

УДК 343.352:343.85

DOI: <https://doi.org/10.22182/pr.6022019.7>

Прегледни рад

Велимир Матковић

Београд

УСПОСТАВЉАЊЕ НЕЗАВИСНОГ КОНТРОЛНОГ ТЕЛА: ОДНОС СА ДРЖАВНИМ ОРГАНИМА У БОРБИ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

Сажетак

Корупција представља претњу демократији и владавини права, јер угрожава стабилност демократских институција, негативно утиче на економски развој и умањује морална начела друштва. Политичка корупција може бити усмерена на корумпирање појединца или имати облик институционалне корупције која корумпира институцију без да њени чланови буду корумпирани. Финансирање политичких партија посебно је осетљиво на политичку корупцију. Антикоруптивне мере се примењују на финансирање политичких партија, изборни процес и доношење одлука, успостављањем одговарајућег правног оквира, транспарентношћу и надзором над применом антикоруптивних мера. По анализи садржаја законских текстова може се закључити да Република Србија примењује мере за борбу против корупције, посебно у оном делу који се односи на финансирање политичких партија, што је неопходно за приступ Европској унији. Формирана је Агенција за борбу против корупције која има

превентивну, контролну и едукативну улогу али нема истражна овлашћења, за разлику од Државне ревизорске институције и тужилаштва који имају ова овлашћења. У борби против политичке корупције неопходна је и проактивна улога тужилаштва, а сви носиоци јавних овлашћења који су укључени у борбу против корупције треба да се понашају у складу са начелима владавине права, одговорности, свеобухватности примене антикоруптивних мера и нулте толеранције на корупцију.

Кључне речи: корупција, финансирање политичких странака, независна контролна тела.

1. УВОД

Услов снажне демократије је здрав политички живот регулисан законима који су гарант принципа да за сваку од политичких партија важе истоветни услови како током изборних кампања, тако и између њих. Контролу финансија партија изводе независна регулаторна тела, цивилно друштво и медији, као и интерна контролна тела у оквирима одређене странке и сами гласачи¹. Финансирање политичких партија и контрола токова новца у политици посебно су рањиви на појаву политичке корупције. Политичке странке теже победи на изборима тако да имају потребу за великим материјалним средствима којима би финансирали политичку борбу и маркетинг у изборном процесу. Изборне кампање захтевају значајне ресурсе тако да мали број партија може своје финансијске потребе да задовољи средствима добијеним из државног буџета. Буџетско финансирање, дефинисано Законом о финансирању политичких активности², без обзира на издашност добијених средстава, није довољан залог за повећање одговорности у деловању политичких партија нити обезбеђује

1 Marcin Walecki, *Political Parties and Political Corruption*. OSCE ODIHR Democratic Governance and Participation in Public Affairs, Internet, https://transparencyschool.org/wp-content/uploads/Marcin-Walecki_Political-Parties-and-Corruption.pdf, 11/05/2019, стр. 2.

2 Закон о финансирању политичких активности, *Службени гласник РС*, бр. 43/2011 и 123/2014.

смањење обима корупције. Партије своје финансирање делом обезбеђују средствима предвиђеним буџетом а, поред тога, фокусирају се на проналажење приватних извора финансирања као што су чланарине, прилози, наследства, легати, приходи од имовине, задуживање код банака и других финансијских институција, итд. Један од начина да политичка партија располаже значајним новчаним средствима су и донације. Финансијско-економски магнати и низ других донатора веома су заинтересовани за потенцијалне привилегије и повлашћене позиције које могу имати у будућности, уколико политичка партија којој су донирали средства добије изборе. На другој страни, донације омогућују странкама пуњење фондова за кампање али, истовремено, постају извор могуће корупције³. Истраживања указују на чињеницу да, због утицаја великих донатора, јавност све мање верује власти⁴. Поред тога, све је већи број евидентираних примера корупције и нерегуларних донација а, у неким државама, евидентиран је и уплив новца из организованог криминала који се инфилтрира у политику, стиче контролу над изабраним званичницима и, последично, утиче на рад јавних институција⁵.

Успостављање принципа јавности у финансирању политичких странака и постојање независног органа за борбу против корупције добар су основ за контролу партијских финансија и смањење корупције. У Републици Србији постоји низ антикоруптивних и репресивних тела у борби против корупције⁶, а од 2008. године делује Агенција за борбу против корупције (у даљем тексту: Агенција), независно тело настало с циљем превенције и едукације у овој области, које може да утврди евентуалну корупцију и о обавести надлежне органе ради покретања дисциплинских, прекршајних или кривичних поступака. Истовремено, Агенција нема овлашћења

3 Vanja Bajović, Savo Manojlović. *Corruption and Financing of Political Parties - Case of Serbia*. Working Papers No 21/2013, 2013, стр. 6.

4 Global Commission on Democracy, Elections and Security, *Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide. Report*, International IDEA, 2012, стр. 34.

