

Čedomir Čupić¹

*Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka*

Milica Joković²

*Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka*

Modeli za sistemsku borbu protiv korupcije³

Apstrakt

Za borbu protiv korupcije izuzetno je bitno da se korupcija pročisti iz sistema. Borba protiv korupcija trebalo bi da zahvati sve sisteme i u okviru njih podsysteme jedne države. U tekstu su razmatrana tri uspešna modela u borbi protiv korupcije u svetu: hongkonški, Novog Južnog Velsa u Australiji i švedski. Moguća su dva modela za sistemsku borbu protiv korupcije u Srbiji: prvi, Novi institucionalni, i drugi, formiranje specijalnih odeljenja za borbu protiv korupcije u okviru postojećih državnih organa – policije, tužilaštva i specijalnog suda.

Ključne reči:

korupcija, sistemi, podsystemi, modeli u borbi protiv korupcije, istraga, javno saslušanje, javne nabavke, revizija, oduzimanje imovine

¹ Email: cedomir.cupic@fpn.bg.ac.rs

² Email: milicajokovic1@gmail.com

³ Rad je nastao u okviru naučno-istraživačkog projekta Univerziteta u Beogradu – Fakulteta političkih nauka, *Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu* (evidencioni broj: 179076), koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

KORUPCIJA I SISTEMSKA KORUPCIJA

Reč korupcija potiče iz latinskog jezika od reči *corumpo, rupi, ruptum* i ima 13 značenja. Ta značenja mogu se grupisati kao egzistencijalna, moralna, pravna i estetska. U egzistencijalna spadaju sledeća značenja: pokvariti, polomiti, uništiti, upropastiti, razoriti. U moralna – oslabiti, obeščastiti, oskrnaviti, okaljati, zavesti. U pravna – podmititi, potkupiti. U estetska – neukusan. Prema tome, korupcija kao pojava nije samo egzistencijalni, moralni, pravni, već i estetski problem. Tokom označavanja i izučavanja korupcije, ta pojava je na različite načine određivana i definisana. Razlog je u tome što se ona pojavljuje u različitim oblicima i sadržajima. Danas se ona određuje kao zloupotreba javnog položaja ili javnog ovlašćenja radi ostvarivanja ličnog ili privatnog dobitka na račun drugoga ili drugih. Od te zloupotrebe započinju razni oblici nelegalnih radnji koje su u suštini koruptivne. Ovo određenje dala je Svetska banka. Naravno, svako koruptivno delo je istovremeno i kriminalno. Kada se funkcija zloupotrebi u okviru sistema i podsistema države i kada se ona raširi, onda je reč o sistemskoj korupciji.

Društveni i državni život počiva na četiri osnovna sistema: političkom, ekonomskom, socijalnom i vrednosnom. Od razvijenosti, održivosti, funkcionisanja i efikasnosti tih sistema zavisi kvalitet života u društvu i državi. Oni su mera uspešnosti jednog društva i države. Svaki od tih sistema ima podsysteme. Održivost sistema zavisi od uravnoteženog funkcionisanja podsistema. Naravno, podsystemi mogu biti razvijeniji ili manje razvijeni, ali ne toliko neujednačeni u razvijenosti da bi ceo sistem doveli u pitanje.

Korupcija kao zla društvena pojava može da se uvuče, ugnezdi i raširi u podsystemu. Ako ne postoji dobra kontrola – ona preko jednog od podsistema gde se pojavila i širila, može lako da se prelije u ostale. Na taj način, celokupan sistem zapada u stanje stagnacije, posle čega sledi razaranje i uništavanje. Kad korupcija ovlada podsystemima i sistemima društvo i država su u velikoj opasnosti. To se može porediti s malignim kancerom. Zbog toga je od svih oblika najopasnija sistemaska korupcija. U stanju systemske korupcije društvo i država obolevaju na smrt.

Korupcija, prvo, urušava vladavinu prava kao garanta reda, sigurnosti i stabilnosti u jednom poretku. Kada se vladavina prava dovede u pitanje korupcijom, onda ona ovladava jednim društvom i državom i nameće se kao način života. Korupcija formira koruptivni obrazac života koji se najčešće doživljava, tamo gde dominira, kao normalnost. Korupcija dovodi u pitanje i dve značajne i bitne vrednosti na kojima počiva vladavina prava – pravdu i slobodu građana. U isto vreme ona urušava ili umrtvljuje institucije koje treba da sprovode vladavinu prava.

U okviru političkog sistema, osetljivi podsystemi na korupciju su partijski, pravosudno-bezbednosni, administrativni, poreski, carinski, inspeksijski, medijski i komunalni. Kada je u pitanju ekonomski sistem, na korupciju su

osetljivi finansijsko-bankarski podsistem, podsistem javnih nabavki, državna preduzeća, javni servisi. U socijalnom sistemu najosetljiviji na korupciju su zdravstveni i penzijski podsistemi, a u vrednosnom sistemu korupciji je podložan obrazovni podsistem.

Najopasnija korupcija dolazi iz partijskog sistema. To je politička korupcija.⁴ Pomoću nje šire se na sve sisteme razni oblici koruptivnih radnji. Ona podstiče, održava, širi i štiti sistemsku korupciju. Preko partija, korupcija se uvlači u sisteme i podsisteme. Politička korupcija vezuje se za nelegalne radnje, odnosno zloupotrebu položaja političkih lidera i njihovih najbližih saradnika, radi pribavljanja ličnog ili grupnog dobitka na račun svih građana. Politička korupcija omogućava i podstiče širenje korupcije na svim nivoima vlasti i u svim oblastima i delatnostima političkog i društvenog života. Ona je izvor i uzrok širenja korupcije na organizovan, sistematičan i sistemski način.

HONGKONŠKI MODEL U BORBI PROTIV SISTEMSKE KORUPCIJE

Za sada najbolji i najuspešniji primer borbe protiv korupcije u svetu je hongkonški primer – spoj šok terapijske mere i temeljno razrađenog zakonodavnog i institucionalnog načina u borbi protiv korupcije. Može se smatrati da je ovaj model sveobuhvatno razrađen, precizno organizovan, što je primer sistematičnog pristupa u borbi protiv korupcije. Njegova potpunost ogleda se u tome što nezavisno državno telo obuhvata najbitnije i najznačajnije funkcije u borbi protiv korupcije: nadzorne, kontrolne, regulativne, preventivne i istražne. To je jedino nezavisno državno telo u svetu s tolikim brojem funkcija. Posebno se izdvaja istražna funkcija, temeljno razrađena i na osnovu toga dobro organizaciono postavljena. Naravno, ono što tom telu omogućava da racionalno i efikasno funkcioniše i postiže maksimalne rezultate jesu dobri zakoni i oštre kazne. Kada je u pitanju politička korupcija jedno od najboljih zakonskih rešenja jeste ukidanje imuniteta

