



VÝCHODOEURÓPSKA AGENTÚRA PRE ROZVOJ n.o.
EASTERN EUROPEAN DEVELOPMENT AGENCY n.o.

&

TOURIST ORGANIZATION OF THE MUNICIPALITY
BAČKI PETROVAC, SRBIJA

**BEZBEDNOSNA I ANTIKORUPCIJSKA
POLITIKA
U EVROPSKOJ UNII**

**Zbornik naučnih radova
sa međunarodne naučne konferencije**

**11. – 13. oktobar 2012
BAČKI PETROVAC – GLOŽAN, SRBIJA**

MEĐUNARODNA KONOTACIJA BORBE PROTIV KORUPCIJE NA PRIMERU EU

Ljubomir STAJIĆ, Milovan SUBOTIĆ, Branislav MILOSAVLJEVIĆ

Abstract: *The biggest challenge facing modern Europe is a corruption with its multidimensional structure. There are varieties of the corruption forms in each EU member state which affect EU as a whole. Because of that phenomenon in EU we are facing today lack of investments, heavy obstruction of trade laws and negative trend in a public financial sector. Estimated losses are around 120 bn E per annum. In our article we are trying to elaborate term corruption, and contemporary geopolitics context, particularly EU which is the most prominent factor in combat against corruption. We have been using statistic data and number of different surveys which can confirm our findings.*

Key words: *corruption, organized crime, the European Union, the European Commission, Stockholm Programme, OECD, GRECO.*

UVOD

Često možemo čuti stavove kako su totalitarni i autoritarni sistemi a priori korumpirani. Međutim, činjenice ukazuju da gotovo i ne postoji direktna veza između oblika vlasti i stepena korupcije. Kao što postoje korumpirane diktature tako postoje i korumpirana demokratska društva. Često se, međutim, pojavni oblici korupcije u neslobodnim društvima značajno razlikuju od onih koji se događaju u otvorenim društvima sa slobodnom tržišnom ekonomijom. Manifestacioni modaliteti korupcije u totalitarnim sistemima snažno su povezani s pojavom trgovine i njenim uticajem (s jedne strane) i institucionalizacijom privilegija s druge strane.

O postojanju korumpirane vlasti prvi je govorio Aristotel. Interesantno je je da on kao jedan od korumpiranih oblika vlasti obeležava demokratiju. Prema Aristotelovoj teoriji postoje dobri oblici vladavine (poput aristokratije i monarhije) i nesavršeni, korumpirani oblici vladavine (poput oligarhije i demokratije). Danas niko ozbiljan demokratiju ne bi označio korumpiranim oblikom vladavine, već je tendencija koju naročito snažno podržava Evropska Unija da demokratija (intervencijama na svojoj očiglednoj nesavršenosti) preraste u najdelotvorniji sistem vladavine. Demokratija sa svojim imanentnim obeležjem u vidu otvorenosti tržišta, suočena je sa brojnim ekonomskim, bezbednosnim i tehnološkim izazovima. Ekspanzija delikata iz

korpusa organizovanog kriminala, korupcije, prevare i drugih oblika ilegalnih aktivnosti predstavljaju značajnu opasnost po ekonomske i bezbednosne interese Evropske Unije. Globalna povezanost u oblasti privrede, komunikacija, protoka kapitala, radne snage, roba i usluga nameće obavezu prevazilaženja tradicionalnih mera i standarda, koordinaciju i mobilizaciju svih stručnih, tehnoloških i organizacijskih resursa u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije.

Inicijalna poteškoća sa kojom se svako društvo suočava u borbi protiv ovog oblika kriminaliteta predstavlja neprecizno određenje pojma korupcije. Tako se često nesposobnost i sporost državnih uprava naziva korupcijom. Naime, kada se pokušavaju objasniti različiti problemi s kojima se susreću prilikom korišćenja usluga državne uprave, građani često percipiraju kako je u tom "lancu" neko korumpiran. Iz ovih i sličnih primera činjenično se da zaključiti kako se danas previše različitih stvari naziva korupcijom. "Najplastičnije" objašnjenje ovog fenomena vodi preko osnovnih postulata organizacija i udruženja. Naime, organizacije i udruženja mogu funkcionisati samo uz određeni sepen depersonalizovanog, implicitnog poverenja. Prema inerciji, očekivanja dalje idu u pravcu da će se i drugi ponašati u skladu s pravilima, te iz tog razloga imamo poverenje u njih. Međutim, neki članovi društva (ili organizacije) mogu se ponašati oportunistički i odlučiti da to poverenje iskoriste u prilog vlastitog interesa. Oni zloupotrebljavaju moć koja im je dodeljena, s imanentnim ciljem da zadovolje svoje vlastite interese. Na ovakav način se kupuje "ulaznica" za svet korupcije.

Korupcija je opasna ne samo za javne, nego i za privatne organizacije zato što podriva sam temelj zdravog društva – poverenje, te zato što predstavlja distorzičan „podsticaj” za delovanje. Prevedeno na širi kontekst, kad organizacija počne funkcionisati na taj način ona ubrzo prestaje služiti potrebama ljudi i počinje služiti jedino potrebama svojih korumpiranih delatnika. Poput ozbiljne bolesti, korupcija dalje podriva poverenje u demokratske institucije i značajno slabi integritet političkog rukovodstva. Štaviše, ona omogućava organizovanim kriminalnim grupama da, koristeći korupciju, počine druge teške zločine, poput terorističkih aktivnosti, trgovine ljudima, oružjem i slično. Evropska Unija je snažno posvećena borbi protiv korupcije. Sa usvajanjem Stokholmskog programa, Evropska Komisija je dobila politički mandat za merenje napora u borbi protiv korupcije i mogućnost da razvija sveobuhvatnu antikorupcijsku politiku Evropske Unije.

1 POJMOVNO ODREĐENJE KORUPCIJE

Neraskidivi odnos prava i moralnosti predstavlja se jednim od ključnih pitanja razumevanja društvenih odnosa. Analizirajući njihov korelativitet često se postavlja pitanje koji je od ova dva skupa društvenih pravila, stariji. Da li je to pravo ili moral? To pitanje se pre svega postavlja kod prirode krivičnog dela, odnosno onoga što je krivičnim pravom zabranjeno i moralnog prestupa. I pored očiglednosti da se moral i krivično pravo medjusobno prožimaju (odredjeno ponašanje je i krivično delo i moralni prestup), distinkcija između ovih partikulariteta je vezana za način ostvarivanja i primenu pravnih i moralnih normi. Dok se kod jednih to ostvaruje prinudom, kod drugih se pojavljuje dobrovoljnost. Krivičnopravne i moralne norme razlikuju se i prema načinu nastanka. Bitna razlika je i u tome što krivično pravo teži da bude racionalan normativni sistem, što se ne legitimiše kao cilj i kod morala. Upravo kroz komplikovan odnos između ova dva oblika društvenih pravila treba tražiti odgovor na pitanje, šta je korupcija?

Problematika korupcije, koja se vezuje za čoveka od samog njegovog nastanka, svoje rešenje dobija ne samo kroz pozitivno pravnu regulativu već i kroz moralne kategorije a to znači prvenstveno u sopstvenom samounutrašnjem sagledavanju, jer smo svi posebni i jedinstveni kao ličnosti. Slobodne ličnosti koje mogu, na prvom mestu, da razvijaju i menjaju same sebe, u pozitivnom ili u negativnom pravcu. Etimološki, reč korupcija potiče od latinske reči *corruptio* i označava, pored podmićivanja i potkupljivanja, i pokvarenost, kvarnost tj. kvarenje, truljenje i raspadanje kao proces. Neka tumačenja polaze od toga da reč korupcija predstavlja složenicu u kojoj prvi deo *cor* označava sporazum, dogovor, dok drugi *rupture* predstavlja slamanje i izneveravanje datog sporazuma. Sa teorijskog stanovišta različiti su pristupi u definisanju korupcije.

Definicija korupcije koju je dao Tanci (Vito Tanzi), a naročito imajući u vidu njenu konciznost, može se smatrati kao najsadržajnija. Prema ovoj definiciji, korupcija postoji ukoliko dodje do namernog narušavanja principa nepristrasnosti pri donošenju odluka u cilju prisvajanja neke pogodnosti (Antonić, 2001)

Definicija koju je formirala i kao takvu je koristi Svetska banka (WB, 2000) takodje je značajno zastupljena. Tu se korupcija predstavlja kao zloupotreba javnih ovlašćenja radi sticanja privatne koristi. Ovakav način definisanja korupcije vezan je za javna ovlašćenja, tako da se korupcija vezuje za državu, njene poslove, državnu intervenciju na tržištu i postojanje javnog sektora. Definicijom određenje korupcije od strane Svetske banke sadrži manjkavosti koji se odnose na percipiranje korupcije, kao ekskluziviteta državne uprave, što suštinski nije tačno. Korupcija je itekako moguća i izvodljiva i u privatnim kompanijama. Istina je samo da, pošto je fokusirana isključivo

na pomenuti segment društva, definicija Svetske banke omogućava bolje shvatanje korupcije javnog sektora koja je izuzetno značajan element državnog aparata.