5 Kofi Annan, „Foreword“, У зборнику: *Funding of Political Parties and Election Campaigns. A Handbook on Political Finance*, (Приредили: Julie Ballington и др., eds.). Stockholm, Sweden, 2014, стр. III-IV.

6 Тијана Перић Дилигенски, „Антикоруптивни капацитети Републике Србије у светлу међународних интеграција“, *Српска политичка мисао*, бр. 1/2015, Институт за политичке студије, стр. 109-119.

да ове поступке води самостално. Из тог разлога неопходно је да постоји уска сарадња између овог тела и осталих надлежних органа у овој области. У раду који следи описано је успостављање Агенције за борбу против корупције и њеног односа са државним органима. Рад је подељен на увод, расправу о политичкој корупцији и финансирању политичких партија и целину која разматра улогу Агенције за борбу против корупције, Државне ревизорске институције и тужилаштва у сузбијању корупције.

2. КОРУПЦИЈА И БОРБА ПРОТИВ ПОЛИТИЧКЕ КОРУПЦИЈЕ

Корупција представља злоупотребу положаја, овлашћења или функције с циљем стицања материјалне користи, као што су поклони или новац, или нематеријалне користи, као што је чињење услуга⁷. Корупција постоји како у јавном тако и у приватном сектору, а посебно је изражена у монополским друштвима. Позната још од античке Грчке, корупција је схватана као одступање од здравих државних система. У старом Риму магистранти су имали обавезу да положи рачун Сенату и одговарали му у року од годину дана од престанка службе за све неправилности које су се појавиле у току мандата. Солијски закон који је настао у раном феудализму, крајем петог века, говори о злоупотребама које чине грофови. О злоупотребама власти говори и Душанов законик из 13. века, који уводи драконске казне. У Енглеској 18. века корупција је значила задирање извршне власти у законодавство плаћањем, понудом положаја, патронатима у трговини и сл. У Француској 1810. године, након буржоаске револуције, ступа на снагу закон под називом Злочин јавних службеника у вршењу поверене им власти. Немачки закон из 1871. године уводи високе казне због изузетне корумпираности службеника. У Србији, након Номоканона Светог Саве и Душановог законика из 13. века, донет је низ закона у којима су наведене санкције за учињена дела мита и корупције. Током Првог српског устанка донет је Карађорђево Криминално законика кнез Милош је 1829. године донео упутство – уредбу о политичкој власти. Кривични

7 Тијана Перић Дилигенски, „Оглед о политичкој корупцији“, *Српска политичка мисао*, бр. 3/2012. Институт за политичке студије, 2012, стр. 348-349.

закон из 1929. године први је закон у Краљевини Југославији, након ког је донет Закон о сузбијању злоупотребе службеног положаја. Кривична дела против службене дужности је закон донет у Социјалистичкој федеративној републици Југославији 1955. године. Нови Кривични законик⁸ садржи посебан део везан за ефикаснију борбу против корупције⁹.

Евидентно је да различита историјска схватања корупције указују на два најважнија аспекта ове појаве: мотив (богатство, статус, моћ) и последице (пропадање институција, ауторитатирне тенденције, смањена слобода).

Политичка корупција је онај вид корупције у коју су укључени носиоци службених дужности и доносиоци политичких одлука. Односно, политичка корупција представља злоупотребу власти од стране владиних званичника на највишим политичким нивоима за нелегитимну, приватну корист. Политичка корупција укључује политичаре, министре, високе државне службенике и друге изабране, именоване или постављене службенике у државном апарату¹⁰. Облици политичке корупције могу бити подмићивање, принуда, изнуда, непотизам, покровитељство, проневера и др. Други облици корупције, као што је нпр. институционална корупција разликују се од мита и других, видљивих личних користи. Један од примера институционалне корупције су донације у политичким кампањама које, чак и када су легалне, имају тенденцију да прате изборни процес и резултате избора у корист посебних интереса. Институционална корупција корумпира институцију без да су појединачни чланови институције сами корумпирани¹¹.

Област финансирања политичких партија посебно је осетљива на политичку корупцију. Још од 1972., када

8 Кривични законик, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005 – испр., 107/2005 – испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 и 94/2016.

9 Тијана Перич Дилигенски, Implementiranje antikoruptivnih standarda Ujedinjenih nacija iz perspektive pozitivnog zakonodavstva Republike Srbije, „Sveske za javno parvo”. Fondacija za javno pravo, Internet: <http://fcjp.ba/index.php/15-news/487-implementiranje-antikoruptivnih-standarda-ujedinjenih-nacija-iz-perspektive-pozitivnog-zakonodavstva-republike-srbije>, 2019 str. 8-10.

10 Inge Amundsen, Delimiting political corruption. *Political Corruption*. U4 Issue 6, Chr Michelsen Institute (CMI), Bergen, Norway, 2006, стр. 5.

11 Тијана Перич Дилигенски, “Политичка корупција и клијентелизам – per genus et differentiam”, *Зборник радова са редовне међународне конференције Удружења за политичке науке Србије*, 2018, стр. 345.