⁴ Karlo Alberto Briosi tačno konstatuje da „u prisustvu temi korupcije, obično najviše ciljamo na politiku i na njene protagoniste, zato što su oni zapravo naši zastupnici u institucijama, te uživaju veću eksponiranost, ako ne i veću popularnost. U blizini politike, međutim, gotovo u svakom slučaju postoji i neka javna ili privatna ustanova, kompanija, lobi ili grupa zainteresovanih ljudi (i prilikom davanja podrške izbornim kampanjama i pri određivanju dobavljača za javne usluge), koja sebi osigurava više-manje zakonitu korist, zahvaljujući posredništvu samog vlasnika kompanije ili nekog njegovog direktora ili službenika“, Karlo Alberto Briosi, *Kratka istorija korupcije*, Mate, Beograd, Zagreb, 2007, str. 172–173.

svim funkcionerima u vlasti, kao i pripadnicima bezbednosno-pravosudnih organa. Drugim rečima, niko nema imunitet ako istražni organi komisije pribave materijalne dokaze: guverner, zamenik guvernera, premijer, ministri, zamenici, pomoćnici ministara, poslanici u parlamentu, policajci, tužioc i sudije.

Hongkong je šezdesetih i ranih sedamdesetih godina 20. veka bio među zemljama s najvećom korupcijom i u Aziji i u svetu. Radi obračuna s tako visokom i raširenom korupcijom formirana je Nezavisna komisija protiv korupcije (Independent Commission Against Corruption – ICAC).⁵ To nezavisno državno telo počelo je da radi 1974. godine, ali je dugo tavorilo i tek kada je reformisano, pre svega dobijanjem istražne funkcije, počelo je od 2002. godine da pokazuje uspešne rezultate. Zahvaljujući izuzetnoj efikasnosti ICAC, Hongkong se već 2008. godine svrstao među 20 najmanje korumpiranih zemalja u svetu, tačnije, zauzeo je 13. mesto, a 2012. godine pomerio se na 12. mesto. Istraživanja o raširenosti korupcije u Hongkongu pokazala su da ICAC podržava čak 99 odsto građana.⁶

U borbi protiv korupcije u hongkonškom modelu uključena su iskustva Svetske banke koja su proizašla iz istraživanja te zle pojave na planeti i koja su uvršćena u izveštaju pod naslovom: „Pomoć zemljama u borbi protiv korupcije – uloga Svetske banke“ (Izveštaj je objavljen 1997. godine). Ta iskustva odnose se na primenu tri elementa u borbi protiv korupcije: sprečavanje, obuka i sprovođenje. Bilo koji od tih elemenata da izostane ili ne bude efikasno primenjen poduhvat je doveden u pitanje i u tom slučaju najčešće propada. Primeri pokušaja zemalja da u sprovođenju antikorupcijske borbe reformišu samo upravu, a da u isto vreme ne koriste elemente obuke i sprovođenja pokazuju se kao neuspešni i propali.

Ono što treba konstatovati jeste da hongkonški model borbe protiv korupcije nije srećna slučajnost već rezultat dobro razrađenog modela vođenja politike u borbi protiv korupcije uprkos svima koji su pružali otpor, bili nezadovoljni, čak i naoštrene javnosti koja je sumnjala da se sve to može na uspešan način završiti. Strategiju u hongkonškom modelu čine tri dobro povezana elementa.⁷ Prvi se odnosio na optužbe za mito tako što je dato do znanja i državnim organima i građanima da će svaka optužba biti do kraja istražena i da će procesuiranje otpočeti bez ikakvih sumnji na moguću opstrukciju ili uticaj moćnika. Drugi elementat odnosi se na sistem procedura, odnosno na preispitivanje i eliminisanje bilo kakvih rizika koji mogu da

⁵ Bertrand De Speville, „Anticorruption Commissions: The 'Hong Kong Model' Revisited“, *Asia-Pacific*, Vol. 17, No. 1, p. 48.

⁶ Ibidem, p. 48.

⁷ Ibidem, p. 53.

proizadu iz njih, a koji su koruptivne prirode. Na taj način šanse za koruptivno delovanje svode se na minimum. Treći elemenat odnosio se na obuku javnosti da prepozna je korupciju kao veliko zlo koje urušava ne samo društveni i državni poredak već i ono do čega je stalo građanima a što obezbeđuje ravnopravnost pred zakonom i garantuje red u društvu i državi a sigurnost i stabilnost kada su u pitanju njihovi životi. U obučavanju građana izuzetno je značajna njihova povratna podrška u borbi protiv korupcije.

Prema hongkonškom modelu, tako razrađena strategija primenjuje se na sve sisteme i podsisteme u državi i društvu. Ona nije ograničena samo na javni sektor. Posebna vrлина hongkonškog modela jeste da su sva tri navedena elementa strategije dobro usklađena i primenjena u isto vreme. To je primer da se reforme u jednoj državi i društvu ne mogu delimično već samo celovito primenjivati. U drugim zemljama pokušano je da se reformom samo jednog sistema obuhvati korupcija u celini i tako savlada, ali su svi ti pokušaji neuspešno okončani. Uspeo je jedino hongkonški model celovitih reformi u svim sistemima i podsistemima. Cilj hongkonške strategije bio je da korupciju dovede do granice kada ona nije više sastavni deo sistema, podsistema i svakodnevnice i kada ne može da ugrozi normalno funkcionisanje države i društva. Taj stepen korupcije moguće je držati pod kontrolom tako da ona ne može da izazove bilo kakve štetne i razarajuće posledice. Korupcija kao društvena pojava nikada se ne može do kraja iskoreniti, ali se može držati u podnošljivim granicama i pratiti uz stalnu kontrolu.

ICAC je valjano postavila i razradila unutrašnju organizaciju, postavši primer dobro postavljene unutrašnje strukture. Dva principa bitna su u njejoj organizovanosti.⁸ To su jasno razgraničena hijerarhija i odgovornost. Na čelu ICAC su direktor i njegov zamenik. Direktor je odgovoran za vođenje borbe protiv korupcije, kao i za upravljanje zaposlenima unutar ICAC. Bira se na period od tri godine i ne može da bude izabran iz sastava stalno zaposlenih u ICAC. Drugim rečima, direktor dolazi spolja kao ugledni pojedinac kod kojeg su dokazane i pokazane stručnost, iskustvo, visok osećaj odgovornosti, kao i mera, odnosno odmeravanje u donošenju odluka. To je pojedinac kojeg kvalifikuju visoka kompetencija i dokazana moralna kultura. Posebno se vodi računa da se u prethodnim poslovima dokazao kao nepokolebljiv, uporan, istrajan, hrabar i odgovoran čovek. Zaposleni u ICAC biraju se javnim konkursima sa ugovorima na određeno vreme, odnosno na period od dve i po godine. U konkursnim uslovima traže se eksperti za pojedine oblasti bitnim u borbi protiv korupcije, a istovremeno i ljudi koji imaju ne samo iskustvo i rezultate već i čistu profesionalnu prošlost.

