

Горан П. Илић*Правни факултет, Универзитет у Београду*

ПОЛИТИЧКА КОРУПЦИЈА versus ВЛАДАВИНА ПРАВА

Сажетак

У раду је анализиран однос владавине права и политичке корупције. Аутор најпре разматра појам корупције и указује на тешкоће у изналажењу општеприхваћене дефиниције како на теоријском, тако и на нормативном плану. Анализа затим бива усмерена на политичку корупцију и нарочито на њене последице у демократским системима власти. У том контексту је размотрено питање да ли демократија представља прави одговор на изазове корупције, а указано је и на везу између демократије и владавине права. Аутор истиче да је појам владавине права тешко одредити и, указавши на његове историјске корене, излаже два основна теоријска приступа у вези с тим. Истраживање је посебно усмерено на оне елементе владавине права који су у непосредној вези са проблемом политичке корупције. Након тога се аутор бави нормативним оквиром за борбу против политичке корупције у Србији. Он истиче да сложености ове проблематике значајно доприноси и то што се, поред одсуства владавине права, као основни узроци корупције у Србији наводе неповерење у институције, опште сиромаштво и урушавање основних моралних вредности. Размотрени су затим основни стратешки документи за борбу против корупције и законски акти који се односе на проблематику финансирања политичких активности странака. Учињен је осврт и на уставно решење да је народни посланик „господар“ свог мандата. Аутор закључује да за успешну борбу против корупције, а сâмим тим и против политичке корупције, није довољно успоставити нормативни и институционални оквир, већ је неопходно створити друштвене, политичке и културне услове за суштинску владавину права. Једном речи, потребна је прећутна друштвена сагласност да се сви сукоби, па и

они које ствара политичка корупција, решавају у оквиру постојећих закона, поступака и институција.

Кључне речи: корупција, политичка корупција, владавина права, политичке странке, финансирање политичких активности, морална криза.

I

Различите области у којима се јавља, бројни појавни облици које поприма и степен њихове друштвене неприхватљивости, представљају само неке од потешкоћа које искрсавају приликом одређења појма корупције. Усамљена су зато мишљења да је могуће дати културолошки неутралну дефиницију корупције,¹⁾ јер се ова друштвена појава по правилу повезује са кршењем важећих норми у одређеном друштву. Услед тога је приликом законског дефинисања корупције неопходно заузети одређени стандард „честитости“ и у складу са њим предвидети облике испољавања корупције у конкретним случајевима.²⁾ Па чак и таква, „нормативним плаштом“ заоденута корупција може бити у нескладу са јавним мњењем о прихватљивости одређеног понашања.

Уколико се овај проблем сагледа у светлу познате теоријске скале о белој, сивој и црној корупцији,³⁾ законодавчеви изгледи на успех су највећи у односу на црну корупцију, будући да постоји општа сагласност да су у питању најопаснији облици њеног испољавања који потпадају под удар кривичног законодавства. Ретки су зато случајеви у којима се законска норма у односу на ове коруптивне активности неће применити, што може да буде последица владајућих друштвених норми и обичаја. Примера ради, на трагу у српској традицији увреженог схватања да није свака награда мито и да се у свакодневном животу прави јасна разлика између части, поклона, даривања, чашћавања и мита,⁴⁾ у правној доктрини по-

1) Вид. Nemanja Nenadić, „Pojam i uzroci korupcije“, *Korupcija – osnovni pojmovi i mehanizmi za borbu* (prir. G. P. Ilić), Crimen, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2007, 16.

2) Susan Rose-Ackerman, *Corruption: A Study in Political Economy*, Academic Press, New York 1978, 9.

3) Arnold J. Heidenheimer, *Political corruption: Readings in Comparative Analysis*, Holt Rinehart and Winston, New York 1970, 3-6.

4) Драгомир Антонић *et al.*, *Корупција у Србији*, Центар за либерално-демократске студије, Београд, 2001, 25. И резултати истраживања које је 2012. године спровела Агенција за борбу против корупције указују да степен толеранције, односно перцепције да нешто јесте или није корупција, у значајној мери зависи од тога шта се посматра као предмет

стоји схватање да вредност поклона код кривичног дела примања мита може да буде од значаја за постојање сâмог дела.⁵⁾ Изложена проблематика бива сложенија када је реч о преостала два облика корупције. Док сиву корупцију осуђује јавно мњење, а управљачка елита је толерише (на пример, незаконито финансирање политичких странака), дотле се бела корупција у јавности доживљава као генерално прихватљиво понашање или се сматра безазленом појавом (примера ради, реч је о различитим начинима избегавања прекршајних санкција или мерама којима се убрзава добијање различитих услуга као што је смештај деце у обданиште).

Ово су само неке од потешкоћа које искрсавају приликом законског одређења појма корупције. Слична је ситуација и при покушају њеног теоријског дефинисања. Иако је данас неспорно да се корупција односи како на јавни, тако и на приватни сектор, ова друштвена појава се у најопштијем смислу одређује као злоупотреба јавних овлашћења ради стицања приватне користи.⁶⁾ Нагласак је дакле на односу између државе и приватног сектора, при чему су главни актери корупције у неким случајевима државни званичници, а у другим су то приватни актери.⁷⁾

Довођење у везу државе и (носилаца) јавних овлашћења са корупцијом има своје дубоке историјске корене. Тако је, на пример, у области сиријског града Рака (Rakka), административном центру асирске цивилизације почев од XIII века п.н.е., пронађено око 150 плочица са текстом на клинастом писму на којима су били садржани подаци о примању мита од стране асирске принцезе и високих државних службеника.⁸⁾ У римском политичком животу је реч кандидат (lat. *candidatus* – који је изабљен, очишћен) означавала забрањену праксу да грађани, који манипулишу изборним

корупције, односно које је врсте мито који се даје. Вид. Agencija za borbu protiv korupcije, *Istraživanje percepcije javnog interesa u oblasti sprečavanja i borbe protiv korupcije i mesta i uloge Agencije za borbu protiv korupcije Ciljna grupa: građani*, мај 2012, 6, доступно на: http://www.acas.rs/images/stories/Percepcija_uloge_Agencije_-_Gradjani.pdf (посећено 1. септембра 2013).

