

ИНСТИТУЦИОНАЛНИ МЕХАНИЗМИ КОНТРОЛЕ ФИНАНСИРАЊА ПОЛИТИЧКИХ АКТИВНОСТИ У ПАРТИЈСКОМ СИСТЕМУ

Зоран Милосављевић
Институт за политичке студије, Београд
Јован Крстић*

Корупција је у политици оцењена као један од пет глобалних приоритета којима се мора бавити свако друштво које жели напредак и несметани економски раст и друштвени развој. Наши транзициони механизми нису довољно преузели принципе организовања државе – регулатора. По том концепту држава је одговорна за управљање, док је цивилно друштво преузело функције пружања услуга и предузетништва, а у новије време се проширује и дерегулација. Теоријски модели држава стабилне демократије разликују се по свом односу према грађанима и другим субјектима права. У Србији је овај концепт недоследно спроведен. Новоформиране агенције, па и *Агенција за борбу против корупције*, започевши своју регулаторну функцију, недоследно је спроведе до краја. То се види и по томе што не само координација већ и врховни ревизор у борби против корупције није довољно делотворан. Недовољно транспарентан поступак финансирања политичких активности доводи до стварања ванинституционалне моћи политичких странака, и на тај начин незаконито и неуставно утичу на рад јавног сектора. Постоји подударност између степена угрожавања друштва услед корупције и услед, на пример, оружане побуне. Суштина угрожавања и степен озбиљности напада је исти. Друштво се напада различитим средствима, али са истим циљем: да би се овладало друштвом. Питање корупције у једном друштву (наравно у национално-партијском систему) јесте питање постојања конкурентне нелегалне активности политичких странака у партијском систему. Активности дерегулаторних агенција за борбу против корупције поклапају се са активношћу обавештајно-безбедносних структура, па им се на неки начин преклапају и надлежности и послови које обављају. Да ли имамо криминалну политику или политику криминала? У процесу финансирања активности политичких странака биће примењиван метод „црне кутије“ у коју се уливају сви могући утицаји и финансије (процес доношења одлука остаје затамњен), а из ње, као нуспродукт, истичу одређене индикације (показатељи) у форми политичких опција које су умешане у процес нелегалних политич-

* Јован Крстић је виши саветник у Републичком јавном тужилаштву Републике Србије.

ких одлука. Партократија води поново у аутократску прошлост и то извитоперену. *Један лидер – једна нација* више није принцип политичког система, већ *више лидера и више опција*, које у условима описане „партократије“ воде у могући сукоб. У том партократском систему своје лидере следе партијски истомишљеници, који за собом повлаче онај део народа који је идеолошки и за њих опредељен. Договори и исплате обављени у „црној кутији“, у некој „балканској крчми“ у којој је неко угасио светло, могу се или „успешно завршити“ или завршити у грађанском сукобу.

Кључне речи: *партијски систем, финансирање политике, перцепција корупције, нетранспарентност*

У најопштијем смислу овде ће бити речи о корупцији у политици. Основна сврха овога рада огледа се у потреби да се регулише финансирање политичких активности у партијском систему,¹ са једне стране, али и да се укаже на потребу транспарентности у процесу финансирања политичке активности,² са друге.

Политичка корупција доводи до отуђења политичке елите у политичку класу, до непримереног управљања јавним ресурсима и злоупотребима који из тог управљања проистичу. Повлашћени положај политичке класе доводи до деструкције друштва (*социјалне атрофије*) и то у више праваца: развлачење јавног добра, класног и социјалног раслојавања, губитка поверења грађана у вишепартијски политички систем, стварање партократског политичког система (*олигархизма партијских вођа*) и рефеудализације друштвених односа.

У ужем партијском смислу јавила се потреба за стварањем институционалних механизма и политичких претпоставки за контролу финансирања (пред)изборних политичких организација. Донет је закон о финансирању политичких организација којим би, поред осталог, требало да буду регулисана и: понашања чланова политичких странака у погледу прикупљања финансијских средстава за неометани рад странака, ограничавање партијских запошљавања у јавним и комуналним предузећима (како самих чланова странака, тако и њихових фамилијарних и побочних сродника).³ На тај начин би се спречио утицај партија у привредне активности, али и професионализовао озбиљан менаџмент у јавном сектору.

