

Тијана Перић

Институт за политичке студије, Београд

ОГЛЕД О ПОЛИТИЧКОЈ КОРУПЦИЈИ*

Сажетак

У раду је анализиран феномен политичке корупције, њени појавни облици, утицај који остварује на политичке институције, као и механизми за борбу против ове системске девијације у координата политичког система постсоцијалистичке Србије. Ову државу заплускује четврти талас демократизације и институције њеног политичког система још увек нису демократски консолидоване, што их чини рањивима и подложним корупцији на највишим државним нивоима. Као најзначајније коруптивне агенсе аутор овог рада мапира политичке партије, законодавно тело које доноси законе по диктату политичких и приватних интересних кругова, као и судске и тужилачке инстанце које праве коперниканске преокрете у предузимању кривичног гоњења и спровођењу антикоруптивне стратегије, у зависности од директива политичких интересних картела. Да би дошло до сузбијања политичке корупције, у оквиру нормативног дизајна, потребно је укинути корпус дискреционих права и тиме спречити арбитрарност у процесу доношења политичких одлука.

Кључне речи: политичка корупција, политичко законодавство, трговина посланичким мандатима, финансирање политичких активности

Политичка корупција представља најопаснију системску девијацију којом се нарушава политички поредак једне државе, грађани губе поверење у институционалне механизме, подрива се социјална кохезија, губи се тржишна утакмица и прилив иностраних

* Овај рад је настао у оквиру пројекта бр. 179009 који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

инвестиција. Корупционашки испади политичких елита детерминишу економске губитке и лош имиџ, они представљају препреку изградњи правне државе и осликавају општи пад етике и победу партикуларног над општим интересом.¹⁾

Политичка корупција није ендемска врста која је присутна само у политичком систему Србије, већ је она транзициона ракрсница свих постсоцијалистичких држава које су на прелазу из ауторитарног у демократски режим.²⁾ Искорак из ауторитарног у демократско неретко је невешто спроведен, уз одсуство адекватног нормативног оквира, професионалних стандарда и јасног етичког компаса политичких актера суочених са нимало лаким задатком демократизације и либерализације дојучерашњих ауторитарних друштава. Баук демократије политички недораслих елита омогућио је „лов у мутном“ и прихватање „непристојних понуда“ у јавном и приватном политичком сектору. У пост-комунистичким државама откривена је законита тенденција по којој „што је виши ниво политичке корупцијеу новим демократијама, мање је вероватно да ће грађани подржати нови режим и мања је вероватноћа да ће одбити недемократске иницијативе.“³⁾

Корупција утиче на неправичну дистрибуцију моћи и ауторитета у политичком систему и она изискује велике трошкове за грађанство, за економски и политички развој. Економски стручњаци тврде да се кроз коруптивне канале одлије 5-8% DBP и да је корупција развојно непродуктивна. Ипак, најтеже је докучити политичке трошкове ове девијације који се првенствено рефлектују кроз правну несигурност, непостојање јавне одговорности и лошег међународног имиџа. Ђовани Сартори примећује да је „политичка корупција достигла тачку у којој корумпира демократску политику“ и да корупција постаје корупција када услуга постане „јавна услуга“ која грађанима даје право да је произвољно користе и када

- 1) Политичка корупција према мишљењу Хејвуда је на уштрб демократског система будући да нарушава принцип једнаког третмана државе према грађанима и принцип одговорног вршења власти, чиме утиче на делегитимисање политичког система у целини узев. О дефицитима политичке корупције детаљније у: Paul Heywood, „Political Corruption: Problems and Perspectives“, *Political Studies*, XLV, 1997, стр. 420-421.
- 2) Америчка ауторка Расма Карклинс је један од водећих стручњака за анализу феномена пост-комунистичке корупције. Она је мапирала три појавна облика ове корупције: 1. административна корупција на ниском нивоу; 2. злоупотреба службених овлашћења; 3. преузимање државе од стране коруптивних мрежа. Видети: Rasma Karaklins, „Typology of Post-Communist Corruption“, *Problems of Post-Communism*, vol. 49, no. 4, July/August 2002, стр. 22-32.
- 3) Richard Rose, William Mishler, Christian Haerpfer, *Democracy and Its Alternatives: Understanding Post-Communist Societies*, Baltimore: John Hopkins University Press, 1998, стр. 188.

политички ентитети достигну стадијум структурне диференцијације која обезбеђује „рационално-правну“ бирократију (у значењу које овој синтагми даје Макс Вебер).⁴⁾

Сматрамо да корупција утиче на квалитет функционисања политичких институција и да ова појава подрива добро управљање и принципе на којима је саздан демократски режим а ту пре свега убрајамо принцип владавине права, слободно и фер изборно надметање и репрезентативну и одговорну владу. Кад се наруше ови носећи стубови демократског поретка, долази до мегаструктуралног колапса и доминације скривене политичке арене. Тада је од мањег значаја појавна природа коруптивног акта, била оно подмићивање, профитирање од нестручно спроведених приватизација, непотизам, клијентелизам, а на истраживачком значају добија питање *на који начин коруптивно делање утиче на политичко одлучивање и како оно нарушава функционисање политичког система?*

У правцу давања одговора на то питање усмерен је и овај рад. Нашу анализу феномена политичке корупције, њених појавних облика, утицаја који врши на политичке институције, као и механизма за борбу против ове системске девијације лоцираћемо у координатама политичког система постсоцијалистичке Србије. Ову државу заплјускује четврти талас демократизације и институције њеног политичког система још увек нису демократски консолидоване, што их чини рањивима и подложним корупцији на највишим државним нивоима.⁵⁾ У страницама које следе, примењујући метод студије случаја и анализе садржаја релевантних нормативних аката, настојаћемо да дефинишемо политичку корупцију, да откријемо њене узроке, облике у којима се манифестује, последице које имплицира, превентивне мере као и механизме за уклањање коруптивне праксе из политичког система и политичког живота. Речју, намера нам је да интегралистички и слојевито захватимо феномен политичке корупције и њен утицај на институције политичког система.⁶⁾

4) Ђовани Сартори, *Упоредни уставни инжењеринг*, Филип Вишњић, Београд, 2003, стр. 168.

