



# **SRBIJA I EU: BORBA PROTIV KORUPCIJE**

Oktoibar 2017.



Evropski  
pokret  
Srbija

**EVROPA  
za  
MENE**



<b>Predgovor</b> . . . . .	3
<b>Prof. dr Čedomir Čupić</b>	
<b>KORUPCIJA I BORBA PROTIV KORUPCIJE</b> . . . . .	4
Pojam, određenje i uzroci korupcije . . . . .	4
Strategije u borbi protiv korupcije . . . . .	7
Antikorupcijski sistemski zakoni . . . . .	8
Nova institucionalizacija kao uslov uspešne borbe protiv korupcije . . . . .	9
<b>Nemanja Nenadić</b>	
<b>Evropske integracije i borba protiv korupcije u Srbiji</b> . . . . .	11
EU – Okvir za borbu protiv korupcije . . . . .	11
Standardi EU za borbu protiv korupcije . . . . .	12
Tok pregovora . . . . .	13
Značaj borbe protiv korupcije u opštem okviru EU integracija . . . . .	13
Ciljevi EU integracija – razlike i dodirne tačke . . . . .	14
Pregovori. . . . .	15
Neka iskustva primene Akcionog plana . . . . .	19
<b>Prof. dr Dejan Milenković</b>	
<b>MEHANIZMI EU I BORBA PROTIV KORUPCIJE U REPUBLICI SRBIJI</b> . . . . .	21
1. Opšti osvrt na pojam korupcije . . . . .	21
2. Oblici korupcije . . . . .	22
3. Međunarodne organizacije od značaja za borbu protiv korupcije sa posebnim osvrtom na institucionalne i normativne mehanizme EU . . . . .	29
4. Političko-pravni okvir borbe protiv korupcije u Republici Srbiji i trenutno stanje. . . . .	30
Zaključak . . . . .	32

# PREDGOVOR

Obaveza država članica EU, ali i kandidata za članstvo, kao što je Srbija, je da se bore protiv korupcije koja ugrožava institucije i vladavinu prava u zemlji. Ono što je građanima značajnije je što koruptivne radnje svakodnevno utiču na njihove živote. Njihovo viđenje je da je stepen korupcije u Srbiji i dalje veoma visok. Institucije nisu stabilne i do sada usvojeni standardi EU, ne primenjuju se na odgovarajući način.

Kroz aktivni monitoring koji Evropska unija vrši nad zemljama koje se nalaze na putu punopravnog članstva, pa samim tim i nad Republikom Srbijom, iz godine u godinu, malo po malo, situacija u vezi sa borbom protiv korupcije se poboljšava.

Međutim, na duži vremenski period, poželjno je stvaranje društvenog konsenzusa i morala nacije, odnosno građana Srbije, koji će postati svesni zla i štete koja korupcija kao iskrivljena slika svesti i vladavina pohlepe po društvo donosi. Evropsku uniju u ovoj oblasti ne treba zato percipirati kao „zlatnu jabuku“ ili „sveti mač“, već kao tvorevinu koja kroz insistiranje na borbi protiv korupcije vremenom stvara i novi mentalitet nacije odnosno društveni moral u Srbiji.

Debata održana u Nišu pod nazivom „Srbija i EU: Borba protiv korupcije“ bila je jedna u nizu od dvadeset debata koje je Evropski pokret u Srbiji i Fakultet političkih nauka organizovao u još sedamnaest gradova tokom 2017. i 2018. godine, u saradnji sa Evropskim pokretom u Srbiji – Sremska Mitrovica i Evropskim pokretom u Srbiji – Kraljevo. Debate su deo projekta „Evropa za mene“ koji finansijski podržava Delegacija Evropske unije, sa idejom da se u javnosti pokrenu teme značajne za Srbiju u procesu evropske integracije i pruže proverene i korisne informacije o tom procesu.

U Beogradu, oktobra 2017.

Prof. dr Čedomir Čupić

# KORUPCIJA I BORBA PROTIV KORUPCIJE

## Pojam, određenje i uzroci korupcije

Korupcija kao društvena pojava stara je koliko i nastanak organizovanih društava. Oblici korupcije postojali su i u preddruštvenim stanjima, ali oni su u tom periodu više tretirani kao darovi koji će nekome nešto omogućiti. Pojam *korupcija* potiče od latinske reči *corumpo, rupa, ruptum* i ima 13 značenja. Ova značenja mogu se podeliti na: *egzistencijalna, moralna, pravna* i *estetska*. *Egzistencijalna* značenja su: pokvariti, polomiti, uništiti, upropastiti, razoriti. *Moralna* značenja su: oslabiti, obeščastiti, oskrnaviti, okaljati, zvesti. *Pravna* značenja su: podmititi, potkupiti. *Estetsko* značenje je neukusan. Iz reči *corumpo* izvedene su i latinske reči *coruptio, onis* = zavođenje, podmićivanje, pokvarenost, *coruptor, oris* = kvaritelj, zavodnik, podmitivač i *coruptus* = pokvaren, podmićen, potkupljen, zaveden, neukusan. Drugim rečima, korupcija kao pojava nije samo egzistencijalni, moralni, pravni, već i estetski problem. Svako od ovih značenja funkcioniše tokom istorije u ljudskim društvima, odnosno u ljudskim odnosima. Od samog početka korupcija je činila sve ono što je ovim značenjima obeleženo. Ona i danas to čini.

Tokom označavanja i izučavanja korupcije ta pojava je na različite načine određivana i definisana. Razlog je što se ona pojavljivala u različitim oblicima i sadržajima. Danas se ona određuje prema najvažnijem izvoru - *javnom položaju*. Prema tome, *korupcija je zloupotreba javnog položaja ili javnog ovlašćenja radi ostvarivanja ličnog ili privatnog dobitka na račun drugoga ili drugih*. Od te zloupotrebe kreću razni oblici nelegalnih radnji koje su u suštini koruptivne prirode. Određenje da je korupcija zloupotreba javnog položaja ili javnog ovlašćenja dala je Svetska banka.

Svako koruptivno delo je istovremeno i kriminalno. Korupcija i kriminal su nerazdvojni. Oni se razdvajaju samo u analitičke svrhe. Reč kriminal potiče iz latinske reči *crimen* koja ima tri značenja: *narušavanje pravila; kršenje zakona i propisa; i zločin*. Prva dva značenja kao da se zaboravljaju, pa se danas pod kriminalom najčešće podrazumevaju krađe, otimačine i zločini. Prethodna dva značenja, međutim, treba povratiti i u svakodnevnu, i u pravnu i u političku upotrebu. To bi delovalo na ljude ozbiljnije i odgovornije ali i preventivnije jer se mnogi prekršaji i nelagalnosti ponekad u svesti ljudi doživljaju kao normalnost. Samo se zločin, lopovluk, otimačina, smatraju kriminalom.

Na taj način umiruje se savest kada je u pitanju nepridržavanje zakona, propisa i pravila, da bi se zadovoljile potrebe i da je to nešto što ne bi trebalo teško osuđivati.

Najopasnije stanje političkog poretka je kad se korupcija organizovano i sistematski širi i postane način života građana. To je stanje u kojem građani nijednu potrebu ili interes povezan s organizovanošću ne mogu da zadovolje, a da se ne posluže nekim od oblika korupcije. Koliko je korupcija opaka društvena pojava najbolje se može sagledati preko istorijskih primera propadanja i urušavanja civilizacija, imperija i država. Sve velike imperije u poslednjoj fazi postojanja bile su zahvaćene tom zlokobnom pojavom – kupale su se u korupciji, a ona ih je razjedala i uništavala. Kako jedan politički poredak funkcioniše najtačnije se može sagledati i proceniti prema tome kako izlazi na kraj sa dva najopasnija društvena zla: korupcijom i kriminalom. Te dve pojave narušavaju i razaraju pravila, odnosno merila na kojima počiva politički poredak, ali i društveni red bez kojeg nema sigurnog, stabilnog i dobrog života.

Korupcija dovodi u pitanje *tri univerzalne vrednosti* koje bi trebalo da budu u temeljima politike i političkog života: *pravdu, opšte dobro i slobodu*. Ona razara i principe i uslove demokratske vladavine: *vladavinu prava, jednakost i ravnopravnost građana pred zakonom, građanska prava* (individualna i kolektivna) *i slobodu izbora*. Korupcija onemogućava i uništava karakteristike demokratske političke kulture poput *poverenja* (između građana, ali i između građana i onih na vlasti), *javnosti i javnog duha* (čineći da se sve odvija tajno i mimo javnosti) i *odgovornosti odgovornih* (korumpirani političari su neodgovorni i najčešće učenjeni).

Četiri najbitnija uzroka širenja korupcije su: *pohlepa kao svojstvo ljudske prirode, autoritarne vladavine, siromaštvo i imperijalne politike*.

Prvi uzrok jeste *pohlepa kao svojstvo ljudske prirode*. Kada je u pitanju poredak, pohlepa dobija posebno mesto jer se ona širi u okviru institucija poretka i institucije koristi da se ona zadovolji. Pohlepa je ono stanje ljudske prirode koje u okviru političkog poretka je rizično jer je slaba kada su u pitanju ponude i iskušenja. Često oni koji imaju funkcije preko sopstvene pohlepe lako prihvataju koruptivne radnje. To je razlog da u okviru vlasti treba da postoje dobri zakoni, propisi, pravilnici i protokoli koji će sprečavati da pojedinačna se pohlepa razvije i razmahne. Takođe, važni su i nadzorni i kontrolni organi i mehanizmi koji treba da prate sprovođenje ovih unutrašnjih zakona, propisa i pravilnika koji bi trebalo da budu prepreka za bilo kakav oblik pojave gramzivosti kod zaposlenih i onih koji su funkcioneri.

Drugi uzrok korupcije su *autoritarne vladavine*, odnosno vladavine u kojima dominira samovolja vlastodržaca. Samim tim što je na delu samovolja to su vladavine bez kontrole i kao takve one pružaju mogućnost samovoljnog delovanja i ponašanja. Kad u autoritarnim vladavinama (despotije, tiranije i diktature) vlastodršci gube moć koja ih je dovela na vlast, nastoje da je zadrže tako što posežu za korupcijom koja potom zahvata celu piramidu vlasti. Najpre korumpiraju najbliže saradnike da bi ih držali u rukama, učenili i sprečili da se organizovano pobune, a ovi po istom principu korumpiraju niže saradnike i tako se korupcija sistemski širi niz lestvice vlasti. Korupcijom

se u početku vlast održava da bi potom naglo počela da slabi. Slabljenje može da traje dugo i najčešće je nepodnošljivo za savremenike. U društvima i u državama zahvaćenim korupcijom zaustavlja se normalan razvoj i život.

Korupcija snažno utiče na raslojavanje društva i formiranje nestabilne društvene strukture. Na jednoj strani se izdvaja mali broj prebogatih a na drugoj ogroman broj siromašnih i bednih. Još je Ruso upozoravao da su opasna društvena stanja u kojima ljudi postaju toliko bogati da završavaju u osionosti i oholosti ili siromašni da izgube ljudsko dostojanstvo. U takvim društvima i državama teško se živi – ona su izvor velike egzistencijalne nesigurnosti i nestabilnosti.

U savremenim autoritarnim sistemima najčešći oblici korumpiranja saradnika u vlasti su omogućavanje nabavki za društvene potrebe bez kontrole, dobijanja kredita bez konkursa, preciznih pravila i javnog uvida, selektivno davanje uvoznih dozvola, omogućavanje monopolisanja uvoznih nabavki, dodela stanova van zakonski propisanih uslova, diskreciona ovlašćenja.

U našim okolnostima promene sistema (tranzicije) značajni procesi koji omogućavaju veliku korupciju su privatizacija i sanacija društvenih preduzeća. Bez preciznih zakonskih rešenja i uslova ta dva procesa mogu da počine velike društvene štete – nepravdu, nezaposlenost i osiromašenje građana.

Korumpiranje saradnika kod autoritarnih vlasti širi se na sve sisteme i organe države. Kod korumpiranih saradnika uništavaju se bitna svojstva za obavljanje poslova – profesionalni standardi, osećaj odgovornosti i mera. Posledice su gramzivost, beskrupuloznost i narušavanje legaliteta. Korumpirani saradnici zloupotrebljavaju položaj i koriste ga za ličnu korist iz koje proizlazi često ogromno nelegalno bogaćenje. Posebno osetljivi državni organi za zloupotrebe su izvršna vlast, državna uprava, policija, tužilaštvo, sudovi, poreske, carinske i inspekcijske službe, državna preduzeća, javni servis, državne obrazovne i zdravstvene institucije.

