

# Законодавни оквир за борбу против корупције у Србији

НЕМАЊА НЕНАДИЋ



## Устав и међународни документи

Полазећи од хијерархије правних аката у Уставу Републике Србије, осврнућемо се најпре на одредбе највишег правног акта Републике са становишта борбе против корупције. Устав не садржи изричите одредбе о борби против корупције, међутим садржи норме које имају одређени антикорупцијски ефекат или стварају предуслове за борбу против корупције и остваривање других циљева. Поменућемо у том смислу чињеницу да највиши правни акт садржи норме о подели власти и о поштовању начела уставности и законитости које су основ и за успешну борбу против корупције. Осим тога, Устав садржи и норме о спречавању сукоба интереса и неспојивости функција, о имунитету носилаца јавних функција и праву да се од органа власти добију подаци. Најзад, Устав садржи и норме на основу којих су основане поједи-

не важне антикорупцијске институције, попут Државне ревизорске институције и Заштитника грађана.

Устав садржи и неке мањкавости које могу да угрозе ефикасност борбе против корупције. Тако се на пример, у Уставу задржава широк концепт имунитета јавних функционера (нема аутоматског укидања ни када су у питању оптужбе за корупцију), сукоб интереса се дефинише на недовољно прецизан а местимично и на погрешан начин, у Уставу нема опште одредбе о јавности рада државних органа, нема одредаба које би обезбеђивале да кључни антикорупцијски закони не буду дерогирани одредбама касније донетих прописа, нема одредаба које би обезбедиле равнотежу јавних прихода и расхода, нема одредаба које би обезбедиле да грађани врше надзор над радом органа власти и својих представника. Најзад, Устав отвара могућност да се народни посланици учине потпуно зависним од руководства политичких партија са чијих листа су изабрани у Скупштину.

У хијерархији правних аката, након Устава следе потврђени међународни споразуми. Република Србија или њене правне претходнице ратификовале су следеће међународне конвенције које су од значаја за борбу против корупције<sup>1</sup>:

- Конвенцију Уједињених Нација против корупције,<sup>2</sup>
- Конвенцију Уједињених Нација против транснационалног организованог криминала и допунске протоколе,<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Наведено према одговорима Владе Србије на Упитник Европске комисије, јануар 2011.

<sup>2</sup> Закон о ратификацији Конвенције Уједињених нација против корупције („Службени лист СЦГ“ – Међународни уговори бр. 12/05).

<sup>3</sup> Закон о потврђивању Конвенције Уједињених нација против транснационалног организованог криминала и допунских протокола („Службени лист СРЈ“ – Међународни уговори бр. 6/01).

- Кривичноправну конвенцију Савета Европе о корупцији,<sup>4</sup>
- Конвенцију Савета Европе о прању, тражењу, заплени и конфискацији прихода стеченог криминалом,<sup>5</sup>
- Грађанскоправну конвенцију Савета Европе о корупцији,<sup>6</sup>
- Додатни протокол уз Кривичноправну конвенцију о корупцији Савета Европе.<sup>7</sup>

Међународне конвенције које је Србија ратификовала јесу постале део домаћег права. Међутим, имајући у виду начин на који су формулисане одредбе међународних антикорупцијских конвенција, не може се очекивати да оне произведу непосредно било какав ефекат на борбу против корупције у Србији, без измена прописа или праксе поступања домаћих органа власти. Наиме, у конвенцијама се од држава потписница редовно тражи да своје законе прилагоде ономе што је у конвенцији написано. Тако је Република Србија, управо ради усклађивања свог кривичног законодавства са ратификованим конвенцијама, санкционисала изричито подмићивање страних јавних службеника и увела у правни систем одговорност правних лица за акте корупције њених представника. Поједине одредбе конвенција су опционе, то јест земље их могу ратификовати али и не морају. То је, на пример, случај са чувеним чланом 20 Конвенције УН против корупције, којим се препоручује државама да санкционишу као кривично дело „незаконито богаћење“ јавних службеника, то јест, ситуација у којој они поседују имовину за коју не могу да докажу да су је стекли на законит начин. Примена појединих међународних конвенција подлеже међународном мониторингу. Србија је до сада искусила та-