5) О феномену корупције политичких елита видети : Владан Станковић, „Политичке елите у Србији - од партократије до плутократије“, *Политичка ревија*, бр. 2/2011, Институт за политичке студије, Београд, стр. 93-108. Видети и: Снежана Грк, „Србија у зони рецесионог сумрака“, *Српска политичка мисао*, бр. 1/2009, Институт за политичке студије, Београд, стр. 149-170. О корупцији као индикатору стања безбедности детаљније код: Миле Ракић, „Корупција као одраз стања безбедности Републике Србије“, *Политичка ревија*, бр. 3/2010, Институт за политичке студије, Београд, стр. 359-377.

6) У литератури која третира проблем корупције уочава се глобални приступ овој девијацији. Примера ради, Зоран Стојиљковић уочава четири ужа феномена (проблемска круга): 1. теоријско-методолошко одређење дефиниције корупције; 2. „мапирање коруп-

ПОЈМОВНО ОДРЂЕЊЕ ПОЛИТИЧКЕ КОРУПЦИЈЕ И ЊЕН УТИЦАЈ НА ПОЛИТИЧКЕ ИНСТИТУЦИЈЕ

Упркос чињеници да су политичке елите у сржи корупционашких игара у посткомунистичким земљама, запажа се мањак академског интересовања за ову проблематику. Расма Карклинс оцењује да се узроци ове тенденције проналазе у чињеници да „од елита зависи тон дискусије о корупцији, нарочито када медији некритички преносе њихове изјаве или привлаче интересовање јавности појединоствима оптужби и скандала.“⁷⁾ Чини нам се да проблем политичке корупције служи као „монета за поткусуивање“ у борбама политичких противника и као моћно политичко оружје. Из тих разлога борба против корупције је на агенди само онда када је то у интересу политичких актера и када постоји политичка воља за њено сузбијање, што је по инерцији у време изборне кампање. Овај рад је писан у периоду изборне кампање у Србији у којој је велики број политичких партија као стратешки циљ навео борбу против корупције.⁸⁾ Само време ће донети суд о томе да ли ће се испунити изборна обећања или ће остати само мртво слово на папиру.

Пре него што се упустимо у анализу политичке корупције, потребно је да дефинишемо основни концепт са којим оперишемо. Под политичком корупцијом подразумева се злоупотреба јавних

ције“ тј. настојање да се одреде појавни облици, врсте и нивои корупције; 3. откривање контекстуалних и релативно трајних мотива и узрока корупције; 4. излагање елемената стратегије: етапних и финалних циљева, поља примене, коришћење тактика и средстава, укључујући и методе евалуације и на послетку, остваривање синергетског ефекта антикоруптивне стратегије. Наведено према: Зоран Стојиљковић, „Карактер и логика корупције“ у *Зборнику*: Савремена држава: структура и социјалне функције (група аутора), ФПН, Konrad Adenauer Stiftung, Београд, 2010, стр. 198.

- 7) Расма Карклинс, *Систем ме је натерао: Корупција у посткомунистичким друштвима*, OEBS, Београд, 2007, стр. 66.
- 8) У политичким програмима појединих странака које се боре за улазак у парламент посебан значај дат је корупцији. ДС пледира за некорумпирану, ефикасну и јефтину власт која ће сарађивати са невладиним сектором и цивилним друштвом у циљу сузбијања корупције. СНС у свом програму „Бела књига-програмом до промена“ констатује системску корупцију а у Платформи за борбу против корупције и криминала наводи се елиминисање коруптивног односа између капитала стеченог путем криминала и тајкунског капитала са једне и политике са друге стране као и идеал да ће Србија у борби против корупције бити пример у региону са резултатима јасно видљивим грађанима, привреди и страним инвеститорима. Г 17 плус истиче корупцију у правосуђу као кључни облик корупције. Програм СРС више је оријентисан на политику „примереног“ кажњавања корумпираних функционера. ЛДП се залаже за минималан уплив државе у економију, смањење обима јавних набавки, укидање државних агенција које арбитарним одлукама могу да утичу на расподелу ресурса, смањење броја министарстава и регулаторних тела. СПС у свом програму констатује да су следеће мере кључне за сузбијање корупције: успостављање законитости, правне сигурности, независности правосуђа као и јачање Уставног суда.

овлашћења (поверене власти) у приватне сврхе, коју политички актери врше са лукративним циљем (зарад увећања моћи и богатства).⁹⁾ Тиме је политички живот фокусиран на трагање за рентом (*rent seeking*) а не на продуктивне активности, чиме се урушава демократска идеја о јавној улози политичара и службеника и њиховој одговорности бирачком телу.

За носиоце политичке корупције обично се узимају представници плутократије, бирократије и технократије које карактеришу особине попут полтронства, бескрупулозности, користољубља, безобзирности, малограђанства.¹⁰⁾ Политичка корупција ружи улогу политике као свесне, планске и *pro bono* активности политичких субјеката у које убрајамо државу, политичке партије, хетерогене политичке организације (синдикати, невладин сектор, удружења). Поједини аутори политички корумпиране актере сликовито означавају као предаторе, убрајајући у ту сорту „велике успешне предузетнике“ који су богатство стекли помоћу политичке подршке и монополске привилегије и партијске посленике и поверенике на челу неприватизованих предузећа.¹¹⁾ За Сарторија је политичка корупција очекивани ефекат клијентелизма у политици и и због те чињенице он прави деобу на политичаре и функционере који су корумпирани, који се „купују“ да би нешто урадили или пропустили да ураде и на политичаре који изнуђују новац за своју политичку каријеру и који га уредно краду сами за себе.¹²⁾

У оквиру политичког система, у литератури је присутно становиште да су партијски, правосудно-безбедносни, административни, порески, царински, инспекцијски, медијски и комунални подсистеми најподложнија коруптивна мета.¹³⁾

Политичку корупцију детерминишу непосредни фактори и посредни фактори. У прву групу спадају: обимна правна регулатива и издавање различитих дозвола и одобрења; нејасни порески прописи, који изискују дуге процедуре и честе контакте грађана

9) Упоредити: Миодраг А. Јовановић, „Демократска консолидација и политичка корупција - случај Србије“ у: *Корупција: основни појмови и механизми за борбу*, група аутора, ПФБ, Београд, 2007, стр. 32.

