

*Др Станко Пихлер, редовни професор
Правног факултета у Новом Саду*

КАРАКТЕРИСТИКЕ И ПРОБЛЕМИ ДЕФИНИСАЊА И СУЗБИЈАЊА КОРУПЦИЈЕ – основни резултати истраживања –

1. Корупција је драма и сложена тема нашег времена. Свако време има своје не само актуелне већ и велике теме. Оне могу бити племените и неплемените. Тако су данас, рецимо, широко говори о теми људских права, о њиховој глобализацији, али и о теми организованог криминала и о његовој снажној интернационализацији (такође специфичној „глобализацији“). Тема криминала ове врсте, а поготово коруптивног на неки начин је негативан пандан теме о људским правима, о цивилном и цивилизованом друштву, о институцијама и правној држави, о поверењу међу људима и уљуђеном животу.

Проблем корупције је, посебно задњих петнаестак година и поготово у земљама тзв. транзиција толико сложен и тако значајан, да је постао не само озбиљан унутрашњи већ и међународни проблем. По некима, корупција је „најважнији проблем“ земаља у транзицији и директно је везан са развојним концептом ових друштава. Он се везује и за проблематику која је најбитнија за ове земље – за питања институционализације. У криминолошком и криминалнополитичком смислу важан је за неке битне облике криминала, пре свега организованог, привредно-финансијског и службеничког, па и за политичке процесе у друштву. Корупција у овом последњем смислу може имати и одговарајућу везу са политичким деликтима, којима се атакује на уставни поредак.

Све ово произилази из сложености корупције и коруптивног криминала. Потребно је скренути пажњу на чињеницу да постоје две његове основне форме (дакако међусобно повезане и „произилазеће“): коруптивни криминал „по себи“ („непосредан“ облик корумпирања), као нека врста „чисте“ корупције, и криминал у вези корупције (у првом свом облику). Овај други облик је много шири, али једнако драматичан као и сама „чиста“ корупција, која се тако појављује као пут, метод или средство вршења низа других кривичних дела. Снажно присуство корупције на неки начин даје тон и животу и заједници, па и држави и криминалитету уопште. Она је у стању да „криминализује“ и саму државу. Врло је опасна, јер разара систем. Корупција мање или више квари систем институција, при чему степен тог кварења може бити различит.

Ако се проблем корупције не реши на адекватан, релативно задовољавајући начин – наставиће се криза институција и права у многим земљама. Будићи да је проблем глобалан, он се мора и глобално решавати. Свет је то схватио и ми морамо бити укључени у те процесе – процесе декорумпирања друштва и институција. Није овде реч само о пројектима борбе против корупције, већ о читавом покрету против ње. У њему не сме бити страха нити апатије (који се понекад осећају или примећују), већ озбиљности, одлучности и организованости. Мора се веровати у могућност да се она сведе на подношљив ниво, јер њу, као уосталом и криминалитет у целини, није могуће искоренети, али се може бар доћи у ситуацију да је не сматрамо нечим „нормалним“ и подразумевајућим, како у јавном тако и у приватном животу грађана. Наш начелни став према корупцији мора бити крајње негативан. У томе смислу много шта треба мењати, па и неке наше представе о класичним правним појмовима. Данас се иде чак дотле да се релативизују нека савремена питања људских права и слобода, међународне сарадње, пословних обичаја, владајућих стандарда, и сл.

С обзиром да је проблем не само унутрашњи већ и међународни, питањима корупције и њеног сузбијања бави се и унутрашње и међународно право, и владине и невладине организације (тзв. цивилни сектор), како оне на нивоу државе тако и регионалне. Све се више успоставља нека врста мреже институција (владиних и невладиних) које се у овом смислу ангажују. Неки је сматрају „врхунском темом“ савремене криминалне политике. Она је не само правна, криминалистичка и криминолошка, већ и политичка, социјална, морална и економска појава. Све је више правних аката, међународних и унутрашњих, све више инструмената (нових и адаптираних старих) за супротстављање корупцији, све више захтева да се право адаптира потребама реаговања на корупцију, све више истраживања на локалном и ширем плану у циљу дубљег упознавања са овом појавом,

све више ангажовања медија у циљу информисања о корупцији, али и у циљу сарадње са органима власти и другим субјектима у њеном сузбијању. Доносе се нови закони, успостављају владини програми, утврђују модели активности, од владе образују тела са посебним задацима.