⁸ Ibidem, p. 53.

Pet je razloga zašto je hongkonški način istraživanja i ispitivanja korupcije uspšan.⁹ Prvi, nisu odvajane bitne i nebitne činjenice koruptivnog problema zato što se često ispostavlja da je ono što je navodno nebitno upravo prouzrokovalo i omogućavalo koruptivnu radnju. Na taj način omogućena je sveobuhvatna istraga i izbegnuto je previđanje „nebitnih“ i „nevidljivih“ problema jer se upravo u njima može skrivati mogućnost ali i realnost koruptivnog čina. Drugi razlog uspešnosti je uvažavanje kao bitne svake žalbe, nezavisno sa koliko podataka i argumenata se raspolaze. Posebno je značajno da je ICAC razloge koje navode građani, a koji potkrepljuju sumnju u koruptivno delo, tretirala kao bitne. U ovom nezavisnom državnom telu formirana je svest da se ozbiljno shvati svaka žalba građanina, jer ako se to ne bi tako uradilo građani se više nikad neće obratiti takvoj instituciji. Drugim rečima, izgubiće poverenje u njeno funkcionisanje. Time je ICAC stekla poverenje građana, zahvaljujući čemu su oni u novim dostavama o koruptivnim radnjama davali značajne informacije. Obrazac ponašanja i delovanja ICAC glasi: i mali i veliki problemi moraju se na podjednak način tretirati. Treći razlog leži u razumevanju da svaki oblik selekcije koruptivnih problema može biti opasan, posebno onih koji su vezani za funkcionisanje sistema, jer se na taj način sumnja u dobre namere ICAC kada je u pitanju ispitivanje i istraživanje onoga što je prijavljeno kao sumnjivo i podstiče verovanje o pristrasnosti. Upravo odbacivanjem selektivnosti pristrasnost se isključuje. Četvrti razlog odnosi se na problem ignorisanja žalbi onih koji prijavljuju koruptivnu radnju i na taj način stvara se slika da se neki oblici korupcije tolerišu, odnosno da postoje dupli standardi u borbi protiv korupcije. Upravo, ICAC je radom pokazala da nema ignorisanja bilo čije žalbe i da je svaka do kraja ispitana i istražena. Peti razlog povezan je sa činjenicom da je svaka korupcija podjednako tretirana. Činjenica je da je u iskustvu građana najčešće rasprostranjena sitna korupcija i da je uvreženo shvatanje da ona ne stvara velike probleme. ICAC je, međutim, zaključila da upravo rasprostranjena sitna korupcija može ozbiljno da šteti funkcionisanju države i društva. Na taj način podjednako je tretirala i sitnu i krupnu korupciju.

U istraživačkom delu funkcionisanja ICAC posebno se ističu dva obeležja.¹⁰ Prvo, istragu nikada ne inicira ona i njeni interni izvori. Drugo, ICAC pokazuje odgovornost prema željama i zahtevima javnosti, odnosno reaguje na ono na šta se građani žale i to do kraja istražuje. Posebno je značajno istaći da ICAC ne otvara slučajeve za koje javnost nije spremna i za koje nema ni dovoljno razloga ni dovoljno argumenata. Ono što još karakteriše rad ICAC jeste poštovanje poverljivosti podataka u istragama. Do sada se to pokazalo kao uspešno i na

⁹ Ibidem, p. 55.

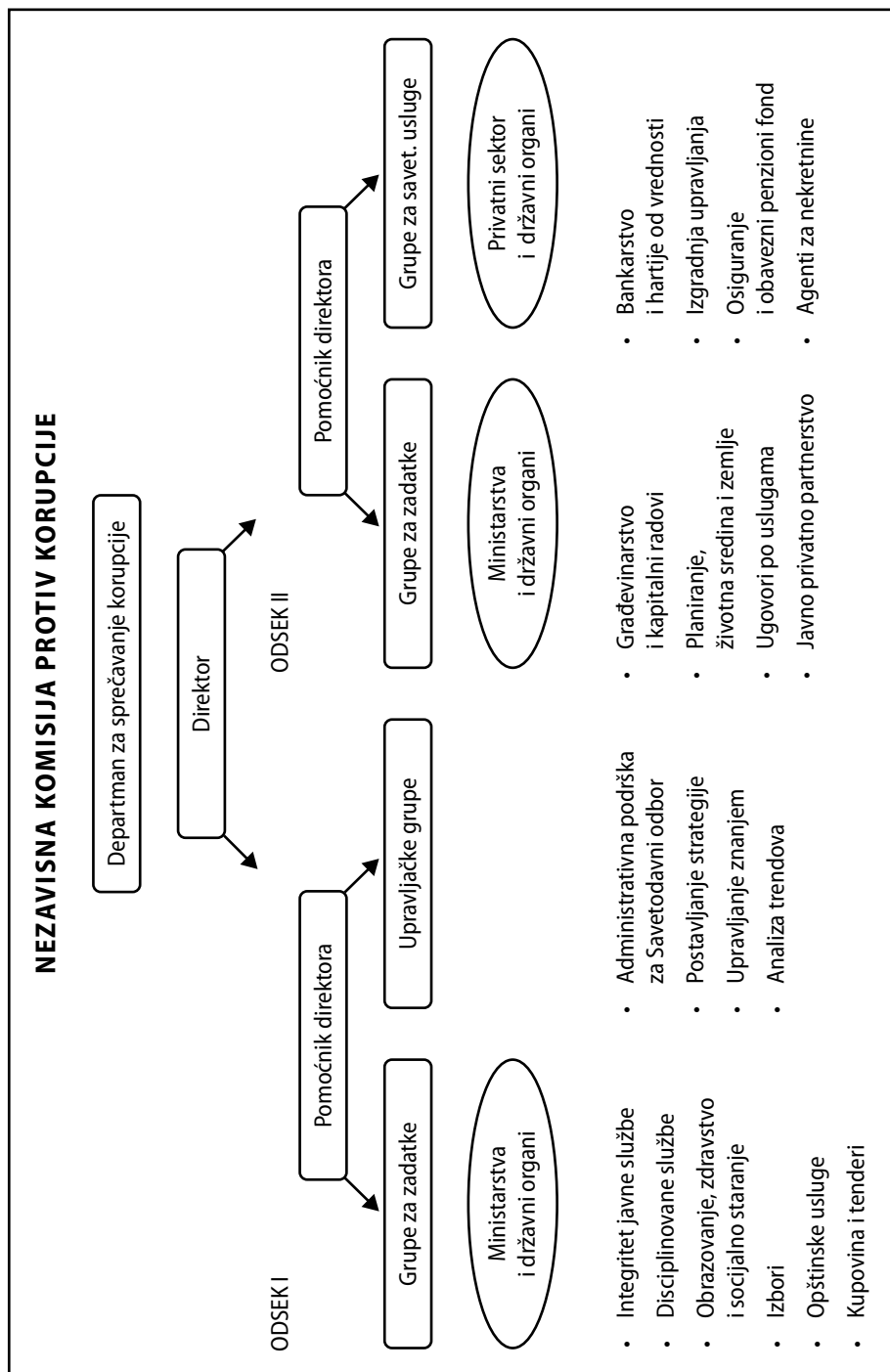
¹⁰ Ibidem, p. 56.