10) Небојша Теофиловић, Ранко Куљача, *Лице и наличје политичке корупције*, Лог, Београд, 2008, стр. 66. Овај ауторски двојац на истом месту анализира психолошку компоненту корупције и психолошку матрицу делања коруптивних актера која се манифестује у моралном и политичком дисквалификавању политичког противника интригама и клеветима, куповини гласова, фалсификовању изборне воље грађана итд.

11) Зоран Стојиљковић, *Ibid.*, стр. 215.

12) артори, *op. cit.*, стр. 168.

13) Видети: Чедомир Чупић, „Системска корупција“, *Политички живот*, бр. 2/2011, ФПН, Службени гласник, Београд, стр. 36.

и пореских службеника; владине одлуке у сфери јавне потрошње, инвестиционих пројеката и екстра-буџетских средстава; обезбеђивање добара и услуга по ценама нижим од тржишних и многе дискреционе одлуке; систем финансирања политичких партија. На политичку корупцију посредно утичу: квалитет чиновничког апарата; висина зарада у јавном сектору; казниени систем и казнена политика; институционални механизми контроле као и контрола коју врше медији и јавно мњење; транспарентност правила, закона и процедура; какав пример пружају највиши државни званичници и политички лидери.¹⁴⁾ Ветар у леђа политичкој корупцији даје организација изборног и законодавног процеса, начин финансирања кампања али и конекције између политичких структура и приватног богатства. Тиме се не исцрпљује листа свих узрока политичке корупције, којој придодајемо још и кризу узроковану транзицијом, широка дискрециона овлашћења у домену приватизације, застарео, спор и неефикасан правни систем који је у раскораку са друштвеним потребама.¹⁵⁾

Сјузан Роуз-Ејкерман мапира три централне димензије које одређују да ли ће се појавити политичка корупција а то су: 1. постојање привилегија које политичари могу да расподељују уским друштвеним групама; 2. могућност имућнијих група да те погодности добију законским путем; 3. стабилност политичких савеза током времена. Наведене димензије утичу на спремност политичара да приме мито или нелегална средства за кампању као и на спремност имућнијих група да дају мито.¹⁶⁾

Корупција на највишим политичким инстанцама доводи до појаве заробљавања институција или заробљене државе, која се према оцени Расме Карклинс огледа у „*de facto* преузимању читаве државе или јавне институције од стране картела политичке елите и привредних олигарха.“¹⁷⁾ Карклинсова даље елаборира да је „заробљена држава“ системска корупција великог обима у којој се успоставља скривени политички режим супротан уставној сврси државних институција.¹⁸⁾ Заробљавају се и чине друштвено неделотворним а политички сврсисходним легислативне, егзеку-

14) Наведено према: Миодраг Јовановић, Ibid., стр. 33.

15) Видети типологију Зорана Стојиљковића који пише о системско-институционалним предусловима корупције и о политичко-културним разлозима. Детаљније: Стојиљковић, op.cit., стр. 214.

16) Видети код: Сјузан Роуз-Ејкерман, *Корупција и власт: узроци, последице и реформа*, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 143-144.

17) Карклинс, Ibid. стр. 32.

18) Ibid.

тивне, судске и регулаторне агенције, органи гоњења који неретко злоупотребљавају начело опортунитета кривичног гоњења у зависности од политичког хтења у погледу покретања истрага о неком сумњивом чину.

Као најопасније коруптивне секторе на свим меридијанима, па и у нашем политичком систему, аутор овог рада сматра законодавна тела која доноси прописе по идеалној мери лидера политичких партија или њихових финансијера, а који неретко имају негативне последице по шире друштво. Овде убрајамо и коруптивно делање тужилачких и судских инстанци које свесно крше принципе на којима је саздан правни поредак. Зарад ужегрупних економских или политичких интереса, који не желе да додају до колективног, девалвирају се два кључна правна процеса, стварање права и његова примена.

ОСВРТ НА ПОЛИТИЧКО ЗАКОНОДАВСТВО

„Corruptissima res publica plurimae leges.“

Цицерон

Утицај корупције на политичке институције манифестује се у домену злоупотребе законодавних овлашћења, када представничка тела фигурирају као машине за штанцовање закона по вољи и диктату политичких врхушки. Реч је о продаји прописа и закона које наручују пословне или криминалне групе, што сведочи о коруптивном понашању представника законодавног тела и о појави контролисаног политичког законодавства. Зоран Стојиљковић мапира варијетете политичког законодавства који се огледају у свесном припремању и изгласавању дефектних „правних празнина“ закона и подзаконских аката (овде додајемо и правне стандарде, Т.П.), пројекцији неприменљивих или тешко применљивих законских решења са бројним „изненађењима“ у прелазним решењима.¹⁹⁾

Поред подмићивања законодавца да би нешто учинили, присутна је и ситуација када се мито даје да би они пропустили одређене радње или да би занемарили своје дужности (тзв. нечињење или пропуштање дужног чињења). Примера ради, многи парламенти и регулаторна тела у посткомунистичким државама нису

19) Зоран Стојиљковић, Ibid., стр. 202. Штавише, сам феномен политичке корупције Стојиљковић сужава на поље доношења закона, дефинишући политичку корупцију као: „свесно припремање изгласавања мањкавих законских аката или подзаконских одлука“ додајући да је реч о „нетранспарентном вођењу евиденција финансијских трансакција, посебно у области јавних финансија.“ Видети: Ibid., стр. 205.

испунили своју уставну обавезу да усвоје прописе о финансирању политичких странака, сукобу интереса, прању новца, off-shore власништву, контроли извештаја о приходима и имовини јавних функционера, заштити сведока и специјалним истражним техникама који су неопходна карика у ланцу антикоруптивних мера.²⁰⁾ Оваквим методама мумифицирају се нелегалне радње припадника политичке елите, дају се крила корупционашком маневрисању и они се снабдевају лажним легитимитетом позивајући се на проблематичне законе и екстензивно тумачене правне стандарде у њихову корист. Андрас Сајо поводом тога без увијања констатује: „посткомунистички режими намерно користе дубиозне законе и правне стандарде да би обезбедили ауру демократског легитимитета влади, што је горе него да не раде ништа.“²¹⁾

На основу свега изнетог, закључујемо да се злоупотреба законодавних овлашћења који сведоче о политичкој корупцији представничког тела, огледа у својеврсном хексагону: 1. продаја закона (креирање интересно обојених закона); 2. свесно доношење лоших закона; 3. пропуштање законског регулисања појединих социјално релевантних питања; 4. блокирање антикорупцијских прописа; 5. невршење надзора над извршном влашћу; 6. неделотворне парламентарне истраге.

