko motivisanih ljudi koji rade u imovinskopravnom registru. Oni zaista zarađuju svoje plate i doprinose državnom budžetu.“

Prema rečima vođe tima za sprovođenje reformi Davida Egišvilija, drugi korak bilo je otklanjanje mogućnosti za pojavu sukoba interesa tako što su restrukturisane uloge i odgovornosti raznih agencija koje su se bavile pitanjima javnih registara. Tako su, na primer, saglasno starom sistemu službenici bili odgovorni ne samo za registraciju imovine već i za nadzor nad sprovođenjem propisa o nameni zemljišta i prodajom državnog zemljišta, što je dovelo do očiglednog sukoba interesa. Novi zakon zabranjuje službenicima u imovinskopravnim registrima da budu članovi komisija za prodaju državnog zemljišta. Nadzorna uloga preneti je na opštine, koje su, s druge strane, izgubile ranije ovlašćenje da pomažu u izboru službenika regionalnih registara, koje im je omogućavalo

66 Ministarstvo pravde, Gruzija, Reforme preduzete u borbi protiv korupcije, Prezentacija na Panelu Saveta Evrope Istočno partnerstvo, 20. maj 2011. Izdvač ovaj dokument više ne čini dostupnim preko interneta.

67 Svetska banka, „Fighting corruption in public services“.

politički uticaj nad procenom vrednosti zemljišta, postupkom registracije i rešavanjem sporova. ...

Godine 2004. vlada je formirala Agenciju za matične knjige, takođe samofinansirajući organ pri Ministarstvu pravde. Nova agencija je zadužena za izdavanje pasoša; ličnih karata; izvoda iz knjiga rođenih, umrlih i venčanih; uverenja o državljanstvu i rešavanje pitanja migracija; zadužena je i za legalizaciju stranih isprava – posao koji je ranije obavljan u 78 lokalnih kancelarija. Na osnovu novih zakonskih propisa, znatno je smanjen birokratski aparat. Pojednostavljene su procedure predviđene za pribavljanje isprava i utvrđeno je pravilo po kome su službenici, a ne građani, ti koji su dužni da pribavljaju potrebne isprave iz drugih agencija i registara. „Ako neku informaciju čuva jedna vladina agencija, onda naši službenici ne mogu da traže od građana da pribave tu informaciju ili ispravu“, kaže Giorgi Vašadze, zamenik ministra pravde i načelnik odseka za matične knjige. Baze podataka iz različitih agencija sada su povezane, sve postoji onlajn i na taj način se svakoj ispravi može pristupiti za svega nekoliko sekundi.

Sve takse koje se naplaćuju za izdavanje isprava (izvoda) iz matičnih knjiga i imovinskopravnih registara sada su sasvim jasne i izložene u pismenoj formi, što važi i za rokove izdavanja raznih dokumenata. U nekim slučajevima postupci koji su ranije po pravilu podrazumevali uzimanje i davanje mita sada su jednostavno formalizovani i ozvaničeni. Na primer, građani za određenu naknadu mogu dobiti tražene isprave istog dana, što su i ranije mogli da postignu ako bi platili mito. „Analizirali smo strukturu korupcije u vezi s rokovima i kazali da treba samo da zamenimo pređašnji mito taksom za određenu uslugu“, kaže Egiašvili. Tako se, na primer, lična karta izdaje u roku od 10 dana potpuno besplatno, odnosno, ako neko želi da je dobije u roku od jednog dana, za to treba da plati taksu od 25 larija.

Rokovi izdavanja dokumenata drastično su smanjeni. Sada se, opet za određenu naknadu, pasoš može dobiti u roku od 24 sata; ostali dokumenti, uključujući izvode iz matičnih knjiga rođenih, umrlih ili venčanih, mogu se dobiti za svega 15 minuta. Gruzija nudi čak i VIP uslugu, u sklopu koje će se službenik agencije pojaviti u kancelariji građanina donoseći portabl radnu stanicu i tu, na licu mesta, obraditi zahtev za pasoš. Kao i ostale javne agencije, ni matične službe ni imovinskopravni registri ne primaju novac neposredno. Umesto toga, naknade i takse naplaćuju se u ispostavama komercijalnih banaka koje se nalaze na licu mesta, čime se opet ograničava mogućnost da službenici traže mito i stave novac u svoj džep. Kancelarije u kojima se neposredno kontaktira sa strankama odvojene su fizički i funkcionalno od onih u kojima se obrađuju zahtevi stranaka, što znači da građani više ne mogu da sede unaokolo, pušeci i časkajući (ili podmićujući) radnike u tim drugim kancelarijama, u kojima se donose odluke o izdavanju isprava. ...

U matičnim kancelarijama odmah je zaposleno više od 400 novih službenika koji su prethodno položili ispite iz poznavanja postupaka predviđenih za primenu u toj službi, poznavanja novih zakonskih propisa i umeća služenja kompjuterom. Svi zaposleni morali su iznova da se prijave za svoja radna mesta i da polažu testove. Većina ranijih službenika nije uspela da položi ispite. Poznavali su staru praksu, ali nisu poznavali ispravne načine poslovanja. Tokom vremena zamenjeno je više od 80 procenata pređašnjih službenika. Novi ljudi su se prijavljivali za posao, reagujući na reklamne kampanje organizovane radi privlačenja visokostručnih profesionalaca. Plate u imovinskopravnim registrima povećane su gotovo 20 puta – sa oko 20 dolara mesečno, koliko su

iznosile 2003, na oko 400 dolara, koliko su iznosile 2005. godine; na taj način je stvorena žestoka konkurencija za ta radna mesta i smanjeni su podsticaji za prihvatanje mita. Uvedeni su i kursevi i seminari da bi se unapredila stručna znanja zaposlenih, kao i novi sistem podsticaja kojim su obezbeđeni bonusi, čija je vrednost mogla da dosegne i dvomesečnu platu. Ministarstvo pravde, kao ministarstvo nadležno za matične službe i imovinskopravne registre, formiralo je novi centar za obuku službenika u tim ustanovama. Slični sistemi podsticaja i bonusa primenjeni su i u matičnim službama. Službenici srednjeg ranga su u vreme stare vlasti zarađivali prosečno 15 dolara mesečno. Nova agencija je smesta povećala njihove plate na 200 dolara, a potom i na svih 500 dolara. I tu je uveden novi sistem nagrađivanja prema radu, pored seminara za jačanje timskog duha u kolektivu (*team-building workshops*) i seminara o tome kako se na najbolji način mogu pružiti usluge strankama. Sem toga, vlada je uvela i sistem nadzora nad rezultatima rada. Korišćene su 'prikrivene stranke' da bi se ocenile pružene usluge i proverilo ima li još korupcije u matičnim kancelarijama i imovinskopravnim registrima. Takođe, obezbeđeno je da se zaposleni strogo pridržavaju utvrđenih procedura. U matičnim kancelarijama rezultati tih poseta neposredno su se upisivali u dosije zaposlenog, što je opet bilo od presudnog značaja za dobijanje bonusa, nove obuke, ali i za otpuštanje. Uvedena je posebna telefonska linija preko koje su građani mogli da prijave nezakonite postupke službenika agencije."⁶⁸

4.1.4. Univerziteti

Pre reforme

Univerzitetsko osoblje se ugledalo na saobraćajnu policiju, poreske inspektore i matičare.

Sistem prijema na univerzitet smatran je najkorumpiranijom oblašću visokog obrazovanja. Teorijski, kandidati su primani isključivo prema rezultatima koje su postigli na prijemnim ispitima. U praksi, međutim, sistem veza i poznanstava prozeo je celokupan proces prijema, tako da su rektori univerziteta primali sinove i kćeri političara u zamenu za političku podršku. Ostali studenti su se upisivali tako što su podmićivali neke srednje karike u lancu – malo poznate univerzitetske profesore ili administrativne radnike koji su bili zaduženi da uberu novac od mita i prenesu ga dalje uticajnim članovima univerzitetskih veća i ispitnih komisija. Obično su najbolji đaci mogli da polože prijemne ispite i da dobiju indeks na osnovu svog znanja i rezultata, ali su mnogi drugi studenti upisivani isključivo na temelju sposobnosti podmićivanja. Neke novo-osnovane privatne institucije u suštini su bile samo fabrike diploma, i obično bi bile smeštene u kakvom malom stanu i imale samo jednog 'profesora'. Mito je iznosio 8.000–30.000 dolara, zavisno od prestiža programa; to su rezultati jedne ankete iz 2004. godine

Najveći iznosi mita plaćali su se za upis na pravne i medicinske fakultete. Ogromna većina studenata plaćala je nezvanične 'takse', koje su se kretale od 5.000 do 15.000 dolara, nastavnicima koji su im pomagali da se 'pripreme' za prijemni ispit za fakultet. Ti nastavnici su istovremeno bili članovi univerzitetskih ispitnih komisija, koje su ocenjivale rezultate na prijemnim ispitima. Često bi studenti plaćali tu nastavu samo da bi obezbedili prelaznu ocenu, a to su činili tako što su u svoje eseje unosili specijalne fraze koje su ih identifikovale kao 'polaznike

⁶⁸ Ibid.

pripremne nastave' (na prijemnom ispitu studenti nisu navodili svoja imena na pismenim zadacima koje su predavali). Mito je bio do te mere rasprostranjen da su ljudi o iznosima pregovarali i pogađali se neposredno u studentskim naseljima. (Postoji priča o starijoj ženi koja je stajala kod recepcije i molila prolaznike da je 'upute' kome da se obrati i preda mu novac koji je spremila da pomogne unuku da se upiše na fakultet.) Zbog toga što je postojao taj sistem, đaci i studenti iz siromašnih porodica, naročito onih iz unutrašnjosti, imali su jako malo izgleda da steknu univerzitetsku diplomu.⁶⁹

Reforme

Posle godinu i po dana intenzivnih priprema, u julu 2005. godine organizovani su prvi centralizovani prijemni ispiti za univerzitet. Ponuđeni su ispiti iz tri tematske oblasti: gruzijski jezik i književnost, matematika i strani jezici. U ispitni paket bio je uključen i jedan opšti test da bi se utvrdile sposobnosti kandidata za kritičko mišljenje i zaključivanje i da bi se na taj način ujednačili uslovi i za svršene učenike onih škola koje u akademskom smislu nisu bile preterano zahtevne. Kandidati koji postignu najveći broj poena automatski su mogli da dobiju državnu stipendiju.

Pre te reforme, svaki univerzitet je sam organizovao prijemne ispite, čime su se višestruko uvećavale mogućnosti za korupciju. Nosioci reformskog talasa tada su osnovali novu, nezavisnu ustanovu – Nacionalni ispitni centar, koji koncipira i nadzire sprovođenje ispita za sve visokoškolske ustanove u 14 centara u Gruziji. U pripremu testa i njegovo ocenjivanje više nisu bili uključeni profesori univerziteta. Prijemni ispiti su koncipirani prema zapadnim standardima, a kao modeli korišćena su iskustva baltičkih zemalja, Izraela, Švedske, Velike Britanije i Sjedinjenih Američkih Država. Da bi se dodatno osnažilo poverenje javnosti i odagnale glasine, zaposleni u Nacionalnom ispitnom centru posetili su svaki okrug u Gruziji da bi se konsultovali s raznim akterima u pogledu koncepcije novog sistema i da bi svoje sagovornike informisali o tome zbog čega su preduzete određene promene. ...

Da bi se otklonila korupcija i steklo poverenje javnosti, a samim tim i podrška stanovništva za novi sistem, nosioci reformi su posebnu pažnju pridali pitanjima bezbednosti. Tekstovi za prijemne ispite štampani su u štampariji Univerziteta u Kembridžu, u Engleskoj. Potom je zapečaćeni ispitni materijal poslat u Gruziju, gde je policijskim automobilima transportovan do trezora Narodne banke, a tu je čuvan sve do dana ispita. Tok ispita pratilo je oko 700 lokalnih kontrolora, pored 72 gruzijska i 20 stranih posmatrača. Celokupan proces odvijao se pod nadzorom međunarodnih organizacija, kao što je Transparency International. Pored toga, dežuralo je i 470 policajaca uz 34 lekara i svi su bili spremni da se u svakom trenutku postaraju za bezbednost i zdravlje učenika koji su polagali ispit.

Kontrolori su bili posebno obučeni za nadzor na ispitima i uočavanje onih koji varaju na ispitu. Testovi su identifikovani pomoću bar koda, a ne na osnovu imena učenika kandidata za prijem na univerzitet da bi se otklonilo dejstvo predrasuda prilikom ocenjivanja. U svakoj prostoriji u kojoj je polagan prijemni ispit bile su instalirane kamere, tako da su roditelji mogli iz čekaonica da prate odvijanje ispita. Popunjeni, predati testovi su skenirani i objavljivani na veb-sajtu da bi se poboljšala transparentnost. Bio je predviđen i žalbeni postupak.⁷⁰

⁶⁹ Ibid.
⁷⁰ Ibid.

4.1.5. Kritike

Iako je uspeh reformi u borbi protiv korupcije u Gruziji, kako izgleda, opšte priznat, bilo je izvesnih kritičkih glasova koji ukazuju na to da uspeh u borbi protiv korupcije i demokratizacija ne moraju nužno ići ruku pod ruku.

Mediji više nisu onoliko slobodni koliko su bili. Sakašvilijeva vladajuća stranka Ujedinjeni nacionalni pokret neprestano je malo-pomalo gušila njihovu nezavisnost. Televizijski kanali s nacionalnom frekvencijom čvrsto su pod državnom kontrolom, što se jasno vidi iz načina njihovog izveštavanja. U glavnom gradu postoji još nekoliko malih medija kojima je još uvek dozvoljeno da izveštavaju manje ili više slobodno, ali većina listova i radiodifuznih stanica u unutrašnjosti više nije slobodna, već je pod čvrstom stegom vlasti. U najnovijem izdanju Analize novinara bez granica o globalnoj slobodi štampe, Gruzija je ostvarila samo 104 od mogućih 179 poena. Na lestvici se našla ispod Čada, Severnog Kipra i Gabona. Doduše, to je i dalje bolje od Ukrajine (116) ili Rusije (142). Ipak, nikako se ne bi moglo reći da Gruzija nekome može da posluži kao uzor.⁷¹

Čvrsta rešenost gruzijskog rukovodstva da sprovede reforme omogućila je donošenje teških i nepopularnih odluka, kao što je otpuštanje policajaca. Sigurno je da se postepenim procesom reformi ne bi mogli postići podjednako dramatični rezultati, niti bi javnost stekla isti utisak. U isto vreme, međutim, opasno je naglašavati administrativnu ('sitnu') korupciju kao jedini i najvažniji izazov koji stoji na putu institucionalnih reformi. Bez odgovarajućeg sistema provere i ravnoteže, rezultat bi mogla da bude policija koju javnost i dalje neće doživljavati kao čuvara građana, već kao čuvara interesa izvršne vlasti.⁷²

4.2. Drugi primeri

Verovatno da Gruzija, od devedesetih godina prošlog veka, predstavlja najuspešniji primer u celom svetu kada je reč o borbi protiv korupcije. Međutim, ima još mnogo sličnih priča koje su se odvijale postepeno, tokom dužeg perioda. Na primer, sve baltičke zemlje ili zemlje centralne i istočne Evrope koje su stupile u Evropsku uniju, ili su se pripremale da to učine, morale su da snize nivo korupcije i većina njih to i dalje radi (međutim, u nekima se stanje ponovo pogoršalo, kao što je slučaj u Rumuniji). Na primer, početkom devedesetih godina Hrvatska i Litvanija su bile teško pogođene korupcijom. Prema agregatnom Indikatoru kontrole korupcije Svetske banke (*Control of Corruption Indicator – CCI*)⁷³, Hrvatska je 1996. godine zabeležila ocenu od 23,9 – bila je to prva godina u kojoj je CCI uopšte primenjen; u međuvremenu je do 2010. gotovo dvostruko uvećala tu ocenu (59,3). Letonija je 1996. takođe zabeležila 23,9, da bi do 2010. skočila na 63,2. Danas je nivo podmićivanja u Hrvatskoj niži nego u Velikoj Britaniji, a u Letoniji je niži nego u Nemačkoj; to su rezultati istraživanja Evropske banke za obnovu i razvoj (*EBRD*) kojem su predmet bila lična iskustva s korupcijom (vidi gore, sliku 4.1⁷⁴).

71 Christian Caryl, „The Georgian Paradox“ („Gruzijski paradoks“), Foreign Policy, 31. januar 2012, www.foreignpolicy.com.

72 Lilli di Pippo, „Police reform in Georgia. Cracks in an anti-corruption success story“, (Reforma policije u Gruziji. Pukotine u uspešnom primeru borbe protiv korupcije), U4 Practice Insight no. 2010:2, p. 5, www.u4.no.

73 Vidi info.worldbank.org.

74 Evropska banka za obnovu i razvoj, „Life in Transition Survey“ (Istraživanje: „Život u tranziciji“) (2010), p. 39, www.ebrd.com

Ima uspešnih primera i u drugim delovima sveta. Verovatno je najpoznatiji primer u regionu Azije, Hong Kong, koji se pre mnogo godina latio ozbiljnih reformi. Tokom šezdesetih godina 20. veka, Hong Kong je širom sveta bio ozloglašen po svojoj veoma izraženoj korupciji:

Za ubiranje i raspodelu mita bila je zadužena policija i taj posao je u njoj bio institucionalizovan. Govorilo se da kad čovek stupi u policijske snage, smesta nalazi novac u fioci. Korupcijom su bile zahvaćene sve vrste javnih službi. Zaposleni u hitnoj pomoći su tražili novac 'za čaj' da bi uopšte prevezli bolesnika. Policajci su pregovarali o tome koliko će im biti plaćeno pre no što bi uključili šmrk. Restorani koji nisu bili spremni da plate mito morali su dugo i s neizvesnim ishodom da čekaju na sve dozvole. Upotrebne dozvole su, pomoću mita, izdavane za sasvim nebezbedne zgrade...

Tokom dugog perioda od policije se očekivalo da počne istraživati samu sebe. A ona je, zapravo, držala pod kontrolom organizovanu i sistemsku korupciju, kako u sopstvenim redovima, tako i van njih. Policajci su štitili kokcu i prodaju narkotika. Bilo je opasno prijaviti korupciju. Oni koji su bili voljni da podnesu prijavu opravdano su strahovali za svoj život jer nisu mogli da znaju da li je čovek kome podnose prijavu i sam korumpiran."⁷⁵

Danas Hong Kong spada u ponajmanje korumpirane zemlje/regione sveta, zauzimajući znatno bolje mesto od Nemačke i Sjedinjenih Američkih Država - prema *CPI* organizacije *Transparency International*. Za taj uspeh, zaslužni su, između ostalog, sledeći činioци:

- ▶ Ogorčenje javnosti: „Piter Godber, generalni načelnik policije, bio je pod istragom zbog sumnje na korupciju. Uspeo je da prebegne u Veliku Britaniju u junu 1973. To je ogorčilo javnost i studente i započela je kampanja 'Borba protiv korupcije, hapšenje Godbera.'"⁷⁶
- ▶ Nezavisno telo za borbu protiv korupcije: „Nezavisna komisija za borbu protiv korupcije (ICAC) osnovana je 15. februara 1974. Komisija ima ovlašćenja da postavlja službenike, rukovodi njima i razrešava ih dužnosti. ICAC istražuje sve navode o korupciji, uključujući i prijave podnete protiv policije. Prijave koje se podnesu protiv zvaničnika ICAC istražuje specijalna jedinica u okviru ICAC, koja postupa po nalogima ministra pravde i Komisije za analizu operacija, u čijem su sastavu članovi koje imenuje predsednik Izvršnog saveta Hong Konga.”⁷⁷
- ▶ Podnošenje prijave o krivičnim delima: „Potpuna zaštita identiteta podnosioca prijave, zaštita svedoka i mogućnost da ICAC prima i anonimne prijave.”⁷⁸
- ▶ Kontrola istraga: „Odbor za preispitivanje i analizu operacija nadzire sve istrage koje sprovodi ICAC. Nijedna istraga ne može biti prekinuta bez odobrenja Odbora. On dobija izveštaje o stanju u svim istragama koje se vode i nadzire same istrage, ljude koji su uz kauciju pušteni na slobodu do suđenja i sudske predmete.”⁷⁹
- ▶ Jačanje poverenja: „U početku, oko dve trećine svih prijava bile su anonimne.

75 Izdavač ovaj dokument više ne čini dostupnim preko interneta. Prethodni link je: www.hkjournal.org/archive/2006_spring/wu.html.

76 Ibid

77 Ibid

78 Ibid

79 Ibid

U međuvremenu se taj udeo anonimnih prijava smanjio, tako da danas iznosi jednu trećinu, što je odraz znatno većeg poverenja javnosti.⁸⁰

- ▶ Sveobuhvatnost: „Navodi o predizbornim koruptivnim radnjama, sukobu interesa, zloupotrebi budžetskih sredstava i resursa kojoj su pribegavali političari i državni službenici, favoritizmu, nepotizmu i nedozvoljenim vezama između krupnog biznisa i vlasti“ – sve to spada u delokrug ICAC-a.⁸¹
- ▶ Uvedeno je krivično delo neobjašnjenog porekla bogatstva: „Državni službenik snosi teret dokazivanja kako bi objasnio poreklo svog bogatstva i životni standard ako on nije primeren njegovim zvaničnim primanjima. Zahvaljujući tom pravnom mehanizmu, ICAC je u mogućnosti da se uhvati u koštac s predmetima u kojima se znatni iznosi dobijeni na ime mita ne mogu dovesti u neposrednu vezu sa određenom koruptivnom radnjom.“⁸² Vidi niže odeljak 6.1.7.
- ▶ Prevencija: ICAC „takođe često dobija pozive da utvrdi preventivne mere za ključne projekte. To mogu biti strategije za borbu protiv korupcije u raznim vladinim sektorima ili preispitivanje postojećih procedura u radu i prilikom raspisivanja tendera i javnih nabavki - da bi se otklonile potencijalne opasnosti u onim oblastima koje su naročito podložne korupciji. ... ICAC sada ima svoje mesto u Nadzornom odboru policije za sprovođenje Strategije borbe protiv korupcije; on je u tom telu zadužen za davanje saveta o strategijama čiji je cilj jačanje ukupnog integriteta. Posle skandala koji su krajem devedesetih godina prošlog veka potresali građevinsku industriju zbog nedovoljnog poštovanja građevinskih standarda, ICAC je uveo čitav niz mera za sprečavanje korupcije u toj oblasti. ... Tako je Hong Kong, od područja koje je bilo sinonim za institucionalizovanu korupciju, postao simbol institucionalizovane radne etike postignute korporativnim upravljanjem, transparentnim procedurama, etičkom praksom i obukom.“⁸³
- ▶ Finansiranje: Primer Hong Konga pokazuje „da je potrebno dosta vremena i mnogo napora da bi se suzbila korupcija u okruženju u kome je ona do tada bila sistemska. Posle više od 25 godina, vlasti Hong Konga danas troše preko 90 miliona godišnje (podaci iz 1998) i zapošljavaju 1.300 ljudi, koji su u toj godini organizovali 2.780 kurseva obuke za privatni i javni sektor. ICAC se usredsređuje u svojim naporima na tri ključne oblasti: (a) Operativno odeljenje koje istražuje podnete prijave; (b) Odeljenje za odnose sa zajednicom - bavi se promovisanjem rada ICAC-a, obrazovnim programima i njihovim razvojem; i (c) Odeljenje za sprečavanje korupcije, koje ima za cilj da sprečava korupciju tako što poboljšava postojeće sisteme i procedure. Iznos budžetskih sredstava koja su u te svrhe potrošena verovatno je bio veći od iznosa koji su zajedno potrošile sve afričke zemlje - njih 50 - u borbi protiv korupcije tokom 1999.“⁸⁴
- ▶ Amnestija: Pošto je generalni načelnik policije Godber izručen Hong Kongu i upućen na izdržavanje zatvorske kazne 1977, „policajci koji u tom trenutku nisu bili na dužnosti iz protesta su napali sedište ICAC-a. Zahtevali su amnestiju. Da

80 Ibid

81 Ibid

82 Ibid

83 Ibid

84 Deseti kongres Ujedinjenih nacija o sprečavanju kriminala i postupanju prema učiniocima, Beč, 10–17. april 2000, „International cooperation in combating transnational crime“, (Međunarodna saradnja u borbi protiv transnacionalnog kriminala), Background paper for the workshop on combating corruption, A/CONF.187/9, na: www.uncjin.org

bi se kriza ublažila, doneta je odluka o amnestiji za krivična dela učinjena pre 1. januara 1977, ali njome nisu bila obuhvaćena najteža krivična dela, a bilo je i nekoliko drugih izuzetaka. Posle tog napada na ICAC, vlada je brzo preduzela korake da očisti redove policije i tako omogućiti da ona ponovo stekne ugled u javnosti. Donete su mere čija je osnovna svrha bila privlačenje novih, mladih i moralno čistih policajaca. ... Hong Kong je morao da plati cenu u vidu amnestije za policajce koji su ranije činili krivična dela. Igrom slučaja, upravo je ta amnestija donela raskid s prošlošću, i Hong Kong je mogao neometano da krene dalje.”⁸⁵

Više detalja o primeru Hong Konga vidi gore u odeljku 3.1.

4.3. Modeli uspeha

Kako različite mere borbe protiv korupcije mogu da funkcionišu zajedno ako uživaju podršku rukovodstva i ako se delotvorno primenjuju? Slede dva takva primera, jedan koji se odnosi na krivično gonjenje učinilaca, a drugi na sprečavanje budućih prekršaja.

4.3.1. Kriminalizacija

Poreski inspektor može redovno uzimati mito i zato biti blaži u poreskoj reviziji. Ranije je rizik od otkrivanja morao biti sasvim mali, sada su na snazi mere protiv korupcije koje će na kraju neminovno dovesti do toga da on bude krivično gonjen.

- ▶ Krivično zakonodavstvo sasvim je u skladu s međunarodnim standardima i njime su sveobuhvatno i delotvorno pokriveni svi aspekti, tako da nema pravnih praznina i rupa u zakonu;
- ▶ Prikriveni islednici nasumično testiraju integritet službenika (vidi dole, odeljak 5.5) što je od pomoći za otkrivanje „kukolja“;
- ▶ Redovna godišnja obaveza prijavljivanja primanja⁸⁶ za funkcionere i članove njihovih porodica pomaže da se utvrdi da li određeni zvaničnik ima viši životni standard od onoga koji se može objasniti novcem koji zakonito zarađuje, što otvara mogućnost istrage;
- ▶ Nacionalna jedinica za borbu protiv pranja novca nadzire sve novčane tokove u zemlji i otkriva velike novčane transfere funkcionera na račun u inostranstvu, o čemu bez odlaganja obaveštava policijsku;
- ▶ Istražitelji i tužioci su obučeni i specijalizovani za borbu protiv korupcije i istragu krivičnih dela iz oblasti finansijskog kriminala;
- ▶ Postoji anonimna telefonska linija namenjena uzbunjivačima koji preko nje prijavljuju korupciju ako se u nju upustio neki njihov kolega u poreskoj upravi; uzbunjivač je takođe zaštićen efikasnim programom zaštite svedoka - u potpunom skladu s međunarodnim standardima;
- ▶ Kolege i pretpostavljeni imaju zakonsku obavezu da prijave svaku sumnju na korupciju;
- ▶ Programi integriteta i prikriveni testovi integriteta takođe se organizuju u okviru tužilaštva i sudstva; na taj način korumpirani poreski službenik ne može podmićivanjem da izbegne istragu.

⁸⁵ Ibid

⁸⁶ OECD, „Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption“, (Obaveza prijavljivanja imovine za državne službenike: Sredstvo za sprečavanje korupcije), www.oecd.org (na engleskom i ruskom jeziku).

4.3.2. Prevencija

U zemljama u kojima postoje slabi sistemi integriteta često je sasvim lako zaposliti svoje prijatelje i članove porodice za kolege u nekom državnom organu. Sledeće mere borbe protiv korupcije neposredno sprečavaju takav sistemski nepotizam:

- ▶ jasno zakonsko uređenje sukoba interesa i obuka u vezi s tim;
- ▶ dužnost zvaničnika da prijave sukob interesa poslodavcu;
- ▶ kazne za kršenje propisa (disciplinske i krivične);
- ▶ jasni propisi o postupcima koji se preduzimaju prilikom zapošljavanja:
 - zapošljavanje se obavlja preko eksterne Komisije za državnu službu,
 - svi postupci zapošljavanja moraju biti javno oglašeni, u najkraćem mogućem roku,
 - ostali kandidati imaju pravo da pokrenu zakonski postupak i spreče izbor odnosno imenovanje ako su njihove prijave neopravdano odbačene;
- ▶ pravni postupci se uspešno rešavaju zato što su sudije nezavisne i profesionalne, (njihovo imenovanje je nezavisno, odvija se u skladu s kvalifikacijama, na njega ne može da utiče izvršna vlast/ministarstva, imaju odgovarajuću platu);
- ▶ programi integriteta i prikriveni testovi integriteta sprovode se i u pravosuđu i Komisiji za državnu službu;
- ▶ zakoni kojima je uređeno pitanje slobode informisanja omogućuju građanima ili nevladinim organizacijama da se bliže upoznaju s postupcima zapošljavanja i ishodima tih postupaka;
- ▶ podizanje nivoa društvene svesti: zahvaljujući tome kandidati i zaposleni upoznati su s pravilima, vlastitim pravima i mogućim pravnim lekovima;
- ▶ anonimna telefonska linija za uzbunjivače koji prijavljuju slučajeve korupcije;
- ▶ kolege i pretpostavljeni imaju zakonsku obavezu da prijave svaku sumnju na korupciju.

4.4. Literatura

The World Bank: Fighting corruption in public services: chronicling Georgia's reforms, 2012 (Svetska Banka: Borba protiv korupcije u javnom sektoru: Hronologija Gruzijskih reformi, 2012) (na engleskom, ruskom, ukrajinskom i gruzijskom jeziku). U toj knjizi hronološki su prikazane sve reforme u borbi protiv korupcije zahvaljujući kojima je državna služba u Gruziji potpuno preobražena otkako je 2003. sprovedena Revolucija ruža. U svim ovim tekstiovima najviše pažnje posvećeno je načinu na koji su sprovedene uspešne reforme odabranih javnih službi.

Na engleskom jeziku: documents.worldbank.org

Na ruskom jeziku: documents.vsemirnyjbank.org

5. Etika

U ovoj nastavnoj jedinici pokušaćemo da odgovorimo na sledeća pitanja:

- ▶ Zbog čega je etika važno polazište u borbi protiv korupcije?
- ▶ Kako se mogu menjati etički stavovi koji preovlađuju u državnoj upravi?
- ▶ Kako treba koncipirati etička pravila?
- ▶ Kako treba da izgleda obuka iz etike?
- ▶ Kako država može da spreči neetičko ponašanje u državnoj upravi?

5.1. Etika kao važan pristup u borbi protiv korupcije

Korupcija je uvek duboko ukorenjena u opštoj kulturi koja se odlikuje:

- ▶ nedostatkom profesionalizma kao odlike mentaliteta;
- ▶ nepoštovanjem građana ili prezrivošću prema građanima;
- ▶ odsustvom brige za javno dobro.

U isto vreme, nivo poštovanja i sprovođenja zakona uvek je nizak u okruženju u kome postoji nizak nivo etičke kulture. Pored toga, nizak nivo etike gotovo uvek stvara percepciju korupcije, čak i onda kada visok nivo podmićivanja u stvarnosti ne postoji.

Upravo zbog toga državni službenici koji imaju iskustva u reformama u sklopu borbe protiv korupcije često kažu da promena stavova u državnoj upravi predstavlja osnovni zahtev i prevashodnu potrebu: svi zakoni, nove agencije, organizacione promene, povećanje plata i slično, na kraju će biti potpuno beskorisni ako se ne promeni etička kultura. Drugačije rečeno, teško je zamisliti da kultura podmićivanja uspeva da opstane i prosperira u administraciji u kojoj vlada visok nivo profesionalizma, ali je veoma lako zamisliti njen puni procvat u državnoj upravi u kojoj je radna etika na niskom nivou.

Cilj takvih etičkih promena jeste uspostavljanje državne uprave u kojoj će se službenici uzdržavati od korupcije - ne zato što strahuju da će biti uhvaćeni, već zato što sami misle da je takvo ponašanje ispravno.

5.2. Kako izmeniti etičku kulturu?

Nizak nivo etičke kulture obično nije posledica loših propisa, već duge tradicije rđave prakse koja je, zahvaljujući delovanju sledećih faktora, postala sistemska:

- ▶ niski standardi u ponašanju nekih državnih službenika, preostali od pređašnjih autokratskih režima;
 - Ti stavovi se u izvesnoj meri prenose s viših na nove državne službenike, u sklopu „procesa formiranja“. (Delimično) zadržavanje i ponavljanje sistematskih etičkih zloupotreba izaziva apatiju i strah, kako među potencijalno progresivnim državnim službenicima, tako i među građanima.
- ▶ odsustvo etičkog vođstva;

Bez takvog vođstva nema hrabrosti, pa čak ni osnovne motivacije za promenu u nižim redovima. Rezultati istraživanja sprovedenih među državnim službenicima u drugim zemljama pokazuju da potreba za postojanjem etičkog vođstva predstavlja jednu od imperativnih potreba, svojevrsan preduslov za promenu etičkih stavova državnih službenika⁸⁷.

- ▶ odsustvo svesti i nedostatak obuke;
Kako državni službenici postupaju u vezi sa etičkim dilemama?
- ▶ odsustvo pravne prinude;
Neki državni organi imaju upečatljivo mali broj disciplinskih postupaka, što je u potpunom kontrastu sa čestim i gotovo sistematskim etičkim prekršajima koje građani prijavljuju.
- ▶ odsustvo društvene svesti;
Građani imaju nerazvijenu svest o etici i mali broj njih prijavljuje prekršaje.
- ▶ oligarhijsko-klanovska struktura državne uprave;
Normalnu posledicu takve strukture predstavljaju kršenja propisa o sukobu interesa i lično bogaćenje rukovodilaca, što se uvek negativno odražava na etičku motivaciju običnih državnih službenika (i građana).
- ▶ uslovi rada;
Kako se čini, predstavljaju podsticaj za državne službenike da se ponašaju saglasno visokim standardima, uključujući tu i etičke standarde. To se prvenstveno odnosi na plate i kancelarije, tj. radni prostor.
- ▶ „Država je uvek u pravu“;
To uverenje snažno utiče na ponašanje državnih službenika, kao i na spremnost građana da se založe za sopstvena prava⁸⁸.
- ▶ javnost rada je neprikladna;
Tesno povezana s predstavom o „državi koja je uvek u pravu“ jeste i tendencija da se transparentno postupanje prema povredama etičkih normi u državnoj upravi tretira kao „pranje prljavog veša u javnosti“;
- ▶ nekadašnja izolacija državnih službenika od državne elite;
Posledica takve situacije jeste da nema poštovanja za praktičnu zaštitu javnih dobara. Građani i državni službenici u praksi su skloni da uopšte ne vide problem u neovlašćenom prisvajanju javnih dobara, jer osećaju da je konačno došao trenutak da iz toga izvuku neku korist.

Uprkos tome što nizak nivo etičke kulture obično nije posledica loših propisa, ipak valja naglasiti da je teško pokrenuti stvari u dobrom pravcu kada je reč o radnoj etici ako propisi ostanu loši. Zato je važno da se obezbedi polazište u vidu postojanja jasnog i korisnog etičkog kodeksa (vidi dalje u tekstu, odeljak 5.3).

Međutim, mnogo je važnije podstaći stvarnu promenu ponašanja i stavova. Iskustvo pokazuje da je takva promena moguća. Po pravilu, deset posto državnih službenika su

87 „A Comparative Approach towards Public Service Ethics in Estonia, Latvia and Lithuania“ (Uporedni pristup etici državne službe u Estoniji, Letoniji i Litvaniji) autori Jolanta Palidaukaite (Litvanija), Aive Pevkur (Estonija), Iveta Reinholde (Letonija), Referat podnet na godišnjoj konferenciji EGPA u Madridu, 2007, na adresi: www.law.kuleuven.be.

