

*Тијана Перић Дилигенски**
Институт за политичке студије, Београд

ИНСТИТУЦИОНАЛНО СУЗБИЈАЊЕ КОРУПЦИЈЕ - ПОСТЈУГОСЛОВЕНСКИ УВИДИ**

Сажетак

Рад је усредсређен на нормативну анализу антикорупцијског институционалног инжењеринга у државама насталим на подручју бивше Југославије. На темељу анализе садржаја националних антикорупцијских нормативних аката постјугословенских република долази се до налаза о институционалној логици сузбијања корупције као неформалне институције и системске девијације. Учинци превентивног и репресивног сузбијању корупције у постјугословенским републикама указују да се најбољи резултати у институционалном дизајну постижу конституисањем нових независних институција уместо редизајнирања постојећих. Компаративна искуства кривичноправних реакција на коруптивне облике криминалитета указују на диспропорцију између броја аката које доносе репресивни органи (број кривичних пријава, подигнутих оптужница и правоснажних осуда) и одсуство статистичких података о броју процесуираних јавних функционера.

Кључне речи: корупција, репресивни органи, превентивна тела, независност, постјугословенске републике

* Имејл-адреса: peric.tijana@yahoo.com.

** Рад је настао у оквиру научно-истраживачке делатности Института за политичке студије, коју финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

УВОДНА НАПОМЕНА

Међународне интеграције постјугословенских република као посткомунистичких држава скопчане су са транспоновањем међународних нормативних инструмената (*norm taker*) у националне правне системе (Perić Diligenski and Stanković Pejnović 2019, 113). Ову нормативну димензију паралелно прати и измена институционалног инжењеринга која је често натегнута и вештачки накалемљена. Стандарди за борбу против корупције Уједињених нација, Савета Европе и Организације за економску сарадњу и развој (*Organization for Economic Co-operation and Development* [OECD]). су звезде водиле за државе изашле из комунистичког шињела које имају евроинтеграцијске амбиције. Поред наведених кривних организација у овој материји издвајају се и ГРЕКО (*The Group of States against Corruption* [GRECO]), ФАТФ (*Financial Action Task Force* [FATF]) и Егмонт група (*Egmont Group of Financial Intelligence Units* [EGMONT]) (Radosavljević 2020).

Конвенција Уједињених нација против корупције (UNCAC)¹ прописује политику и праксу сузбијања корупције, на тај начин што предвиђа обавезу за сваку државу уговорницу да у складу са основним принципима сопственог правног система развија, примењује или одржава координисану политику сузбијања корупције којом се унапређује учешће друштва и промовише владавина права, квалитетно управљање јавним пословима и јавном имовином, унапређује интегритет, транспарентност и одговорност (Perić Diligenski 2019, 1–3). UNCAC иде и корак даље у квалитативном смислу обавезујући државе уговорнице да оснују тела надлежна за сузбијање корупције и да им се омогући да уживају независност, како би могла да врше своје функције ефикасно и неометано од било каквог неоправданог утицаја. Уз неопходну независност, овим телима треба да се обезбеде административни, технички и просторни капацитети како би ваљано могла да врше послове из своје надлежности.

Институционални инжењеринг у домену борбе против корупције поједине државе су артифицијално измениле само због политике условљавања Европске уније (Kostadinova 2012, 160) као врховног ауторитета (*Causa finita, Roma locuta*

1 Конвенција је ратификована Законом о ратификацији Конвенције Уједињених нација против корупције (ZRKUNPK 2005).

или прецизније Брисел је тако одлучио) чиме је функција њихових институција остала пуки наратив. Парадигма ове логике илуструје се примером Румуније која је на прагу приступања ЕУ усвојила прописе о пријављивању прихода и њиховом обелодањивању и обавезала се Европској комисији да ће одељење за сузбијање корупције иницирати процесуирање случајева против високо ранжираних политичких актера. Румунија је направила овај аранжман како би убрзала добијање чланства 2007. године, уместо пролонгирања за још годину дана. Епилог је поражавајући како за ЕУ, тако и за демократију по себи а највише за грађане Румуније – ниједан од ових случаја није финализован доношењем осуђујуће пресуде (процесуирање појединих случајева је било у застоју док се код појединих одустало од кривичног гоњења) а институција која је дизајнирана у сврху праћења примене прописа о пријављивању прихода и даље је нефункционална (Dionise and Checchi 2016, 5).

РЕПРЕСИВНИ И ПРЕВЕНТИВНИ КАРАКТЕР АНТИКОРУПЦИЈСКИХ ТЕЛА – КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА

У Србији, по типологији постоје два облика тела надлежних за борбу против корупције: тела која су надлежна за превентивно деловање на појаву корупције и репресивни органи. Превентивни оквир примарно чине Савет за борбу против корупције и Агенција за спречавање корупције. Иако не спадају *stricto sensu* у антикорупцијска тела, следећи логику стратешких антикорупцијских докумената у ову категорију убраја се и Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Управа за јавне набавке и Државна ревизорска институција (Perić 2015).