Korupcija posebno dobija na težini kad kriminalci počnu da korumpiraju ljude iz vlasti jer njihovo korumpiranje ljudi iz vlasti ide s ucenom, tako da korumpirani nosioci položaja iz vlasti postaju zatočenici kriminalaca. Na taj način kriminalci često dobijaju sve što zamisle, ali je tragično što se oni ne zadovoljavaju samo s privilegijama, već se uključuju i u osetljive državne organe, posebno tajnu policiju. Kriminalci i organizovana mafija preko korupcije mogu da utiču, i utiču, na državnu politiku. Zato je svaka saradnja s kriminalcima i rđavim ljudima, nezavisno čak i od trenutne opšte dobiti, nepredvidljiva i opasna. Ono što komplikuje korupciju povezanu s kriminalcima jeste ne samo davanje mita, već i pozajmljivanje novca i poklanjanje materijalnih dobara ljudima iz vlasti. Na taj način kriminalci trostruko ucenjuju: podmićuju, pozajmljuju i poklanjaju. Kad ta saradnja jedanom otpočne teško se napušta i raskida. Kriminalci i mafija (organizovani kriminal) sve to umreže i uvežu i na taj način onemogućavaju izlaz ili raskid.

Treći uzrok širenja korupcije je *siromaštvo*. Siromaštvo pokazuje socijalnu nemoć najvećeg broja stanovnika. Siromašni kao nemoćni teško se suprotstavljaju korupciji, a i sami se služe korupcijom da

bi uspjeli da prežive. Drugim rečima, siromaštvo podstiče korupciju i istovremeno je žrtva korupcije. Žrtvovanje je čin koji prati celokupan ljudski život. Čovek je u stalnoj poziciji da nešto žrtvuje. Nekada su žrtve plemenite, ali i ponižavajuće. Korupcija kao pojava upravo od siromašnih pravi ponižene žrtve. Pokazalo se tokom istorije da vlastodršci samovoljnici gurajući ljude u siromaštvo guraju ih i u koruptivne radnje. Korupcija koja se vrši nad siromašnima izgleda pojedinačno mala, ali ako se uzme da je veliki broj siromašnih ona postaje količinski ogromna. Izlazak iz siromaštva jednim delom jeste i jačanje i pojedinaca i društvenih grupa koje su pogođene siromaštvom da se oslobađaju od učestvovanja u koruptivnim radnjama. Svaki masovni izlazak iz siromaštva između ostalog traži i zaštitu od samovolje onih koji su na čelu političkog poretka. To se nekada postiže revolucijama, kao radikalnim raskidima ili reformama, kao blažim oblicima prelaska iz jednog stanja poretka u drugo stanje poretka, odnosno iz lošeg stanja u bolje stanje. Najčešći put jeste uvođenje i jačanje vladavine zakona, odnosno vladavine prava kao depersonalizovanih principa i oblika uređenja delovanja i ponašanja ljudi u zajednici, odnosno društvu i državi.

Četvrti uzrok nastanka i razvoja korupcije su *imperijalne politike*. *Imperijalne politike* se na koruptivan način ponašaju prema siromašnim zemljama posebno onim koje raspolažu sa značajnim količinama prirodnih sirovina (nafte, gasa, bakra, zlata, dijamanta...). Da bi se dokopali sirovina oni preko svojih kompanija, često multinacionalnih, ulaze u te zemlje preko investiranja, a u stvari to investiranje nije ništa drugo nego način da se ulaskom u te zemlje korumpiranje političke elite i administracija i pomoću njih sirovine kupuju ispod tržišne cene. Korumpiranjem vlasti tih zemalja uvozi se korupcija i u njima formira koruptivni obrazac delovanja i ponašanja ne samo onih koji su u vlasti nego i građana. Zemlje koje se odupiru ili delovi političkih eleita koji su na vlasti a to ne prihvataju pomoću finansiranja opozicije dovode se u pitanje. Tako nastaju i potpiruju se unutrašnji građanski ratovi u kojima se često koristi ako su višenacionalne i višereligiozne zajednice nacionalna netrpeljivost i religijska netolerancija.

## Strategije u borbi protiv korupcije

Kad se korupcija iz vlasti organizovano i sistematski raširi, borba protiv nje treba da bude sistemska i sistematična. Pravilo je da onoliko vremena koliko se vlast njome služila toliko treba da se korupcija suzbije i svede u podnošljive granice. Ona se do kraja nikad ne može iskoreniti, kao i sve pojave nastale tokom istorijskog razvoja društava. Ono što se može učiniti jeste da se svede na meru koja ne ugrožava društveni život, odnosno ne dovodi u pitanje funkcionisanje društvenih normi, zakona, propisa i pravila. Takođe, potrebno je stalno nadzirati je i kontrolisati je. U najrazvijenijim demokratskim državama ona se kreće u granicama od tri do pet procenata. Prelazak tog procenta je znak da se nešto teško dešava i da počinje narušavanje reda, stabilnosti i sigurnosti u društvu i državi. Naravno, da ta granica ne bi bila prekoračena potrebna je velika budnost javnosti i kontrola vlasti i državnih organa, kao i stalno praćenje stanja kriminaliteta u državi. Karakteristično je za korupciju da se ona lako i brzo, kao požar širi, a teško se suzbija i svodi u podnošljive granice.



Ako se korupcija organizovano, odnosno sistematično i sistemski širila deset godina i tako ušla u sve sfere društva i nametnula se kao način života, onda je potrebno toliko vremena, uz nesmetanu borbu protiv nje, da se ona suzbije u podnošljive granice, odnosno mere. Zbog toga je za borbu protiv korupcije, koja se širila deset godina, potrebno osmisлити tri strategije: a) dugoročnu, koja bi trajala deset godina; b) srednjoročnu, u trajanju pet godina; i, c) kratkoročnu, u trajanju dve godine. Cilj dugoročne strategije je smanjenje korupcije na nivou najrazvijenijih demokratskih država sveta (između tri i pet procenata). Ta strategija omogućava iskorenjivanje obrazaca koruptivnosti iz svesti ljudi. Srednjoročnom strategijom korupcija bi bila svedena do 10 odsto. Smanjenje korupcije na taj nivo znači pročišćavanje korupcije u vlasti i svođenje na incident. Najbitnija i najvažnija je kratkoročna strategija kojom treba zaustaviti širenje korupcije i pokazati efikasne i racionalne rezultate u borbi protiv nje. Od kratkoročne strategije zavise druge dve navedene strategije.

U strategiji borbe protiv korupcije treba primeniti sledeće mere: prva, donošenje sistemskih antikorupcijskih zakona i zakona koji proizilaze iz njih, kojima se pokriva regulativa u svim segmentima državnih i javnih delatnosti; druga, oporavak političkih institucija i državnih organa koji će sprovoditi borbu protiv korupcije; treća, formiranje mreže kontrolnih mehanizama koji će pratiti rad političkih institucija i državnih organa koji realizuju borbu protiv korupcije; četvrta, podizanje nivoa svesti građana o borbi protiv korupcije; peta, javno praćenje slučajeva korupcije; i, šesta, rešavanje slučajeva korupcije za koje postoje materijalni dokazi.

U borbi protiv korupcije vlast treba da poseduje ideje, znanja i stručnost, da ima volju, odlučnost i istrajnost. Na taj način pokazuje se građanima da će svaka nepravda biti kažnjena, da vlast drži do pravde kao jedne od najbitnijih vrednosti koja je u temeljima politike i političkog života.

## Antikorupcijski sistemski zakoni

U antikorupcijske sistemske zakone koje je potrebno doneti da bi otpočela sistematska borba protiv korupcije, ali i ubuduće sprečavala, su: *Zakon o poreklu imovine, Zakon o popisu i merenju imovine nosilaca javnih funkcija, Zakon o sprečavanju sukoba javnog i privatnog interesa u vršenju javnih funkcija, Zakon o finansiranju političkih partija, Antimonopolski zakon i Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*. Potrebna su i još dva bitna zakona, kada su u pitanju zemlje u kojima je došlo do potpune promene sistema: *Zakon o otvaranju dosjea saradnika tajnih bezbednosnih službi i Zakon o sprečavanju saradnicima tajnih bezbednosnih službi da se zapošljavaju i angažuju u zakonodavnoj, izvršnoj i sudskoj vlasti, državnoj upravi, policiji, tužilaštvu, poreskim, carinskim i inspekcijским službama, državnim preduzećima, javnom servisu, državnom obrazovanju i zdravstvu*. Ova dva zakona su bitna jer se u prošlosti pokazalo a još više došlo do izražaja u periodu neposredno posle promene poretka da te promene nisu zahvatile i tajne bezbednostne službe, sem u retkim slučajevima, na primer Istočne Nemačke. Službe su se vešto koristile tajnim informacijama i na samom početku promena uspele su da sklope sporazume sa nosiocem promena po raznim osnovama.



Tek na osnovu tih sistemskih antikorupcijskih zakona moguće je doneti i ostale zakone koji posebno precizno regulišu pravila za državne oblasti i položaje koji se mogu eventualno zloupotrebiti u koruptivne svrhe. U Ustav bi trebalo uključiti stav da nelegalno stečena imovina kao krivično delo ne zastareva. Takođe, to sve treba uskladiti s krivičnim zakonom i smestiti u krivični zakon. Sankcije za zloupotrebe položaja u vlasti treba da budu stroge. Na taj način bi se i preventivno delovalo.

## Nova institucionalizacija kao uslov uspešne borbe protiv korupcije

U borbi protiv korupcije, posebno tamo gde je ona na organizovan i sistematičan način prodrila u sve sisteme jednog društva, potrebno je pored postojećih institucija uvesti i novu institucionalizaciju. Ta nova institucionalizacija ima dvostruku namenu: prvo, da šokterapijskim merama trenutno zaustavi širenje korupcije; i, drugo, da pročisti i uredi redovne institucije da obavljaju poslove onako kako je predviđeno zakonima i propisima. Nova institucionalizacija može se uvesti u obliku formiranja novih nezavisnih državnih institucija koje imaju nadzorni, kontrolni i istražni karakter, ali i formiranje posebnih odeljenja u okviru postojećih institucija koje su pokazale da su neefikasne, spore, često podložne različitim uticajima (političkim, kriminalnim ili nekim drugim). Formiranje novog institucionalnog poretka u borbi protiv korupcije može biti vertikalno i horizontalno. Vertikalno znači od centralne vlasti do lokalnih samouprava, a horizontalno – da se u okviru već postojećih institucija formiraju organi koji će se baviti samo borbom protiv korupcije.

Sistematičan pristup novoj institucionalizaciji podrazumeva sledeće institucionalne mere: 1. Donošenje najznačajnijeg sistemskog antikorupcijskog zakona – zakona o poreklu imovine – kojim bi efikasno bila praćena i neposredna i posredna, odnosno pobočna korupcija kojom je moguće sticati nelegalnu imovinu; 2. Oštra kaznena politika za koruptivna dela – visoke kazne i smanjen raspon u okviru kazni. Dobri primeri su u zemljama u kojima se koruptivna dela kažnjavaju zatvorskim kaznama od osam do deset godina. Opasno je doneti zakone u kojima se koruptivna dela sankcionišu kaznama u velikom rasponu, na primer od jedne do deset godina; 3. Personalna odgovornost na kojoj će se zasnivati i institucionalna odgovornost; 4. Institucionalizacija jednog od dva uspešna svetska modela u borbi protiv korupcije kojim bi se uveli novi organi za borbu protiv korupcije u okviru postojećih; Prvi model je hongkonški, a drugi švedski; 5. Organizaciono proširenje revizorske institucije kao i mogućnost direktnog sankcionisanja; 6. Poverenik za informacije s većim ovlašćenjima kada su u pitanju mere protiv izbegavanja ili neizvršavanja njegovih naloga; 7. Spremnost, istinska i stvarna, političke volje, odnosno političkih aktera da na razuman, racionalan i argumentovan način prihvate, podrže i ozakone sve prethodne mere koje treba preduzeti.

Nova institucionalizacija podrazumeva da se u postojeći zakonski okvir uključe i svetska iskustva povezana sa organizovanom borbom protiv korupcije. To su poznati modeli koji su dali izuzetne rezultate kao što su hongkonški, Novog Južnog Velsa u Australiji, Švedskoj, ali i modeli koji su

trajali u određenom periodu kao što je brazilski. Najbolji do sada model u borbi protiv korupcije je hongkonški. Ono što izdvaja hongkonški model od ostalih jeste, pored nadzorne, kontrolne, preventivne i edukativne funkcije, i istražna funkcija dodeljena nezavisnom državnom telu formiranom za borbu protiv korupcije. Istražna funkcija omogućava nezavisnoj instituciji da sve osumnjičene za koje su probavljeni materijalni dokazi, privede na isleđivanje. Isleđivanje podrazumeva da se do kraja ispituju materijalni dokazi i kada se to na najstručniji način obavi pritvoreni se predaje radi daljeg postupka postojećim nadležnim državnim organima - policiji i tužilaštvu. Posebno je značajno, kada je u pitanju istražna funkcija, da doslovno niko nema imunitet. Kada istražni organ nezavisnog državnog tela prikupi i u istrazi potvrdi dokaze o korupciji osumnjičenog, policija i tužilaštvo obavezni su da na osnovu dokumentacije tačno odrede koliko im je potrebno vremena da oni obave svoj deo posla. Svi iz policije i tužilaštva koji ne bi bili u stanju da to obave u navedenom periodu trebalo bi da pruže valjane razloge i dokaze zašto to nisu učinili. U slučaju da ti dokazi i razlozi nisu valjano potkrepljeni, istražni organ nezavisnog državnog tela pritvorio bi ih i počeo istragu nad njima. Nezavisno državno telo zahtevalo bi i od sudija da efikasno i racionalno vode postupak i tražilo bi da posle uvida u dokumentaciju koju sud dobije sudija odredi vreme za koje proces može da okonča. U slučaju da istražni organ nezavisnog tela smatra da je to vreme neracionalno ili da sudije neopravdano produžavaju rok, i oni bi bili pritvoreni i podvrgnuti istrazi. Na ovaj način bio bi sprečen bilo kakav uticaj u vođenju istrage i postupaka protiv okrivljenih za koruptivne radnje.

