

Korupcija kao „kriminal belog okovratnika“ – međunarodnopravni instrumenti javne odgovornosti državnih funkcionera

MIRJANA DOKMANOVIĆ*

Polazeći od ogromne štete koju korupcija u javnim službama nanosi društvu, rad se bavi javnom odgovornošću domaćih državnih funkcionera. Daje se pregled međunarodnopravnih instrumenata za borbu protiv korupcije u javnim službama, prvenstveno onih usvojenih na nivou Ujedinjenih nacija i Saveta Evrope. Ovi instrumenti definišu niz standarda za efikasnu i sveobuhvatnu borbu protiv korupcije izvođenje odgovornosti javnih službenika. Suzbijanje i sprečavanje korupcije zahteva sveobuhvatan i multidisciplinarn odgovor država. Pored predviđanja krivične odgovornosti i inkriminisanja korupcije kao krivičnog dela, od ključnog značaja je obelodanjivanje koruptivnih radnji državnih funkcionera i izvođenje njihove javne odgovornosti u vidu javne osude, javne opomene, razrešenja sa funkcije, konfiskacije imovine stečene korupcijom i drugih mera. U radu se navode mehanizmi unapređenja javne odgovornosti državnih funkcionera date u odnosnim instrumentima Ujedinjenih nacija i Saveta Evrope, a koje su obavezujuće za države članice. Daju se i primeri dobrih praksi iz uporednog zakonodavstva.

Ključne reči: korupcija, međunarodne konvencije, javne službe, Ujedinjene nacije, Savet Evrope

* Docentkinja Fakulteta za evropske pravno-političke studije Univerziteta Singidumum, Sremska Kamenica i članica Viktimološkog društva Srbije. E-mail: mirad@eunet.rs

Uvodne napomene

U pogledu negativnih posledica za društvo, privredu, državu i njene građane, nema štetnijeg delovanja od korupcije i nema raširenije pojave od korupcije¹. Nema društva i države u kojoj ne postoji. Njenoj rasprostranjenosti doprinosi širok opseg radnji koje obuhvata: od „sitnih“ usluga i davanja „bezazlenih“ poklona „kao znak pažnje“, do sticanja bogatstva putem preliivanja javnih fondova u privatne džepove zloupotrebom uticaja i položaja. Ova potonja je naročito pogubna, jer nanosi ogromnu ekonomsku štetu društvu, nacionalnoj ekonomiji i građanima, doprinosi klasnom raslojavanju i povećavanju socijalnih nejednakosti, uvećava siromaštvo neprivilogovanih slojeva, urušava demokratske institucije i poverenje u njih, povećava kriminal i opštu nesigurnost u društvu, ruši moralne vrednosti društva, preti političkoj stabilnosti, vladavini prava i razvoju. Korupcija otežava ili onemogućava neprivilogovanim građanima da ostvaruju osnovna prava, kao što su pravo na zapošljavanje, zdravlje, obrazovanje i informacije. Korupcija u državnim službama i u političkom sektoru je naročito opasna, jer organizovani kriminal ima interes da kontroliše ove sektore i utiče na politiku i privredu države.

Korupcija ugrožava i ekonomski oporavak nacionalnih ekonomija od posledica svetske monetarne i finansijske krize (Transparency International, 2009a). Novi izvori priliva ekonomske pomoći iz inostranstva u okviru ekonomskih stimulativnih paketa, kao i nacionalni podsticaji ekonomiji od strane javnih fondova o kojima odluke donose vlade, povećavaju mogućnosti zloupotrebe i korupcije. Ovome naročito pogoduje nedostatak mehanizama za kontrolu i praćenje trošenja ovih sredstava, što je često karakteristika siromašnih zemalja i zemalja u razvoju². S obzirom da se radi o „tamnoj zoni“, veoma je teško proceniti iznos štete nastale krađom javnih fondova. Svetska banka procenjuje da

¹ O poreklu i istorijskom razvoju korupcije vidi: Teofilović, N. (2005) Poreklo i pojavnii vidovi korupcije, *Srpska politička misao*, br. 1-2/2005, god. 11, vol. 14, Beograd, str. 173-190.

² Rangiranje država po indeksu percepcije korupcije (Corruption Perception Index) koji vodi međunarodna organizacija Transparency International pokazuje da je stepen korupcije u obrnutoj srazmeri sa ekonomskom razvijenošću zemlje, stabilnošću demokratskih institucija i vladavini prava. Na vrhu rang liste su visoko razvijene zemlje (Novi Zeland, Danska, Švedska, Švajcarska, Finska i Holandija), dok su na dnu siromašne i politički nestabilne zemlje koje potresaju konflikti (Irak, Sudan, Mijanmar, Avganistan i Somalija). U 2009. godini, od 180 država, tri četvrtine nema zbir indeksa iznad 5 (raspon indeksa je od 1 za najveći indeks korupcije, do 10, za najmanji indeks korupcije). Republika Srbija je na 83. mestu sa indeksom korupcije 3,5. Izvor: <http://www.transparency.org>

ukupni iznos prekograničnih tokova kapitala nastalih kriminalnim i koruptivnim radnjama iznosi preko 1.6 triliona dolara godišnje, dok su procene drugih organizacija i eksperata čak i više (Transparency International, 2009b: 3).

Korupcija se javlja u svim oblastima javnog, privatnog i političkog sektora. Njen najjednostavniji oblik je podmićivanje javnih službenika. Što je viši položaj u državnoj hijerarhiji, veća su ovlašćenja službenika/funkcionera, te je za očekivati da će biti i veći pritisci na njega. Istovremeno, veća je i korist (imovinska i neimovinska) koju lica na tim položajima mogu ostvariti zloupotrebom ovlašćenja, trgovinom uticaja i drugim radnjama koje su najčešće inkriminirane kao krivična dela. Stoga se one često nazivaju „kriminalom belih okovratnika“³. Što je na višem nivou, to je više prikriven i teže ga je otkriti, a izvršioce kazniti, jer sa rastom nivoa raste i moć koju koriste ne samo za koruptivne radnje, već i za njihovo zataškavanje. Ovi vidovi korupcije mogu da imaju veoma suptilne forme, kao što je donošenje uredbi kojima se modifikuje neki zakon i daju privilegije ili stavlja u povlašćeni položaj neka grupa lica ili pravnih entiteta. Za ovaj kriminal je karakteristično to što najčešće ne postoji žrtva u klasičnom smislu reči, s obzirom da je žrtva društvo u celini.