88 Bliže o primeru Turske u: Omurgonulsen/Oktem, „Towards An Understanding Of The Cultural Pillars Of Ethical Administration In Turkey: A Qualitative Research Endeavour“, (Prilog razumevanju kulturnih okosnica etičke uprave u Turskoj, pokušaj kvalitativnog istraživanja), na adresi: www.law.kuleuven.be.

„imuni“ na iskušenja kršenja etičkih normi. Drugih deset posto državnih službenika uvek će, međutim, biti podložni iskušenju da svako pravilo iskoriste u vlastitu korist. Preostalih 80 posto državnih službenika prilagođava se postojećem sistemu, bilo zato što žele da izbegnu sukobe ili jednostavno ne vide nikakav drugi izlaz. Tih 80 posto predstavlja ciljnu grupu kada je reč o obuci i od njihovog obučavanja zavisi stvarna promena stavova.

Obuka se često svede na predstavljanje etičkog kodeksa polaznicima i ukazivanje na ono što ne smeju da rade; ponekad se uz to odgovori i na neko pitanje. Uticaj takvih kurseva obično je mali, ako ne i kontraproduktivan. Da bi se postigli pozitivni rezultati koji omogućuju visok stepen uticaja na promenu stavova, treba uzeti u obzir sledeće:

- ▶ Obuka treba da se usredsredi na objašnjavanje etičkog kodeksa kao pristupa koji je od koristi za same državne službenike (vidi dalje u tekstu, odeljak 5.4);
- ▶ Etika se ne može svoditi na memorisanje rešenja, već se tu radi o uzdizanju nivoa društvene svesti o etičkim dilemama i o mogućim rešenjima. Iz tih razloga, obuka treba da bude tako organizovana da polaznici aktivno razmatraju relevantne scenarije iz praktičnog života, tj. situacije u kojima se suočavaju s etičkim dilemama (vidi dalje u tekstu, odeljak 5.4.2).

Savet Evrope je u Turskoj, u periodu 2007-2009. sproveo jedan projekat iz oblasti radne etike.⁸⁹ Pored razmatranja postojećih etičkih normi, cilj tog projekta je bio uključivanje celokupne državne uprave u Turskoj u realizaciju programa iz oblasti radne etike. U okviru tog projekta obučavani su pripadnici etičkih odbora u svakoj javnoj agenciji da bi se kvalifikovali za etičke instruktore. Bilo je planirano da ti etički instruktori dalje obučavaju nove etičke instruktore ili da same državne službenike podučavaju etičkim normama. Etička obuka bila je koncipirana u vidu interaktivnih kurseva, tako da su korišćeni scenariji slučajeva u kojima su bile zastupljene karakteristične etičke dileme (vidi dalje u tekstu, odeljak 5.4.2). U toku je druga faza realizacije Projekta: 2012-2014. godine.

5.3. Etičke norme

5.3.1. Izvori

Formalna pravila:

- ▶ Kodeks ponašanja;
- ▶ Zakon o državnoj službi;
- ▶ Zakon o suzbijanju korupcije;
- ▶ Krivični zakonik;
- ▶ Ostalo (Ustav itd.).

Neformalna pravila - lične i društvene vrednosti i ponašanje, na primer (sporne situacije):

- ▶ velike novčane transakcije među državnim službenicima pred očima javnosti;
- ▶ sudija za vreme suđenja ruča s jednom od stranaka u sporu;
- ▶ prihvatanje ponude stranke za prevoz automobilom;
- ▶ neizdavanje priznanice za plaćenu administrativnu taksu.

⁸⁹ Vidi: www.coe.int/corruption.

5.3.2. Kodeks ponašanja – zasnovan na pravilima ili na vrednostima

Diskusije u grupi: Treba li kodeks ponašanja u vašoj zemlji da bude detaljniji da bi korisnicima pružio više uputstava, ili pak treba da ima manje detalja da bi im bio dostupniji?

Prilikom izrade kodeksa ponašanja, autori mogu pokušati da iscrpno opišu etičke standarde za sve moguće prilike. To bi mogla biti prednost ako su sadržani scenariji koji obuhvataju tipične probleme i preporučena rešenja. Međutim, tako iscrpni kodeksi ponašanja imaju i sledeće negativne strane:⁹⁰

- ▶ Kodeksi nikada ne mogu predvideti sve životne situacije;
- ▶ Preterano detaljna pravila su nefleksibilna i njihov obim može biti suviše uzan za sve moguće slučajeve;
- ▶ Ako su pravila isuviše detaljna, postoji opasnost da će biti uzajamno protivrečna;
- ▶ Navedeni detalji ne mogu isključiti potrebu da državni službenici racionalno razmišljaju kada tumače kodeks ponašanja u okolnostima konkretnog slučaja: pravila mogu biti nepravična i njihove posledice mogu biti apsurdne ako se neracionalno primenjuju;
- ▶ Državni službenici mogu biti obeshrabreni i mogu, zbog preterano detaljnih pravila, prestati da razmišljaju odgovorno i stvaralački.

Na drugačiji pristup nailazimo kod onih kodeksa ponašanja koji sadrže samo osnovna načela i vrednosti značajne za konkretni slučaj. Prednost takvih kodeksa ogleda se u tome što su oni kratki i laki za korišćenje, ali, široko formulisani kodeksi mogu takođe imati loše strane.

- ▶ Državni službenici će morati da budu stručno obrazovani da bi mogli racionalno da zaključuju na temelju utvrđenih vrednosti i načela, kako bi na odgovarajući način primenjivali i tumačili kodeks u okolnostima nekog konkretnog slučaja;
- ▶ Menadžeri će se možda radije opredeliti da ne preduzmu nikakve korake nego da prihvate rizik, ako nisu valjano obučeni za taj zadatak.

Britanski dokument „Sedam načela javnog života”⁹¹ mogao bi se predstaviti kao primer kodeksa zasnovanog na vrednostima. Implikacije svakog od sedam principa - nesebičnost, integritet, objektivnost, odgovornost, otvorenost, poštenje i liderstvo - definisani su:

- ▶ nesebičnost

Nosioci javnih funkcija treba da postupaju isključivo sa stanovišta javnog interesa. Oni svoje delovanje ne treba da zasnivaju na nastojanju da steknu finansijsku ili kakvu drugu korist za sebe, članove svoje porodice ili prijatelje.

- ▶ integritet

Nosioci javnih funkcija ne smeju na sebe preuzeti nikakvu finansijsku ili neku drugu obavezu prema pojedincima ili organizacijama koje bi mogle nastojati da utiču na njihovo obavljanje zvaničnih dužnosti.

- ▶ objektivnost

90 Howard Whitton, „Beyond the Code of Conduct, Building ethical competence in public officials”, (Korak dalje od kodeksa ponašanja, omogućavanje državnim službenicima da steknu etičku stručnost) U4-Brief 2009:19, na stranici: www.u4.no.

91 Vidi www.gov.uk.

Odluke u obavljanju javnih poslova, uključujući javna imenovanja, dodele poslovnih ugovora ili preporučivanje pojedinaca za nagrade i beneficije, nosioci javnih funkcija treba da donose na osnovu zasluga.

▶ odgovornost

Nosioci javnih funkcija odgovorni su javnosti za odluke koje donose i radnje koje preduzimaju i moraju se podvrgnuti svakom nadzoru koji je primeren njihovoj funkciji.

▶ otvorenost

Nosioci javnih funkcija dužni su da budu maksimalno otvoreni u pogledu odluka koje donose i radnji koje preduzimaju. Dužni su da navedu razloge za svoje postupke, ograničavajući informacije samo onda kada je to u jasnom i nedvosmislenom interesu šire javnosti.

▶ poštenje i iskrenost

Nosioci javnih funkcija dužni su da prijave sve privatne interese koji su u vezi s njihovim javnim funkcijama i da preuzmu korake radi razrešavanja svakog konflikta koji bi mogao iskrnuti i to na način koji štiti javni interes.

▶ Vođstvo primerom

Nosioci javnih funkcija treba da promovišu i podržavaju sva navedena načela, da prednjače i daju primer drugima.

Ukratko rečeno, mogli bismo kazati da se kodeksi ponašanja koji su zasnovani na pravilima usredsređuju na ono što ne sme da se uradi, dok se kodeksi ponašanja zasnovani na vrednostima usredsređuju na ono što je poželjno.

U koju kategoriju spada kodeks ponašanja u vašoj zemlji i koji model vama više odgovara? Da li, po vašem mišljenju, nedostaju neka pravila za koja smatrate da su neophodna? Da li je kodeks ponašanja u vašoj zemlji dostupan i da li je jasno formulisan?

5.3.3. Dodatna vrednost kodeksa ponašanja

Studija slučaja „Fudbalske ulaznice“:

Zamislite da je neki vaš kolega odgovoran za izdavanje dozvola za rad. Jednog dana tom vašem kolegi obrati se vlasnik lokalnog fudbalskog kluba sa zahtevom da mu se obnovi dozvola za rad. Taj biznismen pritom ostavlja dve ulaznice za narednu fudbalsku utakmicu na stolu vašeg kolege; reč je o ulaznicima za počasnu ložu.

Vaš kolega se pita da li treba da zadrži ulaznice kako bi mogao da dokaže da mu se biznismen obratio na nedoličan način. Šta bi bile prednosti ako bi u datom slučaju postojao kodeks ponašanja?

Kodeksi ponašanja mogu:

- ▶ pokazati u jednom dokumentu šta je to što se od službenika očekuje;
- ▶ izbeći neosnovani disciplinski postupak kao način da se državni službenici neopravdano zastraše ili razreše dužnosti;
- ▶ pomoći da se izbegnu nevolje;
- ▶ pomoći u odbrani od nedoličnog ponašanja stranaka;
- ▶ pokazati na koji način se može razjasniti nejasna situacija;
- ▶ poboljšati imidž u javnosti;

- ▶ pomoći da se izbegne gubljenje vremena na ispravljanje loših menadžerskih odluka i rešavanje po žalbama i pritužbama;
- ▶ učiniti da se državna služba razlikuje od ostalih poslova;
- ▶ predstavljati solidnu osnovu za obuku zaposlenih;
- ▶ pružiti podršku ravnopravnom postupanju poslodavca prema svim državnim službenicima.

Kada je reč o navedenom uvodnom scenariju slučaja, model kodeksa ponašanja nalaže da se zauzme sledeći stav:

„Ako se državnom službeniku ponudi neka korist, protivno propisima, on treba da preduzme sledeće korake radi sopstvene zaštite:

- ▶ da odbije protivpravnu ponudu; nije potrebno da je prihvati radi pribavljanja dokaza;
- ▶ da pokuša da identifikuje osobu koja je ponudu iznela;
- ▶ da izbegava duže kontakte i pored toga što poznavanje razloga ponude može biti od koristi u dokaznom postupku;
- ▶ da, ako poklon nije moguće odbiti ili vratiti pošiljaocu, taj poklon sačuva, vodeći računa da njime što je moguće manje rukuje;
- ▶ da, ako je moguće, obezbedi svedoke, kao što su kolege koje rade u neposrednoj blizini;
- ▶ da što je moguće pre sačini pismeni izveštaj o navedenom pokušaju, po mogućstvu u službenoj beležnici;
- ▶ da što je moguće pre izvesti o tome svog pretpostavljenog ili organe koji su nadležni za takve presteupe;
- ▶ da nastavi normalno da radi, naročito kada je reč o predmetu u vezi s kojim je učinjena protivpravna ponuda.“

Šta mislite o takvom pristupu?

5.4. Obuka iz etike

5.4.1. Definicije

Etika

Za svrhu našeg razmatranja, etika se sastoji od pravila, neformalnih standarda ponašanja i ličnih stavova kojima se državni službenici rukovode u svome ponašanju.

Primer: Ogovaranje kolega verovatno nije zabranjeno pravilima, ali može biti u suprotnosti s neformalnim standardima ponašanja ili s ličnim stavovima.

Etička dilema

Etička dilema je situacija u kojoj se sukobljavaju dve etičke norme ili više njih.

Primer: Prihvatanje poziva na ručak može, s jedne strane, biti u suprotnosti sa pravilima o zabrani primanja poklona, ali odbijanje poziva može biti u suprotnosti sa pravilom učtivosti.

Sukob interesa

Sukob interesa podrazumeva sukob između javne dužnosti (etička norma) i privatnog interesa državnog službenika, u kome interes državnog službenika u privatnom svojstvu može negativno da utiče na obavljanje njegovih zvaničnih dužnosti i odgovornosti.

Primer: Ako je sudija član udruženja koje se snažno zalaže i bori za prava industrijske svojine, on je u sukobu interesa kada presuđuje u predmetu koji se tiče industrijske svojine.

Pogrešno je, mada uvreženo, shvatanje da je sukob interesa sam po sebi korupcija. Takvim shvatanjem se promašuje suština stvari: sukob interesa predstavlja svakodnevnu situaciju. Korupcija je, međutim, na delu samo onda kada državni službenik o kome je reč ne postupa ispravno u datom sukobu interesa.

Moramo biti svesni da problem ne predstavljaju samo stvarni sukobi interesa već i situacije koje mogu biti shvaćene (percipirane) kao takve. Posledica takvog „prividnog“ sukoba interesa može biti predstava o tome da ima korupcije, što je potencijalno podjednako štetno koliko i stvarna korupcija (vidi gore, odeljak 1.5).

Studija slučaja – „Postavljenje prijatelja”

Dr Miler je načelnica odeljenja za bezbednost hrane u kome radi pet stručnjaka s punim radnim vremenom i troje njihovih pomoćnika. Poverena su joj novčana sredstva za otvaranje još jednog radnog mesta stručnjaka. Njegove dužnosti su tehničke prirode i podrazumevaju posedovanje posebnih znanja iz oblasti biohemije. Dr Miler bi želela da na to radno mesto angažuje svog dugogodišnjeg prijatelja dr Džonsa, istaknutog stručnjaka za oblast bezbednosti hrane. Niko ne zna da je dr Džons njen najbolji prijatelj, a dr Miler to nikome ne govori jer bi se moglo dogoditi da njen prijatelj ne bude zaposlen samo zato što ona želi da izbegne utisak (percepciju) o sukobu interesa. Član je konkursne komisije, ali se uzdržava od glasanja. Konkursna komisija na kraju odlučuje da angažuje dr Džonsa koji je zaista najbolji kandidat.

Da li smatrate da tu postoji neki vid sukoba interesa i/ili etičke dileme?

Preporučeno rešenje:

Dr Miler nije učinila nijedan krivični koruptivni prestup jer je postavljenje dr Džonsa u potpunosti zakonito, budući da je on najbolji kandidat. Dr Miler je postupila etički kada se uzdržala od glasanja, jer je u sukobu interesa. Međutim, dr Miler je trebalo da upozna konkursnu komisiju sa svojim sukobom interesa, tj. da objavi taj sukob interesa, iz sledeća dva razloga: odluku o tome da li ostaje članica komisije nije trebalo da donese ona, nego komisija. Sem toga, njeno učešće u komisiji javnost ili kolege i dalje mogu tumačiti (percipirati) kao koruptivni uticaj na proces odlučivanja.

5.4.2. Studije slučaja u kojima postoje etičke dileme

U obuci iz etike važno mesto zauzimaju studije slučaja. Osnovni cilj takvih vežbi jeste podizanje nivoa svesti polaznika kurseva o:

- ▶ etičkim dilemama sadržanim u studiji slučaja;
- ▶ koristi ili šteti koju strane mogu imati u konkretnom slučaju;
- ▶ etičkim normama i zakonskim odredbama (prekršenim ili poštovanim) u tom slučaju.

Studije slučaja ne svode se na jedan ispravan odgovor u konkretnoj situaciji, već je ključno da se takvim vežbama omogućí uzdizanje nivoa svesti o raznovrsnosti mogućih odgovora i sticanje veštine rešavanja nepredviđenih dilema.

Kako rešavati etičke dileme?

- ▶ Koje se etičke norme primenjuju?
- ▶ Da li te norme pružaju jasan odgovor?
- ▶ Ako ga ne pružaju:
 - Koji su argumenti za alternativne korake, a koji protiv takvih koraka?
 - Koji argumenti treba da imaju prioritet?
- ▶ Bolje biti siguran nego se kajati zbog brzopletosti:
 - Ne treba preterano „rastezati” pravila.
 - Pojavni oblik je podjednako važan koliko i suština stvari
 - Da li sam spreman da radim pod nadzorom javnosti?
 - Mogu li u javnosti da opravdam svaki svoj postupak?

Da bi se sve navedeno postiglo, instruktor predstavlja studije slučajeva preduzimajući sledeće korake:

- ▶ Učesnici se dele na grupe od po pet polaznika.
- ▶ Pošto predstavi slučaj, instruktor kratko objašnjava svrhu studije.
- ▶ Pošto grupe zauzmu svoja mesta, svakoj od njih se naloži da izabere svog predstavnika.
- ▶ Svaki polaznik kursa prvo pažljivo i u sebi pročita slučaj, a potom svaka grupa ima 20 ili 25 minuta da taj slučaj zajednički razmotri i napravi beleške, odgovarajući pritom na pitanja:
 - Korak br. 1: Koje se etičko pitanje tu postavlja? Gde se to dogodilo? Zašto to može da bude ili zašto jeste etičko pitanje?
 - Korak br. 2: Ko je u to umešan? Ko će biti pogođen? Ko pobeđuje? Ko gubi?
 - Korak br. 3: Kako se ispravni i pogrešni aspekti tog pitanja menjaju kada se slučaj sagledava sa individualnog stanovišta jednog ili drugog učesnika u datoj situaciji?
 - Korak br. 4: Koje je najvažnije etičko načelo tu na delu?
 - Korak br. 5: Koju akciju treba preduzeti?
- ▶ Svakih pet minuta instruktori obilaze sve grupe i pomažu im da bi se izbegla konfuzija i oživela diskusija.
- ▶ Predstavnici grupa iznose rezultate diskusije u svojoj grupi. Različiti stavovi omogućíće raspravu o:
 - etičkim dilemama s kojima se suočavaju akteri u tom slučaju;
 - sukobljenim etičkim načelima koja su izazvala etičke dileme u tom slučaju;
 - relevantnim zakonskim odredbama i njihovoj ulozi u tom slučaju.

Slučaj br. 1 – „Sudar“

G. Vito radi u privatnoj kancelariji g. Alfe, podsekretara u Ministarstvu za reformu državne uprave. Glavni posao g. Vita jeste koncipiranje izjava i govora i drugih stvari u kojima odlučuje podsekretar. G. Vito je stekao bogato iskustvo u radu ministarstva, upoznao se sa izvesnim brojem drugih visokih državnih službenika i naučio mnogo toga o tome kako se organizuje rad i kako se pišu izjave koje podsekretar daje u javnost.

Podsekretar g. Alfa je veoma uzdržan i formalan čovek. Već gotovo 30 godina je na raznim javnim funkcijama. Poznat je po tome što je veoma organizovan, odlučan i ambiciozan. Očekuje da se njegovi službenici ponašaju isto tako formalno i da slede njegova uputstva u svom radu. Uvek vodi računa o statusu i ugledu koji uživa u javnosti i među kolegama. Zadovoljan je radom g. Vita. Iako ništa zvanično o tome nije rečeno, g. Vito zna da je g. Alfa drugima već ukazivao na kvalitet, tačnost, preciznost i blagovremenost njegovog rada. U suštini, g. Alfa sve češće poverava g. Vitu bavljenje određenim manjim poslovima, ali ponekad važnim. Ti poslovi obuhvataju izradu koncepta pisama podsekretara koja se upućuju drugim ministarstvima, kontaktiranje s upornim novinarima i, povremeno, obavljanje nekih „papiroloških“ poslova u vezi sa stranačkim pitanjima koje ministar poverava podsekretaru.

Jednog dana podsekretar g. Alfa razmatra sa g. Vitom pitanje predstojećeg izlaganja pred jednom grupom evropskih funkcionera koji dolaze u posetu njihovoj zemlji; dok njih dvojica razgovaraju, g. Alfu žena poziva telefonom. Saopštava mu da im se porodični automobil pokvario, a njihova ćerka treba uskoro da sleti na aerodrom. G. Alfa uzdišući poziva vozača i kaže g. Vitu da pođe s njim na aerodrom, kako bi usput mogli neometano da nastave diskusiju o predstojećoj prezentaciji. G. Vito i g. Alfa ulaze u automobil i kreću ka aerodromu.

Dok se voze ka aerodromu, zazvoni mobilni telefon g. Alfe. Ćerka mu javlja da je sletela i da ga čeka. G. Alfa se obraća vozaču i kaže mu da požuri. Nekoliko minuta kasnije ponovo zazvoni mobilni telefon g. Alfe; sada je to njegova žena, koja ga pita gde je i može li da požuri. G. Alfa postaje sve nervozniji i ponovo nalaže vozaču da žuri. Upravo kad su nameravali da sa spoljne strane običu autobus koji se nalazio nekoliko vozila ispred njih, ispostavilo se da kola koja su neposredno ispred njih, puna putnika, takođe kreću u preticanje. G. Alfa, besan, počinje da viče na vozača: „Idi s druge strane, nemam nameru da čekam ovde celog dana!“ Vozač pokušava da skrene na drugu stranu, kad se ispred njega iznenada pojavio neki stari kamionet. Njihov automobil se sudara s tim kamionetom i zaustavlja.

Vozač ministarstva i g. Alfa iskaču iz automobila i počinju da viču na vozača kamioneta. Vozač ministarstva utvrđuje štetu na službenom vozilu – ispostavlja se da su ogrebanda vrata. Šteta naneta kamionetu znatno je veća; osovina volana je iskrivljena. Vozač kamioneta takođe viče – govori da se službeno vozilo kretalo isuviše brzo i opasno, prelazeći čas u jednu, čas u drugu traku. Onda ulazi u kamionet, pali motor i shvata da ne može da vozi dalje zbog štete koja je naneta volanu. Ponovo iskače iz automobila i viče na vozača ministarstva i g. Alfu da su ne samo oštetili njegovo vozilo već su to učinili isključivo svojom krivicom. On sve više besni, govoreći da živi od tog kamioneta, nema novca da ga popravi i da je sasvim uobičajeno za ljude koji se voze automobilima kao što je njihov da pokušaju da izbegnu odgovornost za svaki svoj postupak. obraća se i grupi okupljenih prolaznika tražeći od njih pomoć. U tom trenutku ponovo zazvoni mobilni telefon g. Alfe. On baca pogled na displej telefona i naređuje vozaču da smesta krenu dalje.

Kad se vratio u automobil g. Alfa se okreće g. Vitu, koji je sve vreme nepomično sedeo u vozilu i kaže mu: „Stvarno je tipično za te idiote, koji voze krtitije, verovatno bez valjanog osiguranja, da pokušaju da krivicu svalje na druge. Što se mene tiče, ovo je njegova krivica i tačka.“

G. Vito ne kaže ništa, ali dve nedelje kasnije dobija poziv iz inspekcije ministarstva. Etičkom savetu državne uprave stigla je pritužba u vezi sa saobraćajnom nezgodom prilikom koje se vozilo podsekretara sudarilo s drugim vozilom. Čini se da je kamionet u takvom stanju da uopšte ne može da se popravi zbog oštećenja na osovini volana. Inspektor je razgovarao s podnosiocem pritužbe koji traži materijalnu nadoknadu i kaže da ima svedoke koji su spremni da potvrde njegovu izjavu. Inspektor bi želeo da se sastane sa g. Vitom kako bi o tome razgovarali. Od g. Vito traži da nikoga ne obavestava o tom pozivu.

Sutradan ga g. Alfa poziva u kancelariju i kaže mu da ima prijatelja koji radi u inspekciji i koji mu je rekao da je stigla pritužba, kao i da drugi inspektor namerava da sasluša g. Vita. G. Alfa kaže da je sve to bila saobraćajna nezgoda koju je prouzrokovao vozač kamioneta. Iako je on siguran da će ga g. Vito podržati jer visoko ceni odanost zaposlenih u svome timu, on isto tako podseća g. Vita da će, ako za saobraćajnu nezgodu bude optužen vozač ministarstva, on morati da preporuči njegovu razrešenje. Potom odlazi iz kancelarije?

Slučaj br. 2 – „Policijske privilegije“

G. Pit je jedan od načelnika u policiji. Upravo je završio dvogodišnje studije: prvo je odbranio master na policijskoj akademiji, a potom je još šest meseci pohađao kurs za mlađe starišine u nacionalnom centru za obuku policije.

Njegov master posvećen je radu policije u lokalnim zajednicama. Tu je analizirano kako organizovati policijski rad tako da on bude u potpunosti usmeren ka služenju potrebama lokalne zajednice u kontekstu nove javne uprave (*new public management – NPM*). *NPM* se u suštini svodi na ekonomičnost, efikasnost i delotvornost, kao i primenu tehnika upravljanja privatnim sektorom da bi se poboljšale javne službe. Posebnu pažnju posvetio je uticaju *NPM* na policijske aktivnosti i u tom kontekstu je razmatrao ulogu policije u lokalnoj zajednici. Posebno se pozabavio ulogom lokalne policijske stanice - pitanjima o tome na koji način se ona kadrovski oprema, kako se postiže posebno dobar odnos s javnošću, na koji način se mere rezultati njenog rada i tako dalje. U svakom slučaju, policijska stanica u lokalnoj zajednici tretira se kao svojevrsan „izlog“ rada celokupne policije.

Oblavljajući istraživanje za svoj master, g. Pit je obišao mnoge policijske stanice i uz pomoć upitnika prikupio mišljenja velikog broja policajaca. Na kursu koji je potom pohađao obučavao se za rukovođenje organizacijom pružanja policijskih usluga, za izradu akcionih planova, za istraživanje stepena zadovoljstva javnosti, opredeljivanje budžeta, planiranje radnog angažmana, utvrđivanje pokazatelja rezultata i postavljanje i planiranje radnih zadataka. Uspešno je odbranio master i dobio visoka priznanja za svoje učešće na kursu.

Postavljen je za višeg načelnika policije u prestonici čiji je direktor bio čvrsto rešen da sprovede modernizaciju policije. G. Pit je odgovoran za deset policijskih stanica i na kratko je posetio svaku od njih. Vraća se u policijsku stanicu „Plaza“. Zovu je tako zato što se nalazi u neposrednoj blizini hotela „Plaza“. Okolo su sve sami restorani, kafići, luksuzne stambene zgrade, nekoliko ambasada i poslovnih objekata.

Sama policijska stanica je sasvim uobičajena starija zgrada kojoj bi dobro došlo krečenje, s plakatima na zidovima, s klupom za one koji čekaju da završe neki posao i šalterom iza koga se nalaze vrata koja vode u kancelarije. Kancelarije su iste kao i sve ostale kancelarije u policijskim stanicama – neuredne, pune papira i starog kancelarijskog nameštaja.

U trenutku kada g. Pit ulazi u stanicu, dežurni narednik i jedan drugi policajac razgovaraju iza šaltera, dok jedan stariji par čutke sedi na klupi i čeka. G. Pit ih pozdravlja i odlazi u kancelarije. Tamo primećuje da se pored nekih radnih stolova na zidu vide dečji crteži, zakačeni špenadlama. Na stolovima se nalazi i nekoliko papirnih šolja za kafu sa oznakama poznatog lanca prodavnica kafe, od kojih se jedna nalazi sasvim blizu policijske

stanice. U šali kaže da mu je drago što su plate toliko visoke da policajci sada mogu sebi da priušte dobru kafu, a njihova deca imaju dovoljno papira i bojica da crtaju. Jedan od policajaca se nasmeje i uzvrat: „O nama se ovde dobro staraju.“

Na izlasku iz policijske stanice g. Pit se zaustavlja kraj šaltera. Narednik Džon sada razgovara s nekom stranom turistkinjom koja je izgubila foto-aparat. Na osnovu toga što čuje može da zaključi da su turistkinja i njen pratilac odseli u hotelu „Plaza“, čiji direktor ih je poslao u policijsku stanicu, uz napomenu da treba da se obrate g. Džonu. Turistkinji je potrebno da policija evidentira gubitak foto-aparata, da bi, po povratku kući, mogla da se obrati osiguravajućem društvu i naplati osiguranje. G. Džon evidentira detalje prijave i onda kaže turistkinji da se vrati tog popodneva da bi dobila dokument koji je tražila.

Dok turistkinja i njen pratilac odlaze, g. Džons se obraća g. Pitu - hoće da zna da li i on želi da razgovara s njim. G. Pit odgovara: „Da, ali tek pošto obavite razgovor s parom koji sedi na klupi i čeka.“ G. Džons sleže ramenima i kaže da ti ljudi mogu da sačekaju. Kasnije će razgovarati s njima. Na to g. Pit uzvraća: „Sada razgovarajte s njima. Ja ću se malo kasnije vratiti.“ Sve vreme razmišlja o ponašanju g. Džona, o opštem izgledu policijske stanice i o novim idejama do kojih je došao tokom studija. Ima čitav spisak poslovnih ljudi, političara, predstavnika ambasada, lokalnih udruženja i tako dalje čije stavove o radu policije treba da ispita. Mnogi iznose pohvale na ponašanje i način na koji u policijskim stanicama odgovaraju na njihove zahteve.

G. Pit odlazi u hotel „Plaza“, a tamo mu generalni direktor hotela g. Iton sa oduševljenjem govori o odnosu s policajcima i o njihovim uslugama, navodeći da su uvek spremni i voljni da reše svaki problem hotelskih gostiju i da dolaze bez odlaganja ako u hotelu iskrсне neka nevolja. Zauzvrat je, kaže, uvek spreman da pruži podršku policijskoj stanici. „Kako im to pružate podršku?“ - pita ga ovaj. G. Iton odgovara da, zbog toga što su njegovim gostima ponekad potrebne policijske isprave, on svakog meseca obezbeđuje policijsku stanicu papirom za fotokopiranje i drugim kancelarijskim materijalom. Čak im je dao i stari štampač koji je ionako nameravao da zameni.

G. Iton dodaje da slično postupa s još nekoliko lokalnih preduzetnika, zato što se u njegovom hotelu održavaju redovni sastanci poslovnih ljudi. U suštini, stara je policijska tradicija da se prikuplja oprema od lokalnih preduzetnika, baš kao i drugi kancelarijski materijal, ali i neki drugi artikli, kao što su kafa ili čaj; to se ranije radilo tako što su se policajci obraćali čas jednom, čas drugom preduzetniku. Sada se s tom praksom prekinulo, jer su se preduzetnici nezvanično dogovorili da će svako od njih jednom mesečno davati policajcima ono što im je od toga potrebno.

G. Pit je znao za tu tradiciju, ali je bio donekle iznenađen kada je shvatio da je sve to u tolikoj meri organizovano. Bio je zabrinut i zbog uticaja koji to može imati na kulturu i ponašanje policajaca u policijskoj stanici. Pritom se odmah setio razlike u načinu ponašanja prema turistkinji i njenom pratiocu, s jedne strane, odnosno prema paru starijih ljudi, s druge strane. Onda je organizovao sastanak sa g. Džonom, koji mu je objasnio da budžet policijske stanice nikada nije dovoljno veliki za sve usluge koje ona pruža. Kaže da je morao da pošalje policajce da zatraže podršku od lokalnih preduzetnika kad god bi im neke zalihe bile pri kraju, kao što su zalihe papira za fotokopiranje, kafe i olovaka. Kaže da je prethodnik g. Pita pokušao da to organizuje na bolji način, pa je došlo do toga da preduzetnici koji su blizu policijske stanice redovno joj dopunjavaju zalihe potrošnog materijala.

Tako je bolje sa stanovišta planiranja, jer je policijska stanica uvek kadra da efikasnije odgovori na zahteve koji joj se postavljaju i odnosi sa javnošću su dobri. G. Pit je bio iznenađen što g. Džon misli da su takvi aranžmani potpuno normalni i razumni. Kazao mu je da je zabrinut zbog toga što je policijska stanica, po svemu sudeći, spremna da pruži bolju uslugu lokalnim preduzetnicima nego lokalnom stanovništvu. Pritom je pomenuo

onaj par starijih osoba koje su čekale da ih primi. G. Džon je odgovorio da su turisti uvek u žurbi i žele da im se što pre izdaju odgovarajuće isprave dok se lokalni građani ne žure i, u svakom slučaju, navikli su na takvo ponašanje.

G. Pit je izrazio zabrinutost zbog toga što je g. Džon olako prešao preko potreba starijeg para, smatrajući ih nevažnim; njima se može reći da čekaju samo zato što ne poznaju svoja prava. Takođe je izrazio zabrinutost zbog svih „aranžmana“ pomoću kojih policijska stanica popunjava svoje zalihe bez obzira na to da li su joj te stvari zaista potrebne (pita se da li, možda, neki policajci te stvari odnose svojoj kući za privatne potrebe i zašto uopšte treba da dobijaju kafu na dužnosti).

Ukazao je na sve to g. Džonu, koji mu je odgovorio: „Dobro, ali ako mi prestanemo da tražimo podršku od preduzetnika, hoćete li nam vi uvećati budžet? Ako nećete, kako onda uopšte možemo da pružimo bilo kakvu uslugu ne samo preduzeticima već bilo kome ko nam se obrati? Iskreno govoreći, ovi sadašnji aranžmani dobro funkcionišu, pa zašto bismo ih onda menjali? Zamolio sam jednog lokalnog preduzetnika koji je upravo počeo da preuređuje svoje poslovne prostorije da okreči i našu čekaonicu i pomogne nam da ona izgleda prijatnije i modernije. Moji ljudi su zadovoljni što ovde rade i znaju da se ja brinem o njima. Ako želite da pomognete građanima, pustite da nam pomognu preduzetnici jer oni to sebi mogu da dozvole u materijalnom smislu. Pa šta ako i mi njima, zauzvrat pomažemo, svi imamo koristi od takvog aranžmana!“ Šta može ili šta treba da bude sledeći korak g. Pita?

5.5. Testiranje integriteta

Kako se otkriva neetičko ponašanje? Sledeći načini su uobičajeni:

- ▶ Građani podnose prijave
- ▶ Kolege podnose prijave.

Da li je za identifikaciju neetičkih ili korumpiranih radnji u državnoj službi dovoljno da čekamo povremene izveštaje nekih odvažnih građana ili kolega?

Često svi koji su uključeni u neke koruptivne sheme imaju koristi od toga: taksista policajcu plati samo polovinu novčane kazne koja mu sleduje, a policajac tu takozvanu globu (zapravo mito) stavlja u džep, a njegovi pretpostavljeni često imaju bar delimičnu korist od novca koji se na taj način prikupi.

Zato se opravdano postavlja pitanje koja su to druga sredstva na raspolaganju za aktivno otkrivanje neetičkih radnji?

5.5.1. Njujorška policija – Iskustvo grada Njujorka

Studija slučaja – „Testiranje njujorške policije“

Policija je korišćena u operacijama tipa 'žaoka' da bi iz svojih redova uklonila policajce-nasilnike.

Njujorška policija koja je odavno bila izložena kritikama javnosti i saveznog tužilaštva zbog benevolentnog stava prema nasilnim policajcima bez mnogo buke je sprovedla neuobičajeni program u okviru koga su prikriiveni islednici glumili ogorčene građane u smišljenim operacijama tipa 'žaoka' da bi se otkrili i iz policijskih redova uklonili oni policajci koji imaju izrazitu sklonost ka nasilju.

U jednom od mnogobrojnih scenarija koje njujorška policija koristi, policajci u

patroli odgovaraju na poziv upućen preko radija da reše problem porodičnog nasilja u nekoj kući; dolaze na lice mesta i zatiču razbesnelog muža koji urla psujući sve i svakoga, uključujući i policiju. Međutim, taj pomahnitali čovek zapravo je prikriveni islednik koga je poslao Odsek unutrašnje kontrole i ceo incident nije ništa drugo do unapred planirana predstava čija je svrha da se testira da li će policajci, od kojih je jedan poznat po velikom broju pritužbi građana upravo zbog njegovog nasilničkog ponašanja, odgovoriti nasiljem na uvrede koje u žaru izgovara prikriveni islednik.

...