Autori koji ističu probleme koji se prilikom definisanja pojma korupcije pojavljuju u smislu zanemarivanja (ili nedovoljnog naglašavanja) dvostranog odnosa koji je neminovan kod korupcije. Naime, ovde se govori o postojanju dva subjekta koji proizvode korupciju:

- državni službenik koji zloupotrebljava položaj;
- subjekt kome je ova zloupotreba u interesu i bez čijeg učestvovanja u ovom odnosu korupcije nema.

Zastupnici ovakvog mišljenja nude sveobuhvatniju definiciju korupcije, prema kojoj je korupcija „zloupotreba službenog položaja u cilju sticanja lične koristi kako onoga ko je nosilac tog položaja, tako i sa njim povezanog privatno-pravnog ili javno-pravnog subjekta koji učestvuje u radnji koja se smatra korupcijom“ (Ćirić dr., 2010, p.9).

U najvećem broju slučajeva, vremensko razgraničenje između pristrasne odluke korumpiranog i protivusluge koruptora je takvo da protivusluga koruptora kasni. To bi se moglo nazvati odloženim plaćanjem u slučaju korupcije. Međutim, u nekim slučajevima radi se u plaćanju unapred. Na primer, u nekim azijskim zemljama poslanici ili državni službenici dobijaju kovertne sa novcem unapred, prilikom njihovog stupanja na dužnost, bez specifikacije šta treba da urade, odnosno koje se pristrasne odluke očekuju od njih. Tek naknadno će se ispostaviti zahtev za uslugom, odnosno pristrasnom odlukom (Antonić i dr., 2001).

Već na osnovu prirode problema, kao i iz partikulariteta koji čine pomenute definicije izraza da se zaključiti kako su od najvećeg značaja za borbu protiv korupcije njeno otkrivanje, zatim krivični progon i na kraju adekvatno sankcionisanje. U pravnoj nauci postoje tri različita shvatanja prilazu borbe protiv korupcije:

- Prvi je represivni oblik koji predstavlja suprostavljanje nečemu što je nastalo i daje svoje negativne rezultate.
- Drugi oblik je prevencija i on predstavlja prethodni oblik društvenog delovanja čiji je zadatak da onemogući nastanak korupcije.
- Treći oblik je mešoviti i on usvaja metode i represije i prevencije jer svaka država poseduje određene pravne norme koje određuju ponašanje pojedinca i čije nepoštovanje povlači dejstvo represivnih mera koje su takodje posebno propisane. Ovaj mešoviti oblik borbe je najpotpuniji, ali u slučajevima gde je korupcija pustila dublje korene i gde je stvorena navika

takvog ponašanja, postoji potreba da metod represije bude primaran, naravno uz preventivno delovanje.

Takođe, pravne nauke eksplicitno zaključuju da se krivično delo korupcije može izvršiti jedino sa umišljajem. Umišljaj treba da sadrži svest učinioca o svim okolnostima dela, kao i volju učinioca da izvrši delo, pri čemu svest o radnji izvršenja dela obuhvata svest o poverdi zakona, svest o pribavljanju sebi ili drugome kakve koristi ili da drugom nanese štetu, pri čemu svest o mogućoj posledici predstavlja i osnovni motiv koji pokreće lice da preduzme radnju u kojoj i dolazi do korupcije.

2 MODALITETI BORBE PROTIV KORUPCIJE

Borba protiv korupcije objedinjena je procesom koji je obeležen donošenjem i sprovođenjem zakona, međunarodnih konvencija i drugih pravnih akata kojima se sprečava korupcija u zemlji i u međunarodnim odnosima. Šteta od korupcije nije samo u količini novca ili drugih materijalnih vrednosti koje se nepotrebno rasipaju, već u moralnoj šteti koju trpi javna vlast. Podrivanje ugleda države i njenih institucija dovodi do nesigurnosti građana u pravni sistem i samu suštinu i smisao pravde i pravičnosti. Zbog toga se svako pravo demokratsko društvo bori svim sredstvima da ojača prevenciju, spreči, otkrije i najstrožije kazni svaku korupciju sa ciljem da se ona iskoreni.

Razmere široko rasprostranjene korupcije u mnogim zemljama dovode do problema i posledica koje je teško ignorisati. Uz još neke oblike kriminaliteta, sa kojima je u bliskoj vezi (organizovani kriminalitet, kriminalitet „belog okovratnika“, „pranje novca“), korupcija privlači veliku pažnju svetske javnosti. Zbog toga su Ujedinjene nacije, Evropska unija, Savet Evrope i mnoge države usvojili više dokumenata u kojima se osuđuje korupcija i definišu dopušteni metodi borbe protiv nje.²⁰³

Shodno tome, međunarodne organizacije, a pre svega Ujedinjene nacije i Savet Evrope, svojim programima predviđaju i daju uputstva u pogledu prevencije korupcije, otkrivanja, definisanja i kažnjavanja krivičnih dela, međunarodno pravne saradnje u ovoj oblasti, stvaranju nacionalnih tela za borbu protiv korupcije i slično. U jugoistočnoj Evropi sada deluje i postoji značajan broj tela koja se bave problemom

²⁰³ Među prvim međunarodnim dokumentima koji naglašavaju potrebu da se „osiguraju odgovarajuće mere kako bi se sprečilo da pravna lica budu upotrebljena kao paravan za dela korupcije“ ističe se Rezolucija (97) 24 Komiteta ministara Saveta Evrope o dvadeset vodećih principa u borbi protiv korupcije, usvojena na 101. sednici Komiteta ministara 6. novembra 1997. godine. Slične sadržine je i preporuka R (88) 18 Komiteta ministara Saveta Evrope, kojom su vlade država članice povezane da uredi pitanje odgovornosti pravnih lica za krivična dela učinjena pri vršenju njihove aktivnosti.

korupcije: Antikorupcijska inicijativa pakta za stabilnost (SPAI), Program olakšavanje trgovine i programa u jugoistočnoj Evropi, OECD-ove ciljane reforme javne administracije, Partnerstvo jugoistočne Evrope o računovodstvu i programu razvoja USID-a, itd. S druge strane, visok stepen društvene opasnosti korupcije, kao i njena velika rasprostranjenost ukazuju na to da su pored nužne, kako one preventivne tako i represivne mere. O izboru mera i načinu primene odlučuje svaka država ponaosob, u zavisnosti od stepena demokratičnosti, tradicije, aktuelne strategije u borbi protiv kriminala i slično.

Pristalice primene preventivnih mera, polaze od shvatanja da u borbi protiv korupcije, odnosno u sprečavanju nastanka i otklanjanju uzorka koji dovode do ove pojave moraju biti uključeni svi društveni činioци. Oni represiju vide kao sredstvo do čije primene dolazi tek u slučajevima u kojima preventivne mere nisu dale odgovarajuće rezultate. Nasuprot njima, pristalice primene represivnih mera obično ističu da je korupcija neminovna, odnosno da korupcija postoji samim postojanjem društva, te da je jedini načini borbe protiv nje represija. U svakom slučaju, represivne mere prvenstveno imaju za cilj da otklone posledice krivičnih dela korupcije i u njihovoj primeni nužno je poštovanje načela zakonitosti.

Dugo vremena represivne mere su predstavljale osnovni metod borbe protiv kriminaliteta, pa je i pretnja visokim kaznama imala za cilj smanjenje korupcije. U mnogim državama učinioci krivičnih dela korupcije lišavani su slobode, osuđivani na duge kazne zatvora, pa neretko i na smrtnu kaznu. Treba podsetiti da je ovakvih primera drakonskog kažnjavanja bilo u Jugoslaviji polovinom prošlog veka (npr. afera „Granap“²⁰⁴ iz 1945. godine). Međutim, kako se pokazalo da ni preterano retributivne sankcije nisu dale odgovarajuće rezultate, veliki broj zemalja u borbi protiv korupcije daje prednost merama prevencije.

Pokazalo se, naime, da je o uticaju kaznene politike sudova na suzbijanje korupcije teško govoriti s obzirom na veliku „tamnu brojku“ ove vrste kriminala, zbog koje sudovi nisu u mogućnosti da ostvare svoju zaštitnu funkciju u odbrani nekih od najznačajnijih društvenih vrednosti. Polazeći od toga, mnogi izvršioци ovih krivičnih dela, odlučujući se za taj korak, računaju da neće biti otkriveni, a ako i budu otkriveni da neće biti osuđeni. Zbog toga se s pravom smatra da problem korupcije treba posmatrati kao problem sistema, a ne korumpiranih osoba, pa u borbi protiv korupcije nije dovoljno preduzimati represivne mere individualnog karaktera. S tim u vezi, uspešna borba protiv korupcije zahteva sinhronizovanu i permanentnu

²⁰⁴ O aferi „Granap“ i sličnim pojavama u Jugoslaviji neposredno nakon Drugog svetskog rata detaljnije videti: Bulatović A.; Korać S.: Korupcija i razvoj moderne srpske države, Centar za menadžment, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2006, str. 143-150.

zajedničku primenu kako mera prevencije, tako i represivnih mera. Pri tome i preventivne i represivne mere treba primenjivati na način na koji se proceni da će u određenom trenutku i u određenom društvu dati najbolje rezultate u borbi protiv korupcije.

Teorijski okvir borbe protiv korupcije takođe kvalifikuje teoriju sredstava javnog informisanja naročito bitnom za predmetnu oblast. Naime, “mediji šire vidokrug ljudskog saznanja, bude interesovanje i mogu preko određenih sadržaja da razvijaju i neguju društvenu svest o štetnosti i razornoj moći korupcije” (Jelačić, 1996, p. 314).