кав надзор у погледу појединих одредаба антикорупцијских конвенција Савета Европе, а који се одвија кроз евалуације Групе земаља за борбу против корупције (GRECO). Најзад, на крају овог кратког прегледа треба истаћи да је главни проблем Србије у погледу примене међународних конвенција чињеница да не постоји, као редовна и правно уређена пракса, механизам за разматрање потреба за изменама и допунама прописа пре него што конвенције (не само антикорупцијске) буду потписане и ратификоване, нити механизам који би обезбедио да се измене и допуне прописа припреме у одређеном року након ратификације ових докумената.

## Основни закони

**Закон о Агенцији за борбу против корупције** („Службени гласник РС“, бр. 97/08 и 53/10). На основу овог прописа основана је Агенција као самосталан и независан државни орган који је за обављање послова из своје надлежности одговоран Народној скупштини Републике Србије. Овај закон доноси правила о спречавању сукоба интереса за јавне функционере у свим гранама и на свим нивоима власти, укључујући и јавна предузећа и јавне установе. Изменама из 2010. обавезе, забране и ограничења за функционере су проширена и на руководиоце предузећа у већинском власништву државе. Забране и ограничења се, између осталог, односе на обављање других јавних функција, обављање функција у привредним друштвима и учешће у управљању привредним друштвима, примање поклона који су у вези са вршењем функције и коришћење јавне функције за промоцију политичке странке. Обавезе које имају функционери су такође разнолике. Међу њима се истиче обавеза пријављивања имовине и прихода (на почетку и по истеку мандата, као и у току мандата у случају већих промена у вредности или структури имовине). Друга врста обавеза за функционере везана је за саму појаву сукоба интереса. Наиме, они су у обавези да извести Агенцију о сукобу интереса који се појави код њих или са њима повезаним лицима, на пример, у вези са доношењем неке одлуке, и да се уздрже од учешћа у таквом

<sup>4</sup> Закон о потврђивању Кривичноправне конвенције о корупцији („Службени лист СРЈ“ – Међународни уговори бр. 2/02 и „Службени лист СЦГ“ – Међународни уговори бр. 18/05).

<sup>5</sup> Закон о потврђивању Конвенције Савета Европе о прању, тражењу, заплени и одузимању прихода стечених криминалом („Службени гласник РС“, бр. 19/09).

<sup>6</sup> Закон о потврђивању Грађанскоправне конвенције о корупцији („Службени гласник РС“, бр. 102/07).

<sup>7</sup> Закон о потврђивању Додатног протокола уз Кривичноправну конвенцију о корупцији („Службени гласник РС“, бр. 102/07).

поступку уколико сукоб интереса постоји, под претњом ништавости акта који се у том поступку доноси.

Овај закон уређује и многа друга питања значајна за борбу против корупције. Агенција за борбу против корупције је овлашћена овим законом да даје мишљења, одобрења и сагласности (за појединачне случајеве или за групу истих случајева) којима уређује да ли у конкретном случају постоји сукоб интереса и да ли је тим поводом потребно предузети неку меру. Битна новина коју доноси овај закон јесу планови интегритета, превентивна мера против корупције, која би требало да уђе у примену у свим органима власти током наредних година. Планови интегритета се, између осталог, састоје од процене стања и ризичних тачака са становишта могуће корупције у некој институцији, утврђивања и спровођења мера за смањивање ризика да корупција настане. Следећа важна превентивна улога Агенције се односи на праћење спровођења Националне стратегије за борбу против корупције, Акционог плана и секторских акционих планова. Имајући у виду да ова Стратегија садржи препоруке за борбу против корупције у многим областима и да у периоду од њеног доношења, 2005. па до данас није била подвргнута систематском надзору, очигледно је да би вршење овог посла од стране Агенције могло да донесе значајан помак у борби против корупције. Агенција је такође надлежна и за координацију међународне сарадње у области борбе против корупције. Очекује се да би важну превентивну улогу требало да одигра објављивање регистара које Агенција сачињава. На пример, Агенција објављује део података из извештаја функционера о имовини и приходима, објављује регистар функционера и податке о учешћу фирми у власништву функционера у поступцима који могу да се заврше закључивањем уговора са неком јавном институцијом (нпр. јавне набавке, приватизација, уговори о јавно-приватном партнерству).