Na kraju, nova institucionalizacija podrazumeva iskazivanje istinske i stvarne spremnosti, ali i odlučnosti političkih aktera na vlasti da na razuman, racionalan i argumentovan način podrže i ozakone prethodne mere i da pokažu političku volju, visoku odgovornost i mobilisanost da sve ove mere do kraja realizuju. Dok se ne stvori ili ne pojavi takva politička volja vlasti, borba protiv korupcije neće otpočeti, a uzurpatori će biti ohrabreni da se i dalje služe korupcijom radi ličnih privilegija i često velikih dobitaka. Samo odlučna, istrajna i uporna borba političkih aktera garant je da u uz pomoć navedenih mera počne obračun s korupcijom, ne samo u njenom zaustavljanju, nego i svođenje na meru kojom ona neće ugrožavati normalno funkcionisanje države i društva.

**Nemanja Nenadić**

Transparentnost Srbija

# EVROPSKE INTEGRACIJE I BORBA PROTIV KORUPCIJE U SRBIJI

## EU – Okvir za borbu protiv korupcije

Delotvorna borba protiv korupcije se smatra jednim od uslova za pridruživanje Evropskoj uniji. Stvari od značaja za borbu protiv korupcije posmatraju se u okviru Pregovaračkog poglavlja 23 (jedno od ukupno 34, odnosno 35 sa „drugim pitanjima“)<sup>1</sup>. Pored borbe protiv korupcije, ovo Pregovaračko poglavlje obuhvata oblast pravosuđa i osnovnih (ljudskih) prava.

Na osnovu člana 2. Ugovora o Evropskoj uniji, ta zajednica država se zasniva na načelima ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava. Pomenuta načela su zajednička svim državama članicama i potrebno je da ih ispunjavaju i države kandidati za članstvo. Na osnovu člana 3. stav 2. Ugovora o Evropskoj uniji i člana 67. stav 1. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije uspostavlja se područje slobode, bezbednosti i pravde.

Politike EU u oblasti pravosuđa i osnovnih prava imaju za cilj očuvanje i dalji razvoj Unije kao prostora slobode, bezbednosti i pravde. Načela vladavine prava i prava na pravično suđenje, koja su garantovana članom 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP) i članom 47. Povelje o osnovnim pravima Evropske unije, navode da je neophodno da pravosuđe bude nezavisno i nepristrasno. To zahteva čvrstu posvećenost otklanjanju spoljnih uticaja na pravosuđe i izdvajanje odgovarajućih finansijskih sredstava i obuku. Neophodno je da postoje zakonske garancije za pravično suđenje. Slično tome, države članice moraju na delotvoran način da se bore protiv korupcije jer ona predstavlja pretnju stabilnosti demokratskim institucijama i vladavini prava.

Član 83. stav 1. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije uspostavlja nadležnost Unije da utvrdi minimalna pravila koja se odnose na definisanje krivičnih dela i sankcija u oblasti korupcije. Konvencija iz 1995. godine o zaštiti finansijskih interesa Evropskih zajednica i Konvencija iz 1997. godine koje proizilaze iz člana K.3. stav 2. tačka c Ugovora o Evropskoj uniji o borbi protiv korupcije koja uključuje zvaničnike Evropskih zajednica ili zvaničnike država članica Evropske

---

1 [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership/chapters-of-the-acquis\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership/chapters-of-the-acquis_en)

unije, podrazumevaju da su za borbu protiv korupcije neophodne "delotvorne, proporcionalne i odvraćajuće" kazne u krivičnom zakonodavstvu. Potrebni su snažan pravni okvir i pouzdane institucije koji podržavaju koherentnu politiku prevencije i odvratanja od korupcije.

Prema članu 6. Ugovora o Evropskoj uniji i prema sudskoj praksi Suda pravde Evropske unije, Unija poštuje osnovna prava, kako su ona garantovana Poveljom o osnovnim pravima Evropske unije, jer ona proizilaze iz ustavnih tradicija koje su zajedničke svim državama članicama, kao opšta načela prava EU. Prema tome, ona su obavezujuća za institucije Unije u vršenju njihovih ovlašćenja kao i za države članice kada sprovode pravo EU (član 51. Povelje o osnovnim pravima Evropske unije)<sup>2</sup>.

## Standardi EU za borbu protiv korupcije

Za razliku od nekih drugih oblasti, gde je EU vremenom razvila detaljne sopstvene standarde, kada je reč o borbi protiv korupcije pravne tekovine EU uglavnom čine dokumenti koji potiču od drugih međunarodnih organizacija. Tako se, kao osnovni dokumenti pominju Konvencija UN protiv korupcije, otvorena za potpisivanje 2003, Krivičnopravna konvencija protiv korupcije i Građanskopravna konvencija protiv korupcije, koje je Savet Evrope doneo 1999, Konvencija OECD protiv podmićivanja stanih javnih službenika u međunarodnim poslovnim transakcijama iz 1997, preporuke Saveta Evrope o kodeksima ponašanja javnih službenika, Konvencija UN o borbi protiv prekograničnog organizovanog kriminala iz 2000. i druge. Među dokumentima koje su doneli organi EU, vredni pomenuti odluku Komisije od 6. juna 2011, o uspostavljanju EU mehanizma za periodično izveštavanje o korupciji.

Kada se ovo ima u vidu, jasno je da Republika Srbija u usaglašavanju svojih propisa sa pravnim tekovinama EU ne počinje od nule. Naime, ključne međunarodne konvencije iz ove oblasti je Srbija (odnosno nekadašnja SR Jugoslavija) potpisala i ratifikovala još tokom prve decenije ovog veka, tako da te obaveze ni u kom slučaju ne predstavljaju novinu za naše zakonodavce i organe koji standarde treba da ostvare u praksi. Pored toga, ključne pretpostavke sistema za borbu protiv korupcije, u njenom užem značenju, u pravnom sistemu Srbije postoje decenijama unazad, pre nego što su bilo kakve konvencije na tu temu zaključene na međunarodnom nivou. Naime, podmićivanje javnih službenika i razne druge vrste zloupotrebe službenog položaja su zabranjeni i kažnjivi na osnovu pravila krivičnog prava. Nakon ratifikacije međunarodnih konvencija iz te oblasti, bilo je potrebno izvršiti neke dopune u pogledu obuhvata situacija koje se gone na osnovu Krivičnog zakonika (npr. u pogledu stranih javnih službenika i službenika međunarodnih organizacija). Do promena je došlo i u obrnutom smeru, kroz razdvajanje krivičnog pravnog tretmana zloupotreba do kojih dolazi u javnom sektoru od onih koje su u vezi sa poslovanjem

<sup>2</sup> Navedeno prema izveštaju EK nakon skrininga za poglavlje 23 u Srbiji, koji je obavljen 2013 :<https://www.mpravde.gov.rs/files/Izvestaj%20o%20skriningu%20-%20tekst%20na%20srpskom%20jeziku.pdf>

privrednih subjekata (iz doba socijalizma je u krivičnom pravu postojalo jedinstveno krivično delo „zloupotreba službenog položaja“, za koje su gonjena i odgovorna lica u privrednim subjektima).

Ne samo da odredbe međunarodnih konvencija za Srbiju nisu nove, već nije ni praćenje njihovog ostvarivanja. Naime, u okviru Saveta Evrope već dugo funkcioniše Grupa zemalja za borbu protiv korupcije (GRECO), koja u svom fokusu ima upravo praćenje primene antikorupcijskih konvencija koje je doneo Savet Evrope. Zakoni Srbije i praksa njihove primene su do sada već četiri puta bili predmet evaluacije.

## Tok pregovora

Evropska komisija preporučila je 22. aprila 2013. godine Savetu ministara spoljnih poslova zemalja članica EU otvaranje pregovora sa Republikom Srbijom. Savet ministara spoljnih poslova zemalja članica EU jednoglasno je 25. juna 2013. godine preporučio Evropskom savetu da pregovori sa Srbijom otpočinu najkasnije do januara 2014. godine, te da Evropska komisija izradi pregovarački okvir i počne sa analitičkim pregledom usklađenosti srpskog zakonodavstva za zakonodavstvom EU. Evropski savet je 28. juna 2013. godine dao „zeleno svetlo“ da se otvore pristupni pregovori sa Srbijom, a da prva Međuvladina konferencija bude održana najkasnije u januaru 2014. godine.

Proces analitičkog pregleda zakonodavstva (skrining) započeo je 25. septembra 2013. godine kada je u Briselu održan skrining za Poglavlje 23: „Pravosuđe i osnovna prava“. Skrining za poglavlje 24 je počeo 2. oktobra iste godine. Skrininzi su okončani 10, odnosno 13. decembra iste godine. Pregovori o pristupanju Republike Srbije sa Evropskom unijom formalno su otvoreni Međuvladinom konferencijom 21. januara 2014. godine u Briselu. U martu i aprilu 2016. Vlada Srbije je usvojila akcione planove za poglavlja 23 i 24. Pregovori o ova dva poglavlja su otvoreni na konferenciji održanoj 18. jula 2016.

Dalji koraci na putu pridruživanja, kada je reč o poglavlju 23 uključuju izmene i dopune akcionog plana (revizija je planirana za 2018. godinu), ostvarivanje „privremenih merila“, formulisanje „završnih merila (merila za zatvaranje poglavlja)“, a kada ocenu budu zadovoljavajuće i u pogledu završnih merila, ne samo u vezi sa ovim poglavljem, već i svim ostalim, zaključivanje ugovora o pristupanju EU.

## Značaj borbe protiv korupcije u opštem okviru EU integracija

U kontekstu podele na političke, ekonomske i administrativne kriterijume („Kopenhaški kriterijumi“), borba protiv korupcije pripada „političkim“, ali je bliska i veza sa preostala dva. Vremenom je povećan značaj koji se daje ovom pitanju u procesu pridruživanja. Ono je bilo veoma važna tema pre nego što je Uniji pristupilo deset bivših socijalističkih zemalja, 2004. Za sve te zemlje je urađen opsežan snimak stanja i sve one su dok su čekale na pridruživanje bitno poboljšale svoje

antikorupcijske propise i uspostavile nove institucije. Taj napredak je bio naročito velik na polju prevencije (npr. nova pravila u oblasti rešavanja sukoba interesa, kontrole imovine funkcionera, javnih nabavki, pristupa informacijama od javnog značaja, finansiranja partija), ali su ojačani i specijalizovani u mnogim zemljama i represivni organi za borbu protiv korupcije.

Bugarska i Rumunija su primljene u EU 2007, pre svega kao plod političke odluke. Usled bojazni da antikorupcijske reforme do tog trenutka nisu donele dovoljno rezultata, uspostavljen je i mehanizam praćenja nakon pridruživanja. I inače, mehanizam naknadnog praćenja ostvarivanja standarda je nešto što se pokazalo kao potrebno i u drugim zemljama. Naime, zapažen je, naročito u zemljama koje su ušle u EU 2004, negativan trend – da nakon pridruživanja jednom uspostavljeni mehanizmi gube podršku političkih struktura i da se ograničavaju ovlašćenja nezavisnim državnim organima koji su uspostavljeni dok je proces pridruživanja trajao.

Značaj pitanja borbe protiv korupcije je i formalno povećan uoči pridruživanja Hrvatske, kada je poglavlje 23 (pravosuđe i osnovna prava) i formalno izdvojeno iz šire oblasti (današnje poglavlje 24), pod nazivom „pravda, sloboda i bezbednost“. Na primeru Hrvatske, EU je izvukla nove lekcije, koje se odražavaju na aktuelni proces pridruživanja Srbije. Naime, pokazalo se da su mnoga bitna pitanja iz ove oblasti bila nezadovoljavajuće rešena pred sam kraj pregovora, jer nisu bila dovoljno u fokusu pažnje EU. Teško je oteti se utisku da su neki potezi vlasti naših suseda, a naročito pokretanje postupka i osuda nekadašnjeg premijera Ive Sanadera, imali, između ostalog za cilj da pruže dokaze Briselu da je Hrvatska sposobna da otkrije i kazni korupciju do koje dolazi na najvišim nivoima vlasti.