је у Сједињеним америчким државама (САД) на видело избила афера Watergate, низ скандала који су укључивали финансирање политичких партија потресали су читав свет. Међу најпознатијима су Mani Pulite (Италија, 1990-их), CDU party (Немачка, 1999.), The pact (Никарагва, 2002), Имострој афера (Хрватска, 2004.-2005.), Mensalao скандал (Бразил, 2005.), Cash for Honours (Уједињено краљевство, 2006.), Centre partu (Финска, 2007.), L'Oreal скандал (Француска, 2011.), Popular party (Шпанија, 2013.), итд.¹². Карактеристика сваког од ових скандала је умешаност новца у политику и државне системе.

На појаву скандала везаних за финансирање политичких партија и корупцију, Савет министара Европске уније дао је препоруку¹³ (у даљем тексту: Препорука) о примени правила за борбу против корупције у финансирању политичких странака и изборних кампања, с циљем заштите демократских принципа Европске уније (ЕУ) и намером да финансирање политичких партија и изборног процеса буде стандардизовано у свим државама чланицама. По Савету министара, корупција је озбиљна претња владавини права, демократији, људским правима, једнакости и социјалној правди. Корупција, такође, негативно утиче на економски развој, угрожава стабилност демократских институција и умањује морална начела друштва¹⁴. Препорука је дата с циљем да владе држава чланица у своје правне системе уврсте законе о борби против корупције у финансирању политичких партија и изборних кампања. Предложено је увођење шест група антикоруптивних закона који се односе на: спољашње изворе финансирања политичких партија (јавно и приватно финансирање, донације, спречавање сукоба интереса), изворе финансирања кандидата на изборима, трошкове изборне кампање (ограничења износа, документација), транспарентност (рачуни, извештаји), надзор (независни мониторинг, специјализовани супервизори) и

12 Marcin Walecki, *Political Parties and Political Corruption*. OSCE ODIHR Democratic Governance and Participation in Public Affairs, Internet, https://transparencyschool.org/wp-content/uploads/Marcin-Walecki_Political-Parties-and-Corruption.pdf, 11/05/2019, стр. 3.

13 Council of Europe. Committee of Ministers, Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in funding of political parties and electoral campaigns, 2003, стр. 3-4.

14 Тијана Перић, „Оглед о политичкој корупцији“, *Српска политичка мисао*, 3/2012. Институт за политичке студије, стр. 345-346.

санкције. По Валеком¹⁵, корупција у финансирању политичких партија може имати следеће облике:

- кандидат или партија свесно прихвата донацију из организованог криминала, терористичких група или других држава,
- захтевање доприноса од јавних службеника у виду наметања захтева за финансирање кандидата или партије, или приморавање државних службеника да постану чланови партије, а потом изнудити накнаду у виду чланарине или одвајања дела зараде,
- политички доприноси за учињене услуге, уговоре или промену политике, у виду исплате у облику лиценци, владиних или јавних уговора, или за промену законодавства тако да одговара специфичној групи,
- присиљавање приватног сектора да донира средства како би био заштићен, изнуђивањем, уценом, наплатом пореза, честим инспекцијама или другим видовима присиле како би део овог сектора донирао део својих зарада политичкој партији,
- ограничавање приступа финансијским средствима за опозиционе странке, што је обично случај са ауторитативним режимом патримонијалног економског система и политичком репресијом и
- злоупотреба државних ресурса као што су новац или инфраструктура, који су доступни државним службеницима и могу се у великој мери користити за предизборне кампање.

Поставља се питање на који начин се борити против ових видова злоупотребе када је познато да је комбинација новца, политике и државног апарата добар начин да корупција угрози демократију и владавину права? Одговор се налази у примени антикоруптивних мера које се могу применити на финансирање политичких партија, изборни процес и доношење одлука. У првом случају, борба против корупције захтева мере успостављања адекватног правног оквира, повећање транспарентности и обезбеђивање примене мера и надзор. У

15 Исто, стр. 5.

овом случају треба узети у обзир и националне карактеристике и правни оквир државе у којој се мере спроводе, како би се осигурало поштовање и примена локалних закона. Све је већи тренд да се у овај процес укључују цивилно друштво, медији и гласачи, као и да се користи савремена технологија и извори података који треба да буду отворени за јавност¹⁶.