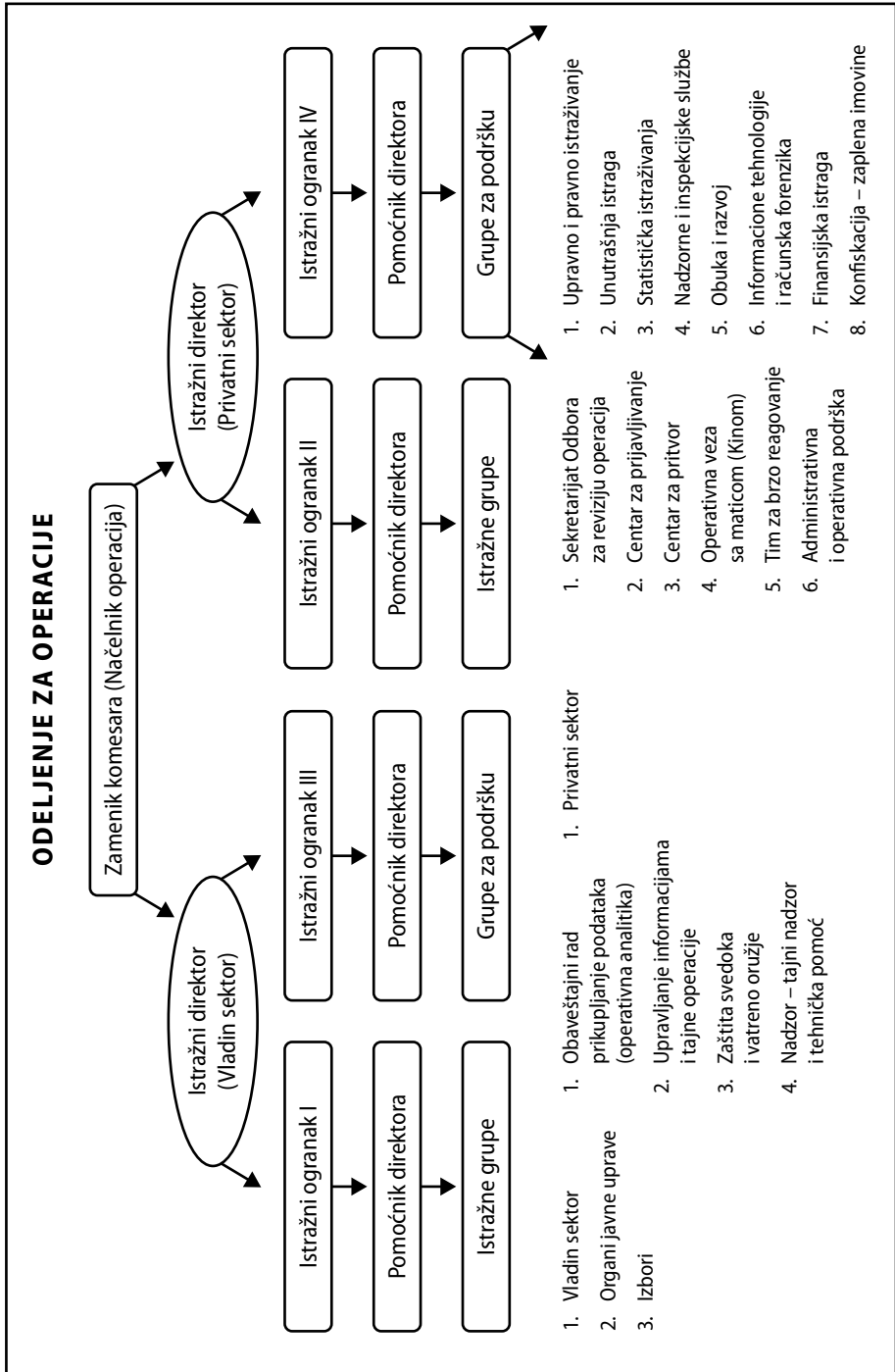
osnovu toga ICAC je stekla još veće poverenje javnosti. Zaštićeni su posebno pojedinci koji podnose koruptivnu prijavu.