Савет за борбу против корупције је пионирско антикорупцијско тело у политичко-правном систему Србије. Основан је 2001. године одлуком Владе Србије као њено стручно и саветодавно тело. По слову Одлуке о образовању Савета, његов задатак је да сагледава активности у борби против корупције, да даје предлоге мера Влади у циљу ефикасне борбе против корупције и прати њихово спровођење и да даје иницијативе за доношење прописа, програма и

других аката и мера у овој области (Odluke o obrazovanju Saveta za borbu protiv korupcije, član 2). У вршењу својих перформанси, Савет је детектовао појавне облике системске корупције у Србији, пре свега у спровођењу 24 спорна приватизацијска процеса, стању у медијима, правосуђу. Налазе до којих долази Савет објављује у извештајима, који садрже и препоруке за унапређење у појединим сегментима. Препоруке Савета не узима у обзир Влада, штавише игнорише их. Чланови Савета се не позивају на седнице Владе, нити се састају са представницима егzekутиве. Савет годинама функционише у крњем саставу јер Влада не именује недостајуће чланове. Чланови Савета који информишу јавност о неправилностима у раду појединих јавних предузећа и коруптивним аранжманима бивају стигматизовани и јавно унижени. Игнорантски став Владе према Савету могло би да се тумачи као супститут за укидање овог саветодавног органа јер би то било политички непопуларно и ојачало би политику условљавања Европске уније (Sasse 2008, 849).

Агенција за спречавање корупције (у даљем тексту Агенција) је основана 2008. године под називом Агенција за борбу против корупције као самосталан и независан државни орган, који је Народној скупштини одговоран за обављање послова из своје надлежности. Оснивање, правни положај, надлежност и овлашћења Агенције нормирана су Законом о спречавању корупције (ZSK 2019). Донекле је и упитна уставност постојања Агенције као самосталног и независног државног органа будући да Устав Републике Србије из 2006. не садржи *explicite* одредбу о оснивању државног органа овог типа. *Ipsa iure*, Агенција је надлежна да обавља низа послова који су превентивног карактера: надзор над спровођењем стратешких докумената и давање мишљења у вези са њиховом применом (Националне стратегије за борбу против корупције, пратећег Акционог плана и секторских планова прим. аутор); доношење општих аката; покретање поступка и изрицање мера због повреде овог закона; решавање о сукобу интереса (Perić Diligenski i Terzić 2018, 131–133); обављање послова у складу са законом којим је уређено финансирање политичких активности (странака и политичких субјеката) и лобирање; подношење кривичних пријава, захтева за покретање поступка и иницијативе за покретања дисциплинског поступка; вођење и објављивање регистра

јавних функционера као и регистра имовине и прихода јавних функционера; проверавање извештаја о имовини и приходима јавних функционера; вођење посебне евиденције у складу са овим законом; поступање по представкама правних и физичких лица; иницирање измена или доношење прописа, давање мишљења о процени ризика од корупције у нацртима закона из области посебно ризичних за појаву корупције и мишљења о нацртима закона која уређују материју обухваћену потврђеним међународним уговорима у области спречавања корупције; надзирање доношења и спровођења планова интегритета; обављање послова међународне сарадње у области спречавања корупције (ZSK 2019, чл. 6).

На темељу анализе овлашћења Агенције који су наведени системом позитивне енумерације уочава се постојање стручних, управноправних и послова који донекле спадају у домен судске управе (решавање о сукобу интереса, покретање поступка и изрицање мера због повреде закона). Приликом обављања стручних послова Агенција не фигурира као орган власти, већ као субјект који користи методологију и инструментариј према правилима струке. Приликом вршења управноправних послова Агенција иступа као орган државне управе. Агенција за спречавање корупције као млада и још увек неконсолидована институција наилази на препреке које јој онемогућавају несметано вршење надлежности које су јој поверене законом. Неретко је изложена дискредитовању које долази од политичких актера као и *stand by* аранжманима са егзекутивом.

Јавне набавке су посебно осетљиво подручје за појаву корупције, ком је посвећено читаво једно поглавље у преговорима са Европском унијом (поглавље 5). Успостављање превентивних механизма у овој области је од круцијалног значаја и због контроле употребе јавних средстава у процесу јавне набавке. Из тих побуда основана је Управа за јавне набавке као посебна организација која врши надзор над применом Закона о јавним набавкама. Управа за јавне набавке и Државна ревизорска институција прате планове јавних набавки и процењују да ли постоји основ за измене уговора о јавним набавкама.

Слободан приступ информацијама од јавног значаја као и заштита података о личности могу да буду важна деоница у сузбијању корупције а чувар ових права је Повереник за

информације од јавног значаја и заштиту података о личности.² Остваривање права на слободан приступ информацијама од јавног значаја у Србији показује мањкавости и наилази на препреке у погледу приступа информацијама које мумифицирају корупцију. У ту категорију подводе се информације о поступку приватизација, јавним набавкама, јавним расходима и донацијама из иностранства намењеним политичким субјектима. Материја заштите података о личности медијски се злоупотребљава у ситуацијама повреде пресумпције невиности, изношења детаља о истрагама и повреди права на приватност лица која су осумњичена за коруптивне наводе.

Поред постојања органа оријентисаних на превентивно сузбијање корупције, у Републици Србији постоје репресивне инстанце оличене у полицији, тужилаштву и судовима. Униформна методологија за праћење кривичних предмета са коруптивним елементом није успостављена, што у рад репресивних органа уноси необјективност и онемогућава планирање криминалне политике. Полиција формира статистику на основу броја пријављених кривичних дела, тужилаштво евидентира број пријављених лица а судска статистика се заснива на броју предмета (што је додатно непоуздано јер број предмета неретко не кореспондира броју случајева). Неопходно је да се успостави јединствена евиденција за коруптивна кривична дела која би омогућила размену информација и база података између свих органа релевантних за спречавање корупције. Изражавам бојазан да се оваква база података неће оформити у скороје време јер је реч о скупом, вишемилионски вредном пројекту за који не постоје средства у националном буџету а инострани донатори нису заинтересовани да улажу у информатичку структуру других држава. Компатибилни обрасци о кривичним пријавама, токовима истрага о њима и судском епилогу би олакшали борбу против корупције оличену у државном апарату принуде. То је идеал првог реда који још увек није постигнут али је у границама могућег извршено редизајнирање репресивних тела у сврху њиховог прилагођавања савременим антикорупцијским тенденцијама.