Policijски zvaničnici nisu spremni da razgovaraju o detaljima tog programa, jer veruju da je on bio toliko delotvoran upravo zahvaljujući tome što su podaci o njegovom obimu i metodima koji su u njemu korišćeni čuvani u tajnosti. Ipak, zvaničnici kažu da se svake godine u njujorškoj policiji sprovede 600 takvih operacija tipa 'žaoka' da bi se testirao integritet policajaca; pritom se nekoliko desetina takvih operacija preduzima radi procene ponašanja policajaca za koje postoje učestale žalbe građana.

...

„Svi mi dobro znamo testove integriteta koji se primenjuju da bi se utvrdilo da li će policajac vratiti izgubljeni novčanik, kaže Džozef Toal, predsednik Udruženja narednika (Sergeants Benevolent Association). Međutim, kada rukovodstvo ode ovoliko daleko da inscenira čitav jedan porodični sukob ili nešto nalik tome, oni se zapravo igraju vatrom, jer se tu lako može doći u situaciju u kojoj će policajac pomisliti da mu je život ugrožen“.

...

Policajci kažu da su vredno radili ne bi li sprečili bilo kakvu fizičku povredu jer su pažljivo pripremali svaku takvu operaciju, strogo vodeći računa da ih organizuju u okruženjima koja mogu u potpunosti da kontrolišu, kao što su iznajmljeni stanovi, na primer. Osim toga, snimali su sve što se događa, tako da to ostaje zabeleženo na video-traci.

„Uvek postoji izvesna doza opasnosti, makar i mala“, kaže načelnik Kampisi (Campisi). „Međutim, mi veoma pažljivo uvežbavamo ovaj test i staramo se o svakoj sitnici pre no što ga sprovedemo u delo“.

Na primer, prema jednom scenariju na koji su podsetili tužioci, na čošak neke ulice dovedena su petorica policajaca koji su glumili narko-dilere, a potom je policijskoj patroli koja je kružila u službenom automobilu naloženo da ide tamo i rasturi grupu. Jedan od prikrivenih islednika tada, po pravilu, počinje s nipodaštavanjem da se odnosi prema policajcima u patroli. Ako policajac na to reaguje žestoko i nasilno, tu su druga četiri policajca, u ulozu prikrivenih islednika, spremni da pruže podršku. Krajnja mera predostrožnosti jeste to što se policajci rutinski konsultuju s lokalnim tužiocima pre no što primene novi scenario u kome angažuju prikrivene islednike; u tim konsultacijama razmatraju se kako bezbednosni, tako i pravni aspekti slučaja.

...

Te operacije tipa 'žaoka' u cilju razotkrivanja nasilnih policajaca podsećaju na jedan drugi vid testova integriteta koji je pre dve godine započeo policijski komesar Hauard Sefajer (Howard Safir) da bi utvrdio s kolikom se pažnjom i poštovanjem policajci ponašaju prema građanima. U tim testovima prikriveni islednici su preuzimali ulogu običnih građana da bi utvrdili na koji način policajci, nasumice odbačeni, reaguju u susretima s građanima, u situacijama kada ih, na primer, neki turista zamoli da mu pokažu put.⁹²

Kako vi ocenjujete potencijal primene tog metoda za testiranje integriteta državnih službenika kada je reč o poklonima i mitu? U čemu se ogledaju opasnosti i potencijalne slabe strane tog metoda?

Od 1994. godine njujorška policija sprovodi testove integriteta u sledećim okvirima⁹³:

- ▶ realistični scenariji, kao što je situacija u kojoj uhapšeni diler droge nudi novac, ali je tu zapravo reč o policajcu iz unutrašnje kontrole koji igra ulogu narko-dilera;
- ▶ testovi integriteta se snimaju opremom za audio i video nadzor, a istovremeno se dovode i očevici koji treba da posluže kao svedoci;
- ▶ ciljani testovi usmereni ka konkretnim policajcima za koje se sumnja da su podložni korupciji; sumnje su zasnovane na ranijim navodima građana, kolega ili kriminalaca;
- ▶ nasumični testovi sa ciljem nasumičnog odabira policajaca;
- ▶ policajci su upoznati s postojanjem takvih programa, ali im se ne iznose podaci o tome koliko često i kada se ti testovi sprovode;
- ▶ nijedan policajac ne može da zna da li mu je mito ponuđen u sklopu testa integriteta.

Dosadašnji uticaj testova integriteta:

- ▶ Policajci veruju da je za njih same bolje da budu sigurni nego da se docnije kaju, pa prijavljuju svaki incident, umesto da ga ignorišu ili da prihvate ponuđeni mito;
- ▶ Oko 20 procenata policajaca koji su testirani na osnovu prethodno izrečenih sumnji pali su na testu, protiv njih su povedeni postupci i izbačeni su iz policije;
- ▶ Samo jedan posto policajaca koji su bili podvrgnuti nasumičnom ispitivanju pao je na testu integriteta.

5.5.2. Ciljevi

Ciljevi testiranja integriteta su sledeći:⁹⁴

- ▶ identifikovanje državnih službenika ili službi, odnosno agencija sklonih koruptivnoj praksi;
- ▶ prikupljanje dokaza za tužilaštvo;
- ▶ stvaranje uverenja da je povećan rizik od otkrivanja korupcije, čime se oni koji su skloni korupciji odvraćaju od nje;
- ▶ podsticanje državnih službenika da ispune svoju obavezu da prijave ponude mita (budući da svaka takva ponuda može zapravo biti test integriteta);
- ▶ identifikovanje državnih službenika koji su čestiti i pouzdani, tj. onih koji zaslužuju da budu unapređeni;
- ▶ identifikovanje potreba državnih službenika za obukom, to jest identifikovanje obrazaca zloupotreba koje mogu biti posledica neshvatanja etičkih izazova;
- ▶ slanje poruke javnosti da je vlast čvrsto rešena da goni korupciju;
- ▶ jedan cilj testova integriteta koji se retko pominje je potreba da se građani odvrate od podmićivanja. Navešćemo sledeći primer: u nekim zemljama, građani uglavnom ne vole da vezuju sigurnosne pojaseve. Neki od njih su čak

93 Sledeći tekst zasnovan je na: OSCE, „Best practices in combating corruption“ (OEBS, Najbolje prakse u borbi protiv korupcije), 2004 (na engleskom i ruskom jeziku), glava 12, pp. 142–144 („Testiranje integriteta“); Glava 6. („Izgradnja etičke administracije“), www.osce.org.

94 Tekst koji sledi bazira se na „The United Nations Handbook on Practical Anti-corruption Measures for Prosecutors and Investigators“ (Priručnik UN o praktičnim merama koje tužioc i istražitelji mogu preduzeti u borbi protiv korupcije) (2004), pp. 91–7, www.unodc.org.

spremniji da podmite saobraćajne policajce kada ih uhvate u automobilu bez pojasa, nego da poštuju pravila. Budući da policiji plaćaju mnogo manji mito nego što je iznos zakonom predviđene novčane kazne, ti građani zapravo imaju veoma izraženi interes da opstane dotično koruptivno okruženje.

U celini gledano, testiranje integriteta je izuzetno delotvorno i isplativo sredstvo za odvratanje od korupcije.

5.5.3. Ograničenja

Treba imati na umu sledeća ograničenja:

- ▶ Da bi testiranje bilo uspešno, scenariji moraju biti sasvim realistični.
- ▶ Jedinica koja sprovodi testiranje mora se odlikovati najvišim stepenom integriteta i sposobnošću čuvanja poverljivih podataka, budući da bi podaci o ciljevima i vremenu održavanju testova lako mogli predstavljati „robu“ za koju bi korumpirani policajci rado platili visoku cenu;
- ▶ Ponuđeni mito mora biti skroman da se ne bi dogodilo da se i pošten policajac pretvori u korumpiranog;
- ▶ Vlasti ne treba da podstiču građane na izvršenje krivičnih dela. Upravo iz tih razloga u većini zemalja u krivičnim zakonima postoje jasna pravila kojima se uređuju pitanja „postavljanja zamki“ ili rada „prikrivenog islednika“, što znači da osumnjičeni ne može biti kažnjen ako ga je država podsticala da izvrši krivično delo i vršila pritisak na njega u tom smislu.

5.5.4. Još primera

Londonska policija

Londonska Metropolitan policija uvela je testiranje integriteta 1998. godine. Kada se pojave konkretne sumnje, kao ciljna mera preduzima se operacije tipa „žaoka“ ili operacija „osiguranja kvaliteta“, što je drugi naziv za testove integriteta. Takve operacije predstavljaju standardno sredstvo kome pribegava policija verovatno u svim zemljama.

Poljska: bivša poslanica osuđena na kaznu zatvora zbog korupcije

„Jedan poljski sud izrekao je kaznu zatvora u trajanju od tri godine i novčanu kaznu bivšoj poslanici vladajuće stranke u Poljskoj koja je proglašena krivom za korupciju.

Sud je utvrdio da je Beata Savicka (Beata Sawicka) kriva zato što je primila više od 100.000 zlota (29.500 dolara; 23.000 evra), alkoholna pića i naliv pero ukrašeno dijamantom 2007. godine u zamenu za to što je pomogla jednom preduzeću da se domogne zemljišne parcele vredne oko tri miliona zlota (900.000 dolara; 700.000 evra).

Sud je takođe osudio na dvogodišnju uslovnu kaznu Miroslava Vendolovskog (Miroslaw Wądołowski), bivšeg gradonačelnika u gradu Hel na severu Poljske, gde se nalazi ta vredna zemljišna parcela. On je proglašen krivim zbog toga što je tražio mito da pomogne preduzeću o kome je reč da se domogne zemljišta.

Savicka i Vendolovski uhapšeni su neposredno pred parlamentarne izbore 2007. u operaciji tipa 'žaoka' koju je organizovala nova poljska Kancelarija za borbu

protiv korupcije. Dve osobe koje su ponudile mito bile su prikriveni islednici, a preduzeće fiktivno.”⁹⁵

Hrvatska: kazne zatvora u skandalu oko privatizacije

U junu 2007. godine hrvatska policija je sprovela krupnu operaciju protiv korumpiranih visokih funkcionera u bivšem Hrvatskom fondu za privatizaciju (HFP) – sadašnjoj Agenciji za upravljanje državnom imovinom. Kako 2011. navodi američki Stejt department, policijski islednici su se infiltrirali u Fond da bi identifikovali funkcionere koje je moguće potkupiti. Od početka devedesetih godina, Hrvatski fond za privatizaciju je rasprodavao bivša državna preduzeća, navodno favorizujući one pojedince koji su u procesu privatizacije plaćali mito direktorima Fonda.

Nekoliko zvaničnika Fonda je uhapšeno, a dvojica bivših potpredsednika te institucije osuđena su na kazne zatvora. Sem toga, vođeni su razgovori o naknadama preduzećima koja su bezuspešno učestvovala na tenderima za kupovinu državnih firmi. Osuđenim funkcionerima stavljeni su na teret rasprodaja preduzeća u državnoj svojini bez raspisivanja tendera, prevara sa nekretninama, insajderska trgovina i primanje mita.

Godine 2009, kako se navodi u publikaciji Javno, pet zvaničnika Fonda osuđeno je na kazne zatvora. Među njima su bivši potpredsednik HFP, koji je osuđen na 11 godina zatvora i novčanu kaznu od 250.000 evra i 125.000 kuna. Ta operacija se smatra najvećom antikorupcionom akcijom koju je hrvatska policija ikada preduzela; EU je pozdravila navedenu operaciju kao izraz dobrog policijskog rada i aktivnog učešća policije u borbi protiv korupcije u zemlji.⁹⁶

5.6. Literatura

OECD: *Managing Conflict of Interests in the Public Service. A Toolkit 2005* (OECD: „Upravljanje sukobima interesa u državnoj službi”) (na engleskom jeziku), www.oecd.org

Howard Whitton, *Beyond the Code of Conduct, Building ethical competence in public officials*, („Korak dalje od Kodeksa ponašanja, omogućavanje državnim službenicima da steknu etičku stručnost”) U4-Brief 2009:19, www.u4.no

OSCE, *Best practices in combating corruption*, (OEBS, „Najbolje prakse u borbi protiv korupcije”) 2004 (na engleskom i ruskom jeziku), glava 12, p.141 („Testiranje integriteta”); glava 6. („Izgradnja etičke administracije”), www.osce.org

„*The United Nations Handbook on Practical Anti-Corruption Measures for Prosecutors and Investigators*” („Priručnik UN o praktičnim merama borbe protiv korupcije za tužioce i istražitelje”) (2004), pp. 91–7, www.unodc.org

OECD, *Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption* (Prijave imovine državnih službenika: Sredstvo za sprečavanje korupcije) (na engleskom i ruskom jeziku), www.oecd.org

Council of Europe, „*Opinion on the Draft Law “On Amendment of Certain Laws” i Draft Law “On Professional Integrity Testing” of the Republic of Moldova, 2013* (na engleskom jeziku), www.coe.mduct: building ethical competence in public officials, U4-Brief 2009:19 at www.u4.no

⁹⁵ Vidi www.rai-see.org.

⁹⁶ Vidi www.business-anti-corruption.com.

6. Kriminalizacija

Ova nastavna jedinica nije seminar za pravnike krivičare, već ima za cilj produbljanje i poimanje korupcije kroz odgovore na sledeća pitanja:

- ▶ Kako tačno glasi krivičnopravna definicija krivičnih dela iz oblasti korupcije?
- ▶ Gde se nalaze one tanane niti koje razdvajaju kriminalno od zakonitog ponašanja?

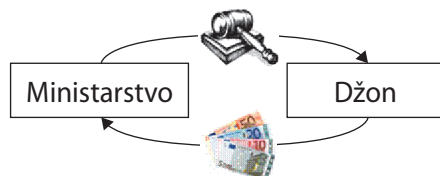
6.1. Elementi krivičnog dela

U nacionalnim zakonodavstvima mogu se često naći mnogobrojna dela iz oblasti korupcije. Najvažnija krivična dela su podmićivanje državnih službenika, podmićivanje u privatnom sektoru, trgovina uticajem, prevara, pronevera, zloupotreba službenog položaja, nezakonito bogaćenje i pranje novca.

6.1.1. Podmićivanje državnih službenika

Studija slučaja – „Građevinski posao“

G. Džon u prestonici poseduje firmu koja se bavi građevinskim poslovima. Ministarstvo građevine planira izgradnju novog auto-puta do aerodroma i priprema raspisivanje odgovarajućeg tendera. U Ministarstvu građevine radi g. Mink, koji je zadužen za raspisivanje tendera. Ko treba da bude kažnjen i za koje krivično delo u sledećim varijantama?



- G. Džon besplatno renovira privatnu kuću g. Minka, a g. Mink, zauzvrat, utvrđuje uslove tendera na način koji posebno odgovara preduzeću g. Džona, pa to preduzeće ima veće izgleda za pobedu na konkursu.
- G. Džon samo obećava g. Minku da će mu besplatno renovirati kuću u zamenu za povoljan tender. G. Mink oduševljeno prihvata to obećanje.
- G. Džon šalje svog advokata da on formuliše to obećanje g. Minku.
- G. Džon daje novac majci g. Minka, uz znanje g. Minka.

(Mink znači lasica - prim. prev.)

Aktivno podmićivanje:

- ▶ Objektivni elementi krivičnog dela
 - obećanje, nuđenje ili davanje

- neposredno ili posredno
- bilo kakve protivpravne koristi
- bilo kom državnom službeniku
- za njega ili za bilo koga drugog
- da bi preduzeo neku radnju ili se uzdržao od preduzimanja neke radnje u obavljanju svojih dužnosti

▶ Subjektivni element krivičnog dela: namera

Pasivno podmićivanje:

▶ Objektivni čin (radnja)

- bilo koji državni službenik
- zahteva ili prihvata
- neposredno ili posredno
- bilo kakvu protivpravnu korist
- za sebe ili za bilo koga drugog
- da bi preduzeo neku radnju ili se uzdržao od preduzimanja neke radnje u obavljanju svojih dužnosti

▶ Subjektivni čin: namera

Preporučeno rešenje:

a. G. Džon i g. Mink podležu sudskoj kazni za krivično delo podmićivanja;

b. Problem: Da li je i samo obećanje mito? Prema međunarodnim standardima, odgovor na to pitanje je potvrđan. Da nije, sam taj čin bi i dalje bio tumačen kao pokušaj aktivnog i pasivnog podmićivanja. Međutim, ponekad je nacionalna sudska praksa (na primer u Rusiji) sklona da obećanje ne tumači kao stvarno „davanje mita“;

c. G. Džon i g. Mink podležu sudskoj kazni za podmićivanje. G. Džonu sleduje kazna zbog toga što je „posredno“ dao mito preko svog advokata;

d. G. Minku sleduje kazna za pasivno podmićivanje (traženje koristi za nekog drugog). G. Džonu sleduje kazna za aktivno podmićivanje.

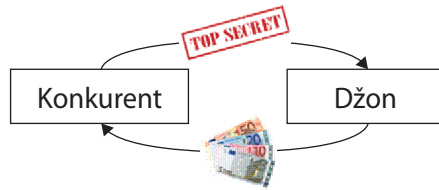
Stvarni slučaj

U jednoj afričkoj državi lokalni sveštenik je proglašen krivim u procesu vođenom pred krivičnim sudom zbog toga što je učinio krivično delo. Obećao je sudiji da će se moliti za njega ako mu izrekne blažu kaznu. Da li molitve predstavljaju „korist“ u smislu podmićivanja?

6.1.2. Podmićivanje u privatnom biznisu

Studija slučaja

Sve činjenice ostaju iste kao i u prethodnom primeru, ali ovog puta g. Džon daje novac rukovodiocu zaduženom za tendere u firmi koja je njegov glavni konkurent da bi mu otkrio cenu koju je ta konkurentska firma ponudila. Zahvaljujući toj informaciji g. Džon nudi nešto nižu cenu i pobjedi na konkursu.



Aktivno podmićivanje:

- ▶ Objektivni elementi krivičnog dela
 - obećanje, nuđenje ili davanje
 - neposredno ili posredno
 - bilo kakve protivpravne koristi
 - službeniku zaposlenom na rukovodećim poslovima
 - za njega ili za bilo koga drugog
 - da bi preduzeo neku radnju ili se uzdržao od preduzimanja neke radnje u obavljanju svojih dužnosti;
- ▶ Subjektivni element krivičnog dela: namera

Pasivno podmićivanje:

- ▶ Objektivni čin (radnja)
 - zahtevanje ili prihvatanje
 - neposredno ili posredno
 - bilo kakva protivpravna korist
 - službeniku zaposlenom na rukovodećim poslovima
 - za sebe ili za bilo koga drugog
 - da bi preduzeo neku radnju ili se uzdržao od preduzimanja neke radnje u obavljanju svojih dužnosti
- ▶ Subjektivni čin: namera

Preporučeno rešenje

Ovde ne učestvuje nijedan državni službenik, odnosno javni zvaničnik. I g. Džon i zaposleni podležu kazni za poslovno podmićivanje.

Stvarni slučaj

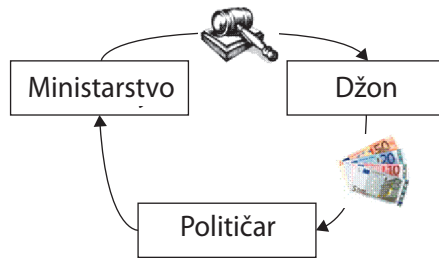
Regionalni direktor međunarodnog lanca prodavnica elektronskih uređaja „Media Markt“ za Nemačku i još jedan rukovodilac navodno su primili mito u ukupnoj vrednosti od pet miliona evra. Te iznose im je uplatila jedna internet kompanija da bi dobila ugovore s kompanijom „Media Markt“ u vrednosti od 65 miliona evra, iako su druge internet kompanije ponudile bolje uslove za taj posao. Sada je ukupno devet lica optuženo za „organizovano podmićivanje koje je poprimilo razmere poslovnog podmićivanja“.⁹⁷

⁹⁷ Vidi www.focus.de.

6.1.3. Trgovina uticajem

Studija slučaja

G. Ful, advokat g. Džona, član je iste političke stranke kao i g. Mink. U stvari, g. Ful je moćan političar u svojoj stranci, dok je g. Mink zapravo samo „sitan šraf“. Zato g. Ful ima prilično velik uticaj u tom smislu na g. Minka. G. Ful takođe lično poznaje ministra za koga radi g. Mink. G. Džon daje g. Fulu novac da bi g. Ful ubedio g. Minka da napravi tender koji će biti povoljan za g. Džona.



Preporučeno rešenje

Nijedan akter ovde ne podleže kazni za krivično delo podmićivanja. Međutim, ovaj slučaj podleže kažnjavanju po osnovu zasebnog krivičnog dela „trgovine uticajem“, koje je predviđeno u mnogim nacionalnim zakonodavstvima i u međunarodnim konvencijama. U Francuskoj je, na primer, trgovina uticajem kriminalizovana duže od 100 godina.

Član 12. Krivičnopravne konvencije Saveta Evrope o korupciji⁹⁸ definišu trgovinu uticajem:

obećanje, davanje ili nuđenje, direktno ili indirektno, svake nezaslužene koristi bilo kome ko tvrdi ili potvrdi da može da izvrši neregularan uticaj na donošenje odluke nad bilo kojim [državnim službenikom] ..., bez obzira da li je nezaslužena korist namenjena tom ili nekom drugom licu, samo ako je traženje, primanje ili prihvatanje ponude ili obećanja takve koristi, u vezi s tim uticajem, bez obzira da li je uticaj izvršen ili ne i bez obzira na to da li se pretpostavljenim uticajem postiže nameravani rezultat.

6.1.4. Prevara

Studija slučaja

G. Mink dobija novac od g. Džona. Međutim, g. Mink se samo pretvara da je u poziciji da raspisuje tender, dok, u stvarnosti, niti je odgovoran za taj tender, niti je u bilo kakvoj poziciji da utiče na tok tendera.

^{98.} Vidi www.conventions.coe.int



Preporučeno rešenje

G. Džon podleže kazni za aktivno podmićivanje.; G. Mink ne podleže kazni za pasivno podmićivanje, nego za prevaru.

Pasivno podmićivanje

- ▶ Objektivni čin (radnja)
 - bilo koji javni funkcioner (+)
 - zahteva ili prihvata (+)
 - neposredno ili posredno (+)
 - bilo kakvu protivpravnu korist (+)
 - za sebe ili za bilo koga drugog (+)
 - da bi preduzeo neku radnju ili se uzdržao od preduzimanja neke radnje u obavljanju svojih dužnosti (-)
- ▶ Subjektivni čin: namera

Prevara

- ▶ materijalno netačna tvrdnja (+)
- ▶ učinjena u nameri da se (neko lice) prevari (+)
- ▶ žrtva se oslanja na tu tvrdnju (+)
- ▶ šteta (+)

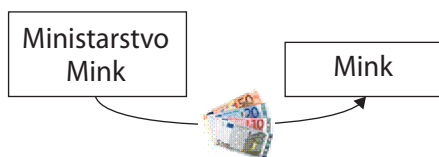
Stvarni slučaj

U Jermeniji službenik ministarstva ulazi u taksu. Ispostavlja se da je vozač taksija lice s fakultetskom diplomom koje je želelo da se javi na konkurs za posao u ministarstvu. Službenik se pretvara da može da pomogne vozaču tako što će „progurati” njegovu konkursnu prijavu u ministarstvu. Taksista isplaćuje službeniku traženu „naknadu” od 100 evra. Međutim, u stvarnosti, taj službenik nema baš nikakvog uticaja na kadrovske odluke u ministarstvu. Budući da nije postupao u službenom svojstvu („u obavljanju svojih dužnosti”) nije mu suđeno za podmićivanje nego za prevaru.

6.1.5. Pronevera

Studija slučaja

G. Mink poseduje konsultantsku firmu, ali je njegovo vlasništvo prikriveno. Ministarstvu je ispostavio fakture za „konsultantske usluge u vezi s tenderom za auto-put”. Međutim, tih usluga u stvarnosti nikada nije bilo. Izdaje nalog za isplatu faktura s računa ministarstva.



Preporučeno rešenje

G. Mink podleže kazni za proneveru.

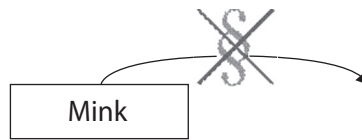
Pronevera

- ▶ lice kome su neka sredstva poverena (+)
- ▶ protivpravno pribavlja imovinsku korist od njih (+)

6.1.6. Zloupotreba službenog položaja

Studija slučaja

G. Mink lično mrzi g. Pola, vlasnika drugog građevinskog preduzeća. Stoga g. Mink propisuje uslove konkursa na takav način da će g. Pol, po svojoj prilici, sigurno izgubiti na tenderu.



Preporučeno rešenje

Ovde nema transakcije s trećim licem – g. Mink postupa sam. Iz tih razloga, ovde nema elemenata krivičnog dela podmičivanja. Sem toga, g. Mink se nije obogatio niti je omogućio bogaćenje nekom drugom, već je samo izigrao zakon u svom nefinansijskom interesu. G. Mink u tom slučaju podleže kazni za zloupotrebu službenog položaja.

Zloupotreba službenog položaja:

- ▶ vršenjem ili nevršenjem neke radnje (+)
- ▶ čime se krši zakon (+)
- ▶ državni službenik prilikom obavljanja svoje službene dužnosti (+)
- ▶ radi pribavljanja neke koristi sebi ili drugom fizičkom ili pravnom licu (+)

Ovo krivično delo kažnjivo je, na primer, u Austriji, Bosni i Hercegovini i Ukrajini.

6.1.7. Nezakonito bogaćenje

Studija slučaja

Posle završetka izgradnje auto-puta, ceo projekat se podvrgava reviziji koju sprovodi Revizorski sud. Prilikom revizije se otkriva činjenica da postupci pri nabavkama nisu bili potpuno u skladu sa zakonom, kao i da je nestalo još dva miliona evra javnih sredstava tokom izgradnje auto-puta; nema računa kojima bi se opravdao utrošak tih sredstava. Međutim, za ime g. Minka ne može se vezati nikakva nezakonita radnja. U suštini, on nikada nije bio ni osuđen za neko krivično delo. Nakon što je započela izgradnja auto-puta, g. Mink je kupio mercedes i porše. Pošto su se u štampi pojavili izveštaji o tome da g. Mink poseduje luksuzne automobile, vođena je istraga u kojoj je otkriveno da je g. Mink prebacio 250.000 evra gotovinskih sredstava na jedan račun u inostranstvu. Njegov mesečni prihod iznosi 400 evra. Njegova supruga je sekretarica u maloj firmi koja se bavi pravnim poslovima..



Mink



Krivično delo nezakonitog bogaćenja vodi poreklo iz Latinske Amerike. Više od deset zemalja već odavno je uvrstilo nezakonito bogaćenje u svoje krivične zakonike (Ekvador, El Salvador, Paragvaj, Peru, Venecuela itd.), Argentina je to delo još 1964. godine uvrstila u član 268. stav 2. svog krivičnog zakonika:

Kažnjivo je kaznom zatvora od dve do šest godina, novčanom kaznom u iznosu od 50 do 100 procenata vrednosti stečenog bogatstva i stalnom zabranom obavljanja javnih funkcija ako neko lice, kada se to od njega na propisan način zatraži, ne može da opravda poreklo svog znatnog imovinskog bogaćenja ili imovinskog bogaćenja posrednika iz razloga koje želi da sakrije, ako se to bogaćenje dogodilo po stupanju na javnu funkciju ili do isteka roka od dve godine po napuštanju javne funkcije.

Bogaćenje se ne odnosi samo na imovinu uvećanu novčanim sredstvima, dobrima i nekretninama već i na otplatu duga ili gašenje obaveza koje su uticale na taj dug.

Posrednik u prikriivanju bogaćenja kažnjava se istom kaznom koja se izriče učiniocu.

U narednom koraku doneta je „Konvencija Ujedinjenih nacija protiv nezakonitog prometa opojnih droga i psihotropnih supstanci“ 1988. godine da bi, potom, 1999, bila usvojena „Interamerička konvencija protiv korupcije organizacija američkih država“, onda 2000. „Konvencija Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala“ i konačno, 2003, „Konvencija UN protiv korupcije“ (UNCAC); u svim tim dokumentima prihvaćena je ideja o postojanju navedenog krivičnog dela. Član 20. UNCAC navodi:

U zavisnosti od ustava i osnovnih načela svog pravnog sistema, svaka država ugovornica razmotriće mogućnost usvajanja zakonskih i drugih mera koje mogu biti potrebne da bi se definisalo kao krivično delo - kada se učini namerno - nezakonito bogaćenje, odnosno znatno uvećanje imovine javnog funkcionera koje on ne može razumno objasniti s obzirom na svoja zakonita primanja.

Danas ima nekoliko zemalja koje razmatraju mogućnost uvođenja tog krivičnog dela u svoje pravne sisteme.

Prednosti kriminalizacije nezakonitog bogaćenja:

- ▶ Nije potrebno pribaviti dokaze za inače teško dokaziva krivična dela koja leže u osnovi nezakonitog bogaćenja (podmićivanje, pronevera itd.);
- ▶ Odvraćanje od korupcije, budući da se na taj način u najmanju ruku otežava preobilno korišćenje nezakonito stečenih prihoda (otkako je 1971. godine nezakonito bogaćenje uvedeno u red krivičnih dela, 295 korumpiranih policajaca podnelo je ostavku kako bi na taj način izbeglo kaznu).

Negativne strane uvođenja krivičnog dela nezakonitog bogaćenja:

- ▶ Ovo krivično delo ima samo dva elementa
 - to što je lice javni funkcioner,
 - to što je lice bogato,

a oba ta elementa su sama po sebi potpuno zakonita;

- ▶ U izvesnoj meri, tim krivičnim delom zaobilazi se pretpostavka nevinosti;
- ▶ U izvesnoj meri, tim krivičnim delom zaobilazi se pravo optuženog na odbranu ćutanjem;
- ▶ Optuženi može biti u stanju da objasni pravni razlog svog bogatstva (na primer, nasleđe). Međutim, time što se lice primorava da objasni svoje bogatstvo ono u isto vreme može biti primorano na samooptuživanje zbog utaje poreza ili kakvog drugog vida kršenja zakona.

Evropski sud za ljudska prava do sada nije imao pred sobom nijedan slučaj spora oko usaglašenosti koncepta krivičnog dela „nezakonitog bogaćenja“ s ljudskim pravima. Saglasno opštoj sudskoj praksi Suda u Strazburu, može se reći da je pretpostavka krivičnog dela kompatibilna s pretpostavkom nevinosti (1) dokle god osnovni teret dokazivanja elemenata krivičnog dela snosi tužilaštvo i (2) dokle god su iznete pretpostavke osporive.⁹⁹

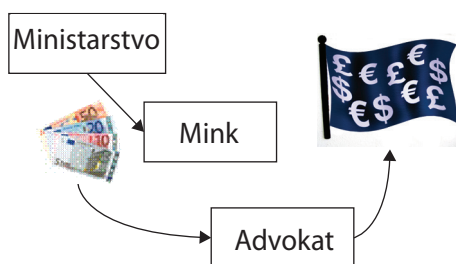
Slično tome, nacionalni vrhovni sudovi ranije su odlučivali da pretpostavka nevinosti prestaje da deluje onda kada postoji prima facie slučaj o tome da su materijalna dobra nezakonito stečena. Čim postoji jasan dokaz neobjašnjivog bogatstva, javni funkcioner o kome je reč može da objasni nesrazmernu razliku između svog zakonitog prihoda i svog stvarnog bogatstva, ali on nije u obavezi da to učini. Međutim, ako se brani ćutanjem, sud može izvući određene zaključke iz te činjenice.

6.1.8. Pranje novca

Kakva je svrha postojanja krivičnog dela koje je označeno kao pranje novca? Kakve to ima veze s korupcijom?

Studija slučaja

G. Mink je tajno zaradio mnogo novca tokom poslednjih godina, pored skromne plate državnog službenika koju redovno prima. Taj novac potiče od raznih vidova podmićivanja ili jednostavno od toga što je preusmeravao novčana sredstva u svoj džep. Budući da se od g. Minka, kao od državnog službenika, zahteva da prijavi svoj prihod i imovinu, on taj novac čuva u gotovini u svome domu, ali sada bi želeo da prebaci novac na neko bezbednije mesto van zemlje, gde to neće pobuđivati nikakvu sumnju. Advokat mu nudi pomoć. Advokat ima kancelariju u inostranstvu, pa može redovno da šalje telegrafске novčane uputnice svojoj stranoj filijali, ne izazivajući pritom neku veliku sumnju. Odatle se novac dalje telegrafски prebacuje u vidu naknada za konsultantske usluge stranoj firmi koja je u inostranstvu osnovana u vlasništvu g. Minka.



99. Maud Perdriel-Vaissiere, „The accumulation of unexplained wealth by public officials: Making the offence of illicit enrichment enforceable“, („Neobjašnjivo bogaćenje javnih funkcionera: kako da nezakonito bogaćenje bude utuživo“), U4 Brief 2012:1, dostupno na adresi www.u4.no.

Preporučeno rešenje

Svi pravni poslovi g. Minka već su prošlost, stoga njegov advokat verovatno ne može više biti kažnjen za pružanje pomoći i saučesništvo u koruptivnim radnjama, odnosno krivičnim delima korupcije koje je učinio g. Mink. Međutim, advokat podleže kazni za pranje novca.

Pranje novca:

- ▶ pristupanje finansijskoj transakciji (+)
- ▶ čiji je predmet prihod ostvaren krivičnim delom (+)
- ▶ radi prikrivanja ili skrivanja nezakonitog porekla dobra o kome je reč (+)
- ▶ namera (+)

6.2. Oslobođanje od odgovornosti

U uvodnom delu studije slučaja videli smo da je firma g. Džona na ivici stečaja. Ako ne postigne uspeh na tenderu, njegova firma će konačno propasti, a svih 30 ljudi koji su u njoj zaposleni izgubiće posao. Tokom tenderskog postupka g. Mink kaže g. Džonu da je tačno da je njegova ponuda najbolja, ali da će sam g. Mink učiniti da on izgubi na tenderu ako mu ne plati veliku svotu novca. G. Džon na kraju plaća mito g. Minku.

Preporučeno rešenje

G. Mink podleže kazni za pasivno podmićivanje. Iznudom kojoj je pribegao g. Mink može se opravdati aktivno podmićivanje g. Džona samo ako je pretnja upućena g. Džonu bila u većoj meri egzistencijalna tako da se nije svodila na puki poslovni interes: obično se samo fizičke pretnje prihvataju kao izgovor i opravdanje. Pored toga, neka nacionalna zakonodavstva nalažu da lice koje je dalo mito mora sarađivati s policijom; vidi, npr., napomenu uz članove 204. i 291. Krivičnog zakonika Ruske Federacije:

Lice koje je dalo mito oslobađa se krivične odgovornosti ako aktivno učestvuje u otkrivanju i/ili istrazi krivičnog dela i ako je mito koje je to lice dalo iznudio državni službenik, ili ukoliko je to lice dobrovoljno, po izvršenju krivičnog dela, obavestilo organ ovlašćen za pokretanje krivičnog postupka.

6.3. Imunitet kao prepreka krivičnom gonjenju

Imunitet od krivičnog postupka često predstavlja problem kada treba krivično goniti javne funkcionere. U većini slučajeva, imunitet može biti ukinut odlukom parlamenta, predsednika, pravosudnog saveta ili drugih tela. Međutim, samo pokretanje procedure ukidanja imuniteta znači da se istražne radnje (pretres stana, lišenje slobode itd.) odlažu, ili da više nisu tajni. U nekim slučajevima, imunitet uopšte ne može biti oduzet, pa tako krivični predmeti o kojima je reč nikada i ne stižu pred sud. Jedan upečatljiv primer predstavlja bivši predsednik ukrajinske vlade Lazarenko, koji je u periodu 1996–1997. proneverio više od 100 miliona dolara. Dva dana pre no što je parlament trebalo da mu oduzme imunitet, pobjegao je u inostranstvo.