Мере сузбијања корупције током изборног процеса у директној су вези са демократском снагом једне државе. Наиме, у оним државама у којима су демократске институције слабе корупција постаје озбиљна претња легитимности изборног процеса и резултата избора, који могу бити угрожени куповином гласова, злоупотребом државних ресурса или намештањем избора. Поред примене адекватног правног оквира, антикоруптивне мере су и санкције против изборних злоупотреба као што су новчане казне, губитак политичког мандата или успостављање различитих институција које могу да допринесу да буде осигуран интегритет изборног процеса и резултата избора. Ово укључује и постојање независних тела за управљање и надгледање избора, употребу савремене технологије, слободне и независне медије, мониторинг од стране независних домаћих и иностраних организација, итд. У доношењу одлука, што је трећи извор потенцијалне корупције, највише учествују интересне групе с циљем да утичу на процес доношења одлука. Утицај интересне групе, познат као лобирање, обухвата сваку комуникацију, директну или индиректну, са јавним службеницима, представницима или доносиоцима политичких одлука у сврху утицаја на доношење јавних одлука које ће одговарати датој интересној групи. Антикоруптивне мере се, у овом случају, првенствено односе на регулативу и ограничавање лобирања, регулисање временског периода у којем бивши државни званичник може да пређе у приватни сектор и прихвати кључне позиције у приватном сектору које одговарају задацима које је имао радећи за државу, доношење регулативе о конфликту интереса у виду закона, интерних правила и сл., као и регулативе која се односи на ограничено политичко финансирање од стране интересних група, односно на донације појединцима и политичким

16 Francesco Bosso, Maira Martini, Abusu Ardigo Inaki, *Political Corruption Topic Guide*. Compiled by the Anti-Corruption Helpdesk, Transparency International, 2019, стр. 3-12.

партијама. Једна од битних ставки антикоруптивних мера је и транспарентност која би обезбедила да политичке партије доставе јавности на увид донације и издатке.

У Републици Србији постоји део наведених мера би могла бити спречена политичка корупција, посебно онај њен део који се односи на финансирање политичких партија. По извештају Transparency International корупција је рангирана као најважнији проблем који имају потенцијални пословни субјекти код доношења одлука о започињању приватног бизниса¹⁷.

Борба против корупције је један од важних предуслова за приступање ЕУ тако да је Влада Србије од 2012. године утврдила политику нулте толеранције на корупцију што је резултовало бројним хапшењима истакнутих политичких личности и привредника, и покретање истраге о 24 спорне приватизације¹⁸. Дошло је и до промена у законској регулативи, као и у раду тужилаштва и државних институција.

3. АГЕНЦИЈА ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ, ДРЖАВНА РЕВИЗОРСКА ИНСТИТУЦИЈА И ТУЖИЛАШТВО У БОРБИ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

Законом о Агенцији за борбу против корупције¹⁹ који је усвојила Скупштина Републике Србије формирана је Агенција као независно тело са надлежностима у области едукације у борби против корупције²⁰ и са широко постављеним превентивним опсегом²¹. Агенцијом руководи Директор, којег бира Одбор, на основу резултата јавног конкурса. Чланове Одбора бира парламент на основу предлога Административног одбора Скупштине Србије, Председника републике, Владе Србије,

17 Tijana Perić Diligenski, "The influence of the European Union The influence of the European Union designing fo anti-corruption policy in the Republic of Serbia", *Thematic conference proceedings of international significance I*, Vol I 2016. Accademy of Criminalistic and Police studies, Belgrade, 2016, pp. 537-544.

18 Исто, стр. 537-544.

19 Закон о Агенцији за борбу против корупције, *Службени гласник РС*, бр. 27/2008, 53/2010, 66/2011 – одлука УС, 67/2013 - одлука УС, 112/2013 – аутентично тумачење и 8/2015 - одлука УС.

20 Нацрт Закона о спречавању борбе против корупције треба да замени постојећи Закон о Агенцији за борбу против корупције (прим.аут.).

21 Члан 5. Закона о Агенцији за борбу против корупције.

Врховног касационог суда, Државне ревизорске институције, Заштитника грађана и Повереника за информације од јавног значаја, као и Социјално-економског савета, Адвокатске коморе и новинарских удружења, заједничким договором. Агенцију чине четири сектора за превенцију, оперативне послове, представке и опште послове, службе за контролу финансирања политичких субјеката, међународну сарадњу и односе с јавношћу, као и служба за решавање сукоба интереса која је 2010. године преузела обавезе, предмете, базу података и особље Републичког одбора за решавање о сукобу интереса²². Служба ради у складу са Законом о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција²³, којим је дефинисано на који начин функционер који врши јавну функцију треба да поступа како јавни интерес не би подредио приватном, као и на који начин долази до сукоба између јавног и приватног интереса. Описани су права и положај функционера у вршењу функција и других послова, радње које су забрањене функционеру, вршење функција у предузећима, јавним и другим институцијама, итд.²⁴. Такође је регулисано пријављивање имовине²⁵, пријем поклона²⁶, као и поступак утврђивања повреде закона²⁷ и мере које се предузимају у том случају²⁸. Уколико Агенција утврди да је неки функционер прекршио одредбе Закона о Агенцији за борбу против корупције, она обавештава надлежни орган ради покретања дисциплинског, прекршајног или кривичног поступка, у складу са законом. Надлежни орган је дужан да у року од 90 дана, по пријему обавештења упозна Агенцију са предузетим мерама. Треба напоменути да одлуке Агенције не прејудуцирају кривичну или материјалну одговорност функционера. Поред наведеног, у Закону о Агенцији за борбу против корупције остала су отворена питања о имовинској

22 Zoran Stojiljković, Marina Matić, Milan Marinović, Dragan Vuković, *Program obuke za sudije prekršajnih sudova – Primena propisa u oblastima borbe protiv korupcije*, Pravosudna Akademija i USAID, Beograd, 2012, стр. 25.