Увођење специјализованих инстанци у оквиру постојећих институција је главно обележје репресивног институционалног

2 Овлашћења Повереника су установљена Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја (ZSPIJZ 2010), и Законом о заштити података о личности (ZZPL 2018).

дизајнирања. У оквиру министарства надлежног за унутрашње послове образована је организациона јединица надлежна за сузбијање организованог криминала (ZONDOSOKTK 2018, чл. 6) која поступа по захтевима Тужиоца за организовани криминал будући да је нови концепт кривичног поступка у Србији оријентисан на тужилачку истрагу. Постојеће тужилачке инстанце су редизајниране због ефикаснијег кривичног гоњења корупције. Од 2008. године у Републичком јавном тужилаштву функционише Одељење за борбу против корупције, а специјализација у осталим јавним тужилаштвима опште надлежности спроведена је 2010. године. Одељења за борбу против корупције и прања новца успостављена су у апелационим и вишим јавним тужилаштвима у Београду, Новом Саду, Крагујевцу и Нишу.³ Надлежности Тужилаштва за организовани криминал (као посебне тужилачке инстанце) су 2009. године измениле физиономију проширењем на гоњење кривичних дела високе корупције (*high level corruption*) - кривична дела против службене дужности (члан 359, 366, 367. и 368. Кривичног законика), када је окривљени или прималац мита службено или одговорно лице које врши јавну функцију на основу избора, именовања или постављења од стране Народне скупштине, Владе, Високог савета судства или Државног већа тужилаца (ZONDOSOKTK 2018, чл. 3, st. 2) и на гоњење случајева тешке корупције (*severe corruption*), за кривична дела злоупотребе положаја одговорног лица и злоупотребе службеног положаја, када вредност прибављене користи прелази износ од 200.000.000 динара (ZONDOSOKTK 2018, чл. 3, st. 3).

Паралелно са извршеном специјализацијом у тужилаштвима, спроведена је специјализација у судовима који су стварно и месно надлежни за санкционисање коруптивних кривичних дела и организованог криминала, увођењем посебних одељења. Посебно одељење Вишег суда у Београду је првостепена инстанца за територију Републике Србије за поступање у овим кривичноправним предметима. У другом степену надлежан је Апелациони суд у Београду, у оквиру ког се формира Посебно одељење за поступање у предметима ових кривичних дела. Евентуални сукоб надлежности судова у овој материји решава Врховни касациони суд, као највиша судска

3 Детаљније информације доступне на Републичког јавног тужилаштва (Republičko javno tužilaštvo).

инстанца (ZONDOSOKTK 2018, čl. 7–9). Институционална логика успостављена у полицији, тужилаштву и судовима пресликала се и на формирање посебне притворске јединице у Окружном затвору у Београду за издржавање притвора одређеног у кривичном поступку за наведена кривична дела.

Кривичноправна реакција за коруптивна кривична дела у периоду 2010–2019 показује закономерности које се јављају и у другим државама које су обухваћене узорком ове анализе (постепеност кривичноправне реакције на коруптивне облике криминалитета, диспропорција између броја аката које доносе репресивни органи, одсуство статистичких података о броју процесуираних јавних функционера и доминација одређеног облика коруптивног кривичног дела у односу на остала кривична дела из исте групе). Динамику кривичноправне реакције карактерише поступност и одсуство униформности услед великог диспаритета између броја кривичних пријава, подигнутих оптужница и осуда за коруптивна кривична дела. Статистика показује да је до 2014. године број оптужби у односу на број кривичних пријава мањи за око 40% а број осуда у односу на број пријава је мањи чак 5 пута (креће се око 20%). Учешће коруптивних кривичних дела у осудама за кривична дела против службене дужности бележи тенденцију раста у посматраном периоду и креће се у распону од 59,5% (2006) до 69,5% (2010) (Kancelarija Saveta Evrope u Beogradu 2014, 47).

Кривичноправна реакција специјализованих (посебних одељења) од почетка примене Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције и других посебно тешких кривичних дела (1. март 2018.) закључно са 2019. годином бележи проактивнију улогу.⁴ Статистички подаци илуструју логику тзв. „левка злочина” који се рефлектује у диспропорцији броја кривичних пријава, подигнутих

4 Од 13 037 пријављених лица, јавни тужиоци су донели решења о одбацивању кривичне пријаве у односу на 4 985 лица. Проактивна истрага вођена је против 127 лица. Наредбе о спровођењу истраге донете су према 896 лица. У истом периоду је оптужено укупно 1269 лица, од чега 231 оптужницом а 1038 оптужним предлогом. Донето је укупно 771 пресуда од којих: 749 осуђујућих, 18 ослобађајућих и 4 одбијајуће. Јавни тужиоци су закључили 641 споразум о признању кривичних дела. На основу закључених споразума донете су осуђујуће пресуде против укупно 606 окривљених. Највише споразума о признању кривичног дела, укупно 122 закључено је због кривичног дела давање мита из члана 368. КЗ, потом 105 због кривичног дела злоупотреба службеног положаја из члана 359. КЗ и по 65 споразума закључено је због кривичних дела проневере у привредном пословању из члана 224. КЗ и проневаре из члана 364. КЗ. По закљученим споразумима изречено је 125 казни затвора.