Strategija proširenja EU iz 2012. je uočila da je potrebno ostaviti dovoljno vremena kandidatima da pokažu da su ispunili standarde u oblasti borbe protiv korupcije, pa se zato pregovori o ovim pitanjima otvaraju među prvima a zatvaraju među poslednjima (Crna Gora, Srbija) i prate se sve vreme. Bitno je napomenuti da se mere značajne za borbu protiv korupcije i u drugim poglavljima – npr. poglavlje 5 – javne nabavke, poglavlje 32 – finansijski nadzor.

## Ciljevi EU integracija – razlike i dodirne tačke

Kada se razmatraju efekti EU integracija na borbu protiv korupcije, bitno je znati da ciljevi raznih aktera nisu jednaki. Ti ciljevi se mogu preklapati, pa se otud često govori o koristima koje ispunjavanje kriterijuma koje je postavila EU, ili ispunjavanje planova koje je usvojila Vlada Srbije donosi njenim građanima. Međutim, i pored činjenice da se interesi tri strane veoma često podudaraju, to ne mora uvek biti istina. Usled toga se napredak u borbi protiv korupcije ne može meriti samo ostvarivanjem merila koje je postavila EU, niti stepenom ispunjenja planova Vlade Srbije.

Generalno, kod političara (ne samo srpskih), preteže ugao posmatranja u kojem je bitno zabeležiti neki formalno vidljivi uspeh. Otuda potiče i ogroman publicitet kojim se obeležava „otvaranje



poglavlja”, „pozitivni ton” u godišnjem izveštaju Evropske komisije ili „procenat realizovanih mera”, u nekom izveštaju o sprovođenju Akcionog plana<sup>3</sup>.

Evropska komisija i zemlje članice EU imaju interesa da Srbija, kao budući član, izgradi institucije koje će obezbediti vladavinu prava i koja im neće doneti nove probleme. Međutim, pored toga, svaka država članica, pa i EU kao celina, imaju i posebne interese. Iskustvo prethodnih pridruženja pokazuje da se može očekivati da će deo tih partikularnih interesa biti zaodenut u ruho „ispunjavanja standarda”. Na primer, logično je očekivati da će tela EU više insistirati na poštovanju opštih principa onda kada su direktno ugroženi interesi privrednih subjekata iz Unije, npr. u odnosu na firme iz Kine, Rusije ili drugih zemalja. Isto tako, može se očekivati da će neka država članica, čija je firma npr. oštećena u nadmetanju u nekom postupku privatizacije ili javne nabavke, ili kojoj je uskraćena efikasna sudska zaštita, pre biti spremna da otvori pitanje primene zakona i vladavine prava, nego druga država čiji interes nije neposredno povređen.

Građani Srbije posmatraju pridruživanje na različite načine. Većina pristalica Unije vidi u tome samo praktična pitanja – npr. kako lakše raditi ili školovati se u inostranstvu. Nije mali broj ni onih koji u tom procesu prepoznaju šansu za Srbiju da osnaži svoje institucije, drugim rečima, da uradi nešto dobro za sebe, za šta inače ne bi bilo dovoljno volje. Šta god se na kraju desilo sa EU i našim pristupanjem, ono što uradimo tokom tih promena će nam ostati na korišćenje u narednim godinama.

## Pregovori

### PREDMET PREGOVORA

Oko pristupanja Srbije EU se otvaraju i zatvaraju „pregovori”. Ta reč pomalo zavodi na pogrešan trag. Oko mnoštva pitanja nema šta da se pregovara, već se prilagođavamo unapred postavljenim pravilima (npr. usaglašavanje propisa). Eventualna tema pregovora u takvim situacijama može biti da li su pravila zaista usaglašena sa evropskim ili ne. Kada pravila nisu do tančina unapred definisana prostor za pregovore postoji – ali se javlja pitanje šta treba da bude cilj naših pregovarača, a pre svega onih koji su pisali tzv. „pregovaračke pozicije” i akcione planove? Da li se, drugim rečima, treba rukovoditi logikom „hajde da se ne obavezujemo previše, a lako ćemo da uradimo više od onoga što smo obećali” ili „postavimo visoko lestvicu, jer nikad nećemo imati ovakav motiv i priliku da ostvarimo cilj”? U prvom slučaju lako se dolazi do apsurdne situacije – npr. da je nekome u EU više stalo da se Srbija efikasnije bori protiv korupcije nego što je građanima Srbije, o čijim se parama i kvalitetu usluga javnog sektora radi! I u drugom slučaju postoji rizik – da nam neko

---

3 O ovoj temi detaljnije od istog autora u: [http://www.danas.rs/dijalog.46.html?news\\_id=331873&title=Razli%C4%8Diti+ciljevi](http://www.danas.rs/dijalog.46.html?news_id=331873&title=Razli%C4%8Diti+ciljevi)



kaže da nismo u potpunosti ispunili cilj. Najzad, postoje (i postojale su kada je zaključivan SSP) i neke situacije u kojima zaista ima razloga da se pregovara jer su ekonomski ili drugi interesi Srbije i EU suprotstavljeni – npr. kvote za proizvodnju pojedinih proizvoda, mogućnost prodaje nepokretnosti državljanima EU, ukidanje prednosti za domaće ponuđače, brzina „usaglašavanja“ spoljne politike, davanje subvencija i drugih oblika državne pomoći...

## AKCIONI PLAN ZA POGHLAVLJE 23 I NJEGOVI NEDOSTACI

Zadaci koji stoje pred Srbijom uglavnom su određeni kroz „preporuke“ EU nakon skrininga (snimak stanja zakona, njihove primene i institucija), koje su zatim pretočene u akcione planove (to je slučaj za poghlavlja 23 i 24)<sup>4</sup>. Time je Srbija dobila još jedan bitan planski akt za borbu protiv korupcije, i to nedugo nakon usvajanja nacionalnih planskih dokumenata – antikorupcijske strategije i pratećeg akcionog plana iz 2013. godine<sup>5</sup>.

Nevolja je što tim preporukama EU nije obuhvatila sva bitna pitanja (zato što ne postoji pravni osnov ili zato što nije bio prepoznat interes da se to učini), pa su ona posledično ostala van fokusa i naših reformatora, ma koliko bila bitna. Tipičan primer za to su odstupanja od primene domaćih antikorupcijskih pravila (o nadmetanju, kontroli, javnosti postupanja, izradi prethodnih analiza) kada se sprovode infrastrukturni projekti ili ustupa javna imovina na osnovu međunarodnih sporazuma. Tek prilikom otvaranja poghlavlja broj pet, koje se odnosi na javne nabavke, javno – privatna partnerstva i koncesije, u pregovaračkim pozicijama je konstatovano da Srbija prekomerno primenjuje ovu vrstu izuzetka od opštih pravila, čime je otvoren put da se problem makar umanj<sup>6</sup>.

Dalje, akcioni planovi nisu uvek dovoljno precizni, pa se može različito tumačiti šta se htelo postići, nisu dovoljno ambiciozni (da bi se ostvario željeni cilj) ili pak uspešnost njihovog sprovođenja nije moguće utvrditi na osnovu napisanog. To otvara široke mogućnosti tumačenja. Kada se takve mogućnosti povežu sa činjenicom da jedan deo komunikacije među stranama neće biti vidljiv domaćoj javnosti, javljaju se najmanje dve opasnosti. Prva, da Srbija formalno ispun<sup>7</sup> zadatke, da nas EU „potapše po ramenu“ (npr. zbog generalne podrške politici Vlade), a da suštinski napredak ne bude postignut. Tada bismo zauvek ispustili ovu jedinstvenu priliku za unapređenje sistema. Druga opasnost je da uz isti nivo ispunjenosti zadataka ocena iz Brisela (ili iz neke od 28 prestonica) bude drugačija a da sve to bude primarno motivisano nekim drugim razlozima (npr. bilateralna ili spoljnopolitička politika)<sup>7</sup>.

4 <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/2986/pregovori-sa-eu.php>

5 <http://www.acas.rs/zakoni-i-drugi-propisi/strategija-i-akcioni-plan/>

6 Više o tome u saopštenju organizacije Transparentnost Srbija povodom otvaranja ovog poghlavlja: <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/8885-sto-pre-unaprediti-javne-nabavke>

7 Više o tome u saopštenjima i inicijativama organizacije Transparentnost – Srbija, <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/8551-kako-iskoristiti-otvaranje-poghlavlja-za-borbu-protiv-korupcije>

## PRAĆENJE OSTVARIVANJA AKCIONOG PLANA

O ostvarivanju tih akcionih planova Vlada (tj. njeno radno telo, Savet za sprovođenje AP za poglavlje 23) redovno izveštava<sup>8</sup>, na svaka tri meseca. Objavljivanje tih podataka predstavlja napredak u odnosu na doba od pre samo nekoliko godina. Na primer, tu se mogu naći makar neki statistički podaci o broju službenika koji su postavljeni na najviše položaje u administraciji na osnovu konkursa, a Vlada je godinama (po zahtevima Transparenosti – Srbija) odbijala da se izjasni da li uopšte vodi evidenciju te vrste.

Međutim, već nakon prvog izveštaja je postalo jasno da se od njih može očekivati samo popis sprovedenih aktivnosti. Nema čak ni („subjektivne“) ocene Vlade o tome koliko je sprovođenje neke aktivnosti (ili svih njih zajedno) doprinelo ostvarivanju opštih ciljeva iz preporuke. Manjkavosti se mogu pokazati na primeru mnogobrojnih obuka službenika, koje su predviđene ovim akcionim planovima. Po pravilu, u opisu aktivnosti se ne govori o tome koji broj ljudi treba obučiti, kojim sve znanjima i veštinama treba da ovladaju, a ne predviđa se ni obavezna provera znanja na kraju obuke ili analiza kasnijeg postupanja obučenih. Zbog toga, bilo koji podatak o broju polaznika zaista može biti dovoljno pokriće za navod iz izveštaja da je „aktivnost u potpunosti realizovana“, iako se iz toga ništa ne može zaključiti o efektima.

## OCENE EU

Kvalitativne ocene se mogu naći u izveštajima EU („Country Report“, ranije „Progress Report“)<sup>9</sup>. To svakako nije dovoljno. Izveštaji EK su ograničenog obima, pa u njima nema dovoljno prostora za obrazloženje ocena ili razmatranje ostvarivanja standarda na primerima iz prakse. Ograničavajući faktori su i korišćenje „diplomatskog rečnika“, razmatranje koja će se poruka istaći u prvi plan (ono što će većina medija jedino preneti) i vezanost za (ne)postojeće standarde u samoj EU. Usled toga, na primer, u izveštajima EK za Srbiju godinama nije davan značaj velikom problemu političkog upravljanja javnim preduzećima, dok je ono u Srbiji prepoznato kao jedan od najizdašnijih izvora korupcije.

## MONITORING CIVILNOG DRUŠTVA

Nedostaci državnog i evropskog mehanizma praćenja jasno ukazuju na potrebu za postojanjem trećeg, koji bi bio nezavisan i od jednog i od drugog, ali oboma koristan. Jedan model upravo takvog praćenja i izveštavanja predstavlja ono što radi koalicija nevladinih organizacija

8 <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/2986/pregovori-sa-eu.php>

9 <http://www.mei.gov.rs/src/dokumenta/eu-dokumenta/godisnji-izvestaji-ek>

prEUgovor, koja je do sada objavila sedam polugodišnjih izveštaja o stanju i napretku u pojedinim oblastima iz Poglavlja 23 i 24 (bezbednost, azil i migracije, trgovina ljudima, nasilje nad ženama, organizovani kriminal, korupcija...) i posebne analize pojedinih pitanja<sup>10</sup>. Ovi izveštaji tako daju širu sliku od državnih u pogledu efekata sprovedenih mera ali i sprovođenju zakona i politika uopšte (to jest, preko onoga što je ušlo u akcione planove). U njima se mogu naći opis stanja, osvrt na paradigmatične slučajeve iz prakse i preporuke šta treba uraditi da se stanje popravi. Neretko će nezavisni monitoring sadržati bitne dopune Vladinog. Na primer, uz podatak o tome da je usvojen neki zakon, stajaće i osvrt na to da li su predlozi sa javne rasprave razmotreni, da li su usvojena rešenja potpuna, da li su u skladu sa ostatkom pravnog sistema, da li se norme poštuju itd.