КОРУПЦИЈА У СУДСКОМ ПОСТУПКУ

*„Ићи судији, значи ићи правди.“
Аристотел*

Корупција у судском поступку представља посебан облик политичке корупције до које долази када припадници правосудних власти злоупотребљавају службени положај у приватне сврхе. Овај облик корупције је изузетно друштвено опасан будући да подрива принцип владавине права и начело једнакости пред законом. Коруптивно понашање делиоца правде има неколико појавних облика: *de facto* купопродаја судских одлука, селективне и лажне истраге (лажно утуживање, гоњење невиних) и неделовање тужиоца.²²⁾ Стручно и политички независно правосуђе у свим земљама које

20) О овоме опширније у: Карклинс, Ibid., стр. 35-36. Према оцени ове ауторке коруптивно релевантно је и тенденциозно писање компликованих прописа, када се њихови творци ангажују у приватном сектору где узимају високе хонораре као тобож једини стручњаци за њихово тумачење.

21) Andras Sajo, „Corruption, Clientelism, and the Future of the Constitutional State in Eastern Europe“, *East European Constitutional Review* 7, no. 2, 1998, стр. 44.

22) Карклинс, *op. cit.*, стр. 37.

покушавају да успоставе демократију и владавину права је тешко остварив идеал јер се неретко дешава да се трећа грана власти извргне у своју супротност и постане део корумпираног система, подрива реформе и законске норме чини беспредметним и неприменљивим. Речју, трећа грана власти постаје коруптивни политички актер и тад политичко а не нормативно игра значајну улогу у процесу примене права.²³⁾

Политички разорна је и злоупотреба закона у корупционашке сврхе, постојање малог броја оптужби за коруптивна дела што сведочи о парадоксу судског гоњења корупције. Разоран је и било који облик тужилачког саучесништва у корупцији.²⁴⁾

Правосудни системи земаља посткомунистичке транзиције (у које убрајамо и Србију) лоше функционишу због корупције као препреке у спровођењу правде, природе базичних закона, слабости у администрирању правде и неспособности правосуђа да функционише као кочница другим гранама власти.²⁵⁾ Ова појава може да се објасни доношењем или непостојањем закона који регулишу управљање приватним тржиштем а за чију примену судијама недостаје искуство и обученост, поготово што су континентални правници свикнути на модел примене права који се исцрпљује у формално-логичкој примени правне норме на конкретан случај. Даље, чак и ако су закони релативно јасни, митом се могу избећи трошкови и непријатности судске процедуре, поготово што „олимпијско начело“ брзог, јефтиног и ефикасног решавања спорова узима примат, те су грађани спремни да дају а судије да приме мито како би избегли „судске одисеје.“

Корумпирано правосуђе у посткомунистичком искуству показало се као изузетно скупо за демократију јер оно није кадро да буде чувар уставних вредности нити гарант непристрасности и једнакости пред законом. Оно не може да обезбеди да судови буду стручни, престижни и независни од политичког уплива и политичке воље те је нужна његова реформа. Но, правосудна реформа је политички компликована јер се реформатори суочавају са дилемом да ли да кооптирају постојеће судије и судско особље или да почну

23) О утицају политике на судску акцију (примену права) детаљније смо писали у: Тијана Перић, „Политика и судство“, *Политичка ревија*, год. (XXIV) XI, вол. 31, бр. 1/2012, стр. 67-77.

24) Тако, Карклинска се посебно осврће на ситуације када тужиоци одбијају да покрену истрагу о случајевима који су индикатори корупције (или то чине под притиском јавног мњења) као и у случајевима неоснованог прекида кривичног поступка. Шире о томе код: Карклинс, *Ibid.*, стр. 37-38.

25) Роуз-Ејкерман, *op. cit.*, стр. 163.

од нуле са новим персоналним решењима. Ова дилема је у државама некадашњег блока отворила питање лустрације које је изазвало бројне контроверзе у стручним и лаичким круговима.

Прелазак из политичке у правну државу утицао је на то да случајеви високе корупције тапкају у месту, да судије буду чита-чи норми и да се третирају као чиновници. Судије су само крајња карика у ланцу који полази од центара моћи који диктирају политичким партијама које дају наређења извршној власти а она потом даје директиве и дисциплинује трећу грану власти. Да би дошло до смањења корупције у судству и тиме јачања његове независности и кредибилитета, сматрамо да треба створити механизам по ком ће се политичка воља исцрпљивати у процесу доношења прописа а нипошто у њиховој примени. Судије би требало да буду храбрије и да не дозволе да их систем дисциплинује и да више буду окренути јавном мњењу које у демократском систему обезбеђује легитимитет судским одлукама. У супротном, судске instance ће бити дискредитоване и грађани неће имати поверење у њих.²⁶⁾

Сличну физиономију правосудној корупцији има и злоупотреба контролних, истражних и надзорних овлашћења како би се прикрила или подстакла корупција уместо да се она искорени. Посебан облик ове корупције је корупција самих антикорупцијских органа, за чије сузбијање је неопходан јавни надзор и јавна одговорност као *sine qua non* демократије и владавине права.²⁷⁾ Но, неретко се дешава да се злоупотребљавају истражна и судска овлашћења ради политичких уцена и присиле. Овај метод је реликт комунизма а одвија се по матрици коришћења претње кривичним гоњењем ради политичке контроле на основу компромитујућег материјала (тзв. *kompromat*), чиме су се стварали институционални механизми за уцењивање.²⁸⁾

26) Постоје емпиријска истраживања о корупцији о правосудју и поверењу која грађани имају у судске instance. О томе детаљније видети: Слободан Вуковић, *Право, морал и корупција*, Филип Вишњић, Београд, 2005, стр. 69-110.

27) Детаљније видети: Карклинс, *Ibid.*, стр. 38. Овај феномен аутор илуструје примером кампање „Чисте руке“ која је започета у Чешкој 1998. али са мањкавом политичком вољом да се систем очисти од ове девијације.