Zato među međunarodnim organizacija vlada konsenzus o tome da imunitet treba da bude ograničen, kako bi se omogućilo delotvorno gonjenje za krivična dela korupcije. Gotovo svih 47 članica Saveta Evrope i 27 članica Evropske unije priznaju

imunitet od krivičnog gonjenja svojim poslanicima, ali samo neke među njima priznaju imunitet i funkcionerima izvršne ili sudske vlasti. Širok dijapazon zvaničnika kojima se priznaje imunitet, posebno u sudskom sektoru, predstavlja pojavu karakterističnu za istočne zemlje-članice Saveta Evrope i Evropske unije: ¹⁰⁰

Tabela 6.1 Imunitet funkcionera u Evropi

| Imunitet od krivičnog gonjenja u zemljama članicama | Savet Evrope 2007. (47) | Evropska unija 2007. (27) | Evropska unija 1995. (15) |
|---|-------------------------|---------------------------|---------------------------|
| | (47) | (27) | (15) |
| Skupštinski poslanici | 43 | 25 | 13 |
| Šef države | 40 | 22 | 11 |
| Predsednik vlade | 19 | 11 | 6 |
| Ministri | 16 | 10 | 5 |
| Ombudsman itd. | 10 | 3 | 2 |
| Sudije vrhovnog suda | 20 | 8 | 1 |
| Sudije | 16 | 4 | 0 |
| Vrhovni tužilac | 5 | 0 | 0 |
| Tužioci | 4 | 0 | 0 |
| Visoki savet pravosuđa | 3 | 0 | 0 |

6.4. Sponzorstvo i krivično pravo

U mnogim zemljama, sponzorstvo je oblast koja je tananim nitima vezana za korupciju. Ako ostavimo po strani krivično pravo, videćemo da se tu postavljaju i etička pitanja u pogledu nezavisnosti države od privatnog uticaja.

6.4.1. Školski kompjuteri

Studija slučaja – „Školski kompjuteri“:

Dvojica prijatelja upravljaju „Preduzećem za školsku fotografiju“ (CSP), jednom od nekoliko sličnih u prestonici. CSP šalje nekoliko fotografija u škole u danima o kojima se prethodno dogovori sa školskom upravom, da snimaju svako odeljenje u delu škole koji uprava za to odredi. Uz pomoć nastavnika, fotografije se dele učenicima i njihovim roditeljima i nudi im se da ih kupe. Niko nije u obavezi da kupi nijednu fotografiju. Nastavnici su zaduženi da prikupe novac od prodatih fotografija ili da pokupe vraćene slike ako one nisu kupljene. Novac i slike se potom predaju školskom fotografu.

100. Tilman Hoppe, „Public Corruption: Limiting Criminal Immunity of Legislative, Executive and Judicial Officials in Europe“, („Javna korupcija: Ograničenje imuniteta od krivičnog gonjenja za funkcionere zakonodavne, izvršne i sudske vlasti u Evropi“), 5 Vienna Journal on International Constitutional Law 2011, 538, na: www.wtilman-hoppe.de

Prema zakonu o školstvu, diskreciono je pravo upravnika škole da dopusti ili ne dopusti poslovne aktivnosti u prostorijama škole. Da bi nadoknadile školama poslove koje obave u vezi s tim godišnjim foto-sesijama, CSP svake godine poklone po jedan kompjuter i štampač za školsku laboratoriju za informatiku. Da li vlasnici CSP ili direktor škole podležu kazni zbog toga?

Preporučeno rešenje

- ▶ Objektivni elementi aktivnog i pasivnog podmićivanja:
 - Davanje/ (+)
 - neposredno (+)
 - bilo kom službenom licu (+)
 - da bi izvršilo ili da ne bi izvršilo službenu radnju u okviru svoje službene dužnosti (+)
 - neke koristi?
 - argument protiv „koristi“: škola je obavila određene poslove u zamenu za kompjuter
 - argument u prilog „koristi“: ne postoji tržišna vrednost rada koji je škola obavila i druge škole to mogu da obave besplatno (uz najkonkurentnijeg fotografa) samo radi dobrobiti svojih đaka
 - protivpravno?
 - argumenti protiv „protivpravnosti“: kompjuteri ne donose korist jednom pojedincu, već svima
 - argumenti u prilog „protivpravnosti“: CSP stiče prednost u odnosu na konkurente, a ta prednost nije nužno zasnovana na njegovim zaslugama, već je dobija zauzvrat za novac/materijalno dobro školama nedostaju finansijska sredstva i stoga je njima lako manipulirati pomoću finansijskih ponuda
 - za sebe ili nekog drugog (?)
 - argumenti protiv: kompjuteri ne donose korist nijednom pojedincu niti ljudima koji su bliski direktoru škole, već svima
 - argumenti u prilog: kompjuteri donose profesionalnu korist direktoru škole i njegovim kolegama, kao i učenicima i njihovim roditeljima
- ▶ Subjektivni čin: namera (+)

Vrhovni sud Nemačke je u jednom sličnom slučaju presudio da je reč o podmićivanju.

6.4.2. Medicinski aparati

Studija slučaja – „Medicinski aparati“:

Farmaceutska kompanija Pharmacon uvela je sistem bonusa za lekare koji prepisuju njene lekove. Lekari u opštinskim domovima zdravlja dobijaju besplatno kompjuterski sistem DOCexpert. To im omogućuje da brzo pronađu svaki pogodan lek kompanije Pharmacon. Pored toga, taj sistem im omogućuje da izračunaju koliko lekova kompanije Pharmacon prepisuju. U zamenu za prepisivanje lekova kompanije Pharmacon, domovi zdravlja dobijaju hitno potrebne nove medicinske aparate u vrednosti od pet posto propisanih lekova. Da li ijedan od učesnika u toj stvari podleže kažnjavanju?

Preporučeno rešenje

- ▶ Objektivni elementi aktivnog i pasivnog podmićivanja:
 - Davanje/ (+)
 - neposredno (+)
 - da izvrši određenu radnju ili se uzdrži od njenog izvršenja u obavljanju svoje službene dužnosti (+)
 - bilo kom državnom službeniku (?)
 - argument protiv „službenog lica“: Lekari nemaju javnu vlast nad ljudima, kakvu, na primer, imaju policajci
 - argument u prilog svojstvu „službenog lica“: Lekari (barem u javnim medicinskim centrima) imaju vlast nad javnim fondovima i načinom korišćenja sredstava iz njih
 - bilo kakva korist?
 - argument protiv „koristi“: lekari rade u zamenu za medicinski aparat
 - argument u prilog „koristi“: ne postoji tržišna vrednost lekarskog rada i ostali lekari prepisuju lekove kompanije Pharmacon besplatno (ako je u datom trenutku reč o najpogodnijem leku) samo radi koristi svojih pacijenata
 - protivpravno?
 - argumenti protiv „protivpravnosti“: medicinski aparati ne donose korist jednom pojedincu već svima
 - argumenti u prilog „protivpravnosti“: Pharmacon stiče prednost nad konkurentima koja nije nužno zasnovana na zaslugama, već je dobija u zamenu za novac/materijalno dobro domovima zdravlja potrebna su finansijska sredstva i zato se njima lako može manipulirati pomoću finansijskih ponuda
 - za sebe ili za bilo koga drugog (?)
 - argumenti protiv: medicinski aparati nisu od koristi ni za jednog pojedinca ili ljude zaposlene u domu zdravlja, već svima
 - argumenti u prilog: kompjuteri su od profesionalne koristi za lekare u domu zdravlja
- ▶ Subjektivni čin: namera (+)

Vrhovni sud Nemačke je u jednom sličnom slučaju presudio da je reč o podmićivanju.

6.5. Literatura

OSCE, Best practices in combating corruption, (OEBS, „Najbolje prakse u borbi protiv korupcije“) 2004 (na engleskom i ruskom jeziku), glava 12, Krivično pravo, www.osce.org

UNODC, Legislative Guide for the Implementation of the UNCAC (UNODC, „Zakonodavni vodič za primenu UNCAC“) (na engleskom i ruskom jeziku) www.undoc.org

7. Političko finansiranje

U ovoj nastavnoj jedinici cilj je da se odgovori na sledeća pitanja:

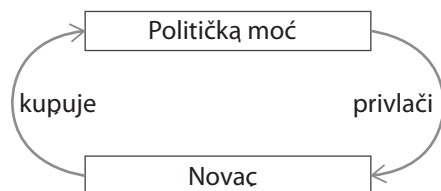
- ▶ Kada novac počinje da korumpira politiku?
- ▶ Kakav je okvir potreban politici da bi politika mogla da upravlja novcem, a ne novac politikom?

7.1. Uvodne informacije

Studija slučaja – „Mandat na prodaju”

Godine 2003. predsednik i sekretar stranke Demokratski centar u Hrvatskoj sklopili su pismeni ugovor s jednim biznismenom: u zamenu za donaciju stranci od 250.000 evra taj biznismen će, kako mu je obećano, posle republičkih izbora dobiti mesto u Saboru. Posle izbora, Demokratski centar nije održao obećanje, ali novac je bez traga nestao.¹⁰¹

U politici postoji jasna potreba za novcem: bez novca nema ni političkih stranaka, ni izbora, ni (predstavničke) demokratije. Međutim, novac u politici takođe znači da će politički uticaj biti „prodat na licitaciji” onima koji novac poseduju; znači, takođe, da će oni koji se nalaze na pozicijama moći ostati na tim pozicijama, zato što mogu da prikupe više novca:



Novac utiče na politiku iz dva ugla, preko izbora i političkih stranaka:

- ▶ Izbori: Koje stranke i kandidati imaju najviše novca da bi se borili za vlast?
- ▶ Političke stranke: Koje stranke imaju najviše novca da mogu da utiču na politiku (i na naredne izbore)?

Novac za političke stranke i izbore potiče uglavnom iz sledećih izvora:

- ▶ Članarine (uključujući „oporezivanje plata” (uzimanje postotka od plata);
- ▶ Privatne donacije (uključujući aktivnosti na prikupljanju priloga);
- ▶ Prihod od poslovnih aktivnosti;
- ▶ Državni fondovi (neposredna finansijska podrška iz budžeta).

101. D. M. Smilov, „Political Finance and Corruption in Eastern Europe: The Transition Period”, („Finansiranje političkih stranaka i korupcija u Istočnoj Evropi: Period tranzicije), 2007, p. 61.

Novac ne znači samo gotovinu već i dosta toga drugog:

- ▶ Besplatno vreme u medijima;
- ▶ Korišćenje upravnih resursa (kancelarije, ljudstvo, prevoz, komunikacije, izvori energije itd.).
- ▶ Korišćenje privatnih resursa (kancelarije, ljudstvo, energenti, prevoz, komunikacije itd.);
- ▶ Posredna državna podrška (poreske olakšice ili izuzeće za stranke, mogućnost da se prizna i odbije od poreske osnovice iznos donacije strankama, besplatno vreme emitovanja na radiju i televiziji, besplatne javne usluge (poštanski, energetski, telefonski, saobraćajni troškovi) i besplatno korišćenje javne infrastrukture..

7.2. Državno i privatno finansiranje

Studija slučaja – „Sve pripada pobedniku“

Zakon o finansiranju političkih stranaka u Rusiji dozvoljava privatne donacije i državne fondove kao izvore finansiranja političkih stranaka. Član 38 Zakona o političkim strankama navodi da političke stranke imaju pravo na državnu pomoć na temelju izbornih rezultata da bi im se nadoknadili finansijski troškovi koje su snosile tokom izbora, do ukupnog iznosa od najmanje 20 rubalja (približno 0,5 evra), pomnoženo brojem birača na biračkim spiskovima na prethodnim izborima za državnu Dumu ili na predsedničkim izborima – ako su stranke o kojima je reč dobile barem tri posto glasova. (Član 38. Zakona o političkim strankama).

Da li se na taj način pruža adekvatna podrška demokratskom izbornom nadmetanju? Šta bi mogla da budu alternativna rešenja?

Razmotrite sledeće opcije:

- ▶ Beskamatni zajmovi strankama tokom predizbornih kampanja, s tim što bi država otplaćivala te zajmove saglasno formuli: što veći broj glasova stranka dobije, to će veći deo njenog zajma otplatiti država.
 - Negativna strana: Male stranke su, po pravilu, u nepovoljnom položaju, jer ne uspevaju da dobiju mesta u parlamentu, pa samim tim ne dobijaju ni dodatna sredstva kojima bi mogle da otplate zajmove.
- ▶ Paušalna subvencija svakoj stranci koja je registrovana za izbore, saglasno broju članova.
 - Negativna strana: Stranke koje imaju sasvim sličan broj članova mogu postići veoma različite rezultate na izborima, na primer, ako je jedna vladajuća stranka bila umešana u neki skandal koji je neposredno prethodio izborima.
- ▶ Polovina subvencije dodeljuje se prema broju osvojenih poslaničkih mesta, ali se druga polovina subvencije opredeljuje prema stvarnom broju glasova dobijenom bilo na nacionalnim, bilo na lokalnim izborima.
 - Negativna strana: Stranke koje su u usponu, koje mnogo obećavaju, a nemaju mesta u parlamentu, nemaju ni pristup jednoj polovini subvencije.
- ▶ Mehanizam „dodatne, primerene subvencije“. Saglasno tom sistemu, privatne donacije koje prikupe same stranke bile bi praćene odgovarajućim subvencijama države u iznosu koji bi išao do a) određene vrednosti donacije i b) određene maksimalne vrednosti ukupne subvencije za jednu stranku.
 - Prednost: Na taj način bi se moglo ohrabriti više malih donacija, pa bi to nužno značilo i šire učešće običnih građana u političkim strankama.

- Negativna strana: Stranke koje po pravilu privlače veliki korporativni novac bile bi favorizovane u odnosu na stranke koje korporativni novac ne privlače.

Postoje dva modela finansiranja političke aktivnosti: Saglasno javnom modelu (koji, na primer, postoji u Francuskoj i Španiji) političke stranke se finansiraju iz državnih sredstava. Saglasno privatnom modelu (npr. SAD, Velika Britanija) političke stranke zavise od donacija privatnih lica. Većina zemalja ima elemente i jednog i drugog, tj. i privatnog i javnog finansiranja. Tabela 7.1 prikazuje neke od argumenata za oba načina finansiranja.

Tabela 7.1: Mogući argumenti za i protiv javnog i privatnog finansiranja političkih stranaka

| | Javno | Privatno |
|--------|--|---|
| Za | Manji rizik od toga da pojedinci nepropisno utiču na politički proces Stranke ne moraju da troše vreme na prikupljanje novčanih sredstava Finansiranje se može povezati sa objektivnijim kriterijumima, kao što su izborni rezultati | Podrška političkoj slobodi građana Vlada je pošteđena troškova finansiranja kampanja Jačanje građanske uključenosti u političke procese Obezbeđivanje raznovrsnosti političkih stavova Sprečavanje vlade da vrši politički uticaj |
| Protiv | Uticaj na budžet Država se meša u politiku Postoji rizik da vlada finansira stranke koje imaju ekstremističke stavove Nepostojanje potpuno pravičnog sistema dodele novčanih sredstava | Kandidati moraju da potroše dosta vremena na prikupljanje novčanih sredstava Bogati kandidati mogu u svoju korist da utiču na politiku Mogućnost velikih razlika među strankama u pogledu finansiranja |

U suštini, korupcija u finansiranju političke aktivnosti odvija se kroz tri pojavna oblika, kao što je prikazano u Tabeli 7.2. Sva ta tri pojavna oblika nanose neposrednu ili posrednu štetu javnom interesu, tako što na nedemokratski način utiču na izborni rezultat ili uslovljavaju donošenje političkih odluka koje prevashodno odgovaraju sektorskim ili privatnim interesima. Korupcija se u suštini sprečava sistemom koji uzima u obzir načela i mere prikazane u Tabeli 7.3.

7.3. Integritet u finansiranju političke aktivnosti

Tabela 7.2: Tipovi korupcije u finansiranju političke aktivnosti¹⁰²

| Sektor | Izbori | Stranka |
|----------------------------|--|---|
| Quid pro quo | Stranke ili kandidati dobijaju sredstva za finansiranje kampanje u zamenu za povoljan tretman. | Stranka dobija donacije u zamenu za povoljan tretman. |
| Zloupotreba javnih fondova | Kandidati ili stranke zloupotrebljavaju državne i javne administrativne resurse u izborne svrhe. | Stranke zloupotrebljavaju državne i javne administrativne resurse u vlastite svrhe. |
| Podmičivanje | Podmičivanje birača i članova izbornih komisija i biračkih odbora. | Podmičivanje stranačkih predstavnika. |

102. Zasnovano na: Quentin Reed, „Monitoring Election Campaign Finance: A Handbook for NGOs“, („Praćenje finansiranja predizbornih kampanja: Priručnik za nevladine organizacije“), Open Society Institute 2005, www.afrimap.org

U suštini, korupcija u finansiranju političke aktivnosti odvija se kroz tri pojavna oblika, kao što je prikazano u Tabeli 7.2. Sva ta tri pojavna oblika nanose neposrednu ili posrednu štetu javnom interesu, tako što na nedemokratski način utiču na izborni rezultat ili uslovljavaju donošenje političkih odluka koje prevashodno odgovaraju sektorskim ili privatnim interesima.

Korupcija se u suštini sprečava sistemom koji uzima u obzir načela i mere prikazane u Tabeli 7.3

Tabela 7.3: Prevencija korupcije u finansiranju političke aktivnosti

| Princip | Moguće mere |
|-----------------|---|
| Transparentnost | Knjigovodstvo (vođenje poslovnih knjiga o prihodima i troškovima). Podnošenje izveštaja nadzornom organu i javnosti. Javno obelodanjivanje donacija iznad određene vrednosti. |
| Ograničenja na | Državne fondove. Donacije pravnih i/ili fizičkih lica. Donacije stranih lica. Članarine. Troškovi. |
| Zabrane | Zloupotrebe administrativnih resursa. Zloupotrebe sredstava namenjenih predizbornom finansiranju u partijske svrhe i obrnuto. |
| Nadzor | Revizija. Prinuda (izvršenje). |
| Nadzor | Revizija. Prinuda (izvršenje). |

Za svaku navedenu meru potrebno je brižljivo odmeriti sve elemente, na primer:

- ▶ Da li informacije o donacijama treba obelodaniti uprkos tome što se na taj način ugrožava privatnost donatora?
- ▶ Da li od državnih službenika treba tražiti da obelodane činjenicu da doniraju novčana sredstva nekoj opozicionoj stranci?
- ▶ Da li je razumno da država odredi gornju granicu potrošnje za stranke u predizbornoj kampanji da bi na taj način obezbedila ravnopravnost među kandidatima?
- ▶ Da li ograničenja troškova koja se nameću kandidatima predstavljaju kršenje njihovog prava na slobodu govora?
- ▶ Da li stranim fizičkim i pravnim licima treba dozvoliti da doniraju novac strankama i kandidatima (što je, na primer, dozvoljeno u Nemačkoj, a zabranjeno u Poljskoj)?
- ▶ Da li političkim strankama treba dopustiti da ostvaruju prihod od svojih ekonomskih aktivnosti u kojima mogu znatno profitirati od povoljnih političkih odluka (kao što je, na primer, stambeno građevinarstvo ili bankarstvo)?

7.4. Zloupotreba javnih resursa

Studija slučaja: „Linkolnova spavaća soba”

Predsednika Klintona su 1997. optužili da je Belu kuću pretvorio u konačište za one koji daju priloge za njegovu kampanju. Prema spisku koji je objavila Bela kuća, 938 gostiju ostalo je da tamo prenoći. Svi ti gosti su ukupno uzev, dali priloge u iznosu od 10.176.840 dolara, prosečno po 10.849 dolara svaki, mada mnogi među njima nisu ništa dali.

Gosti su pričali da su madraci pohabani i kvrgavi, ali da je ambijent zaista veličanstven. Bela kuća je sve vreme tvrdila da su bogati donatori koji su provodili noć u Linkolnovo spavaćoj sobi došli kao Klintonovi prijatelji, a ne da bi dali priloge za kampanju.¹⁰³

Da li smatrate da navedena praksa treba da bude zakonita?

Venecijanska komisija Saveta Evrope i OEBS/ODIHR usvojili su 2010. godine „Smernice za uređenje delovanja političkih stranaka”,¹⁰⁴ dokument koji u svom dvanaestom poglavlju sadrži detaljne preporuke o „Finansiranju političkih stranaka”. Nekoliko odeljaka tog teksta posvećeno je temi „Zloupotreba državnih resursa”:

207. Zloupotreba državnih resursa osuđena je prema svim međunarodnim normama. Iako postoji prirodna i neizbežna prednost koju daje činjenica da se neko već nalazi na određenom položaju vlasti, u izradi zakonodavstva mora se brižljivo voditi računa da se ta prednost dodatno ne pojača. Kandidati i stranke koji su već na pozicijama vlasti ne smeju koristiti državna novčana sredstva ili resurse (tj. postojeći materijal, ugovore o radu, saobraćaj, zaposlene itd.) u sopstvenu korist. U tom smislu je u stavu 5.4. Dokumenta OEBS iz Kopenhagena utvrđeno da su zemlje učesnice dužne da „postave jasnu granicu između države i političkih stranaka; to pre svega znači da se političke stranke ne mogu spajati i poistovećivati sa državom”.

208. Da bi se omogućilo delotvorno uređenje načina korišćenja državnih resursa, u zakonodavnom smislu treba jasno definisati šta je to što se smatra zloupotrebom. Na primer, iako pojedinci na položaju često imaju pravo na besplatno korišćenje poštanskog sistema (što se smatra neophodnim da bi mogli da prenesu javnosti ono što čine u sklopu svojih službenih dužnosti), slanje pošiljki koje spadaju u domen partijske propagande i platformi kandidata predstavlja zloupotrebu tog besplatnog resursa. Zakonodavstvo se mora odrediti prema takvim zloupotrebama.

209. Zloupotreba državnih resursa može obuhvatiti i manipulaciju državnim službenicima ili njihovo zastrašivanje. Nije sasvim nepoznata pojava da vlade zahtevaju od svojih zaposlenih da prisustvuju nekom provladinom skupu. Takva praksa treba da bude izričito i univerzalno zabranjena zakonom.

210. Od zaposlenih u javnoj upravi tj. državnih službenika nijedna politička stranka ne sme zahtevati da za nju daju novčane priloge.. To je praksa koju zakonom treba zabraniti kao zloupotrebu državnih resursa.

103. New York Times, 19. jul 1998, Lincoln Bedroom, Still Open, („Linkolnova spavaća soba je još otvorena”), www.nytimes.com

104. „Guidelines on Political Party Regulation”, OSCE/ODIHR i Venice Commission, Strasbourg, 25 October 2010, Study no. 595/2010, CDL-AD(2010)024, Chapter XII, www.venice.coe.int

7.5. Transparentnost u finansiranju političke aktivnosti

Studija slučaja: „Korporacijski novac u Nemačkoj“

U Nemačkoj je 1999. izbio skandal kada je obelodanjen čitav niz neprijavljenih priloga koje je Hrišćansko-demokratskoj stranci (CDU) Helmuta Kola (Kohl) dao trgovac oružjem Karlhajnc Šrajber (Karlheinz Schreiber) u vreme kada je Kol bio na položaju nemačkog kancelara.¹⁰⁵ G. Kol je takođe priznao da je upravljao čitavom mrežom tajnih računa CDU-a na kojima su se čuvali anonimni prilozi; svim tim je upravljao jedan bivši partijski funkcioner s nadimkom „Poštar“.

Prema nemačkim zakonima, moraju se prijaviti svi prilozi političkim strankama u vrednosti većoj od 10 000 evra, a tu se radilo o milionima tajno doniranih dolara. G. Kol je dosledno odbijao da iznese ime bilo kog tajnog donatora, naglašavajući da ne može da prekrši obećanja koja im je dao. Najteža optužba odnosila se na držanje u tajnosti svih tih novčanih priloga, jer se na taj način uticalo na ključne odluke vlade. U januaru 2000.godine, revizori koji su proverili finansije CDU-a saopštili su da nisu uspeli da utvrde poreklo gotovo šest miliona dolara, koliko je toj stranci uplaćeno u vidu tajnih priloga za predizbornu kampanju. Nemački zakon o preduzećima ne zahteva objavljivanje podataka o novčanim priložima u godišnjim izveštajima koje oni koji su kotirani na berzi podnose svojim akcionarima.

Parlament je naložio da stranka vrati u državni budžet oko 21 milion dolara, što je bila kazna za kršenje strogih nacionalnih propisa o finansiranju političkih stranaka. Pored toga, CDU je osuđena da plati i dodatnu novčanu kaznu od oko tri miliona dolara. Nemačka televizija je takođe izvestila da je bivši predsednik Francuske Fransoa Miteran (Francois Mitterand) organizovao da se na račun CDU-a uplati oko 30 miliona nemačkih maraka (15,7 miliona dolara) preko jedne francuske petrohemijske kompanije. G. Kol je priznao da je dobio oko milion dolara u vidu tajnih priloga, ali je odbacio sve optužbe o korupciji. Međutim, on nije otkrio identitet ni jednog tajnog donatora, tako da se ni dan danas ne zna ko su oni bili. Stranački funkcioneri nisu mogli biti kažnjeni zato što u tom trenutku nije bilo odgovarajućih kaznenih odredaba. Posle ovoga, one su uvedene u nemačke zakone o finansiranju političkih stranaka.

Koja su pravila Saveta Evrope o finansiranju političkih stranaka bila prekršena?

Navedeni slučaj je značajan za više principa sadržanih u „Zajedničkim pravilima protiv korupcije u finansiranju političkih stranaka i predizbornih kampanja“ Saveta Evrope, članovi 3, 5, 7, 10, 11, 12 i 16.

► Član 3. Opšta načela o priložima

a. Mere koje preduzimaju države, a tiču se priloga političkim strankama, trebalo bi da sadrže posebna pravila kako bi se:

...

- osigurala transparentnost i izbegli tajni prilozi;

...

- osigurala nezavisnost političkih stranaka.

b. Države bi trebalo da:

¹⁰⁵. Vidi www.news.bbc.co.uk.

- i. osiguraju da političkim strankama budu javni, posebno oni prilozi koji prelaze utvrđenu gornju granicu;
- ▶ Član 5. Prilozi pravnih lica
 - a. Pored opštih principa o prilogima, države bi trebalo da obezbede:
 - i. da prilozi pravnih lica političkim strankama budu evidentirani u poslovnim knjigama i računima tih pravnih lica;
 - ii. da akcionari ili svi pojedinačni članovi pravnih lica budu obavešteni o donacijama.
 - ▶ Član 7. Prilozi stranih donatora
Države treba konkretno da ograniče, zabrane ili na drugi način urede priloge stranih donatora.
 - ▶ Član 10. Evidencija troškova
Države treba da zahtevaju da se vodi posebna evidencija svih troškova, neposrednih i posrednih, u predizbornim kampanjama za svaku političku stranku, svaku listu kandidata i svakog kandidata.
 - ▶ Član 11. Računi
Države treba da zahtevaju da političke stranke i lica koja su povezana s političkim strankama iz člana 6. vode propisne knjige i račune. Računi političkih stranaka treba da budu konsolidovani na takav način da uključe, kada je to prikladno i račune subjekata navedenih u članu 6.
 - ▶ Član 12. Evidencija priloga
 - a. Države treba da zahtevaju da se u računima političkih stranaka precizno navedu svi prilozi koje je stranka primila, uključujući podatke o prirodi i vrednosti svake takve donacije.
 - b. Kada je reč o prilogima koji prelaze određenu utvrđenu vrednost, donatori treba da budu identifikovani u evidenciji.
 - ▶ Član 16. Kazne
Države treba da zahtevaju da kršenje pravila o finansiranju političkih stranaka i predizbornih kampanja bude podložno delotvornim i srazmernim kaznama koje imaju efekat odvraćanja.

7.6. Literatura

Ingrid van Biezen, Financing political parties and election campaigns – guidelines, („Finansiranje političkih stranaka i predizbornih kampanja – smernice“), Savet Evrope 2003, www.coe.int.

OSCE, Best practices in combating corruption, (OEBS, „Najbolje prakse u borbi protiv korupcije“) 2004 (na engleskom i ruskom jeziku), Chapter 2, „Political finance“, www.osce.org.

Quentin Reed, Monitoring Election Campaign Finance: A Handbook for NGOs, („Praćenje finansiranja predizbornih kampanja: Priručnik za nevladine organizacije“) Open Society Institute 2005, www.afrimap.org.

Council of Europe, Detecting Irregular Political Financing – Training Manual, (Savet Evrope, „Otkrivanje nepravilnog finansiranja političkih stranaka – priručnik za obuku“) 2014. (na engleskom i ruskom jeziku), www.coe.int/eap-corruption

8. Međunarodni standardi

U ovoj nastavnoj jedinici cilj je da se odgovori na sledeća pitanja:

- ▶ Zbog čega su se međunarodne konvencije o korupciji iznenadno pojavile devedesetih godina 20. veka?
- ▶ Koje su najvažnije međunarodne konvencije i standardi?
- ▶ Kako se te konvencije i standardi prevode u ravan unutrašnjeg prava i prakse?

8.1. Uvodne informacije

Sve do nedavno, nije bilo mesta u svetu u kome zakoni nisu bili „blagi“ prema preduzetnicima koji plaćaju mito. U većini nacionalnih jurisdikcija nije bila predviđena kazna za podmićivanje javnih funkcionera stranih zemalja, i često se dešavalo da iznos takvog mita može da se odbije od poreske osnovice. Te stvari su se bitno promenile posle čitavog niza skandala vezanih za korupciju.

8.1.1. Skandal „Lokid“ (Lockheed) 1972.

Daleke 1972. godine, u poslovnoj sferi u SAD, korupcija se tretirala bitno drugačije nego danas:

- ▶ Davanje mita stranim funkcionerima nije bilo kažnjivo prema američkim zakonima;
- ▶ Lako ste mogli da prikrijete mito od poreznika i akcionara tako što biste ga u poslovnim knjigama predstavili kao honorar nekom konsultantu;
- ▶ U nekim zemljama, iznos mita ste čak mogli da odbijete od poreske osnovice preduzeća.

Zato nije nikakvo iznenađenje što su bezbrojne međunarodne korporacije širom sveta plaćale mito ne bi li sebi obezbedile nove poslovne ugovore. Jedan od tih slučajeva bio je onaj u kome je učestvovala američka aeronautička kompanija „Lokid“. U oktobru 1972. godine jedan od rukovodilaca „Lokida“ platio je mito od 12,6 miliona dolara japanskim poslovnim ljudima i vladinim funkcionerima, uključujući i tadašnjeg predsednika japanske vlade Kakueija Tanaku. Zahvaljujući tom mitu, obezbeđen je ugovor u vrednosti od 133 miliona dolara o prodaji mlaznih aviona kompanije „Lokid“ vazduhoplovnoj kompaniji „Ol Nipon Ervejs“ (All Nippon Airways) i ugovor u vrednosti od 650 miliona dolara o prodaji Japanu protivpodmorničkih aviona.

Čovek koji je u to vreme prvo bio potpredsednik, a potom i predsednik kompanije „Lokid“ A. Karl Kočijan (Carl Kotchian) na sledeći način je obrazlagao tu praksu:

Neki kažu da su to pokloni kojima se odužujemo za neku uslugu. Drugi kažu da je reč o sumnjivim plaćanjima. Po nekima, to je iznuda. Po drugima, podmazivanje. Treći to nazivaju podmićivanjem. Ja sam, međutim, na sve te isplate gledao kao na neophodan uslov za prodaju proizvoda. Nikada nisam mislio da

radimo bilo šta loše. Smatrao sam da je reč o proviziji – to je bila uobičajena stvar, standard – ako poslušate na Dalekom istoku, znali ste da morate da platite od dva do pet posto prodajne cene... Nisam se tome protivio i nije mi bilo neprijatno zbog toga. Učinio sam ono što sam smatrao potrebnim.¹⁰⁶

Mito je isplaćivan sofisticiranim kanalima preko jedne advokatske kancelarije u Parizu, preko posebnih računa, ali i tako što su velike svote u gotovini isplaćivane Jošiu Kodami, pripadniku japanske mafije Jakuza. Tako, nije bilo očiglednog traga od kompanije „Lokid“ u SAD-u do Japana.

Igrom slučaja, međutim, podmićivanje je izašlo na videlo. Te iste godine kada je kompanija „Lokid“ platila mito japanskim funkcionerima, u Vašingtonu je izbio skandal Votergejt, zbog kojeg je tadašnji predsednik Ričard Nikson dao ostavku, 1974. godine. Tokom istrage otkriveno je da su američke korporacije usmeravale velike svote novca za nezakonite crne fondove republikanske stranke. U pododboru Senata za multinacionalne korporacije počeli su da analiziraju poslovanje američkih korporacija u inostranstvu i brzo otkrili naširoko primenjivani obrazac podmićivanja stranih zvaničnika.

Mito koji je dala kompanija „Lokid“ u ukupnom iznosu od 12,6 miliona dolara bio je u političkom smislu posebno delikatan: „Lokidov“ posrednik u Japanu, član Jakuze, bio je, po svemu sudeći, istaknuti vođa ultradesničarske militarističke struje u Japanu. Kočijan je kao predsednik kompanije „Lokid“ i potpredsednik njenog upravnog odbora svedočio pred pododborom Senata 6. februara 1976. godine i tom prilikom je morao da prizna sumnjive isplate. On i tadašnji predsednik upravnog odbora kompanije „Lokid“ Danijel Hoton (Houghton) 13. februara 1976. godine podneli su ostavke na svoju dužnost. Ben Rič (Rich), jedan od direktora u kompaniji „Lokid“, rekao je:

Rukovodioci kompanije su priznali da su tokom više od deset godina isplatili milione dolara u vidu mita Holanđanima (tu je, pre svega, reč o princu Bernardu, mužu tadašnje kraljice Julijane), vodećim japanskim i zapadnonemačkim političarima, italijanskim funkcionerima i generalima, kao i drugim visokopostavljenim zvaničnicima od Hong Konga do Saudijske Arabije da bi kupovali naše avione.¹⁰⁷

„Lokid“ je na kraju priznao da je od šezdesetih do sredine sedamdesetih godina 20. veka platio više od 38 miliona dolara na ime mita raznim zvaničnicima u Japanu, Holandiji, Italiji, Nemačkoj, Saudijskoj Arabiji, Iranu i drugim zemljama.

Kodama je 1984. na samrtnoj postelji rekao: „Oduvek sam smatrao da ću biti kažnjen za posao sa 'Lokidom'. Napravio sam grešku što sam prihvatio da budem posrednik za korporaciju koja potiče iz zemlje našeg neprijatelja, onoga koji je tokom velikog rata u Istočnoj Aziji ubijao naše vojnike.”¹⁰⁸

106 Lindsey, Robert. „Kotchian Calls Himself The Scapegoat; Kotchian Calls Himself the Scapegoat“, („Kočijan kaže za sebe da je žrtveni jarac; Kočijan sebe naziva žrtvenim jarcom“), The New York Times, 3. jul 1977, www.nytimes.com

107 Rich, Ben R. and Janos, Leo. Skunk Works: „A Personal Memoir of My Years at Lockheed“. („Tvor na delu: Sećanja na godine koje sam proveo u Lokidu“) (Tvor je maskota nezavisne grupe za istraživanje i razvoj koja je godinama uspešno delovala u kompaniji Lokid-Martin, projektujući njene najpoznatije letelice U-2, SR71, F-117 i F-22 - prim. prev). New York: Little Brown & Co., 1994, p. 10.

108 Khoon Choy Lee, „Japan: between myth and reality“, (Japan: Između mita i stvarnosti), p. 188.

8.1.2. „Bananagejt“ 1974.