Slobodni i nezavisni mediji mogu da obezbede neke pretpostavke koje su veoma važne za prevenciju korupcije, te kao takvi mogu:

- uticati na razvijanje pravne svesti građana,
- ukazivati na potencijalne izvore korupcije, kao i na različite oblike u kojima se može javiti,
- ukazivati na negativne, odnosno štetne posledice korupcije,
- potpuno i blagovremeno obaveštavati javnost o svim nastalim slučajevima korupcije,
- upoznati građane sa programom, odnosno planom borbe protiv korupcije,
- ukazivati na značaj učestvovanja svih subjekata u borbi protiv korupcije, itd.(Šoškić, 2004)²⁰⁵

Ostvarivanje ovakve uloge podrazumeva uspešnu saradnju sa drugim službama i organima, pre svega policijskim i pravosudnim organima. U cilju što uspešnije borbe protiv korupcije, mediji moraju što češće da izveštavaju građane o ovoj pojavi, odnosno ova tema treba da bude jedan od medijskih prioriteta. Pri tome treba voditi računa da se o korupciji ne piše uopšteno, jer su novinari više skloni da prate optužbe i međusobna „prepucavanja“ političara vezanih za umešanost u korupciju, nego da sami vrše istraživanja o korupciji i ukazuju na svu ozbiljnost ove pojave. Drugim rečima, potrebno je da mediji, sopstvenim istraživanjem dođu do informacija i saznanja o postojanju korupcije i da objavljuju što više istraživačkih i analitičkih tekstova. Dakle, važno je neprekidno ukazivati na negativne efekte korupcije i štetu koju društvo trpi zbog toga, isticati važnost suzbijanja korupcije i predlagati i učestvovati u merama koje se sprovode u tom cilju. Međutim, važno je imati na umu smisao uloge medija u suzbijanju korupcije, da rasvetljava, upućuje, razotkriva, vrši prevenciju, ali ne sudi. U protivnom, “neodgovorno medijsko izlaganje nemilosrdnom

²⁰⁵ Klasifikacija preuzeta iz: Šoškić N, *Oblici i načini suzbijanja korupcije*, Akademska štampa, Zemun, 2004, str. 173.

suđu javnog mnjenja, borbu protiv korupcije može lako pretvoriti u korupciju medija, jer korupcija počinje tamo gde prestaju odgovornost i sloboda” (Derenčinović, 2001, p. 222).

3 ULOGA OUN I SVETSKE BANKE

Ujedinjene nacije su počele intenzivnije da razvijaju svoje programe i strategiju borbe protiv korupcije na međunarodnom planu u poslednjoj deceniji XX veka. U nizu mera koje su preduzele na planu borbe protiv korupcije najznačajnijim se smatra donošenje *Deklaracije protiv korupcije i mita*²⁰⁶. U Deklaraciji se pozivaju sve članice da „preduzmu konkretne akcije suzbijanja svih oblika korupcije i podmićivanja i svih drugih takvih delatnosti u međunarodnim transakcijama“. Na desetom kongresu Ujedinjenih nacija održanom u Beču u aprilu 2000. godine, glavna tema se odnosila na suprostavljanje transnacionalnom organizovanom kriminalu, a jedna od podtema bila je i sprečavanje korupcije. U vezi sa tim, dati su predlozi za unapređenje međunarodne saradnje po pitanju transparentnosti javnih nabavki i nezavisnosti u autoritetu istražnih organa i integritetu sudskih postupaka, kao i preporuke za angažovanje javnosti i medija u ovom domenu.

U okviru Ujedinjenih nacija izrađen je i *Model zakonodavstava za borbu protiv korupcije*, koji ima za cilj da pomogne zemljama članicama, da donesu ili unaprede svoje postojeće zakonodavstvo, koje se odnosi na suzbijanje korupcije. Model ukazuje na značaj:

- prevenciju korupcije,
- otkrivanje korupcije,
- definisanje krivičnih dela korupcije i kažnjavanje za ove delikte,
- međunarodnu pravnu saradnju u vezi sa korupcijom,
- stvaranje nacionalnih tela protiv korupcije.

U okviru prevencije korupcije preporučuje se obaveza prijavljivanja imovine svih lica koja vrše javne funkcije; zabranjuje se davanje poklona stranim političkim partijama ili kandidatima za istaknute političke funkcije; propisuje se da sve transakcije sa deonicama moraju biti propisno registrovane, a posebna pažnja poklanja se sprečavanju korupcije u vezi sa izvođenjem javnih radova, državnim i drugim javnim nabavkama, izborima itd. S druge strane, u otkrivanju i suzbijanju

²⁰⁶ Opširnije na temu *Deklaracije protiv korupcije i mita* (Declaration Against Corruption and Bribery) u: *United Nations Declaration Against Corruption and Bribery in International Commercial Transactions*, E/1996/L.26/Rev.2, 15.11.1996.

korupcije preporučuje se primena specijalnih istražnih tehnika, posebno: prisluškivanje razgovora, kontrola bankarskih računa i finansijskih transfera, uvid u računarske sisteme kompanija i slično. U Modelu su inkriminisana i krivična dela u vezi sa korupcijom i predviđen je postupak međunarodno pravne saradnje u sprečavanju korupcije. Predlaže se i stvaranje nacionalnog tela koji bi imalo važnu ulogu u sprečavanju i suzbijanju korupcije, a koji bi sarađivalo sa ostalim organima na ovom polju.

Rezolucijom o akciji protiv korupcije (Rezolucija GS UN broj 51/59, od 12. decembra 1996) se preporučuje zemljama članicama da primene Međunarodni kodeks ponašanja javnih službenika, koji je dat kao prilog uz rezoluciju, kao vodilju u naporima usmerenim na suzbijanje korupcije, a od generalnog sekretara se traži, da u konsultaciji sa državama i drugim relevantnim telima sačini plan za implementaciju i da ga podnese komisiji za sprečavanje kriminala i krivično pravo.

Jedan od glavnih pobornika pokreta za suzbijanje korupcije je i **Svetska banka**. Banka se ne može uplitati u politička pitanja svojih članica niti se sme mešati u unutrašnje odnose i zakonsku regulativu zemalja. Međutim, sama činjenica da ona nudi svoju pomoć onim vladama koje se bore protiv korupcije, naglašavajući pritom da neće tolerisati korupciju u programima koje pomaže, predstavlja dovoljan razlog da države koje žele njenu pomoć, moraju da se bore protiv ove pojave.

Tako je na primer u junu 2002. godine Svetska banka obećala da će ponuditi tehničku pomoć Rumuniji i to u iznosu od 250. 000 dolara, kao i zajam od 18 miliona dolara, isključivo namenjenih za borbu te zemlje protiv korupcije. U isto vreme banka može obustaviti svaki zajam ugovoren uz korupciju ili proneveru, ona ima pravo nadgledati račune subkontraktora od izvršavanja ugovora, može isključiti preduzeća koja se služe korupcijom i slično. Banka na različite načine učestvuje u borbi protiv korupcije i to aktivnom ekonomskom politikom, podsticanjem institucionalnih reformi, unapređenjem svojih službenika i dr. U okviru svoje nadležnosti ona "pomaže reforme pravosuđa, uprave, slobodu medija, pomaže programe modernizacije računovodstva, revizije itd" (Šoškić, 2004, p. 136).

Posebno treba napomenuti da je Svetska banka kao specijalizovana agencija Ujedinjenih nacija ostvarila, ujedinila je i usmerila antikorupcijske napore drugih međunarodnih organizacija. Ona je u razdoblju od 1996. do 2004. godine podržala i sprovela preko 600 programa i inicijativa na planu suzbijanja korupcije. Najznačajniji rezultati postignuti su u pružanju pomoći na zahtev vlada manje razvijenih zemalja izradom studija i modela normativnih i institucionalnih rešenja za borbu protiv korupcije.

Procedure za postupanje na osnovu tvrdnji o proneverama i korupciji pokazali su opravdanost uvođenja antikorupcijskih mera unutar same organizacije.

Razmotreno je 15 prijava pronevere ili korupcije dok je sprovođenjem istrage za dva službenika utvrđeno da su proneverili sredstva iz fonda Svetske banke u iznosu od preko 100.000 američkih dolara. Tokom 1999. i 2000. godine nezavisne revizorske kuće sprovele su kontrolu 54 projekata i utvrdile niz propusta, posebno u pogledu manjka propisane dokumentacije i odstupanja od procedure. Revizijom su otkrivene neregularnosti u realizaciji čak 40 miliona američkih dolara.

4 AKTIVNOSTI EU

Korupcija svakako predstavlja jedan od najznačajnijih i najvećih izazova pred državama članicama Europske unije. Područje Evropske unije mapirano je postojanjem međunarodnih instrumenta za borbu protiv korupcije kao i snažnim antikorupcijskim zakonodavstvom, pa ipak može se konstatovati kako stepen njihove implementacije još uvek nije u potpunosti postignut. Troškovi ekonomske prirode koji su uzrokovani korupcijom iznose oko 120 milijardi evra godišnje²⁰⁷, što odgovara jednom postotku bruto nacionalnog proizvoda (BDP) Europske unije, te predstavlja nešto manje od godišnjeg proračuna Europske unije, pa ne čudi percepcija po kojoj svaki četvrti građanin Europske unije smatra korupciju najvećim problemom u svojoj državi²⁰⁸. Zbog navedenih činjenica zastupnici u Evropskom parlamentu pozivaju na snažnu političku volju te na vraćanje poverenja građana u sprovođenje efikasne antikorupcijske politike.