- 5) То отвара питање стварног домаћаја начела законитости у кривичном праву. Вид. Горан П. Илић, „Држава *versus* криминалитет и стандарди људских права“, *Криминал и државна реакција: феноменологија, могућност, перспективе* (прир. Ј. Крон, Б. Кнежић), Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2011, 31-35.
- 6) Robert Klitgaard, „International Cooperation Against Corruption“, *Finance & Development* 1/1998, 4.
- 7) Sjuzan Rouz-Ejkerman, *Korupcija i vlast – uzroci, posledice i reforma*, Službeni glasnik, Beograd, 2007, 125. С тим у вези, Клитгард примећује да је приватни сектор укључен у већину коруптивних активности у јавном сектору. R. Klitgaard, 4.
- 8) Jeremy Pope, *Antikorupcijski priručnik: suprotstavljanje korupciji kroz sistem društvenog integriteta*, Transparency International, Beograd, 2004, 4.

мандатима, избељују (чисте) своје тоге у циљу завођења маса.⁹⁾ И Аристотел се приликом анализе различитих облика политичке владавине бавио корупцијом, означивши тиранију као изопачену или корумпирану краљевину.¹⁰⁾ У Средњем веку је корупција схватана испрва у метафоричком смислу као изопачење душе, да би касније попримила „световне“ оквири и означавала придобијање неког лица, које располаже одређеним овлашћењима, обећањем или поклоном, са циљем да поступи противно својој дужности.

На основу изложеног би се могло рећи да корупција представља својеврстан „кратки спој“ између јавне и приватне области. Док се прва одликује управљачком логиком усмереном на остварење општег интереса, друга је утемељена на економској логици постизања приватног интереса. Оног тренутка када се изгуби граница између ове две области, када се сударе два принципа којима се њихови актери руководе, јавни интерес се повлачи пред приватним. Последица тога је корупција која, како је то сликовито запажено,¹¹⁾ није злочин из страсти, већ злочин из рачуна.

Продирање приватног интереса у јавну област није прошло незапажено од стране политичке теорије. Штавише, корупција је управо у оквиру политичких наука најпре постала предмет анализе. Ни овде не постоји општеприхваћена дефиниција појма политичке корупције, већ се остало на различитим покушајима њеног одређења. Један од класичних је став о три дефиниције корупције, с тим да су прве усмерене на природу јавне службе (*Public-Office-Centered Definitions*), друге полазе од природе јавног интереса (*Public-Interest-Centered Definitions*), док је трећа врста дефиниција тржишно усредсређена (*Market-Centered Definitions*).¹²⁾

9) Éric Alt, Irène Luc, *La lutte contre la corruption*, coll. Que sais-je?, Presses Universitaires de France, Paris 1997, 3.

10) *The Politics of Aristotle*, (transl. and ed. by E. Barker), Clarendon Press, Oxford 1946, 373.

11) R. Klitgaard, 4.

12) И сâм аутор ових дефиниција указује да је одређивање корупцију у зависности од јавне службе или јавног интереса условљено одговарајућим нормативним анализама. Пре свега, питање је које ће норме бити коришћене за разликовање коруптивног од некооруптивног поступања? У случају дефиниција које се односе на природу јавне службе, отворено је питање које норме одређују ко ће бити у тим службама запослен. У случају дефиниција усмерених на природу јавног интереса, требало би утврдити чија оцена јавног интереса ће бити узета у обзир. И „тржишне“ дефиниције корупције указују на постојање ауторитета који разликује норме које се примењују на јавне службенике и оне које се односе на бизнисмене који делују на отвореном тржишту, као и на постојање одређених карактеристика по којима се „црно тржиште“ разликује од слободног тржишта. Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston, „Terms, Concepts, and Definition Introduction to Part I“, *Political Corruption: concepts and contexts* (eds. A. J. Heidenheimer, M. Johnston), Third Edition, Transaction Publishers, New Jersey 2009, 7-9. О различитим дефиницијама политичке корупције вид. Миодраг А. Јовановић, „Политичка корупција: појам, узроци

У политичкој доктрини се већ дуго води расправа о томе да ли успостављање демократије представља антикорупцијску стратегију.¹³⁾ Истраживања која су у вези с тим вршена показују да демократија смањује корупцију уопште, па сâмим тим и политичку корупцију, али да до тога долази поступно.¹⁴⁾ Сâма по себи демократска форма не успева увек да сузбије корупцију, па се вреди запитати који елементи демократске владавине помажу у ограничавању коруптивних активности, а који им иду у прилог.¹⁵⁾ Поједине анализе показују да је парламентаризам праћен нижим нивоом корупције, док се јаки председнички систем показује као корумпиранији. Указује се и на значај конкуренције међу политичарима којом се не само ограничава користољубље међу члановима владе, већ се политички лидери могу приморати да строго контролишу своје подређене.¹⁶⁾

На другој страни, политичка корупција представља већу опасност у демократијама него у другим облицима политичких система, јер подрива темељне демократске принципе, а пре свега принцип једнаког поступања државе према грађанима, као и принцип одговорног вршења власти.¹⁷⁾ Једнако поступање подразумева једнак приступ грађана тржишту, запослењу и јавним службама, док одговорно вршење власти претпоставља да политичари морају да буду изложени поновним изборима и да се осећају несигурним у погледу своје будућности. Међутим, осећај несигурности не би смео да буде превише изражен, јер то може довести до „парадокса сигурности“.¹⁸⁾ Исувише сигуран положај политичара повећава ко-

и типологија“, *Корупција* (ур. Д. Радовановић, А. Булатовић), Центар за менаџмент, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2005, 407-414.

13) С тим у вези, корисно је освнути се на индекс перцепције корупције који је, на основу истраживања 176 земаља, објавила организација Transparency International за 2012. годину. У најмање корумпиране државе спадају Данска, Финска, Нови Зеланд, Шведска, Сингапур, Швајцарска, Аустралија, Норвешка, Канада и Холандија док су на зачељу листе Сомалија, Јужна Кореја, Авганистан, Судан, Мајнмар, Узбекистан, Туркменистан, Ирак, Венецуела и Хаити. Уједињено Краљевство и Јапан се налазе на 17 месту, Сједињене Америчке Државе на 19, Француска на 22, Аустрија на 25, Португал на 33, Израел на 39, Хрватска на 62, Италија на 72, а Србија на 80 месту. Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2012*, доступно на: <http://www.transparency.org/cpi2012/results> (посећено 1. септембра 2013).

14) Вид. Johann Graf Lambsdorf, „Uzroci i posledice korupcije: šta znamo iz ukrštanja podataka iz raznih zemalja?“, *Ekonomija korupcije Međunarodni priručnik* (ур. S. Rouz-Ejkerman), Službeni glasnik, Beograd, 2008, 48.

15) S. Rouz-Ejkerman, 125.

16) J. Graf Lambsdorf, 49, 50

17) Paul Heywood, „Political Corruption: Problems and Perspectives“, *Political Studies* 3/1997, 420, 421.

18) S. Rouz-Ejkerman, 139.

руптивне активности, али до истог резултата може довести и превише несигуран политички положај.