Predsednik odbora i generalni direktor kompanije „Čikita“ (*United Brands Company Chiquita*) izvršio je samoubistvo 1975. godine, skočivši sa 44. sprata zgrade kompanije „Pan Am“ na Menhetnu. Tokom istrage na površinu je isplivao skandal vezan za podmićivanje koji je docnije nazvan „Bananagejt“:

Honduras je 1974. godine izvozom banana svoje proizvodnje pokrивao više od 22 posto ukupne prodaje kompanije „Čikita“. Te godine, međutim, Honduras je usvojio zakon kojim se porez na izvoz banana povećava sa 25 na 50 centi po kutiji od 40 funti (18,14 kg). Kompanija „Čikita“ je te godine platila 1,25 miliona dolara mita predsedniku Hondurasu, a isti iznos uplatila je i naredne godine. I u jednom i u drugom slučaju novac je uplaćivan na račun u jednoj švajcarskoj banci. Posle uplate tog novca, honduraški porez je vraćen sa 50 na 25 centi po kutiji i zahvaljujući tome kompanija „Čikita“ je uštedela oko 7,5 miliona dolara na ime poreza.

U to vreme nije bilo nezakonito podmićivati strane funkcionere. Međutim, kompanija „Čikita“ je pokušala da sakrije to podmićivanje od javnosti, tvrdeći da bi vesti o tome mogle da nanesu štetu američkim odnosima s Hondurasom. Ipak, podmićivanje je izašlo na videlo i na kraju je to dovelo do svrgavanja vojne vlade u Hondurasu.

8.1.3. Zakon o sprečavanju koruptivne prakse u inostranstvu

Tokom istraga vođenih sredinom sedamdesetih godina prošlog veka, preko 400 američkih preduzeća priznalo je da je plaćalo mito i „novac za podmazivanje“ u ukupnoj vrednosti od preko 300 miliona dolara stranim državnim zvaničnicima, političarima i političkim strankama. Zbog toga je američki Kongres usvojio najstroži i najsveobuhvatniji zakon o sprečavanju korupcije koji je do tada usvojen u svetu - Zakon o sprečavanju koruptivne prakse u inostranstvu (*Foreign Corrupt Practices Act - FCPA*). Zakon je usvojen 1977. godine i predstavljao je novu odrednicu u svetskim okvirima: bilo je to prvi put¹⁰⁹ da je jedna zapadna zemlja podmićivanje stranog zvaničnika proglasila krivičnim delom. FCPA je propisao krivične kazne za svako američko preduzeće ako se dokaže sledećih pet elemenata:

- ▶ nuđenje ili plaćanje novca ili kakve druge materijalne vrednosti,
- ▶ „stranom funkcioneru“ ili političkoj stranci, stranačkom funkcioneru ili kandidatu za političku funkciju u inostranstvu
- ▶ iz koruptivnih motiva
- ▶ radi uticaja na to lice u odlukama koje donosi ili radi korišćenja njegovog uticaja da bi se pomoglo datom preduzeću
- ▶ da dobije ili zadrži neki posao.

8.1.4. Međunarodni sporazumi

U periodu od 1977. do 1995. na osnovu FCPA pokretano je manje od jednog krivičnog postupka godišnje. Time su Sjedinjene Države ipak prednjačile u odnosu na ostale zemlje i bile jedina država koja je na međunarodnom planu zabranila podmićivanje.

Evropske kompanije su i dalje mogle da plaćaju mito stranim funkcionerima ne strahujući pritom da će biti kažnjene u vlastitoj zemlji. U Nemačkoj i Francuskoj, na primer, preduzeća su čak mogla da odbiju izdatke za mito u inostranstvu od osnovice na koju su plaćale svoje poreske obaveze. Zbog toga su američke kompanije izgubile, kako se

109. Vidi www.mondaq.com.

procenjuje, poslove u vrednosti od 45 milijardi dolara samo tokom 1995. godine, jer im je FCPA zabranjivao podmićivanje u inostranstvu. Bilo je očigledno da su američke kompanije, sa stanovišta konkurencije, u izrazito nepovoljnom položaju.

Zato je vlada SAD postala vodeći zagovornik uspostavljanja međunarodnih standarda na temelju kojih bi se ograničilo prekogranično podmićivanje. Pokazalo se da je idealna platforma za vođenje te borbe Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) sa sedištem u Parizu. Ovu organizaciju osnovalo je 1960. godine 20 država opredeljenih za demokratiju i tržišnu privredu. Prema stanju iz 1997, u 29 zemalja članica OECD-a nalazila su se sedišta najvećih multinacionalnih kompanija, koje su proizvodile dve trećine svih dobara i usluga u svetu.

U tom periodu korupcija i podmićivanje doveli su do obaranja vlada u Brazilu, Italiji, Pakistanu i Zairu i naneli veliku štetu privredama širom sveta, od Indonezije do Rusije. OECD je na kraju predložio da sve zemlje članice potpišu sporazum o suzbijanju korupcije. Predsednik Svetske banke Džejms Volfenson (James Wolfensohn) prekršio je 1997. godine davnašnji tabu i progovorio o korupciji u sferi razvoja, otvoreno stavljajući to pitanje u sam vrh međunarodne razvojne agende svojim, docnije čuvenim govorom o „raku koji predstavlja korupcija“. Bio je to znak da je prošlo vreme poricanja korupcije i ciničnog stava prema njoj.

Još nekoliko činilaca doprinelo je pojavi mnogobrojnih međunarodnih konvencija o suzbijanju korupcije:

- ▶ Po završetku Hladnog rata, više nije bilo potrebno podržavati korumpirane režime širom sveta samo radi formiranja blokova;
- ▶ Posthladnoratovska agenda demokratizacije i transparentnosti omogućila je da se puna pažnja posveti problemu korupcije;
- ▶ Svetska tendencija privatizacije državnih preduzeća stvorila je ogromne mogućnosti za korupciju;
- ▶ U sve većoj meri, slobodna međunarodna tržišta povećavala su konkurenciju među multinacionalnim kompanijama, pa verovatno i „potrebu“ za korupcijom, radi sticanja prednosti na tržištu.

8.2. Konvencije

8.2.1. Konvencija OECD

Dana 21. novembra 1997. Godine, 29 zemalja-članica OECD-a i pet zemalja koje nisu članice te organizacije usvojile su Konvenciju o borbi protiv podmićivanja stranih javnih funkcionera u međunarodnim poslovnim transakcijama. Konvencija je potpisana u Parizu 17. decembra 1997, a stupila je na snagu 15. februara 1999, pošto ju je ratifikovao potreban broj zemalja potpisnica. Konvencija OECD-a ima veoma specifičan delokrug, budući da obuhvata

- ▶ samo podmićivanje stranih javnih funkcionera u međunarodnim poslovnim transakcijama;
- ▶ i podrazumeva odgovornost samo onih koji podmićuju (aktivno podmićivanje), ali ne i odgovornost stranih funkcionera koji traže ili dobijaju, odnosno primaju mito (pasivno podmićivanje).

Radi obezbeđivanja univerzalne primene, Konvencija sadrži veoma specifičnu definiciju pojma „strani javni funkcioner“:

„Strani javni funkcioner“ označava svako lice koje ima zakonodavnu, upravnu ili pravosudnu funkciju u stranoj zemlji, bez obzira na to da li je imenovano ili izabrano; svako lice koje obavlja javnu funkciju za stranu zemlju, uključujući tu i funkciju u javnoj službi ili javnom preduzeću; svakog funkcionera ili agenta neke javne međunarodne organizacije.

Odredba o podmićivanju u tekstu Konvencije kompletirana je kaznama predviđenim za tri krivična dela:

- ▶ Pranje novca u vezi s podmićivanjem stranog javnog funkcionera (krivična sankcija);
- ▶ Računovodstveni prestupi u svrhu podmićivanja stranog javnog funkcionera ili prikrivanja tog podmićivanja (krivična sankcija);
- ▶ Odgovornost pravnih lica za aktivno podmićivanje stranog i međunarodnog javnog funkcionera (krivična, upravna ili građanskopravna odgovornost).

Prema stanju u januara 2013. godine, 40 zemalja je pristupilo Konvenciji (sve članice OECD-a, njih 34, kao i šest zemalja koje nisu njegove članice – Argentina, Brazil, Bugarska, Kolumbija, Rusija i Južna Afrika) i ratifikovalo Konvenciju OECD-a.

8.2.2. Krivičnopravna konvencija Saveta Evrope

U septembru 1994. godine, Komitet ministara Saveta Evrope poverio je Multidisciplinarnoj grupi za korupciju (GMC) da, između ostalog, ispita mogućnost izrade međunarodnih konvencija. Do novembra 1997. GMC je razradila prvi Nacrt konvencije, koji je Komitet ministara usvojio u novembru 1998. Pošto ju je potpisao minimalni propisani broj visokih strana ugovornica, Konvencija je stupila na snagu 1. jula 2002. godine.

Kao i Konvencija OECD-a, tako i Konvencija Saveta Evrope obuhvata aktivno podmićivanje stranog i međunarodnog javnog funkcionera (obavezno). Ta Konvencija, međutim, ide znatno dalje pošto kriminalizuje sledeća krivična dela iz oblasti korupcije:

- ▶ pasivno podmićivanje stranih i međunarodnih javnih funkcionera (potpisnice imaju pravo da izraze rezervu);
- ▶ aktivno i pasivno podmićivanje nacionalnih javnih funkcionera (obavezno inkriminisanje);
- ▶ aktivno i pasivno podmićivanje sudija i funkcionera međunarodnih sudova (obavezno);
- ▶ aktivno i pasivno podmićivanje u privatnom sektoru (zemlje potpisnice mogu da izraze rezervu kada je reč o pasivnom podmićivanju);
- ▶ trgovina uticajem (moguće izraziti rezervu).

Ta konvencija Saveta Evrope izmenjena je i dopunjena Protokolom koji je usvojen 15. maja 2003. i koji je stupio na snagu 1. februara 2005. godine. Pored onih kategorija koje su obuhvaćene samom Konvencijom, amandmanima su obuhvaćene još dve dodatne kategorije funkcionera, koji se ne smatraju javnim zvaničnicima, pa samim tim ne potpadaju neposredno pod odgovarajuću odredbu o podmićivanju:

- ▶ Aktivno i pasivno podmićivanje domaćih i stranih porotnika;
- ▶ Aktivno i pasivno podmićivanje domaćih i stranih arbitara.

Kao i u Konvenciji OECD-a i u krivičnopravnoj konvenciji Saveta Evrope odredbe o korupciji zaokružene su dodatnim kaznama za sledeća krivična dela:

- ▶ Pranje novca (obavezno kažnjavanje);
- ▶ Računovodstveni prestupi (moguće izražavanje rezerve).

Pored toga, ta konvencija Saveta Evrope bavi se i pitanjem međunarodne saradnje. Ranije praktično iskustvo pokazalo je da u gonjenju slučajeva transnacionalne korupcije iskrsavaju dve vrste teškoća: definisanje krivičnih dela i diskreciona prava.

Prvo, definicije krivičnih dela iz oblasti korupcije često se razlikuju među sobom zbog značenja termina „javni funkcioner“ ili „državni službenik“ u domaćim zakonima. Međutim, prekogranična međunarodna pravna pomoć često zavisi od činjenice da je krivično delo o kome je reč podjednako kažnjivo u zemlji molilji i u zamoljenoj državi („obostrana inkriminacija“). Usaglašavanjem definicije krivičnih dela iz oblasti korupcije u svim zemljama potpisnicama Konvencije Saveta Evrope ispunjen je zahtev za obostranom inkriminacijom. U isto vreme, to usaglašavanje se preduzima u najširem mogućem smislu, što izričito obuhvata i sve javne funkcionere, kao što su sudije, ministri, članovi parlamenta, porotnici i arbitri.

Drugo, pružanje prekogranične pravne pomoći i dalje je predmet diskrecionog odlučivanja dokle god ne postoji bilateralni ili multilateralni sporazum između zemalja o kojima je reč. Odredbe o međunarodnoj saradnji Krivičnopravne konvencije Saveta Evrope koncipirane su tako da omoguće neposrednu i brzu komunikaciju između relevantnih nacionalnih organa.

8.2.3. Građanskopravna konvencija Saveta Evrope

U februaru 1996. godine Komitet ministara SE zatražio je od Multidisciplinarnе grupe za korupciju (GMC) da preispita mogućnost donošenja konvencije o građanskopravnoj naknadi za štetu proisteklu iz koruptivnih radnji. U junu 1999. godine Komitetu ministara je dostavljen Nacrt građanskopravne konvencije o korupciji koja je potom usvojena. Dokument je stupio na snagu 1. novembra 2003. godine, pošto ga je potpisao minimalan propisan broj zemalja članica SE.

Ta konvencija Saveta Evrope je prva međunarodna konvencija koja se bavi građanskopravnim aspektom korupcije. Pored toga, to je jedina međunarodna konvencija koja sadrži definiciju korupcije. Konvencija obuhvata sledeća pitanja:

- ▶ naknada štete;
- ▶ odgovornost države;
- ▶ rokovi zastarelosti;
- ▶ valjanost ugovora;
- ▶ zaštita zaposlenih (uzbunjivača);
- ▶ izveštaj i revizija;
- ▶ pribavljanje dokaza;
- ▶ međunarodna saradnja.

8.2.4. Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC)

U decembru 2000. godine Generalna skupština Ujedinjenih nacija odlučila je da formira ad hoc komitet za pregovore o efikasnom međunarodnopravnom instrumentu protiv korupcije koji će se voditi u kancelariji UN za droge i kriminal u Beču (UNODC).

Pregovori o UNCAC počeli su u januaru 2002. godine i vođeni su dve godine u kancelariji UN u Beču; u pregovorima su učestvovali predstavnici više od sto zemalja iz svih delova sveta. Predstavnici organizacija civilnog društva takođe su učestvovali u tom procesu.

Po završetku pregovora u oktobru 2003. godine, tekst Konvencije podnet je na usvajanje Generalnoj skupštini u oktobru 2003. godine. Pošto je tekst usvojen, otvoren je za potpisivanje, a konferencija je održana u Meridi, u Meksiku 9. i 10. decembra 2003. godine.

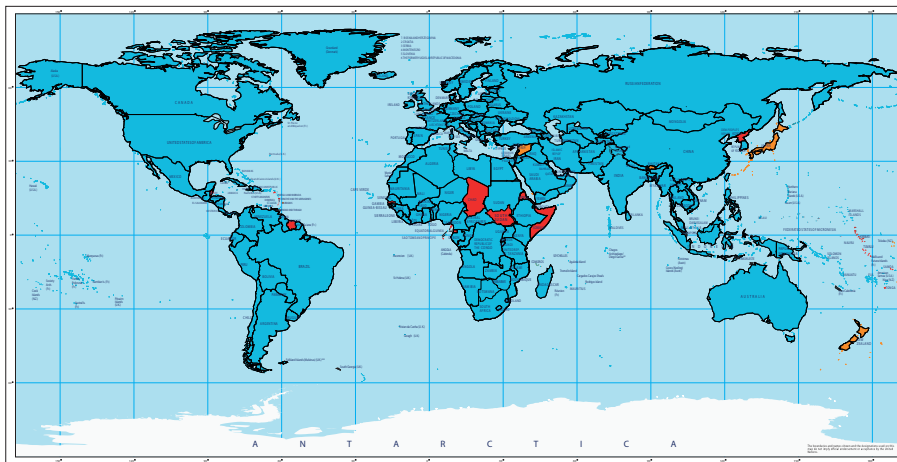
UNCAC je prvobitno potpisalo 111 država. Trideset ratifikacija, koliko je bilo potrebno da bi Konvencija stupila na snagu, postignuto je 15. septembra 2005, a stvarni datum stupanja na snagu bio je 14. decembar 2005.

Obaveze država ugovornica prema Konvenciji svrstavaju se u sledećih pet kategorija:¹¹⁰

- ▶ Preventivne mere: UNCAC ima najsveobuhvatnije odredbe o preventivnim merama u javnom i privatnom sektoru, sem u oblasti finansiranja političke aktivnosti;
- ▶ Kriminalizacija: Pored podmićivanja, UNCAC zahteva inkriminisanje širokog spektra krivičnih dela: ako javni funkcioner proneveri, zloupotrebi ili na drugi način protivpravno koristi imovinu (obavezno), ometanje pravde (obavezno), trgovina uticajem (opciono), zloupotreba službenog položaja (opciono), nezakonito bogaćenje (opciono), pronevera imovine u privatnom sektoru (opciono) i prikrivanje (opciono);
- ▶ Međunarodna saradnja: To poglavlje obuhvata uzajamnu pravnu pomoć, posebno u pogledu ekstradicije i istraga;
- ▶ Povraćaj dobara: To je prvi put da jedna konvencija uspostavlja okvir za povraćaj sredstava koja su koruptivnim radnjama transferisana u strane zemlje;
- ▶ Tehnička saradnja i razmena informacija.

Za mnoge zemlje jedan od ključnih podsticaja za potpisivanje Konvencije bio je odeljak o povraćaju sredstava. Posebno su afričke, južnoameričke i istočnoazijske zemlje iz kojih su nekadašnje političke elite nezakonito prebacile u inostranstvo ogromne svote novca, u mehanizmu za povraćaj sredstava videle način da dođu bar do dela tih izgubljenih sredstava.

Slika 8.1: Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije, zemlje članice i potpisnice



● Države koje su potpisale i ratifikovale konvenciju

Zemlje članice: 173

● Države koje je nisu ratifikovale.

Zemlje potpisnice: 140

● Zemlje koje nisu potpisale konvenciju.

110. Vidi www.unodc.org

8.2.5. Konvencije Evropske unije

Konvencija o zaštiti finansijskih interesa evropskih zajednica (1995)

Evropska unija je donela Konvenciju kojoj je cilj suzbijanje prevara koje pogađaju finansijske interese evropskih zajednica¹¹¹. Saglasno toj konvenciji, prevare, kako na planu javne potrošnje, tako i na planu budžetskih prihoda, moraju da podležu delotvornim, srazmernim krivičnim kaznama u svakoj zemlji članici Evropske unije; te kazne u isto vreme moraju imati efekat odvratanja.

Konvencija nalaže svakoj zemlji članici EU da preduzme potrebne mere da bi obezbedila da protivpravno ponašanje iz prethodnog stava, kao i učešće u takvim radnjama, podsticanje ili pokušaj preduzimanja takvih radnji, podležu delotvornim i srazmernim krivičnim kaznama koje imaju snažan efekat odvratanja. U slučajevima teških prevara, te kazne moraju obuhvatiti i kazne zatvora - takve da može biti pokrenut ekstradicioni postupak.

Svaka zemlja-članica EU mora takođe preduzeti potrebne mere da bi se omogućilo da preduzetnici ili bilo koje lice koje ima ovlašćenje da donosi odluke u nekom preduzeću ili vrši kontrolu nad poslovanjem preduzeća bude proglašeno krivično odgovornim, saglasno načelima utvrđenim domaćim zakonima, u slučaju prevare na štetu finansijskih interesa evropskih zajednica. Svaka zemlja članica EU mora da preduzme sve potrebne mere da bi uspostavila svoju nadležnost za gonjenje onih dela koja je, saglasno obavezama preuzetim po Konvenciji, proglasila krivičnim delima.

Ako neka prevara predstavlja krivično delo i tiče se bar dve zemlje članice EU, te zemlje moraju delotvorno sarađivati u istrazi, krivičnom gonjenju i izvršenju izrečenih kazni pomoću, na primer, uzajamne pravne pomoći, izručenja, prenosa postupka ili izvršenja kazni izrečenih u drugoj zemlji članici EU.

Konvencija protiv korupcije u kojoj učestvuju funkcioneri Evropskih zajednica ili funkcioneri iz zemalja članica Evropske unije (1997)

Po ovoj konvenciji, svaka zemlja članica mora da preduzme sve potrebne mere da bi obezbedila da ponašanje funkcionera koje predstavlja akt pasivne ili aktivne korupcije bude kažnjivo krivično delo.¹¹²

Konvencijom je isto tako utvrđeno da se zemlje članice moraju postarati da ponašanje koje predstavlja akt pasivne ili aktivne korupcije, kao i učestvovanje u takvim radnjama ili njihovo podsticanje, bude predmet izricanja krivičnih kazni. U teškim slučajevima, te kazne mogu podrazumevati i lišenje slobode za koje može biti pokrenut postupak izručenja. Pored toga, zemlje članice moraju preduzeti sve potrebne mere da bi omogućile da preduzetnici ili lica koja su ovlašćena da donose odluke ili sprovode kontrolu u okviru nekog preduzeća budu proglašeni krivično odgovornima u slučaju aktivne korupcije koju, obavljajući službenu dužnost, učini lice koje je njima podređeno.

111. Vidi www.europa.eu

112. Vidi www.europa.eu

8.2.6. Američka konvencija (OAD)

Interamerička konvencija protiv korupcije, koju je donela Organizacija američkih država (OAD), bila je prvi međunarodnopravni instrument posvećen borbi protiv korupcije. Ta konvencija je usvojena 29. marta 1996, a stupila je na snagu 3. juna 1997, u vreme kada Konvencija OECD još nije bila usvojena (21. novembar 1997), niti je stupila na snagu (15. februar 1999).

Američka konvencija po svojoj strukturi ima dva dela: jedan deo je posvećen sprečavanju korupcije, a drugi represivnim merama protiv određenih koruptivnih praksi. Pored toga, IACAC se bavi pitanjem uzajamne pravne pomoći i saradnje, izručenja, bankarske tajne, merama za ulaženje u trag imovini i materijalnim dobrima i konfiskaciji tih dobara, kao i uspostavljanju centralnih organa zaduženih za uzajamnu pravnu pomoć i saradnju u pravnim pitanjima.

8.2.7. Afrička konvencija (AU)

Afrička unija (AU), koja je osnovana 2002. godine, naslednica je Organizacije afričkog jedinstva (OAJ). Formirana je po uzoru na Evropsku uniju, a cilj joj je pružanje pomoći unapređenju demokratije, ljudskih prava i razvoja širom Afrike, posebno proširenjem stranih ulaganja. AU obuhvata ceo afrički kontinent, s izuzetkom Maroka.

Konvenciju AU o sprečavanju korupcije i borbi protiv nje¹¹³ usvojili su šefovi država ili vlada na samitu Afričke unije održanom 11. jula 2003, a na snagu je stupila 5. avgusta 2006. godine. Konvencija AU obuhvata široku lepezu krivičnih dela uključujući - pored podmićivanja - trgovinu uticajem, nezakonito bogaćenje, pranje novca i prikrivanje imovine.

To je jedina konvencija koja ima obavezujuće odredbe u vezi s korupcijom u kojoj obe strane potiču iz privatnog sektora; pored toga, obavezujuće odredbe odnose se na transparentnost u finansiranju političkih stranaka, prijavu imovine javnih funkcionera i ograničenja imovine javnih funkcionera. Do sada je konvenciju potpisalo 45 država (od 53 članice, koliko ih ima Afrička unija), ali je nisu sve zemlje dosad ratifikovale

8.2.8. Arapska konvencija (LAS)

Godine 2010. Liga arapskih zemalja donela je prvi zvanični panarapski instrument za borbu protiv korupcije – Arapsku konvenciju za borbu protiv korupcije – koja je potpisana 21. decembra 2010.¹¹⁴ Arapska konvencija ima 35 članova i obuhvata preventivne mere, inkriminisanje (podmićivanje domaćih i stranih javnih funkcionera, korupciju u javnom i privatnom sektoru, pranje novca, nezakonito bogaćenje, zloupotrebu službenog položaja, proneveru imovine u privatnom i javnom sektoru, trgovinu uticajem i ometanje pravde), kao i međunarodnu saradnju (uzajamnu pravnu pomoć, oduzimanje i vraćanje imovine itd.). U Konvenciji se takođe naglašava uloga koju pojedinci i civilno društvo imaju u pogledu ostvarenja svih tih ciljeva.

113. Vidi www.auinticorruption.org.

114. Vidi www.star.worldbank.org

8.2.9. Literatura

Council of Europe, Explanatory Reports to the Criminal Law¹¹⁵ and Civil Law¹¹⁶ Conventions on Corruption (Savet Evrope, Komentari uz Krivičnopravnu i Građanskopravnu konvenciju o korupciji) (na engleskom i francuskom jeziku)

Commentaries of the 1997 OECD-Convention¹¹⁷ (Komentari uz Konvenciju OECD iz 1997) (na arapskom, engleskom i francuskom jeziku)

UNODC, Legislative Guide for the Implementation of the UNCAC (Kancelarija UN za droge i kriminal, Zakonodavni vodič za primenu UNCAC) (na arapskom, engleskom, francuskom, ruskom i španskom jeziku)¹¹⁸

Council of Europe, Training manual on “Liability of Legal Persons for Corruption Offences” (Savet Evrope, priručnik za obuku „Odgovornost pravnih lica za krivična dela korupcije“), 2014. (na engleskom i ruskom jeziku)¹¹⁹

8.3. Poređenje međunarodnih sporazuma

8.3.1. Opšti pregled

Tabela 8.1: Zakoni i ugovori koji predstavljaju prekretnice

| Datum usvajanja | Stupanje na snagu | Naziv | Skraćenica | Broj ¹²⁰ potpisnika |
|--------------------|---------------------------|---|---|--------------------------------|
| 1.novembar 1977. | 19. decembar 1977. | Zakon o sprečavanju koruptivne prakse u inostranstvu (SAD) | FCPA | 1 |
| 29. mart 1996. | 3. jun 1997. | Interamerička konvencija protiv korupcije | Konvencija OAD | 34 |
| 17. decembar 1997. | 15. februar 1999. | Konvencija OECD o podmičivanju stranih javnih funkcionera | Konvencija OECD | 40 |
| 27. januar 1999. | 1. jul 2002. | Krivičnopravna konvencija o korupciji Saveta Evrope | Krivičnopravna konvencija o korupciji Saveta Evrope | 50 |
| 4. novembar 1999. | 1. novembar 2003. | Građanskopravna konvencija o korupciji Saveta Evrope | Građanskopravna konvencija SE | 42 |
| 11. jul 2003. | 5. avgust 2006. | Konvencija Afričke unije o sprečavanju korupcije i borbi protiv nje | Konvencija AU | 45 |
| 31. oktobar 2003. | 14. decembar 2005. | Konvencija UN protiv korupcije | UNCAC/Konvencija UN | 170 |
| 21. decembar 2010. | još nije stupila na snagu | Konvencija Arapske lige za borbu protiv korupcije | Konvencija LA | 21 |

115 Vidi conventions.coe.int.

116 Vidi conventions.coe.int

117 Vidi www.oecd.org.

118 Vidi www.unodc.org.

119 Vidi www.coe.int/eap-corruption

120 Broj potpisnika prema stanju u januaru 2013; broj visokih strana ugovornica je u većini slučajeva manji zato što nisu sve države u međuvremenu ratifikovale konvencije.

8.3.2. Dodatna vrednost međunarodnih sporazuma

Studija slučaja - „Hewlett-Packard“ (HP)

U aprilu 2010. godine, list „Vol strit džornal“ (*Wall Street Journal*) izvestio je da nemačko tužilaštvo istražuje jedan slučaj korupcije u Rusiji.¹²¹ Rukovodstvo američke kompanije za proizvodnju kompjuterskih uređaja „Hjulit Pakard“ (HP) sumnjiči se da je platilo gotovo osam miliona evra u vidu mita da bi obezbedilo ugovor u vrednosti od 35 miliona evra o prodaji kompjuterske opreme ruskom vrhovnom tužilaštvu preko svoje filijale u Nemačkoj. Vrhovni tužilac je na čelu svih krivičnih istraga u Rusiji, uključujući slučajeve korupcije. Tri rukovodioca firme HP uhapšeni su u decembru u Nemačkoj i Švajcarskoj. Ruske vlasti su 14. Aprila 2011. godine izvršile pretres moskovskog predstavništva HP. Saopšteno je, takođe, da su se američki policijski organi uključili u istragu.

Pitanja:

1. Koji su pravni instrumenti iz tabele 8.31 merodavni za ovaj slučaj?
2. Koja od sledećih zakonskih i istražnih radnji ne bi bila moguća da jedan od pravnih instrumenata iz tabele 8.3 nije inkorporiran u nacionalno zakonodavstvo zemlje o kojoj je reč:
 - a. Kažnjavanje rukovodilaca HP pred američkim sudovima;
 - b. Kažnjavanje zaposlenih u nemačkom HP pred nemačkim sudovima;
 - c. Kažnjavanje mogućih učinilaca krivičnih dela pred ruskim sudovima;
 - d. Poništenje kupoprodajnog ugovora između Rusije i HP;
 - e. Ulaženje u trag sredstvima uplaćenim na ime mita ruskim funkcionerima, zamrzavanje, konfiskacija i vraćanje tih sredstava.

Preporučena rešenja

Pitanje br. 1: FCPA, Konvencija OECD, Krivičnopravna konvencija Savet Evrope, Građanskopravna konvencija Saveta Evrope, *UNCAC*.

Pitanje br. 2:

- a. FCPA
- b. Konvencija OECD
- c. Krivičnopravna konvencija Saveta Evrope
- d. Građanskopravna konvencija Saveta Evrope
- e. *UNCAC*

8.3.3. Razlike u postupanju u slučajevima podmićivanja

Međunarodne konvencije se ne razlikuju samo neznatno u formulacijama kojima se objašnjava krivično delo podmićivanja već i u nekim drugim podrobnostima postoje bitne razlike. Ovde ćemo navesti jedan primer koji se odnosi na takozvana plaćanja manjih iznosa državnim službenicima da bi se ubrzale određene radnje.

¹²¹ Wall Street Journal, 13. april 2010, <http://online.wsj.com>.

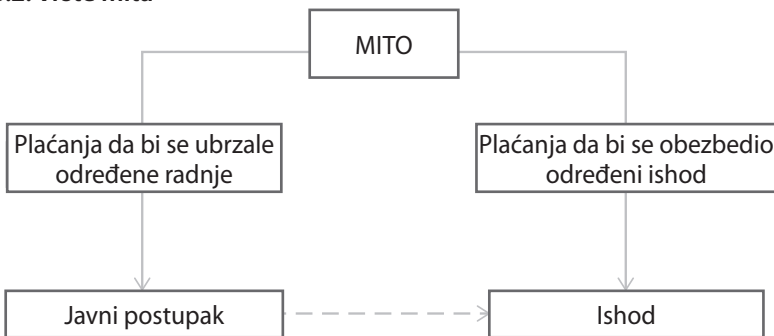
Plaćanja u cilju ubrzanja postupka i obezbedjenja ishoda

Studija slučaja: „Import-export“

Zamislite da se nalazite u situaciji u kojoj su vašem preduzeću preko potrebni uvozni kompjuteri koji su zadržani na carini. Državni službenik vam objašnjava da je potrebno bar nekoliko nedelja da se stvari raščiste, ako bude strogo sledio uobičajenu proceduru. Kaže da možda postoji i drugačiji način i nagoveštava da bi dodatno plaćanje od 100 evra pomoglo da se taj problem reši.

To plaćanje bismo nazvali manje, neslužbeno plaćanje državnom službeniku da bi se ubrzale određene radnje. To je jedna vrsta mita, na slici 8.8 vidi se razlika u odnosu na ostala plaćanja.

Slika 8.2: Vrste mita



Davanje mita može imati za cilj ili ubrzanje administrativnog postupka ili uticaj na ishod postupka (na primer, izdavanje građevinske dozvole). Plaćanja radi ubrzanja određenih radnji tiču se isključivo postupka, a nikada njegovog ishoda. Dati su sledeći primeri:

- ▶ Postupak dobijanja vize po pravilu traje tri nedelje. Ako se stvari podmažu, to vreme se može skratiti na jedan dan.
- ▶ Za puštanje u pogon nekog preduzeća, potreban je tehnički pregled. Navodno, u naredna dva meseca nema slobodnog termina. „Podmazivanjem“ je moguće postići da se zakaže hitan tehnički pregled u sasvim kratkom roku.
- ▶ Novom preduzeću potrebna je telefonska linija. Da bi se uvela, po pravilu je potrebno nekoliko nedelja. Ako se stvari „podmažu“, tu uslugu je moguće dobiti u roku od svega nekoliko dana.

Budući da se ta vrsta mita uvek daje u svrhu ubrzanja postupka, ona se često naziva i „novcem za ubrzanje postupka“ ili „podmazivanjem“ (tu se „podmazuje“ administrativna mašinerija).

U sličnoj grupi slučajeva, službenici mogu da se pretvaraju da ne mogu da donesu povoljnu odluku u korist podnosioca zahteva (recimo da je reč o građevinskoj dozvoli) iako, saglasno zakonu, građanin ima jasno pravo na pozitivno rešenje. Podnosilac zahteva bi morao da povede postupak pred sudom i tu može da očekuje da će dobiti presudu u svoju korist, ali tek posle dugotrajnog postupka. I u takvoj situaciji novac za „podmazivanje“ može (bitno) ubrzati postupak i obezbediti blagovremeno donošenje odluke na koju podnosilac zahteva u svakom slučaju ima pravo.

Ako, međutim, podnosilac predstavke nema tako nedvosmisleno pravo na pozitivno rešenje, već državni službenik može, saglasno zakonu, da napravi izbor između nekoliko različitih opcija, mito koji bi mu se pritom dao ne bi predstavljao „novac za podmazivanje“, već novac za obezbeđivanje pozitivnog ishoda.

Definicije:

- ▶ Mito koji se daje za podmazivanje jeste mito državnim službenicima radi dobijanja regularne, nediskrecione usluge.
- ▶ Plaćanja radi dobijanja povoljnog ishoda jesu one vrste mita koje se isplaćuju državnim službenicima radi dobijanja neregularne, diskrecione usluge od tih službenika.

I jednim i drugim oblikom podmićivanja nanosi se šteta javnosti, ali se ta šteta razlikuje:

Tabela 8.2: Posledice

| Plaćanja radi obezbeđivanja ishoda | Plaćanja radi „podmazivanja“ |
|---|--|
| Ovde se teži dobijanju nezakonitog ishoda (na primer, javnog ugovora na koji davalac mita u normalnim okolnostima ne bi imao pravo ili ugovora na osnovu koga bi se na tržištu našli nebezbedni proizvodi). | Ovde se teži zakonitim ishodima, jer se mito daje samo radi ubrzanja (zakonitog) ishoda (brzo okončanje tenderskog postupka ili brži ulazak na tržište bezbednih proizvoda). |
| Poremećaj konkursa, u smislu kvaliteta (ugovor ne dobija lice koje daje najbolju ponudu, već lice koje je dalo mito). | Poremećaj konkursa samo u smislu brzine (preduzetnik koji daje mito moći će brže da obavi posao, dok će ostali morati da čekaju). |
| Nanošenje štete integritetu javnih postupaka (zato što državni službenici pružaju nezakonitu uslugu, uzimaju mito i neravno-pravno postupaju prema građanima). | Nanošenje štete integritetu javnih postupaka (zato što državni službenici uzimaju mito i neravno-pravno tretiraju građane), |

S druge strane, ako preduzetnici odbiju zahtev da plate „podmazivanje“, to im može naneti veliku štetu:

- ▶ Carinici namerno danima zadržavaju na granici hladnjaču sa smrznutim mesom, uprkos tome što roba poseduje sve papire potrebne za ulazak na tržište;
- ▶ Novoizgrađeni hotel ne može da bude otvoren zato što nedostaje običan pečat na građevinskoj dozvoli, usled čega vlasnik hotela danima trpi gubitke.

Preduzetnici su zbog toga skloni da opravdaju sredstva koja daju na ime „podmazivanja“ - u moralnom smislu - pozivajući se na dilemu u koju ih stavlja suočavanje s iznudom. Međutim, da bi nešto u krivičnompravnom smislu zaista predstavljalo iznudu, potrebna je opasnost od nanošenja velike štete, a to često nije slučaj; krivično pravo često priznaje poslovne dileme kao iznudu samo ako postoji egzistencijalna pretnja za preduzeće.

Sem toga, mora se imati na umu da se često ne radi o tome da državni službenici traže mito za podmazivanje, preteći da će inače prolongirati postupak; neretko tu vrstu mita

preduzetnici nude da bi ubrzali postupak koji bi, u normalnim okolnostima, jednostavno trajao duže.

Tabela 8.3: Pitanje zakonitosti plaćanja radi ubrzavanja postupka prema konvencijama

| OECD | Savet Evrope | UNCAC |
|----------------------------|--------------|-----------|
| Zakonit, ako je mali iznos | Nezakonit | Nezakonit |

Konvencija OECD propraćena je zvaničnim komentarima¹²², koji plaćanje radi „podmazivanja“ izuzimaju iz kategorije krivičnog dela podmićivanja. Krivičnopravna konvencija Saveta Evrope i Konvencija UN, ne priznaju takav izuzetak.