23 Закон о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција, *Службени гласник РС*, бр. 43.

24 Тијана Перић Дилигенски, Предраг Терзић, „Сукоб интереса јавних функционера – компаративна de lege lata анализа“, *Српска политичка мисао*, бр. 1/2018, Институт за политичке студије, стр. 129-146.

25 Исто, чл. 12-14.

26 Исто, чл. 15-17.

27 Исто, чл. 24.

28 Исто, чл. 25-29.

карти повезаних лица с државним функционером, као што су на пример обавезе супруге или ближих сродника.

Законом о Агенцији за борбу против корупције Агенцији нису дата истражна овлашћења већ само функције контроле и превенције. Међутим, Законом о финансирању политичких странака²⁹ агенција је добила ширих овлашћења него што их је имала од оснивања. И поред тога, ова овлашћења су скромна, уколико се има у виду против какве опасности треба да се „избори“. Агенција се, уколико након што обави контролу финансијских извештаја неког политичког субјекта утврди нерегуларности, обраћа Државној ревизорској институцији (у даљем тексту: ДРИ захтевом за ревизију датих извештаја, у складу са Законом о Државној ревизорској институцији³⁰ којим се одређује надлежност ове институције. Државна ревизорска институција је највиши орган ревизије јавних средстава у Републици Србији, формирана као самосталан и независан орган одговоран Народној скупштини. Предмет ревизије Институције су, између осталог, и политичке странке³¹, односно финансирање политичких странака. Највиши орган ДРИ је Савет који чине председник, подпредседник и три члана, који ради на колегијалном принципу и доноси одлуке већином гласова. Чланови Савета не могу истовремено да имају функције у органима власти, раде у државним органима, имају својински удео у правним лицима која су у надлежности ДРИ³². На захтев ревизора, субјект ревизије, у овом случају политичка странка, дужан је да стави на располагање тражене податке и документа, укључујући и поверљиве податке и документа који су неопходни за ревизију, односно њено планирање и извршавање, у складу са Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја³³ и Законом о заштити података о личности³⁴. Након ревизије, субјекат је

29 Закон о финансирању политичких активности, *Службени гласник РС*, бр. 43/2011 и 123/2014.

30 Закон о државној ревизорској институцији, *Службени гласник РС*, бр. 101/2005, 54/2007 и 36/2010.

31 Исто чл. 10, ст. 10.

32 Исто, чл. 17.

33 Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, *Службени гласник РС*, бр. 120/04, 54/07, 104/2009 и 36/2010.

34 Закон о заштити података о личности, *Службени гласник РС*, бр. 97/08, 104/2009 – др закон, 60/2012 – одлука УС и 107/2012.

дужан да ДРИ достави извештај о отклоњеним откривеним неправилностима или несврсисходностима а, уколико је реч о тешком кршењу обавезе доброг пословања, ДРИ упућује захтев за разрешење одговорног лица и обавештава јавност³⁵, подноси захтев за покретање прекршајног поступка или кривичну пријаву, и обавештава јавног правобраниоца³⁶.

Државна ревизорска институција има недовољно искуства у постављању критеријума на основу којих ће бити извршавана ревизија политичких партија у Републици Србији. У основи, ДРИ врши ревизије финансијских извештаја, правилности пословања и сврсисходности пословања, свих аката и радњи субјеката ревизије који производе или могу да произведу финансијске ефекте на примања или издатке корисника јавних средстава или имовине државе. Од 2015. године ДРИ спроводи ревизију политичких партија по Закону о финансирању политичких активности³⁷. Институција је ову активност започела на основу Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године³⁸ (у даљем тексту: Стратегија), а мере за спровођење ревизије парламентарних политичких странака уведене су у јуну 2015. године, након студијских посета Израелу и Црној Гори, сарадње са земљама у окружењу, изменама пословника, едукације кадра, набавке потребних ресурса, сертификације државних ревизора, итд.³⁹ Сретеновић указује да ће специјално обучен ревизорски тим добити задатак да проверава на који начин парламентарне странке троше новац који добијају из буџета и констатује да „*партије до последњег тренутка неће знати на чија врата ће закуцати контролори*“. Истовремено, није било познато који ће критеријуми бити постављени за ревизију странака. Сретеновић⁴⁰ додаје и да ће критеријуми за ревизију странака бити додатно утврђени и претпоставља

35 Закон о државној ревизорској институцији, *Службени гласник РС*, бр. 101/2005, 54/2007 и 36/2010, чл. 40.

36 Исто, чл. 41.

37 Закон о финансирању политичких активности, *Службени гласник РС*, бр. 43/2011 и 123/2014.

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

39 Државна ревизорска институција, *Извештај о раду државне ревизорске институције за 2015. годину*, 2016, стр. 70-79.

40 Исто.