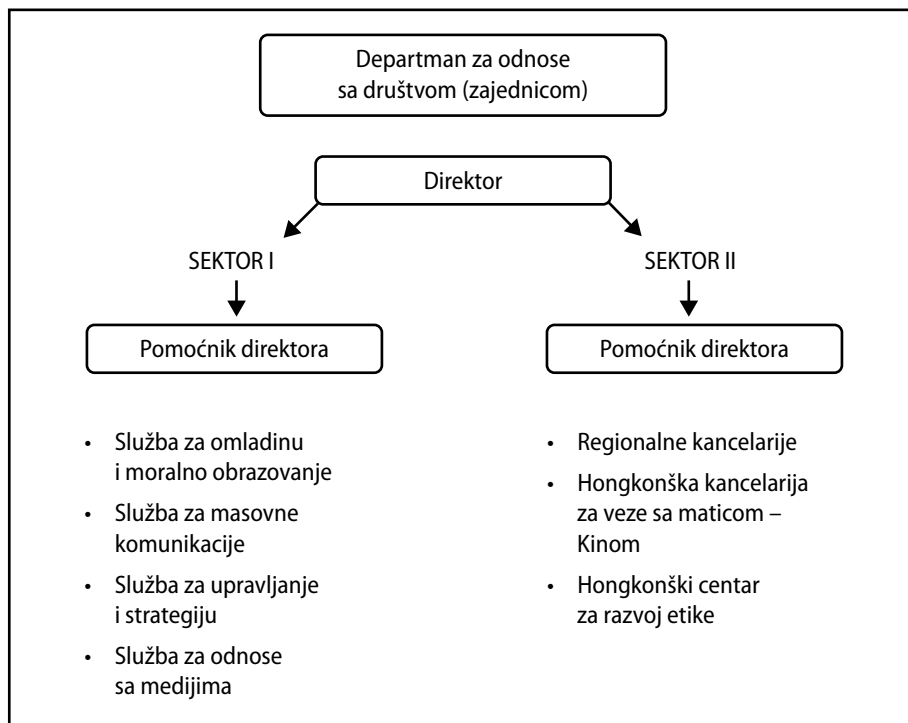
Prvi od tri elementa, koji su sastavni deo strategije ICAC, jeste sprečavanje korupcije.¹¹ Sprečavanje se prevashodno odnosi na proučavanje sistema i podsistema, posebno na njihovo funkcionisanje, kao i proceduru administracije. U okviru sprečavanja, zbog velikog broja sistema, podsistema i procedura, a ograničenog broja zaposlenih u ICAC, radi racionalnosti i efikasnosti bilo je neophodno odrediti prioritete. Na prvo mesto, u okviru prioriteta, stavljene su procedure stoga što je na njih bilo najviše pritužbi. Potom je razmatrano funkcionisanje sistema, posebno onih na čije funkcionisanje su se najviše žalili građani. U procesu razmatranja funkcionisanja sistema bilo je potrebno obezbediti saradnju sa odgovornim licima u sistemima i podsistemima u kojima se korupcija događala. To je bilo potrebno da bi bila data odgovarajuća preporuka o budućem radu. Na osnovu preporuka, koje su temeljno razmatrane, u ICAC je sačinjena konačna preporuka za odgovorna lica u sistemima i podsistemima. Na osnovu konačne preporuke, odgovorna lica su ohrabrena od ICAC da preporuku primene i da po njoj postupaju. Vodilo se računa i o tome da preporuke i njima zasnovane nove procedure budu realno primenjive i efikasne pri sprovođenju. Drugi element strategije je obuka. Najpre su određeni principi za javnu obuku.¹² Ti principi trebalo bi da svim građanima budu jasni. Cilj obučavanja za borbu protiv korupcije jeste da građani razumeju zašto je korupcija štetna, opasna i zla društvena pojava i da se podstakne zajednička borba protiv nje u okviru države i društva. ICAC je smatrala da je neophodno sprovesti obuku celokupnog stanovništva. Istaknuta su i dva moguća načina: prvi, komunikacija licem u lice; i drugi, masovna komunikacija preko mas-medija. U procesu obuke ICAC se obavezala da će u javnosti iznositi detaljne, precizne i uporedive statističke podatke o svom radu. Takođe, ubrzo je shvatila da treba da istražuje mišljenje građana o njenom radu. Na osnovu tog mišljenja ona je popravljala sve na šta su građani upozoravali da nije u redu u njenom radu. Istraživanja o mišljenju građana, posebno rezultati anketa koje su sprovedene, ICAC je javno objavljivala. Na osnovu objavljenih statističkih podataka i grafikona o radu ICAC, javnosti je omogućeno da prati rezultate i sagledava napredak u borbi protiv korupcije. Treći element strategije je sprovođenje. Ono podrazumeva merenje sprečavanja i obuku, kao i procesuiranje učesnika koruptivnog dela. Posle procesuiranja, odnosno utvrđivanja materijalnih činjenica, Krivičnim zakonom određene su stroge zatvorske kazne. Takođe, učesnicima u koruptivnom delu oduzima se celokupna imovina. Porodice onih kojima je oduzeta imovina šalju se u socijalne institucije koje vode brigu o njima. Ove mere su naizgled represivne, ali su, prema pokazanim rezultatima, ispale preventivne.

¹¹ Ibidem, p. 59.

¹² Ibidem, p. 60.







MODEL NOVOG JUŽNOG VELSA U AUSTRALIJI

Jedan od uspešnih modela u borbi protiv korupcije jeste model Novog Južnog Velsa u Australiji. Taj model napravljen je po uzoru na hongkonški. Novi Južni Vels doneo je Zakon o ICAC 1988. godine. Prema tom zakonu, glavne funkcije ICAC su sledeće: a) istraga i otkrivanje koruptivnog ponašanja u javnom sektoru; b) aktivno sprečavanje korupcije pružanjem savetodavne i druge pomoći; c) obuka građana i javnog sektora o korupciji i njenim posledicama. Takođe je ozakonjeno da se nadležnost ICAC prostire na sve agencije u javnom sektoru, na sve zaposlene u ministarstvima, lokalnim većima, na poslanike, ministre, zaposlene u pravosuđu i na guvernera (upravlačko-izvršna vlast). U nadležnosti ICAC su i svi pojedinci koji obavljaju javne funkcije. ICAC jedino nema nadležnost nad policijskim snagama.

Najznačajnija nadležnost ICAC je istražna. U okviru istražne delatnosti ovo nezavisno državno telo Novog Južnog Velsa ima dosta velika ovlašćenja za pribavljanje dokaza. Tako ono može: a) da pribavlja informacije od svedoka (uključujući veštake koji pružaju stručne forenzičke usluge), kao i od poverljivih izvora; b) da prikuplja materijalne dokaze pomoću naloga za pretres, ali i mera prisile, kao i drugih ovlašćenja kada je u pitanju prikupljanje podataka;

c) da koristi prikrivene operacije, kao što je fizički nadzor, elektronski nadzor, operativce i prikrivene islednike sa lažnim identitetom (naravno, u skladu sa strogim procedurama i po pribavljanju naloga od suda).

ICAC može da koristi i specijalne mehanizme za istragu, u nekim slučajevima, kao što je javno slušanje. Svi pozvani na javno slušanje prilikom otkrivanja koruptivnog ponašanja imaju status svedoka. Svedoci su obavezni da govore istinu i rizikuju zatvorsku kaznu ako nešto prikriju ili podmetnu, odnosno ako se pokaže da njihov iskaz nije istinit. Ovaj način javnog slušanja potiče iz parlamentarne prakse i ima izuzetnu važnost u sprečavanju koruptivnih radnji.

ICAC Novog Južnog Velsa ima 140 zaposlenih, od kojih 50 radi na istragama, dok je 22 angažovano u sprečavanju korupcije i obuci za borbu protiv nje. U okviru istražne funkcije, ICAC prima dojave o koruptivnom ponašanju iz više izvora: pojedinci koji sumnjaju na korupciju, kao i oni koji imaju valjane dokaze; javni funkcioneri (ombudsman, šef policije, visoki javni zvaničnik, funkcioneri organa uprave i ministri) obavezni su da tom nezavisnom državnom telu prijave slučaj za koji osnovano sumnjaju da jeste ili može biti koruptivnog karaktera; članovi oba parlamenta Novog Južnog Velsa. ICAC može i samoinicijativno da sprovodi istrage. Kada su u pitanju pritužbe, one mogu biti sa adresom ali i anonimne. ICAC je razradila i postavila *online* formular za pritužbe. Takođe, pritužbe se mogu davati telefonom ili lično dostavljati i saopštavati u prostorijama ICAC. Obaveza ICAC je da prijavljene slučajeve rangira prema složenosti i prioritetu. Poseban odsek za procene daje preporuke o svakoj primljenoj pritužbi Veću ICAC. Veće ICAC čine komesar, njegov zamenik, načelnici službi za pravna pitanja, istrage i sprečavanje.