To može da bude od velike koristi za državne organe, ako im je na pameti isti cilj, da unaprede zakone i institucije u Srbiji. Upitno je da li volja za ovakvim korišćenjem monitoringa koji dolazi iz civilnog društva stvarno postoji. Naime, iako je pravljenje akcionih planova bio otvoren proces (što je dobra praksa), mnogi od predloga su odbačeni bez valjanog obrazloženja. Ocene i predlozi, naravno, za državne organe nisu obavezujući, ali bi bilo svojevrsno rasipanje ne baš tako bogatih resursa koji postoje u zemlji, kada ne bi bili ni razmotreni. U idealnom scenariju, na razmatranje i eventualno prihvatanje predloga i komentara ne bi trebalo da ima uticaj to da li su oni medijski promovisani ili ne, da li ih je uputio jedan građanin, udruženje, 100 organizacija zajedno ili moćna poslovna asocijacija, da li su predlozi prvo dostavljeni Vladi ili istovremeno podeljeni sa domaćim i stranim akterima objavom na sajtu i promocijom na konferenciji, već samo snaga argumenata. Koliko će u stvarnosti biti koristi od nezavisnog monitoringa, zavisi od toga šta je cilj i razumevanje korisnika – da li su uslovi na putu pridruživanja samo smetnja ili šansa za suštinske promene.

Nezavisni monitoring civilnog društva, ali i pojedinih organizacija javnog sektora podrazumeva i komunikaciju sa telima EU. Na primer, Transparentnost – Srbija, preko međunarodne organizacije Transparency International čija je članica, već duže od deset godina upoznaje sa svojim stavovima i nalazima direktno i Evropsku komisiju, što je imalo uticaja na to da neka pitanja dođu na dnevni red evropskih integracija i da tako državni organi Srbije budu podstaknuti da zarad evropskih integracija urade više u borbi protiv korupcije nego što su inače bili spremni. Komunikacija sa evropskim akterima je uticala i na sadržaj rezolucija Evropskog parlamenta o Srbiji, od kojih su neke imale značaja i za pravce borbe protiv korupcije.

---

10 <http://preugovor.org/Publikacije/131/Izvestaji.shtml>

## Neka iskustva primene Akcionog plana

### „EVROPSKI“ I „NACIONALNI“ AKCIONI PLAN

Akcioni plan za poglavlje 23 je pisan samo godinu dana pošto je donet drugi dokument sličnog naziva - akcioni plan, koji prati Nacionalnu antikorupcijsku strategiju za period 2013-2018. „Evropski“ akcioni plan je „prebrisao“ značajne delove ranije donetog „nacionalnog“. To je za posledicu imalo značajno pomeranje rokova za izvršenje pojedinih zadataka, stavljanje u drugi plan onih aktivnosti koje nisu planirane u AP za poglavlje 23, a zatim i tretiranje nekih zadataka kao završenih u procesu revizije antikorupcijskog akcionog plana u leto 2016, iako to u stvari nije učinjeno. Ovo je imalo još jednu štetnu posledicu, a sve to u odsustvu očekivanih promena Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije. Naime, dok ne bude usvojen novi Zakon o Agenciji (nacrt je objavljen još u jesen 2016, ali do septembra 2017 nije došlo do faze predloga zakona), Agencija će biti zadužena za praćenje samo onih korupcijskih zadataka koji nisu brisani iz antikorupcijskog akcionog plana. Za praćenje onoga što je našlo mesto u AP za poglavlje 23, zaduženo je do daljnjeg samo Vladino radno telo.

Ovakva „konstelacija snaga“ imala je negativne efekte na sprovođenje antikorupcijske strategije sve vreme, a naročito na ostvarivanje onih ciljeva koji nisu našli svoje mesto i u Akcionom planu za poglavlje 23 evropskih integracija. O tome govore i poražavajući nalazi Agencije za borbu protiv korupcije, koja u 2016, uopšte nije dobila podatke od državnih organa na osnovu kojih bi mogla da utvrdi da li su aktivnosti sprovedene u čak 51% slučajeva, dok je u sledećih 31% bilo jasno da mere nisu realizovane<sup>11</sup>. Godinu dana ranije, dok je nacionalni akcioni plan sadržao i mere koje su našle svoje mesto u AP za poglavlje 23, broj situacija u kojima mere nisu realizovane je bio još viši (63%), ali makar se u velikoj većini situacija znalo kakvo je stanje (za 18% mera to nije bilo moguće utvrditi). Ostaje nada da će se stanje popraviti nakon što Agencija preuzme praćenje oba akciona plana.

### RASPOLOŽIVI PODACI I NJIHOVA OCENA

U dosadašnjoj realizaciji Akcionog plana najproblematičnije su bile situacije da „nema podataka“ o tome da li su aktivnosti realizovane. To se dešavalo srazmerno retko (oko 4% aktivnosti krajem 2016), a u 2017. se taj problem nije ponovio. Ipak, ostaje otvoreno pitanje da li je ostvarivanju ovog akcionog plana dat primeren značaj u okviru Vlade, jer nema podataka o tome koliko se često o ovom pitanju raspravlja na sednicama Vlade niti o tome šta se preduzima kada neko ministarstvo ne ispuni svoj deo zadataka<sup>12</sup>.

11 <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2017/03/lzvestaj-o-sprovođenju-2016-za-net.pdf>

12 Više o tom problemu u tekstu <http://preugovor.org/Tekstovi/1346/lzvestaj-o-nedelotvornosti-procesa-evropskih.shtml>

Slično tome, u ranijim izveštajima (u 2016) je zapaženo nekoliko slučajeva kada je kreativno tumačeno da je plan ispunjen, iako do toga suštinski nije došlo. Takve pojave nisu zapažene u izveštajima iz 2017. Međutim, kao što je već navedeno, postoji problem da se oceni u kojoj meri se akcioni plan ostvaruje, zbog nedovoljno preciznih merila u samom AP. Sadašnji izveštaji Vladinog Saveta za praćenje jesu informativni, i pružaju mnoštvo podataka koje taj Savet dobija od nadležnih ministarstava i drugih organa, ali nedostaje utemeljenosti i relevantnosti tih odgovora.

## PRIORITETI ZA BUDUĆNOST

Ma koliko bili loši slučajevi kada plan nije ostvaren, kada nema informacija o učinjenom ili kada postoje nejasnoće oko efekata, još je lošije kada se sve uradi onako kako je bilo planirano, ali nema željenih promena u praksi. Na primer, sve tri planirane aktivnosti koje se odnose na zaštitu uzbunjivača se vode kao ispunjene u potpunosti – donet je program treninga, sprovedena kampanja i na sajtu Ministarstva je objavljen izveštaj o sprovođenju Zakona. Međutim, niti su treninzi obezbedili da svi koji imaju prava i obaveze na osnovu ovog zakona budu upoznati sa njima, niti je kampanja ohrabrila značajno veći broj građana da prijavljuju korupciju i druge nezakonite radnje, niti je objavljeni izveštaj obuhvatio primenu svih odredaba Zakona.

Budući da u 2018. Srbiju i EU očekuje revizija Akcionog plana, neophodno je da se ta prilika iskoristi za ozbiljno **razmatranje efekata dosadašnjih aktivnosti u odnosu na problem koji treba da se reši**. Ukoliko se ta prilika propusti, možemo lako doći u situaciju da se problemi rešavaju tek na samom kraju procesa EU integracija, ili da se zbog nerešenih problema korupcije odloži i samo pridruživanje. Još veća šteta po građane Srbije bi bila da nam EU, zarad nekih spoljnopolitičkih razloga „pogleda kroz prste“ kad je reč o korupciji, jer bismo tako izgubili jedinstvenu priliku da se kroz kombinaciju spoljnog i unutrašnjeg pritiska i podrške borbi protiv korupcije načini krupan korak unapred.

**Prof. dr Dejan Milenković**

Univerzitet u Beogradu  
Fakultet političkih nauka

# MEHANIZMI EU I BORBA PROTIV KORUPCIJE U REPUBLICI SRBIJI

## 1. Opšti osvrt na pojam korupcije

Korupcija je izuzetno stara pojava. Ona je stara koliko i država, ako ne i starija. Korupcija, u najširem smislu, jeste pre svega društvena pojava. Kao jedna vrsta **iskrivljenja u sistemu vrednosti**, ona je duboko utkana u sva (ne)savršenstva ljudske prirode – njegove vrline i mane, te je stara koliko i ljudska zajednica. Jedna od individualnih karakternih osobina poznata svim ljudskim zajednicama, bez obzira na njihovu rasnu i versku pripadnost, svakako je – **pohlepa**. Za korupciju se zato kaže da je ona **vladavina pohlepe**. Stari grčki mitovi, govore da čak ni bogovi sa Olimpa nisu bili imuni na korupciju. Trojanski mit slikovito govori o ovom fenomenu. Erida – boginja srdžbe, besna što nije pozvana na jednu svadbu, došla je na nju nepozvana i među olimpske dame bacila zlatnu jabuku na kojoj je pisalo „najlepšoj“. Na ovu laskavu titulu, pledirale su Hera, Atena Palada i Afrodita. Zevs je nezahvalnu ulogu proglašenja najlepše dame poverio pastiru božanskog porekla, Parisu. Tokom vizuelne analize, svaka od boginja Parisu je nudila nešto: bogatstvo, vlast, mudrost, moć, udatu ženu... Najbolja ponuda **oličena u vlasti i moći**, povukla je Parisa u svom izboru, što se smatra prauzrokom Trojanskog rata. Poznato je da su još stari Atinjani imali skup pravila čiji je cilj bio da se ova negativna pojava suzbije. Rimski pravnik **Polibije**, pod korupcijom podrazumeva „proces kvarenja vlasti“, a ovu formulaciju je kasnije, tokom srednjeg veka, preuzeo **Makijaveli**. Čak i čuvena **Monteskejeova** teorija o **podeli vlasti** počiva na shvatanju da je **svaka vlast sklona zloupotrebi** i da se zato mora ograničiti drugom vlašću. Jedan od zaključaka koji se može izvesti je da tamo gde postoji vlast i politička moć, postoje i preduslovi za korupciju.<sup>1</sup>

U leksikonu stranih reči i izraza, postoje više stranih reči koje se koriste u našem jeziku poput: **korumpirati, koruptan, koruptela, koruptibilitet, korupcionista**. Ekvivalent ovih stranih reči

1 Uporedi: Aleksandar Fatić, *Korupcija i kriminalna devijacija, Korupcija* (zbornik radova), Centar za menadžment-Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2005, str. 3-5; Grupa autora, *Korupcija u Srbiji*, Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd, 2001, str. 9; Grupa autora, *Uputstvo za upotrebu korupcije*, Argument, Beograd, 2002, str. 8-9, Grupa autora, *Studija – Antikorupcija u Crnoj Gori*, Udruženje za demokratski pravni poredak, Podgorica, 2003, str. 3 i dr.



jesu srpske reči **pokvarenost, izopačenost, razvratnost, potplaćenost, beščašće...** i sve one ukazuju na **moralno posrnuće čoveka** koji je podlegao svojoj **pohlepi**.<sup>2</sup> Korupcija u izvornom značenju označava .."zaveru da se poremeti (neki poredak)."<sup>3</sup>

Postoji veliki broj definicija korupcije. Ipak, dve su osnovne: prva – **šira**, koju je svojevremeno dao **Vito Tanci**, a koji pod **korupcijom** podrazumeva **svaki postupak u kojem dolazi do namernog narušavanja principa nepristrasnosti pri donošenju odluka u cilju prisvajanja neke pogodnosti. Uža**, koja je kao takva u domaćoj i svetskoj literaturi često zastupljena, bazira se na definiciji **Svetske banke**, prema kome je **korupcija zloupotreba javnih ovlašćenja u privatnom interesu**. Tri osnovna elementa **užeg pojma „korupcija“** su: **zloupotreba, javno ovlašćenje i korist**. Sličnu definiciju korupcije daje i međunarodna nevladina organizacija **Transparency International** prema kojoj je **korupcija zloupotreba javnih vlasti u privatne svrhe na uštrb opšteg dobra**.<sup>4</sup> Iako obe definicije imaju svoje nedostatke, prva definicija, kao šira, omogućava istraživanje korupcije i u **privatnom sektoru**.

Iako korupcija u privatnom sektoru jeste pojava koja zahteva posebno izučavanje i analizu, u nastavku akcenat stavljamo na definiciju **Svetske banke**, koja se usredsređuje na **javni sektor**. Po svojim dimenzijama i posledicama, korupcija u javnom sektoru je daleko opasniji fenomen, jer je ona u uskoj vezi sa funkcionerima organa javne vlasti i javnim službenicima u najširem **smislu** i na svim nivoima.<sup>5</sup> Korupcija predstavlja jedan negativan i štetan društveni odnos, te se često govori i o **etičkim aspektu** definisanja korupcije.<sup>6</sup> Zato i etički standardi kako u javnom tako i u privatnom sektoru, mogu imati značajnu ulogu u suzbijanju ove pojave. Etika i korupcija su neraskidivo povezane. Što je viši stepen poštovanja morala i etike, manja je i mogućnost korupcije.