Све ово има посебан значај у процесу демократске консолидације која се може сматрати оствареном тек када, поред промена на плану понашања (*behavioral aspects*) и ставова (*attitudinal aspects*), буду остварене и промене у уставним аспектима (*constitutional aspects*).¹⁹⁾ То значи да се државне и недржавне снаге на читавој територији државе из чврсто устаљене навике потчињавају начину решавања сукоба у оквиру конкретних закона, поступака и институција установљеним новим демократским процесом. У оваквом друштву постоји пет арена, а једна од њих је владавина права о којој ће у у редовима који следе бити речи.

II

У домаћој теорији је присутно гледиште да један од основних узрока корупције у српском друштву представља одсуство владавине права (*rule of law*).²⁰⁾ Реч је о појму који представља кључни елеменат демократије у државама *common law* правног система, а настанак његовог савременог значења везује се за Енглеску крајем XVI века. У доктрини тог времена преовладало је схватање да супрематија права, поштовање поступка и слобода расправљања у Парламенту и пред судовима представљају материјализацију овог темељног правног начела.²¹⁾ С обзиром на специфичност своје уставне историје, односно услед непостојања писаног устава, Велика Британија представља један од најбољих примера да владавина права не зависи толико од постојања формалних (тј. нормативних) решења која би обликовала институције власти, већ

19) Huan Linc, Alfred Stepan, *Demokratska tranzicija i konsolidacija*, Filip Višnjić, Beograd, 1998, 19, 20-30, *наведено према*: Miodrag A. Jovanović, „Demokratska konsolidacija i politička korupcija – slučaj Srbije“, *Korupcija – osnovni pojmovi i mehanizmi za borbu* (прir. G. P. Ilić), Crimen, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2007, 31, 32.

20) Вуковић овај узрок назива и слабом правном државом, а то, поред осталог, тумачи као последицу одсуства политичке воље у врховима политичких странака и вршилаца власти, затим одсуства широке друштвене сагласности да је право основни регулатор друштвених односа, турбулентних друштвено-политичких прилика, неодговорног и спорог правосуђа и великог раскорака између објављеног права и његове емпиријске примене. Slobodan Vuković, *Tranzicija i korupcija*, biblioteka Posebna izdanja, Institut društvenih nauka, Rad, Beograd, 2007, 25.

21) Сер Едварду Коку (*Edward Coke*) припада заслуга да је развио идеју о *rule of law* као уставном принципу на којем је утемељена савремена либерална демократска држава. Он је са још двојицом колега судија донео 1610. године славну одлуку *Dr Bonham's case* којом је признато право суда да одбије да примени закон парламента ако је противан природном праву или разуму. Antoine J. Bullier, *La common law*, coll. Connaissance du droit, Dalloz, Paris 2002, 45.

од нарочитих напора заједнице да створи друштвене, политичке и културне услове за вршење власти која је ограничена правом. Другим речима, реч је о постојању једне врсте прећутног друштвеног одобравања да је за суштинску владавину права неопходна строга раздвојеност грана власти, а нарочито законодавне и извршне, као и судска контрола законодавне делатности.²²⁾

Иако поједини аутори истичу да је израз владавина права обесмишљен идеолошком злоупотребом и општом прекомерном употребом,²³⁾ у доктрини преовлађује гледиште да је реч о појму који спада у категорију отворених концепата који су предмет сталне расправе.²⁴⁾ Она се у основи своди на анализу појма владавине права са становишта формалних и материјалних аспеката.

Заговорници формалне концепције владавине права у први план истичу начин на који је проглашен закон, јасноћу законских норми и њихову временску димензију, при чему избегавају да дају сүд о стварном садржају закона. Другим речима, за њих је довољно да су формални захтеви владавине права испуњени, а не упуштају се у анализу да ли је суштински реч о добром или лошем закону. На другој страни, присталице материјалне концепције не споре да владавина права има претходно поменуте формалне елементе, али сматрају да треба отићи даље од тога. То чине указивањем на одређена суштинска права која су утемељена или изведена из владавине права, а чије постојање служи као основ за разликовање „добрих“ и „лоших“ закона.²⁵⁾ На основу изложеног се може закључити да формалне теорије стављају нагласак на одговарајуће изворе и облике законитости, док се материјалне теорије баве садржајем закона, сагледавајући га у светлу понашања које је у складу са праведним или моралним принципима. То не значи да између ових теорија нема одређених преклапања, пошто формалне концепције владавине права имају материјалне последице, док материјалне верзије, као што је поменуто, укључују формалне захтеве.²⁶⁾

22) Вид. Brian Z. Tamanaha, *One the Rule of Law: History, Politics, Theory*, Cambridge University Press, Cambridge 2004, 56.

23) Judith N. Shklar, *Political Thought and Political Thinkers*, University of Chicago Press, Chicago 1998, 21.

24) Као основ за извођење таквог закључка послужило је истраживање о значењу појма владавине права у Немачкој, Француској, Великој Британији и САД. Rainer Grote, „Rule of Law, Rechtsstaat and État de Droit“, *Constitutionalism, Universalism and Democracy – A Comparative Analysis* (ed. Christian Starck), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1999, 271. У том смислу: B. Z. Tamanaha, 114.

25) Paul Craig, „Formal and Substantive Conceptions of the Rule of Law: An Analytical Framework“, *Public Law Autumn* 1997, 467.

26) Више вид. B. Z. Tamanaha, 92-113.

У покушају да превазиђу изложене разлике приликом одређења владавине права, поједини аутори настоје да укажу на елементе за које сматрају да постоји општа сагласност да их овај појам садржи. Према једном таквом гледишту²⁷⁾ владавина права је утемељена на следећима стандардима: закон као одбрана од приватне принуде; закон треба да буде јасан, сигуран, јавно објављен и применљив *pro futuro*; владавина права подразумева одређену општост закона; закон треба да буде постојан и могућ; закон ограничава, контролише и руководи вршење службених овлашћења; суд мора бити независан, непристрасан и доступан свакоме; владавина права је супротна одлукама које изражавају личну вољу или појединачни суд. Постоји и схватање²⁸⁾ да је упркос мноштву дефиниција владавине права, могуће издвојити три теме о којима се у вези с тим појмом води расправа: влада ограничена законом, формална законитост и „владавина права, не човека“.