2. Корупција је у вези са низом криминолошких и других проблема савременог друштва: финансијским криминалом, прањем новца, производњом и растурањем дрога, трговином оружјем, еколошким криминалитетом, проблемом приватизације (транзиције), давањем концесија, међународним привредним трансакцијама, трговином људима, криминалитетом у области спорта, медицине и сл. Данас на њу и њене облике, па и узроке, али и на борбу против ње снажно утичу: савремене технологије, инструменти трансакција, развој мултинационалних компанија – освајање тржишта, проблеми контроле кретања финансијског капитала, савремено информисање – тзв. компјутеризација света, локални конфликти (укључујући и локалне и грађанске ратове), развој науке и др.

Области делатности (и надлежности) које су посебно изложене корупцији се већ одавно идентификују у различитим извештајима, истраживањима и анализама. То су, пре свега: царинска служба, полиција, судство, здравство, школство, управа. Занимљива су и истраживања јавног мњења у појединим земљама, којима се идентификују ставови о степену корумпираности појединих органа и служби. Нека од тих истраживања (и код нас) показују извесне разлике, у односу на ранија времена, о ставовима грађана у погледу степена корумпираности појединих институција, што указује на озбиљне промене до којих је дошло у феномену корупције, али и на то да су проблеми данас много дубљи и шири него раније.

3. Све више се разрађују механизми борбе против корупције на три нивоа: међународном (универзалном), регионалном и националном. Примера ради, навешћемо само неке најбитније правне акте и мере које се предузимају у том смислу.

На нивоу Уједињених нација још 1990. године су израђени посебни програми за борбу против корупције, донето је неколико резолуција, а формиран је и Комитет за борбу против корупције. Обезбеђена је саветодавна и техничка помоћ. Донет је Кодекс понашања јавних службеника који би требао да буде нека врста етичког кодекса у области јавних послова који су највише изложени ризику корупције и који су у најнепосреднијој вези са свакодневним животом људи, пре свега на локалном нивоу. 1997. године донета је и Декларација УН о борби против корупције и подмићивања у међународним и комерцијалним операцијама, а израђен је и Модел

закона о борби против корупције који би могао бити узор за доношења одговарајућих националних закона. Посебно је значајна Конвенција УН против транснационалног криминалитета са пратећим протоколима (децембар 2000. г.).

У оквиру Савета Европе формирана је посебна мултидисциплинарна група за борбу против корупције, као и друге радне групе. Донето је више препорука чланицама Савета, организовано низ саветовања о проблемима организованог и коруптивног криминалитета, обављени многи тренинзи стручњака и припремљена конвенција за сузбијање корупције. Посебно је значајна специјална резолуција (Стразбур, 1997.г.) којом је утврђено 20 принципа у борби против корупције, као и програм GRECO из 1998.г, а 1999. године донета је Кривичноправна конвенција против корупције.

На националном нивоу низ земаља, пре свега земаља у транзицији, мењају постојеће законодавство и доносе посебне законе за борбу против корупције (на пример, Румунија, Хрватска, Словенија, Македонија). Тај процес иде у различитим правцима: мења се односно допуњава важећи кривични закон, доносе се специјални закони који се примењују упоредо са кривичним законом, уводе се нова кривична дела или мењају одредбе о постојећим, заоштрава казнена политика за коруптивна кривична дела, формирају посебна тела (комисије, савети, комитети) са наглашеном превентивном и репресивном функцијом, мењају процедурална правила и проширују овлашћења истражних органа.

Поменути модел УН за изградњу законодавства о борби против корупције, који у неким земљама (Румунија, Хрватска) има снажан утицај на доношење нових закона, посебно наглашава четири аспекта суочавања права са корупцијом и у том смислу дају се детаљна упутства:

- инсистира се на превенцији као примарном и дугорочном процесу,
- наглашава се потреба ефикасног и благовременог откривања корупције и адекватног реаговања јавне власти од стране правосуђа,
- указује се на потребу дефинисања корупције и одређивања њеног места у структури општег, а посебно организованог криминалитета, и
- потенцира се значај међународне правне сарадње у борби против корупције (пре свега у погледу потпуног и благовременог информисања, у предузимању одговарајућих процесних радњи, у проширивању универзалног принципа просторног важења кривичног законодавства, и сл.).