Prema Konvenciji OECD američko pravo dopušta da se novac za podmićivanje da, na primer, ruskim zvaničnicima. U isto vreme, takva plaćanja su nezakonita prema ruskom Krivičnom zakoniku. Bilo bi nezakonito i kada bi novac bio uplaćen američkim zvaničnicima.

U Komentaru br. 9. uz Konvenciju OECD navodi se sledeće:

„Plaćanja malih iznosa radi „podmazivanja“ ... ne predstavljaju ... krivično delo. Takva plaćanja ... obično su nezakonita u stranoj zemlji o kojoj je reč. ... Čini se da inkriminisanje takvih plaćanja u drugim zemljama ne bi predstavljalo praktičnu niti delotvornu komplementarnu meru.“

Da li se slažete s navedenom perspektivom ili ste skloni da se opredelite za stav zauzet u Konvenciji Saveta Evrope i Konvenciji UN? Razmotrite (relativnu) štetu koja može biti naneta plaćanjem radi „podmazivanja“, kao što je prikazano u glavi broj 1.

8.4. Primena i nadzor nad primenom

Nijedna konvencija koja je opisana u odeljku 8.2 nema snagu samostalnog izvršenja, već je za njeno sprovođenje potrebno da to bude uređeno nacionalnim zakonodavstvom. To se jasno vidi već iz same činjenice da za krivična dela koja su navedena u konvencijama nije propisana određena kazna, već se samo zahteva od nacionalnih država da definišu primerenu kaznu. To znači da svaka zemlja uvodi dogovorene standarde u svoj pravni sistem, saglasno sopstvenoj pravnoj tradiciji. Da bi se obezbedila valjana primena, svaka konvencija predviđa mehanizam praćenja.

8.4.1. Savet Evrope: GRECO

Savet Evrope je 1999. osnovao Grupu država protiv korupcije (*Group of States against Corruption – GRECO*) radi praćenja načina na koji države postupaju saglasno standardima SE o borbi protiv korupcije.¹²³

¹²² Komentari uz Konvenciju o borbi protiv podmićivanja stranih javnih funkcionera u međunarodnim poslovnim transakcijama usvojeni na Pregovaračkoj konferenciji 21. novembra 1997. godine.

¹²³ Vidi www.coe.int.

Uvodne informacije

Cilj GRECO-a jeste da poboljša kapacitet svojih članica u borbi protiv korupcije time što će da prati njihovo poštovanje antikorupcionih standarda Saveta Evrope kroz dinamički proces uzajamne procene i pritiska koji potiče od drugih institucija iz te branše. On na taj način pomaže da se utvrde manjkavosti u nacionalnim sektorskim politikama borbe protiv korupcije, podstičući potrebne zakonodavne, institucionalne i praktične reforme. GRECO takođe služi kao platforma za razmenu najbolje prakse u sprečavanju i otkrivanju korupcije.

Članstvo u GRECO-u, koji predstavlja prošireni ugovor, nije ograničeno na zemlje članice Saveta Evrope. Svaka država koja je učestvovala u izradi tog proširenog delimičnog sporazuma može stupiti u GRECO, činom obaveštavanja generalnog sekretara Saveta Evrope. Sem toga, svaka država koja postane visoka strana ugovornica Krivičnogpravnog ili Građanskopravnog konvencije o korupciji Saveta Evrope automatski postaje članica GRECO-a i uključuje se u njegove postupke evaluacije. GRECO ima 49 država članica (48 evropskih zemalja i SAD).

Način rada GRECO-a uređen je njegovim Statutom i Poslovníkom. Svaka zemlja članica imenuje po dva predstavnika koji s pravom glasa učestvuju na plenarnim sastancima GRECO-a; svaka zemlja članica takođe dostavlja spisak eksperata koji mogu da učestvuju u postupcima evaluacije. Ostala tela Saveta Evrope takođe mogu imenovati svoje predstavnike (na primer, Parlamentarna skupština Saveta Evrope). GRECO je odobrio posmatrački status Organizaciji za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) i Ujedinjenim nacijama koje predstavlja Kancelarija UN za droge i kriminal (UNODC). GRECO bira svog predsednika, potpredsednika i članove Biroa koji imaju važnu ulogu u koncipiranju programa rada i nadzoru nad postupkom evaluacije.

Statutarni komitet GRECO čine predstavnici zemalja članica u Komitetu ministara, kao i predstavnici koji su posebno imenovani na tu dužnost, a dolaze iz redova drugih članova GRECO-a. U nadležnosti Statutarnog komiteta je donošenje budžeta GRECO-a. Komitet je takođe nadležan za izdavanje saopštenja za javnost ako smatra da neka zemlja članica nije preduzela dovoljno mera da bi sprovela u delo preporuke koje su joj upućene.

Statutom grupe GRECO utvrđen je celoviti postupak (*master-type procedure*), koji se može prilagoditi različitim pravnim instrumentima koji su predmet razmatranja.

GRECO ima sedište u Strazburu; u radu mu pomaže Sekretarijat, na čijem se čelu nalazi izvršni sekretar, koga postavlja generalni sekretar Saveta Evrope.

Kako GRECO funkcioniše?

GRECO ravnopravno nadzire sve svoje članove, kroz dinamični proces uzajamne evaluacije i pritiska iz iste branše. Mehanizam GRECO-a obezbeđuje strogo poštovanje načela jednakosti prava i obaveza među svim njegovim članovima. Svi članovi GRECO-a učestvuju u postupku uzajamne evaluacije i bez ograničenja mu se podvrgavaju.

Nadzor GRECO-a obuhvata:

- ▶ „horizontalni” postupak evaluacije (svi članovi se vrednuju u okviru jednog kruga evaluacije) iz koga proističe preporuka čiji je cilj dalje unapređenje potrebnih zakonodavnih, institucionalnih i praktičnih reformi;
- ▶ postupak usklađivanja kome je cilj procena mera koje su članovi preduzeli sprovođeci preporuke.

GRECO funkcioniše u ciklusima: postoje krugovi evaluacije, od kojih je svaki posvećen konkretnim temama. Prvi krug evaluacije *GRECO*-a (2000–2002) bio je posvećen nezavisnosti, specijalizaciji i sredstvima koja koriste nacionalni organi angažovani na sprečavanju korupcije i borbi protiv nje. U tom krugu se takođe raspravljalo o obimu i razmerama imuniteta javnih funkcionera od hapšenja i krivičnog gonjenja. U drugom krugu evaluacije (2003–2006) pažnja je bila usredsređena na identifikaciju, oduzimanje i zaplenu dobiti stečene korupcijom, sprečavanje i otkrivanje korupcije u državnoj upravi i sprečavanje mogućnosti da se pravna lica (kao što su korporacije) koriste kao „štit“ za korupciju. U trećem krugu evaluacije (započetom u januaru 2007. godine) u žiži pažnje su (a) krivična dela sadržana u Krivičnopravnoj konvenciji o korupciji i (b) transparentnost finansiranja političkih stranaka.

Postupak evaluacije odvija se saglasno jasno utvrđenoj proceduri, gde *GRECO* za ocenjivanje svog određenog člana imenuje ekspertski tim. Analiza situacije u svakoj zemlji sprovodi se na osnovu odgovora koji su u pismenom obliku dati na dostavljeni upitnik i informacija prikupljenih na sastancima sa zvaničnicima i predstavnicima civilnog društva za vreme posete datoj zemlji. Posle posete na terenu, ekspertski tim sačinjava prednacrt izveštaja koji se dostavlja zemlji koja je predmet evaluacije, kako bi ona iznela svoje primedbe na izveštaj pre no što on bude konačno podnet grupi *GRECO* na razmatranje i usvajanje. U zaključcima evaluacionih izveštaja može biti navedeno da su zakonodavstvo i praksa date zemlje usklađeni - ili nisu usklađeni - sa odredbama koje su predmet razmatranja. Na temelju donetih zaključaka mogu biti sastavljene preporuke u skladu s kojima je potrebno preduzeti određene mere u roku od 18 meseci ili mogu biti izneta zapažanja koje članovi treba da uzmu u obzir, ali nisu u formalnoj obavezi da podnesu izveštaj o njima u potonjem postupku provere usklađenosti.

Jedna od posebno dobrih strana procedure monitoringa koju sprovodi *GRECO* ogleda se u tome što se u postupku provere usklađenosti kontroliše način sprovođenja preporuka. Procena o tome da li je neka preporuka na zadovoljavajući način sprovedena u delo, da li je sprovedena samo delimično ili uopšte nije sprovedena zasniva se na izveštaju o stanju, koji je praćen dodatnim dokumentima koje sam član koji je predmet monitoringa podnosi u roku od 18 meseci po usvajanju izveštaja o evaluaciji. U slučajevima kada nisu sprovedene u delo sve preporuke, *GRECO* je dužan da u roku od narednih 18 meseci preispita preporuke koje još nisu ispunjene. Izveštaji o usklađenosti i prilozi uz te izveštaje koje *GRECO* usvoji takođe sadrže i opšti zaključak o primeni svih preporuka, čija je svrha da se odluči da li u odnosu na datu zemlju članicu može biti okončan postupak procene usklađenosti. Konačno, Poslovnik *GRECO*-a propisuje i poseban postupak, na osnovu postepenog pristupa, namenjen onim članovima za čiji se odgovor na preporuke *GRECO*-a ustanovi da je potpuno nezadovoljavajući.

8.4.2. OECD

Konvencija *OECD* nije nezavisni instrument, koji bi se mogao samostalno sprovoditi, već ona nalaže visokim stranama ugovornicama da u okviru sopstvenog zakonodavstva donesu propise po kojima će podmićivanje biti nezakonito. Da bi se osiguralo donošenje tih propisa Konvencija, počev od 1997. godine, primenjuje postupak nadzora.

Prva faza je obuhvatila reviziju nacionalnih zakonodavstava da bi se utvrdilo da li se ispunjavaju standardi postavljeni Konvencijom.

Druga faza započela je 2001. godine u cilju procene izvršnih postupaka i stepena njihove efikasnosti. U toj fazi je proširen opseg razmatranja da bi bili uzeti u obzir i oni računovodstveni i revizorski zahtevi koji se ne dovode u vezu s krivičnim sankcijama, kao i pitanje sprečavanja mogućnosti da se iznosi plaćeni na ime mita odbiju od poreske osnovice.

Treća faza (2009-2014) počiva na sledeće tri komponente:

- ▶ Napretku koji su visoke strane ugovornice Konvencije ostvarile u pogledu otklanjanja slabosti identifikovanih u drugoj fazi;
- ▶ ishodima do kojih je došlo usled promena u domaćem zakonodavstvu ili institucionalnim okvirima visokih strana ugovornica;
- ▶ naporima koji se ulažu u pogledu izvršenja i rezultati tih napora, kao i druga ključna pitanja karakteristična za celu grupu.

Elementi evaluacije:

- ▶ Priprema evaluacije u Radnoj grupi o podmićivanju;
- ▶ Imenovanje dve zemlje koje će nastupati u svojstvu vodećih ispitivača;
- ▶ Odgovori na upitnik za evaluaciju;
- ▶ Poseta na terenu zemlje čiji se slučaj razmatra (faza 2 i 3);
- ▶ Priprema preliminarog izveštaja o učinku i rezultatima date zemlje;
- ▶ Evaluacija koju sprovodi Radna grupa za podmićivanje;
- ▶ Usvajanje izveštaja Radne grupe o učinku i rezultatima date zemlje, uključujući preporuke koje su u izveštaju sadržane.

Izveštaji o evaluaciji za sve zemlje članice OECD dostupni su u onlajn izdanju.¹²⁴

8.4.3. UNCAC

U novembru 2009. godine, na Konferenciji visokih strana ugovornica Konvencije UN protiv korupcije, usvojen je „Revizionni mehanizam“. Taj mehanizam omogućava sprovođenje sledećih postupaka:

- ▶ Dva ciklusa od po pet godina – četvrtina ukupnog broja visokih strana ugovornica godišnje;
- ▶ Prvi ciklus: revizija glava III i IV UNCAC;
- ▶ Drugi ciklus: revizija glava II i V UNCAC;
- ▶ Žreb (28. jun - 2. jul 2010) da bi se odredilo ko će obaviti reviziju, a ko će biti predmet revizije;
- ▶ Pregled dokumentacije u izveštajima zasnovanim na samoocenjivanju država ugovornica;
- ▶ Revizionni izveštaji po zemljama.

Zemlja članica koja je predmet razmatranja odgovara na pitanja sadržana u sveobuhvatnom kontrolnom spisku za samoocenjivanje, na osnovu konsultacija koje se vode na nacionalnom nivou sa svim relevantnim akterima, uključujući privatni sektor. Pregled dokumentacije treba da bude dopunjen terenskom posetom zemlji o kojoj je reč, ili zajedničkim sastankom u sedištu Kancelarije UN u Beču, kao i na druge načine za vođenje neposrednog dijaloga ako se s time složi zemlja koja je predmet razmatranja.

124 Vidi www.oecd.org.

8.4.4. Druge konvencije

Konvencijom AU uspostavljen je mehanizam daljeg praćenja. Zemlje članice podnose godišnji izveštaj o napretku koji su visoke strane ugovornice postigle u sprovođenju Konvencije; izveštaj se podnosi Savetodavnom odboru AU zaduženom za pitanja korupcije, koji redovno izveštava Izvršni savet.¹²⁵

Mehanizam za dalje praćenje sprovođenja Interameričke konvencije protiv korupcije (*Mechanism for Follow-Up on the Implementation of the Inter-American Convention against Corruption – MESICIC*) jeste međuvladino telo koje je formirano unutar OAS-a. Taj mehanizam pruža podršku visokim stranama ugovornicama u sprovođenju odredaba Konvencije kroz proces uzajamne evaluacije, zasnovan na uslovima ravnopravnosti među državama. U okviru tog mehanizma formulišu se preporuke u vezi sa onim oblastima u kojima još postoje pravne praznine ili u kojima je neophodan dalji napredak.¹²⁶

Arapsku konvenciju sprovodi Konferencija visokih strana ugovornica Konvencije uz Sekretarijat. Članom 33. te konvencije formirana je Konferencija visokih strana ugovornica Konvencije da bi se obezbedilo njeno sprovođenje i nadzor nad tim sprovođenjem.

8.4.5. Slabe tačke primene

Države po pravilu oklevaju da u celosti sprovedu međunarodne standarde u nekim oblastima:

- ▶ Transparentnost u finansiranju političke aktivnosti;
- ▶ Prijavlivanje imovine visokih javnih funkcionera;
- ▶ Smanjenje imuniteta funkcionera.

Reforme u navedenim oblastima, po pravilu podržava politička volja društva u celini, ali ne i odgovarajuća politička volja političkog rukovodstva. To je posledica činjenice da se tu radi o pitanjima koja neposredno utiču na same zakonodavce, tako da su oni tu, zapravo, u sukobu interesa između ograničavanja vlastitih privilegija s jedne strane i jačanja integriteta političkog sistema, s druge strane.

Mogući put za rešavanje te dileme leži u tome da se ustavom dopusti da se predloži zakona (uključujući predloge zakona koje podnesu civilne interesne grupe) usvajaju na referendumu. Ima nekoliko zemalja koje u svojim ustavima dozvoljavaju takvu mogućnost.¹²⁷

8.4.6. Izveštaji po zemljama

Rezultati praćenja svake pojedine zemlje objavljuju se onlajn i u njima ćemo često naći veoma korisne informacije o statusu vlastite zemlje ili o statusu drugih zemalja:

- GRECO: Vidi www.coe.int
OECD: Vidi www.oecd.org
UNCAC: Vidi www.unodc.org
OAD: Vidi www.oas.org
AU: Vidi www.auinticorruption.org

Opšti pregled i informacije o mehanizmima praćenja u celini:
Vidi www.transparency.org

¹²⁵ Vidi www.auinticorruption.org

¹²⁶ Vidi www.oas.org.

¹²⁷ Vidi, na primer, www.democracy-international.org.

8.5. Neobavezujući standardi

Neki međunarodni standardi nisu obavezujući, ali ipak se sprovode kroz mehanizme monitoringa: to su standardi koji se pominju prilikom pristupanja Evropskoj uniji, OECD-u i slično.

8.5.1. Dvadeset rukovodećih načela Saveta Evrope

Šta su ključne okosnice za uspostavljanje sveobuhvatnog sistema borbe protiv korupcije?

Odgovor na to pitanje nalazi se u dokumentu „Dvadeset rukovodnih načela u borbi protiv korupcije“¹²⁸. Usvojio ih je Komitet ministara Saveta Evrope (Rezolucija (97) 24) u novembru 1997. godine, oko dve godine pre no što je Svet Evrope 1999. godine usvojio dve konvencije o korupciji.

Ta načela nisu obavezujuća u pravnom smislu. Međutim, sve zemlje članice GRECO-a odlučile su da nadziru njihovo sprovođenje i time su se, u suštini, obavezale na ta načela. Reč je o načelima koja su prilično široko formulisana: taj dokument ima samo oko 500 reči, dok Krivičnopravna konvencija Saveta Evrope ima 3.300, a UNCAC 17.000 reči. Ipak, u tim načelima pomenuti su svi suštinski važni elementi sistema za sprečavanje korupcije.

Slika 8.3: Primena Dvadeset rukovodećih načela Saveta Evrope



128 Vidi wcd.coe.int.

8.5.2. Finansiranje političkih aktivnosti

Opšta pravila Saveta Evrope

Zbog izvesnog broja skandala u vezi s finansiranjem političkih stranaka u nekoliko zemalja članica Saveta Evrope širom kontinenta su 8. aprila 2003. usvojena „Opšta pravila protiv korupcije u finansiranju političkih stranaka i predizbornih kampanja“ (Preporuka Komiteta ministara REC (2003/4). Opšta pravila nisu obavezujuća u pravnom smislu. Međutim, njihovo sprovođenje nadzire GRECO (vidi

Slika 8.4: Primena Opštih pravila Saveta Evrope protiv korupcije u finansiranju političkih stranaka i predizbornih kampanja



Venecijanska komisija Saveta Evrope i OEBS/ODIHR

Venecijanska komisija Saveta Evrope i OEBS/ODIHR usvojili su 2010. godine „Smernice za uređenje delovanja političkih stranaka“,¹²⁹ koje sadrže detaljne preporuke o „finansiranju političkih stranaka“.

¹²⁹ „Guidelines on Political Party Regulation“, OSCE/ODIHR and Venice Commission, Strasbourg, 25 October 2010, Study no. 595/2010, CDL-AD(2010)024, Chapter XII, www.venice.coe.int.

Ostali standardi finansiranja političkih aktivnosti

Finansiranje političkih aktivnosti verovatno predstavlja ono područje u kome će reforme koje teže jačanju integriteta nailaziti na najžešći otpor: parlamentarci koji donose propise o finansiranju političkih aktivnosti uvek su istovremeno i članovi političkih stranaka. Samim tim, oni su u sukobu interesa, odlučujući se između toga da li da svojim strankama obezbede neometan pristup neograničenim novčanim sredstvima, ili da im ograniče slobode u ostvarivanju prihoda, upravljanju tim prihodom i njegovim uvećanjem.

Zato nije nikakvo iznenađenje što je odgovarajuća odredba *UNCAC*-a kratka i uopšteno formulisana. Član 7. stav 3. *UNCAC*-a glasi:

Svaka država ugovornica će takođe razmotriti mogućnost preduzimanja odgovarajućih zakonskih i administrativnih mera u skladu s ciljevima ove konvencije i u skladu sa osnovnim načelima svog unutrašnjeg zakonodavstva, radi obezbeđenja transparentnosti u finansiranju kandidatura za izborne javne funkcije i, gde to odgovara, za finansiranje političkih stranaka.

U ovom članu nema ni pomena o pitanjima troškova, nadzora i kazni. Pored toga, nigde se ne određuje bliže šta bi „transparentnost“ zapravo trebalo da znači. U suštini, praktično je nemoguće nadzirati sprovođenje ovog člana zato što je njegovo značenje u najboljem slučaju maglovito i nejasno. Austrija, Francuska i Holandija predložile su jednu detaljniju normu tokom pregovora o *UNCAC*-u. Ta odredba, međutim, nikada nije usvojena. Zato nije nikakvo iznenađenje to što su političke stranke i dalje društvena institucija koja se, prema rezultatima ankete sprovedene u čitavom svetu, smatra najkorumpiranijom.¹³⁰

Jedina druga međunarodna konvencija u kojoj se pominje finansiranje političkih aktivnosti jeste Konvencija Afričke unije, koja to čini u svom članu 10, pod naslovom „Finansiranje političkih stranaka“. Formulacija je kratka, da ne može biti kraća:

Svaka država ugovornica dužna je da donese zakonodavne i druge mere da bi:

- (a) Zabranila korišćenje sredstava stečenih protivpravnim i koruptivnim radnjama za finansiranje političkih stranaka;
- (b) Uvrstila načelo transparentnosti u finansiranje političkih stranaka.

8.5.3. Model kodeksa ponašanja

Kada se u izradi kodeksa ponašanja pođe od nule, to može predstavljati izuzetno veliki izazov. U takvoj situaciji, valjalo bi detaljno utvrditi da li i na koji način sledeća načela uopšte treba da budu primenjena: pravičnost, nepristrasnost, zabrana diskriminacije, nezavisnost, čestitost, integritet, lojalnost, revnost, pristojnost u ličnom ponašanju, transparentnost, odgovornost, odgovorno i čuvano korišćenje resursa, pristojno ponašanje prema javnosti.

Da bi olakšao taj proces zemljama članicama i da bi uspostavio jedinstven međunarodni standard, Savet Evrope je u maju 2000. usvojio „Model kodeksa ponašanja državnih službenika“. Taj dokument je koristan resurs i njime su obuhvaćena sva opšta pitanja za koja se obično smatra da predstavljaju nužni deo kodeksa ponašanja; obuhvata opšta načela, zahteve u pogledu prijavljivanja i rešavanja sukoba interesa, zahteve u

¹³⁰ Transparency International, Global Corruption Barometer 2010, p. 8, www.transparency.org.

pogledu političkih aktivnosti, poklona, načina reagovanja na nedolične ponude i dužnosti po odlasku iz državne službe.

Ostali izvori obrazaca kodeksa ponašanja

- ▶ Međunarodni kodeks ponašanja državnih službenika sadržan u Aneksu uz Rezoluciju Generalne skupštine 51/59 od 12. decembra 1996;
- ▶ Preporuka *OECD*-a Savetu o poboljšanju etičkog ponašanja u državnoj službi, uključujući načela etike upravljanja u državnoj službi (1998-C(98)70/FINAL);
- ▶ Bangalorska načela sudijskog ponašanja (2002), koja je usvojila Sudijska grupa za jačanje integriteta sudija, saglasno reviziji tih načela izvršenoj na okruglom stolu vrhovnih sudija održanom u Hagu, 25. i 26. novembra 2002¹³¹;
- ▶ Kodeks ponašanja UN za pripadnike policije, koji je usvojen Rezolucijom Generalne skupštine 34/169 od 17. decembra 1979¹³².

8.5.4. Standardi *OECD*-a i Evropske unije

Postoje mnogobrojni standardi međunarodnih organizacija koji, međutim, nisu obavezujući. Navodimo neke od važnijih standarda *OECD*-a i Evropske unije:

- ▶ Lobiranje: Preporuka Saveta o načelima transparentnosti i integriteta u lobiranju¹³³ (*OECD*);
- ▶ Sukob interesa: Smernice za upravljanje sukobom interesa u državnoj službi¹³⁴ (*OECD*);
- ▶ Javne nabavke: Preporuka o jačanju integriteta u javnim nabavkama¹³⁵ (*OECD*);
- ▶ Načela borbe protiv korupcije: Deset načela za poboljšanje borbe protiv korupcije u zemljama koje pristupaju Evropskoj uniji, zemljama kandidatima i ostalim trećim zemljama¹³⁶ (EU).

131 Vidi www.unodc.org.

132 Vidi www.ohchr.org.

133 18. februar 2010 – C(2010)16, dostupno na acts.oecd.org.

134 Vidi www.oecd.org.

135 Vidi www.oecd.org.

136 Aneks uz Predstavku [Evropske] komisije Savetu, Evropskom parlamentu i Evropskom Ekonomskom komitetu – o sveobuhvatnoj politici EU protiv korupcije (COM/2003/0317 final), www.eur-lex.europa.eu.

9. Prilog

9.1. Opšta literatura

(Literatura o određenijim temama može se naći u odeljku „Literatura“ na kraju svakog od sedam prethodnih glava.)

OSCE, *Best practices in combating corruption*, (OEBS, „Najbolje prakse u borbi protiv korupcije“) 2004 (na engleskom i ruskom jeziku)¹³⁷

UNODC, *Technical Guide to the UNCAC* (UNODC, „Tehnički vodič za UNCAC“) 2009 (na engleskom, francuskom, ruskom, arapskom i španskom jeziku)¹³⁸

UNODC, *Legislative Guide for the Implementation of the UNCAC* (UNODC, „Zakonodavni vodič za sprovođenje UNCAC“) (na arapskom, engleskom, francuskom, ruskom i španskom jeziku)¹³⁹

UNODC, *Resource Guide on Strengthening Judicial Integrity and Capacity* (UNODC, „Vodič kroz resurse u vezi s jačanjem sudijskog integriteta i kapaciteta“) (na arapskom i engleskom jeziku)¹⁴⁰

UNODC, *UN Anti-corruption Toolkit* (UNODC, „Antikorupcijski priručnik UN“) (Treće izdanje iz 2004, na engleskom jeziku)¹⁴¹

Transparency International, „*Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*“, (TI, Suočavanje s korupcijom: Elementi nacionalnog sistema integriteta) TI Source Book 2000 (na arapskom i engleskom jeziku)¹⁴²

9.2. Izvori na internetu

Veb-strana Saveta Evrope posvećena borbi protiv korupcije

Vidi www.coe.int/corruption

Savet Evrope: GRECO

Vidi www.coe.int/greco

Konsultativni savet evropskih sudija (*Consultative Council of European Judges – CCJE*) Vidi www.coe.int/corruption

Antikorupcijski resursni centar U4

Vidi www.u4.no

OECD i borba protiv korupcije

Vidi www.oecd.org

137 Vidi www.osce.org.

138 Vidi www.unodc.org

139 Vidi www.unodc.org

140 Vidi www.unodc.org

141 Vidi www.unodc.org

142 Vidi www.transparency.org

UNODC i borba protiv korupcije

Vidi www.unodc.org

UNDP i borba protiv korupcije

Vidi web.undp.org

Svetska banka i borba protiv korupcije

Vidi www.worldbank.org/anticorruption

Arapska organizacija za borbu protiv korupcije

Vidi www.arabanticorruption.org

Parlamentarci arapskog regiona protiv korupcije (*Arab Region Parliamentarians Against Corruption – ARPAC*)

Vidi www.arpacnetwork.org

Program UN za upravljanje u arapskom regionu (*Programme on Governance in the Arab Region – POGAR*)

Vidi www.pogar.org

Regionalna inicijativa za borbu protiv korupcije (*Regional Anti-corruption Initiative – RAI*)

Vidi www.rai-see.org

Portal organa zaduženih za borbu protiv korupcije (*Anti-Corruption Authorities – Acas*)

Vidi www.acauthorities.org

Međunarodna akademija za borbu protiv korupcije (*International Anti-Corruption Academy – IACA*)

Vidi www.iaca.int

(Organizacija) Global Integrity

Vidi www.globalintegrity.org

Transparency International

Vidi www.transparency.org

9.3. Međunarodni standardi: Savet Evrope

9.3.1. Krivičnopravna konvencija o korupciji (ETS 173)¹⁴³

Poglavlje I - Upotreba termina

Član 1. Upotreba termina

Za potrebe ove Konvencije:

- a) "državni službenik" će se tumačiti u skladu sa definicijom "službenika", "državnog funkcionera", "gradonačelnika", "ministra" ili "sudije" u nacionalnom pravu države u kojoj to lice obavlja funkciju i kako se primenjuju u njenom krivičnom zakonu;
- b) termin "sudija" iz gornjeg podstava obuhvata tužioce i nosioce pravosudnih funkcija;
- c) kada je u postupak uključen državni službenik druge države, država u kojoj se vodi postupak može da primeni definiciju državnog službenika samo u onoj meri u kojoj je ta definicija kompatibilna sa njenim nacionalnim zakonodavstvom;
- d) "pravno lice" označava bilo koji entitet koji ima takav status prema merodavnom nacionalnom pravu, osim država ili drugih javnih organa koji vrše državnu vlast i javnih međunarodnih organizacija.

¹⁴³ Vidi www.coe.int/corruption

Poglavlje II - Mere koje se preduzimaju na nacionalnom nivou

Član 2. Aktivno podmićivanje domaćih državnih službenika

Svaka potpisnica će usvojiti takve zakonodavne i druge mere koje mogu biti neophodne da bi se ustanovilo kao krivično delo, prema njenom domaćem zakonodavstvu, kada je učinjeno namerno, obećanje, nuđenje ili davanje, od strane bilo kog lica, direktno ili indirektno, nezaslužene koristi bilo kom njenom državnom službeniku, za njega ili neko drugo lice, kako bi izvršilo ili se uzdržalo od vršenja svojih funkcija.

Član 3. Pasivno podmićivanje domaćih državnih službenika

Svaka potpisnica će usvojiti takve zakonodavne i druge mere koje mogu biti neophodne da bi se ustanovilo kao krivično delo, prema njenom domaćem zakonodavstvu, kada je učinjeno namerno, zahtevanje ili prihvatanje od strane bilo kog njenog državnog službenika, direktno ili indirektno, nezaslužene koristi, za njega ili neko drugo lice, ili prihvatanje ponude ili obećanja takve koristi, kako bi izvršilo ili se uzdržalo od vršenja svojih funkcija.

Član 4. Podmićivanje članova domaćih javnih skupština

Svaka potpisnica će usvojiti takve zakonodavne i druge mere koje mogu biti neophodne da bi se ustanovilo kao krivično delo, prema njenom domaćem zakonodavstvu, ponašanje iz čl. 2. i 3, kada je umešano bilo koje lice koje je član bilo koje domaće javne skupštine koja vrši zakonodavnu ili administrativnu vlast.

Član 5. Podmićivanje stranih državnih službenika

Svaka potpisnica će usvojiti takve zakonodavne i druge mere koje mogu biti neophodne da bi se ustanovilo kao krivično delo, prema njenom domaćem zakonodavstvu, ponašanje iz čl. 2. i 3. kada je umešan državni službenik bilo koje druge države.

Član 6. Podmićivanje članova stranih javnih skupština

Svaka potpisnica će usvojiti takve zakonodavne i druge mere koje mogu biti neophodne da bi se ustanovilo kao krivično delo, prema njenom domaćem zakonodavstvu, ponašanje iz čl. 2. i 3, kada je umešano bilo koje lice koje je član neke javne skupštine koja vrši zakonodavnu ili administrativnu vlast u bilo kojoj drugoj državi.

Član 7. Aktivno podmićivanje u privatnom sektoru

Svaka potpisnica će usvojiti takve zakonodavne i druge mere koje mogu biti neophodne da bi se ustanovilo kao krivično delo, prema njenom domaćem zakonodavstvu, kada je učinjeno namerno tokom obavljanja poslovne aktivnosti, obećanje, nuđenje ili davanje, direktno ili indirektno, svake nezaslužene koristi svakom licu koje rukovodi ili koje, u bilo kom svojstvu, radi za entitete privatnog sektora, namenjene njemu lično ili nekom drugom licu, kako bi delovalo ili se uzdržalo od delovanja, a pri tome kršilo svoje dužnosti.

Član 8. Pasivno podmićivanje u privatnom sektoru

Svaka potpisnica će usvojiti takve zakonodavne i druge mere koje mogu biti neophodne da bi se ustanovilo kao krivično delo, prema njenom domaćem zakonodavstvu, kada je učinjeno namerno, tokom obavljanja poslovne aktivnosti, traženje ili primanje, direktno ili indirektno, od strane bilo kog lica koje rukovodi ili koje, u bilo kom svojstvu, radi za entitete privatnog sektora, bilo kakve nezaslužene koristi ili obećanja namenjene njemu lično ili nekom drugom licu, ili prihvatanje ponude ili obećanje takve koristi, kako bi delovalo ili se uzdržalo od delovanja, a pri tome kršilo svoje dužnosti.

Član 9. Podmićivanje službenika međunarodnih organizacija

Svaka potpisnica će usvojiti takve zakonodavne i druge mere koje mogu biti neophodne da bi se ustanovilo kao krivično delo, prema njenom domaćem zakonodavstvu, ponašanje iz čl. 2. i 3, kada je umešan bilo koji službenik ili drugo lice zaposleno po ugovoru, u smislu propisa o zapošljavanju osoblja, bilo koje javne međunarodne ili nadnacionalne organizacije ili organa čiji je potpisnica član i bilo koje lice, bez obzira da li je ili nije raspoređeno na to mesto, koje obavlja funkcije koje odgovaraju onim koje vrše takvi službenici ili zastupnici.

Član 10. Podmićivanje članova međunarodnih parlamentarnih skupština

Svaka potpisnica će usvojiti takve zakonodavne i druge mere koje mogu biti neophodne da bi se ustanovilo kao krivično delo, prema njenom domaćem zakonodavstvu, ponašanje iz člana 4. kada su umešani članovi parlamentarnih skupština međunarodnih i nadnacionalnih organizacija kojih je potpisnica član.

Član 11. Podmićivanje sudija i službenika međunarodnih sudova

Svaka potpisnica će usvojiti takve zakonodavne i druge mere koje mogu biti neophodne da bi se ustanovilo kao krivično delo, prema njenom domaćem zakonodavstvu, ponašanje iz čl. 2. i 3, kada su umešani nosioci pravosudne funkcije ili službenici bilo kog međunarodnog suda čiju nadležnost priznaje potpisnica.

Član 12. Trgovina uticajem

Svaka potpisnica će usvojiti takve zakonodavne i druge mere koje mogu biti neophodne da bi se ustanovilo kao krivično delo, prema njenom domaćem zakonodavstvu, kada je učinjeno namerno, obećanje, davanje ili nuđenje, direktno ili indirektno, svake nezasluzene koristi bilo kome ko tvrdi ili potvrdi da može da izvrši neregularan uticaj na donošenje odluke nad bilo kojim licem pomenutim u čl. 2, 4. do 6. i 9. do 11, bez obzira da li je nezasluzena korist namenjena tom licu ili nekom drugom, samo ako je traženje, primanje ili prihvatanje ponude ili obećanja takve koristi, u vezi sa tim uticajem, bez obzira da li je uticaj izvršen ili ne i, bez obzira da li se pretpostavljenim uticajem postiže nameravani rezultat.

Član 13. Pranje novca koji predstavlja dobit od krivičnih dela korupcije

Svaka potpisnica će usvojiti takve zakonodavne i druge mere koje mogu biti neophodne da bi se ustanovilo kao krivično delo, prema njenom domaćem zakonodavstvu, ponašanje navedeno u Konvenciji Saveta Evrope o pranju, traganju, zapleni i konfiskaciji dobiti od kriminala (ETC br. 141), član 6 st. 1. i 2, prema uslovima koji su tu navedeni, kada se predikatno krivično delo sastoji od bilo kog krivičnog dela ustanovljenog u skladu sa čl. 2. do 12. ove konvencije, ukoliko potpisnica nije izrazila rezervu ili dala izjavu u pogledu ovih krivičnih dela ili ne smatra takva krivična dela teškim u smislu svojih propisa o pranju novca.

Član 14. Krivična dela u računovodstvu

Svaka potpisnica će usvojiti takve zakonodavne i druge mere koje mogu biti neophodne da bi se ustanovila kao krivična dela, za koja su propisane krivične ili druge sankcije prema njenom domaćem zakonodavstvu, sledeća činjenja ili nečinjenja, izvršena s namerom, kako bi se izvršila, sakrila ili prikrila krivična dela iz čl. 2. do 12, ukoliko potpisnica nije izrazila rezervu ili dala izjavu:

- a) pravljenje ili korišćenje faktura ili bilo kog drugog računovodstvenog dokumenta ili evidencije koji sadrže lažne ili nepotpune informacije;
- b) nezakonit propust da se evidentira plaćanje.