да то могу бити оне партије које „добивају највише новца из буџета, али није искључено да то буду и неке мање странке или коалиције“. Већ следеће године постављена су два критеријума ревизије за парламентарне странке. Институција је дала два ревизорска мишљења: о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања три политичке партије: Српске напредне странке, Социјалистичке партије Србије и Демократске странке⁴¹. Закључно са извештајем за 2018. годину и даље важе исти критеријуми ревизије, али су они примењени још и на Демократску странку Србије, Српску радикалну странку, Српски покрет Двери и Странку демократске акције Санџака Нови Пазар⁴².

У региону се критеријуми ревизије разликују од државе до државе тако да на пример, Република Хрватска презентује годишње извештаје о ревизији политичких странака и независних заступника, са потпуним приступом приходима, расходима, имовином и обавезама⁴³. У Босни и Херцеговини од 2004. године ревизију спроводи Служба за ревизију финансирања политичких странака Централне изборне комисије, у складу са Законом о финансирању политичких странака⁴⁴. У Црној Гори ревизија се спроводи од 2012. године за партије на централном и локалном нивоу. Приказује се збирни извештај годишњих финансијских извештаја политичких субјеката и усклађеност пословања са законском регулативом⁴⁵. У Македонији, од 2010. године, Државни завод за ревизију ревидира оне политичке странке које учествују у изборним кампањама⁴⁶. У Словенији су ревидирани извештаји из изборних кампања и извештаји политичких партија, а контролу износа средстава која су прикупљена у изборним кампањама спроводи Ревизорски суд⁴⁷.

41 Исто, стр. 112.

42 Државна ревизорска институција, *Извештај о раду државне ревизорске институције за 2018. годину*, 2019, стр. 111.

43 Državni ured za reviziju. *Izvešće o obavljenoj finansijskoj reviziji političkih stranaka, nezavisnih zastupnika, i članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave izabranih s liste grupe birača za 2017. godinu*, 2018, стр. 1-2.

44 Закон о финансирању политичких странака, *Сл. гласник БиХ*, бр. 95/2012.

45 Državna revizorska institucija. *Zbirni izvještaj o reviziji godišnjih finansijskih izveštaja političkih subjekata za 2017. godinu*, DRI broj: 40116/19-042-82/1, 2019, стр. 2-8.

46 Извештаи на политичките партии, Internet, www.drz.mk, 10/05/2019

47 Računsko Sodišče, Internet, www.rs-rs.sl, 10/05/2019

Постојање независних контролних тела подразумева, пре свега, одвојеност од било које гране власти и сарадњу са парламентом. Међутим, посебно у оним системима у којима парламент представља продужену руку извршне власти, може се десити да независна контролна тела буду схваћена као претња па, иако дају резултате, буду укинута, њихови функционери разрешени дужности или тужилаштво не реагује на пријаве. Неопходно је да домаће тужилаштво проактивно делује и да су, истовремено, обезбеђени услови за ефикасно спровођење одлука и несметано функционисање независних регулаторних и контролних тела као што су не само Агенција за борбу против корупције и Државна ревизорска институција, него и Омбудсман, повереници за информације од јавног значаја и заштиту равноправности, и др⁴⁸. У том смислу могуће је поставити следећа питања⁴⁹:

- Да ли тужилаштво има људске, финансијске и стручне капацитете за кривични прогон учинилаца кривичних дела са елементима високе корупције?
- Да ли недовољна самосталност и независност тужилачке функције представљају препреку бољим резултатима рада тужилаштва у борби против корупције?
- Како унапредити организацију и надлежности тужилаштва да оно снажније допринесе сузбијању корупције?

Различити аутори дају своја мишљења и одговоре на ова питања. Вујовић и др⁵⁰ указују на неопходност транспарентности, јавности рада и полагања рачуна као обавезу државних органа и државних службеника. Аутори указују и на неопходну транспарентност при регрутовању, запошљавању, унапређивању и пензионисању службеника. Прокопијевић⁵¹ сматра да доследно процесуирање случајева корупције даје

48 Milena Vujović, Vojislav Mihajlović, Ksenija Petovar, Srećko Mihajlović, *Korupcija protiv dostojanstvenog rada*, Fondacija Centar za demokratiju, Beograd, 2013, стр. 43-45.

49 Zoran Stojiljković, Marina Matić, Milan Marinović, Dragan Vuković, *Program obuke za sudije prekršajnih sudova – Primena propisa u oblastima borbe protiv korupcije*, Pravosudna Akademija i USAID, Beograd, 2012, стр. 34.

50 Исто стр. 45.