4.1 Aktivnosti Saveta Evrope

Korupcija je u poslednje vreme u središtu pažnje Saveta Evrope, pre svega zbog toga što predstavlja pretnju svim onim vrednostima za koje se ta organizacija zalaže-vladavini prava, demokratiji i ljudskim pravima. Može se reći da je Savet Evrope počeo intenzivnije i organizovanije da se bavi problemom korupcije 1994. godine, kada je Savet ministara, na predlog svojih ministara pravosuđa, formirao Multidisciplinarnu grupu za borbu protiv korupcije, na čiju inicijativu je 18 novembra

²⁰⁷ Ukupan ekonomski trošak korupcije ne može se jednostavno izračunati. Iznos koji je naveden temelji se na procenama specijalizovanih institucija i tela, kao što su Međunarodna trgovinska komora (ICC), Transparency International, UN Global Compact, Svetski društveni forum, ili Clean Business is Good Business, 2009, koji sugeriše da korupcija iznosi do 5% BDP-a na svetskom nivou.

²⁰⁸ Prema izveštaju Eurobarometra o korupciji iz 2009. godine, taj procenat je 78 %. Ovo se istraživanje provodi svake dve godine. Prema istraživanju Transparency Internationala, 5% građana EU-a daje mito jednom godišnje, pogledati

http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb. U jednoj se studiji navodi da korupcija može uvećati ukupan trošak ugovora o javnoj nabavici za 20-25% ,

http://www.nispa.org/files/conferences/2008/papers/200804200047500.Medina_exclusion.pdf.

1996. godine donet *Program aktivnosti protiv korupcije (GMC)*. Takođe, u borbi protiv ovog oblika kriminaliteta naročito je značajna *Rezolucija od 20 uputstava za borbu protiv korupcije*, koja je donesena na sednici ministara zemalja članica Saveta Evrope, održane 6. novembra 1997. godine.

Predstavnici Komiteta Ministara Belgije, Bugarske, Kipra, Estonije, Finske, Francuske, Nemačke, Grčke, Islanda, Irske, Litvanije, Luksemburga, Rumunije, Slovačke, Slovenije, Španije i Švedske, osnovali su Grupu država za borbu protiv korupcije (*GRECO*), koja ima značajan doprinos u prevenciji u borbi protiv ove pojave. Cilj Grupe je da poboljša sposobnost svojih članica u borbi protiv korupcije. Da bi se navedeni cilj ostvario, GRECO će pratiti sprovođenje Vodećih principa za borbu protiv korupcije koji su usvojeni od Komiteta ministara Saveta Evrope 6. novembra 1997. godine i sprovođenje međunarodnih pravnih instrumenata usvojenih saglasno Programu akcije protiv korupcije, u saglasnosti sa uslovima sadržanim u tim instrumentima (Ćirić, 2006).

Savet Evrope i Evropska Komisija zajednički su pokrenuli projekat pod nazivom „Korupcija i organizovani kriminal u državama u tranziciji“ (*OCTOPUS*), u okviru kojeg su razmenjena iskustva o načinima borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala. Takođe, jedan od novijih projekata Saveta Evrope u oblasti borbe protiv korupcije je *Primena antikorupcijskih planova u jugoistočnoj Evropi (PACO IMPACT)*. On je povezan sa delovanjem Grupe država za borbu protiv korupcije (*GRECO*), i inicijative Pakta za stabilnost jugoistočne Evrope (*SPAI*).

Projekat je pokrenut u martu 2004. godine, a osnovni cilj njegovog pokretanja je da pruži pomoć zemljama jugoistočne Evrope u borbi protiv korupcije. U vezi sa tim, planirano da se organizovanjem obuke, savetovanja i sastanka podstaknu vlade ovih zemalja na unapređenje postojećih rešenja, i pronalaženje novih, pri čemu će održavanjem regionalnih seminara, biti omogućen međusobni uvid u nacionalne antikorupcijske planove i razmena iskustava državnih organa angažovanih u procesu njihovog kreiranja. Predviđeno je niz aktivnosti na planu jačanja institucionalnih mehanizama za nadzor i rukovođenje antikorupcijskim planovima.

Značajnu ulogu u sprečavanju korupcije ima i Krivičnopravna konvencija o korupciji (*Criminal Law Convention on Corruption*) iz 1998. godine, koja reguliše niz pitanja vezanih za korupciju²⁰⁹. Konvencija predviđa za svaku potpisnicu obavezu usvajanja mera kojima se sprečavaju aktivnosti kao što su: aktivno i pasivno podmićivanje domaćih državnih službenika, podmićivanje članova stranih državnih

²⁰⁹ Navedenu konvenciju prihvatila je tadašnja SR Jugoslavija. Materija je regulisana Zakonom o potvrđivanju Krivičnopravne konvencije o korupciji („Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori“, br. 2/2002).

službenika, podmićivanje članova domaćih i stranih skupština, aktivno i pasivno podmićivanje u privatnom sektoru, podmićivanje službenika međunarodnih organizacija, podmićivanje članova međunarodnih parlamentarnih skupština, podmićivanje sudija i službenika međunarodnih sudova. Konvencijom je predviđena i obaveza kažnjavanja, odnosno regulisanja trgovine uticajem, pranja novca koji je dobit od krivičnih dela korupcije, ustanovljavanje i kažnjavanje krivičnih dela u računovodstvu.

Propisano je i formiranje specijalizovanih organa za borbu protiv korupcije, koji moraju da budu nezavisni u svom radu, sastavljeni od stručnog i obučenog kadra i snabdevani odgovarajućim finansijskim sredstvima koja su im neophodna za obavljanje zadataka. Predviđena je i obaveza zaštite saradnika pravde i svedoka, odnosno lica koja prijave krivična dela korupcije ili na neki način sarađuju sa istražnim organima ili organima gonjenja. U ostala dokumenta Saveta Evrope koja su od značaja za borbu protiv korupcije spadaju:

- Konvencija o pranju novca, vođenju istrage, izvršavanju zaplene i konfiskacije dobiti stečene bavljenjem kriminalnim aktivnostima iz 1990. godine. Ova konvencija je osmišljena kako bi putem mera na nivou pojedinih država i kroz međunarodnu saradnju bila oduzeta dobit stečena vršenje krivičnih dela.
- Konvencija o pranju novca, vođenju istrage, izvršavanju zaplene i konfiskacije dobiti stečene bavljenjem kriminalnim aktivnostima iz 1990. godine. Ova konvencija je osmišljena kako bi od kriminalaca bila oduzeta dobit stečena krivičnim delima, što se postiže kroz mere na nacionalnom nivou i međunarodnu saradnju.
- Građansko-pravna konvencija o korupciji iz 1999. godine, koju je usvojio Komitet ministara SE 9. septembra 1999. godine.

Građansko-pravna konvencija o korupciji je prvi i jedinstveni tekst koji se bavi pitanjima građanskog prava i korupcije. Ona se bavi pitanjima kao što su: naknada štete žrtvama korupcije, pravna odgovornost pojedinaca i države za štetu nastalu korupcijom državnih službenika, uzrokovana nemarnost, važenje ugovora, zaštita zaposlenih koji izveste o korupciji, jasnoća i ažurnost računovodstva i revizije, prikupljanje dokaza, sudski nalozi radi sprečavanja raspolaganja imovinom pre konačnosti presude i očuvanje statusa kvo do okončanja sudskog postupka, kao i pitanjem međunarodne saradnje. GRECO će motriti koliko zemlje potpisnice poštuju odredbe konvencije. Konvencija je otvorena za potpisivanje svim zemljama članicama, zemljama koje nisu članice ali su učestvovala u izradi dokumenata, kao i Evropskoj zajednici. Uz tekst konvencije ide i odgovarajuće obrazloženje.

Kroz komunikaciju između komisije Evropske zajednice, odnosno Evropske unije, zatim Saveta i Evropskog parlamenta nastali su elementi sveobuhvatne politike unije protiv korupcije. Pri tome je ukazano na potrebu dalje, još usklađene akcije u vezi sa nekoliko pitanja, među kojima su potpisivanje i primena prvog protokola Konvencije o zaštiti finansijskih interesa Evropske zajednice i ukidanje poreskih oslobođenja u vezi sa podmićivanjem stranih službenika.