оптужница и осуда. Злоупотреба службеног положаја по бројношћу пријава, оптужби и осуда фигурира као процентуално најзаступљеније од свих коруптивних кривичних дела, иако јавна тужилаштва подносе оптужне акте у мање од 50% случајева, од чега резултира осудама мање од половине. Тужилачке инстанце показују већу ажурност у кривичном гоњењу активног и пасивног подмићивања и у овим случајевима чешће се одлучују за целисходност кривичног гоњења чиме се повећава извесност доношења осуђујућих пресуда. Кривичноправна реакција остварује најлошије резултате у погледу процесуирања кривичног дела трговине утицајем.⁵

Ради добијања потпуног увида у ваљаност репресивне реакције на корупцију важно је да се аналитичка лупа усмери на казнену политику судова у овој материји. Условна осуда је најдоминантнија санкција која је изрицана учиниоцима коруптивних кривичних дела (568 осуђених), следи казна затвора (172 осуђена), потом мера безбедности одузимања предмета (28), мера безбедности забране вршења позива делатности и дужности (25), посебна мера одузимања имовинске користи (22) и напослетку новчана казна (7). Интерпретацијом структуре изречених затворских казни долази се до закључка о константи благе казнене политике. Изненађује нас податак о раритетном изрицању мера одузимања имовинске користи прибављене кривичним делом и новчане казне будући да корупција по себи подразумева прибављање противправне имовинске користи за себе или другог. Остаје спорно да ли је блага казнена политика за кривична дела корупције рефлексивна коруптивних подстицаја који постоје у трећој грани власти (Перих Дилигенски 2020, 355–356) или је законодавац преоштро антиципирао казнену политику, па су делиоци правде склони њеној корекцији?

Институционални антикорупцијски оквир у *Хрватској* је првенствено усмерен на репресивну и истражну димензију борбе против корупције. Два органа којима је поверено вршење репресивних овлашћења су Уред за сузбијање корупције и организираног криминалитета (УСКОК) и Полицијски национални уред за сузбијање корупције и организираног криминалитета (ПНУСКОК). Од 2001. године у Хрватској

5 Статистички подаци су доступни на сајту Републичког завода за статистику (Republički zavod za statistiku 2019).

функционише УСКОК као орган у саставу Државног тужилаштва, надлежан за процесуирање и кривично гоњење коруптивних кривичних дела и организованог криминала. Законом о Уреду за сузбијање корупције и организованог криминала, УСКОК као специјално тужилаштво је између осталог и *ratione materiae* надлежан за кривично гоњење коруптивних кривичних дела попут: злоупотребе у поступку стечаја, примања и давања мита у поступку стечаја, незаконитог посредовања, трговине утицајем, давање мита за трговину утицајем, подмићивање заступника, нелојалне конкуренције у спољнотрговинском пословању, злоупотребе обављања државне власти, противзаконитог посредовања, давања мита, примања мита, примања и давања мита у привредном пословању, злоупотребе положаја и овлашћења по својству извршиоца (ZUSKOK 2017, čl. 21). За предмете кривичних дела у којима УСКОК иступа као тужилац, стварно и месно су надлежни жупанијски судови за Осијек, Ријеку, Сплит и Загреб, осим ако законом није другачије одређено (ZUSKOK, čl. 32). Законодавац је био свестан тежине и опасности са којом се суочавају судије које поступају у овим предметима, па је као коректив томе увео бенефицију у виду повећаног стажа осигурања, односно, 12 месеци стварно проведених на раду рачуна се као 16 месеци стажа осигурања (ZUSKOK, čl. 63, st. 2).

Годишње извештаје о свом раду УСКОК подноси представничком телу, Хрватском сабору, што је доминантан модел вршења надзора над радом антикорупцијских тела на постјугословенском простору. Учинци УСКОКА су постали предмет интернационалне академске похвале коју је упутио Габријел Курис 2013. године, апострофирајући број донетих осуђујућих пресуда (95% до краја 2012. године) против функционера високог ранга и значаја који је имао у јачању владавине права, што га је учинило институцијом власти у коју се има највише поверења (Kuris 2013).

Полицијски национални уред за сузбијање корупције и организираног криминалитета (ПНУСКОК) је орган у саставу Управе криминалистичке полиције надлежан за обављање послова полиције у области гоњења коруптивних кривичних дела и организованог криминала. ПНУСКОК је основан на темељу Владине Уредбе о унутрашњем устројству Министарства унутрашњих послова (Uredba о

unutrašnjem ustrojstvu Ministarstva unutrašnjih poslova 2020) у сврху праћења и изучавања појавних облика корупције и организованог криминала, праћења трендова и тенденција у начинима извршења ове групе кривичних дела.

У *Северној Македонији* од 2002. године егзистира Државна комисија за спречавање корупције (*Државна комисија за спречавање на корупцијата*) као самосталан и независан државни орган одговоран законодавном телу (Собрању). Делокруг послова које обавља Државна комисија уређене су Законом о спречавању корупције и сукоба интереса (ZSKSI 2019). Надлежности Државне комисије у многоне подсећају на ингеренције српске Агенције за спречавање корупције. Отуда, због економије простора, надлежности ове институције неће на овом месту бити наведене по систему позитивне енумерације. Комисија је састављена од председника и седам чланова које бира Собрање, на мандат од четири година без могућности реизбора (ZSKSI 2019, чл. 10, ст. 1).