Imajući u vidu negativne posledice korupcije, sve države razvijaju antikorupcijsko zakonodavstvo i vode, manje ili više efikasne, politike sprečavanja i kažnjavanja raznih vidova korupcije. Razvoj međunarodne trgovine i međunarodnih finansijskih transakcija, kao i uticaj međunarodnih organizacija i korporacija doveo je do neslućenih mogućnosti koruptivnih radnji na međunarodnom nivou. Ona je stoga postala transnacionalna pojava čije suzbijanje zahteva saradnju i organizovan pristup država. U okviru Ujedinjenih nacija (UN) države su formulisale i usvojile niz međunarodnih instrumenata u ovoj oblasti, a to su učinile i mnoge druge međunarodne (Svetska banka, Svetska trgovinska organizacija i druge) i regionalne (Evropska unija, Savet Evrope, Organizacija američkih država, Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj i druge) organizacije. U nastavku rada daće se pregled glavnih međunarodnopravnih

³ Kovanicu „kriminal belog okovratnika“ (eng. *white-collar crime*) prvi je upotrebio Edwin Sutherland u svom delu „White Collar Crime“ (1949) kao sociološki fenomen više radi klasifikacije izvršilaca krivičnih dela nego samih krivičnih dela. Ovaj termin se kasnije razvijao tako da se danas odnosi na širok opseg nenasilnih krivičnih dela i izvršilaca u kojima su centralni elementi korupcija i prevara. (Ogren, 1973: 959)

instrumenata koji se odnose na suzbijanje korupcije i odgovornost domaćih⁴ državnih funkcionera.

Najvažniji međunarodnopravni instrumenti za borbu protiv korupcije državnih funkcionera

Na nivou Ujedinjenih nacija:

- Konvencija protiv korupcije (*General Assembly resolution 58/4: United Nations Convention against Corruption, 2003*)⁵ – Ova Konvencija je prvi sveobuhvatni i pravno obavezujući instrument UN za borbu protiv svih vidova korupcije. Konvencija uvodi niz novih međunarodnih standarda u ovoj oblasti koji se odnose na standardizaciju pojedinih termina, uključujući izraz „javni funkcioner“, uvođenje novih oblika međunarodne saradnje u krivičnom gonjenju, sudskom postupku i građanskim i upravnim stvarima, uvođenje načela povraćaja dobara, zamrzavanja, zaplene i konfiskacije imovine stečene korupcijom i novih oblika međusobne pravne pomoći država, kao što su zajednička istraga. Konvencija zahteva od država ugovornica da inkriminišu korupciju kao krivično delo koje se goni po službenoj dužnosti. U cilju sprovođenja istrage i izvođenja dokaza države su ovlašćene da koriste posebne tehnike kao što su elektronsko praćenje i tajne operacije.
- Konvencija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala (*General Assembly resolution 55/25: United Nations Convention against Transnational Organized Crime, 2000*)⁶. Iako je pretežno usmerena na borbu protiv organizovanog kriminala, Konvencija ima nekoliko odredbi koje se odnose na fenomen

⁴ Mnoge međunarodne organizacije i agencije, uključujući UN, EU, Evropsku banku za obnovu i razvoj i Organizaciju za ekonomsku saradnju i razvoj, usvojile su niz međunarodnih standarda ponašanja i odgovornosti međunarodnih službenika (primera radi, u međunarodnim poslovnim transakcijama), o čemu u ovome radu neće biti reči.

⁵ Republika Srbija je ratifikovala Konvenciju 5. decembra 2005. godine. Zakon o potvrđivanju Krivičnopravne konvencije o korupciji Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori“, br. 2/2002 i Sl. list SCG – Međunarodni ugovori, br. 18 od 23.12.2005. Opširnije o ovoj Konvenciji vidi: Dokmanović, M. (2008) Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije i njeno prevođenje u nacionalno pravo, u: V. Matejić (ur.) *Tehnologija, kultura i razvoj*, Beograd: Udruženje Tehnologija i društvo; Institut Mihajlo Pupin; Centar za istraživanje razvoja nauke i tehnologije; Ekonomski fakultet Subotica, str. 65-73.

⁶ Ratifikovana 6. septembra 2001. godine

men korupcije. Tako zahteva inkriminisanje korupcije javnih službenika, krivičnu i građansku odgovornost pravnih lica koja podmićuju javne službenike, mere prevencije, otkrivanja i kažnjavanja podmićivanja javnih službenika. Konvencija ustanovljava koncept „integriteta“ javnih službenika i obavezuje države ugovornice da nadležnim organima daju nezavisnost u otkrivanju i sprečavanju korupcije javnih službenika.

- Deklaracija protiv korupcije i podmićivanja u međunarodnim komercijalnim transakcijama (*General Assembly resolution 51/191: United Nations Declaration against Corruption and Bribery in International Commercial Transactions, 1996*) – Deklaracija zahteva od država članica UN da preduzmu delotvorne mere za borbu protiv svih oblika korupcije, podmićivanja i nezakonitih postupaka u međunarodnim komercijalnim transakcijama. Podmićivanje stranih javnih službenika i nezakonito bogaćenje javnih službenika treba da se propiše kao krivično delo. Osim toga, od država se traži da odbiju da pruže poresko oslobađanje za mito koji plate firme, da podstiču razvoj etičkih kodeksa poslovanja i da obezbede da propisi o bankarskim tajnama ne predstavljaju prepreku za vođenje istrage i sudskog postupka;
- Međunarodni kodeks ponašanja za javne službenike (*General Assembly resolution 51/59: Action against corruption – International Code of Conduct for Public Officials, 1996*) – Kodeks nabraja opšte principe etičkog ponašanja javnih službenika i reguliše pitanja sukoba interesa, prijavljivanja imovine, prihvatanja poklona i drugih usluga, poverljivih informacija i političke aktivnosti.

Na nivou Saveta Evrope:

- Građanskopravna konvencija o korupciji (*Civil Law Convention on Corruption, 1999*)⁷. Konvencija je jedinstveni međunarodnopravni dokument koji se bavi pitanjima građanskog prava i korupcije, kao što su naknada štete žrtvama korupcije, pravna odgovornost pojedinaca, odgovornost države za štetu nastalu korupcijom javnih službenika, zaštita zaposlenih koji izvešte o korupciji, ažurnost računovodstva i revizije, pribavljanje dokaza, privremene mere za zaštitu prava i interesa stranaka u građanskim postupcima. Sprovođenje ove konvencije nadgleda Grupa država protiv korupcije (*Group of States against Corruption, GRECO*). Ova Konvencija Saveta Evrope

⁷ Zakon o potvrđivanju Građanskopravne konvencije o korupciji „Sl. glasnik“ br. 102/07

je otvorena i državama koje nisu njene članice ali su učestvovalе u njenoj izradi i Evropskoj zajednici.