U okviru Evropske unije značajnu ulogu u sprečavanju korupcije ima *Prvi protokol uz Konvenciju za zaštitu finansijskih interesa Evropske unije*, čija je osnovna svrha suzbijanje korupcije koja šteti ili bi mogla štetiti finansijskim interesima.²¹⁰ Protokol se odnosi na dve kategorije službenika, službenike Unije i službenike država članica. Na istom pravnom osnovu utemeljena je i *Konvencija o suzbijanju korupcije* u koju su uključeni službenici Evropske unije ili službenici država članica Evropske unije.²¹¹

Države članice Evropske unije, u okviru nacionalnih zakonodavstava i kroz preventivnu i represivnu delatnost nadležnost organa preduzimaju različite mere za suzbijanje korupcije. Sa izvesnim sličnostima ili razlikama, sve države članice Evropske unije u svojim nacionalnim zakonodavstvima predviđaju kažnjavanje aktivne i pasivne korupcije. Pored toga, doneto je niz rezolucija i drugih akata u cilju suzbijanja korupcije:

- Rezolucija Evropskog parlamenta od 16. decembra 1993. godine,
- Rezolucija XIX konferencije ministarstava pravde, održana u La Valeti 14. i 15. juna 1994. godine,
- Radni dokument Evropskog parlamenta pod nazivom „Borba protiv korupcije u Evropi“ od 29.6.1995. godine,

4.2 Aktivnosti Evropske komisije

Evropska unija sprovodi antikorupcijsku politiku u skladu sa parametrima utvrđenima Sporazumom o funkcionisanju Evropske unije. Shodno Sporazumu, Evropska unija dužna je obezbediti visok stepen bezbednosti što uključuje prevenciju i borbu protiv kriminala te usklađivanje kaznenih zakona.

U Stokholmu (Švedska), 11. decembra 2009. godine, Evropska unija (EU) usvojila je strateški petogodišnji plan za stvaranje evropskog Prostora slobode, bezbednosti i pravde (*Area of Freedom, Security and Justice, AFSJ*) – Stokholmski program. Za vreme španskog predsedavanja, 20. aprila 2010. godine, Evropska

²¹⁰ Convention on the flight against corruption involving officials of the European Communities or officials of Member States of the European Union, Brussels, 1997.

²¹¹ Ibidem.

komisija (EK) objavila je akcioni plan za sprovođenje Stokholmskog programa. Sadržinski, akcioni plan prilično je detaljan sa 9 strana u narativu i listom aktivnosti od 59 strana gde se kratko opisuje svaka akcija, nadležna institucija i vremenski okvir sprovođenja. Usvajanjem *Stokholmskog programa*²¹², donesenog od strane Evropskog parlamenta, Evropska komisija je dobila politički mandat za merenje napora u borbi protiv korupcije i za razvoj sveobuhvatne antikorupcijske politike Evropske unije u saradnji s GRECO-om (Group of States Against Corruption). Na međunarodnom nivou, glavni postojeći mehanizmi praćenja i evaluacije napretka zemalja su GRECO, OECD-ova Radna grupa protiv podmićivanja te Konvencija UN-a protiv korupcije.

Unutar Evropske unije, *Okvirna odluka 2003/568/JHA o borbi protiv korupcije u privatnom sektoru*²¹³, doneta od strane Saveta Evrope 22. jula 2003. godine, imala je za cilj inkriminaciju kako aktivnog tako i pasivnog podmićivanja uspostavljanjem još preciznijih pravila o odgovornosti pravnih lica i odgovarajućih sankcija. Međutim mnoge članice EU-a nisu preuzele najpreciznije odredbe o inkriminaciji aktivnog i pasivnog podmićivanja te odgovornosti pravnih osoba. Velika većina zemalja članica Evropske unije ratifikovale su sve ili većinu međunarodnih pravnih akata o borbi protiv korupcije.

S obzirom na nedovoljna postignuća postojećih pravnih mehanizama Evropska komisija usvojila je 6. jula 2011. g. novi paket mera za borbu protiv korupcije u svim članicama Evropske unije. Komisija će putem *Izveštaja Evropske unije o borbi protiv korupcije* pratiti i ocenjivati napore država članica u borbi protiv korupcije i time, pored ostalih mera, nastojati podsticanje veće političku volje. Ciljevi Izveštaja su obezbeđenje sprovođenja postojećih pravnih alata i funkcionisanje institucionalnih mehanizama, te jačanje međusobnog poverenja između država članica.

Uspostavljanje Izveštaja Evropske unije o borbi protiv korupcije predstavlja odgovor Evropske komisije na zahtev država članica iz Stokholmskog programa za „razvijanjem indikatora na temelju postojećih sadržaja i zajedničkih kriterijuma u cilju merenja napora u borbi protiv korupcije u Uniji“ kao i na zahtev Evropskog parlamenta za redovnim praćenjem nastojanja država članica u borbi protiv korupcije. Uz jasnu podršku stručne grupe i saradničke mreže, Izveštaj će pripremati i objavljivati Evropska komisija svake dve godine počevši od 2013.

²¹² Prema: Official Journal of the European Union 4.5.2010

²¹³ Kao suštinski cilj ove Okvirne odluke u prvome redu je obezbeđenje uslova da aktivna i pasivna korupcija u privatnom sektoru bude kažnjivo delo u svim državama članicama, da pravna lica mogu biti odgovorna za takva kaznena dela i da se za ta kaznena dela propišu kazne koje su delotvorne, srazmerne delu i odvrćajuće.

Prilikom izrade Izveštaja, Evropska komisija će se oslanjati na različite izvore informacija, uključujući prethodno navedene postojeće mehanizme praćenja (GRECO, OECD, UNCAC), nezavisne stručnjake, rezultate istraživanja, službe Evropske komisije i Evropsku kancelariju za borbu protiv prevara (OLAF), države članice, institucije poput Europol i Eurojusta, Evropsku mrežu protiv korupcije, istraživanja Eurobarometra, kao i kapacitete civilnog društva.

Novi mehanizam objavljivanja izveštaja olakšaće razmenu najboljih praksi, identifikovati slabosti i trendove unutar Evropske unije s kojima se potrebno suočiti, prikupiti uporedne podatke od 27 zemalja članica, te stimulisati zajedničko sticanje znanja i dalje poštovanje obaveza Evropske unije i međunarodne zajednice. Osim toga, stvoriće temelje za pravilnu pripremu budućih političkih angažovanja Evropske unije na području borbe protiv korupcije.

Osim navedenog mehanizma, značajno bi bilo i učešće Evropske unije u radu GRECO-a. Participiranje EU u GRECO-u, iako u potpunosti ne odgovara potrebama unije za periodičkim izveštavanjem o nastojanjima na polju borbe protiv korupcije, stvoriće sinergiju između ova dva mehanizma. Naime, GRECO može pružiti vredne podatke u obliku komparativne analize postojećih GRECO-vih evaluacijskih izveštaja.

Tokom zasedanja Evropskog parlamenta u Strasbourgu 15. septembra 2011. godine usvojena je Rezolucija o naporima Evropske unije u borbi protiv korupcije. U Rezoluciji se iznosi osvrt na dosadašnje napore u području borbe protiv korupcije te se predlaže niz mera i akcija za dalje unapređivanje i implementaciju zakonodavnog okvira za borbu protiv korupcije na nivou Evropske unije.

Rezolucija pozdravlja usvajanje paketa mera za borbu protiv korupcije od strane Evropske komisije, te poziva komisiju da razmotri objavu privremenih izveštaja o naporima Evropske unije na području borbe protiv korupcije pre 2013. godine, odnosno ranije nego što je to Komisija predložila u maju 2011. godine.

Imajući u vidu prekograničnu dimenziju korupcije kao i njene posledice na unutrašnje tržište, Evropski parlament se zalaže za uvođenje jedinstvenih sankcija za korupciju na nivou Evropske unije. Evropske institucije i sve države članice pozivaju se na osiguravanje veće transparentnosti putem izrade novog ili poboljšanja postojećeg kodeksa ponašanja u kojem će biti jasno definisana pravila za sprečavanje sukoba interesa. Poziva se i na preduzimanje akcija za „sprečavanje i borbu protiv infiltracije korupcije u politiku i medije“, uključujući povećanje transparentnosti i nadzora njihovog finansiranja. Takođe, ističe se neophodnost političke predanosti država članica u borbi protiv korupcije kao i na provođenje mera koje je Evropska komisija usvojila u okviru svog antikorupcijskog paketa iz maja 2011. godine.

4.3 Aktivnosti Pakta za stabilnost jugoistočne Evrope i Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj

Inicijativa Pakta za stabilnost jugoistočne Evrope za borbu protiv korupcije (SPAI) usvojena je u Sarajevu 2000. godine, a nastala je iz uverenja da korupcija predstavlja ozbiljnu pretnju razvoju i stabilnosti zemalja jugoistočne Evrope. SPAI je prihvatio multidisciplinarni pristup borbi protiv korupcije, koji obuhvata pet principa:

- usvajanje propisa za borbu protiv korupcije,
- promovisanje dobre administracije,
- jačanje vladavine zakona,
- unapređenje očiglednosti i poštenja u poslovnim aktivnostima, i
- razvoj aktivnog građanskog društva.

SPAI će pružati neophodnu pomoć članicama u borbi protiv korupcije, a osnovni prioriteti će biti: 1) pružanje posebne i praktične tehnike pomoći vladama zemalja članica SPAI i organizacija građanskog društva u ključnim pitanjima reforme, 2) veće uključivanje građanskog društva u svim fazama ulaganja napora u reforme borbe protiv korupcije pri čemu će se, u tom cilju, održavati konsultacije, sastanci i razgovori, a biće promovisani i projekti čiji je osnovni cilj da ohrabe građansko društvo da uzme učešće u reformi protiv korupcije, i 3) obezbeđivanje sredstava putem kojih će vlade zemalja članica SPAI i partneri Pakta za stabilnost moći da prate postignuti napredak.