28) Rasma Karklins, „Typology of Post-Communist Corruption“, *Problems of Post-Communism*, vol. 49, no. 4, July/August 2002, стр. 30. Ауторка илуструје функцију компромата на примерима Русије и Украјине, системски објашњавајући ову појаву многобројним нелегалним и коруптивним активностима на тржишту некретнина, које нису биле санкционисане што је давало подстицај подмићивању и уцењивању у циљу одустајања од кривичног гоњења.

КОРУПЦИЈА У ПОЛИТИЧКОМ СИСТЕМУ СРБИЈЕ

Између нивоа политичке корупције и политичког система *in abstracto* не постоји директна спона, већ је кључни експланаторни концепт, према нашем виђењу, *умешност богатих интересних група да остваре законски утицај и подршку становништва за обезбеђивање приватних користи јавним (службеним) путем*. Из ове констатације произлази да законодавни процес, правила изборног гласања као и финансирање политичких кампања утичу на појаву корупције. У случају пропорционалног изборног система, уске интересне групе биће способне да успоставе снажне политичке партије које имају кључни политички утицај. У политичким системима са снажном партијском дисциплином и две компетитивне политичке партије, уз искључење свих других политичких опција, већи су изгледи за коруптивне испаде јер уске групе покрећу кампање у којима добијају легалне и нелегалне донације.²⁹⁾

У истраживању Medium Gallupa о перцепцији грађана о нивоу корупције у Србији (октобар 2010. године), највиши ниво корупције везује се за политичке партије (74%), здравство (73%), судство (68%), тужилаштво (67%), адвокатуру (67%), царину (63%), владу (63 %), полицију (57%), медије (54%), администрацију (52%), образовање (50%). Ово истраживање је показало да је перцепција грађана о корупцији већа у оним секторима које су од великог значаја за реализацију њихових свакодневних потреба. За нашу анализу је нарочито важан податак о перцепцији грађана да су политичке партије најважнији агенс корупције јер грађани сматрају да се запошљавање, које је постало редак ресурс, искључиво добија помоћу партијских веза.

У политичком систему Србије издвајају се следећи облици политичке корупције: 1. трговина посланичким мандатима и куповина гласова; 2. нелегално финансирање политичких партија; 3. корупција у сфери јавних набавки; 4. корупција у правосудју и 5. сукоб интереса високих државних функционера.³⁰⁾ Наша даља анализа неће се сводити на приказивање ефеката корупције у свим наведеним секторима, већ ћемо истраживачку пажњу уже каналисати на утицај политичке корупције на партијски систем, као ужи део политичког система, који је од фундаменталног значаја за процес политичког одлучивања. У том правцу, идентификујемо трговину

29) Видети: Роуз-Ејкерман, *op. cit.*, стр. 140-141.

30) Наведено према: Миодраг Јовановић, *op. cit.*, стр. 34.

мандатима и нелегално финансирање политичких партија као две најкорумпираније сфере у политичком животу Србије. Сматрамо да неразвијена политичка култура и неефикасност политичких институција детерминишу висок ниво корупције у политичким партијама.

ТРГОВИНА ПОСЛАНИЧКИМ МАНДАТИМА ИЛИ О ПИТАЊУ „ВЛАСНИШТВА НАД МАНДАТОМ“

Под трговином посланичким мандатима подразумева се прелазак народних представника из једне политичке партије у другу зарад стицања имовинске користи. Реч је о политичкој пракси која није својствена само политичком животу Србије већ је посреди општа политичка појава.³¹⁾ За народне представнике који промене политички дрес користи се pejоративан термин „прелетачи.“ Да би спречиле политичке трансфере, партије неретко практикују потписивање бланко оставки унапред (изузев ЛДП-а и СВМ-а).³²⁾ *Carte blanche* народним посланицима за ове политичке калкулације даје дилема, још увек нерешена у правној и политичкој теорији која се своди на питање да ли је посланик титулар свог мандата или је то политичка партија са чије листе је он изабран.

Чини се да је трговина мандатима и потреба за чврстом страначком дисциплином довела до уставне клаузуле о страначком императивном мандату која је у раскораку са европском праксом слободног мандата, као тековином буржоаске револуције. Према ставу уставотворца Митровданског устава изнетом у контроверзном члану 102. став 2. „народни посланик је слободан да, под условима одређеним законом, неопозиво стави свој мандат на располагање политичкој странци на чији предлог је изабран за народног посланика.“³³⁾ Оваквим решењем на велика врата ушао је императивни мандат док је посебним законом требало да се уреди поступак под-

31) Славиша Орловић закључује да политичари неретко мењају партијску припадност у неинституционализованом систему и да се овај процес у политичком животу Србије интензивирао након 2000. године. Детаљније: Славиша Орловић, „Политичке последице изборног система у Србији“, *Политички живот*, бр. 4/2012, ФПН, Службени гласник, Београд, стр. 31.

32) Ibid.

33) Овој уставној одредби претходила је Одлука Уставног суда Србије 27. маја 2003 којом је утврђена неуставност одредби Закона о избору народних посланика (чл. 88, став 1, тачке 1 и 9) по којима је посланички статус био условљен чланством у странци из чега произлази да је народни посланик власник свог мандата и да му он не престаје ни у случају преласка у другу политичку партију.

ношења бланко оставки.³⁴⁾ Изборни систем знатно утиче на понашање посланика и постоји законитост по којој су посланици избрани на партијској листи чвршће везани за партију и самим тим, јача је партијска дисциплина.

У савременој Србији изгледа да су партије постале најзначајнији политички актери, много важнији од политичара, те је уставотворац био вођен том логиком приликом формулисања горе наведене одредбе. Уз то, политички прелети посланика нису санкционисани па се као једини вид њихове одговорности јавља морална одговорност, што је по оцени појединих теоретичара недољиво. На ту тему Јован Ћирић запажа: „када дође време избора, време када политичаре може сустићи казна за неморално, корупционашко понашање, много неких других, идеолошких флоскула и медијских манипулација, долази до изражаја, па се много тога у гласачком телу, једноставно заборави.“³⁵⁾ У литератури се могу наћи и оцене да је друштвено још опаснија ситуација када посланици гласају по диктату своје странке која заступа интересе моћника а да јавност нема никаква сазнања о томе.