- Krivičnopravna konvencija o korupciji (*Criminal Law Convention on Corruption, 1998*)⁸. Glavni cilj ove Konvencije je razvoj zajedničkih standarda u vezi sa određenim delima korupcije kao što su aktivno i pasivno podmićivanje domaćih, stranih i međunarodnih državnih službenika, sudija, službenika međunarodnih sudova i parlamentarnih skupština, aktivno i pasivno podmićivanje u privatnom sektoru trgovina uticajem, pranje novca koji je dobit od krivičnih dela korupcije i krivična dela u računovodstvu. Konvencija nalaže ustanovljavanje i primenu sankcija i drugih zakonodavnih i drugih mera za lišavanje imovine i sredstava stečenih korupcijom. Zahteva se i ustanovljavanje specijalizovanih organa za borbu protiv korupcije, mera zaštite saradnika pravde i svedoka. Konvencija definiše i okvire za unapređenje međunarodne saradnje i uzajamne pomoći država u borbi protiv korupcije, uključujući ekstradiciju i razmenu informacija. Kao i Građanskopravna konvencija, i ova Konvencija je otvorena za pristupanje i državama koje nisu njene članice ali su učestvovalе u njenoj izradi i Evropskoj zajednici, a njenu primenu nadgleda GRECO.
- Dodatni protokol uz Krivičnopravnu konvenciju o korupciji (*Additional Protocol to the Criminal Law Convention on Corruption, 2003*)⁹ – Ovaj Dodatni protokol uz Krivičnopravnu konvenciju, usvojen 15. maja 2003. godine, proširuje opseg lica protiv kojih država mora preduzeti krivične i druge mere u slučaju aktivnog i pasivnog podmićivanja. To su domaća i strana lica koja obavljaju funkcije arbitara i porotnika.
- Model kodeksa ponašanja javnih službenika (*Model Code of Conduct for Public Officials*) – Komitet ministara Saveta Evrope je 11. maja 2000. godine usvojio preporuku kodeksa ponašanja javnih službenika koji u svom dodatku sadrži Model kodeksa ponašanja. Dokument daje preporuke ponašanja javnim službenicima u svakodnevnim situacijama, kao što su nuđenje poklona, korišćenje javnih resursa i ophođenje sa bivšim javnim službenicima. Kodeks ističe značaj integriteta javnih službenika i odgovornost pretpostavljenih u hijerarhiji. Pored toga, sadrži niz opštih principa koji se odnose, primera radi, na sukob interesa, nespojivost obavljanja dru-

⁸ Zakon o potvrđivanju Krivičnopravne konvencije o korupciji „Sl. list SRJ - Međunarodni ugovori“, br. 2/2002 i „Sl. list SCG - Međunarodni ugovori“, br. 18 od 23.12.2005.

⁹ Zakon o potvrđivanju Dodatnog protokola uz Krivičnopravnu konvenciju o korupciji „Sl. glasnik“ br. 102/07

gih aktivnosti, zloupotrebu ovlaštenja, korišćenje službenih informacija i javnih resursa za lične svrhe i pravila ponašanja tokom napuštanja javne službe.

- Rezolucija (99) 5 Komiteta ministara (*Resolution (99) 5 of the Committee of Ministers of the Council of Europe: Agreement Establishing the Group of States against Corruption*) – Ovom Rezolucijom od 1. maja 1999. godine ustanovljena je Grupa država protiv korupcije (GRECO) sa ciljem unapređenja kapaciteta njenih članica za borbu protiv korupcije putem nadziranja aktivnosti na ovom planu. Nadzor se odnosi i na primenu Rezolucije Dvadeset vodećih principa u borbi protiv korupcije i drugih međunarodnih pravnih instrumenata iz Akcionog programa protiv korupcije koji je Komitet ministara usvojio 1996. godine.
- Rezolucija (97) 24 Komiteta ministara: Dvadeset vodećih principa u borbi protiv korupcije (*Resolution (97) 24 of the Committee of Ministers of the Council of Europe: Twenty Guiding Principles for the Fight against Corruption*) – Ova Rezolucija, izrađena od strane Multidisciplinarnе grupe za korupciju¹⁰, sadrži osnovne direktive koje države članice moraju primenjivati u borbi protiv korupcije na nacionalnom i međunarodnom planu. Usvajajući multidisciplinarni prilaz borbi protiv ovog negativnog fenomena, dokument uključuje niz različitih elemenata kao što su unapređenje etičkog ponašanja i javne svesti, obezbeđenje koordinisane inkriminacije domaće i međunarodne korupcije, garantovanje nezavisnosti i autonomije organa koji se bave sprečavanjem, istragom, gonjenjem i izricanjem krivičnih dela korupcije, mere konfiskacije i oduzimanja imovine i sredstava stečenih korupcijom i ograničavanje imuniteta u pogledu istrage, gonjenja i sankcionisanja za korupciju.

Na nivou Evropske unije:

- Konvencija o borbi protiv korupcije koja uključuje zvaničnike Evropskih zajednica ili zvaničnike država članica EU (*Convention on the Fight against Corruption involving Officials of the European Communities or officials of Member States of the European Union*);

¹⁰ Multidisciplinarna grupa o korupciji je ustanovljena kao rezultat 19. Konferencije evropskih ministara pravde održane na Malti 1994. godine

- Konvencija o zaštiti finansijskih interesa Evropskih zajednica (*Council of the European Union: Convention on the Protection of the European Communities' Financial Interests*);
- Protokol Konvencije o zaštiti finansijskih interesa Evropskih zajednica (*Council of the European Union: Protocol to the Convention on the protection of the European Communities' financial interests*);
- Drugi Protokol Konvencije o zaštiti finansijskih interesa Evropskih zajednica (*Second Protocol to the Convention on the protection of the European Communities' financial interests*).

Definisanje termina „korupcija“ u međunarodnom pravu

Uprkos razvijene međunarodnopravne regulative i delovanja država u ovoj oblasti, ne postoji jedinstvena, sveobuhvatna i opšte prihvaćena definicija korupcije. Pokušaji razvijanja jedinstvene definicije ometeni su raznim pravnim, kriminološkim, a u pojedinim zemljama i političkim problemima (United Nations Office on Drugs and Crime, 2004). Iz tog razloga najvažniji instrument UN protiv korupcije ne daje definiciju ovog fenomena, već navodi listu dela koje države ugovornice moraju inkriminisati i goniti po službenoj dužnosti. U članovima 15-25 ove Konvencije navode se ta dela. Ona koja se odnose na javni sektor uključuju podmićivanje domaćih i stranih javnih funkcionera (čl. 15-6), proneveru, zloupotrebu ili drugo nelegitimno korišćenje imovine od strane javnog funkcionera (čl. 17), zloupotrebu uticaja (čl. 18), zloupotrebu funkcije (čl. 19), nezakonito bogaćenje (čl. 20), pranje sredstava stečenih izvršenjem krivičnog dela (23) i ometanje pravde (čl. 25)¹¹.

Građanskopravna konvencija o korupciji Saveta Evrope za svoje potrebe definiše korupciju kao „zahtevanje, nuđenje, davanje ili primanje, direktno ili indirektno, mita ili bilo koje nezasluzene koristi ili njeno stavljanje u izgled, koje remeti pravilno obavljanje bilo koje dužnosti ili ponašanje koje se traži od primaoca mita, nezasluzene koristi ili koristi koja se stavlja u izgled“ (čl. 2). Usva-

¹¹ Krivični zakonik Republike Srbije ("Sl. glasnik RS" br. 72/09) inkriminiše sve navedene radnje: primanje mita (čl. 367), davanje mita (čl. 368), davanje i primanje mita u vezi sa glasanjem (čl. 156), zloupotreba službenog položaja (čl. 359), protivzakonito posredovanje (čl. 366), ometanje pravde (336b), kršenje zakona od strane sudije, javnog tužioca i njegovog zamenika (čl. 360 st. 2 i 3), nenamensko korišćenje budžetskih sredstava (čl. 362a), trgovina uticajem (366), pranje novca (čl. 231) i pronevera (čl. 364).

janje definicije olakšava međunarodnu saradnju u stvarima koje se odnose na građanske postupke u slučajevima korupcije, naročito u vezi sa pribavljanjem dokaza u inostranstvu i priznavanjem i izvršenjem stranih presuda.