## 2. Oblici korupcije

Kako je pojam **„korupcija“** i u **„užem“** značenju veoma širok, pojavni oblici korupcije se mogu odrediti na različite načine, pri čemu se može poći od različitih kriterijuma. Međutim, i u ovom kontekstu, razlike nisu uvek „fiksirane“ i podložne su različitim tumačenjima.<sup>7</sup>

2 Uporedi: Milan Vujaklija, *Leksikon stranih reči i izraza*, Prosveta, Beograd, 1986.

3 Goran Ilić, *Korupcija: Osnovni pojmovi i mehanizmi za borbu*, Pravni Fakultet u Beogradu, Beograd, 2017. str. 13.

4 Uporedi: Grupa autora, *Korupcija u Srbiji*, Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd, 2001, str. 10. Miodrag Jovanović, *Politička korupcija: pojam, uzroci, tipologija, s posebnim osvrtom na postkomunističke zemlje*, str. 408.

5 Grupa autora: *Korupcija u Srbiji*, Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd, 2001, str. 10.

6 Uporedi: Srđan Korać, *Javna uprava u moralnom procepu*, Institut za političke studije, Beograd, 2016.

7 O pojavnim oblicima korupcije opširnije: Dejan Milenković, *Slobodan pristup informacijama, javna uprava i lokalna samouprava* (doktorska disertacija), Fakultet političkih nauka, Beograd, 2008, str. 350-359.



KRITERIJUMI I POJAVNI OBLICI KORUPCIJE	
KRITERIJUM	OBLICI
KORIST	ADMINISTRATIVNA POLITIČKA ADMINISTRATIVNO-POLITIČKA
MEHANIZAM KORUPCIJE	BEZ KRAĐE UZ KRAĐU UZ PROMENU ILI DONOŠENJE NOVOG ZAKONA
STRUKTURA TRŽIŠTA ILI KORUPTIVNO PONAŠANJE PROFITERA	CENTRALIZOVANA DECENTRALIZOVANA
STEPEN DRUŠTVENE OPASNOSTI	MALOG OBIMA SREDNJEG OBIMA KRUPNA KORUPCIJA
PROFESIJA	INTERNA EKSTERNA

Najznačajniji od svih kriterijuma jeste **korist**. Vrsta koristi dovodi do podele korupcije na **administrativnu, političku** i **političko-administrativnu** korupciju.<sup>8</sup>

**Administrativna korupcija** u osnovi jeste korupcija koja je motivisana sticanjem koristi pojedinca, koji, kao **javni službenik** u najširem smislu reči, u vršenju javnih ovlašćenja sebi ili sebi bliskim licima pribavlja bilo kakvu korist, koja ne mora nužno biti materijalna, i koja, striktno posmatrano, ne mora (uvek) biti ostvarena na **nezakonit** način. Kada je reč o materijalnoj koristi za javnog službenika, ona se najčešće manifestuje u novcu, kroz različite vrste provizija koje se javnom službeniku „daje“ radi na primer, davanja pozitivne ocene ili uticaja na zaključenje koncesije ili druge vrste u pravu poznatog „upravnog“ ugovora između privatnog lica i lokalne samouprave, države ili bilo kog drugog subjekta kome su poverena javna ovlašćenja (državne bolnice, škole, javnog preduzeća i sl). Ilustrativni je slučaj nekadašnjeg direktora EPS-a za koga je u istrazi utvrđeno da zajedno sa povezanim licima (suprugom, decom i dr) ima ukupno 16 kuća i stanova, uglavnom u Beogradu. Sudskog epiloga, na žalost, nije bilo, jer je nastupila zastarelost. Navedeni oblik administrativne korupcije je svakako nezakonit i protivpravan. Međutim, postoje i slučajevi kada korist nije materijalna, niti je sam postupak **nezakonit**, ali je duboko **nemoralan**.

<sup>8</sup> Uporedi: Aleksandar Fatić, *Korupcija i kriminalna devijacija, Korupcija* (zbornik radova), Centar za menadžment-Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2005, str. 6-10.

**Politička korupcija** postoji onda kada se korupcijom ostvaruje korist pre svega za **političku stranku** ili za neku **interesnu grupu sa političkim interesom**. Omiljeni „sport“ političkih stranaka u Srbiji, u periodu od 2000. godine do danas, je trgovina glasova narodnih poslanika ili odbornika na nižim nivoima vlasti.<sup>9</sup> Drugi primer **političke korupcije** ogleda se u „trgovini“ javnim funkcijama, nakon održavanja izbora. U mnogim zemljama se tada bilo kakav viši, „javni interes“ pretvara u klasičnu političku trgovinu. Odluke o tome ko će upravljati ministarstvima ne oslanjaju se na znanje i iskustvo kandidata, već se isključivo zasnivaju na partijskoj lojalnosti i pripadnosti. U raspodeli političkih funkcija značajno je i da se „partijski“ kadar nađe u upravljačkoj strukturi velikih državnih industrijskih monopolskih konglomerata, kao što su to železnica, avio-prevoz, proizvodnja i distribucija struje, vode i sl. Zato su mesta direktora i članova upravnih i nadzornih odbora državnih javnih preduzeća uvek „politički“ interesantna, što se u Srbiji jasno primećuje nakon svakih održanih parlamentarnih izbora. Podela funkcija u javnim preduzećima često nije motivisana profesionalnim znanjem kandidata, niti je transparentna i otvorena, jer ne nadmetanju znanjem među kandidatima.

Stranke postojeće funkcije i pozicije koriste za „kupovinu glasova“ određenih kategorija birača. Ova pojava se u uporednoj terminologiji u širem smislu naziva **rentijersko ponašanje (rent-seeking behaviour)**, a jedna od njenih manifestacija jeste **„prividno pravilno korišćenje javnih fondova“ (pork barrelling)**, kojom se označava **praksa administracije** da, pod **uticajem političke elite**, u određenim oblastima utroši veće količine državnog novca za određene kategorije birača (na primer, penzionere, studente, bolesnike i sl.), sa ciljem da stranka dobije njihovo „poverenje“ i glasove na budućim izborima, idući tako na uštrb opštem interesu i društvenoj dobrobiti u celini.<sup>10</sup>

Treći oblik političke korupcije, u vezi je sa privatnim ekonomskim interesima i najčešće se ogleda kroz **finansiranje političkih stranaka i sukob interesa političkih funkcionera pri vršenju javnih funkcija**. Ovaj oblik postoji onda kada političke stranke, kroz funkcionere organa javne vlasti koji su politički kadar, **podležu pritiscima i donose zakone** i druga pravna akta odnosno „državne“ strateške **odluke u interesu ekonomskih elita** (imućnih ljudi, vlasnika privatnih preduzeća i korporacija i sl.). Za uzvrat, stranka „dobija“ sigurne izvore finansiranja, a „politički lideri“ pojedinačne povlastice i „pogodnosti“. Zato demokratske zemlje insistiraju na veoma restriktivnim zakonskim pravilima u vezi sa finansiranjem političkih stranaka, kao i na postojanju pravila o sukobu interesa. Na primer, u Nemačkoj je bivši kancelar **Helmut Kol** (Helmout Kohl), i počasni predsednik Demohrišćanske partije, 2000. godine bio primoran da napusti ovo mesto, zbog velikih neprijavljenih donacija koje su dospеле u partijske fondove, što je ukazivalo na korupciju. Sličan skandal desio se u Italiji za vreme vladavine **Betina Kraksija** (Bettion Craxi), od

9 Uporedi: Aleksandar Fatić, *Korupcija i kriminalna devijacija, Korupcija* (zbornik radova), Centar za menadžment-Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2005, str. 7.

10 Uporedi: Miodrag Jovanović, *Politička korupcija: pojam, uzroci, tipologija, s posebnim osvrtom na postkomunističke zemlje, Korupcija* (zbornik radova) str. 412-413.

1983 do 1987. godine, kada se u sudskom procesu u vezi sa nelegalnim finansiranjem političke kampanje Kraksi branio argumentom da je „sve bilo u interesu nacije“.<sup>11</sup>

**Administrativno-politička korupcija** predstavlja oblik korupcije koji od strane pojedinih autora nije prepoznat, već je usled njihovog nerazlikovanja političke i administrativne korupcije, jednom rečju i zajedno sa administrativnom korupcijom, nazvan **političkom korupcijom**.<sup>12</sup> Jedan od razloga za to je što kriterijum od koga polaze pomenuti autori nije **korist** već **zloupotreba javnih vlasti u privatne svrhe**. Posmatrano iz ovog ugla, „zloupotreba javnih ovlašćenja“ u širem smislu podrazumeva političku korupciju u kojoj učestvuje bilo koji imenovani ili postavljeni javni službenik ili nameštenik u najširem smislu reči. Ovakvo gledište naročito ima svoje opravdanje u zemljama u tranziciji, jer je u njima još uvek dominira tzv. „sistem plena“ (*spoils system*) koji je bio napušten u SAD i drugim zapadnim demokratijama još krajem 19. veka. Drugačije rečeno, u „sistemu plena“, nakon izbora, nove partije i nova politička većina **menja i sve profesionalne kadrove, od vrha do dna**. U savremenim pravnim državama, međutim, vremenom je ustanovljen „**merit službenički sistem**“ – zasnovan na sistemu vrednovanja kadrova (pre svega profesionalnih državnih službenika), u kome se jasno odvaja **politička** od **službeničke**, kao profesionalne funkcije. Na žalost, u zemljama u tranziciji, u kojima dominira strogo hijerarhizovani model uprave, javni službenik je još uvek pod snažnom kontrolom funkcionera javnih vlasti kao nosioca političke funkcije. U takvom sistemu, uzimajući u obzir kriterijum **koristi** nastaje i ovaj treći, mešoviti oblik korupcije. Javni službenik kome je povereno diskreciono ovlašćenje, pod pritiskom politički usmerenog i izabranog funkcionera javne vlasti „izvršava“ političke naloge iza kojih se krije politička stranka. Ti nalozi često „idu u korist“ interesima „moćnih ljudi“, preduzeća, korporacija, odnosno privatnih interesa. Oni naročito dolaze do izražaja pri zaključenju javnih poslova ili finansiranju političkih stranaka. Kada dođe do korupcije ovog tipa, u javnosti se **gubi poverenje u kompletnu vladajuću političku, ali i administrativnu strukturu**, što kod građana stvara osećaj **opšte korumpiranosti vlasti** u celini (npr. jedna od takvih afera u Republici Srbiji bila je poznata kao afera Šećer).<sup>13</sup>

Druga podela korupcije polazi od **mehanizma korupcije** odnosno njenih ekonomskih posledica. Prema ovom kriterijumu razlikujemo: **korupciju bez krađe**, odnosno korupciju koju omogućava primena zakona (propisa), **korupcija uz krađu**, koju omogućava izigravanje odnosno kršenje zakona (propisa) i **korupcija koja dovodi do promene odnosno stvaranja novog zakona** (propisa).<sup>14</sup>

**Korupcija bez krađe**, odnosno **korupcija koju omogućava primena zakona i drugih propisa**, najčešće je vezana za komplikovani sistem dozvola ili odobrenja pri obavljanju određenih poslova

11 Uporedi: Aleksandar Fatić, *Korupcija i kriminalna devijacija, Korupcija* (zbornik radova), Centar za menadžment- Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2005, str. 9-10.

12 Napomena: u već pomenutom zborniku radova *Korupcija* Centra za menadžment, po ovom pitanju različite stavove o pojmu „politička korupcija“, polazeći od različitih kriterijuma iznose u svojim tekstovima: Aleksandar Fatić, *Korupcija i kriminalna devijacija*, str. 3-44. i Miodrag Jovanović, *Politička korupcija: pojam, uzroci, tipologija, s posebnim osvrtom na postkomunističke zemlje*, str. 405-429.

13 Uporedi: Verica Barać, Ivan Zlatić (priređivači), *Korupcija, vlast, država* (prvi deo), Res Publica, Beograd, 2004. str. 4-15.