Као индикатор политичке корупције јавља се „куповина гласова“ која није нелегална али није социјално прихватљива нити легитимна а уз то ружи демократски кредибилитет. Куповина гласова у перспективи може довести до ситуације у којој ће победници избора бити они актери који су солвентнији, односно они који могу да понуде већи новчани износ за један глас. То даље имплицира да ће финансијери политичких странака, који су неретко незаконитим путем стицали своје богатство, директно куповати гласове и тако обезбедити контролу у свим сферама друштвеног система. У теорији се обично сматра да је куповина гласова вид изборне преваре али има и решење по којима се разни облици чашћавања за дат глас сматрају легалним.³⁶⁾ Ипак, купци гласова (политичке партије) суочавају се са проблемом како да обезбеде гаранцију да ће продавци гласова истински гласати како су обећали. На ово питање могуће је дати велики број одговора који се суштински своде на изборну пре-

34) Доношење овог закона било је праћено бројним парадоксима. Прво, донет је Закон о Народној скупштини који није разрадио спорну уставну одредбу (члан 102. став 2 Устава) али је зато у члану 37 Закона имплицитно дефинисао слободан мандат иако то није законска већ уставна категорија. Друго, бланко оставке нису биле правно уређене на републичком нивоу док на локалном нивоу јесу. Овај проблем је студиозно обрађен у: Владан Петров, „Закон о изменама и допунама Закона о избору народних посланика од 2011- да ли је посланички мандат коначно слободан?“ у зборнику: *Избори у домаћем и страном праву*, Институт за упоредно право, Београд, 2012, стр. 100-101.

35) Јован Ћирић, „Политичке странке као генератор корупције“ у зборнику: *Избори у домаћем и страном праву*, Институт за упоредно право, Београд, 2012, стр. 61.

36) Ibid., 64.

вару која иде у прилог тези да политичке партије детерминишу корупцију или да су оне, према Ћирићевој тези, генератор корупције.

ФИНАНСИРАЊЕ ПОЛИТИЧКИХ ПАРТИЈА

Ни данас не губи на значају и актуелности запажање Макса Вебера да је финансирање политичких партија „најмање прегледано поглавље историје партије, али и једно од њених најглавнијих.“³⁷⁾ И у демократским друштвима грађани су заинтересовани за токове новца у политичкој утакмици. Њих пре свега занима ко, под којим условима, за шта и колико новца даје оним политичким актерима за које они гласају. Није сваки новац легитиман ни добродошао, поготово ако је стечен противправним методама.³⁸⁾ Из наведених разлога јавља се потреба за нормативном регулативом и институционалним механизмима контроле финансирања политичких партија и изборних кампања. Основни циљ доношења ових прописа је сузбијање корупције, подстицање кредибилних политичких партија и јачање поверења грађана у политичке институције.

Демократски политички системи треба да пронађу адекватну формулу за финансирање политичких кампања а да се притом политичари као поклонопримци не продају својим поклонодавцима који ће за дат новац очекивати подршку у законодавном процесу, брже издавање грађевинских дозвола, уносне приватизације (сликовито су означене као буразерске или бећир приватизације) или плодоносне уговоре о концесији. Правничким вокабуларом исказано, аранжмани *quid pro quo* треба да буду законити и видљиви (а не анонимни) бирачима да би они имали поверење у политичке представнике. У супротном, бирачи неће благонаклоно гледати на прикривање чињенице да је поклон дат и да за велику суму додељеног новца не постоји оправдање. Тада је вероватан сценарио да ће бирачи казнити оне представнике који се сувише вежу за посебне интересне групе (чији су интереси у раскораку са интересима опште јавности) и на тај начин се политички компромитују, чиме себе осуђују на политичку смрт.

37) Макс Вебер, *Привреда и друштво*, Том I, Просвета, Београд, 1976, стр. 231.

38) Видети: Зоран Стојиљковић, „Антикоруптивно законодавство“ у зборнику *Политичке странке и законодавна активност Народне скупштине Републике Србије*, ФПН, UNDP, Београд, 2012, стр. 215. На овом месту аутор сматра да је најмање пожељан новац из анонимних извора, од страних држава или јавних предузећа и приватних фирми које су у уговорним односима са државом.

Конклузија која следи је да ће систем гласања који подстиче стабилност ограничити корупцију и дати подстицај реформама. Идеја демократије је да постоји плурализам актера и плурализам интереса као и непредвидивост крајњих исхода. То значи да функционери треба да буду несигурни у погледу победе али да истовремено верују да имају шансу да се врате на власт, док опозиција има улогу контролора уз стално опомињање да ће корупција бити на агенди у кампањи.³⁹⁾

Новац је постао неминовност у страначкој конкуренцији и демократска политичка борба не може да се одвија без овог ресурса.⁴⁰⁾ Идеал првог реда је да се присуство новца у политичком животу законским путем ограничи и да му се обезбеди легитимитет. Но, проблем настаје када дође до злоупотреба у финансирању политичких странака и високих партијских функционера. Финансијска злоупотреба утиче на то да политички актери раде против антикорупцијских ефеката слободних избора. Као најеклатантнији примери ове злоупотребе у литератури се наводе: прилози који потичу из криминалног окружења а који се дају странкама и политичарима, употреба у партијске сврхе новца који води порекло од корупције, неовлашћена употреба државних ресурса за партијске сврхе, прихватање новца у току изборне кампање за противправне услуге, трошење новца у изборној кампањи за недозвољене активности, тражење рекета у име политичке странке, формирање тајних фондова високих државних функционера за страначке сврхе, плаћање трошкова политичких странака и функционера на посредан начин, приказивањем као трошкова привредних субјеката и појединаца, финансирање преко политичких фондова које су заступници страначких интереса и најзад, прикривени трошкови медија и реклама којима се даје подршка политичким партијама.⁴¹⁾

Закон о финансирању политичких странака⁴²⁾ који се примењује од 1. јануара 2004. године је пионирски подухват у нормативном регулисању материје у којој постоји велика опасност за коруптивно деловање политичких актера. По слову овог закона, намера законодавца је била да усмери државна средства на рад парламен-

39) Упоредити: Роуз-Ејкерман, *op. cit.*, стр. 143.

40) У приручнику „Новац у политици: водич за повећање транспарентности у настајућим демократијама“, (USAID) дат је приказ механизма утицаја новца на политичко одлучивање.

41) Наведено према: Александра Дреџун, „Финансирање политичких странака - компаративно и позитивно правни аспект“ у зборнику *Корупција: основни појмови и механизми за борбу*, ПФБ, Београд, 2007, стр. 46.