51 Miroslav Prokopijević, „Korupcija: Ekonomska strana“, *Dosije korupcija* 1, 2011, стр. 18.

грађанима подстицај да пријављују нове случајеве корупције. Искључиво независно и самостално тужилаштво и судство могу сузбијати корупцију и партократију у другим органима власти⁵². Сви носиоци јавних овлашћења који су укључени у борбу против корупције треба да врше своја овлашћења у складу са начелима владавине права, нулте толеранције на корупцију, одговорности, свеобухватности примене мера и сарадње субјеката, ефикасности и транспарентности, у складу са Стратегијом⁵³. Истовремено, неопходно је санкционисање одговорних лица која не примењују важеће прописе, као и ревизија постојеће законске регулативе. Треба додати и чињеницу да данас цивилно друштво у Србији располаже капацитетима за праћење финансирања политичких партија и, на овај начин, делује као једно од независних контролних тела.

4. ЗАКЉУЧАК

Злоупотреба положаја, функције или овлашћења су директна претња демократији, социјалној правди и владавини права. Корупција има изузетно лош утицај на економски развој, стабилност институција и морал у демократском друштву. Политичка корупција је вид корупције у којој учествују носиоци службених дужности и доносиоци политичких одлука. Финансирање политичких партија, кандидата и изборних кампања три су најчешћа облика корупције. Из тог разлога, потребни су транспарентност, надзор и санкције, као и регулатива у овој области да би се ова појава минимизовала. Један од начина заштите је и формирање независних контролних тела. Агенција за борбу против корупције је независно контролно, превентивно и едукативно тело Републике Србије, без истражних овлашћења, које проверава злоупотребе службеног положаја, сукобе интереса и финансирање политичких субјеката. Агенција се, за потребе провера, обраћа Државној ревизорској институцији или тужилаштву. Државна ревизорска институција има капацитете за ревизију финансијских извештаја и ревизију правилности пословања парламентарних политичких странака. На захтев овлашћеног

52 Radivoje Jovović i Nikolina Matijević, *Pravo na dostojanstven rad i korupcija u Republici Srbiji*, Vojvodanska politikološka asocijacija (VPA), Novi Sad, 2012, стр. 12.

53 Исто, стр. 2.

ревизора субјект ревизије, односно политичка партија, дужан је да стави на располагање сва своја документа и податке, укључујући и оне који су поверљиви. Након ревизије, субјекат отклања уочене неправилности и о томе доставља извештај ДРИ која, уколико је дошло до тешког кршења регулативе, мора да обавести тужилаштво. Тужилаштво, у том случају, има обавезу да делује проактивно и поступа по законима Републике Србије.

ЛИТЕРАТУРА

- Државна ревизорска институција, *Извештај о раду државне ревизорске институције за 2015. годину*, 2016, стр. 70-112.
- Државна ревизорска институција, *Извештај о раду државне ревизорске институције за 2018. годину*, 2019, стр. 111.
- Перић Тијана, „Оглед о политичкој корупцији“, *Српска политичка мисао*, 3/2012. Институт за политичке студије, стр.345-346
- Тијана Перић Дилигенски, „Антикоруптивни капацитети Републике Србије у светлу међународних интеграција“, *Српска политичка мисао*, бр. 1/2015, Институт за политичке студије, стр. 109-119.
- Перић Дилигенски Тијана, „Политичка корупција и клијентелизам – per genus et differentiam“, *Зборник радова са редовне међународне конференције Удружења за политичке науке Србије*, 2018, стр.345.
- Перић Дилигенски Тијана, Терзић Предраг, „Сукоб интереса јавних функционера – компаративна de lege lata анализа“, *Српска политичка мисао*, бр. 1/2018. Институт за политичке студије, стр.129-146.
- Закон о Агенцији за борбу против корупције, *Службени гласник РС*, бр. 27/2008, 53/2010, 66/2011 – одлука УС, 67/2013 - одлука УС, 112/2013 – аутентично тумачење и 8/2015 - одлука УС.

- Закон о државној ревизорској институцији, *Службени гласник РС*, бр. 101/2005, 54/2007 и 36/2010.
- Закон о финансирању политичких активности, *Службени гласник РС*, бр. 43/2011 и 123/2014.
- Закон о финансирању политичких странака, *Сл. гласник БиХ*, бр. 95/2012.
- Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, *Службени гласник РС*, бр. 120/04, 54/07, 104/2009 и 36/2010.
- Закон о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција, *Службени гласник РС*, бр. 43.
- Закон о заштити података о личности, *Службени гласник РС*, бр. 97/08, 104/2009 – др закон, 60/2012 – одлука УС и 107/2012.
- Извештаи на политичките партии, Internet, www.drz.mk, 10/05/2019
- Кривични законик, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005 – испр., 107/2005 – испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 и 94/2016.
- Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године, *Службени гласник РС*, бр. 57/2013.
- Amundsen Inge, Delimiting political corruption. *Political Corruption*. U4 Issue 6, Chr Michelsen Institute (CMI), Bergen, Norway, 2006, стр. 5.
- Annan Kofi, „Foreword“, У зборнику: *Funding of Political Parties and Election Campaigns. A Handbook on Political Finance*, (Приредили: Julie Ballington и др., eds.). Stockholm, Sweden, 2014, стр. III-IV.
- Bajović Vanja, Manojlović Savo. *Corruption and Financing of Political Parties - Case of Serbia*. Working Papers No 21/2013, 2013, стр. 6-31.
- Bosso Francesco, Martini Mairai Ardigo Inaki Abusu, *Political Corruption Topic Guide*. Compiled by the Anti-Corruption Heipdesk. Transparency International, 2019, стр. 3-12.