Definisanje termina „domaći javni funkcioner“

Konvencija UN protiv korupcije daje definiciju pojedinih termina čime doprinosi njihovoj standardizaciji. Time se otklanjaju problemi koji nastaju zbog različitih formulacija i značenja koja nacionalna zakonodavstva daju pojedinim terminima. Stoga je izuzetno značajno da države ugovornice usklade domaću terminologiju sa onom iz Konvencije.

Prema definiciji datoj u članu 2(a) Konvencije, izraz „javni funkcioner“ obuhvata širok krug lica u državnoj, pokrajinskoj i lokalnoj administraciji. Pod „javnim funkcionerom“ se smatra:

- (i) svako lice koje vrši zakonodavnu, izvršnu, upravnu ili sudsku funkciju države ugovornice, bilo da je imenovano ili izabrano, bilo da je ona stalna ili privremena, plaćena ili neplaćena, bez obzira na rang tog lica;
- (ii) svako lice koje obavlja javnu funkciju, uključujući u javnom organu ili javnom preduzeću ili vrši javnu službu prema definiciji domaćeg zakonodavstva države ugovornice i na način kako se primenjuje pravo te države ugovornice u odnosnoj oblasti;
- (iii) svako drugo lice definisano u pravu države ugovornice kao javni funkcioner¹².

Nadalje, u smislu nekih posebnih mera sadržanih u Poglavlju II ove Konvencije, termin „javni funkcioner“ može označavati svako lice koje obavlja javnu funkciju ili vrši javnu službu prema definiciji zakonodavstva države ugovornice i shodno primeni u odnosnoj oblasti prava te države ugovornice.

U cilju definisanja izraza „javni službenik“ svaka država mora pojasniti kategorije koje su pomenute u članu 2(a)(i). Države ugovornice mogu dati širu definiciju „javnog službenika“, ali ona mora da obuhvati minimum sledeći krug lica:

¹² Za potrebe ovog rada koristi se data definicija iz Konvencije UN protiv korupcije, što znači da izrazi „državni funkcioner“ i „javni službenik“ imaju isto značenje.

- lica koja vrše zakonodavnu, izvršnu i administrativnu funkciju, uključujući šefove država, ministre i njihovo osoblje;
- članove nacionalnog zakonodavnog organa odnosno skupštine;
- lica na pravosudnim funkcijama (sudije i tužioci);
- lica koja obavljaju javnu funkciju, uključujući funkciju u javnom preduzeću¹³, zaposlene i menadžere;
- lica koja obavljaju bilo koju aktivnost u javnom interesu na osnovu prenetog ovlašćenja, kao što je ovlašćenje u vezi javnih nabavki;
- lica koja obavljaju javne usluge koje su kao takve definisane nacionalnim pravom, kao što su lekari i nastavnici;
- lica koja obavljaju funkciju koja je po nacionalnom zakonodavstvu definisana kao „javna“ odnosno „državna“; shodno tome, definicija „javnog službenika“ treba da obuhvati i vojne i policijske službenike.

Iako ova Konvencija to ne precizira, efikasna borba protiv korupcije zahteva da ova definicija obuhvati službenike odnosno funkcionere na svim nivoima vlasti, uključivši nacionalnu, regionalnu, pokrajinsku i lokalnu vlast (United Nations Office on Drugs and Crime, 2006). Iako međunarodni standardi u ovoj definiciji ne uključuju funkcionere političkih stranaka i kandidate za političke funkcije, OECD (2007: 32) preporučuje da se nacionalni antikorupcijski zakoni obuhvate i ova lica, kao i ona koja nameravaju da postanu javni funkcioneri.

Krivičnopravna konvencija Saveta Evrope o korupciji ne daje posebnu definiciju, već usmerava da se izraz „državni službenik“ tumači u skladu sa definicijom „službenika“, „državnog funkcionera“, „gradonačelnika“, „ministra“ ili „sudije“ po nacionalnom krivičnom zakonodavstvu¹⁴ (čl. 1a).

¹³ Pod „javnim preduzećem“ podrazumeva se svako preduzeće u kojoj država ima većinsko učešće.

¹⁴ Krivični zakonik Republike Srbije („Sl. glasnik“ br. 72/09) (čl. 112, st. 3) službenim licem smatra: (1) lice koje u državnom organu vrši službene dužnosti; (2) izabrano, imenovano ili postavljeno lice u državnom organu, organu lokalne samouprave ili lice koje stalno ili povremeno vrši službene dužnosti ili službene funkcije u tim organima; (3) lice u ustanovi, preduzeću ili drugom subjektu, kojem je povereno vršenje javnih ovlašćenja, koje odlučuje o pravima, obavezama ili interesima fizičkih ili pravnih lica ili o javnom interesu; (4) službenim licem smatra se i lice kojem je faktički povereno vršenje pojedinih službenih dužnosti ili poslova; (5) vojno lice. Prema stavu 6 ovog člana, vojnim licem se smatra ne samo profesionalni vojnik i vojnik na odluzenju vojnog roka, već i student vojne akademije, učenik vojne škole, lice iz rezervnog sastava dok se kao vojni obveznik nalazi na vojnoj dužnosti i civilno lice koje vrši određenu vojnu dužnost. Stav 5 navodi da se odgovornim licem smatra i „službeno lice kad su u pitanju krivična dela kod kojih je kao izvršilac označeno odgovorno lice, a u ovom zakoniku nisu predviđena u glavi o krivičnim delima protiv službene dužnosti, odnosno kao krivična dela službenog lica“.

Za potrebe ovog rada koristi se data definicija iz Konvencije UN protiv korupcije, koji objedinjuje izraze „državni funkcioner“ i „javni službenik“. To znači da se pod ovim izrazima u radu podrazumevaju nosioci javnih ovlašćenja u najširem smislu reči: državni službenici na svim nivoima u užem (šef države, ministri, državni činovnici, pripadnici policije, carinskih službi i vojske) i širem smislu (članovi upravnih odbora javnih preduzeća, profesije u javnom sektoru kao što su nastavnici, lekari, advokati i novinari) i političari na izbornim funkcijama (predsednici stranaka i slično).

Mehanizmi za unapređenje javne odgovornosti državnih funkcionera

Postojanje efikasnih mehanizama za predviđanje krivične odgovornosti državnih funkcionera za korupciju doprinose jačanju javne odgovornosti, s obzirom da imaju preventivnu ulogu odvratanja od korupcije. Slabi mehanizmi u ovoj oblasti otvaraju vrata podmićivanju i zloupotrebi javnih funkcija. Krivična odgovornost povlači za sobom javnu odgovornost, dok, s druge strane, utvrđena javna odgovornost ne mora da povuče za sobom i krivično gonjenje.