42) Закон о финансирању политичких странака, Сл. гласник РС, бр. 72/2003 и 75/2003

тарних политичких странака на покрајинском и локалном нивоу. Њиме је ограничено присуство новца у политичком животу кроз ограничавање приватних извора финансија по пореклу и висини и кроз забрану коришћења извора страног и домаћег порекла, у коме, у било ком проценту постоји јавни капитал. Пружена је могућност правним и физичким лицима да дају прилоге за редован рад политичких странака уз лимитирање тог износа на највише десет просечних месечних зарада (када су дародавци физичка лица) тј. на највише сто просечних зарада (када су дародавци правна лица).⁴³⁾

Закон је регулисао и висину новчаног износа који може да се потроши за изборну кампању.⁴⁴⁾ Предвиђено је и да политичке странке треба да имају отворене рачуне (чл. 15), да воде књиговодство о свим приходима и расходима и да о њима подносе завршни рачун скупштинском одбору за финансије (чл. 16), дужност да обезбеде механизме унутрашње контроле и да одреде лице одговорно за финансијско пословање. У току изборне кампање, подносилац проглашене изборне листе отвара посебан рачун код банке, који не може да се користи у друге сврхе и сва средства за финансирање изборних трошкова морају бити уплаћена на тај рачун чл. 12). По слову Закона, надзор и контролу над буџетима политичких партија и трошковима кампање врше Одбор за финансирање републичког парламента и Републичка изборна комисија, која има обавезу да у року од 90 дана од пријема извештаја изврши његову проверу и потом га објави о трошку политичке партије у Службеном гласнику. Овако конципирана контрола је *contradictio in adjecto* будући да представници странака имају кључну улогу у контроли страначких финансија.

Поједини теоретичари запажају да Законом није регулисано питање латентних нелегалних донација које би се могле обављати у форми зајмова или обављених услуга са обавезом одложеног плаћања, код којих политичка странка и не извршава своју уговорну обавезу.⁴⁵⁾ Овом закону су упућене бројне критике, пре свега из редова стручне јавности, које су првобитно довеле до измена овог закона а потом до формулисања новог антикоруптивног нормативног оквира у вези са финансирањем политичких активности.⁴⁶⁾

43) Чл. 5 Закона

44) Чланом 9 је прописано да у изборној години и приликом одржавања ванредних избора, држава је дужна да издвоји 0,1% буџета Републике Србије (умањеног за трансфере другим нивоима власти и организацијама обавезног социјалног осигурања), 0,05% буџета јединице локалне самоуправе (умањеног за трансфере од других нивоа власти).

45) Миодраг Јовановић, *op. cit.*, стр. 38.

46) Зоран Стојиљковић наводи следеће разлоге мањкавости решења Закона о финансирању политичких странака: 1. решење по ком се средства за редовне страначке активности

Закон о финансирању политичких активности (2011)⁴⁷⁾ донет је након постигнутог консензуса великог броја домаћих и иностраних актера (пре свега, Европске комисије, GRECA, Венецијанске комисије) пре него што се нашао у скупштинској клупи. Консултативни процес који је био увертира доношењу овог закона резултирао је бројним предностима, пре свега својим интегралистичким приступом, будући да регулише деловање и финансирање листа група грађана и коалиција, а не само политичких странака, као што је то чинио његов претходник. Даље, овим законом укинута су ограничења у погледу укупне висине средстава из приватних извора. У погледу висине појединачних прилога, у циљу спречавања зависности политичких актера од богатих и утицајних појединаца, законодавац се определио за решење по ком максимална вредност давања износи 20 просечних месечних плата (када су дародавци физичка лица) и 200 просечних плата за правна лица (чл. 10). Законом је регулисано и финансирање редовног рада политичких субјеката (чији су кандидати изабрани за народне посланике и одборнике), путем средствима из јавних извора, који се одређују у нивоу од 0,15 % расхода буџета Републике Србије, одн. буџета аутономне покрајине као и буџета јединице локалне самоуправе (чл. 16).

Законом је уведено изборно јемство (чл. 25) као и повраћај средстава политичком субјекту који освоји 1% важећих гласова, односно 0,2 % за странке мањина (чл. 26) што утиче колико толико на побољшање квалитета и озбиљност изборне понуде. Најбоље решење овог Закона огледа се у одређивању новог субјекта који ће да врши контролу и надзор а то је Агенција за борбу против корупције, као нестраначки и политички неутрални орган (чл.

деле свим парламентарним странкама тако што се 30 % подели свима у једнаким износима, а преосталих 70% се дели сразмерно броју освојених посланичких и одборничких места. Ово решење, према његовој оцени, погодује актерима са малим бројем посланика (1-2); 2. став законодавца по ком се двоструко (унутар кампања и у оквиру финансирања редовних активности) награђују победници избора, што је конклузија изведена из одредбе да се средства за финансирање изборних кампања распоређују тако што се 20 % дели у једнаким износима свим подносиоцима проглашених изборних листа, а преосталих 80 % само онима који су освојили мандате и то сразмерно броју добијених мандата; 3. непотребно и арбитрарно администрирање јер јавне политичке финансије служе као лимит за утврђивање висине прикупљених средстава из приватних извора; 4. постојање одредби које су неизводљиве (нпр. законско решење по ком се лимити за прикупљена средства у кампањи одређују у односу на број освојених мандата, који се не може антиципирати); 5. нелегалан третман који имају групе грађана, будући да немају статус правног лица и следствено томе, не могу да учествују у расподели средстава, нити могу да отворе рачун преко кога би прикупљали приватне прилоге. Ипак, по мишљењу овог аутора, највећа болна тачка овог Закона је решење по ком је надзор и контрола над партијским буџетима и трошковима кампање подељена између РИК-а и Одбора за финансирање републичког парламента. О критици детаљније код: Стојиљковић, „Анти-коруптивно законодавство“, стр. 219-220.

47) Закон о финансирању политичких активности, *Службени гласник РС*, бр. 43/2011.

32). Новим законским решењима обезбеђује се и јавна доступност података о приходима и расходима као и систем казних мера и санкција за субјекте који повреду законске одредбе. Битна новина је продужење рока застарелости прекршаја на 5 година, што оставља довољно простора за његово процесуирање (чл. 41).