Иако није истражни орган, Агенција има и овлашћења која се остварују кроз испитивање и утврђивање битних чињеница. За разлику од ранијег прописа из ове области, Закона о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција из 2004, актуелним законом је прописана изричито дужност Агенције да проверава благовременост подношења функционерских извештаја, као и тачност и потпуност података који се у њима налазе. Тачност и потпуност би требало да се проверавају према годишњем плану провере за одређени број и одређене категорије функционера. Ради обављања тих провера Агенција може да затражи податке које поседују финансијске организације, привредна друштва и други субјекти. Такође, овим законом су дефинисане и неке последице утврђених неправилности (несагласност између података из извештаја и стварног стања; несагласност између увећане имовине функционера и његових законитих и пријављених прихода), када Агенција обавештава о утврђеним несагласностима друге надлежне органе, и од њих има право да добије информацију о томе како је поступљено (обавеза да о томе известе Агенцију у року од три месеца). Са овим су у вези и неке санкције прописане Законом о Агенцији, а готово најтежа међу њима – кривично дело које се састоји у томе што функционер није навео неки од података о својој имовини или је навео лажне податке о својој имовини, а

све то „у намери да прикрије податке о имовини“.

Такође треба поменути на овом месту да Агенција прима представке од грађана који указују на корупцију или на неке друге облике кршења закона. На пример, то може бити пријава да се неки функционер налазио у сукобу интереса при одлучивању, да поседује још неку имовину осим оне коју је пријавио Агенцији или да се бави привредном делатношћу када му је то забрањено. Посебно се помиње и ситуација када је подносилац представке запослени из јавног сектора који пријави сумњу на корупцију за коју је сазнао у склопу обављања свог посла. На основу Закона, Агенција је дужна да штити анонимност ових лица.

**Закон о финансирању политичких странака**<sup>8</sup> такође је донет очигледно са намером да делује антикорупцијски. На то указују многи показатељи, укључујући и образложење које је било приложено уз закон 2003. године, као и чињеница да се његова припрема одвијала у оквиру Министарства финансија које је такође у то доба било задужено за координацију антикорупцијских напора Владе Србије. Антикорупцијска природа овог закона огледа се у неколико сегмената. Први антикорупцијски стуб је издашније финансирање парламентарних странака из буџета. Наиме, овим законом је знатно увећана сума новца на коју су могле да рачунају политичке странке са утицајем на кројење јавне политике (оне које имају посланике и одборнике), при чему је тај новац исплаћиван из буџета као неутралног извора. Самим тим, смањена је потреба да странке посежу било за злоупотребом јавних фондова, било за донацијама из других извора које би код њих могле да створе однос зависности. Други антикорупцијски стуб овог закона су бројне забране и ограничења која су уведена у вези са прикупљањем средстава за политичке странке и изборне кампање. На пример, законом је забрањено да финансирање дође из анонимног извора, ма који износ да је у питању; забрањено је финансирање од страних физичких и правних лица, као и од одређених категорија