Институционално сузбијање корупције у *Словенији* оличено је у Комисији за спречавање корупције (*Комисија за препрецавање корупције*), самосталном и независном органу основаном 2004. године. Комисија је за свој рад одговорна законодавном телу, Државном збору, ком подноси годишњи извештај. Комисија подлеже екстерној ревизији која се спроводи једном у три године а извештај о ревизији доставља председнику републике и представничком телу. Закон о интегритету и спречавању корупције уређује ингеренције Комисије које су по својој природи превентивног карактера. Комисија има широка овлашћења на подручју превенције и истражних овлашћења у домену злоупотребе етике јавне службе. Комисија је надлежна за: спровођење истрага о наводним случајевима корупције, сукоба интереса и незаконитог лобирања; пружање заштите узбуњивачима; вршење надзора над финансијски статусом високих јавних функционера кроз вођење регистра имовине и њихових прихода; усвајање и координисање спровођења Националног акционог плана за борбу против корупције; пружање помоћи државним институцијама у изради и развоју и праћењу методологије идентификовања и ограничавања коруптивних ризика (тзв. планови интегритета); спровођење низа антикоруптивних превентивних мера; праћење међународне сарадње у области борбе против корупције на системском нивоу (ZintPK 2020, чл. 12).

По слову Закона о интегритету и спречавању корупције, Комисија је власна да самоиницијативно, на основу пријаве физичког или правног лица или на захтев државних органа покрене поступак због основа сумње на корупцију услед повреде прописа о сукобу интереса, ограничењу пословања или о лобирању. Комисија је надлежна да покрене поступак у сврху оцењивања и елиминисања појединачних или системских ризика на корупцију или поступак повреде интегритета и етике јавног сектора (ZintPK 2020, чл. 13, st. 1).

Комисији је у оквиру овлашћења да врши надзор омогућено да покрене иницијативу (на основу утврђених неправилности) према носиоцима најзначајнијих правосудних функција: главном државном тужиоцу (у циљу спровођења надзора над радом организацијске јединице у оквиру државног тужилаштва или провере рада појединачног државног тужиоца), судском већу или министру надлежном за послове правосуђа (у циљу спровођења надзора над радом одређеног суда или судије) и председнику вишег суда (због провере пословања суда у складу са законом који уређује надлежност судова). Законодавац је омогућио Комисији да покрене иницијативу према надлежном инспекцијском органу или другом органу надлежном за спровођење управног или стручног надзора над радом одређеног органа, председницима или органима професионалних организација, руководиоцима или органима надлежним за покретање дисциплинског поступка против јавног службеника или функционера (ZintPK 2020, чл. 13, st. 1).

У вршењу својих овлашћења и у сврху добијања што прецизнијих информација релевантних за превентивно сузбијање корупције, Комисија има право неометаног увида у податке (без обзира на одредбе других закона, врсту података и степен њихове тајности) и документе којима располаже одређени субјекат и могућност прибављања копије. Изузетак од овог генералног става чине подаци добијени из поверљивих односно *intuitu persone* односа (подаци саопштени адвокату, лекару, социјалном раднику, свештенику) (ZintPK 2020, чл. 16a, st. 3, 4).

Словеначке правосудне инстанце санкционишу корупцију примењујући национално коруптивно кривично законодавство које је хармонизовано са међународним стандардима, пре свега са UNCAC. Словеначки Кривични законик (KZ 2012) прави дистинкцију између кривичних

дела против службене дужности (глава XVI) и кривичних дела против привреде (глава XIV). Статистичке базе у репресивним органима Словеније не праве дистинкцију између административне и високе корупције, што отежава интерпретацију учинковитости криминалне политике у ситуацијама кад су извршиоци јавни функционари. Располовиви статистички подаци које води Завод за статистику Словеније, ништа не говори о својству учинилаца коруптивних кривичних дела. Према доступној статистици, кривично дело проневере доминира у узорку по броју подигнутих пријава и оптужења за разлику од трговине утицајем која бележи најмању учинковитост у процесуирању, што коинцидира са правосудним институционалним перформансама у Србији. Остала коруптивна кривична дела су у оквиру златне статистичке средине.

У *Црној Гори* институционални оквир превенције корупције до конституисања Агенције за спрјечавање корупције чиниле су Национална комисија за спровођење Стратегије за борбу против корупције и организованог криминала и Управа за антикорупцијску иницијативу. Агенција за спрјечавање корупције следи институционалну и организациону логику српског, македонског и словеначког модела. За разлику од осталих постјугословенских република у којима се надлежност парламента у антикоруптивном сегменту исцрпљује у разматрању и усвајању антикорупцијских прописа, Скупштина Црне Горе остварује контролна и надзорна овлашћења у овој материји. Ова идеја је заживела 2012. године када је изменама Пословника Скупштине Црне Горе конституисан Одбор за антикорупцију (*Poslovník Skupštine Crne Gore 2020*, čl. 38 st. 13). Одбору је као сталном радном телу поверено да врши надзор и анализу рада државних органа, институција и организација и тела у борби против корупције и организованог криминала, да разматра питања и проблеме у спровођењу антикорупцијских закона, да разматра представке и упућује их надлежним органима (*Poslovník Skupštine Crne Gore 2020*, čl. 48 a). У пракси, Одбор врши надзор над водећим антикорупцијским репресивним телима и органима, попут Одсека за борбу против организованог криминала и корупције (у оквиру Управе полиције), Одељење за сузбијање организованог криминала, корупције, ратних злочина и тероризма, у оквиру Врховног државног тужилаштва. Поред тога, Одбор анализира рад

низа органа чије надлежности су усмерене на превентивно сузбијање корупције (Државне ревизорске институције, омбудсмана, Националне комисије за спровођење Стратегије за борбу против корупције и организованог криминала). Одбор за антикорупцију нема овлашћења да *ex ante* даје препоруке за усвајање антикорупцијских прописа, што је препознато као мањкавост коју би требало исправити у процесу придруживања Европској унији (UNDP 2010, 5).