Zasedanje Veća saziva rukovodilac Odseka za procene. Odsek za procene podnosi dva puta sedmično 30 do 40 odabranih prijava Veću. Veće najčešće prijave komentariše preko elektronske pošte. Dosadašnja praksa pokazala je da se u 99 odsto slučajeva Veće saglašava s rangiranjem i procenom o procesuiranju pritužbi koje je podneo Odsek za procene. Od svih prijava koje stižu Odseku za procene ICAC procesuirala 15 odsto pritužbi. Ostalih 85 procenata ICAC zatvori ili prosledi drugom odgovarajućem telu. Naravno, podnosioci prijava mogu pozvati nezavisnog inspektora ICAC ukoliko smatraju da je ICAC zloupotrebila ovlašćenja. Takođe, svakih šest meseci rukovodilac Odseka za procene proverava predmete prema svom redu. ICAC na sopstvenu inicijativu, posle uobičajene procedure preko Odseka za procene, obavlja četiri-pet istraga godišnje.

U okviru ICAC, pored Odseka za procene, postoji i Odeljenje za pravna pitanja i Odeljenje za istragu. Uloga Odeljenja za pravna pitanja je da pomaže u planiranju procesuiranja slučajeva korupcije i doprinosi rešavanju pravnih problema koji se mogu javiti pri tretiranju koruptivnih dela. Takođe, pomaže i saraduje sa istražiteljima, posebno u slučajevima kada treba pribaviti naloge za pretres, ali i za pripremanje dokaza. Odeljenje za pravna pitanja pruža

pomoć i za pripremu javnog saslušanja, posebno u pripremi dokaza potrebnih da se predoče javnom tužilaštvu. Uloga Odeljenja za istragu je prebavljanje informacija od svedoka (ako je potreban i veštak za pružanje stručne forenzičke usluge); prikupljanje materijalnih dokaza, koje podrazumeva pripremu naloga ako je potreban pretres, ali i upotreba mogućih prisilnih mera ili drugih ovlašćenja; korišćenje prikrivenih operacija (kao što su fizički nadzor, elektronski nadzor, prikriveni islednici, upotreba lažnih identiteta – sve se to izvodi u skladu sa propisanim strogim procedurama i uvek uz nalog koji se dobija od ovlašćenog lica).

U okviru delovanja ICAC je i zaštita uzbunjivača. Zaštitu uzbunjivača imaju javni funkcioneri, kao i pojedinci koji su pod ugovorom u organima uprave Novog Južnog Velsa. Zaštita podrazumeva da se odmazda protiv uzbunjivača smatra krivičnim delom. Dužnost ICAC je da obaveštava uzbunjivača o slučaju koji je prijavio, odnosno o toku istrage, a ako istraga nije završena obaveštava ga svakih šest meseci dokle se stiglo u postupku. Takođe, postoje i interne procedure za zaštitu uzbunjivača, kao i pružanje emotivne podrške, pa i upućivanje na sva druga tela koja mogu da mu pomognu u slučaju da se oseća ugroženim.

Jedna od važnih komponenti u funkcionisanju ICAC vezana je za komunikacije i medije. Prilikom javnih saslušanja postoji posebna prostorija odakle poslanici medija mogu da izvesne delove direktno prenose. Oni svedoke ne mogu da intervjuišu u prostorijama ICAC, ali mogu na javnom prostoru pre ili posle saslušanja. Medijima se nikad ne daju ponuđeni dokazi onih koji prijavljuju koruptivne radnje pre nego što budu provereni. Posle završetka istrage i podnošenja izveštaja daju se saopštenja za medije i sve relevantne činjenice o koruptivnom slučaju.

U Novom Južnom Velsu borba protiv korupcije troslojno se osigurava. Prvi sloj u toj borbi je ICAC koja ima velika i široka ovlašćenja. Drugi sloj je Inspektor zadužen za praćenje rada ICAC.¹³ Treći sloj je Odbor za ICAC formiran od poslanika u parlamentu (vlasti i opozicije i samostalnih poslanika) i predstavnika vlade.

¹³ „Inspektor Nezavisne komisije za borbu protiv korupcije nije deo same Komisije za borbu protiv korupcije, već je nezavistan u odnosu na nju i odgovoran je za istraživanje pritužbi protiv nje i njenih bivših ili sadašnjih zaposlenih, kao i za nadzor ili praćenje primene ovlašćenja. Kancelarija Inspektora se nalazi u prostorijama ICAC-a. Jedno lice ne može biti Inspektor više od 5 godina. Inspektor imenuje guverner NJV. Objedinjeni parlamentarni odbor za Nezavisnu komisiju za borbu protiv korupcije ima pravo veta na predlog imenovanja koje podnosi Premijer“. Agencija za borbu protiv korupcije, *Izveštaj*, Beograd, 2012, str. 11).

ŠVEDSKI MODEL U BORBI PROTIV KORUPCIJE

Švedska spada među zemlje u kojima je, prema merenju percepcije korupcije Transparency International, korupcija svedena na najmanju moguću meru. Korupcija se u Švedskoj javlja kao povremeni incident. U okviru skale transparentnosti, Švedska je u proteklih 10 godina na trećem mestu, a u 20 prvih zemalja na toj skali, u kojima je indeks korupcije od 8.0 do 10.0, korupcija ne ugrožava ni sisteme i podsisteme. Iako je korupcija svedena na najmanju meru, Švedska stalno čini napore da poboljšava i izoštrava antikorupcijske mere. U okviru tih mera najčešće se posmatra i istražuje korupcija u državnoj upravi, zatim na visokim političkim nivoima vlasti, kao i korupcija na nivou kupovine i prodaje gde su moguće falsifikovane fakture.¹⁴