правних лица (нпр. оних који имају неизмирена дуговања према јавним приходима, оних који се баве производњом, увозом, извозом или продајом акцизних производа итд.), као и од било којег правног лица које има неко учешће државног или друштвеног власништва; забрањено је давање обећања у прикупљању средстава за финансирање политичких странака итд. Трећи стуб антикорупције требало је да буду одредбе о вођењу евиденција, подношењу извештаја о финансирању, објављивању и провери тих извештаја. Међутим, на много начина се показало да овај закон није остварио своју сврху. На слабости се наилазило на сваком кораку, почев од непрецизности неких законских решења које нису отклоњене током шест година примене иако су биле очигледне од почетка (нпр. непостојање законског рока за предају годишњих извештаја о финансирању регистрованих странака), преко великих недоследности и незаконитости у одређивању средстава за финансирање странака и кампања у буџету Републике и другим буџетима, као и при расподели тих средстава странкама, до потпуног одсуства санкционисања прекршаја који су били прописани законом. Овај последњи недостатак директна је последица тога што су за контролу извештаја били надлежни Републичка изборна комисија и Одбор за финансије Народне скупштине, који су тај посао вршили у веома ограниченом обиму. У току примене овог закона дошло је до две значајније измене. Прва од њих је с краја 2006. године, када је, на предлог организације Транспарентност – Србија, прописан нови, знатно детаљнији образац извештаја о финансирању кампање. Међутим, како ефикасне контроле није било, тако ни ова новина није донела резултате који су били очекивани. Друга измена је она којом су надлежности у контроли финансирања додељене новооснованој Агенцији за борбу против корупције. Међутим, Агенција није имала капацитета да се бави контролом током 2010. године, већ се углавном посветила раду на новом законском тексту и сарадњи са међународним организацијама заинтересованим за ову област. Ипак, треба рећи да је Агенција покренула прекршајне поступке против не-

<sup>8</sup> „Службени гласник РС“, бр. 72/2003, 75/2003 – испр. 60/2009 – одлука УС и 97/2008.

колико партија које нису уопште доставиле извештаје о финансирању кампања за локалне изборе одржане почетком 2010. године у неколико градова и општина.

У моменту писања овог текста очекује се брзо усвајање новог Закона о финансирању политичких активности, који би требало да замени постојећи Закон о финансирању политичких странака. Доношење овог закона је уврштено и на листу приоритета у процесу европских интеграција. Будући да није извесно које ће се одредбе наћи у коначном тексту, само ћемо укратко описати концепцију овог предлога. Већина решења у овом тексту је слична или идентична са онима из постојећег закона. Међутим, дошло је до промена у начину расподеле средстава из буџета, како за финансирање редовног рада (расподела је пропорционалнија броју посланика или одборника), тако и за изборну кампању (укида се расподела према изборном успеху, сви добијају једнаку суму, и то пре избора). Овај предлог

отклања неке недоречености и лоша решења из постојећег закона, нарочито када је реч о роковима и ограничењима финансирања из приватних извора. Он такође доноси нека нова корисна решења, попут забране посредног финансирања странака и кампања, објављивања извештаја на интернету, правила која треба да смање расипање буџетског новца на неозбиљне кандидате и знатно већа и прецизнија овлашћења Агенције за борбу против корупције у контроли извештаја о финансирању изборних кампања. Предвиђа се и кривично дело којем подлежу како примаоци недозвољених средстава за партије и

кампање, тако и они који дају недозвољени прилог. У садашњој верзији овог текста остале су неке недоумице, које се могу појавити као проблем у каснијој примени закона. На пример, прописане су обавезе за Државну ревизорску институцију у контроли извештаја о финансирању редовног рада политичких странака, иако је очигледно да ДРИ још увек није кадра да изврши ни потпуну ревизију завршног рачуна буџета Републике,

што је њен примарни задатак. Одредбе о зајмовима које партије узимају могу створити недоумице, нарочито у погледу дозвољености и извора њиховог подмиривања након окончања изборне кампање. Најзад, непостојање лимита за расходе у изборној кампањи може да се појави као чинилац који ће повећати ризик од нетранспарентног финансирања кампања у будућности.

У кривичноправној сфери, треба, макар укратко поменути неколико закона:

### **Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању**

**организованог криминала**, а нарочито његове измене из 2009. године<sup>9</sup>, значајан је за ефикасније откривање починилаца кривичних дела са елементом корупције. Овај закон је донео могућност коришћења специјалних истражних техника кад год је корупција била скопчана са деловањем организованих криминалних група. Изменама из 2009. године омогућено је да се ове мере примене и на случајеве када нема организоване криминалне групе а сумња се на корупцију у коју је укључен неко од носила-

<sup>9</sup> „Службени гласник РС“, бр. 72/09.