За сагледавање односа политичке корупције и владавине права посебан значај има стандард законског ограничења, контроле и руковођења вршењем службених овлашћења. У том смислу је илустративно Веберово схватање о безличној наредби као законском ограничењу власти. Наиме, грађани не дугују послушност лицима који имају власт, већ безличној законској наредби која им даје такву власт.²⁹⁾ Реч је дакле о „владавини права, не човека“ („*the rule of law, not man*“), утемељеној на идеји да се живи у складу са владавином закона, а не да се буде предмет непредвидивих слабости других појединаца – било монарха, судија, државних службеника или других грађана. Осећај за владавину права почива на страху и неповерењу у друге. Услед тога је владавина по закону претпостављена необузданој владавини другог, чак и да је то мудра особа, како би биле избегнуте могуће злоупотребе које су својствене моћи владања.³⁰⁾ Значајно ограничење носилаца власти састоји се и у одсуству потпуне слободе да се измени

27) Вид. Augusto Zimmermann, „Rule of Law as a Culture of Legality: Legal and Extra-Legal Elements for the Realisation of the Rule of Law in Society“, *ELaw – Murdoch University Electronic Journal of Law* 14, 1/2007, 17- 23. Нешто другачије схватање о елементима владавине права заступа Волкер (*Walker*). Вид. А. J. Bullier, 46-48.

28) B. Z. Tamanaha, 114, 119, 122.

29) Иначе, Вебер је истицао тесну везу између корупције и политичког живота у демократијама, јер она претпоставља појаву професионалних политичара који живе од политике, а не за политику. Max Weber, *Theory of Social and Economic Organization*, MacMillan, New York 1948, 330.

30) B. Z. Tamanaha, 122.

закон по властитом нахођењу, већ је то условљено одређеним садржинским и процедуралним захтевима. Док су садржинска ограничења раније извођена из природног права или *common law*-а, у новије време се то чини позивањем на основне слободе и људска права.³¹⁾ С обзиром да поменуте слободе и права чине централни део и вредносно језгро сваког устава, у доктрини се истиче³²⁾ да степен њиховог остварења представља једно од кључних питања за оцену супрематије устава.³³⁾

III

У преамбули француске Декларације о правима човека и грађанина из 1789. године стоји да су „непознавање, заборав или презир права човека узроци јавних несрећа и корупције влада“. Два века касније, у преамбули Кривичноправне конвенције о корупцији из 1999. године³⁴⁾ истакнуто је да корупција „... представља претњу владавини права, демократији и људским правима, подрива добру владавину, ... и угрожава стабилност демократских институција и моралне основе друштва“, док се у Конвенцији Уједињених нација против корупције из 2003. године³⁵⁾ наводи да корупција представља „... проблем и претњу за институције и вредности демократије, етичке вредности и правду, ... и владавину права“.

Без обзира да ли се корупција посматра као опасност за људска права, демократију или добру владавину, несумњиво је да је

31) Делмас-Мартин истиче да су након два века доминације либералне идеологије о држави која је ограничена законом, а као последица разарања и страха учинених у току Другог светског рата, уследиле значајне политичке промене које су довеле до настанка нове концепције правне државе засноване на постојању основних слобода и права. Она је израз свести да закон може да повреди основна начела поштовања личности и достојанства сваког људског бића, па зато држава мора да буде заштићена не само *помоћу* закона, већ и *од* закона, па чак и од себе саме. Mireille Delmas-Marty, „Introduction“, *Libertés et droits fondamentaux Introduction, textes et commentaires* (sous la dir. de M. Delmas-Marty, C. Lucas de Leyssac), deuxième édition, coll. Points Essais, Le Seuil, Paris 2002, 9, 10.

32) Драган М. Стојановић, *Основна права човека Људска права и слободе у уставима европских држава*, Институт за правна и друштвена истраживања Правног факултета у Нишу, Ниш 1989, 11.

33) Правна институционализација супрематије устава остварује се постојањем судске контроле уставности закона која може бити поверена било редовним, било посебним уставним судовима. Вид. Горан П. Илић, „Утицај праксе Уставног суда Србије на стандарде људских права у кривичном поступку“, *Улога и значај Уставног суда у очувању владавине права* (прир. Б. М. Ненадић), Уставни суд, Београд, 2013, 182, 183.

34) Закон о потврђивању Кривичноправне конвенције о корупцији, *Службени лист СРЈ - Међународни уговори*, бр. 2/02 и *Службени лист СЦГ - Међународни уговори*, бр. 18/05.

35) Закон о ратификацији Конвенције Уједињених нација против корупције, *Службени лист СЦГ - Међународни уговори*, бр. 12/05.

реч о друштвеном феномену који доводи у питање темељна начела владавине права. То потврђују и резултати истраживања спроведеног 2012. године на репрезентативном узорку од 1210 грађана Србије, старијих од 18 година.³⁶⁾ Испитаници су као највеће узрочнике корупције у Србији издвојили превелики утицај политичких и привредних структура на одлуке које се доносе у институцијама, као и одсуство контроле над радом јавних службеника. Према мишљењу испитаних грађана, јачање независности и интегритета институција у односу према неформалним центрима моћи представља најважнији потез за суочавање са корупцијом. Ови резултати се разликују од истраживања из 2006. године према којем су као основни узроци корупције (који су били процентуално заступљенији од непостојања правне државе) издвојени опште сиромаштво и морална криза. Штавише, они су у 2006. години учесталије навођени него 2001. године, док то није био случај са „непостојањем правне државе“, што указује да се држава види као (правно) уређенија, али друштво као сиромашније и нешто аномичније. При том је корупција знатно чешће везивана за државни врх, партијске лидере и партијске званичнике, односно локалне политичке активисте, а то значи за политичку елиту у целини.³⁷⁾

Питање је да ли у Републици Србији постоји нормативни оквир који би оснажио темељне принципе владавине права за успешно сучељавање са изазовима корупције? И да ли је реално очекивати да доношење и примена одговарајућих правних аката може имати успеха у земљи у којој је пре неколико година као основни узрок корупције навођено сиромаштво, неморал и непоштење, а данас је то неповерење у институције система, при чему је у оба истраживања корупција довођена у везу са представницима политичке елите? Јер, не треба заборавити да је корупција у основи морална категорија која означава квариње и труљење,³⁸⁾ као ни речи лорда Ектона да свака власт квари, а да апсолутна власт квари апсолутно.

У Републици Србији је недавно усвојена Национална стратегија за борбу против корупције за период од 2013. до 2018. године

36) Agencija za borbu protiv korupcije, *Istraživanje percepcije javnog interesa u oblasti sprečavanja i borbe protiv korupcije i mesta i uloge Agencije za borbu protiv korupcije Ciljna grupa: građani*, 8.

37) Мирјана Васовић, „Представе о корупцији 2001-2006: ефекат политизације“, *Социолошки преглед*, 2/2007, 232, 238.