Sa druge strane, vlade zemalja će preduzeti sledeće korake: 1) potpisati, ratifikovati i primeniti Konvenciju krivičnog prava Saveta Evrope o korupciji, Konvenciju građanskog prava o korupciji, Konvenciju o pranju novca, otkrivanju, zapleni i konfiskovanju sredstava stečenih nezakonitim postupcima, 2) ojačati nacionalno zakonodavstvo i postupke nabavke kako bi promovisale efikasan otvoren i transparentan proces koji je u skladu sa evropskim i drugim međunarodnim standardima, i 3) postaraće se da se korupcija i pranje novca proglase krivičnim delima u skladu sa evropskim standardima.

Vlade pojedinih zemalja takođe će organizovati specijalne jedinice za borbu protiv korupcije u kojima će obezbediti dovoljno obučenog kadra i budžetskih sredstava za efektivno istraživanje, pokretanje krivičnog postupka i donošenje presude za slučajeve korupcije, a osnovaće i efikasne spoljne institucije i prakse revizije koje su u skladu sa dobrim međunarodnim praksama i standardima koje su zajedno utvrdili Evropski sud revizora i zemlje članice Evropske unije; ojačati nadzornu ulogu parlamenta, na primer preko ombudsmana, podržati istražna tela dobrovoljnim sredstvima i kadrovima i obezbediti transparentnost u finansiranju političkih partija i predizbornih kampanja.

Najzad, Vlade će preduzeti efektivne mere za borbu protiv aktivnog i pasivnog podmićivanja, uključujući i korupciju državnih službenika, preko, između ostalog, donošenja i efektivnog primenjivanja zakona o prihvatanju ili nuđenju mita, uzimajući u obzir akte Organizacije za evropsku saradnju i razvoj, Evropske unije i Saveta Evrope, a preduzeće i korake za primenjivanje principa predloženih u Konvenciji Organizacije za evropsku saradnju i razvoj o borbi protiv podmićivanja stranih državnih preporuka OECD-a, itd.

4.4 Aktivnosti Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD)

Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) je 1997. godine donela Konvenciju o borbi protiv podmićivanja stranih službenika koji učestvuju u međunarodnim poslovnim transakcijama. Konvencijom su države potpisnice preuzele obavezu da u svojim krivičnim zakonodavstvima predvide kao krivično delo slučajeve podmićivanja javnih službenika kada obavljaju ili vode međunarodne poslove. Pored toga, sve države članice pozivaju se da sarađuju sa nadležnim vlastima i drugim državama oko istrage i suđenja u slučajevima transnacionalne korupcije. Predviđeno je i zaključivanje dvostranih i višestranih ugovora o pravnoj pomoći u krivičnim stvarima, kao i njihova implementacija i donošenje takvih normativnih rešenja u okviru nacionalnih zakonodavstava u cilju stvaranja pretpostavki za odvijanje međunarodne saradnje na odnosnom području.

Usvojena je i *Konvencija za borbu protiv podmićivanja stranih javnih službenika u međunarodnom poslovanju* iz 1997. godine, koja obavezuje sve države da „preduzmu delotvorne mere odvracanja, prevencije borbe protiv podmićivanja stranih javnih službenika u vezi sa međunarodnim poslovnim transakcijama“. Ona zahteva inkriminaciju aktivnosti kao što su: podmićivanje, regulativu koja zabranjuje zapošljavanje stranaca, diskriminativnu kontrolu zaštite okoline, i drugo.

Pomenuta OECD-ova Konvencija predstavlja važan korak u međunarodnim naporima koji su usredsređeni na svrstavanje podmićivanja u krivična dela. Kroz ovu konvenciju, 29 zemalja članica OECD (koje predstavljaju 29 najbogatijih zemalja sveta) se saglasilo o tome da će propisati kao krivično delo nuđenje, obećanje i davanje mita (direktno ili preko posrednika) stranom javnom službeniku radi dobijanja ili održanja posla ili neke neprikladne prednosti u međunarodnom biznisu. Inače se OECD angažuje i na ciljanim reformama javne uprave u državama jugoistočne Evrope. U vezi sa tim, 23. aprila 1998. godine je doneta Preporuka kojom se propisuje etički kodeks

u javnoj službi.²¹⁴ Preporuka se zasniva na velikom broju etičkih principa, među kojima su i sledeći:

- etički standardi za obavljanje javnih službi moraju biti jasni (koncizni, jednostavni i propisani u vidu kodeksa);
- etički standardi se moraju odnositi na legalne okvire (koji propisuju minimum standarda i principa ponašanja svakog javnog službenika);
- javni službenici treba da znaju svoja prava i obaveze ukoliko učine nešto nedozvoljeno u vršenju službene dužnosti;
- proces donošenja odluke treba da bude dostupan javnosti i otvoren;
- treba da postoje jasne smernice za interakciju između javnog i privatnog sektora;
- oni koji upravljaju treba svojim ponašanjem da promovišu etičke standarde;
- uslovi za zapošljavanje u javnim službama i upravljanja ljudskim resursima treba da promovišu etičko ponašanje;
- odgovarajući postupci i sankcije treba da budu predviđeni radi sprečavanja nepravilnosti.

U ostale dokumente OECD od značaja za borbu protiv korupcije spadaju: *Preporuke za suzbijanje podmićivanja u međunarodnim poslovnim transakcijama* iz 1994. godine. Zemlje članice OECD su se saglasile u vezi sa preporukama kojih bi svaka od njih trebalo da se pridržava kako bi odvrtila, sprečila i borila se protiv podmićivanja stranih javnih službenika. Ove poruke trebalo je da posluže kao orijentir u kampanjama protiv korupcije u međunarodnim poslovnim transakcijama. Kao što se i predviđalo, pokazalo se da preporuke mogu da budu delotvoran katalizator za promene. Tri godine kasnije, usvojena je već pomenuta OECD-ova Konvencija o suzbijanju podmićivanja stranih javnih službenika u međunarodnim poslovnim transakcijama sa *Preporukama za borbu protiv korupcije prilikom nabavki u okviru programa pomoći* kojima se zemlje pozivaju da traže uključivanje anti-korupcijskih odredaba kod nabavki koje se sprovedu u sklopu biletarnih programa pomoći.

Revidirane su *Preporuke o suzbijanju podmićivanja u međunarodnim poslovnim transakcijama* iz 1997. godine. Njima se iznose mere koje bi zemlje članice trebalo da preduzmu u oblasti računovodstva, javnih nabavki i utvrđivanja podmićivanja stranih javnih službenika kao krivičnog dela. Ovim merama se zahteva

²¹⁴ Recommendation of the Council on Improving Ethical conduct in the Public Service of 23. April 1998 C(98)70/FINAL (with Principles for Managing Ethics in the Public service) – PUMA Policy Brief no.4 Public management Service, May 1998. Tekst Preporuke Saveta OECD iz juna 2003 u: (Recommendation of the Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service), dostupno na <http://www.oecd.org/dataoecd/13/22/2957360.pdf>

od kompanija da čuvaju odgovarajuću računovodstvenu dokumentaciju, usvoje metode interne kontrole i podvrgnu se spoljnoj reviziji. U oblasti javnih nabavki preporučuje se da kompanije za koje se utvrdi da su krive za podmićivanje stranih javnih službenika budu suspendovane iz budućih tendera. Od država se takođe traži da sarađuju u istragama i sudskim procesima rad efikasnog procesuiranja slučajeva podmićivanja stranih javnih službenika. *Preporuke za unapređenje etičkog postupanja* u javnim službama iz 1998. godine, kojima su države pozvane da preduzimaju akciju kako bi obezbedile da institucije dobro funkcionišu i da sistem promoviše etičko ponašanje u javnim službama.

4.5 Inicijativa za pravni razvoj jugoistočne Evrope i Istambulska inicijativa

U borbi protiv korupcije i drugih vidova kriminala, organizacije u regionu jugoistočne Evrope počele su da sklapaju razna partnerstva. Međunarodni Institut za pravni razvoj se udružio sa bugarskim Centrom za demokratske studije, kako bi razvili značajan projekat pod nazivom *Inicijativa za pravni razvoj jugoistočne Evrope (SELDI)*, koji bi poslužio kao osnova za kontinuiranu saradnju javnih i privatnih partnerstva u jačanju vladavine zakona, ekonomskom razvoju i stabilnosti u *SELDI* državama.²¹⁵ Naime, *SELDI*-jeve regionalne anti-korupcionaške inicijative će biti usmerene na stvaranje koalicija, obuku kadrova, uz jačanje uloge građanskih organizacija u uspostavljanju partnerskog odnosa sa javnim institucijama, da bi se implementirale antikorupcijske mere na regionalnom nivou. Predloženo je i niz drugih reformi i mera, uključujući krivično gonjenje u očiglednim slučajevima nezakonite privatizacije, reformu carinske administracije i dalje korake za unapređenje finansijske odgovornosti.