ца виших јавних функција или када се корупцијом остварује имовинска корист веће вредности. У блиској вези са одредбама овог закона су и релевантне одредбе Законика о кривичном поступку.

**Закон о одузимању имовине проистекле из кривичног дела**<sup>10</sup> често се помиње као једно од значајнијих средстава за борбу против организованог криминала, па и корупције. Овај пропис омогућава да се у појединим случајевима обрне терет доказивања и да се на тај начин олакша одузимање користи стечене корупцијом. Док и даље постоји дужност тужиоца да докаже да је починилац кривично одговоран за одређено дело, за одузимање имовине није нужно доказати да је новац или нека ствар стечена извршењем конкретног кривичног дела. Насупрот томе, од таквог лица се очекује да предочи доказе да је имовину коју поседује законито стекао. Примена овог закона, који је иначе често на мети оспоравања (највише због продаје одузете имовине лица против којих је поступак тек започео) може значајно да допринесе обесхрабривању учесника у корупцији, јер удара на имовинску корист која је и главни мотив бављења овом незаконитом радњом.

**Кривични законик Републике Србије**<sup>11</sup> претрпео је бројне измене током последње деценије, од којих су неке уско повезане са корупцијом. Закон садржи неколико кривичних дела која се могу означити као корупционашка, а основна су примање мита, давање мита, злоупотреба службеног положаја и трговина утицајем (раније познато под називом „противзаконито посредовање“). Поред тога, као посебно кривично дело предвиђено је „кршење закона од стране судије, јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца“ које се примењује за корупцију у правосуђу. Одредбе кривичног законика су у највећој мери усклађене са одредбама релевантних међународних конвенција, мада је могуће да ће и на том пољу бити неких измена на основу препорука GRECO из 2010. године. Србија је такође пре неколико го-

дина усвојила и **Закон о одговорности правних лица за кривична дела**<sup>12</sup>, који је такође донет ради усклађивања са међународним конвенцијама.

На превентивној страни борбе против корупције, по својем значају се истиче **Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја**<sup>13</sup>. Овај закон омогућава свакоме да затражи (и у највећем броју случајева да добије) информацију садржану у неком документу који се налази у поседу органа јавне власти. Појам органа јавне власти је такође широко дефинисан, тако да обухвата не само органе Републике Србије, територијалне аутономије и локалних самоуправа, већ и јавна предузећа, јавне установе, друге организације које су ови органи основали, као и друге организације које су носиоци јавних овлашћења (нпр. приватне фирме, удружења). На основу закона је успостављен и Повереник за информације од јавног значаја (и заштиту података о личности) као независан државни орган, који, између осталог, решава по жалбама тражилаца којима су органи власти неосновано ускратили приступ информацијама. Мада није реално очекивати да ће се међу самим документима органа власти налазити непосредни докази о корупцији, очигледно је да се међу тим подацима могу наћи они који ће указати, нарочито кроз поређења и друге видове анализе, да закони нису примењени у потпуности, да су примењени селективно, да органи власти нису користили своја надзорна овлашћења или да су то чинили селективно итд. Осим непосредног утицаја на откривање корупције, овај закон делује и превентивно – тако што потенцијална изложеност јавности може да спречи оне који су намерили да чине злоупотребе или да не савесно раде свој посао да такво понашање промене. Такође, закон предвиђа и проактивно објављивање одређених података, који су дефинисани кроз Упутство за изразу и објављивање информатора о раду државних органа које је донео Повереник. Домети закона су делимично ограничени појединим

<sup>10</sup> „Службени гласник РС“, бр. 97/08.

<sup>11</sup> Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05 – исправка, 107/05 – исправка и 72/09 и 111/09.

<sup>12</sup> „Службени гласник РС“, бр. 97/08.

<sup>13</sup> „Службени гласник РС“, бр. 120/04, 54/07 и 104/09.