14 Uporedi: Grupa autora, *Korupcija u Srbiji*, Centar za liberalo-demokratske studije, Beograd, 2001, str. 21. str. 155-162.

u privredi. Svakom privredniku je u interesu da, u sistemu dozvola i odobrenja, što pre dođe do ovih **upravnih akata**, na koji inače, **i ima pravo**. Ali, to nije uvek u interesu javnog službenika. Najpre, zato što često ne postoje mehanizmi koji bi podsticali **njegov efikasan rad**, jer, bez obzira na to koliko efikasno radi, njegova plata ostaje ista. S druge strane, znajući da „brzina“ jeste jedan od ključeva uspešnog biznisa, državni (javni) službenik se ponaša tako da, znajući da je neko preduzeće spremno da putem mita „**ubrza**“ proces izdavanja dozvola, jednostavno - čeka. Tako službenik uvećava verovatnoću da mu mito i bude ponuđeno a u cilju da proces izdavanja „ubrza“. Ovaj „**mehanizam**“ korupcije spada istovremeno i u klasičan oblik **administrativne korupcije**.<sup>15</sup>

**Korupcija uz krađu**, odnosno **korupcija koju omogućava izigravanje odnosno kršenje zakona (propisa)**, je slična prvom obliku i spada u domen **administrativne** ili **administrativno-političke** korupcije. Na primer, u slučaju ograničenja uvoza određene vrste tehničke, tekstilne ili druge robe, privrednik ima interes da uveća količinu dozvoljenog kontigenta uvoza odnosno izvoza ili da se nađe na spisku privrednika koji su dobili dozvolu. Zato je i spreman da to podstakne davanjem mita. Zauzvrat, korumpirani javni službenik mu izdaje potrebnu dozvolu, čime mu, kršeći zakon, obezbeđuje uvoz ili izvoz veće količine određene robe ili mu omogućava da se nađe na spisku dobavljača koji će mu takav uvoz/izvoz omogućiti. Izdavanjem dozvole, **državni službenik svesno krši zakon i zloupotrebljava službeni položaj** za vlastiti, prvenstveno materijalni interes koji koruptor i ostvaruje putem mita, ili to čini pod pritiskom političke stranke koja ga je na „dobro plaćeno mesto“ i postavila.<sup>16</sup>

Po ovom kriterijumu, svakako da je najopasnija **korupcija koja dovodi do promene odnosno stvaranja novog zakona** (propisa). Ovaj oblik povezan je sa procesom koji se u ovom regionu naziva **tajkunizacija**. Ova vrsta se smatra i klasičnim primerom **političke korupcije** o kojoj je već prethodno bilo reči. Ona dovodi do promene zakona i drugih propisa, u skladu sa privatnim interesima koruptora. Finansijski moćnici – tajkuni, na ovaj način ovladavaju državom, jer država stvara i oblikuje institucionalni okvir za obavljanje privrednih aktivnosti, prema posebnim, privatnim i privilegovanim interesima onih koji su za promociju svojih interesa spremni da potplaćuju druge, naročito „moćne“ političare koji mogu da budu od koristi.<sup>17</sup>

Sledeća podela korupcije je **centralizovana** i **decentralizovana** korupcija. Osnov za ovu podelu „korupcije“ opet, zavisi od različitih autora. Prema jednom stavu, **osnov jeste struktura tržišta korupcije**, a po drugom, osnov je **subjekt koji koruptivnim ponašanjem „profitira“**: - **javni službenik** ili **država**, odnosno **politizovani državni aparat** u svrhu bogaćenja pripadnika vladajućeg kruga.

Sledeća klasifikacija polazi od kriterijuma **materijalnog interesa**, odnosno od **visine materijalne štete** i **stepena društvene opasnosti**. To je podela na korupciju **malog, srednjeg** i **krupnog obima**.

15 Uporedi: Grupa autora, *Korupcija u Srbiji*, Centar za liberalo-demokratske studije, Beograd, 2001, str. 155-158.

16 Uporedi: Grupa autora, *Korupcija u Srbiji*, Centar za liberalo-demokratske studije, Beograd, 2001, str. 158-160.

17 Uporedi: Grupa autora, *Korupcija u Srbiji*, Centar za liberalo-demokratske studije, Beograd, 2001, str. 160-162.

**Korupcija malog obima**, ili **sitna korupcija**, je građanima dobro poznata, jer se sa njom svakodnevno suočavaju u komunikaciji sa javnom upravom u širem smislu reči na svim nivoima u rešavanju svakodnevnih životnih problema. Ona se ogleda u podmićivanju u malim iznosima ili materijalnim dobrima male vrednosti, prvenstveno radi ubrzavanja primene propisa i procedura u ostvarivanju nekog prava, koje građanima već i pripadaju. U društvima u tranziciji, kakva je između ostalog i Srbija, mala korupcija se smatra **znakom pažnje i dobre volje**, i najčešće **nije nezakonita**, jer uglavnom i ne podrazumeva kršenje propisa, odnosno poverenih javnih ovlašćenja<sup>18</sup> Postoje mnogobrojni pojavni oblici sitne korupcije u Srbiji, i oni imaju različite sadržaje u zavisnosti od oblasti u kojoj se pojavljuju. Najčešći su sitna korupcija u **zdravstvu, obrazovanju, penzijskom, invalidskom i ostalim oblicima osiguranja, u policiji, pri izdržavanju zavodskih i drugih sankcija, pravosuđu, carini** i dr.<sup>19</sup>

**Korupcija srednjeg obima** je između dva suprotstavljena pola – sitne i krupne korupcije. U tom smislu, teško ju je odrediti osim sa stanovišta **materijalne vrednosti** štete. Materijalna vrednost štete je u ovom slučaju veća nego kod sitne korupcije, ali još uvek nije velika. Međutim, kod ovog oblika, motiv za korupciju prvenstveno je opredeljen željom korumpiranog javnog službenika za **ličnim bogaćenjem**, jer njegova egzistencija nije **ugrožena**. Reč je o javnim službenicima srednjeg ranga, na relativno solidnim položajima i sa većim stepenom ovlašćenja u domenu diskrecionog odlučivanja. Ono što ovu grupu službenika odvaja od krupne korupcije je prvenstveno „stepen“ koji zauzimaju u upravnoj i u širem smislu državnoj hijerarhiji, a podložnost „krupnoj“ korupciji, sa napredovanjem u nomenklaturi javnih službenika, se povećava.<sup>20</sup>

**Korupcija krupnog obima** podrazumeva nameštanje velikih poslovnih dogovora, milionske nelegalne transakcije, vezu sa organizovanim kriminalom, nelegalnu trgovinu akcizne robe velike vrednosti, zloupotrebe u javnim nabavkama i procesu privatizacije i dr. „Velika korupcija“ se javlja na najvišim nivoima u vladi i uključuje veće državne projekte i programe. Vlada često pruža velike finansijske koristi privatnim firmama kroz ugovore o javnim nabavkama i davanju koncesija. Koristeći mito, privatni investitori u dosluhu sa visokim funkcionerima uzimaju za sebe monopolske rente, a proces privatizacije je izložen koruptivnim insajderskim dogovorima.<sup>21</sup> U svetu je, jedan od najkrupnijih oblika organizovanog kriminala ali i krupne korupcije, povezan sa tzv. **„pranjem novca“**. Ovaj oblik korupcije najčešće je povezan sa **političkom korupcijom** i vršenjem **najviših državnih funkcija**, i tzv. **„centralizovanom“** korupcijom. Posledice krupne korupcije **nisu samo ekonomske**, i ne ogledaju se samo kroz ogromnu materijalnu štetu koja na ovaj način proizilazi za

18 Usporedi: Milenko Popović, *Sitna korupcija, Korupcija* (zbornik radova), Centar za menadžment-Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2005, str. 243-268; Srđan Korać, *Korupcija srednjeg obima: šta predstavlja i kako se suočiti sa njom, Korupcija* (zbornik radova), Centar za menadžment-Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2005, str. 270-271.

19 O svim navedenim oblicima sitne korupcije opširnije u: Milenko Popović, *Sitna korupcija, Korupcija* (zbornik radova), Centar za menadžment-Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2005, str. 243-268.

20 Usporedi: Srđan Korać, *Korupcija srednjeg obima: šta predstavlja i kako se suočiti sa njom, Korupcija* (zbornik radova), Centar za menadžment-Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2005, str. 271-278.

21 Usporedi: Sjuzan Rouz-Ejkerman, *Korupcija i vlast – uzroci, posledice i reforma*, „Službeni glasnik“ Beograd, str. 39.



državu i društvo, već ona dovodi i do **urušavanja legitimiteta institucija** i smanjenje poverenja javnosti u državu u celini. Ona se nadovezuje i na opšti pad etike i morala. Ovaj oblik po pravilu predstavlja i veliki bezbednosni izazov.<sup>22</sup> Na ovom mestu navešćemo i nekoliko planetarno poznatih slučajeva koji su se desili u prošlosti. U **Paragvaju**, korupcija pri dodeli ugovora za izgradnju tokom režima predsednika **Alfreda Štresnera** (*Alfred Stroessner*, 1954-1989) kretala se između 10 i 20%. U **Zimbabveu** je kroz dogovor između ministra telekomunikacija i pošte sa jedne, i švedske telekomunikacione kompanije sa druge strane, uspešno izigrana tenderska procedura. Nekadašnji predsednik **Južne Koreje Ro Te Vu** (*Roh Tee Woo*), postigao je „dogovor“ sa velikim američkim multinacionalnim kompanijama u vezi sa velikim javnim poslovima u ovoj zemlji u avionu. Nekoliko multinacionalnih firmi bilo je umešano u najveći skandal u **Singapuru**, što je dovelo do stavljanja na crnu listu pet velikih multinacionalnih kompanija koje su bile umešane u skandal. U **Nemačkoj** je svojevremeno dokazano da je davan mito da bi se dobio vredan ugovor za izgradnju Terminala 2 na aerodromu u Frankfurtu i dr.<sup>23</sup>

Mnoge afere od 2000. godine do danas u Srbiji, ukazuju da preostali vredni javni resursi, javne nabavke, izdvajanje novca iz budžeta za različite potrebe i dr. predstavljaju predmete za koje se u široj javnosti, ali i u okviru rada različitih nezavisnih tela, „opravdano“ sumnja da su pogodni za pojavu „krupne korupcije“. Do nje, pre svega, dolazi sporog i neadekvatnog prihvatanja standard Evropske unije, **neprimenjivanja ili izigravanja utvrđenog pravnog okvira**, posebno kroz zaključenje tzv. međudržavnih ugovora, nepostojanja adekvatnih oblika kontrole ili korišćenja različitih pravnih praznina.

I na kraju, na nivou same **službeničke profesije** mogu se identifikovati dve vrste korupcije. Prvi tip je **eksterna korupcija**, kao korupcija između **pripadnika profesije i klijenata** (npr. građanina i javnog službenika) koja nastaje kao posledica neadekvatnih plata, uslova rada, ali i neodgovarajuće politike sankcionisanja velike korupcije i spremnosti klijenata da svoja prava „plate“ na koruptivan način. Ona je uvek u **funkciji sticanja** materijalnih dobara. Drugi tip korupcije je **interna korupcija**, gde se u ulozi korumpiranog i koruptora nalaze pripadnici iste profesije, tj. **javni službenici**. Ona je posledica nepostojanja adekvatnih mehanizama selekcije unutar profesije, bilo kada je u pitanju stručno napredovanje ili nenapredovanje u upravljačkoj strukturi, ili uticaja lokalnih i centralnih centara moći na rad institucija.<sup>24</sup>

22 Uporedi: Aleksandar Fatić, *Vraćanje lopte („Kickback“)*, *Korupcija* (zbornik radova), Centar za menadžment - Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2005, str. 333-334; Srđan Korać, *Okolnosti u Srbiji i manifestacije korupcije*, *Korupcija* (zbornik radova), Centar za menadžment-Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2005, str. 429-478.

23 Uporedi: Sjuzan Rouz-Ejkerman, *Korupcija i vlast – uzroci, posledice i reforma*, „Službeni glasnik“ Beograd, str. 40.

24 Stjepan Gredelj, Zoran Gavrilović, Natalija Šolić, *Profesija i korupcija*, Centar za monitoring i evaluaciju, Beograd, 2005, str. 47-48.

### 3. Međunarodne organizacije od značaja za borbu protiv korupcije sa posebnim osvrtom na institucionalne i normativne mehanizme EU

Kako je korupcija pojava koja se stara koliko i ljudsko društvo, „stoglava hidra“ uvek pokušava da pronađe nove oblike. Pošto je korupcija planetarni problem, i mnoge međunarodne i regionalne organizacije, kroz svoja dokumenta ili kroz uslovljavanje saradnje sa državama zahtevom stvaranja odgovarajućeg institucionalnog okvira, nastoje da se na nacionalnom, regionalnom i univerzalnom planu stvore adekvatni mehanizmi borbe protiv ove društveno opasne devijacije. **Ujedinjene nacije, Organizacija Američkih Država (OAS), Savet Evrope (SE), Evropska Unija (EU) Afrička unija (AU), OECD, Svetska banka, Međunarodni monetarni fond (MMF), Međunarodna privredna komora (International Chamber of Commerce)**, i druge organizacije do sada su donele veći broj međunarodnih dokumenata među kojima su i konvencije koje obavezuju njihove članice da uvedu adekvatne mehanizme borbe protiv korupcije.<sup>25</sup> Danas je primetan sve veći broj međunarodnih i regionalnih organa i tela koja zauzimaju značajno mesto u borbi protiv korupcije, a koje su nastale pod okriljem pomenutih kao i nekih drugih međunarodnih organizacija, ili kao rezultat njihovog interaktivnog povezivanja.