Posebno se u Švedskoj prate javne nabavke za koje se smatra da mogu postati rizične kada su u pitanju koruptivne radnje. Iz tih razloga, u Švedskoj su doneti zakoni koji se odnose na javne nabavke.¹⁵ Pored Zakona o javnim nabavkama, koji je opšteg karaktera, donet je i Zakon o javnim nabavkama u oblasti vodoprivrede, energije, transporta i poštanskog servisa, koji je posebnog karaktera, a u pripremi je i Zakon o javnim nabavkama u oblasti odbrane i bezbednosti. Praćenje i kontrolisanje javnih nabavki u Švedskoj zasniva se na pet načela, odnosno fundamentalnih principa. Ti principi su: jednakost, nediskriminacija, transparentnost (javnost), proporcionalnost i zajednička saglasnost. Prvi princip, jednakost, podrazumeva jednak tretman svih učesnika koji konkurišu kada su u pitanju javne nabavke. Drugi princip, nediskriminacija, podrazumeva odsustvo diskriminacije prema drugoj zemlji ili, ako je reč o javnoj nabavci unutar Švedske, diskriminacije nekog drugog grada koji konkuriše ili diskriminacije preduzeća koja učestvuju u konkurenciji za javne nabavke. Treći princip, transparentnost, podrazumeva otvorenost i javnost u postupku konkurisanja za javne nabavke. Četvrti princip, proporcionalnost, podrazumeva da se mogu istaći zahtevi koji su u vezi sa javnom nabavkom i da oni moraju biti razumno obrazloženi i argumentovano opravdani. Peti princip, zajednička saglasnost, podrazumeva usaglašenost svih učesnika u konkursu javne nabavke, da prihvataju uslove, da ih ti uslovi ne diskriminišu niti da uvide bilo kakav oblik selekcije, odnosno da su svi učesnici podjednako tretirani.

Najčešći slučajevi korupcije u Švedskoj vezani su za građevinske radove. Tako su primeri korupcije najčešće povezani s građevinskim materijalom koji se kupuje po niskoj ceni, odnosno iz javnih rezervi. Omogućavajući niske

¹⁴ *Izveštaj*, Studijska poseta Čedomira Čupića Švedskoj (od 10. do 17. aprila 2011), Toplički centar za demokratiju i ljudska prava, Prokuplje, 2011, str. 2.

¹⁵ *Ibidem*, str. 5.

cene materijala iz javnih nabavki, prekršioci su često skloni da prime mito u obliku materijala i da od toga naprave nešto što služi ličnoj svrsi. Drugi primer jeste da se na osnovu zloupotrebe u prodaji materijala i javnih nabavki dobije besplatno putovanje na neko privlačno svetsko turističko odredište.

Radi isticanja značaja javnih nabavki i upozorenja na moguće zloupotrebe u njihovom raspolaganju, u Švedskoj se stalno govori o riziku korupcije kada su u pitanju javne nabavke. Takođe, javne nabavke prate i zakonska rešenja i propisi za koje je karakteristično da su sveobuhvatni i jasni. U Švedskoj se preko medija stalno šire informacije o tome da se ne sme dozvoliti tolerancija za koruptivne radnje. Smatra se da, pored svih zakonskih rešenja i institucija koje primenjuju zakone, treba stalno kontrolisati i način izvršavanja javnih nabavki. Jedna od mera jeste i uključivanje više osoba u donošenje odluka o javnim nabavkama. Smatra se da u procesu javnih nabavki treba stalno da cirkulišu različite osobe koje ih po službenoj dužnosti realizuju, odnosno da treba neprestano menjati realizatore tih poslova.

U Švedskoj su razrađena i sredstva u borbi protiv korupcije: javnost, slobodna i nezavisna štampa, slobodni sudovi i tužilaštvo, državna revizija i slobodni i nezavisni organi u okviru vlasti koji kontrolišu sve što može da proizvede rizik koruptivnog delovanja.¹⁶ Prvo sredstvo jeste javnost u radu javnog sektora. To podrazumeva da bi informacije o radu tog sektora trebalo da budu dostupne svakom građaninu, čak i kada se građanin ne predstavi. Ako neko iz javnog sektora stavi oznaku tajnosti informacije, građanin se može obratiti sudu za procenu da li je potrebna tajnost te informacije. Drugo sredstvo jeste slobodna i nezavisna štampa, što podrazumeva da sredstva informisanja mogu slobodno da obaveštavaju o sumnjama ili mogućim rizicima vezanim za obavljanje javnog posla. Naravno, to je uvek praćeno visokim profesionalnim standardima, koji treba da se poštuju do kraja. U Švedskoj se štampa tretira kao nezavisna, odnosno nezavisnost se meri po tome da sve značajno za javno polje bude dostupno građanima i da niko iz vlasti ne može da to kontroliše ili propisuje kako će se mediji ponašati. Treće sredstvo jesu slobodni sudovi i tužilaštvo, što podrazumeva da je sudska vlast potpuno nezavisna, da su sudije nezavisne u odnosu na bilo čiji uticaj i da presuđuju samo na osnovu svojih profesionalnih znanja, savesti, zakona i pravednosti. Takođe, tužilaštvo se smatra moćnim sredstvom u borbi protiv korupcije i ono ima posebno mesto u švedskom sistemskom pristupu borbi protiv korupcije. Četvrto sredstvo je državna revizija koja ima ne samo nadzornu već i kontrolno-istražnu funkciju. Revizorska institucija je nezavisna i ona je najstručniji organ koji prati trošenje državnog budžeta u koji ulažu svi građani.¹⁷ Koliki je značaj dat

¹⁶ Ibidem, str. 7.

¹⁷ Ibidem, str. 9.

tom nezavisnom državnom organu pokazuje i činjenica da u Švedskoj postoji 2.700 revizora. Na nivou države je centralna revizorska institucija u kojoj je zaposleno 300 revizora. U svakoj opštini postoji jedan ili više stručnih revizora, što zavisi od veličine opštine, i ukupno ih je u Švedskoj 400. Partije na vlasti, od lokalnog preko regionalnog do centralnog nivoa, dužne su da odrede, proporcionalno preko učešća u vlasti, ukupno 2.000 revizora. Oni nisu stručni revizori, već pojedinci koji, kada partije odrede, prolaze kroz stručnu obuku u trajanju od šest meseci. Njihova uloga je da kontrolišu kako budžetska sredstva troše pojedinci iz vlasti. Drugim rečima, revizorsku kontrolu čine tri grupe i tri nivoa revizora. Dva su stručnog karaktera, a treći nivo je partijskog karaktera čiji je zadatak praćenje rada svojih kadrova u vlasti koji su zaduženi za trošenje budžetskih sredstava. Peto sredstvo jesu slobodni i nezavisni organi formirani u okviru vlasti i državnih institucija da bi pratili moguće zloupotrebe i sprečavali moguće koruptivne radnje.