Član 15. Radnje saučesništva

Svaka potpisnica će usvojiti takve zakonodavne i druge mere koje mogu biti neophodne da bi se ustanovilo kao krivično delo, prema njenom domaćem zakonodavstvu, pomaganje ili podstrekavanje činjenja bilo kog krivičnog dela utvrđenog u skladu sa ovom konvencijom.

Član 16. Imunitet

Određbe ove konvencije neće uticati na odredbe bilo kog ugovora, protokola ili statuta, kao ni njihovih izvršnih tekstova, koji se odnose na oduzimanje imuniteta.

Član 17. Jurisdikcija

1. Svaka država potpisnica će usvojiti takve zakonodavne i druge mere koje mogu biti neophodne da bi se ustanovila jurisdikcija u odnosu na krivična dela ustanovljena u skladu sa čl. 2. do 14. ove konvencije kada je:

- a) krivično delo u celini ili delimično učinjeno na njenoj teritoriji;
- b) učinilac njen državljanin, državni službenik ili član jedne od njenih domaćih javnih skupština;
- c) u krivično delo umešan jedan od državnih službenika ili članova domaćih javnih skupština ili neko od lica navedenih u čl. 9. do 11. koje je istovremeno i njen državljanin.

2. Svaka država može, u trenutku potpisivanja ili prilikom deponovanja instrumenta ratifikacije, prihvatanja, odobravanja ili pristupanja, izjavom upućenom Generalnom sekretaru Saveta Evrope, izjaviti da zadržava pravo da ne primeni ili da, samo u određenim slučajevima i pod određenim uslovima, primeni pravila o jurisdikciji iz st. 1 b) i c) ovog člana ili bilo kog njegovog dela.

3. Ako je potpisnica iskoristila pravo na rezervu iz stava 2. ovog člana, ona će usvojiti mere koje mogu biti potrebne da bi ustanovila jurisdikciju nad krivičnim delima utvrđenim u skladu sa ovom konvencijom, u slučajevima kada se navodni prestupnik nalazi na njenoj teritoriji i ona ga ne izručuje drugoj potpisnici, samo na osnovu njegovog državljanstva, nakon zahteva za izdavanjem.

4. Ova konvencija ne isključuje krivičnu jurisdikciju koju vrši potpisnica u skladu sa njenim nacionalnim zakonodavstvom.

Član 18. Odgovornost pravnog lica

1. Svaka potpisnica će usvojiti takve zakonodavne i druge mere koje mogu biti neophodne da bi se obezbedilo da pravna lica budu odgovorna zbog krivičnih dela aktivnog podmičivanja, trgovine uticajem i pranja novca ustanovljenih u skladu sa ovom konvencijom, koja su učinjena u njihovu korist od strane bilo kog fizičkog lica, koje deluje pojedinačno ili kao deo nekog organa tog pravnog lica, koje ima vodeću poziciju unutar tog pravnog lica, na osnovu:

- punomoćja da predstavlja to pravno lice; ili
- ovlašćenja da donosi odluke u ime tog pravnog lica; ili
- ovlašćenja da vrši kontrolu unutar tog pravnog lica;

kao i zbog umešanosti takvog fizičkog lica kao pomagača ili podstrekača u pomenutim krivičnim delima.

2. Pored slučajeva koji su predviđeni u stavu 1, svaka potpisnica će preduzeti neophodne mere kojima će obezbediti da pravno lice bude odgovorno kada je, zbog nepostojanja nadzora ili kontrole od strane fizičkog lica iz stava 1, omogućeno činjenje krivičnog

dela pomenutog u stavu 1. u korist tog pravnog lica od strane fizičkog lica koje je pod njegovom vlašću.

3. Odgovornost pravnog lica na osnovu st. 1. i 2. ovog člana ne isključuje krivični postupak protiv fizičkih lica koja su pripremala, podstrekavala ili učestvovala u krivičnim delima pomenutim u stavu 1.

Član 19. Sankcije i mere

1. S obzirom na ozbiljnost krivičnih dela ustanovljenih u skladu sa ovom konvencijom, svaka potpisnica će obezbediti, u vezi sa krivičnim delima koja su utvrđena u skladu sa čl. 2. do 14, delotvorne, proporcionalne i odgovarajuće sankcije i mere, uključujući, kada su učinioци fizička lica, kazne koje podrazumevaju lišavanje slobode za koje se može odobriti izdavanje.

2. Svaka potpisnica će obezbediti da pravnim licima odgovornim prema članu 18. st. 1. i 2. mogu da izreknu delotvorne, proporcionalne i odgovarajuće krivične ili nekrivične sankcije, uključujući novčane sankcije.

3. Svaka potpisnica će usvojiti takve zakonodavne i druge mere koje mogu biti neophodne da bi se omogućila konfiskacija ili na drugi način lišavanje prava svojine na sredstvima i prihodima od krivičnih dela ustanovljenih u skladu sa ovom konvencijom, ili na imovini čija vrednost odgovara tim prihodima.

Član 20. Specijalizovani organi

Svaka potpisnica će usvojiti takve mere koje mogu biti neophodne da bi se obezbedilo da lica ili entiteti budu specijalizovani u borbi protiv korupcije. Oni će imati neophodnu nezavisnost u skladu sa osnovnim principima pravnog sistema države potpisnice, kako bi mogli efikasno da vrše svoje funkcije bez nepotrebnih pritisaka. Država potpisnica će obezbediti da osoblju takvih entiteta bude pružena adekvatna obuka i finansijska sredstva za obavljanje njihovih zadataka.

Član 21. Saradnja sa nacionalnim organima i njihova međusobna saradnja

Svaka potpisnica će usvojiti takve mere koje mogu biti neophodne da bi se obezbedilo da državni organi, kao i svi državni službenici, saraduju, u skladu sa nacionalnim zakonima, sa onim organima koji su odgovorni za istragu i gonjenje krivičnih dela:

- a) tako što će obavestavati ove organe, na sopstvenu inicijativu, kada postoje osnovani razlozi da se veruje da je učinjeno neko od krivičnih dela ustanovljenih čl. 2. do 14, ili
- b) tako što će, na zahtev, obezbediti ovim organima sve neophodne informacije.

Član 22. Zaštita saradnika pravde i svedoka

Svaka potpisnica će usvojiti takve mere koje mogu biti neophodne da bi se pružila odgovarajuća zaštita:

- a) onima koji prijave krivična dela ustanovljena prema čl. 2. do 14. ili na neki drugi način saraduju sa istražnim organima ili organima gonjenja;
- b) svedocima koji daju izjave koje se odnose na ovakva krivična dela.

Član 23. Mere za olakšanje prikupljanja dokaza i konfiskacije dobiti

1. Svaka potpisnica će usvojiti takve zakonodavne i druge mere koje mogu biti neophodne, uključujući one koje dozvoljavaju upotrebu specijalnih istražnih tehnika, u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom, da bi se omogućilo olakšano prikupljanje dokaza vezanih za krivična dela ustanovljena u skladu sa čl. 2. do 14. ove konvencije i identifikovanje, ulaženje u trag, zamrzavanje i zaplena instrumenata i dobiti od korupcije, ili

imovine čija vrednost odgovara toj dobiti, u skladu sa merama utvrđenim u stavu 3. člana 19. ove konvencije.

2. Svaka potpisnica će usvojiti takve zakonodavne i druge mere koje mogu biti neophodne da bi se ovlastili njeni sudovi ili drugi nadležni organi da mogu da naredi da bankarska, finansijska ili komercijalna evidencija bude stavljena na raspolaganje ili da bude zaplenjena, kako bi se obavile aktivnosti iz stava 1.

3. Bankarska tajna neće biti prepreka merama predviđenim st. 1. i 2. ovog člana.

Poglavlje III - Nadgledanje sprovođenja

Član 24. Nadgledanje

Grupa država protiv korupcije (GRECO) će nadgledati kako države potpisnice sprovede ovu Konvenciju.

Poglavlje IV - Međunarodna saradnja

Član 25. Opšti principi i mere za međunarodnu saradnju

1. Države potpisnice će međusobno sarađivati, u skladu sa odredbama odgovarajućih međunarodnih instrumenata o međunarodnoj saradnji u krivičnim pitanjima, ili sporazuma o kojima su se saglasile na osnovu jednoobraznog ili recipročnog zakonodavstva i u skladu sa svojim nacionalnim zakonima, u najvećoj mogućoj meri radi istraga i krivičnih gonjenja krivičnih dela ustanovljenih u skladu sa ovom konvencijom.

2. Kada između država potpisnica ne postoji nijedan međunarodni instrument ili sporazum iz stava 1, onda će se primenjivati čl. 26. do 31. iz ovog poglavlja.

3. Čl. 26. do 31. ovog poglavlja takođe će se primenjivati onda kada su povoljniji od onih međunarodnih instrumenata ili sporazuma koji se pominju u stavu 1.

Član 26. Međunarodna pravna pomoć

1. Potpisnice će jedna drugoj pružiti, u najvećoj mogućoj meri međunarodnu pravnu pomoć tako što će blagovremeno postupati po zahtevima organa koji, u skladu sa svojim domaćim zakonima, imaju ovlašćenje da vrše istragu ili gone zbog krivičnih dela ustanovljenih u skladu sa ovom konvencijom.

2. Uzajamna pravna pomoć prema stavu 1 ovog člana može biti odbijena ukoliko zamoljena država veruje da bi ispunjavanje zahteva bilo na štetu njenih osnovnih interesa, nacionalnog suvereniteta, nacionalne bezbednosti ili javnog reda.

3. Potpisnice se neće pozivati na bankarsku tajnu kao osnov za odbijanje saradnje prema ovom poglavlju. Gde je tako propisano domaćim zakonima, potpisnica može da traži da zahtev za saradnjom koji bi uključivao ukidanje bankarske tajne bude odobren ili od strane sudije ili drugog pravosudnog organa, uključujući javne tužioce, bilo kog od ovih organa vlasti koji rade u vezi sa krivičnim delima.

Član 27. Ekstradicija

1. Krivična dela ustanovljena u skladu sa ovom konvencijom smatraće se krivičnim delima za koja se odobrava izručenje prema bilo kom ugovoru o ekstradiciji koji postoji između država potpisnica. Države potpisnice preuzimaju obavezu da ova dela predvide kao dela za koje je moguće izručenje u bilo kom ugovoru o ekstradiciji koji će biti zaključen između njih.

2. Ukoliko država potpisnica, koja uslovljava izručenje postojanjem ugovora, dobije zahtev za izručenje od druge potpisnice sa kojom nema ugovor o ekstradiciji, ona može ovu konvenciju smatrati pravnim osnovom za izručenje u pogledu bilo kog krivičnog dela ustanovljenog prema ovoj konvenciji.

3. Države potpisnice koje ne uslovljavaju izručenje postojanjem ugovora smatraće krivična dela ustanovljena u skladu sa ovom konvencijom kao krivična za koja je moguće izručenje.

4. Izručenje će zavisiti od uslova predviđenih zakonom zamoljene države ili važećim ugovorom o ekstradiciji, uključujući razloge na osnovu kojih zamoljena država može da odbije izručenje.

5. Ukoliko se ekstradicija zbog krivičnog dela ustanovljenog u skladu sa ovom konvencijom odbije samo na osnovu državljanstva traženog lica, ili zato što zamoljena strana smatra da ima nadležnost u odnosu na to delo, zamoljena država će predati slučaj svojim nadležnim organima u cilju gonjenja, osim ako je drugačije dogovoreno sa državom moliljom i o konačnom ishodu će blagovremeno obavestiti državu molilju.

Član 28. Spontano obaveštavanje

Ne remeteći sopstvenu istragu ili postupke, potpisnica može, bez prethodnog zahteva, da pošalje drugoj državi potpisnici informacije o činjenicama, kada smatra da otkrivanje takvih informacija može da pomogne toj potpisnici u pokretanju ili obavljanju istraga ili postupaka vezanih za krivična dela ustanovljena u skladu sa ovom konvencijom ili da može da dovede do zahteva od strane te potpisnice prema ovom poglavlju.

Član 29. Centralni organi

1. Potpisnice će odrediti centralni organ ili, ako je to moguće, nekoliko centralnih organa, koji će biti odgovorni za slanje i odgovaranje na zahteve koji budu podneti prema ovom poglavlju i izvršenje takvih zahteva ili njihovo prenošenje nadležnim organima radi izvršenja.

2. Svaka potpisnica će, u trenutku potpisivanja ili prilikom deponovanja svog instrumenta ratifikacije, prihvatanja, odobravanja ili pristupanja, poslati Generalnom sekretaru Saveta Evrope imena i adrese organa koji su određeni prema stavu 1. ovog člana.

Član 30. Direktna komunikacija

1. Centralni organi vlasti će direktno međusobno komunicirati.

2. U hitnim slučajevima, zahteve za uzajamnu pomoć ili obaveštenja u vezi s njom mogu slati direktno pravosudni organi, uključujući javne tužioce, države molilje istim takvim organima zamoljene države. U takvim slučajevima kopija će biti poslata centralnom organu zamoljene države preko centralnog organa države molilje.

3. Svaki zahtev ili obaveštenje iz st. 1. i 2. ovog člana mogu se podneti preko Međunarodne organizacije kriminalističke policije (Interpol).

4. Kada je podnesen zahtev u skladu sa stavom 2. ovog člana, a organ nije nadležan da postupa po tom zahtevu, on će taj zahtev uputiti nadležnom nacionalnom organu i o tome direktno obavestiti državu molilju.

5. Zahteve ili obaveštenja iz stava 2. ovog člana koji ne obuhvataju prinudne radnje, nadležne vlasti države molilje mogu direktno poslati nadležnim vlastima zamoljene države potpisnice.

6. Svaka država može, u trenutku potpisivanja ili deponovanja instrumenta ratifikacije, prihvatanja, odobravanja ili pristupanja, obavestiti Generalnog sekretara Saveta Evrope da, radi efikasnosti, zahtevi podneti prema ovom poglavlju treba da budu upućeni njenom centralnom organu.

Član 31. Informacije

Zamoljena država će blagovremeno obavestiti državu molilju o radnjama koje su preduzete po zahtevu u skladu sa ovim poglavljem i krajnjem rezultatu tih radnji. Zamoljena država će takođe blagovremeno obavestiti državu molilju o bilo kojim okolnostima zbog kojih nije moguće izvesti tražene radnje ili će u njihovom izvođenju najverovatnije kasniti.

Poglavlje V - Završne odredbe

Član 32. Potpisivanje i stupanje na snagu

1. Ova konvencija će biti otvorena za potpisivanje državama članicama Saveta Evrope i državama koje nisu članice, a koje su učestvovala u njenoj izradi. Te države mogu izraziti pristanak da budu obavezne:

- a) potpisom bez rezervi prema ratifikaciji, prihvatanju ili odobravanju; ili
- b) potpisom koji zavisi od ratifikacije, prihvatanja ili odobravanja, za kojim sledi ratifikacija, prihvatanje ili odobravanje.

2. Instrumenti ratifikacije, prihvatanja ili odobravanja biće deponovani kod Generalnog sekretara Saveta Evrope.

3. Ova konvencija će stupiti na snagu prvog dana u mesecu posle isteka perioda od tri meseca od datuma kada je četrnaest država izrazilo svoj pristanak da budu obavezne Konvencijom u skladu sa odredbama stava 1. Svaka od tih država, koja nije član Grupe država protiv korupcije (GRECO) u trenutku ratifikacije, automatski će postati članica datumom stupanja na snagu Konvencije.

4. U odnosu na potpisnicu koja kasnije izrazi pristanak da bude obavezana Konvencijom, Konvencija će stupiti na snagu prvog dana u mesecu po isteku perioda od tri meseca od datuma izražavanja pristanka da bude obavezana Konvencijom u skladu sa odredbama stava 1. Svaka država potpisnica, koja nije član Grupe država protiv korupcije (GRECO) u trenutku ratifikacije, automatski će postati članica danom kada u odnosu na nju Konvencija stupa na snagu.

Član 33. Pristupanje Konvenciji

1. Nakon stupanja na snagu ove konvencije Komitet ministara Saveta Evrope, po obavljanim konsultacijama sa državama ugovornicama Konvencije, može da pozove Evropsku zajednicu kao i sve države koje nisu članice Saveta i nisu učestvovala u njenoj izradi da pristupe ovoj konvenciji, odlukom donetom većinom kako je predviđeno članom 20d. Statuta Saveta Evrope i jednoglasno od strane predstavnika država ugovornica koje imaju pravo da sede u Komitetu ministara.

2. Za Evropsku zajednicu i sve države koje joj pristupaju prema stavu 1 Konvencija će stupiti na snagu prvog dana u mesecu nakon isteka perioda od tri meseca od datuma deponovanja instrumenta pristupanja kod Generalnog sekretara Saveta Evrope. Evropska zajednica i svaka država koja pristupi ovoj konvenciji automatski će postati članica GRECO-a, ukoliko već nije članica u trenutku pristupanja, danom kada u odnosu na nju Konvencija stupa na snagu.

Član 34. Teritorijalno važenje

1. Svaka država može da, u trenutku potpisivanja ili prilikom deponovanja svog instrumenta ratifikacije, prihvatanja, odobravanja ili pristupanja, naznačiti teritoriju ili teritorije na kojima će se ova konvencija primenjivati.

2. Svaka potpisnica može, bilo kod kasnijeg datuma, izjavom upućenom Generalnom sekretaru Saveta Evrope, proširiti važenje ove konvencije na bilo koju teritoriju navedenu u izjavi. Što se tiče te teritorije, Konvencija će stupiti na snagu prvog dana u mesecu nakon isteka perioda od tri meseca od datuma prijema takve izjave od strane Generalnog sekretara.

3. Svaka izjava data u skladu sa prethodna dva stava može, za svaku teritoriju koja je navedena u njoj, biti povučena obaveštenjem upućenim Generalnom sekretaru Saveta Evrope. Povlačenje će stupiti na snagu prvog dana u mesecu nakon isteka perioda od tri meseca od datuma prijema takvog obaveštenja od strane Generalnog sekretara.

Član 35. Odnos prema drugim konvencijama i sporazumima

1. Ova konvencija ne utiče na prava i obaveze koji proizlaze iz međunarodnih multilateralnih konvencija u specijalnim pitanjima.

2. Potpisnice Konvencije mogu da zaključuju bilateralne ili multilateralne sporazume među sobom o stvarima koje reguliše ova konvencija, u cilju upotpunjavanja ili jačanja njenih odredbi ili lakše primene njenih načela.

3. Ukoliko su dve ili više potpisnica već zaključile sporazum ili ugovor o predmetu kojim se bavi ova konvencija ili su na neki drugi način uspostavile odnose u vezi sa tim predmetom, one će imati pravo da primenjuju taj sporazum ili ugovor ili da regulišu odnose prema njima, umesto prema ovoj konvenciji, ukoliko to olakšava međunarodnu saradnju.

Član 36. Izjave

Sve države mogu, u trenutku potpisivanja ili prilikom deponovanja instrumenta ratifikacije, prihvatanja, odobravanja ili pristupanja, da izjave da će ustanoviti kao krivična dela aktivno i pasivno podmićivanje stranih državnih službenika prema članu 5, službenika međunarodnih organizacija prema članu 9. ili sudija i službenika međunarodnih sudova prema članu 11, samo onda kada državni službenik ili sudija činjenjem ili nečinjenjem krši svoje dužnosti.

Član 37. Rezerve

1. Svaka država može, u trenutku potpisivanja ili prilikom deponovanja instrumenta ratifikacije, prihvatanja, odobravanja ili pristupanja, da zadrži pravo da ne ustanovi kao krivična dela prema domaćim zakonima, delimično ili u celini, radnje iz čl. 4, 6. do 8, 10. i 12. ili dela pasivnog podmićivanja definisana članom 5.

2. Svaka država može, prilikom potpisivanja ili deponovanja instrumenta ratifikacije, prihvatanja, odobravanja ili pristupanja da izjavi da koristi pravo na rezervu iz člana 17. stav 2.

3. Svaka država može, prilikom potpisivanja ili prilikom deponovanja instrumenta ratifikacije, prihvatanja, odobravanja ili pristupanja, da izjavi da može da odbije pravnu pomoć prema članu 26. stav 1. ukoliko se zahtev odnosi na delo koje zamoljena država smatra političkim krivičnim delom.

4. Nijedna država ne može, primenjujući st. 1, 2. i 3. ovog člana, imati rezerve prema više od pet tu navedenih odredaba. Ni jedna druga rezerva ne sme biti izražena. Rezerve iste prirode vezane za čl. 4, 6. i 10. smatraće se jednom rezervom.

Član 38. Važenje i razmatranje izjava i rezervi

1. Izjave iz člana 36. i rezerve iz člana 37. važiće za određenu državu tri godine od dana stupanja na snagu ove konvencije. Međutim, te izjave i rezerve mogu biti obnovljene na isti vremenski period.

2. Dvanaest meseci pre datuma isteka izjave ili rezerve Generalni sekretar Saveta Evrope će državu o kojoj je reč obavestiti o tom isteku. Najkasnije tri meseca pre isteka roka, država će obavestiti Generalnog sekretara da li potvrđuje, menja ili povlači svoju izjavu ili rezervu. Ukoliko država ne dostavi obaveštenje, Generalni sekretar će obavestiti tu državu da se njena izjava ili rezerva smatraju automatski produženim na period od šest meseci. Propust države o kojoj je reč da obavesti o nameri da potvrdi ili izmeni svoju izjavu ili rezervu pre isteka tog perioda, prouzrokujeće prestanak važenja izjave ili rezerve.

3. Ukoliko država potpisnica da izjavu ili izrazi rezervu u skladu sa čl. 36. i 37. ona će, pre njihovog obnavljanja ili na zahtev, dati objašnjenje GRECO-u o osnovima koji opravdavaju kontinuitet.

Član 39. Amandmani

1. Amandmane na ovu konvenciju može predložiti bilo koja potpisnica, a Generalni sekretar Saveta Evrope će o njima obavestiti države članice Saveta Evrope i sve države koje nisu članice, a pristupile su joj, ili su pozvane da joj pristupe, u skladu sa odredbama člana 33.

2. O svim amandmanima koje neka potpisnica predloži, biće obavešten Evropski komitet za probleme kriminala (CDPC) koji će podneti Komitetu ministara svoje mišljenje o tim predloženim amandmanima.

3. Odbor ministara će razmotriti predložene amandmane i mišljenje koje podnese CDPC i, nakon konsultacija sa potpisnicama koje nisu članice ove konvencije, može da usvoji te amandmane.

4. Tekst bilo kog amandmana koje usvoji Odbor ministara u skladu sa stavom 3. ovog člana biće prosleđen državama na prihvatanje.

5. Svi amandmani usvojeni u skladu sa stavom 3. ovog člana stupiće na snagu tridesetog dana od dana kada su sve države obavestile Generalnog sekretara o prihvatanju.

Član 40. Rešavanje sporova

1. Evropski komitet za probleme kriminala Saveta Evrope biće obaveštavan o tumačenju i primeni ove konvencije.

2. U slučaju spora među državama potpisnicama u vezi sa tumačenjem ili primenom ove konvencije, one će pokušati da ga reše putem pregovora ili na bilo koji drugi miran način koji same izaberu, uključujući podnošenje spora Evropskom komitetu za probleme kriminala, arbitražnom sudu čije će odluke biti obavezujuće za države, ili Međunarodnom sudu pravde, kako se države budu dogovorile.

Član 41. Otkazivanje

1. Svaka država može, u bilo koje vreme, otkazati ovu konvenciju slanjem obaveštenja Generalnom sekretaru Saveta Evrope.

2. To otkazivanje će stupiti na snagu prvog dana u mesecu nakon isteka perioda od tri meseca od datuma prijema obaveštenja od strane Generalnog sekretara.

Član 42. Obaveštenje

Generalni sekretar Saveta Evrope obavestiće države članice Saveta Evrope i sve države koje su pristupile ovoj konvenciji o:

- a) svakom potpisivanju;
 - b) deponovanju svih instrumenata ratifikacije, prihvatanja, odobravanja ili pristupanja;
 - c) svim datumima stupanja na snagu ove konvencije u skladu sa čl. 32. i 33;
 - d) svakoj izjavi ili rezervi izraženoj prema članu 36. ili članu 37;
 - e) bilo kom drugom aktu ili obaveštenju u vezi sa ovom konvencijom,
- u potvrdu čega su dole potpisani, propisno ovlašćeni za to, potpisali ovu konvenciju.

Sačinjeno u Strazburu 27. januara 1999. godine, na engleskom i francuskom jeziku, a oba teksta su podjednako verodostojna, u jednom primerku koji će biti deponovan u arhivu Saveta Evrope. Generalni sekretar Saveta Evrope će poslati overene kopije svakoj državi članici Saveta Evrope, državama koje nisu članice, a koje su učestvovalе u izradi ove konvencije i svim državama koje su pozvane da joj pristupe.

9.3.2. Građanskopravna konvencija o korupciji (ETS 174)¹⁴⁴

Poglavlje I -

Mere koje treba da se preduzmu na nacionalnom nivou

Član 1. Svrha

Svaka Strana ugovornica treba da obezbedi u domaćem pravu delotvorna pravna sredstva licima koja su pretrpela štetu kao posledicu koruptivnih radnji, koja bi im omogućila da brane svoja prava i interese, uključujući mogućnost dobijanja naknade štete.

Član 2. Definicija korupcije

Za potrebe ove konvencije, "korupcija" označava zahtevanje, nuđenje, davanje ili primanje, direktno ili indirektno, mita ili bilo koje nezasluzene koristi ili njeno stavljanje u izgled, koje remeti pravilno obavljanje bilo koje dužnosti ili ponašanje koje se traži od primaoca mita, nezasluzene koristi ili koristi koja se stavlja u izgled.

Član 3. Naknada štete

1. Svaka Strana ugovornica treba da obezbedi u domaćem pravu da lica koja su pretrpela štetu kao posledicu korupcije, imaju pravo na pokretanje postupka radi dobijanja pune naknade za štetu.

2. Takva naknada može da obuhvati materijalnu štetu, izmaklu dobit ili nematerijalnu štetu.

Član 4. Odgovornost

1. Kako bi se šteta nadoknadila, svaka Strana ugovornica treba da obezbedi u domaćem pravu da prethodno budu ispunjeni sledeći uslovi:

- i. da je tuženi izvršio ili odobrio koruptivnu radnju ili da je propustio da preduzme razumne mere da spreči takvu radnju;
- ii. da je tužilac pretrpeo štetu; i
- iii. da postoji uzročna veza između radnje korupcije i štete.

¹⁴⁴ Vidi www.coe.int

2. Svaka Strana ugovornica treba da obezbedi u domaćem pravu da, ukoliko je više tuženih odgovorno za štetu proisteklu iz iste korupcijske aktivnosti, takva lica budu solidarno odgovorna.

Član 5. Odgovornost države

Svaka Strana ugovornica treba da obezbedi u domaćem pravu odgovarajuće postupke, kako bi se licima koja su pretrpela štetu kao posledicu koruptivne radnje, izvršenu od strane njenih službenih lica u vršenju njihovih dužnosti, omogućilo da potražuju naknadu od države ili u slučaju da Strana ugovornica nije država, od njenih nadležnih organa.

Član 6. Podeljena odgovornost

Svaka Strana ugovornica treba da obezbedi u domaćem pravu, uzimajući u obzir sve okolnosti, da naknada bude umanjena ili da se ne odobri, ukoliko je tužilac svojom greškom doprineo nastanku ili povećanju štete.

Član 7. Rokovi zastarelosti

1. Svaka Strana ugovornica treba da obezbedi u domaćem pravu da postupci za naknadu štete zastarevaju u roku koji ne može da bude kraći od tri godine, od dana kada je oštećeni saznao ili osnovano mogao da sazna za štetu ili koruptivnu radnju i za identitet odgovornog lica. Takvi postupci ne mogu da se pokrenu nakon isteka roka zastarelosti, koji ne može da bude kraći od deset godina od dana kada je koruptivna radnja izvršena.
2. Zakoni Strana ugovornica koji regulišu zastoj ili prekid roka zastarelosti primenjuju se, kada je to celishodno, na rokove propisane u stavu 1. ovog člana.

Član 8. Valjanost ugovora

1. Svaka Strana ugovornica treba da obezbedi u domaćem pravu da svaki ugovor ili njegova odredba koja omogućuje korupciju, treba da se proglaši ništavim.
2. Svaka Strana ugovornica treba da obezbedi u domaćem pravu mogućnost, da se sve ugovorne strane, čija je saglasnost dovedena u pitanje koruptivnom radnjom, obrate sudu, kako bi ugovor bio proglašen nevažećim, čime ne gube pravo na potraživanje naknade štete.

Član 9. Zaštita zaposlenih

Svaka Strana ugovornica treba da obezbedi u domaćem pravu odgovarajuću zaštitu od bilo koje neopravdane sankcije protiv zaposlenih, koji imaju osnovanog razloga da sumnjaju u korupciju i koji, u dobroj veri, svoju sumnju prijave odgovornim licima ili organima.

Član 10. Izveštaji i revizija

1. Svaka Strana ugovornica treba da preduzme, u svom domaćem pravu, sve neophodne mere da godišnji izveštaji preduzeća budu izrađeni jasno i da daju tačan i verodostojan prikaz finansijskog poslovanja tog preduzeća.
2. U cilju sprečavanja koruptivnih radnji, svaka Strana ugovornica treba da obezbedi u domaćem pravu da revizori potvrđuju da je godišnji izveštaj o finansijskom poslovanju preduzeća tačan i da predstavlja verodostojan prikaz finansijskog poslovanja tog preduzeća.

Član 11. Pribavljanje dokaza

Svaka Strana ugovornica treba da obezbedi u domaćem pravu delotvorne načine pribavljanja dokaza u građanskim postupcima, koji proizilaze iz koruptivnih radnji.

Član 12. Privremene mere

Svaka Strana ugovornica treba da obezbedi u domaćem pravu da sud izda naloge neophodne da se zaštite prava i interesi stranaka u građanskim postupcima, koji proizilaze iz koruptivnih radnji.

Glava II - Međunarodna saradnja i nadzor nad sprovođenjem

Član 13. Međunarodna saradnja

Strane ugovornice efikasno saraduju u stvarima koje se odnose na građanske postupke u slučajevima korupcije, naročito u vezi sa dostavom dokumenata, pribavljanjem dokaza u inostranstvu, nadležnošću, priznavanjem i izvršenjem stranih presuda i troškovima postupka, u skladu sa odredbama relevantnih međunarodnih instrumenata o međunarodnoj saradnji u građanskim i privrednim stvarima čije su strane ugovornice, kao i u skladu sa domaćim pravom.

Član 14. Nadzor

Sprovođenje ove konvencije nadgleda Grupa država protiv korupcije (GRECO).

Glava III - Završne odredbe

Član 15. Potpisivanje i stupanje na snagu

1. Ova konvencija otvorena je za potpisivanje državama članicama Saveta Evrope, državama koje nisu članice, a koje su učestvovala u njenoj izradi i Evropskoj zajednici.
2. Ova konvencija podleže potvrđivanju, prihvatanju ili odobravanju. Instrumenti o potvrđivanju, prihvatanju ili odobravanju, deponuju se kod Generalnog sekretara Saveta Evrope.
3. Ova konvencija stupa na snagu prvog dana u mesecu posle isteka perioda od tri meseca nakon datuma kada je četrnaest potpisnica izrazilo saglasnost da budu obavezane Konvencijom, u skladu sa odredbama stava 2. ovog člana. Svaka od tih potpisnica, koja nije član Grupe država protiv korupcije (GRECO) u trenutku potvrđivanja, prihvatanja ili odobravanja, automatski postaje članica, od datuma stupanja na snagu Konvencije.
4. U odnosu na bilo koju potpisnicu koja naknadno izrazi saglasnost da bude obavezana Konvencijom, ona stupa na snagu prvog dana u mesecu posle isteka perioda od tri meseca nakon datuma izražavanja saglasnosti da bude obavezana Konvencijom u skladu sa odredbama stava 2. ovog člana. Svaka potpisnica, koja nije članica Grupe država protiv korupcije (GRECO) u trenutku potvrđivanja, prihvatanja ili odobravanja, automatski postaje članica, od datuma kada u odnosu na nju Konvencija stupi na snagu.
5. Svi posebni načini učešća Evropske zajednice u Grupi država protiv korupcije (GRECO) utvrđuju se, u meri u kojoj je to neophodno, zajedničkim sporazumom sa Evropskom zajednicom.

Član 16. Pristupanje Konvenciji

1. Nakon stupanja na snagu ove konvencije, Komitet ministara Saveta Evrope, po obavljenim konsultacijama sa Stranama ugovornicama Konvencije, može da pozove bilo koju državu koja nije članica Saveta Evrope i nije učestvovala u njenoj izradi, da pristupi ovoj konvenciji, odlukom donetom većinom, kako je predviđeno članom 20d. Statuta Saveta Evrope i jednoglasno od strane predstavnika Strana ugovornica koje imaju pravo da sede u Komitetu.
2. U odnosu na bilo koju državu koja pristupa Konvenciji, ona stupa na snagu prvog dana u mesecu posle isteka perioda od tri meseca nakon datuma deponovanja instrumenta o pristupanju kod Generalnog sekretara Saveta Evrope. Svaka država koja pristupi ovoj

konvenciji automatski postaje članica GRECO-a, ukoliko već nije članica u trenutku pristupanja, danom kada u odnosu na nju Konvencija stupi na snagu.

Član 17. Rezerve

Ni na jednu odredbu ove konvencije ne može da se stavi rezerva.

Član 18. Teritorijalna primena

1. Svaka država ili Evropska zajednica može da, prilikom potpisivanja ili deponovanja instrumenta o potvrđivanju, prihvatanju, odobravanju ili pristupanju, naznači teritoriju ili teritorije na kojima se ova konvencija primenjuje.

2. Svaka Strana ugovornica može da, bilo kog kasnijeg datuma, izjavom generalnom sekretaru Saveta Evrope, proširi primenu ove konvencije na bilo koju teritoriju naznačenu u izjavi. U odnosu na tu teritoriju, Konvencija stupa na snagu prvog dana u mesecu posle isteka perioda od tri meseca nakon datuma kada je Generalni sekretar takvo obaveštenje primio.

3. Svaka izjava data u skladu sa prethodna dva stava može da se, u odnosu na bilo koju teritoriju naznačenu u njoj, povuče na osnovu obaveštenja Generalnom sekretaru Saveta Evrope. Povlačenje stupa na snagu prvog dana u mesecu posle isteka perioda od tri meseca nakon datuma kada je Generalni sekretar takvo obaveštenje primio.

Član 19. Odnos prema drugim instrumentima i sporazumima

1. Ova konvencija ne utiče na prava i obaveze koje proizilaze iz međunarodnih multilateralnih instrumenata o određenim pitanjima.

2. Strane ugovornice Konvencije mogu međusobno da zaključe bilateralne ili multilateralne sporazume o stvarima koje reguliše ova konvencija, u cilju upotpunjavanja ili jačanja njenih odredbi ili lakše primene njenih načela ili da se, ne dirajući u ciljeve i načela ove konvencije, podvrgnu pravilima o ovim pitanjima, u okviru posebnog sistema, koji je obavezujući u trenutku otvaranja ove konvencije za potpisivanje.

3. Ukoliko su dve ili više Strana ugovornica već zaključile sporazum ili ugovor o predmetu kojim se bavi ova konvencija ili su na neki drugi način uspostavile svoje odnose u vezi sa tim pitanjem, one imaju pravo da umesto ove konvencije primenjuju taj sporazum ili ugovor ili da regulišu odnose prema njima.

Član 20. Izmene

1. Izmene ove konvencije može da predloži bilo koja Strana ugovornica. Generalni sekretar Saveta Evrope o njima obaveštava države članice Saveta Evrope, države koje nisu članice, a koje su učestvovala u izradi ove konvencije, Evropsku zajednicu, kao i bilo koju državu koja je pristupila ili je bila pozvana da pristupi ovoj konvenciji, u skladu sa odredbama člana 16.