На међународном плану невладин сектор је укључен у процесе мониторинга (посматрања) рада политичких организација (пре свих странака), и нарочито процеса њи-

¹ Др Славиша Орловић, „Европеизација националних партија“: „... можемо говорити и о европском партијском систему, као и о националним партијским системима. Ови други се разликују у односу на то у којој је фази држава у процесу европских интеграција: чланица, кандидат, у процесу преговора или једноставно апликант (претендент) за чланство у ЕУ“. Такође, постоје и „релације изнад националног партијског система, као и особености студије случаја Србије“.

http://www.emins.org/pmlr/download/Slavisa%20Orlovic_Europeizacija%20nacionalnih%20partija.pdf Партијски систем може се најједноставније дефинисати као мрежа односа које партије међусобно успостављају (прим. аутора).

² Закон о финансирању политичких активности, Сл. гласник РС бр. 43/11: политичке активности дефинисане законом (прим. аутора).

³ „Посао без конкурса“ (Преузето са сајта РТС-а), <http://poslovi.infostud.com/vesti/Posao-bez-konkursa/52/18237/>

ховог (легалног) финансирања.⁴ Оно што је овде од велике важности јесте транспарентност финансирања кроз праћење финансијских токова новца који су базирани на принципу: *do ut des* (дајем да ми даш!), где се финансијска моћ конвертује у политички утицај на доносиоце одлука, и где се политичка моћ уподобљава финансијским захтевима. Ово срашћивање политике и бизниса представља стално претећу опасност од урушавања основа (више)партијског политичког система власти, и зато је од велике важности за посматрану предметну област. Све већи број изборних апстинената, као и приговори да програми политичких странака наликују један другоме, те да су „сви лидери политичких странака исти“ довољан је основ да предметно проблематизујемо ову ситуацију и да створимо проблемску запитаност: *зашто је то тако?* Одговор би морао бити пружен негде на релацији контроле политике и бизниса, контроли корупције у политици и надгледања начина финансирања политичких активности (и то не само у предизборно време).⁵ Отуда ће се овај рад позабавити начинима повраћаја вере у политички систем⁶ који је заснован на (више)партијском систему власти.

Горући проблем у процесу стварања институционалних механизма борбе против корупције у политици је придобијање политичара који су реформски оријентисани, а којих је данас мало због недостатка критичког јавног мњења. Проблем лежи у томе што данас медији све више представљају креаторе јавног мњења који корумпирају бираче, спуштајући праг критичког мишљења,⁷ постичући чулне сензације код публике, али и конзумеризам и неконтролисана хедонистичка задовољства. Таквом мњењу политичари демагошки подилазе, претварајући се у носиоце „јавномњењског културолошког кода“, или чак забављају јавно мњење: увесељавањем, разбибригом и нуђењем лаких решења. На овај начин долази до *естрадизације политике* у којој политичари служе „релаксацији“, а јавни интерес страда.

Ваља истаћи да циљ није да се спречи финансирање политичких странака већ да се омогући јавни увид (транспарентност) над свим или бар већином начина финансирања политичких странака како би био спречен утицај корупције у политику, и злоупотреба јавне ствари (*res publicae*) ради интереса приватног капитала, а све под маском минималне државе и свеопштег неолиберализма.

Утицај коруптивног фактора на политички систем може да угрози саму суштину политичког и партијског система подривањем легитимитета власти, тако што се

⁴ *Transparency International* (TI) дефинисано је пет глобалних приоритета у борби против корупције: Корупција у политици, Корупција у јавним набавкама, Корупција у приватном сектору, Примена Међународне конвенције за борбу против корупције и Борба против сиромаштва и развој. http://www.transparency.org/global_priorities/corruption_politics/political_finance

⁵ TI, Policy Brief 2 / 2005 Извештај о финансирању политичке активности.

⁶ Давид Хјум први пут користи назив политички системи. Двојак је приступ изучавању политичких система. На почетку II светског рата приступало им се без уставноправног поступка, а касније као комплетном облику организовања државе. Савремени појам укључује три аспекта: 1. теорију о владавини (институционализам и неоинституционализам) 2. теорију о политичком процесу (плурализам и неоплурализам) и 3. теорију о политици као систему (обухватан приступ изучавању). Политички системи су комплексна структурно-функционална целина која почива на интеракцији друштва (социјални систем) и политичког поретка (држава и облици владавине). Схваћен је и обрађен као систем политичких институција и односа у њима у вези са вршењем јавне власти и остваривањем друштвене функције политичке власти.