4. Дефиниције корупције су многобројне. Оне ситуирају ову криминолошку појаву углавном у простор економског (привредно-финансијског) и службеничког криминалитета, при чему су и ти појмови дискутабилни. Дефиниције нису уједначене ни у теорији ни у законодавству, па ни у међународним правним инструментима који се баве корупцијом, а таквих је у задње време све више. Непостојање консензуса око ове дефиниције по неким може бити сметња (чак „главна сметња“) за ефикаснију међународну борбу против ње.

Међутим, независно од ових разлика, ипак је могуће извести главну одредницу овог појма, односно појаве коју тај појам означава, мање или више присутну у свим дефиницијама (теоријским и нормативним). Тај заједнички именоватељ се састоји у одређивању корупције као кварења институција система на начин да се јавно овлашћење које има неки субјект (носилац јавног овлашћења) злоупотреби, односно да тај субјект приватизује своју јавну функцију у нелегитимне и нелегалне профитабилне сврхе. Оваква одредница корупције долази до изражаја и у члану 8. Конвенције Уједињених нација против транснационалног организованог криминала, у којем се корупција означава као кривично дело учињено с намером обећања, понуде или давања државном службенику, посредно или непосредно, непромерене користи како би предузео неку радњу или се од ње уздржао, а која је део његових јавних овлашћења односно дужности, као и измамљивање или прихватање од стране јавног службеника непромерене користи како би предузео радњу или се уздржао од предузимања радње коју је иначе дужан да предузме. Појам државног или јавног службеника се широко схвата, на начин како је напред поменуто, тј. он се одређује као субјект (лице) са неким јавним овлашћењем.

Према томе, суштина и извориште коруптивног понашања се налази у јавном овлашћењу, или некој надлежности у најширем смислу, које се криминализује путем злоупотребе. То практично значи да се корупција везује за друштвене и државне институције правом уређене, као нешто што је већ по себи јавно. Због тога је корупција криминалитет у институцијама и путем институција. Корупционашким понашањем оне се руинирају, делегитимирају и делегализују. Другим речима, јавна институција и јавно овлашћење су амбијент корупције.

Степен корумпираности носилаца јавних овлашћења и самих институција у којима се та овлашћења остварују и путем којих делују, може бити различит:

- ситуација када постоје само случајеви корупције у иначе релативно ваљаном институционалном функционисању јавног живота једне заједнице;
- ситуација када корупција постане појава, дакле нешто врло уочљиво и стога забрињавајуће, релативно раширено, али да ипак још није угрозила систем институција (систем је још увек сачувао своју аутентичност и идентитет и, колико-толико, кредибилитет међу члановима заједнице);
- ситуација када је корумпиран систем као такав, када сам систем по себи постане корупциони, тј. када функционише по логици корупције.

Прва два степена корумпирања су облици кварења система, а трећи је његово изобличавање и изопачавање. Он тада постаје – антисистем. Тада је реч о криминализованом систему по себи, а не само о криминализацији појединих фрагмената система или појединаца у систему. Трећи случај је деструкција система. Тада се о „систему“ институција може говорити тек условно, на сцени је само имитација институција и система као целине, као привида легитимности и легалности. У оваквим условима тешко да се уопште може говорити о некој озбиљнијој превенцији путем било ког фактора, јер сваки „фактор“ постаје део криминализованих институција. Он је подређен тим и таквим институцијама и добија наопаку функцију – тј. почиње да превентивно делује у корист тог „система“, тј. да одржава корупцију као платформу система.

У оваквом значењу корупција се може схватити двоструко: као облик подмићивања (корумпирања) од субјекта који нема конкретно јавно овлашћење поводом ког корумпира (то може бити сваки субјект) и као облик злоупотребе овлашћења (од корумпираног субјекта, који има јавно овлашћење), тј. као облик (у социолошком значењу) злоупотребе јавне моћи. У том најширем смислу јављају се најразноврсније конкретне форме корупције у различитим областима јавног живота. Та, конкретна феноменологија корупције је изузетно разуђена и развијена. Она зависи од облика овлашћења, области у којима се остварују и низа конкретних околности (прилика и потреба) у којима се корупција одвија.