Najzad, dosadašnja praksa pokazuje da je razmena iskustava među zemljama, posebno kada su u pitanju susedi, delovala veoma podsticajno u suzbijanju korupcije. Na takvoj osnovi pokrenula je *Istambulska inicijativa* potpisana od strane predstavnika organizacije Transparensy International iz Slovenije, Hrvatske, Bosne i Hercegovine, i Srbije, a u cilju reformi javnih nabavki, odnosno usaglašavanje procedure javnih nabavki u čitavoj regiji njena standardizacija sa evropskom regulativom. Inicijativa je pokrenuta na Trećoj godišnjoj konvenciji Antikorupcijske mreže za evropske zemlje u tranziciji koja deluje u okviru OECD i veoma pozitivno je

²¹⁵ Uporedo sa navedenom, formirana je i tzv. Albanska koalicija protiv korupcije, koja je ujedinila više od 100 institucija i pojedinaca u toj zemlji, a slični koraci preduzeti su u Rumuniji, Makedoniji i drugim zemljama u regionu.

ocenjena od strane OECD, UN i Pakta za stabilnost. Predstavnici ove četiri zemlje potpisnice prepoznali su neke zajedničke probleme, a time i interes da sarađuju na njihovom rešavanju. Pored toga, reč je o prvoj konkretnoj inicijativi koja nije nametnuta spoljna već je potekla iz zemalja regiona.

Istambulska inicijativa predviđa saradnju u oblasti reformi javnih nabavki u zemljama potpisnicama, a cilj je da se, polazeći od direktive Evropske unije i drugih međunarodnih standarda u ovoj oblasti, izvrši i standardizacija javnih nabavki, procedure i institucija u ove četiri zemlje. Implicira da je “osnovni cilj inicijative je da se javne nabavke na ovom prostoru prilagode evropskim i međunarodnim standardima, da budu pojednostavljene, transparentne i međusobno ujednačene” (Šoškić, 2004, p.134).

5 STATISTIČKI POKAZATELJI

Prema najnovijem istraživanju Eurobarometra o korupciji koje je sprovedla Evropska komisija značajna većina građana EU, 74%, smatra da je korupcija veliki problem u njihovim zemljama, dok gotovo polovina Evropljana smatra da se nivo korupcije povećao u poslednje tri godine.²¹⁶ Mišljenje građana o raširenosti korupcije razlikuje se od zemlje do zemlje: korupcija najviše muči Grke, a najmanje Danci. Većina građana EU smatra da korupcija postoji i na lokalnom i nacionalnom nivou, da su presude u slučajevima korupcije blage, kao i da ne postoji dovoljni nadzor nad finansiranjem političkih stranaka. Procenjuje se da zbog korupcije EU godišnje gubi 120 milijardi evra, navodi se u istom istraživanju.

Pomenuto istraživanje koje je sprovedeno u septembru 2011, pokazalo je da se mišljenje javnosti o rasprostranjenosti korupcije donekle poboljšalo u odnosu na prethodno istraživanje iz 2009. kada je 78% građana EU smatralo da korupcija predstavlja veliki problem u njihovim zemljama. Međutim, gotovo polovina Evropljana (47%) smatra da se nivo korupcije povećao u protekle tri godine. Tako najviše misle Slovenci (74%), Kiprani (73%), Česi (70%), Portugalci (68%) i Rumuni (67%). Samo jedna trećina ili 35% Evropljana smatra da je nivo korupcije ostao isti, a to mišljenje je najraširenije u Estoniji (24%), Irskoj (20%) i Poljskoj (18%).

Na vrhu liste po uverenju da korupcija predstavlja problem u njihovoj zemlji su Grci: to smatra čak 98% Grka. Iza Grčke su Portugal i Kipar, u kojima je po 97% ispitanika procenilo da je u njihovim zemljama visok stepen korupcije, a dalje slede Rumunija i Mađarska sa 96%. Ispitanici iz Slovenije i Bugarske, po 95%, takođe

²¹⁶ Fragmenti obimnog istraživanja Eurobarometra o korupciji koje je sprovedla Evropska komisija preuzeti su iz: *Corruption report*, Special Eurobarometer 374/Wave EB76.1 – TNS opinion& social, European Commission, Fieldwork: September 2011, Publication: February 2012.

smatraju veoma prisutnom korupciju u svojim zemljama. U Francuskoj i Britaniji tako misli po 71% građana, a u Nemačkoj 57%. Na začelju liste su Danska, u kojoj je 19% ispitanika ocenilo da u njihovoj zemlji ima korupcije, Luksemburg i Holandija sa po 34% i Finska sa 36%.

Većina stanovnika Evropske unije smatra da korupcija postoji na svim nivoima vlasti: 76% ispitanika je reklo da korupcija postoji u lokalnim institucijama, 75% u regionalnim, a 79% u nacionalnim institucijama. To ipak predstavlja izvesno poboljšanje u odnosu na prethodno istraživanje iz 2009. kada je po 81% ispitanika smatralo da je korupcija raširena na lokalnom i regionalnom nivou a 83% na nacionalnom nivou.

Grci su opet na vrhu liste po uverenju da je korupcija prisutna na svim nivoima vlasti. Istraživanje je pokazalo da 95% i više građana Grčke smatra da je korupcija prisutna na nekom od tri nivoa vlasti. Takođe, Danska je opet na začelju liste sa 25% i manje ispitanika koji tako misle. Većina građana EU (73%) smatra da je korupcija prisutna i u institucijama EU, što je za tri procentna poena manje u odnosu na 2009. To je, međutim, mišljenje većine građana u svim članicama, a najviše u Austriji (87%). Najmanje su Poljaci (52%) skloni tome da veruju da u institucijama EU postoji korupcija.

Evropljani, takođe, veruju da su mito i zloupotreba položaja prisutni u svim segmentima javnog sektora. Najviše građana izdvojilo je političare i posebno nacionalne političare (57%), kao i zvaničnike koji odlučuju na javnim tenderima (47%) kao javne poslenike sklone korupciji i zloupotrebi položaja, dok su, prema mišljenju Evropljanja, zaposleni u obrazovanju najmanje skloni tome (17%).

U nekim zemljama je došlo i do značajne promene u percepciji korupcije od 2009, uglavnom u pozitivnom smislu. Mišljenje su najviše promenili Finci, među kojima sada 38% građana smatra da su političari skloni korupciji, dok je 2009. tako mislilo 63%. U Grčkoj se (na bolje) promenio stav prema policiji. Naime, u tvrdnju da su policajci skloni korupciji sada veruje 50% Grka, dok je 2009. tako mislilo 72%. U Austriji se najviše pogoršalo mišljenje građana o političarima na svim nivoima. Stopa građana koji smatraju da je korupcija prisutna među nacionalnim političarima povećala se za 24 procentna poena.

Prema pomenutom istraživanju²¹⁷, građani EU posebno su nezadovoljni postojećim nadzorom nad finansiranjem stranaka. Većina građana EU (68%) smatra da finansiranje političkih stranka nije dovoljno izloženo uvidu javnosti niti nadzirano. U tome se Evropljani najviše slažu: u svim članicama to je mišljenje većine osim u Luksemburgu u kome manje od polovine, odnosno 48% građana, smatra da nema

²¹⁷ Ibidem.

dovoljne kontrole nad finansiranjem stranka. Luksemburg je jedna od samo pet članica EU u kojima većina građana smatra da korupcija nije veliki problem. U ostale četiri - Danskoj, Holandiji, Finskoj i Švedskoj, većina smatra da nema dovoljnog nadzora i transparentnosti u finansiranju političkih partija.

Dvoje od troje Evropljana ili 67% smatra da je korupcija deo njihove poslovne kulture. Ovo stanovište posebno je ukorenjeno u Grčkoj, Kipru, Italiji i Češkoj - u ovim zemljama tako misli 88% i više građana. Takvo mišljenje najmanje dele Danci (21%).

Istraživanje je, takođe pokazalo da 57% građana EU smatra da je korupcija u njihovoj zemlji često u sprezi sa organizovanim kriminalom. To mišljenje posebno je rašireno u Češkoj (82%) i Italiji (79%). Samo u Luksemburgu (49%), Francuskoj (44%), Finskoj (49%) i Španiji (40%) više od polovine građana smatra da nisu povezani. Evropljani smatraju da je odgovornost za borbu i sprečavanje korupcije na vladi (63%) i pravosudnom sistemu (59%), a značajno manje njih (23%) smatra da su za to odgovorne i institucije EU.

Prema delu istog istraživanja koje se odnosi na uspešnost procesuiranja krivičnog dela korupcije, svaki peti Evropljanin (22%) smatra da su krivično gonjenje i suđenja bili dovoljno efikasni da bi se ljudi odvratili od podmićivanja. Mišljenje se pogoršalo u odnosu na 2009, kada je 30% ispitanika tvrdilo da je procesuiranje slučajeva korupcije uspešno. Na temu valjanosti kaznene politike velika većina Evropljana (77%) smatra da su presude u slučajevima korupcije suviše blage.

Na pitanje kome bi se najpre obratili u slučaju da se suoče sa korupcijom, istraživanje je pokazalo da bi se građani EU, u slučaju da se suoče sa korupcijom, najpre obratili policiji (42%) i pravosuđu (41%), dok ih najmanje veruje političkim predstavnicima (6%) i institucijama EU (5%). Prema prethodnom istraživanju, građani su u 2009. najviše verovali pravosuđu (43%), a zatim policiji (34%).

Svaki peti Evropljanin ili 22% smatra da EU pomaže u smanjenju korupcije u njihovoj zemlji. Zabrinjavajuće je što se ovaj postotak smanjio u odnosu na 2009. kada je tako mislilo 29%. Najpozitivnije mišljenje o ulozi institucija EU u borbi protiv korupcije imaju Bugari (46%).