38) Suzan Rose Ackerman, „Uvog i pregled“, *Ekonomija korupcije Međunarodni priručnik* (ur. S. Rouz-Ejkerman), Službeni glasnik, Beograd, 2008, 15.

(даље: Стратегија).³⁹⁾ Прво од руководних начела у складу са којим органи власти и носиоци јавних овлашћења, укључени у борбу против корупције, имају дужност да врше своја овлашћења јесте – начело владавине права. Стратегија под овим појмом подразумева јемства која се односе на законитост поступања, једнакост пред законом и право грађана на правна средства. Поред тога, начело владавине права захтева да се Устав, закон и подзаконски акти, као и потврђени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права, у потпуности и доследно примењују. На другој страни, политичкој корупцији дато је посебно место у односу на друге области у којима се овај друштвени феномен испољава, будући да Стратегија, као прву област у којој би требало приоритетно деловати ради изградње и јачања системских антикорупционих механизма, издваја управо област политичких активности. Начин на који би то требало чинити ближе је уређен Акционим планом за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције за период од 2013. до 2018. године (даље: Акциони план).⁴⁰⁾

Као први од циљева⁴¹⁾ који би требало остварити у вези с борбом против корупције у оквиру политичких активности, Акционим планом је предвиђено отклањање недостатака у правном оквиру и спровођењу контроле финансирања политичких активности и субјеката. Реч је пре свега о Закону о финансирању политичких активности (даље: ЗФПА)⁴²⁾ чије одредбе би требало изменити у правцу јасног разграничења обавеза Агенције за борбу против корупције, Државне ревизорске институције и других органа у поступку контроле политичких активности и субјеката. Уз то, изменама би требало прецизно утврдити обавезе и механизме за транспарентност финансирања политичких субјеката. У вези с тим је неопходно изменити одговарајуће одредбе Закона о Држав-

39) Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године, *Службени гласник РС*, бр. 57/13.

40) Акциони план за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције за период од 2013. до 2018. године усвојен је на 87. седници Владе одржаној 31. јула 2013. године, доступно на: http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_pregled.php?id=194208 (посећено 1. септембра 2013).

41) Остали циљеви које Акциони план предвиђа у оквиру политичких активности јесу: 1) отклањање недостатака у правном оквиру и ојачање капацитета у области превенције сукоба интереса, контроле имовине и прихода јавних функционера, 2) усвајање и примена делотворног законског оквира којим се регулише лобирање и учешће јавности у поступку доношења прописа, 3) утврђивање јасних критеријума за предлагање, избор и разрешење, као и вредновање резултата рада директора јавних предузећа и 4) усвајање покрајинских и локалних акционих планова за борбу против корупције чије спровођење надзиру стална тела покрајинских, односно локалних скупштина.

42) Закон о финансирању политичких активности, *Службени гласник РС*, бр. 43/11.

ној ревизорској институцији⁴³⁾ и Закона о пореском поступку и пореској администрацији.⁴⁴⁾ Наведене законске интервенције би, уз примену неколико других мера, требало да број случајева кршења Закона о финансирању политичких активности смање за 30% до 2017. године (у поређењу са 2012. годином), док би број правно-снажних одлука у прекршајним и кривичним предметима у вези са кршењем одредаба наведеног закона био до 2017. године повећан за 30 % у односу на 2012. годину.

Ако се остави по страни питање да ли је реално очекивати да до 2017. године буду остварени зацртани циљеви, остаје дилема који је систем финансирања политичких странака и њихових предизборних и других активности најприкладнији за Србију? У доктрини се истиче да упоредна законска регулатива у великој мери варира у погледу граница које политичари постављају договорима *quid pro quo*, будући да чак и потпуно законите донације могу представљати разлог за бригу.⁴⁵⁾ Овом проблематиком се 2003. године бавио и Комитет министара Савета Европе у Препоруци о заједничким правилима против корупције у финансирању политичких партија и изборних кампања.⁴⁶⁾ Том приликом су издвојени следећи основни принципи за сузбијање корупције: 1) разуман баланс између финансирања из јавних и приватних извора, 2) правичан критеријум у додели средстава из јавних извора, 3) јасна правила о прикупљању средстава из приватних извора, 4) ограничавање обима средстава која могу да се троше у изборној кампањи, 5) потпуна јавност извора средстава, начина трошења и евиденције о имовини, 6) успостављање независног тела за надзор и 7) санкције за кршење правила.⁴⁷⁾

43) Закон о Државној ревизорској институцији, *Службени гласник РС*, бр. 101/05, 54/07 и 36/10. Измене би требало да предвиде да програм ревизије обухвата и ревизију парламентарних политичких странака на републичком нивоу.

44) Закон о пореском поступку и пореској администрацији, *Службени гласник РС*, бр. 80/02, 84/02 – испр., 23/03 – испр., 70/03, 55/04, 61/05, 85/05 – др. закон, 62/06 – др. закон, 63/06 – испр. др. закона, 61/07, 20/09, 72/09 – др. закон, 53/10, 101/11, 2/12 – испр., 93/12 и 47/13. Изменама би била уведена обавеза директора Пореске управе да у годишњи или ванредни план пореске контроле обавезно уврсти даваоце финансијских средстава и других услуга политичким субјектима у складу са извештајем Агенције за борбу против корупције о финансирању политичких активности и субјеката.

45) S. Rouz-Ejkerman, 145.

46) Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns (*Adopted by the Committee of Ministers on 8 April 2003 at the 835th meeting of the Ministers' Deputies*), доступно на: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2183> (поцењено 1. септембра 2013).

47) Aleksandra Drecun, „Finansiranje političkih stranaka – komparativno i pozitivnopravni aspekt“, *Korupcija – osnovni pojmovi i mehanizmi za borbu* (прir. G. P. Ilić), Crimen, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2007, 48.

С обзиром да одредбе Закона о финансирању политичких активности уређују изворе и начине финансирања, евиденцију и контролу финансирања политичких активности политичких странака, коалиција и група грађана (члан 1 ЗФПА), може се рећи да је овај правни акт *sedes materiae* за борбу против корупције у финансирању политичких активности. У оквиру њега су детаљније разрађене следеће целине: извори и начини финансирања (чл. 3 до 15 ЗФПА), финансирање редовног рада политичких субјеката (чл. 16 до 19 ЗФПА), финансирање трошкова изборне кампање (чл. 20 до 26 ЗФПА), вођење евиденције и извештавање (чл. 27 до 34 ЗФПА), поступање у случају повреде закона (чл. 35 до 37 ЗФПА) и казнене одредбе (чл. 38 до 43 ЗФПА).