Najtipičnije karakteristike korupcije su nevidljivost i prikrivenost. Stoga se administrativna korupcija lakše suzbija povećanim nadzorom i primerenijom organizacijom službi javnog sektora (Pupavac i Drakulić, 2008: 83), kao i stavljanjem njihovog rada pod lupu javnosti. Većom transparentnošću rada javnih službi i izabranih funkcionera može se postići ne samo veća odgovornost i poboljšati kvalitet njihovog rada, već se to čini uz najmanje troškove (Pope, 2004: xix).

Javna odgovornost državnih funkcionera podrazumeva primenu niza različitih mera, od javne opomene i javne osude, do disciplinske odgovornosti, novčane kazne, suspenzije, razrešenja sa funkcije i stalne ili privremene zabrane obavljanja javne delatnosti. Za razliku od mera krivične odgovornosti čije je izvođenje dugotrajno zbog prirode krivičnog postupka i složenosti izvođenja dokaza, postupak izricanja i sprovođenja mera predviđanja javne odgovornosti je znatno kraći i jednostavniji, te je stoga sa stanovišta prevencije efikasniji. Kako bi ove mere bile efikasne i doprinele smanjivanju i sprečavanju korupcije u javnim službama, moraju se obelodaniti odnosno sa njima se mora upoznati javnost. Društvo u celini, odnosno njeni nepriviligovani članovi, najveće su žrtve koruptivnih radnji državnih funkcionera, te je njihovo uklanjanje sa javnih položaja koje zloupotrebljavaju od najvećeg značaja.

Javna odgovornost državnih funkcionera se ogleda i u odgovornosti države za njihove koruptivne radnje. Oštećena lica su, naime, ovlašćena da u takvim slučajevima potražuju naknadu štete od države.

Malo je, međutim, država koje su antikorupcijske odredbe i odgovornost državnih funkcionera unele u svoje ustave. Primer dobre prakse je Ustav Filipina iz 1987. godine koji sadrži čak 18 odredaba o javnoj odgovornosti državnih funkcionera. Te odredbe se odnose na postupak razrešenja najviših funkcionera, uključujući i predsednika, osnivanje službi ombudsmana i specijalnog tužioca, povraćaj državne imovine koju su njeni funkcioneri pribavili na nezakonit način, deklaraciju imovine i obaveza, zabranu zaključivanja ugovora o zajmu i drugih poslovnih finansijskih sporazuma između visokih državnih funkcionera i finansijske institucije koja se nalazi u državnom vlasništvu ili pod njenom kontrolom (Pope, 2004: 271). Ustav Južnoafričke republike iz 1996. godine takođe sadrži odredbu (čl. 195) o osnovnim vrednostima i načelima kojima se rukovodi javna administracija, među kojima su odgovornost, nepristrasno postupanje, zadovoljavanje potreba ljudi, ekonomično i delotvorno korišćenje sredstava i unapređivanje visokih standarda profesionalne etike (Pope, 2004: 95)

Prema međunarodnopravnim standardima, najvažniji mehanizmi za javnu odgovornost državnih funkcionera su postojanje antikorupcijske legislative, strategije, politike i prakse; kodeks ponašanja; politička „neutralnost“; transparentnost izbora rada i prestanka funkcija državnih funkcionera; transparentnost javnih nabavki i javnih finansija; mere zaplene i konfiskacije imovine; zaštita podnosioca prijave, svedoka, veštaka i žrtava; nadoknada štete; mere za sprečavanje pranja novca; eliminisanje bankarske tajne; podnošenje javnih i periodičnih izveštaja; nezavisnost sudstva i tužilaštva; nezavisna tela i specijalizovani organi; nezavisnost medija, nepristrasno izveštavanje i obuka novinara; pristup informacijama od javnog značaja; unutrašnja kontrola; deklaracija imovine i prihoda uz kontrolu imovine i stila života državnih funkcionera. Jačanju javne odgovornosti državnih funkcionera i sprečavanju korupcije doprinosi suzbijanje korupcije u privatnom sektoru i jačanje uloge građana i civilnog sektora, kao i efikasna saradnja sa organima za primenu zakona, između nacionalnih organa, nacionalnih organa i privatnog sektora i međunarodna saradnja i pomoć.

Efikasno antikorupcijsko zakonodavstvo, antikorupcijska politika i praksa

Antikorupcijsko zakonodavstvo se ne iscrpljuje sa krivičnim zakonom i inkriminisanjem raznih vidova korupcije. To je samo tek jedna od niza oblasti u kojima država treba da predvidi i primenjuje delotvornu regulativu radi suzbijanja tako raširene i složene pojave kao što je korupcija. Osim sankcionisanja svih vidova korupcije, preduslov za javnu odgovornost državnih službenika je postojanje delotvorne i sveobuhvatne preventivne politike i strategije uz odgovarajuću zakonsku regulativu u raznim oblastima, kao što su mediji i javno informisanje, slobodan pristup informacijama od javnog značaja, sprečavanje sukoba interesa, javne nabavke, oduzimanje imovine proistekle iz krivičnog dela, sistem javnih finansija, sistem državne uprave, sistem teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, razvoj civilnog društva, kontrola imovine i životnog stila funkcionera, privilegije i imuniteti, privatno-korporativni sektor, izborni sistem, služba ombudsmana, zaštita žalilaca, sudsko razmatranje zakonitosti upravnih akata, konkurencija i eliminisanje monopolskog ponašanja u privredi i tako dalje. Delotvorna antikorupcijska politika podrazumeva da efikasnu, nepristrasnu primenu zakona i vladavinu prava, postojanje i primenu dobro osmišljene nacionalne strategije i političkih mera u svim ovim oblastima.

Transparentnost izbora, rada i prestanka funkcija državnih funkcionera

Kako bi se smanjila mogućnost korupcije državnih funkcionera, sve faze njihovog izbora, rada i prestanka rada moraju biti javni i vođeni prema unapred utvrđenim jasnim, nepristrasnim i javnim merilima. U ovom smislu Konvencija UN protiv korupcije obavezuje države ugovornice da unapređuju sisteme angažovanja, zapošljavanja, unapređivanja i penzionisanja državnih službenika, uključivši i neizborne javne funkcionere (čl. 7). Ovi sistemi treba da se zasnivaju na načelima efikasnosti i transparentnosti, kao i na osnovu objektivnih kriterijuma kao što su rezultati rada, stručnost i pravičnost. Za izbor na pojedine javne funkcije koje se smatraju naročito podložnim korupciji država treba da propiše odgovarajuće uslove izbora, imenovanja, premeštaja i razrešenja. Kriterijumi za kandidovanje i izbor na javne funkcije, kao i sprečavanje sukoba interesa, treba da budu propisani odgovarajućim zakonima i upravnim merama, usklađenim sa načelima i standardima iz ratifikovanih međunarodnih dokumenata u ovoj oblasti.