Kada govorimo o institucionalnom okviru Evropske unije kada je reč o borbi protiv korupcije, ovde posebno treba istaći da je na snažno **insistiranje Evropskog parlamenta** 1999. godine Evropska unija osnovala **OLAF – Evropsku kancelariju za sprečavanje prevara** (*European Anti-Fraud Office*),<sup>26</sup> čiji osnovni cilj jeste sprečavanje zloupotreba finansijskih sredstava i budžeta Evropske unije, kao i da se bori protiv finansijskih prevara, korupcije i drugih nedopuštenih aktivnosti u institucijama EU. OLAF je nastao kao posledica finansijskog skandala koji je kulminirao početkom marta 1999. godine, kada je usled zloupotrebe sredstava cela tadašnja **Evropska komisija** bila primorana da podnese ostavku. Postojanje budžetskih sredstava koja koriste političari i administracija u EU, otvara vrata prevarama, korupciji i drugim zloupotrebama sredstava. Grupa nezavisnih stručnjaka je 1999. godine utvrdila postojanje systemske korupcije u EU u iznosu od preko 1,5 milijardi nemačkih maraka. Ubrzo, formiran je nov saziv Evropske komisije na čelu sa Romanom Prodiem. Međutim, postupak istrage kasnije nikada nije okončan jer je doneta odluka da se postupak obustavi kako eventualno pronalaženje veće proneverene sume ne bi nanelo štetu daljim evropskim integracijama, jer se EU finansira iz priloga zemalja-članica a ne kroz sistem nametanja poreza za sopstvene finansije.<sup>27</sup> Međutim, i kasnije je bilo slučajeva koji su jasno ukazivali na korupciju u Uniji. Jedna od takvih afera je afera prodaje podataka **Eurostat**-a od kojih su pribavljena sredstva, prema podacima OLAF-a, završavala na računima izvan kontrole tela EU.

25 Uporedi: Dejan Milenković, Slobodan pristup informacijama, javna uprava i lokalna samouprava (doktorska disertacija), Fakultet političkih nauka, Beograd, 2008., str. 359-370.

26 Više podataka o OLAF-u na: <http://en.wikipedia.org/wiki/OLAF#History> <http://europa.eu.int/olaf> i dr.

27 Uporedi: Miroslav Prokopjević, *Evropska unija – Uvod*, JP Službeni glasnik, Beograd, 2005, str. 282.



*Eurostat* je bio optužen i da je ugovore sklapao sa firmom koja je falsifikovala svoje izveštaje, da bi dobila poslove od Eurostat-a.<sup>28</sup> Jedan od slučajeva OLAF-a koji je poznat širokoj javnosti u Srbiji svakako je i afera **uvoza šećera iz SR Jugoslavije**, na koju je svojevremeno signalizirao, i o kojoj je pisao i podnosio **izveštaje Savet za borbu protiv korupcije Vlade Republike Srbije**.<sup>29</sup>

Evropska unija donela je čitav niz obavezujućih sekundarnih pravnih izvora u određenim oblastima, naročito u polju **javnih nabavki, ugovora o javnim radovima i reviziji**, čiji su standardi obavezujući za države-članice, a koje treba uneti i implementirati i u državama-kandidatima za punopravno članstvo na njihovom putu ka Evropskoj uniji. U tom smislu, pojedina pregovaračka poglavlja između EU i Republike Srbije, naročito ono koje se odnosi na javne nabavke i pravosuđe, vladavinu prava i osnovna prava (Poglavlje 5 – Javne nabavke, Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava i Poglavlje 24 – Pravda, sloboda i bezbednost) obuhvataju i odnose sa i na adekvatnu borbu protiv korupcije i primenu evropskih standarda u ovoj oblasti. Posebno treba pomenuti i **Antikorupcijske politike Evropske unije**, čiji cilj jeste da se ustanovi jedinstveni evropski pristup različitim aspektima kao što su međunarodna trgovina i konkurencija, evropski rashodi van EU, resursi EU i razvojna saradnja.<sup>30</sup>

## 4. Političko-pravni okvir borbe protiv korupcije u Republici Srbiji i trenutno stanje

Od demokratskih promena u Srbiji 2000. godine pa do danas, značajno je ojačao pravni okvir borbe protiv korupcije u Republici Srbiji. Sa pravnim okvirom, nastao je i novi institucionalni okvir, koji se manifestovao u čitavom nizu novih organa i tela, koji posebno ili neposredno vrše nadležnosti u oblasti borbe protiv korupcije. Presek institucionalnog razvoja i pravnog okvira u periodu od 2000 do 2008. godine, a zatim i do 2015. godine, možemo pratiti i kroz značajna naučna istraživanja koja su u ovom periodu bila sprovedena u Republici Srbiji.<sup>31</sup>

Danas postoji čitav niz posebnih državnih organa, ili organizacionih jedinica u sistemu podele vlasti, koji imaju značajnu ulogu pa i nadležnosti u cilju sprečavanja i borbe protiv korupcije. različitim

28 Uporedi: *Brussels attacked over Eurostat, Whistle blown*, Financial times, 18. jun 2003, p. 1 and 14, Navedeno prema: Miroslav Prokopijević, *Evropska unija – Uvod*, „JP Službeni glasnik”, Beograd, 2005, str. 282. Izveštaj OLAF-a može se naći i na <http://en.wikipedia.org/wiki/OLAF#Eurostat>

29 *Izveštaj o izvozu šećera u zemlje Evropske unije*, Verica Barać, Ivan Zlatić (priređivači), *Korupcija, vlast, država* (prvi deo), Res Publica, Beograd, mart, 2004, str. 5-14.

30 Uporedi: Londa Ecadze, *Antikorupcijske organizacije, institucije, mreže i inicijative: referentni linkovi*, PLAC projekat, Beograd, Novembar 2013, str. 6. Dostupno na <http://www.info-evropa.rs/wp-content/uploads/2013/11/antikorupcijske-organizacije-institucije-mreže-i-inicijative-referentni-linkovi.pdf>  
Dokument se može pronaći i na veb stranici: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:I33301> (oba dokumenta pregledana 5.09.2017. godine)

31 Uporedi: Dejan Milenković, *Slobodan pristup informacijama, javna uprava i lokalna samouprava* (doktorska disertacija), Fakultet političkih nauka, Beograd, 2008, str. 372-403; Meril Gregorijan, *Uloga pravosudnog sistema Republike Srbije u borbi protiv korupcije* (doktorska disertacija), Fakultet političkih nauka, Beograd, 2016.

oblastima u sistemu podele vlasti (npr. **Agencija za borbu protiv korupcije, Služba za borbu protiv organizovanog kriminala, Državna revizorska institucija, Uprava za javne nabavke, Specijalno tužilaštvo za organizovani kriminal, pojedini odbori Narodne skupštine, pojedine organizacione jedinice u okviru nacionalnog sistema bezbednosti, sudovi i brojni drugi**).

Ipak, čini se, da i pored brojnih relativno novih mehanizama postoji visok stepen percepcije postojanja korupcije kod građana s jedne strane, te dosta prostora za dalje jačanje institucionalnog okvira borbe protiv korupcije, posebno kroz jačanje nadležnosti pojedinih od njih i sprečavanju političkog uticaja sa druge strane.

Prema **Izveštaju Transparentnosti Internešenela (Transparency International) o indeksu percepcije korupcije za 2016. godinu**, Srbija sa indeksom percepcije korupcije 42 se i dalje smatra zemljom u kojoj je nivo korupcije visok. Srbija je zauzela, u „konkurenciji“ 176 zemalja, 72. mesto. Ova danas vodeća nevladina antikorupcijska organizacija na globalnom nivou, već 22 godine sačinjava ovaj Izveštaj. Države se boduju na skali od 100 (veoma „veoma čiste“) do 0 (veoma korumpirane). Zemlje sa najnižim stepenom korupcije prema pomenutom Indeksu, bile su u 2017. godini, Danska i Novi Zeland sa 90 poena, a na začelju liste našla se Somalija sa indeksom 10. U Izveštaju za 2016. godinu, Srbija je u poređenju sa drugim zemljama u širem regionu, Slovenija sa indeksom 61 je veoma visoko rangirana ka zemlja sa niskim stepenom korupcije. Srbija je međutim, bolje rangirana od npr. Bugarske kao zemlje članice EU u kojoj je indeks percepcije 41, Bosne i Hercegovine i Albanije (u kojima je indeks percepcije 39) i Makedonije (37).<sup>32</sup>

I izveštaji **Evropske komisije** poslednjih nekoliko godina potvrđuje postojanje visokog stepena korupcije u Srbiji ali i u drugim zemalja u regionu Zapadnog Balkana. Jedan od stavova Evropske komisije u Izveštaju o napretku Republike Srbije za 2014. godinu je sledeći: „Trebalo bi uspostaviti efektivnu kontrolu porekla imovine i proveru finansiranja političkih partija. Korupcija i dalje preovladava u mnogim sredinama. Potrebno je uložiti značajne napore ne samo da se unapredi i u potpunosti nametne pravni okvir za borbu protiv korupcije, već i da te se te reforme potpomognu odgovarajućim sredstvima.“<sup>33</sup> U Izveštaju o napretku Republike Srbije za 2015. godinu, konstatovano je da je u Srbiji „...ostvaren izvestan napredak... posebno u sprovođenju postojećeg zakonodavstva... . Međutim, korupcija je i dalje široko rasprostranjena, a snažni politički podsticaji tek treba da donese održive rezultate.“<sup>34</sup> Slična formulacija sadržana je i u Izveštaju Evropske komisije za 2016. godinu u kome se ističe da „...korupcija i dalje preovladava u mnogim oblastima i nastavlja da bude ozbiljan problem.“<sup>35</sup>

32 Više podataka na web prezentaciji organizacije Transparentnost Srbija, [http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Srbija\\_CPI\\_2016\\_25\\_1\\_2017.pdf](http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Srbija_CPI_2016_25_1_2017.pdf)

33 Evropska komisija: *Izveštaj o napretku Republike Srbije*, Brisel, 8.10.2014., str. 17. Dostupno na: [http://civilnodrustvo.gov.rs/upload/documents/Izvestaji/Izvestaj\\_o\\_napretku\\_dec14.pdf](http://civilnodrustvo.gov.rs/upload/documents/Izvestaji/Izvestaj_o_napretku_dec14.pdf)

34 Evropska komisija: *Izveštaj o napretku Republike Srbije*, Brisel, 10.11.2015., str. 14. Dostupno na: [http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2015/11/izvestaj\\_o\\_napretku\\_nov\\_2015](http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2015/11/izvestaj_o_napretku_nov_2015)

35 Evropska komisija: *Izveštaj o napretku Republike Srbije*, Brisel, 9.11.2016., str. 16. Dostupno na: [http://eukonvent.org/wp-content/uploads/2016/11/godisnji\\_izvestaj\\_16\\_srp.pdf](http://eukonvent.org/wp-content/uploads/2016/11/godisnji_izvestaj_16_srp.pdf)

## ZAKLJUČAK

Korupcija jeste i sociološka, i kulturološka i politikološka kao i pravna pojava. Brojni faktori, kao npr. stepen razvoja demokratije, demokratska kultura, partokratija, ekonomski interesi, pravni okvir, stabilnost institucija, društveni moral i dr. značajno utiču na korupciju i borbu protiv nje. Kroz aktivni monitoring koji Evropska unija vrši nad zemljama koje se nalaze na putu punopravnog članstva, pa samim tim i nad Republikom Srbijom, iz godine u godinu, malo po malo, situacija u vezi sa borbom protiv korupcije se poboljšava. Svakako da Evropska unija neće pogrešiti prilikom prijema novih članica u budućnosti kao što se to desilo sa Rumunijom i, pre svega, Bugarskom 2007. godine, kada je reč o standardima, mehanizmima i institucionalnom okviru borbe protiv korupcije sa zemljama koje su danas kandidati za punopravno članstvo. To se odnosi i na Srbiju. Privođenjem kraja putu evropskih integracija u budućnosti, koraci i mere koja će Republika Srbija morati da učini postaće sve duži i brži. Međutim, na duži vremenski period, poželjno je stvaranje društvenog konsenzusa i morala nacije, odnosno građana Srbije, koji će postati svesni zla i štete koja korupcija kao iskrivljena slika svesti i vladavina pohlepe po društvo donosi. Evropsku uniju u ovoj oblasti ne treba zato percipirati kao „zlatnu jabuku“ ili „sveti mač“, već kao tvorevinu koja kroz insistiranje na borbi protiv korupcije vremenom stvara i novi mentalitet nacije odnosno društveni moral u Srbiji, u kome će značajno biti sužen prostor za **pokvarenost, izopačenost, razvratnost, potplaćenost, beščašće**, odnosno za čoveka kao pojedinca, političku stranku, institucije i društvo uopšte koji su podlegli svojoj **pohlepi**.

**Izdavač**

Evropski pokret u Srbiji  
Kralja Milana 31, Beograd  
[www.emins.org](http://www.emins.org)

**Za izdavača**

Maja Bobić

**Urednik i autor**

prof. dr Dejan Milenković

**Autori**

Prof. Dr Čedomir Čupić  
Nemanja Nenadić  
Prof. Dr Dejan Milenković

**Dizajn, priprema za štampu**

Štampa Grafolik, Beograd

ISBN 978-86-80046-37-2

Beograd, oktobar 2017. godine



Ova publikacija je napisana uz finansijsku pomoć Evropske unije. Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost autora i ne može ni na koji način predstavljati viđenja Evropske unije.

# EVROPSKE SVESKE

br. 5/2017