Примена наведених законских одредаба показује да у овој области још нису постигнути задовољавајући резултати. Наиме, у извештају Агенције за борбу против корупције о контроли трошкова политичких субјеката – изборне кампање 2012. године⁴⁸⁾ изнете су чињенице о повреди одредаба ЗФПА. Оне се огледају у следећем: 1) недостављање извештаја о трошковима изборне кампање, 2) достављање таквих извештаја са формалним недостацима, 3) неприказивање прихода и трошкова изборне кампање, 4) поступање са неутрошеним средствима у изборној кампањи, 5) измиривање трошкова једне изборне кампање са рачуна отвореног за прикупљање средстава и плаћање трошкова друге изборне кампање, 6) измиривање трошкова изборне кампање са рачуна који није отворен за финансирање трошкова изборне кампање, 7) прихватање прилога правних лица која нису измирила обавезе на основу јавних прихода и 8) недостављање података на захтев Агенције за борбу против корупције.

Да се сличне ствари дешавају и у земљама са дугогодишњом демократском традицијом потврђује и недавни случај донације од 690.000 евра коју је владајућа Хришћанско-демократска унија канцеларке Ангеле Меркел добила од главних акционара аутомобилског концерна BMW. Одлука о великом новчаном прилогу обелодањена је само дан пошто је Немачка у Европској унији спречила усвајање норми о снижавању дозвољене границе емисије угљендиоксида за аутомобиле, за шта се залагала немачка аутомобилска индустрија.⁴⁹⁾ Оваквих примера има и у другим западним де-

48) Агенција за борбу против корупције, „Први извештај о контроли трошкова политичких субјеката – изборне кампање 2012. године“, Београд, мај 2013, 41-51, доступно на: http://www.acas.rs/images/stories/Prvi_izvestaj_o_kontroli_finansiranja_politickih_subjekata_-_izborne_kampanje_2012_preciscen_tekst.pdf (пoceћено 1. септембра 2013)

49) http://www.danas.rs/danasrs/svet/globus/bmw_odao_priznanje_merkelovoj_sa_690000_evra.12.html?news_id=269406 (пoceћено 18. октобра 2013).

мократијама, иако се они по правилу дешавају мимо јавне сцене. У Италији су познати случајеви у области грађевинске индустрије у којима су специјализовани „партијски благајници“ управљали давањем мита и расподелом уговора. Они најчешће не заузимају неко званично место у влади, већ делују као посредници са пословним људима који имају проблеме у пословању са владом.⁵⁰⁾

Један од проблема који се повезује са политичком корупцијом односи се на „трговину“ посланичким мандатима. Иако се преласци посланика из једне у другу политичку странку дешавају и у другим земљама,⁵¹⁾ специфичност овог питања у Србији проиилази из правног уређења статуса народног посланика.⁵²⁾ Најпре је одлуком Уставног суда Републике Србије од 27. маја 2003. године⁵³⁾ утврђена неуставност одредаба члана 88 став 1 тач. 1 и 9 Закона о избору народних посланика.⁵⁴⁾ Поменути одредбама је било предвиђено да посланику престаје мандат пре истека времена на које је изабран ако му престане чланство у политичкој странци или коалицији на чијој листи је изабран, као и брисањем из регистра надлежног органа политичке странке, односно друге политичке организације на чијој изборној листи је изабран.

С тим у вези, Уставни суд је оценио да се кроз утврђивање основа за престанак мандата, како је то учињено у оспореним одредбама, не може решавати проблем очувања партијске дисциплине, нити питање одржавања странке у политичком и правном животу између два изборна циклуса, јер се тиме повређују уставне одредбе које опредељују карактер мандата народних посланика, као и одредбе о политичким слободама и правима грађана. Својство народног посланика стечено на непосредним изборима, не

50) S. Rouz-Ejerman, 146. Њихова посредничка активност се практично одвија на „ничијој земљи“, тј. изван поља државног и тржишног поступања, при чему ови „политички изасланици“ крше правила игре која важе у поменути областима. С обзиром да они не потпадају ни под бирократску контролу, ни под демократско постављење, разлика између проневере новца у корист партије и њиховог личног богаћења се губи.

51) У Италији је у периоду од 1996. до 1999. године скоро 100 посланика прелазило „на другу страну“. Насупрот томе, у Великој Британији само је 6 посланика у периоду од 1950. до 1996. године променило политички табор. Miodrag A. Jovanović, „Demokratska konsolidacija i politička korupcija – slučaj Srbije“, *Korupcija – osnovni pojmovi i mehanizmi za borbu* (priredio: G. P. Ilić), Crimen, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2007, 35.

52) *Ibidem*

53) Уставни суд Србије, IV-197/2002, 27. мај 2003, *Службени гласник РС*, бр. 57/03, in *Republika Srbija Ustavni sud, Bilten* 1/2003, 22-28.

54) Закон о избору народних посланика, *Службени гласник РС*, бр. 35/00, 57/03 - одлука УСРС, 72/03 - др. закон, 75/03 - испр. др. закона, 18/04, 101/05 - др. закон, 85/05 - др. закон, 28/11 - одлука УС и 36/11 и 104/09 - др. закон.

може, по Уставу, бити условљено променом политичког уверења, односно политичке оријентације, како на страни посланика, тако ни на страни политичке странке. Политичким странкама се не могу законом дати овлашћења која ће имати за последицу промену састава Народне скупштине као законодавног органа, као што ни политички или правни живот странке са чије је листе одређени посланик изабран не може, према Уставу, након избора, имати непосредни утицај на састав Народне скупштине.

Ако се има у виду да је након тога пракса партијског „прелетања“ настављена, не треба да чуди да су се политичке странке релативно лако договориле да у Устав од 2006. године (даље: Устав)⁵⁵⁾ унесу одредбу која предвиђа да је посланик слободан да, под условима одређеним законом, неопозиво стави свој мандат на располагање политичкој странци на чији предлог је изабран за народног посланика (члан 102 став 2 Устава).

У доктрини је исправно запажено да се проблем представничког тела, над којим виси оптужба јавности за неодговорно и коруптивно понашање његових чланова, не може решавати мерама које су противне начелима уставности и парламентаризма.⁵⁶⁾ Такође, тиме се не може решавати ни питање унутарстраначке дисциплине, јер су и једно и друго последица правно недовршеног и политички неизграђеног система представничке демократије у Србији.⁵⁷⁾ Све ово утолико пре важи за одредбу члана 102 став 2 Устава којом је у наш правни систем враћена одређена врста „прикривеног посланичког мандата“. На тај начин је политичка потреба да се оствари потпуна контрола над партијском дисциплином подигнута на уставни ниво, чиме је Уставном суду ускраћена могућност да се осврне на усаглашеност таквог решења са уставним начелима. Уместо тога, излаз је требало потражити у замени партијског лидерства одговорношћу за изборне резултате, а партијског једноумља унутарпартијским демократским процедурама у којима се формира страначка политика.⁵⁸⁾ Могло би се чак рећи да би унутарстраначки живот ваљало уредити у складу са неким од елемената владавине права, што је подухват који се не може остварити преко ноћи.

55) Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06.

56) Миодраг А. Јовановић, „Србија у огледалу: политичка корупција на почетку XXI века“, *Корупција* (ур. Д. Радовановић, А. Булатовић), Центар за менаџмент, Институт за криминологију и социолошка истраживања, Београд, 2005, 488.

57) *Ibid.*, 488, 489.

58) М. А. Јовановић, 35.

IV

Постојање одговарајућег законског оквира и његово спровођење у пракси не представља сâмо по себи довољно јемство за успешно супротстављање изазовима политичке корупције. Овом проблему би требало приступити на системски начин, а то подразумева, на једној страни, ограничење политичке моћи путем институционалног јачања унутрашње структуре власти, док би, на другој страни, требало развити механизме за вршење спољашњег притиска јавности на носиоце власти.⁵⁹⁾

Да је слабост институција у нашем друштву један од основних узрока распрострањености корупције указују и резултати истраживања који су наведени у овом раду. При том није само реч о томе да једна грана власти, тачније, извршна власт има доминантан положај у односу на законодавну и судску власт. Основни проблем је у томе што је политичка корупција достигла тачку у којој корумпира политику,⁶⁰⁾ при чему у очима грађана управо влада представља отелотворење политике.

Велика потешкоћа у супротстављању политичкој корупцији јесте стање у правосуђу као једном од кључних чинилаца за успостављање владавине права. Ако се корупција сагледа у светлу системских проблема који постоје у вршењу судске власти, главне потешкоће се односе на примену антикоруптивних законских одредаба, слабости у дељењу правде и неспособности судске власти да се „супротстави“ извршној и законодавној грани власти.⁶¹⁾ Судска власт представља „најмекши“ део власти, а њена изразита слабост је последица мање медијске присутности у односу на друге две гране власти.⁶²⁾ Услед тога је веома лако упућивати критике правосуђу, чега није поштеђен ни Уставни суд било да је реч о оцени уставности Бриселског споразума, висини досуђене накнаде штете за време оружаних сукоба или дужини трајања притвора у поступцима који се воде против лица осумњичених за коруптивна кривична дела. У овом последњем случају је, за разлику од носилаца извршне власти, Европска комисија у извештају о напретку Ср-

59) S. Rouz-Ejkerman, 155.

60) Đovani Sartori, *Uпоредни ustavni inženjering*, Filip Višnjić, Beograd, 2003, 167, 168, *наведено према*: Miodrag A. Jovanović, „Demokratska konsolidacija i politička korupcija – slučaj Srbije“, *Korupcija – osnovni pojmovi i mehanizmi za borbu* (prir. G. P. Ilić), Crimen, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2007, 43.

61) Вид. S. Rouz-Ejkerman, 163-169.

62) Miodrag Majić, „Korupcija u pravosuđu“, *Korupcija – osnovni pojmovi i mehanizmi za borbu* (prir. G. P. Ilić), Crimen, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2007, 67.

бије на путу ка европским интеграцијама оценила као позитивно то што је Уставни суд указао да продужење притвора у току истраге не сме да крши уставно право на разумно трајање притвора.⁶³⁾

Један од најважнијих предуслова за демократску консолидацију друштва јесте грађански активизам, који је најбоља предродхрана политички коруптивном понашању носилаца власти.⁶⁴⁾ Услов *sine qua non* за ефикасно вршење грађанског притиска на представнике власти јесте доступност информација о раду владе, у чему значајну улогу играју медији. Поред тога, неопходно је да постоје механизми за вршење притиска од стране организованих група, као и начини за изношење појединачних предствки грађана.⁶⁵⁾

Велики су изазови пред грађанима Србије на путу ка успостављању амбијента који би завређивао да се означи као владавина права. Није ту само реч о постојању институционалних и правних механизма за борбу против политичке корупције, већ се ради о усвајању система друштвених вредности у чијој основи је идеја о власти ограниченој правом. Први кораци на том путу су учињени, али то ни изблиза није довољно за успешно суочавање са проблемом корупције, било да се она јавља у политичкој или некој другој области. Штавише, имајући у виду њену природу, настанак, појавне облике и упоредна искуства, пре би се могло говорити о свођењу корупције на најмању могућу меру него о њеном искорењивању. Однос према корупцији би могао да се изрази једном реченицом Иве Андрића која се истина односила на оно што се у нас означава као „крива Дрина“. Велики писац је приметио да су све Дрине на овом свету криве, да никада нећемо успети да их исправимо, али да никада не смемо престати са покушајима да то учинимо. И са корупцијом ствари стоје управо тако.

ЛИТЕРАТУРА

Alt, É., Luc, I., *La lutte contre la corruption*, coll. Que sais-je?, Presses Universitaires de France, Paris, 1997.

Антонић, Д. *et al.*, *Корупција у Србији*, Центар за либерално-демократске студије, Београд, 2001.

63) European Commission, Commission Staff Document, *Serbia 2013 Progress Report*, Accompanying the document, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014 {COM(2013) 700 final}, Brussels, 16. 10. 2013, SWD(2013) 412 final, 42, доступно на: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/sr_rapport_2013.pdf (посећено 18. октобра 2013).

64) М. А. Jovanović, 43.

65) Вид. S. Rouz-Ejckerman, 172-183.