Konvencija ističe značaj i odgovarajućeg podsticajnog nagrađivanja funkcionera i pravičnog raspon plata, kao i njihove obuke radi podizanja svesti o rizicima korupcije svojstvenim u vršenju tih funkcija. Transparentnost se zahteva i u finansiranju kandidatura za izbornu javnu funkciju kao i za finansiranje političkih stranaka.

Transparentnost u javnim nabavkama i upravljanju javnim finansijama

Konvencija UN protiv korupcije zahteva od država ugovornica da uspostavi sisteme najviših nabavki zasnovane na transparentnosti, nadmetanju i objektivnim kriterijumima za donošenje odluka (čl. 9 st. 1). Mere za povećanje transparentnosti u upravljanju javnim finansijama treba da obuhvataju, između ostalog, postupke za usvajanje državnog budžeta, blagovremeno podnošenje izveštaja o prihodima i rashodima, sistem knjigovodstvenih i revizorskih standarda i nadzora nad njima, delotvorne i efikasne sisteme upravljanja rizikom i interne kontrole i korektivne mere u slučaju nepoštovanja uslova utvrđenih ovom Konvencijom (čl. 9 st. 2). Konvencija obavezuje i na preduzimanje građansko-pravnih i upravnih mera radi očuvanja integriteta knjigovodstvenih knjiga, podataka, finansijskih izveštaja i drugih dokumenata koji se odnose na javne prihode i rashode, kao i mera za sprečavanje falsifikovanja tih dokumenata.

Kodeksi ponašanja državnih funkcionera

Uvažavajući značaj etičnosti državnih funkcionera za dobro funkcionisanje javnih službi u korist države i građana, Generalna skupština UN je usvojila Međunarodni kodeks ponašanja kao deo Rezolucije 51/50 Akcija protiv korupcije i preporučila državama članicama da ga koriste kao sredstvo u borbi protiv korupcije. U fokusu ovog Kodeksa su sukob interesa, obelodanjivanje imovine, prihvatanje poklona i drugih povlastica, poverljive informacije i političke aktivnosti. Kontrola imovine je veoma važan instrument, jer je opšta sumnja (čija se osnovanost, na žalost, često potvrđuje) da se državni službenici (činovnici i njihovi politički gospodari) bogate na račun države, pa se pozivi na praćenje imovinskog stanja državnih funkcionera, a posebno onih koji su na položajima gde se donose značajne odluke, čuju sa svih kontinenata (Pope, 2004: 157).

Stoga Konvencija UN protiv korupcije nalaže državama da unapređuju integritet, poštenje i odgovornost javnih funkcionera i da primenjuju standarde ponašanja za korektno, časno i pravilno obavljanje javnih funkcija (čl. 8). U tom

cilju države se obavezuju da uvedu mere i sisteme kojima se od javnih funkcionera zahteva da odgovarajućim organima daju izjave u vezi, između ostalog, sa svojim drugim aktivnostima, zaposlenjem, investicionim ulaganjima, imovinom i poklonima znatne vrednosti ili koristima iz kojih može proizaći sukob interesa u odnosu na njihov rad u svojstvu javnih funkcionera. U skladu sa ovim merama treba da se omogući preduzimanje disciplinskih i drugih mera protiv javnih funkcionera koji krše kodekse ili standarde predviđene ovom Konvencijom.

Mnoge države su usvojile kodeks ponašanja za državne funkcionere, uključujući ministre i članove parlamenata (Pope, 2004: 276-280). Kodeks ponašanja zaposlenih u javnom sektoru u Južnoj Australiji dobar je primer modela u ovoj oblasti koji obuhvata niz principa za odgovornost državne administracije i vlade (principi vezani sa nepristrasnošću, sukobom interesa, primanjem poklona, sprečavanjem gubitaka, jednake mogućnosti, obelodanjivanje informacija, javno komentarisanje, političke aktivnosti na javnom mestu, korišćenje vladinih motornih vozila i drugo). Ovaj primer uključuje i pitanja krivičnog prava, kao što su podmićivanje, korupcija, zloupotreba službe, iznuda, pretnja i osveta.

Fidži je pravila ponašanja za sve nosioce javnih funkcija ugradio u svoj Ustav (1997) i obavezao parlament da putem zakona obezbedi primenu tih pravila. Nemačka Direktiva savezne vlade o sprečavanju korupcije u saveznoj administraciji (1998) nalaže, između ostalog, rotaciju radnika na određenim poslovima, postavljanje kontakt osobe za prevenciju korupcije, razdvajanje funkcija planiranja, odlučivanja i plaćanja u postupku javnih nabavki, uključivanje antikorupcijskih klauzula u ugovore i obavezu traženja prethodne saglasnosti nadređenih za prihvatanje poklona. Sveindijska pravila za vršenje poslova u javnim službama (1968) odnose se i na pitanja zapošljavanja bližih rođaka, zapošljavanje na drugom mestu i aktivnosti na berzi. Irski zakon o etici javnih službi (1995) nalaže da članovi parlamenta i nosioci nekih drugih javnih funkcija obelodane svoje interese. Malta takođe primenjuje Etički kodeks članova predstavničkog doma (1995) koji ustanovljava standarde ispravnog ponašanja ovih funkcionera. Novozelandski Kodeks ponašanja u javnim službama (1997) postavlja minimalne standarde za integritet i ponašanje u javnim službama kao osnov za kodekse koji donose pojedini rukovodioci odeljenja. Savet OECD je 1998. godine usvojio Principe za upravljanje etikom u javnim službama i preporučio državama članicama da usvoje ove principe kako bi obezbedile dobro funkcionisanje svojih javnih službi.

UN i druge međunarodne i regionalne organizacije su formulisale standarde za kodekse ponašanja za pojedine javne službenike u određenim delat-

nostima, kao što su nosioci pravosudnih funkcija, advokati¹⁵, novinari, službenici koji sprovode zakonske prisilne mehanizme¹⁶ i pripadnici medicinske profesije¹⁷ i carinskih službi¹⁸.

Zamrzavanje, zaplena i konfiskacija imovine stečene korupcijom

Dosledno sprovođenje antikorupcijskih propisa kojima se oduzimaju imovina i sredstva stečene korupcijom predstavljaju jedno od najefikasnijih sredstava za uzdržavanje i odvratanje od korupcijskih radnji, s obzirom da je njihov cilj upravo sticanje imovinske ili neke druge koristi. Ove mere su čak mnogo efikasnije od sankcionisanja, te stoga antikorupcijske politike ne daju mnogo rezultata ukoliko se pretežno baziraju na krivičnom gonjenju i kažnjavanju.

Konvencija UN stoga posvećuje veliku pažnju ovom pitanju. Povraćaj imovine je jedno od osnovnih načela ove Konvencije kojoj je posvećeno celo Poglavlje V Član 31 obavezuje države ugovornice da omoguće „u najvećoj mogućoj meri u okviru svog pravnog sistema“ konfiskaciju sredstava i imovine stečene korupcijom ili čija vrednost odgovara vrednosti tih sredstava. Ukoliko su ta sredstva zamenjena u drugu imovinu, ona takođe podležu zapleni i konfiskaciji, kao i prihodi ili druge koristi koje proisteknu iz tih sredstava. Kako bi se omogućilo sprovođenje ovih mera, države moraju ovlastiti svoje sudove i druge nadležne organe da nalože da se im se bankarski, finansijski i komercijalni podaci stave na raspolaganje ili zaplene.