Репресивни институционални антикоруптивни оквир у Црној Гори чине полиција, тужилаштво и судске инстанце. Да би се остварила ефикасност у откривању, процесирању и пресуђивању коруптивних кривичних дела било је неопходно да се побољша сарадња репресивних органа и да се уведу специјализације у постојећи институционални дизајн. У прву сврху, Врховно државно тужилаштво је оформило истражни тим за рад на предметима организованог криминала и корупције на високом нивоу, чиме је тужиоцу омогућено да непосредно руководи представницима наведених институција у циљу бржег и ефикаснијег прибављања доказа за коруптивна кривична дела. Специјализација у полицији постигнута је увођењем Одсека за борбу против организованог криминала и корупције. Финална физиономија тужилаштва заокружена је формирањем Специјалног државног тужилаштва, као јединственог и самосталног органа за територију Црне Горе, којем руководи главни специјални тужилац. Специјално тужилаштво је надлежно за гоњење учинилаца организованог криминала, без обзира на висину прописане казне и високе корупције (ZSDT 2015, чл. 3). Специјално државно тужилаштво предузима све радње из своје надлежности пред Специјалним одељењем Вишег суда у Подгорици, које је *inter alia* специјализовано за пресуђивање у кривичним поступцима за кривична дела са елементима корупције. Значајну улогу у овом институционалном ланцу има и Управа за имовину која чува и управља имовином која је привремено или трајно одузета.

У *Босни и Херцеговини* Агенција за превенцију корупције и координацију борбе против корупције је стожер институционалног сузбијања корупције. Агенција је основана 2009. године на основу Закона о Агенцији за превенцију корупције и координацију борбе против корупције (ZАРККВРК 2009) као орган на државном нивоу,

односно на нивоу заједничких институција БиХ. Агенција има статус независне и самосталне управне организације и за свој рад је одговорна Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине (ЗАРККВРК 2009, чл. 6, ст. 1). *Ratione personae*, Агенција је надлежна за превенцију коруптивног делања широког круга лица из јавног и приватног сектора: носилаца функција у законодавној, извршној и судској власти на свим нивоима, јавних службеника и запослених у институцијама власти на свим нивоима, чланова управе, овлашћених и других лица у привредним друштвима, јавним предузећима, јавним установама и приватним предузећима, чланова органа и других овлашћених лица у политичким партијама, овлашћених лица у културним и спортским установама, фондацијама, удружењима и невладиним организацијама (ЗАРККВРК 2009, чл. 9).

Ratione materiae, Агенција је надлежна за израду, координацију и надзор над спровођењем Стратегије за борбу против корупције и пратећег Акционог плана; за координацију рада јавних институција у спречавању корупције; праћење материје сукоба интереса; одређивање јединствене методологије за прикупљање података о имовинском стању јавних службеника; спровођење истраживања и информисање свих релевантних субјеката у БиХ о резултатима истраживања; поступање по примљеним подnescима; праћење ефеката спровођења закона и подзаконских аката и иницирање њихових измена; сарадња са домаћим научним и стручним организацијама, медијима и невладиним организацијама поводом превенирања корупције; сарадња са међународним организацијама и информисање обвезника и јавности о међународним обавезама; развој едукативних програма; одређивање јединствене методологије и смерница за израду планова интегритета и пружање помоћи свим институцијама у њиховој реализацији (Исто, чл. 10). Упркос разноликим и многобројним превентивним овлашћењима, Агенција још увек није довољно административно и технички оспособљена. Главни узрок ове мањкавости је одсуство униформне политичке воље да институционални антикоруптивни оквир буде ефикасан, што је заједнички став политичких представника Републике Српске и Федерације БиХ. Речју, постоји прећутан центлментски споразум да Агенција не заживи у пуним капацитетима, јер трагачима

за политичким рентама у босанскохерцеговачкој пост-конфликтној хетеротопији њена делотворност не иде у прилог.

Репресивни органи БиХ рефлектују њену комплексну уставну структуру, те се јављају паралелни полицијски и правосудни системи на централном и нецентралним нивоима власти. У репресивним системима је уведена основна специјализација за откривање, гоњење и санкционисање корупције. Полицијски систем БиХ је конципиран на принципу координације а не субординације између паралелно егзистирајућих полицијских органа. Организација правосудних инстанци осликава уставно и територијално уређење БиХ и оличена је у постојању чак четири судска система: судског система БиХ, судског система ентитета (Федерације БиХ и Републике Српске), кантона као и судски систем дистрикта Брчко. Уставно судство је мултипликовано, па постоји Уставни суд БиХ и Уставни суд на федералном нивоу. У Федерацији БиХ егзистира Врховни суд, кантонални и општински судови. На нивоу Брчко дистрикта постоји основни и апелациони суд. Правосудну мрежу Републике Српске чине судови опште надлежности (основни судови, окружни судови и Врховни суд као највиша инстанца) и судови посебне надлежности (окружни привредни суд и Виши привредни суд (Centar za sigurnosne studije 2015, 18–19, 33). Тужилачке инстанце следе идентичну институционалну логику, па су оформљена тужилаштва на нивоу заједничких институција, на нивоу ентитета, кантоналном као и на нивоу Брчко дистрикта.

Мултипликовани репресивни институционални механизми онемогућавају вођење јединствене статистике о процесуираним коруптивним функционерима, односно кривичним пријавама и судским епилозима. На нивоу Републике Српске, постојећа статистика се води по предметима, који поново не кореспондирају са бројем случајева корупције у политичкој сфери.⁶ У Федерацији БиХ статистика се води према броју лица док су се статистичари Брчко дистрикта определили за вођење података према броју предмета. Федерално тужилаштво највише процесуира кривична дела против службене и друге одговорне дужности

6 У току 2013. године тужилаштва Републике Српске су спровела 253 истраге о корупцији а судови су потврдили 107 оптужница које су резултирале доношењем 144 пресуде.