MOGUĆI SISTEMSKI MODEL U BORBI PROTIV KORUPCIJE U SRBIJI

Moguća su dva modela za sistemsku borbu protiv korupcije. Oba modela oslanjaju se na najbolje dosadašnje modele u borbi protiv korupcije i iskustva koja proizlaze iz njih u svetu. U tekstu su prikazana tri modela i iskustva na osnovu njih. Prvi model znači novu institucionalizaciju, a drugi da se u okviru postojećih državnih organa – policije, tužilaštva i specijalnog suda – oforme posebna odeljenja za borbu protiv korupcije.

Pretpostavka uspešne primene oba modela jeste donošenje sistemskih zakona u borbi protiv korupcije koji još nisu doneti, kao i preispitivanje svih pratećih zakona povezanih posebno za krivične radnje. Najznačajniji sistemski antikorupcijski zakon jeste Zakon o poreklu imovine. Na osnovu tog zakona moguće je pratiti korupciju u okviru vlasti (vertikalno), kao i korupciju vezanu za privatni sektor (horizontalno). U primeni ovog zakona bile bi razrađene tri faze. U prvoj fazi, u trajanju od šest meseci, bila bi proverena imovina svih zaposlenih u organima koji se bave borbom protiv korupcije. U drugoj fazi, sledećih godinu dana, bila bi proverena imovina najbogatijih ljudi u Srbiji. A u trećoj fazi, u trajanju od godinu dana, bila bi proverena imovina svih pojedinaca čija imovina premašuje 500.000 evra. Potom bi zakon bio primenjivan na sve u koje se posumnja da na razne nelegalne načine stiču imovinu (primer provere imovine u SAD).

Nova institucionalizacija je model koji podrazumeva da se Agenciji za borbu protiv korupcije zakonski dodeli još jedna funkcija – istražna. Istražna funkcija podrazumevala bi zapošljavanje 1.000 istražitelja i primenu hongkonškog modela istrage. Ona ne bi bila zamena za postojeće državne organe (policija, tužilaštvo i sud) koji su dužni da se bore protiv korupcije. Suprotno,

ti organi dobili bi snažnu podršku istražnog dela Agencije. Odgovornost tih organa bila bi maksimalno povećana, jer u slučaju da neko u okviru njih začuže brzo bi bio otkriven. Tim slučajevima bi se upravo bavili istražni organi Agencije. Na taj način delovalo bi se preventivno da policija, tužilaštvo i sud obavljaju svoje poslove, kada su u pitanju koruptivna dela, maksimalno racionalno i efikasno. Činjenica da istražni organi Agencije mogu da privedu policajce, tužioce i sudije snažno bi uticala na oporavak tih bitnih organa države u borbi protiv korupcije.

Drugi model u borbi protiv korupcije u Srbiji jeste formiranje posebnih odeljenja u okviru policije (primer Velike Britanije), tužilaštva (primer Švedske) i specijalnog suda (to bi bila novina kada su u pitanju svetska iskustva). Prethodno bi svi koji bi se bavili korupcijom u okviru ovih odeljenja bili stručno provereni. Takođe, bilo bi provereno i poreklo njihove imovine. Oni bi trebalo da budu posebno plaćeni, jer je postojeći Zakon o državnih službenicima, kada su u pitanju izuzetno kvalifikovani kadrovi, destimulativan. Da bi bili motivisani kadrovi u svim nezavisnih državnim organima i na osnovu toga zapošljavani najkvalifikovaniji, potrebno je doneti poseban zakon o njihovom nagrađivanju. To proizlazi iz dosadašnjih iskustava nezavisnih državnih tela.

U okviru ta dva modela izuzetno je bitno proširiti revizorsku instituciju. Ona bi trebalo da se organizaciono utemelji na švedskom primeru (to znači da na tri nivoa revizije postoje centralni revizori, na nivou opština i u okviru partija koje se nalaze u organima od lokalne do centralne vlasti).

U institucionalizaciji borbi protiv korupcije u Srbiji značajno je istaći da modeli koji bi bili primenjeni proizlaze iz svetskih iskustava, odnosno iskustava onih zemalja koje su i po teritoriji i po broju stanovnika slične Srbiji, a pokazale su izuzetnu uspešnost u borbi protiv korupcije.

BIBLIOGRAFIJA

- [1] Brioski, Karlo Alberto, *Kratka istorija korupcije*, Mate, Beograd, Zagreb, 2007.
- [2] Čupić, Čedomir, *Institucije i korupcija*, u Vukašin Pavlović (priredio), *Političke institucije i demokratija*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2006, str. 37–56.
- [3] Čupić, Čedomir, *Politika i odgovornost*, Udruženje za političke nauke Srbije i Čigoja štampa, Beograd, 2010.
- [4] Goati, Vladimir, *Političke partije i partijski sistemi*, Fakultet političkih nauka, Univerzitet Crne Gore, Podgorica, 2008.
- [5] *Independent Commission Against Corruption*, Dostupno preko: <http://www.icac.org.hk> (Pristupljeno 29. marta 2013).
- [6] *Izveštaj*, Studijska poseta Čedomira Čupića Švedskoj, Toplički centar za demokratiju i ljudska prava, Prokuplje, 2011.
- [7] *Izveštaj*, Studijska poseta Nezavisnoj komisiji za borbu protiv korupcije u Novom Južnom Velsu, Agencija za borbu protiv korupcije Republike Srbije, Beograd, 2012.
- [8] Karkilns, Rasma, *Sistem me je naterao, korupcija u postkomunističkim društvima*, Misija OEBS-a u Srbiji, Beograd, 2007.
- [9] *Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije*, Uprava za antikorupcijsku inicijativu, Vlada Crne Gore, Podgorica, 2010.
- [10] Paup, Džeremi, *Antikorupcijski priručnik*, Transparency International, Beograd, 2004.
- [11] Rouz-Ejkerman, Sjuzan, *Korupcija i vlast*, Službeni glasnik, Beograd, 2007.
- [12] Speville, Bertrand De, *Overcoming Corruption – The Essentials*, 2010.
- [13] Speville, Bertrand De, *Anticorruption Commissions: The „Hong Hong Model“ Revisited*, *Asia-Pacific*, Vol.17, No. 1, pp. 47–71.
- [14] Speville, Bertrand De, *Borba protiv korupcije: Osnovi*, USAID, Beograd, 2013.

Čedomir Čupić and Milica Joković

MODELS FOR THE SYSTEMIC FIGHT
AGAINST CORRUPTION

Abstract

For the fight against corruption it is important to clean corruption out of the system. The fight against corruption should encompass all systems and their subsystems within a state. Three successful modes are being examined in this article: Hong Kong, New South Wales and Sweden. Two models are possible for the systemic fight against corruption in Serbia: first, Neo-institutional model and, second, forming special departments for the fight against corruption within the existing authorities – police, prosecution and special court.

Key words:

corruption, systems, subsystems, models in the fight against corruption, investigation, public hearing, public procurement, audit, assets seizure