Krivičnopravna konvencija protiv korupcije Saveta Evrope takođe nalaže konfiskaciju sredstava i dobiti stečenih korupcijom (čl. 23).

¹⁵ Međunarodna advokatska komora je 1956. godine usvojila Međunarodni etički kodeks, a 1990. Standarde za nezavisnost advokatske profesije. Osmi kongres UN o prevenciji kriminala i tretmanu prekršilaca je formulisao Osnovne principe o ulozi advokata (1990).

¹⁶ UN su usvojile Kodeks ponašanja za službenike u ovoj oblasti 1979. godine.

¹⁷ Rezolucija 37/194 od 18. decembra 1982. godine, Principi etike medicinske profesije, posebno one koja je od značaja za ulogu zdravstvenih radnika u zaštiti zatvorenika i pritvorenih lica od mučenja, nehumanog ili ponižavajućeg tretmana i kažnjavanja

¹⁸ Deklaracija Svetske carinske organizacije (1993) navodi da korumpirane carinske službe ne donose državi odgovarajući iznos prihoda, nisu delotvorne u borbi protiv nelegalne trgovine i predstavljaju prepreku porastu međunarodne trgovine i privrednom rastu.

Zaštita podnosioca prijava, svedoka, veštaka i žrtava

Države moraju predvideti odgovarajuće mere pružanja zaštite od bilo kog neopravdanog postupanja prema licu koje nadležnom organu prijavi u dobroj nameri i na razumnoj osnovi bilo koje činjenice koje se odnose na krivična dela korupcije predviđene Konvencijom UN (čl. 33).

Konvencija UN nalaže ugovornicama da preduzmu mere zaštite od potencijalne odmazde ili zastrašivanja svedoka i veštaka koji svedoče u vezi sa krivičnim delima korupcije, uključujući i njihove rođake i druga bliska lica ukoliko je to potrebno (čl. 32). Ova odredba se primenjuje i na žrtve ukoliko su one svedoci. Sugerisane mere zaštite obuhvataju fizičku zaštitu, preseljenje, zabranu ili ograničenje objavljivanja informacija koja se odnose na identitet i prebivalište tih lica, te izvođenje dokaza i svedočenje na bezbedan način (kao što su video tehnika).

Nadoknada štete

Države su obavezne da obezbede nadoknadu štete licima i entitetima koji su pretrpeli štetu kao rezultat dela korupcije (čl. 35 Konvencije UN). Ovoj problematici je posvećena Građanskopravna konvencija Saveta Evrope o korupciji. Prema njenim odredbama, nadoknada može da obuhvati materijalnu i nematerijalnu štetu i izmaklu dobit (čl. 3 st. 2). Konvencija ukazuje na odgovornost države ukoliko je šteta nastala kao posledica koruptivnih radnji njenih službenih lica u vršenju njihovih dužnosti (čl. 5). U tom slučaju oštećeni mogu da potražuju naknadu od države. Ugovori koji omogućuju korupciju moraju se proglasiti ništavim (čl. 8). Konvencija obavezuje i na periodično i verodostojno izveštavanje o finansijskom poslovanju preduzeća i reviziju ovih izveštaja (čl. 10).

Saradnja sa organima za primenu zakona i između nacionalnih organa

Konvencija UN nalaže ugovornicama da podstiču lica koja učestvuju ili su učestvovala u izvršenju nekog akta korupcije da prijavljuju izvršioca, te da pomažu nadležnim organima da se od njih oduzmu sredstva stečena korupcijom i povraćajem tih sredstava (čl. 37, st. 1). Član 37 daje državama mogućnost da predvide blažu kaznu (st. 2) i imunitet (st. 3) za optuženo lice koje u znatnoj meri saraduje u istrazi ili krivičnom gonjenju za korupciju, kao i mere zaštite iz člana 32 koje uživaju svedoci, veštaci i žrtve.

Delotvorna antikorupcijska politika podrazumeva i efikasnu saradnju između državnih organa, kao i tih organa i državnih funkcionera. Ta saradnja može obuhvatiti obaveštavanje organa o osnovanosti nekog dela korupcije i razmenu potrebnih informacija (čl. 38 Konvencije UN).

Eliminisanje bankarske tajne

Konvencija UN protiv korupcije (čl. 31 st. 7 i čl. 40) i Krivičnopravna konvencija Saveta Evrope (čl. 23 st. 2) obavezuje države da u slučaju vođenja istrage o krivičnim delima korupcije obezbede u okviru svog pravnog sistema odgovarajuće mehanizme za prevazilaženje prepreka koje bi se mogle pojaviti zbog primene propisa o bankarskoj tajni.

Podnošenje javnih i periodičnih izveštaja

U cilju povećanja transparentnosti rada državne uprave, države ugovornice Konvencije protiv korupcije su dužne da preduzimaju niz mera koje obuhvataju, između ostalih, pojednostavljenje upravnih postupaka kako bi se olakšao pristup javnosti organima nadležnim za donošenje odluka, usvajanje postupaka i propisa kojima se omogućava javnosti da dobije informacije o organizaciji, funkcionisanju i postupcima za donošenje odluka državne uprave koji su od interesa za javnost (čl. 10). U ovom izveštavanju mora se voditi računa o zaštiti privatnosti i ličnih podataka. Obaveza objavljivanja informacija podrazumeva i periodične izveštaje o rizicima korupcije u državnoj upravi.

Nezavisnost sudstva i tužilaštva

Konvencija UN protiv korupcije podvlači značaj nezavisnosti sudstva i tužilaštva u borbi protiv korupcije. Stoga u članu 11 obavezuje države ugovornice da preduzima mere za jačanje integriteta i za sprečavanje mogućnosti korupcije u sudstvu, koje mogu obuhvatiti pravila ponašanja nosioca pravosudnih funkcija.

UN su usvojile i nekoliko specifičnih dokumenata u ovoj oblasti. Na Sedmom kongresu UN o prevenciji kriminala i tretmanu prestupnika 1985. godine doneti su Osnovni principi nezavisnosti u pravosuđu, a Ekonomski i socijalni savet UN je 1989. godine usvojio Procedure za implementaciju osnovnih principa nezavisnosti u pravosuđu. Oni se bave pitanjima kao što su javnost, obezbeđenje resursa, periodično izveštavanje i tehnička pomoć.

Centar za nezavisnost sudija i advokata je 2000. godine definisao Okvir za politiku sprečavanja i eliminisanja korupcije i obezbeđivanje nepristrasnosti sudskog sistema koji je namenjen vladama, međunarodnim finansijskim institucijama i pripadnicima pravosuđa i advokatima. Međunarodna advokatska komora je 1982. godine usvojila Minimum standarda za sudsku nezavisnost koji govore o odnosu sudija sa sudskom i izvršnom vlašću, uslovima i vrstama imenovanja sudija, disciplinskim merama i razrešenjima.