- Council of Europe. Committee of Ministers, Recommendation Rec (2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in funding of political parties and electoral campaigns, 2003, стр. 3-4.
- Državna revizorska institucija. *Zbirni izvještaj o reviziji godišnjih finansijskih izveštaja političkih subjekata za 2017. godinu*, DRI broj: 40116/19-042-82/1, 2019, стр. 2-8.
- Državni ured za reviziju. *Izvješće o obavljenoj finansijskoj reviziji političkih stranaka, nezavisnih zastupnika, i članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave izabranih s liste grupe birača za 2017. godinu*, 2018, стр. 1-2.
- Global Commission on Democracy, Elections and Security, *Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide. Report*, International IDEA, 2012, стр. 34.
- Jovović Radivoje i Matijević Nikolina, *Pravo na dostojanstven rad i korupcija u Republici Srbiji*, Vojvođanska politikološka asocijacija (VPA), Novi Sad, 2012, стр. 2-12.
- Perić Tijana, „Ogled o političkoj korupciji“, *Srpska politička misao*, br. 3/2012. Institut za političke studije, 2012, стр. 348-349
- Perić Diligenski Tijana, „The influence of the European Union The influence of the European Union designing fo anti-corruption policy in the Republic of Serbia“, *Thematic conference proceedings of international significance I*, Vol I 2016. Accademy of Criminalistic and Police studies, Belgrade, 2016, pp.537-544.
- Perić Diligenski Tijana, „Implementiranje antikoruptivnih standarda Ujedinjenih nacija iz perspektive pozitivnog zakonodavstva Republike Srbije“, *Sveske za javno pravo*. Fondacija za javno pravo, Internet: <http://fcjp.ba/index.php/15-news/487-implementiranje-antikoruptivnih-standarda-ujedinjenih-nacija-iz-perspektive-pozitivnog-zakonodavstva-republike-srbije>, 2019 стр. 8-10.

- Prokopijević Miroslav, „Korupcija: Ekonomska strana“, *Dosije korupcija* 1, 2011, стр. 5-19.
- Računsko Sodišće, Internet, www.rs-rs.sl, 10/05/2019
- Stojiljković Zoran, Matić Marina, Marinović Milan, Vuković Dragan, *Program obuke za sudije prekršajnih sudova – Primena propisa u oblastima borbe protiv korupcije*, Pravosudna Akademija i USAID, Beograd, 2012, стр. 25-45.
- Vujović Milena, Mihajlović Vojislav, Petovar Ksenija i Mihajlović Srećko, *Korupcija protiv dostojanstvenog rada*, Fondacija Centar za demokratiju, Beograd, 2013, стр. 43-45.
- Walecki Marcin, *Political Parties and Political Corruption*. OSCE ODIHR Democratic Governance and Participation in Public Affairs, Internet, https://transparencyschool.org/wp-content/uploads/Marcin-Walecki_Political-Parties-and-Corruption.pdf, 11/05/2019, стр. 2-5.

Velimir Matković

INDEPENDENT CONROL BODIES TASKS IN THE FIELD OF POLITICAL PARTIES FINANCING – SERBIAN EXPERIENCE

Resume

Corruption is the abuse of authority or function to obtain material gain. Corruption threatens democracy and the rule of law, endangering the stability of democratic institutions, jeopardizing economic development and diminishing the moral principles of society. Political corruption is an abuse of power for and illegitimate, private gain. Political corruption can be bribery, coercion, patronage, embezzlement, and other forms that compromise an individual. It can also take a form of institutional corruption that corrupts the institution without individuals being corrupted. Founding of political parties is particularly sensitive to political corruption. That is why anti-corruption measures have to be applied to the financing of political parties, electoral process and decision-making. In all three cases it is necessary to establish an adequate legal framework, transparency and monitoring with the anti-corruptive measures such as fines or loss of political mandate, if necessary. A good practice is to establish an independent control body to fight corruption. The Republic of Serbia applies some measures to fight corruption, particularly in dealing with the financing of political parties. For that reason the Serbian government is leading a policy of zero tolerance for corruption. An Anti-Corruption Agency has been established to prevent, control and have educational role in fighting against corruption. Agency cannot investigate corruption because it has not investigative powers. That is why after conducting financial control it addresses the State Audit Institution, the highest auditing body

of the Republic of Serbia. Since 2015, the Institution audits the funding and regularity of political parties. In the fight against political corruption, the proactive role of prosecution is necessary. All holders of public functions should act in accordance with the principles of the rule of law and zero tolerance to corruption. It is also necessary to sanction those who do not comply with the law.

Keywords: corruption, financing political parties, independent control bodies.

* Овај рад је примљен 14. маја 2019. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 1. јуна 2019. године.