и кривична дела подмићивања (давање и примање мита као и давање и примање мита и других облика користи). Статистика о броју подигнутих оптужница за кривична дела за територију БиХ показује да је федерално тужилаштво БиХ у 2014. години најажурније у примени федералног Кривичног закона, са 142 вођена предмета и оптужнице подигнуте против 228 лица (Centar za sigurnosne studije 2015, 57–61). Из ове статистике не може да се види природа кривичних дела нити својство учинилаца, што онемогућава извођење релевантне конклузије о броју процесуираних јавних функционера.

ЗАКЉУЧНИ НАЛАЗИ

Налази рада показују да је институционално дизајнирање сузбијања корупције на постјугословенском простору последица евроинтеграцијског нормативног оптимизма усмереног на оснаживање концепта владавине права као каријатиде демократије. Државе обухваћене узорком овог рада имале су извесну аутономију у погледу избора институционалних механизма надлежних за редуковање корупције. Важно је да се напомене да је методолошки изузетно незахвално да се процењују антикорупцијски институционални ефекти услед комплексности корупцијског феномена и његове скривене природе, политичке сензитивности и прилагодљивости корупцијских мрежа (David-Barrett 2020).

Српски законодавац је оптирао за мултифункционалан модел елиминисања корупције, оличен у превентивним и репресивним инстанцама. Упркос пролиферацији антикорупцијских институција, њихови учинци имају скромне домете што се првенствено огледа у малом броју правоснажно осуђујућих пресуда за коруптивна кривична дела, првенствено за случајеве политичке корупције. Отуда, на српски институционални модел могла би да се примени Цицеронова максима *Corruptissima re publica plurimae lege*.

Сличан институционални етос важи и за Црну Гору, БиХ и Северну Македонију које су своја институционална решења нормирала по узору на српски модел. Од наведених држава, Црна Гора предњачи у евроинтеграцијском процесу што се огледа и у бољим оценама у домену владавине

права и у индексима перцепције корупције међународних организација. Црногорске репресивне инстанце су демонстрирале „посвећеност” европској антикоруптивној агенди процесуирањем случајева високе корупције, међу којима се истиче доношење осуђујуће пресуде против Светозара Маровића. Црногорска варијанта „санадеризације” иако политички мотивисана подвукла је некакав учинак правне државе.

Антикоруптивни институционални ефекти остварују најлошије резултате у Северној Мекедонији и БиХ које су дубоко подељена друштва, са етничким расцепима и центрифугалним тенденцијама. Речју, у обе поменуте државе доносиоци политичких одлука су усмерени на државотворна и суверенистичка питања, која надилазе антикорупцијску парадигму. Додатно, мултипликовање вето играча отежава постизање антикорупцијског консензуса.

Највећу ефикасност у сузбијању корупције показују хрватске и словеначке институције које „имају зубе”. Хрватски модел је репресивно доминантнији и његови учинци огледају се у процесуирању случајева политичке корупције, почев од Иве Санадера, некадашњег *primus inter pares*. Словеначки модел је више оријентисан на институционално превенирање корупције и као такав представља златни стандард у обезбеђивању истинске независности антикорупцијским делатницима.

Упркос институционалним разликама које постоје у државама обухваћеним узорком, међу њима постоје и извесни заједнички именоватељи. Тај именоватељ је феномен „црне кутије” у погледу дефицита емпиријских података о стварном обиму и начину процесуирања коруптивних аката. Коруптивних аката је океан али коруптивно правно релевантних је само кап. Управо ова диспропорција сведочи о институционалној (не)вољи и (не)спремности да се предузме кривично гоњење или одређене радње против правно недодирљивих. Независност, политичка воља и поузданост партнерских институција су кључне категорије од којих ће зависити успех антикорупцијских тела (Kuris 2015, 125–135).

РЕФЕРЕНЦЕ

- Centar za sigurnosne studije. 2015. *Procjena rizika korupcije u sigurnosnom sektoru Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Centar za sigurnosne studije.
- David-Barrett, Elizabeth. 2020. "Evaluating anti-corruption agencies: Learning from the Caribbean." *Journal of Development Effectiveness* 12 (1): 74–8. 10.1080/19439342.2020.1745869.
- Dionise, Dan and Francesco Checchi, 2016. "Corruption and Anti-Corruption Agencies in Eastern Europe and the CIS: a Practitioner Experience." Poslednji pristup 17. decembar 2020. [http://www.pogar.org/publications/agfd/GfDII/corruption/Amman Conference 08 / francesco % 20 checchi-en.pdf](http://www.pogar.org/publications/agfd/GfDII/corruption/Amman%20Conference08/francesco%20checchi-en.pdf).
- Kancelarija Saveta Evrope u Beogradu. 2014. *Analiza rizika u cilju procene regulatornih i organizacionih prepreka efikasnim istragama i postupcima u krivičnim delima korupcije*. Beograd: Kancelarija Saveta Evrope u Beogradu.
- Kaznenski zakonik [KZ], „Uradni list RS”, št. 50/2012.
- Kostadinova, Tatiana. 2012. *Political Corruption in Eastarn Europe, Politics After Communism*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Kuris, Gabriel. 2013. *Cleaning House: Croatia Mops Up High-Level Corruption, 2005–2012*. Case study, Princeton University.
- Kuris, Gabriel. 2015. "Watchdogs or guard dogs: Do anti-corruption agencies need strong teeth?" *Policy and Society* 34 (2): 125-135. 10.1016/j.polsoc.2015.04.003.
- Odluke o obrazovanju Saveta za borbu protiv korupcije, prečišćen tekst, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 59/01; 3/2002; 42/2003; 64/03; 14/2006.
- Perić, Tijana. 2015. „Antikoruptivni kapaciteti Republike Srbije u svetlu međunarodnih integracija.” *Srpska politička misao* 47 (1): 109–119. 10.22182/spm.4712015.7.