Nezavisna tela i specijalizovani organi za borbu protiv korupcije

Efikasna antikorupcijska politika podrazumeva delovanje posebnog tela za sprečavanje korupcije. Ovo pitanje je istaknuto i u Konvenciji UN čiji član 6 nalaže državama da formira tela za primenu antikorupcijskog zakonodavstva, kao i da šire znanje o sprečavanju korupcije. Efikasnost rada ovih tela zavisi od stepena njihove nezavisnosti, pa se države obavezuju da omoguće njihovo delovanje neometano od bilo kakvog neopravdanog uticaja, te da im obezbede neophodna materijalna sredstva za rad, kvalifikovano osoblje i njihovu obuku. Ta tela mogu biti nezavisne agencije za borbu protiv korupcije, a u ovom sektoru značajnu ulogu ima i institucija ombudsmana.

Države su tako dužne da upoznaju građane o postojanju i nadležnostima posebnih tela za borbu protiv korupcije, te da im omoguće pristup u cilju prijavljivanja, uključujući i anonimno, bilo kojih slučajeva za koje se može smatrati da predstavljaju krivično delo predviđeno Konvencijom UN (čl. 13 st. 2). Države su obavezne i da uspostave tela ili lica specijalizovana za borbu protiv korupcije, kojima takođe mora biti obezbeđena nezavisnost.

Jačanje uloge građana i civilnog sektora

Imajući u vidu da uspešno suzbijanje korupcije često i u velikoj meri zavisi od saradnje državnih organa sa pojedincima i grupama van javnog sektora, kao što su civilno društvo, nevladine organizacije i organizacije lokalnih zajednica, Konvencija UN protiv korupcije nalaže državama da preduzimaju odgovarajuće mere za podsticanje njihovog aktivnog učešća u ovoj oblasti. U tom cilju član 13 ove Konvencije predviđa sledeće mere:

- (a) jačanje transparentnosti i veći doprinos javnosti procesima odlučivanja;
- (b) obezbeđenje efikasnog pristupa javnosti informacijama;

- (c) preduzimanje aktivnosti javnog informisanja koje doprinose netolerisanju korupcije, kao i programa javnog obrazovanja, uključujući školske i fakultativne nastavne programe;
- (d) poštovanje, unapređenje i zaštita slobode traženja, primanja, objavljivanja i širenja informacija u vezi s korupcijom. Ta sloboda može podlegati izvesnim ograničenjima, ali ograničenja mogu biti samo ona koja su predviđena zakonom i potrebna su radi poštovanja prava ili ugleda

Završne napomene

Pregled instrumenata Ujedinjenih nacija i Saveta Evrope za suzbijanje korupcije u javnim službama ukazuje koliko je to značajan i složen zadatak koji zahteva sveobuhvatni i multidisciplinarni pristup država. Dati međunarodni standardi predstavljaju dobro polazište za unapređenje prevencije i sankcionisanja korupcije u javnim službama i na najvišim državnim nivoima. U ostvarenju ovog cilja najviše se postiže obezbeđivanjem javnosti njihovog rada, s obzirom da javne službe moraju biti u službi javnosti, kako im to i samo ime kaže. U „podupiranju“ političke volje za implementaciju zakona (koji su često samo mrtvo slovo na papiru upravo zbog manjka političke volje za njihovo sprovođenje) najveću ulogu imaju nezavisni nadzirači (kao što je ombudsman), nezavisno, nepristrasno i obavešteno sudstvo i obavešteni građani. To uključuje dosledno i nepristrasno izvođenje javne odgovornosti državnih funkcionera. U zemljama (kao što je Republika Srbija) u kojima je javna odgovornost prazna reč, povećanju poštenja i čestitosti državnih funkcionera najbrže bi doprinelo smenjivanje i razrešenje korumpiranih funkcionera i oduzimanje imovine i sredstava stečenih zloupotrebom ovlašćenja i uticaja.

Literatura

Dokmanović, M. (2008) Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije i njeno prevođenje u nacionalno pravo, u: V. Matejić (ur.) *Tehnologija, kultura i razvoj*, Beograd: Udruženje Tehnologija i društvo; Institut Mihajlo Pupin; Centar za istraživanje razvoja nauke i tehnologije; Ekonomski fakultet Subotica, str. 65-73.

Ogren, R. W. (1973) The ineffectiveness of the criminal sanction in fraud and corruption cases: Loosing the battle against white-collar crime, *American Criminal Law Review*, 11 (4), 959-988.

Pope, J. (2004) *Antikorupcijski priručnik: Suprotstavljanje korupciji kroz sistem društvenog integriteta*. Beograd: Transparentnost – Srbija.

Pupavac, D., Drakulić, D. (2008) Korupcija – longituda država Zapadnog Balkana, u V. Matejić (ur.). Beograd: Udruženje Tehnologija i društvo; Institut Mihajlo Pupin; Centar za istraživanje razvoja nauke i tehnologije; Ekonomski fakultet Subotica.

Transparency International (2009a) *Corruption threatens global economic recovery, greatly challenges countries in conflicts*, preuzeto 26. novembra 2009. sa: http://www.transparency.org/news_room/latest_news/press_releases/2009/2009_11_17_cpi2009_en

Transparency International (2009b), *Recovering stolen assets: A problem of scope and dimension*, *Working Paper*, 01/2009, Berlin: Transparency International

United Nations Office on Drugs and Crime (2006) *Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption*. New York: United Nations.

United Nations Office on Drugs and Crime. (2004) *The Global Programme against Corruption: UN Anti-corruption Toolkit* (3rd izd.). Vienna: United Nations.

Corruption as a “white-collar crime” – international legal instruments on public accountability of public officials

Corruption within public services has devastated negative impact on a state, a society, its economy and its citizens. It represents a major threat to the rule of law, democracy, enjoyment of human rights, fairness and social justice. It hinders economic development and endangers sustainable development, empowers national economies, and facilitates the emergence of other threats, such as organized crime. Fighting corruption has become more urgent than ever. This paper deals with the public liability of domestic public officials, highlighting the substantive main international standards for fighting corruption in public services in the international legal instruments adopted by the United Nations and the Council of Europe, such as the United Nations Conventions against Corruption, and the two Conventions of Council of Europe, on Civil Law and on Criminal Law. The paper argues that corruption can be prosecuted after the fact, but first and foremost it requires prevention. Preventive policies include the establishment of anti-corruption bodies and enhanced transparency in the financing of election campaigns and political parties. States must endeavour to ensure that their public services are subject to safeguards that promote efficiency, transparency and recruitment based on merit. Once recruited, public servants should be subject to codes of conduct, requirements for financial and other disclosures, and appropriate disciplinary measures. Transparency and accountability in matters of public finance must also be promoted, and specific requirements are established for the prevention of corruption in particularly critical areas of the public sector such as the judiciary and public procurement. Those who use public services must expect a high standard of conduct from their public servants. Preventing public corruption also requires an effort from all members of society at large.

Key words: corruption, international covenants, public services, United Nations, Council of Europe