5. Узроци или чиниоци корупције су сложени, разноврсни и недовољно истражени. Поред изразито субјективног чиниоца („човекова природа“), наводе се одређени „системски“ и објективни који се могу поделити у три групе:

- економски: етатизирана привреда са широким могућностима стварања монопола, државна регулација привреде са наглашеном пролиферацијом ограничавајућих фактора, дискриминативна економска политика, волунтаризам у управљању привредним ресурсима и њиховом локацијом, и сл.;
- политички: постоје друштва која су по традицији „склона корупцији“; утицај облика владавине; политички нестабилна друштва; схватање власти као „приватности“; однос политичких снага у заједници; тешкоћа око успостављања политичких консензуса; парламентарне кризе и кризе влада, и сл.;
- правни: компликованост правног система, његова застарелост, пролиферација прописа (посебно у економској области), неусклађеност правног система са социјалним и економским приликама у друштву, правна несигурност (егземпларна примена важећег права), широка дискрециона овлашћења пре свега управних органа, неадекватно устројен систем поделе власти, зависно и несамостално правосуђе, и сл.

Ови услови се манифестују у том смислу да се:

- или право примени када иначе не би могло да се примени, или (чешће)
- да се право не примени када би морало да се примени.

6. Ефекти корупције (њене последице) су многобројни, а манифестују се управо у подручјима у којима се налазе и њени узроци, па у томе смислу може да се говори о економским, политичким, правним и моралним последицама корупције. Данас се, у економском смислу, посебно наглашава чињеница, да трансакциони трошкови корупције директно умањују друштвено благостање, јер и време и средства за корупцију утичу на алокацију друштвеном капитала. Посебно је велик значај корупције за правну свест грађана, односно њено руинирање и проблеме у њеној изградњи. У моралном смислу корупција ствара осећај аномије у широком значењу.

7. Основни правци стратегије борбе против корупције морају бити одређени идејом оштрог раскида с постојећим стањем, односно „прошлошћу“. Треба је схватити као претњу људским правима и слободама, демократским институцијама, економском напретку. Примарна оријентација ове стратегије мора бити превентивна, а то значи да мора бити стална а не

кампањска, системска и свеобухватна. Институционално, ова стратегија треба да подразумева три правца ангажовања:

- смањивање улоге државе, пре свега у економској сфери,
- развијање система одговорности за јавни рад, и
- развијање мотивационих система носилаца јавних овлашћења, уз промену ставова о корупцији.

8. Полазећи од напред одређене дефиниције корупције као криминолошког и правног појма, могуће је ближе одредити круг кривичних дела која су њоме обухваћена. То су са становишта важећег домаћег права, углавном следећа кривична дела: злоупотреба службеног положаја, кршење закона од стране судије, противзаконито ослобођење лица лишеног слободе, непредузимање мера за спречавање сексуалне злоупотребе лица лишеног слободе, несавестан рад у служби, противзаконита наплата и исплата, превара у служби, фалсификовање службене исправе, одавање службене тајне, одавање државне тајне, противправно присвајање ствари приликом вршења претреса или спровођења извршења, проневера, послуга, противзаконито посредовање, примање мита, давање мита.

Изменом и допуном Кривичног закона Републике Србије уведено је девет нових (специјалних) облика корупције, као посебна група кривичних дела: корупција у органима управе, ненаменско располагање средствима из буџета, корупција у поступку приватизације, корупција у правосудју, злоупотреба функције браниоца или пуномоћника, корупција у здравству, корупција у просвети и уговарање исхода такмичења. Овде је углавном реч о посебним облицима злоупотреба службеног положаја, као основног и општег кривичног дела против службене дужности којом се инкриминацијом штити законитост у раду службених лица, а посредно права и слободе грађана. Основне карактеристике ове групе коруптивних кривичних дела су следеће: она се могу извршити само са умишљајем (и то углавном директним), намера учиниоца је користољубље, она су специјална кривична дела у односу на кривично дело примања мита, заштитни објект (конкретни) је различит и углавном се тиче вредности које су у разним истраживањима идентификоване као најугроженије коруптивним понашањем, круг лица као могућих активних субјеката дела је шири од појма службеног и одговорног лица која се појављују у општим и „класичним“ коруптивним кривичним делима, поред основних облика ових кривичних дела јављају се и два тежа облика квалификована висином прибављене имовинске користи.

Сажетак

Корупција је тема дана нашег времена. Она је глобалан проблем, готово за земље у транзицији. Примећује се читав покрет у борби против корупције. Борба против ње је залагање за институционализацију друштва, јер је битна одлика корупције управо у томе што она разара институције.

Степен корумпираности друштва је различит. Могуће је разликовати три типа ситуација: када постоје само *случајеви* корупције, када корупција постаје појава и када је *корумпиран систем* као такав.

Наше друштво, у овом моменту, највише подсећа на трећи тип или степен корумпираности. Зато није тешко закључити шта све треба чинити (на дужи рок) у стратегији антикоруптивних мера.