Svaki peti Evropljanin, takođe, smatra da vladini naponi za suzbijanje korupcije donose rezultate (sličan procenat je ustanovljen i prilikom istraživanja 2009.). O merama vlade u antikorupcijskom smislu najpozitivnije mišljenje imaju Danci (49%), a najlošije Slovenci. Naime, samo 7% Slovenaca smatra da su naponi koje vlada preduzima na tom planu efikasni.

Iako je rašireno uverenje da korupcija predstavlja veliki problem, većina Evropljana, 67%, smatra da nije pogođena korupcijom u svakodnevnom životu, dok 29% smatra da jeste. Samo 8% ispitanika je reklo da je neko od njih tražio ili očekivao

mito u prošloj godini. Istraživanje²¹⁸ se bavilo i razlikama u odnosu na načelan problem korupcije, kao i njenim partikularitetima, koje očigledno postoje između tzv. starih i novih članica EU.

Pokazalo se da postoje značajne razlike u percepciji korupcije između građana starih (15) i novih (12) članica. Među građanima novih članica raširenije je uverenje da je korupcija veliki problem nego kod građana starih članica (83% prema 71%). U novim članicama građani češće vezuju organizovani kriminal i korupciju nego u starim članicama (70% prema 54%). Takođe, u novim članicama građani smatraju da je javni sektor korumpiran i to posebno zdravstveni sistem (52% prema 24%). U odnosu na građane starih članica, kod njih je više rašireno uverenje i da su političari korumpirani, ali i pravosuđe (47% prema 28%), policija (47% prema 30%), carina (42% prema 28%) i inspeksijske službe (42% i 33%). Građani novih članica su uvereniji da će biti žrtve mita nego građani starih članica (20% prema 5%). Oni, takođe, smatraju da ih korupcija pogađa u svakodnevnom životu (45% i 25%).

ZAKLJUČAK

Korupcija svakako predstavlja jedan od najznačajnijih i najvećih izazova koji se postavljaju pred državama članicama Evropske unije. S tim u vezi, područje Evropske unije mapirano je postojanjem niza međunarodnih instrumenta za borbu protiv korupcije kao i snažnim antikorupcijskim zakonodavstvom, pa ipak se može konstatovati kako stepen njihove implementacije još uvek nije u potpunosti postignut, pa ne čudi percepcija prema kojoj svaki četvrti građanin Evropske unije smatra korupciju najvećim problemom u svojoj državi. Najnoviji izveštaj "Transparensi internešenela u kojem je analizirana situacija u 25 evropskih zemalja, pod nazivom "Novac, politika i moć. Rizici korupcije u Evropi", upozorava da se više ne sme ignorisati povezanost korupcije i finansijske krize u Evropi, ističući da su političke partije, javna administracija i privatni sektor najslabije karike u borbi protiv korupcije širom Evrope.

Kako postojeći međunarodni mehanizmi za praćenje i evaluaciju za sada još nisu proizveli potreban efekat (oni očigledno predstavljaju potreban, ali ne i dovoljan uslov za uspeh u borbi protiv ovog „žilavog“ oblika kriminaliteta), Evropska komisija je pozvala sve države članice Evropske unije da obezbede celovito preuzimanje svih relevantnih pravnih instrumenata u svoja zakonodavstva, te da ih, dalje legitimizuju kroz utvrđivanje i procesuiranje krivičnih dela iz "korpora" korupcije. Takođe, zastupnici u Evropskom parlamentu pozivaju na snažnu političku volju te na vraćanje

²¹⁸ Ibidem.

poverenja građana u sprovođenje efikasne antikorupcijske politike. U tu svrhu Komisija će uspostaviti *Izveštaj Evropske unije o borbi protiv korupcije* kojim će se periodično ocenjivati naponi država članica, a zapoćeće u 2013. godini. Uporedno s tim, javlja se neophodnost da Evropska unija ispregovara svoje učešće u radu Grupe zemalja za borbu protiv korupcije koju je osnovao Savet Europe (GRECO).

Intencija je i da Evropska unija mora nastaviti, kao deo sveobuhvatnog pristupa, borbu protiv korupcije putem svih relevantnih politika EU – unutrašnjih i spoljnih. Potrebno je jače fokusiranje u oblasti korupcije u poljima sudske i policijske saradnje, modernizovanje pravila Evropske unije o oduzimanju imovine stečene krivičnim delima, revidiranje zakonodavstva Evropske unije o javnim nabavkama, značajan napredak u polju politike protiv prevara radi zaštite finansijskih interesa EU-a, postupak proširenja EU-a uz pojačanu uslovljenost kandidata ka usaglašenosti sa normativima EU. Istovremeno, uz podršku Komisije, potrebno je dodatno razviti “privatno-javni dijalog” na nivou EU na temu sprečavanja korupcije u privatnom sektoru.

Ne bi se trebalo zavaravati da će ove i slični predlozi mera iskoreniti korupciju, kako u EU, tako i šire. Pa ipak, zajedno, one bi ipak mogle pomoći u realizaciji glavne tendencije koja bi se mogla okarakterisati kao dovođenje ovog fenomena u okvire koji ne bi u značajnoj meri podrivali sisteme savremenih društava.

Takođe u borbi protiv korupcije neophodno je, kao naročito bitno, označiti jačanje integriteta institucija, koji se sve više doživljava kao ključni element održivog razvoja. Kako pojam integritet više nije cilj sam za sebe, naročito je važno uvođenje etičnosti i upravljanja integritetom u svakodnevnu praksu svih organizacija. To bi javnim službama omogućilo da zaista “služe” društvu, te budu oslonac stabilnosti, pouzdanosti i zakonitosti. Borba protiv korupcije očigledno postaje nešto više od kampanje. Ona postaje način na koji država, ili zajednica država (primer EU) funkcioniše. Sve veća osetljivost ljudi zahteva da budemo svesni različitih pristupa borbi protiv korupcije, i s njom povezanih opasnosti. Reč je o poverenju u društvo, a bez poverenja ne može funkcionisati niti jedna institucija, organizacija ili društvo u celini.

LITERATURA

1. ANTONIĆ D. i dr., *Korupcija u Srbiji, Centar za liberalno-demokratske studije*, Beograd, 2001. str. 10.
2. BOŠKOVIĆ M., *Pojavni oblici korupcije i metodi suprotstavljanja, Bezbednost*, br. 2/2001, str. 185-203.

3. ĆIRIĆ J., *Pravosuđe i korupcija u zemljama tranzicije*, Strani pravni život, br. 1-3/2002, str. 21-40.
4. BULATOVIĆ A. ; KORAĆ S., *Korupcija i razvoj moderne srpske države*, Centar za menadžment, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2006, str. 143-150.
5. ĆIRIĆ, J. i dr., *Korupcija: problemi i prevazilaženje problema*, Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, Beograd 2010, str. 9.
6. ĆIRIĆ. J, GRECO u borbi protiv korupcije, Strani pravni život, Страни правни живот, br. 1-3/2006, str. 245-260.
7. Convention on the flight against corruption involving officials of the European Communities or officials of Member States of the European Union, Brussels, 1997.
8. Corruption report, Special Eurobarometer 374/Wave EB76.1 – TNS option & social, European Commission, Fieldwork: September 2011, Publication: February 2012.
9. DEREČINOVIĆ, D., *Mit o korupciji*, Nocci, Zagreb, 2001, str 222.
10. JELAČIĆ M.: *Korupcija - društveno pravni aspekti i metodi suprotstavljanja*, MUP Republike Srbije; Bezbednost, Beograd, 1996, str. 314.
11. Official Journal of the European Union 4. 5. 2010.
12. PETRONIJEVIĆ G., *Represivne i preventivne mere u suzbijanju korupcije*, Privredni kriminal i korupcija (zbornik radova), IKSI, Beograd, 2001, str. 225-234.
13. Protocol to the Convention on the Protection of the European Communities Financial Interests 1995.
14. Recommendation of the Council on Improving Ethical conduct in the Public Service of 23. April 1998 C(98)70/FINAL (with Principles for Managing Ethics in the Public service) – PUMA Policy Brief no.4 Public management Service, May 1998.
15. ŠOŠKIĆ N., *Oblici i načini suzbijanja korupcije*, Akademska štampa, Zemun, 2004, str. 173.
16. TISNE M.; SMILOV D., *Iskorjenjivanje korupcije : Procjena projekata pomoći anti korupcijskim aktivnostima u jugoistočnoj Evropi*, MULLER, Sarajevo, 2006.
17. United Nations Declaration Against Corruption and Bribery in International Commercial Transactions, E/1996/L.26/Rev.2, 15.11.1996.

18. Zakon o potvrđivanju Krivičnopravne konvencije o korupciji, („Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori“, br. 2/2002).

INTERNET IZVORI:

1. http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb, pristup 09.10.2012.
2. http://www.nispa.org/files/conferences/2008/papers/200804200047500.Medina_exclusion.pdf, pristup 11.10.2012.
3. <http://www.oecd.org/dataoecd/13/22/2957360.pdf> pristup 01.10.2012.

Dr Ljubomir STAJIĆ

Dr Milovan SUBOTIĆ

Mr Branislav MILOSAVLJEVIĆ