Да резимирамо, овим Законом демистификовани су токови финансирања политичких партија и других политичких субјеката и јавност је стекла увид у њихово финансијско пословање. Њиме је обезбеђен оквир за озбиљну контролу политичких партија у партијском систему у којем донедавно није постојала демократска политичка култура нити добри политички обичаји. Није нам намера да напишемо хвалоспев новим законским решењима али евидентно је да је направљен корак напред у артикулисању друштвених тежњи ка борби против политичке корупције. Нећемо бити превелики оптимисти, јер нам правничко образовање и скромно искуство говоре да је од пресудног значаја за квалитет једног закона, његова ваљана примена. Ако се овај Закон не буде примењивао на адекватан начин, уследиће реверзибилни процес и вратићемо се пар корака уназад и чишћење политике, или да цитирамо Сарторија, „политика антиполитике“ поново неће бити суштински приоритет. Верујемо да ће и кредибилитет Агенција за борбу против корупције, као институције која је још увек није довољно етаблирана, у великој мери зависити од резултата које буде показала у свом раду у вези са применом овог Закона.

Tijana Peric

AN ESSAY ON POLITICAL CORRUPTION

Summary

This paper deals with the phenomenon of political corruption, its forms, the impact that it has on political institutions and mechanisms to combat this systemic deviations in the coordinates of the post-socialist political system of Serbia. This country districts swept by the fourth wave of democratization, and its institutions and political systems are not yet consolidated democracy, which makes them vulnerable and susceptible to corruption at the highest levels of government. As the most corrupt agents, the author of this paper maps the political parties, the legislature which passed laws dictated by political and private circles of interest, as well as judicial and prosecutorial instances that make the Copernican turn in undertaking prosecutions and implementing anti-corruption strategies, depending on the directives of political interest

cartels. To lead to suppression of political corruption, in the normative design should be abolished a set of discretionary and thus prevent arbitrariness in political decision-making.

Key words: political corruption, political legislation, trade parliamentay mandates, financing political activities

ЛИТЕРАТУРА

- Вебер Макс, *Привреда и друштво, Том I*, Просвета, Београд, 1976.
- Вуковић Слободан, *Право, морал и корупција*, Филип Вишњић, Београд, 2005.
- Грк Снежана, „Србија у зони рецесионог сумрака“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 1/2009.
- Дрецул Александра „Финансирање политичких странака - компаративно и позитивно правни аспекти“, у зборнику *Корупција: основни појмови и механизми за борбу*, Правни факултет, Београд, 2007.
- Ејкерман-Роуз Сјузан, *Корупција и власт: узроци, последице и реформа*, Службени гласник, Београд, 2007.
- Јовановић Миодраг А., „Демократска консолидација и политичка корупција“, у зборнику *Корупција: основни појмови и механизми за борбу*, Правни факултет, Београд, 2007.
- Karklins Rasma, „Typology of Post-Communist Corruption“, *Problems of Post-Communism*, vol. 49, no. 4 July/August 2002.
- Карклинс Расма, *Систем ме је натерао: корупција у посткомунистичким друштвима*, OEBS, 2007.
- Милосављевић Зоран, „Непримерено богаћење и корупција у Србији“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2011.
- Орловић Славиша „Политичке последице изборног система у Србији“, *Политички живот*, Факултет политичких наука, Службени гласник, Београд, бр. 4/2012.
- Перић Тијана, „Политика и судство“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 1/2012.
- Петров Владан, „Закон о изменама и допунама Закона о избору народних посланика од 2011. - да ли је посланички мандат коначно слободан?“, у зборнику *Избори у домаћем и страном праву*, Институт за упоредно право, Београд, 2012.
- Rose Richard, William Mishler, Christian Haerpfer, *Democracy and Its Alternatives: Understanding Post-Communist Societies*, John Hopkins University Press, Baltimore, 1998.
- Ракић Миле, „Корупција као одраз стања безбедности“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 3/2010.
- Sajo Andras, „Corruption, Clientelism, and the Future of the Constitutional State in Eastern Europe“, *East European Constitutional Review*, no. 2, 1998.
- Сартори Ђовани, *Упоредни уставни инжењеринг*, Филип Вишњић, Београд, 2003.

- Станковић Владан, „Политичке елите у Србији - од партократије до плутократије“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 2/2011.
- Стојиљковић Зоран, „Карактер и логика корупције“ у зборнику *Савремена држава - структура и социјалне функције*, Факултет политичких наука, Konrad Adenauer Stiftung, Београд, 2010.
- Стојиљковић Зоран, „Антикоруптивно законодавство“ у зборнику *Политичке странке и законодавна активност Народне Скупштине Републике Србије*, Чигоја штампа, Београд, 2012.
- Теофиловић Небојша, Куљача Ранко, *Лице и наличје политичке корупције*, Лог, Београд, 2008.
- Тирић Јован, „Политичке партије као генератор корупције“ у зборнику *Избори у домаћем и страном праву*, Институт за упоредно право, Београд, 2012.
- Haywood Paul, „Political Corruption: Problems and Perspectives“, *Political Studies*, XLV, 1997.
- Чупић Чедомир, „Системска корупција“, *Политички живот*, бр. 2/2011, Факултет политичких наука, Службени гласник, Београд

Нормативни акти:

- Закон о финансирању политичких странака, *Службени гласник РС*, бр.72/2003
- Закон о финансирању политичких активности, *Службени гласник РС*, бр. 43/2011

Resume

Political parties are the most corrupt agent in the political system of Serbia and their public image is very bad. They have a decisive influence on political institutions, who are unable to fulfill their obligations to citizens. In order to achieve suppression of corrupt practices in political life, it is necessary to strengthen the independence of regulatory bodies who monitor the work of political institutions and national authorities designated to implement anti-corruption strategies, motivate civil activism, apply public accountability in the institutions (exempli causa: official resignation, cancellation of the effects of corrupt business arrangements, the frequency of investigations and convictions for corruption). In short, it is necessary to raise the capacity of the actors from the civil and public sector and institutional mechanisms to provide adequate, fair and impartial application of legal measures. The strategic goal of anti-corruption strategy in the political system of Serbia is reduction the level of corruption to a tolerable extent, which is 3-5% in the most democratic states.

* Овај рад је примљен 11. јуна 2012. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 10. септембра 2012. године.