његовим одредбама, а нарочито тиме што не постоји право на жалбу Поверенику у случајевима када информацију ускрати неки од шест високо позиционираних државних органа. Међутим, у пракси долази до многих других проблема, као што су спорадично али значајно непоступање по налозима Повереника, непостојање докумената који су тражени а по природи ствари би требало да их поседују органи власти и непоступање по другим прописима (неизвршена ревизија раније проглашених тајних података, након ступања на снагу новог закона).

Многи други прописи такође садрже антикорупцијске одредбе или уређују оснивање и рад органа значајних за сузбијање корупције. Поменућемо на овом месту, без залажења у детаљан опис њиховог садржаја, само неке од њих. У области јавних финансија нарочити значај имају **Закон о буџетском систему**, **Закон о јавним набавкама** и **Закон о Државној ревизорској институцији**, са бројним подзаконским актима који су на основу њих донети.

### Закони који недостају а чије је доношење предвиђено антикорупцијском стратегијом<sup>14</sup>

*Лобирање.* Уређивање лобирања подразумева неколико основних ствари, које би морале да се нађу у закону:

- Да буде забрањено да се лобирање врши уз обећање поклона или других користи за „лобираног“ или њему блиско лице (члан породице, политичка странка итд.),
- Да се успостави обавеза „лобираног“ да у кратком року учини јавним податак о томе ко му се обраћао и са каквим предлозима,
- Да се регулише обавеза државних органа који примају иницијативе у вези са својим одлукама да на њих у кратком року аргументовано одговоре, без обзира да ли их прихватају или не,

- Да се уреди рад професионалних лобиста, то јест лица или фирми који не заступају сопствене интересе пред државним органима, већ интересе својих клијената, укључујући и обавезу обавештавања података о средствима утрошеним на лобирање и циљеве лобирања,
- Да се ограничи могућност лобирања бившим јавним функционерима, службеницима и саветницима, нарочито у односу на институције у којима су претходно радили,
- Да се забрани непосредно или посредно коришћење буџетских и других јавних средстава за лобирање.



*Транспарентност медијског власништва* је само делимично уређена постојећим прописима. Министарство културе је пре неколико година израдило и промовисало нацрт закона који би уређивао ову материју (уз уређивање концентрације власништва). Међутим, од нацрта се, по свој прилици, одустало. Доношење овог закона има смисла једино ако се обезбеди већа јавност власништва над правним лицима која оснивају јавна гласила, него што је јавност власништва других привредних субјеката. То се може постићи тако што би се у случају да једно предузеће оснива друго, затражило да у регистар буду уписани подаци о власништву над фирмама који иду до краја

<sup>14</sup> Овај део текста преузет је из публикације „Корупција“, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, Београд, 2010.

власничког низа (то јест до физичких лица). У неким ситуацијама би у регистру требало забележити и податке о лицима која управљају појединим привредним субјектима који учествују у власништву над медијима (нпр. инвестициони фондови). Осим тога, закон би требало да обезбеди да и други битни подаци о финансијском пословању медија, који могу бити значајни за стицање утиска о изложености уређивачке политике спољним утицајима, буду доступни. На пример, то би могли бити подаци о финансирању медија од стране државних органа (на комерцијалној основи или као помоћ), подаци о структури финансирања на комерцијалној основи (нпр. од продаје огласног простора), уколико у том финансирању нека фирма или појединац учествује у претежном

обиму, подаци о приходима од огласа у вези са предизборном кампањом итд.

*Заштита „узбуњивача“* (користе се такође и термини „дувач у пиштаљку“, „звиждач“, „инсајдер“, „извор информације“) јесте једна од најважнијих ствари, не само у вези са борбом против корупције, већ и на другим пољима. У Србији не постоји посебан закон који се том материјом бави, већ неколико прописа који је уређују парцијално. Међу њима су Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Закон о Агенцији за борбу против корупције и Закон о државним службеницима. У свим овим прописима се одређени ниво заштите („не сме трпети штетне последице“) односи углавном или искључиво на државне службенике и запослене у јавном сектору. ●