- Perić Diligenski, Tijana, i Predrag Terzić. 2018. „Sukob interesa javnih funkcionera - komparativna de lege lata analiza.” *Srpska politička misao* 59 (1): 129–146. doi.org/10.22182/spm.5912018.7
- Perić Diligenski, Tijana and Vesna Stanković Pejnović. 2019. “Combating Corruption in Serbia - Between European Union Requirements and Political Reality.” In *Serbia Current Political, Economic and Social Issues and Challenges*, ed. Igor Janev, 111–124. New York: Nova Science Publishers, Inc.
- Perić Diligenski, Tijana. 2019. „Implementiranje antikoruptivnih standarda Ujedinjenih nacija iz perspektive pozitivnog zakonodavstva Evropske unije.” *Sveske za javno pravo*: 1–17. Poslednji pristup 12. januar 2021.
http://fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Tijana_Peric_Diligenski.pdf
- Perić Diligenski, Tijana. 2020. „Refleksije o pravnom nihilizmu.” *Srpska politička misao* 68 (2): 345–359. doi.org/10.22182/spm.6822020.15
- Poslovnik Skupštine Crne Gore, „Službeni list RCG”, br. 25/12, 49/13, 32/14, 42/15, 52/17, 17/18, 47/19 i 112/20.
- Radosavljević, Emina. 2020. „Značaj i uloga pojedinih međunarodnih organizacija za borbu protiv korupcije i odgovornost države.” *Srpska politička misao* 68 (2): 397–419. doi: 10.22182/spm.6822020.18.
- Republički zavod za statistiku. 2020. „Punoletni učinioци krivičnih dela u Republici Srbiji, 2019. - Prijave, optuženja i osude.” <https://publikacije.stat.gov.rs/G2020/Pdf/G20205665.pdf>.
- Republičko javno tužilaštvo. „Odeljenje za borbu protiv korupcije.” Poslednji pristup 10. januar 2021. <http://www.rjt.gov.rs/ci/Организација/Одељења/Одељење-за-борбу-против-корупције>.
- Sasse, Gwendolyn. 2008. “The politics of conditionality: the norm of minority protection before and after EU accession.” *Journal of European Public Policy* 15 (6): 842–860.

UNDP. 2010. *Preventing Corruption: An UNCAC Toolkit For Parliamentarians*.

Uredba o unutrašnjem ustrojstvu Ministarstva unutrašnjih poslova, „Narodne novine”, br. 97/2020.

Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije [ZIntPK], „Uradni list”, št. 69/11 - uradno prečiščeno besedilo - in 158/20.

Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije [ZONDOSOKTK], „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 94/2016 i 87/2018 - dr. zakon.

Zakon o Specijalnom državnom tužilaštvu [ZSDT], „Službeni list Crne Gore”, br. 10/2015.

Zakon o sprečavanju korupcije [ZSK], „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 35/2019 i 88/2019.

Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta [ZUSKOK], „Narodne novine”, br. 76/09., 116/10., 145/10. i 57/11, 136/12, 148/13, 70/17.

Zakon za sprečavanje na korupcijata i sudirota na interesi [ZSKSI], „Služben vesnik na Republika Makedonija”, broj 12/2019.

Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije [ZAPKKBPK], „Službeni glasnik” BiH, br. 10/2009.

Zakonom o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije [ZRKUNPK], „Sl. list SCG - međunarodni ugovori”, br. 12/2005.

Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja [ZSPIJZ 2010], „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010.

Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti [ZZPL 2018], „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 87/2018.

Tijana Perić Diligenski*

Institute for Political studies, Belgrade

INSTITUTIONAL SUPPRESSION OF CORRUPTION - POST-YUGOSLAV INSIGHTS

Resume

The paper focuses on the normative analysis of anti - corruption institutional engineering in the countries of the former Yugoslavia. Based on the analysis of the content of the national anti-corruption normative acts of the post-Yugoslav republics, the findings on the institutional logic of combating corruption as an informal institution and systemic deviation are reached. The effects of preventive and repressive suppression of corruption in the post-Yugoslav republics indicate that the best results in institutional design are achieved by constituting new independent institutions rather than redesigning existing ones. Comparative experiences of criminal law reactions to corrupt forms of crime indicate a disproportion between the number of acts issued by repressive bodies (number of criminal charges, indictments and final convictions) and the absence of statistical data on the number of prosecuted public officials.

A uniform methodology for monitoring criminal cases with a corrupt element has not been established in most post-Yugoslav republics, which introduces bias into the work of repressive bodies and makes it impossible to plan criminal policy. The police compile statistics based on the number of reported crimes, the prosecution records the number of reported persons and court statistics are based on the number of cases (which is additionally unreliable because the number of cases often does not correspond to the number of cases). It is necessary to establish a single record for corruption offenses that would allow the exchange of information and databases between all bodies relevant to the suppression of corruption.

Keywords: corruption, repressive bodies, preventive bodies, independence, post-Yugoslav republics

* E-mail address: peric.tijana@yahoo.com

** Овај рад је примљен 25. јануара 2021. године, а прихваћен на састанку Редакције 19. маја 2021. године.