- Bullier, A. J., *La common law*, coll. Connaissance du droit, Dalloz, Paris 2002.
- Craig, P., „Formal and Substantive Conceptions of the Rule of Law: An Analytical Framework“, *Public Law*, Autumn 1997.
- Delmas-Marty, M., „Introduction“, *Libertés et droits fondamentaux Introduction, textes et commentaires* (sous la dir. de M. Delmas-Marty, C. Lucas de Leyssac), deuxième édition, coll. Points Essais, Le Seuil, Paris, 2002.
- Drecun, A., „Finasiranje političkih stranaka – komparativno i pozitivnopravni aspekt“, *Korupcija – osnovni pojmovi i mehanizmi za borbu* (prir. G. P. Ilić), Crimen, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2007.
- Graf Lambsdorf, J., „Uzroci i posledice korupcije: šta znamo iz ukrštanja podataka iz raznih zemalja?“, *Ekonomija korupcije: Međunarodni priručnik* (ur. S. Rouz-Ejerman), Službeni glasnik, Beograd, 2008.
- Grote, R., „Rule of Law, Rechtsstaat and État de Droit“, *Constitutionalism, Universalism and Democracy – A Comparative Analysis* (ed. Christian Starck), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999.
- Heidenheimer, A. J., *Political corruption: Readings in Comparative Analysis*, Holt Rinehart and Winston, New York, 1970.
- Heidenheimer, A. J., Johnston, M., „Terms, Concepts, and Definition Introduction to Part I“, *Political Corruption: concepts and contexts* (eds. A. J. Heidenheimer, M. Johnston), Third Edition, Transaction Publishers, New Jersey, 2009.
- Heywood, P., „Political Corruption: Problems and Perspectives“, *Political Studies*, 3/1997.
- Илић, Г. П., „Држава *versus* криминалитет и стандарди људских права“, *Криминал и државна реакција: феноменологија, могућност, перспективе* (прир. Ј. Крон, Б. Кнежић), Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2011.
- Илић, Г. П., „Утицај праксе Уставног суда Србије на стандарде људских права у кривичном поступку“, *Улога и значај Уставног суда у очувању владавине права* (прир. Б. М. Ненадић), Уставни суд, Београд, 2013.
- Јовановић, М. А., „Политичка корупција: појам, узроци и типологија“, *Корупција* (ур. Д. Радовановић, А. Булатовић), Центар за менаџмент, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2005.
- Јовановић, М. А., „Србија у огледалу: политичка корупција на почетку XXI века“, *Корупција* (ур. Д. Радовановић, А. Булатовић), Центар за менаџмент, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2005.
- Јовановић, М. А., „Демократска консолидација и политичка корупција – случај Србије“, *Корупција – основни pojmovi i mehanizmi za borbu* (prir. G. P. Ilić), Crimen, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2007.
- Klitgaard, R., „International Cooperation Against Corruption“, *Finance & Development* 1/1998.
- Linc, H., Stepan, A., *Demokratska tranzicija i konsolidacija*, Filip Višnjić, Beograd, 1998, *navedeno prema*: Miodrag A. Jovanović, „Demokratska konsolidacija i politička korupcija – slučaj Srbije“, *Korupcija – osnovni pojmovi i mehanizmi za borbu* (prir. G. P. Ilić), Crimen, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2007.
- Majić, M., „Korupcija u pravosuđu“, *Korupcija – osnovni pojmovi i mehanizmi za borbu* (prir. G. P. Ilić), Crimen, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2007.

- Nenadić, N., „Pojam i uzroci korupcije“, *Korupcija – osnovni pojmovi i mehanizmi za borbu* (prir. G. P. Ilić), Crimen, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2007.
- Pope, J., *Antikorupcijski priručnik: suprotstavljanje korupciji kroz sistem društvenog integriteta*, Transparency International, Beograd, 2004.
- Rose-Ackerman, S., *Corruption: A Study in Political Economy*, Academic Press, New York 1978.
- Rouz-Ejkerman, S., *Korupcija i vlast – uzroci, posledice i reforma*, Službeni glasnik, Beograd, 2007.
- Rose Ackerman, S., „Uvog i pregled“, *Ekonomija korupcije Međunarodni priručnik* (ur. S. Rouz-Ejkerman), Službeni glasnik, Beograd, 2008.
- Sartori, Đ., *Uporedni ustavni inženjering*, Filip Višnjić, Beograd, 2003, *наведено према*: Miodrag A. Jovanović, „Demokratska konsolidacija i politička korupcija – slučaj Srbije“, *Korupcija – osnovni pojmovi i mehanizmi za borbu* (prir. G. P. Ilić), Crimen, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2007.
- Shklar, J. N., *Political Thought and Political Thinkers*, University of Chicago Press, Chicago, 1998.
- Стојановић, Д. М., *Основна права човека - Људска права и слободе у уставима европских држава*, Институт за правна и друштвена истраживања Правног факултета у Нишу, Ниш, 1989.
- Tamanaha, B. Z., *One the Rule of Law: History, Politics, Theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.
- The Politics of Aristotle*, (transl. and ed. by E. Barker), Clarendon Press, Oxford 1946
- Васовић, М., „Представе о корупцији 2001-2006: ефекат политизације“, *Социолошки преглед*, 2/2007.
- Vuković, S., *Tranzicija i korupcija*, biblioteka Posebna izdanja, Institut društvenih nauka, Rad, Beograd, 2007.
- Weber, M., *Theory of Social and Economic Organization*, MacMillan, New York 1948
- Zimmermann, A., „Rule of Law as a Culture of Legality: Legal and Extra-Legal Elements for the Realisation of the Rule of Law in Society“, *ELaw – Murdoch University Electronic Journal of Law* 14, 1/2007.

Goran P. Ilic

POLITICAL CORRUPTION versus RULE OF LAW

Resume

The existence of an appropriate legal framework and its implementation in practice is not in itself sufficient guarantee for the successful opposition to the challenges of political corruption. This problem should be approached in a systematic way, and that includes on the one hand, the limitation of political power through institutional strengthening of internal structures of government, while, on the other

hand, should develop mechanisms for doing the external public pressure on officials.

The results of the study of corruption indicates that the weakness of the institutions in our society is one of the primary causes of the spread of this social phenomenon. When this is not just a word about one of the branches of government, namely the executive power, has a dominant position in relation to the legislative and judicial power. The main problem is that political corruption has reached the point at which corrupts politics, while in the eyes of citizens just government is the embodiment of politics.

Great difficulty in fighting political corruption is the state of the judiciary as one of the key factors in establishing the rule of law. If corruption is viewed in light of the systemic problems that exist in the exercise of judicial power, the main difficulties is related to the implementation of anti-corruption legal provisions, weaknesses in the administration of justice and the inability of the judiciary to "confront" the executive and legislative branches of government.

One of the most important preconditions for democratic consolidation is a civil society activism, which is the best protection to the politically corrupt behavior of those who have power. Condition *sine qua non* for the efficient performance of civic pressure on the authorities is the availability of information about the government, in which media play the significant role. In addition, it is necessary to have mechanisms for pressure by organized groups, as well as ways to present individual petitions of citizens.

There are the great challenges for the citizens of Serbia on the road to establishing an environment that is worthy to be marked as the rule of law. Not only is there a word about the existence of institutional and legal mechanisms to combat against political corruption, but about adopting the system of social values rooted in the idea of government which is limited by law. The first steps on this path have been made, but it is not nearly enough for successfully dealing with the problem of corruption, whether it occurs in a political or any other field.

Key words: corruption, political corruption, rule of law, political parties, financing of political activities, moral crisis.

* Овај рад је примљен 25. септембра 2013. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 05. децембра 2013. године.