2. Svaka izmena koju neka Strana ugovornica predloži, dostavlja se Evropskom komitetu za pravnu saradnju (CDCJ), koji svoje mišljenje o predloženoj izmeni podnosi Komitetu ministara.

3. Komitet ministara razmatra predloženu izmenu i mišljenje podneto od strane Evropskog komiteta za pravnu saradnju (CDCJ) i nakon konsultacija sa Stranama ugovornicama ove konvencije, koje nisu države članice Saveta Evrope, može da usvoji izmenu.

4. Tekst svake izmene koju usvoji Komitet ministara, u skladu sa stavom 3. ovog člana, dostavlja se Stranama ugovornicama na prihvatanje.

5. Svaka izmena usvojena u skladu sa stavom 3. ovog člana stupa na snagu tridesetog dana od dana kada sve Strane ugovornice obaveste Generalnog sekretara o njenom prihvatanju.

Član 21. Rešavanje sporova

1. O tumačenju i primeni ove konvencije, obaveštava se Evropski komitet za pravnu saradnju (CDCJ) Saveta Evrope.

2. U slučaju spora između Strana ugovornica u vezi sa tumačenjem i primenom ove konvencije, Strane ugovornice će pokušati da reše spor pregovorima ili na bilo koji drugi miran način, po njihovom izboru, uključujući podnošenje spora Evropskom komitetu za pravnu saradnju (CDCJ), arbitražnom tribunalu, čije su odluke obavezujuće za Strane ugovornice ili Međunarodnom sudu pravde, u skladu sa dogovorom Strana ugovornica u sporu.

Član 22. Otkazivanje

1. Svaka Strana ugovornica može da, u bilo koje vreme, otkaze ovu konvenciju slanjem obaveštenja Generalnom sekretaru Saveta Evrope.

2. Otkazivanje proizvodi dejstvo prvog dana u mesecu posle isteka perioda od tri meseca, nakon datuma kada je Generalni sekretar primio obaveštenje.

Član 23. Obaveštavanje

Generalni sekretar Saveta Evrope obaveštava države članice Saveta i bilo koju drugu potpisnicu i Stranu ugovornicu ove konvencije o:

a) svakom potpisivanju;

b) deponovanju bilo kojih instrumenata o potvrđivanju, prihvatanju, odobravanju ili pristupanju;

v) svakom datumu stupanja na snagu ove konvencije u skladu sa čl. 15. i 16;

g) svakom drugom postupku, obaveštenju ili saopštenju u vezi sa ovom konvencijom.

U potvrdu čega su, dole potpisani, za to propisno ovlašćeni, potpisali ovu konvenciju.

Sačinjeno u Strazburu, 4. novembra 1999. godine, na engleskom i francuskom jeziku, pri čemu su oba teksta podjednako verodostojna, u po jednom primerku, koji se deponuju u arhivama Saveta Evrope. Generalni sekretar Saveta Evrope dostavlja overene kopije svakoj državi članici Saveta Evrope, državama koje nisu članice, a koje su učestvovalе u izradi ove konvencije, Evropskoj zajednici, kao i bilo kojoj državi koja je pozvana da joj pristupi."

9.3.3. Opšta pravila o finansiranju političkih aktivnosti

Komitet ministara Saveta Evrope

Preporuka Rec(2003)4 Komiteta ministara zemljama članicama o opštim pravilima protiv korupcije u finansiranju političkih stranaka i predizbornih kampanja¹⁴⁵

(Preporuku je usvojio Komitet ministara 8. aprila 2003 godine na 835. sastanku zamenika ministara)

Komitet ministara, u skladu sa uslovima iz člana 15.b Statuta Saveta Evrope,

¹⁴⁵ Vidi www.coe.int/corruption.

Smatrajući da je cilj Saveta Evrope dostizanje većeg stepena jedinstva među državama članicama;

Uzimajući u obzir da su političke stranke osnovni element demokratskih sistema država i suštinsko sredstvo izražavanja političke volje građana;

Uzimajući u obzir da bi trebalo standardizovati finansiranje političkih stranaka i izbornih kampanja u svim državama u cilju prevencije i borbe protiv korupcije;

Uvereni da korupcija predstavlja ozbiljnu prijetnju za vladavinu prava, demokratiju, ljudska prava, pravednost i socijalnu pravdu, ometa ekonomski razvoj, ugrožava stabilnost demokratskih institucija i potkopava moralne temelje društva;

Uzimajući u obzir preporuke usvojene na 19. i 21. konferenciji evropskih ministara pravde (Valeta 1994. godine i Prag 1997. godine, tim redom);

Imajući u vidu Program delovanja protiv korupcije koji je usvojio Komitet ministara 1996. godine;

U skladu sa Završnom deklaracijom i Akcionim planom koje su usvojili šefovi država i Vlada država članica Saveta Evrope na svom drugom samitu, održanom u Strazburu 10. i 11. oktobra 1997. godine;

Imajući u vidu Rezoluciju (97) 24 o 20 vodećih principa za borbu protiv korupcije, koju je usvojio Komitet ministara 6. novembra 1997. godine, a posebno 15. načelo, koje promoviše pravila za finansiranje političkih stranaka i predizbornih kampanja u cilju sprečavanja korupcije;

Imajući u vidu Preporuku 1516 (2001) Parlamentarne skupštine Saveta Evrope o finansiranju političkih stranaka, usvojenu 22. maja 2001. godine;

U svetlu zaključaka Treće evropske konferencije Specijalizovanih agencija za borbu protiv korupcije o trgovini uticajem i ilegalnom finansiranju političkih stranaka, održane u Madridu u periodu od 28. do 30. oktobra 1998. godine;

Pozivajući se u tom smislu na važnost učešća država koje nisu članice u aktivnostima Saveta Evrope u borbi protiv korupcije i pozdravljajući njihov vredan doprinos u sprovođenju Programa akcije protiv korupcije;

Imajući u vidu Rezoluciju (98) 7 koja omogućava usvajanje Delimičnog i Proširenog sporazuma koji formira Grupu država za borbu protiv korupcije (GRECO), i Rezoluciju (99) 5 o osnivanju Grupe država za borbu protiv korupcije (GRECO), koja za cilj ima unapređenje kapaciteta svojih članica za borbu protiv korupcije praćenjem procesa usaglašavanja njihovih propisa u ovoj oblasti;

Uvereni da je podizanje svesti javnosti po pitanjima prevencije i borbe protiv korupcije u oblasti finansiranja političkih stranaka suštinski važno za dobro funkcionisanje demokratskih institucija,

Preporučuje vladama država članica da, u svojim pravnim sistemima, usvoje pravila protiv korupcije u finansiranju političkih stranaka i predizbornih kampanja, koja su inspirisana opštim pravilima datim u dodatku ove preporuke - u onoj meri u kojoj države još nemaju posebne zakone, postupke ili sisteme koji omogućavaju efikasnu i funkcionalnu alternativu, i nalaže „Grupi država za borbu protiv korupcije (GRECO)“ da pratiti sprovođenje ove preporuke.

Dodatak

Opšta pravila protiv korupcije u finansiranju političkih stranaka i predizbornih kampanja

I Spoljni izvori finansiranja političkih stranaka

Član 1. Javna i privatna podrška političkim strankama

I država i njeni građani imaju pravo da pružaju podršku političkim strankama.

Država treba da obezbedi podršku političkim strankama. Državnu podršku treba ograničiti na razuman iznos. Državna podrška može biti finansijska.

U pogledu raspodele državne podrške treba primeniti objektivne, pravične i razumne kriterijume.

Države treba da osiguraju da nijedan vid pomoći koju pružaju država i/ili građani ne ometa nezavisnost političkih stranaka.

Član 2. Definicija priloga političkim strankama

Prilog označava svaki svesni čin kojim se političkoj stranci obezbeđuje ekonomska ili kakva druga korist.

Član 3. Opšta načela o priložima

a) Mere koje preduzimaju države da bi uredile pitanje priloga političkim strankama treba da sadrže konkretna pravila kako bi se:

- ▶ izbegli sukobi interesa;
- ▶ obezbedila transparentnost priloga i izbegli tajni prilozima;
- ▶ izbegle predrasude u vezi sa aktivnošću političkih stranaka;
- ▶ osigurala nezavisnost političkih stranaka.

b) Države treba da:

- i) osiguraju javnost priloga političkim strankama, posebno onih priloga koji prelaze utvrđeni iznos;
- ii) razmotre mogućnost uvođenja pravila kojima se ograničava maksimalna vrednost priloga političkim strankama;
- iii) donesu mere pomoću kojih će se sprečiti izvrđavanje utvrđenih ograničenja (maksimalnog dozvoljenog iznosa).

Član 4. Poreske olakšice za priloge

Fiskalnim zakonodavstvom može se dopustiti da prilozima političkim strankama budu oslobođeni poreza. Takvo smanjenje poreske osnovice treba da bude ograničeno.

Član 5. Donacije pravnih lica

a) Pored opštih načela o priložima, države treba da obezbede i sledeće:

- i) da prilozima pravnih lica političkim strankama budu evidentirani u poslovnim knjigama i na računima tih pravnih lica, i
 - ii) da akcionari ili svi pojedinačni članovi pravnog lica budu obavešteni o priložima.
- b) Države treba da preduzmu mere kako bi ograničile, zabranile ili na drugi način strogo uredile priloge pravnih lica kada su ta pravna lica dobavljači robe ili isporučio usluga za državnu upravu.

c) Države treba da zabrane da pravna lica koja su pod kontrolom države ili drugih organa vlasti daju priloge političkim strankama.

Član 6. Prilozi licima povezanim s nekom političkom strankom

Pravila koja se odnose na priloge političkim strankama, sa izuzetkom pravila u vezi s poreskim olakšicama iz člana 4, treba takođe primeniti, kada je to prikladno, na sve subjekte koji su neposredno ili posredno povezani s nekom političkom strankom ili su na drugi način pod kontrolom neke političke stranke.

Član 7. Prilozi stranih donatora

Države treba konkretno da ograniče, zabrane ili na drugi način uredi priloge stranih donatora.

II Izvori finansiranja kandidata na izborima i izabраниh narodnih predstavnika

Član 8. Primena pravila finansiranja na kandidate na izborima i izabrane narodne predstavnike

Pravila kojima se uređuje finansiranje političkih stranaka treba mutatis mutandis da se primenjuju i na:

- Finansiranje predizbornih kampanja kandidata na izborima;
- Finansiranje političkih aktivnosti izabranih narodnih predstavnika

III Troškovi predizborne kampanje

Član 9. Ograničenje troškova

Države treba da razmotre mogućnost donošenja mera za sprečavanje prekomernih potreba za finansiranjem političkih stranaka, između ostalog i tako što bi se ustanovila ograničenja troškova za predizborne kampanje.

Član 10. Evidencija troškova

Države treba da propišu obavezu vođenja posebne evidencije svih troškova, neposrednih i posrednih, u izbornim kampanjama, za svaku političku stranku, svaku kandidatsku listu i svakog pojedinačnog kandidata.

IV Transparentnost

Član 11. Računi

Države treba da zahtevaju da političke stranke i lica povezana s političkim strankama iz člana 6, vode propisne poslovne i računovodstvene knjige. Računi političkih stranaka treba da budu konsolidovani tako da, primereno okolnostima, obuhvate i račune lica iz člana 6.

Član 12. Evidencija priloga

- a) Države treba da zahtevaju da se u računima političkih stranaka navode svi prilozi koje je stranka primila, uključujući podatke o prirodi i vrednost svake pojedinačne donacije.
- b) U slučaju priloga koji prevazilaze određenu vrednost, donator treba da bude identifikovan u evidenciji.

Član 13. Obaveza podnošenja i javnog objavljivanja računa

- a) Države treba da zahtevaju od političkih stranaka da račune iz člana 11 podnose redovno, bar jednom godišnje, nezavisnom telu iz člana 14.

b) Države treba da zahtevaju od političkih stranaka da redovno, a najmanje jednom godišnje, obelodanjuju račune iz člana 11, ili bar izvode iz tih računa, uključujući informacije iz člana 10 i, prema potrebi, iz člana 12.

V Nadzor

Član 14. Nezavisno praćenje

a) Države treba da obezbede nezavisno praćenje finansiranja političkih stranaka i predizbornih kampanja.

b) Nezavisno praćenje treba da obuhvati nadzor nad računima političkih stranaka i troškova predizbornih kampanja, kao i predstavljanje i objavljivanje tih računa.

Član 15. Specijalizovani kadrovi

Države treba da promovišu specijalizaciju pravosudnih, policijskih i drugih kadrova u borbi protiv nezakonitog finansiranja političkih stranaka i predizbornih kampanja.

VI Kazne

Član 16. Kazne

Države treba da zahtevaju da kršenje pravila u vezi sa finansiranjem političkih stranaka i predizbornih kampanja treba da bude podvrgnuto delotvornim i srazmernim kaznama koje će imati jasan efekat odvraćanja

9.3.4. Model kodeksa ponašanja državnih službenika¹⁴⁶

Tumačenje i pristupanje

Član 1.

1. Ovaj Kodeks se odnos na sve državne službenike.
2. U smislu ovog Kodeksa, pod "državnim službenikom" se podrazumeva lice zaposleno u organu javne vlasti.
3. Odredbe ovog Kodeksa mogu se primenjivati i na lica zaposlena u privatnim organizacijama koje pružaju javne usluge
4. Odredbe ovog Kodeksa ne primenjuju se na izabrane narodne predstavnike, članove vlade i nosioce sudijskih funkcija.

Član 2.

1. Po stupanju na snagu ovog Kodeksa, državna uprava je dužna da o njegovim odredbama obavesti državne službenike.
2. Ovaj Kodeks predstavlja deo propisa kojima se reguliše radni odnos državnih službenika, od momenta kada oni potvrde da su upoznati sa njegovom sadržinom.
3. Svaki državni službenik je dužan da preduzme sve neophodne mere kako bi svoje ponašanje uskladio sa sadržinom ovog Kodeksa.

Član 3. – Predmet Kodeksa

Svrha ovog Kodeksa je da tačno definiše standarde integriteta i ponašanja kojih treba da se pridržavaju državni službenici, da im pomogne da poštuju ove standarde i da informiše javnost o tome kakvo ponašanje treba da zahteva i očekuje od državnih službenika.

¹⁴⁶ Dodatak uz preporuku br. R(2000) 10, vidi www.coe.int/corruption.

Opšti principi

Član 4.

1. Državni službenik svoju dužnost treba da obavlja u skladu sa zakonom, kao i u skladu sa zakonitim nalogima i etičkim standardima koji se odnose na njegove (njene) funkcije i zaduženja.
2. Državni službenik treba da deluje na politički neutralan način i bez pokušaja ometanja zakonitih političkih mera, odluka ili aktivnosti javnih vlasti.

Član 5.

1. Državni službenik ima obavezu da lojalno služi zakonito izabranjoj centralnoj, lokalnoj ili regionalnoj vlasti.
2. Od državnog službenika se očekuje da bude pošten, nepristrasan i efikasan i da svoje dužnosti obavlja najbolje što ume, vešto, pravično i sa razumevanjem, imajući u vidu jedino javni interes i relevantne okolnosti.
3. Državni službenik treba da bude ljubazan, kako u svojim odnosima sa građanima kojima služi, tako i u odnosima sa svojim pretpostavljenima, kolegama i potčinjenima.

Član 6.

U obavljanju svojih dužnosti, državni službenik ne sme da deluje proizvoljno na štetu bilo kog lica, grupe ljudi ili pravnog lica i mora se ponašati s dužnim uvažavanjem u odnosu na prava, dužnosti i opravdane interese svih navedenih lica.

Član 7.

U donošenju odluka, državni službenik mora da se ponaša zakonito i da svoja diskreciona prava primenjuje nepristrasno, uzimajući u obzir samo relevantne činjenice i okolnosti.

Član 8.

1. Državni službenik ne sme da dozvoli da njegov/ njen privatni interes na bilo koji način dođe u sukob s javnom funkcijom koju obavlja. On je dužan da izbegne takav konflikt interesa, bez obzira na to da li je on stvaran, potencijalan ili čak samo prividan.
2. Državni službenik ni u kom slučaju ne sme da koristi funkciju za ostvarivanje privatnog interesa.

Član 9.

Državni službenik ima obavezu da se uvek ponaša na način koji omogućuje očuvanje i unapređenje poverenja javnosti u integritet, nepristrasnost i efektivnost javne službe.

Član 10.

Državni službenik polaže račun za svoj rad svom neposredno pretpostavljenom, osim u slučaju kada je to zakonom uređeno na drugi način.

Član 11.

Uz dužno uvažavanje prava pristupa službenim informacijama, državni službenik je obavezan da se na odgovarajući način, uz svu potrebnu poverljivost, odnosi prema svim informacijama i dokumentima do kojih dođe u obavljanju svoga posla, odnosno koji nastanu kao rezultat tog posla.

Član 12. – Izveštavanje

1. Državni službenik koji smatra da se od njega zahteva da deluje na nezakonit, nesavestan ili neetičan način, ili na način koji podrazumeva određenu administrativnu

manipulaciju, ili je na neki drugi način u suprotnosti sa ovim Kodeksom, treba, u skladu sa zakonom, o tome da izvesti nadležne organe.

2. Državni službenik je dužan da, u skladu sa zakonom, izvesti nadležne organe u slučaju kada sazna za kršenje ovog Kodeksa od strane drugih javnih službenika.

3. Državni službenik koji je u skladu sa zakonom obavestio nadležne o gore navedenim slučajevima, a smatra da nadležni nisu adekvatno reagovali, može o tome da obavesti odgovarajućeg rukovodioca organa javne vlasti.

4. Kada, na osnovu zakonom utvrđenih procedura ili postupka, ovakav slučaj nije moguće rešiti u skladu sa očekivanjima državnog službenika, on treba dalje da postupi po nalogima koje, na osnovu zakona, dobija od pretpostavljenih.

5. Državni službenik treba da izvesti nadležne vlasti o svim dokazima, navodima ili sumnjama u pogledu bilo koje nezakonite ili kriminalne aktivnosti vezane za službu o kojima stekne saznanja tokom obavljanja svog posla ili koji se pojave tokom obavljanja tog posla. Nadležne vlasti treba da sprovedu odgovarajuću istragu o prijavljenim činjenicama.

6. Javna vlast treba da osigura da državni službenik koji u osnovanom uverenju i u iskrenoj nameri prijavi navedeni slučaj, ne bude zbog toga doveden u nepovoljan položaj.

Član 13. – Sukob interesa

1. Sukob interesa nastaje u situaciji kada državni službenik ima određeni privatni interes koji utiče, ili izgleda da utiče, na nepristrasno i objektivno obavljanje njegovih (ili njenih) službenih dužnosti.

2. Privatni interes državnog službenika obuhvata bilo kakvu korist koju mogu imati on, njegova porodica, bliski rođaci, prijatelji, lica ili organizacije sa kojima ima ili je imao poslovne ili političke veze. To obuhvata i sve obaveze, finansijske ili građanskopravne, koje su s tim povezane.

3. S obzirom na to da je državni službenik obično jedino lice koje zna da li se nalazi u takvoj situaciji, on ima ličnu obavezu da:

- ▶ Bude spreman da prepozna svaki stvarni ili potencijalni sukob interesa
- ▶ Preduzme mere da izbegne takav sukob
- ▶ Saopšti svom pretpostavljenom činjenicu postojanja svakog takvog sukoba, čim je postane svestan
- ▶ Postupi po konačnoj odluci nadležnih koja nalaže da se povuče iz situacije koja predstavlja potencijalni sukob interesa ili da se odrekne prednosti koja uzrokuje sukob interesa.

4. Kad god se to od njega (nje) zatraži, državni službenik treba da izjavi da li se nalazi u situaciji sukoba interesa.

5. Svaki sukob interesa koji navede kandidat za neko radno mesto u državnoj službi treba da se reši pre postavljenja.

Član 14. – Izjava o interesu

Državni službenik koji zauzima položaj na kome njegovi lični ili privatni interesi mogu da budu pod uticajem službe koju vrši treba, u skladu sa zakonom, to da izjavi prilikom postavljenja, odnosno posle postavljenja, u redovnim intervalima, ili uvek kada nastupe bilo kakve promene vezane za prirodu ili obim tih interesa.

Član 15. – Inkompatibilni spoljni interesi

1. Državni službenik ne sme da bude uključen ni u kakvu aktivnost ili transakciju, niti da stekne bilo kakvu poziciju ili funkciju, plaćenu ili neplaćenu, koja je inkompatibilna sa funkcijom koju obavlja ili koja bi mogla da ga omete u adekvatnom obavljanju dužnosti državnog službenika.. U slučajevima kada nije sasvim jasno koje su aktivnosti kompatibilne, potrebno je da državni službenik zatraži savet svog pretpostavljenog.

2. U skladu sa zakonom, od državnog službenika se očekuje da obavesti i zatraži odobrenje svog poslodavca za obavljanje određenih aktivnosti, bez obzira na to da li su plaćene ili neplaćene, ili za prihvatanje određenih položaja ili funkcija van svog posla u javnoj službi.

3. Državni službenik će se odazvati svakom zakonitom zahtevu da da izjavu o tome da li je član, ili je u vezi sa organizacijom koja bi mogla da ga odvoji od njegove službe ili da ugrozi adekvatno obavljanje njegovih dužnosti državnog službenika.

Član 16. Politička ili javna aktivnost

1. Uz uvažavanje svih osnovnih i ustavnih prava, državni službenik mora da vodi računa o tome da njegova politička aktivnost bilo koje vrste ili njegovo angažovanje u političkim ili javnim raspravama, ne ugrozi poverenje javnosti i pretpostavljenih u njegovu sposobnost da svoje dužnosti obavlja nepristrasno i lojalno.

2. Državni službenik ne sme da dozvoli da u obavljanju svojih dužnosti bude iskorišćen za bilo kakve partijske političke ciljeve.

3. Državni službenik je dužan da poštuje sva ograničenja vezana za političku aktivnost koja važe za određene kategorije državnih službenika, s obzirom na njihov položaj i prirodu posla koji obavljaju.

Član 17. – Poštovanje privatnosti državnog službenika

Potrebno je preduzeti sve neophodne mere kako bi se na odgovarajući način zaštitila privatnost državnog službenika; u tom smislu, izjave o kojima je reč u ovom Kodeksu smatraće se poverljivim, osim ukoliko zakon drugačije ne predvidi.

Član 18. – Pokloni

1. Državni službenik ne sme da traži niti da prima poklone, usluge, gostoprimstvo ili bilo kakvu drugu vrstu koristi za sebe, svoju porodicu, bliske rođake i prijatelje, ili za pravna ili fizička lica sa kojima ima poslovne ili političke veze koje bi mogle da utiču, ili koje utiču, na nepristrasnost u obavljanju njegovih javnih dužnosti ili koje mogu da izgledaju kao nagrada za obavljanje tih dužnosti. Ovo ne obuhvata uobičajene gestove gostoprimstva i poklone minimalne vrednosti.

2. U slučaju kada državni službenik nije u stanju da sam proceni da li može da prihvati poklon ili gest gostoprimstva, potrebno je da zatraži savet svog pretpostavljenog.

Član 19. – Reakcija na protivpravne ponude

Ukoliko se državnom službeniku ponudi neka korist, protivno propisima, on/ona treba da preduzme sledeće korake radi sopstvene zaštite:

- ▶ da odbije protivpravnu ponudu; nije potrebno da je prihvati radi pribavljanja dokaza;
- ▶ da pokuša da identifikuje osobu koja je ponudu iznela
- ▶ da izbegava duže kontakte i pored toga što poznavanje razloga za određenu ponudu može biti od koristi u dokaznom postupku;
- ▶ da, ako poklon nije moguće odbiti ili vratiti pošiljaocu, taj poklon sačuva, vodeći

računa da njime što je moguće manje rukuje;

- ▶ da, ako je moguće, obezbedi svedoke, kao što su kolege koje rade u neposrednoj blizini;
- ▶ da što je moguće pre sačini pisani izveštaj o navedenom pokušaju, po mogućstvu u službenoj formi;
- ▶ da što je moguće pre izvesti o ovakvom pokušaju, svog pretpostavljenog ili neposredno organe nadležne za ovakve prestupe;
- ▶ da nastavi da normalno radi, naročito kada je reč o predmetu u vezi s kojim je učinjena protivpravna ponuda.

Član 20. – Podložnost tuđim uticajima

Državni službenik ne sme da se dovede u situaciju u kojoj bi bio obavezan da uzvрати uslugu bilo kojem pravnom ili fizičkom licu. Takođe, njegovo ponašanje, ni u službi, ni u privatnom životu, ne sme da bude takvo da ga učini podložnim bilo kakvim protivpravnim uticajima.

Član 21. – Zloupotreba službenog položaja

1. Državni službenik ne sme nikome da ponudi ili pruži bilo kakvu prednost, koja je na neki način povezana s njegovim položajem državnog službenika, osim ako je na to ovlašćen po zakonu.
2. Državni službenik ne sme da utiče, u privatne svrhe, na bilo koje pravno ili fizičko lice, uključujući i druge državne službenike, korišćenjem svog službenog položaja ili nuđenjem pomoći u ostvarivanju ličnih koristi.

Član 22. – Informacije u posedu javnih vlasti

1. Imajući u vidu okvir definisan domaćim zakonodavstvom kada je u pitanju pristup informacijama koje se nalaze u posedu javnih vlasti, državni službenik sme da saopšti određenu informaciju samo kada je to u skladu s pravilima i zahtevima organa vlasti u kojem je zaposlen.
2. Državni službenik treba da preduzme odgovarajuće mere kako bi zaštitio sigurnost i poverljivost informacija za koje je odgovoran ili za koje sazna.
3. Državni službenik ne treba da traži pristup informacijama za koje nije predviđeno da ih zna. Državni službenik ne sme na protivpravan način da koristi informacije do kojih dođe ili koje proisteknu iz obavljanja njegove službene dužnosti.
4. Isto tako, državni službenik ne sme da zadržava informacije koje bi, po pravilima, trebalo da budu javne i dužan je da uskrati informaciju za koju osnovano veruje da je lažna ili netačna.

Član 23. – Javni i službeni resursi

U obavljanju svojih diskrecionih ovlašćenja, državni službenik treba da obezbedi da se kako zaposleni, tako i javna imovina, objekti, usluge i finansijska sredstva koja su mu poverena, koriste efektivno, efikasno i ekonomično. Ovi resursi ne smeju da se koriste u privatne svrhe, osim kada je za to data dozvola, na osnovu zakona.

Član 24. – Provera integriteta

1. Državni službenik zadužen za zapošljavanje, unapređenje ili raspoređivanje na određena radna mesta treba da obezbedi da se, u skladu sa zakonom, izvrše odgovarajuće provere integriteta kandidata.

2. Ukoliko se, kao rezultat takvih provera, dogodi da državni službenik nije siguran kako da postupi u određenom slučaju, treba da potraži odgovarajući savet.

Član 25. – Polaganje računa u vršenju nadzora

1. Državni službenik koji nadzire rad drugih državnih službenika ili rukovodi njima, treba da obavlja ovu svoju dužnost u skladu sa politikom i ciljevima javne vlasti za koju radi. On će se smatrati odgovornim za činjenja ili nečinjenja svojih zaposlenih koja nisu u skladu sa tom politikom ili ciljevima, u slučaju da nije preduzeo odgovarajuće korake koji se zahtevaju od službenika na njegovom položaju kako bi sprečio takva činjenja ili nečinjenja.

2. Državni službenik koji rukovodi ili nadgleda druge državne službenike treba da preduzme odgovarajuće mere kako bi sprečio korupciju svojih zaposlenih u odnosu na posao koji obavljaju. Navedene mere mogu da obuhvate donošenje i sprovođenje pravila i propisa, pružanje odgovarajuće obuke ili obrazovanja, prepoznavanje znakova da je neko od njegovih zaposlenih zapao u finansijske ili neke druge teškoće i pružanje ličnog primera zaposlenima – ponašanjem koje karakteriše ispravan moralni stav i lični integritet.

Član 26. – Napuštanje državne službe

1. Državni službenik ne sme na protivpravan način da se koristi činjenicom da obavlja javnu službu kako bi sebi omogućio zaposlenje van državne službe.

2. Državni službenik ne sme da dozvoli da ga izgledi za novo zaposlenje dovedu u stvarni, potencijalni ili čak prividni sukob interesa. On mora odmah da saopšti svom pretpostavljenom svaku konkretnu ponudu za drugo zaposlenje koja bi mogla da dovede do sukoba interesa. Takođe, u slučaju da prihvata ponudu za drugo zaposlenje, on to svom pretpostavljenom treba odmah da saopšti.

3. U skladu sa zakonom, tokom odgovarajućeg perioda vremena, bivši državni službenik ne treba da radi za račun bilo kog fizičkog ili pravnog lica u vezi s predmetom na kome je radio (ili davao savete) tokom svoje službe, ukoliko bi to moglo da bude od posebne koristi za to fizičko ili pravno lice.

4. Bivši državni službenik ne sme da koristi ili prenosi poverljive informacije do kojih je došao dok je obavljao javnu službu, osim ako na to nije ovlašćen, u skladu sa zakonom.

5. Državni službenik treba da se pridržava svih na zakonu zasnovanih pravila koja se tiču prihvatanja određenih radnih mesta po napuštanju državne službe.

Član 27. – Tretman bivših državnih službenika

Državni službenik ne sme da pruži ili da omogućiti povlašćeni tretman ili prednost u zapošljavanju u državnoj službi bivšim državnim službenicima.

Član 28. – Poštovanje odredaba ovog Kodeksa i kazne

1. Ovaj Kodeks donosi ministar ili rukovodilac službe. Državni službenik ima obavezu da se ponaša u skladu s Kodeksom i da bude upućen u njegove odredbe i eventualne izmene i dopune. Kad god nije siguran kako da postupi, dužan je da potraži savet iz odgovarajućeg izvora.

2. U skladu sa članom 2, stav 2, odredbe ovog Kodeksa predstavljaju deo uslova za zasnivanje radnog odnosa javnog službenika. Njihovo kršenje može da rezultira odgovarajućom disciplinskom merom.

3. Državni službenik koji pregovara o uslovima zapošljavanja treba u te uslove da unese i odredbu kojom bi se omogućilo uvažavanje ovog Kodeksa, odnosno kojom bi se Kodeks uvrstio u uslove za zapošljavanje.

4. Državni službenik koji rukovodi drugim državnim službenicima ili nadgleda njihov rad, snosi odgovornost da se stara o tome da oni poštuju ovaj Kodeks i da preduzima ili predlaže odgovarajuće disciplinske mere za njegovo kršenje.

5. Javne vlasti vrše redovnu reviziju odredaba ovog Kodeksa. .

9.3.5. Dvadeset rukovodnih načela¹⁴⁷

[Društvena svest i etičko postupanje]

1. preduzeti delotvorne mere za sprečavanje korupcije i, s tim u vezi, uzdići nivo društvene svesti i promovisati etičko postupanje;

[Krivično pravo]

2. osigurati koordinisano inkriminisanje korupcije kako u nacionalnim, tako i u međunarodnim razmerama;

3. obezbediti da tela koja su zadužena za sprečavanje, istragu, krivično gonjenje i osudu krivičnih dela korupcije uživaju nezavisnost i autonomiju koja odgovara njihovim funkcijama, da budu oslobođena nedoličnog uticaja i da imaju na raspolaganju delotvorna sredstva za prikupljanje dokaza, zaštitu lica koja pomažu nadležnima u borbi protiv korupcije i za očuvanje poverljivosti istražnih postupaka;

4. obezbediti odgovarajuće mere za konfiskaciju i oduzimanje prihoda stečenih krivičnim delima iz oblasti korupcije;

5. obezbediti odgovarajuće mere kako bi se sprečilo korišćenje pravnih lica za prikrivanje krivičnih dela korupcije;

6. ograničiti imunitet od istrage, krivičnog gonjenja i presuđivanja u krivičnim delima korupcije na stepen neophodan u demokratskom društvu;

[Specijalizovana tela]

7. unaprediti specijalizaciju lica ili tela zaduženih za borbu protiv korupcije i staviti im na raspolaganje odgovarajuća sredstva i omogućiti im obuku za obavljanje zadataka koji su im povereni;

[Poreski sektor]

8. obezbediti da fiskalno zakonodavstvo i organi nadležni za njegovo sprovođenje delotvorno i koordinisano doprinose borbi protiv korupcije, posebno da onemoguće da se, saglasno zakonu ili u praksi, sredstva data za mito i drugi troškovi povezani sa krivičnim delima korupcije odbijaju od poreza;

[Državna uprava]

9. postarati se da se prilikom organizovanja i funkcionisanja državne uprave kao i u procesu odlučivanja uzima u obzir potreba za borbom protiv korupcije, posebno tako što će se obezbediti onoliko transparentnosti koliko je u skladu sa potrebom postizanja efikasnosti;

10. obezbediti da pravila kojima se uređuju prava i dužnosti državnih službenika uzmu u obzir zahteve borbe protiv korupcije i da predvide primerene i delotvorne disciplinske

¹⁴⁷ Rezolucija (97) 24 usvojena na 101. zasedanju Saveta ministara

mere; promovisati bliže određenje ponašanja koje se očekuje od državnih službenika pomoću odgovarajućih instrumenata, kao što su kodeksi ponašanja;

11. obezbediti da se odgovarajući revizioni postupak primenjuje na sve aktivnosti državne uprave i javnog sektora;

12. osnažiti ulogu koju revizioni postupak može imati u sprečavanju i otkrivanju korupcije van državne uprave;

13. obezbediti da sistem javne odgovornosti uzima u obzir sve posledice korumpiranog ponašanja državnih službenika;

14. usvojiti i utvrditi na odgovarajući način transparentnu proceduru javnih nabavki koja promovise pravičnu, poštenu konkurenciju i odvraća koruptivne elemente;

[Politički sektor]

15. ohrabriti izabrane narodne predstavnike da usvoje kodekse ponašanja i da promovisu takva pravila finansiranja političkih stranaka i predizbornih kampanja koja odvraćaju korupciju;

16. obezbediti da mediji uživaju slobodu da primaju i saopštavaju informacije o pitanjima vezanim za korupciju koja će biti podvrgnuta samo onim ograničenjima koja su neophodna u demokratskom društvu;

17. osigurati da građansko pravo uzme u obzir potrebu za borbom protiv korupcije i naročito da obezbedi delotvorne pravne lekove onima čija su prava i interesi pogođeni korupcijom;

[Istraživanje]

18. ohrabriti istraživačke aktivnosti o korupciji;

[Organizovani kriminal i pranje novca]

19. obezbediti da se u svakom aspektu borbe protiv korupcije uzimaju u obzir moguće veze s organizovanim kriminalom i pranjem novca;

[Međunarodna saradnja]

20. u najvećoj mogućoj meri razviti međunarodnu saradnju u svim oblastima borbe protiv korupcije.

„U zemljama u kojima je rasprostranjena korupcija, ljudi su skloni da sve što loše krene brzo pripišu korupciji. Definicije ovde mogu da pomognu da se napravi razlika između korupcije i, na primer, lošeg upravljanja, ili drugih formi privrednog kriminala i kršenja administrativnih propisa.“

Jedinica za privredni kriminal i saradnju (ECCU) u Direktoratu za ljudska prava i vladavinu prava Saveta Evrope, odgovorna je za osmišljavanje i primenu tehničke pomoći i programa saradnje, u cilju olakšavanja i podržavanja borbe protiv korupcije, dobrog upravljanja i reformi koje se odnose na borbu protiv pranja novca u zemljama članicama Saveta Evrope, kao i u nekim državama koje nisu članice.

www.coe.int

Savet Evrope je vodeća organizacija za ljudska prava na kontinentu. Obuhvata 47 država, od kojih su 28 članice Evropske unije. Sve države članice Saveta Evrope potpisale su Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, sporazum čiji je cilj zaštita ljudskih prava, demokratije i vladavine prava. Evropski sud za ljudska prava nadgleda primenu Konvencije u državama članicama.