⁷ Јован Крстић, „Виртуелни легалитет“, *Зборник радова института за криминолошка и социолошка истраживања*, Београд, 2010.

ствара амбијент за куповину одлука које утичу на: политичке, економскоразвојне и правосудне процесе у једном друштву. Сада већ апатично бирачко тело не види било какву могућност за бољу перспективу и излаз из политичког стања „који не воде никуда“. Посебну важност има борба против злоупотребе јавних ресурса током изборне кампање, а која подразумева: појављивање политичких активиста у кампањи са позиције државних функционера, коришћење државне имовине у предизборне сврхе, а истовремено коришћење партијске имовине у личне сврхе и сл. Све то додатно урушава поверење у партијски политички систем.

Злоупотреба финансирања политичких активности

Самофинансирање политичких активности представља увод у политичку корупцију. Финансирање из коруптивних разлога може се пратити кроз следеће аспекте: 1. кампању и финансирање политичких странака; 2. борбу против коруптивних токова новца из привреде према политичарима; 3. стварање предуслова да политичари који су се огрешили о закон буду процесуирани пред правосудним органима; 4. куповину гласова; 5. парламентарну етику; 6. спречавање изборних превара путем праћења целокупног изборног процеса.

Када је реч о вези (пред)изборних кампања и финансирања политичких активности треба истаћи неке од могућих механизма за умањење утицаја коруптивних деловања. Тако је, на пример, једна од могућности скраћивање периода (пред)изборне кампање – увођење мера и техничких начина за спречавање прикривања (или лажног представљања) расхода, увођење субвенционисаног приступа свих страначких субјеката у јавни простор (медије) ради једнаке заступљености.

1. Када се ради о борби против коруптивних облика финансирања⁸ политичких странака најчешће примењивани метод је: забрана примања донација (тзв. *добровољни прилози*) од одређених дародаваца (спонзора) или институција, и ограничавање висине донације по дародавцу.

2. Стављањем на увид јавности података који су у вези са предизборним финансирањем политичких странака спроводи се тзв. *обелодањивање*, при чему се јавност обавештава о томе ко је дао, колико, коме, у коју сврху, и када?

Истраживања USAID-а потврдила су да у већини од 111 земаља бар половина финансијских средстава долази из приватних фондова, синдиката, и већих чланаринских уплата. Ефикасно средство којим се ово стање отклања понајвише се огледа у ограничавању потрошње политичких странака.

⁸ Финансирање политичких партија – између норме и праксе, Фонд за отворено друштво, BG Dream Technologies, Београд, април 2008. године, стр. 8, „Један од водећих стручњака за политичке финансије Марџин Валецки систематизовао је основне видове корупције стварајући једну врсту типологије облика и актера корупције везаних за финансирање странака и њихових кампања. Урубрици нелегалних расхода доминира нелегална куповина гласова бирача или посланика и саветника, при чему се обилато користе државни ресурси, пре свега јавни фондови. Далеко развијенију и 'креативнију' приходну страну чине: продаја именована, звања, титула и приступа информацијама, изнуда доприноса од јавних службеника, лично богаћење и примање средстава из непримерених извора попут организованог криминала, односно присиљавање приватника да 'плате новац за заштиту', као и постизборне добијене донације за услуге, уговоре или промену политике“. <http://www.cesid.org/images/Finansiranje%20politickih%20partija.pdf>

3. Куповина гласова или довођење у питање кризе легитимитета власти може се испољавати на непосредан или посредан начин. Поред непосредног довођења у питање легитимитета власти кроз куповину гласова (која представља кажњиво кривично дело) или фалсификовања изборних резултата, постоје и индиректни облици куповине гласова, као што су: 1. давање лажних предизборних обећања; 2. довођење у заблуду бирача кроз редуковање и поједностављивање политичких порука (*негативна кампања* усмерена на политичког противника); 3. формирање програмски и геополитички непринципијелних постизборних коалиција (изневеравањем бирачке воље) и сл.

4. Изградња парламентарне етике могла би се институционализовати преко следећих контролних механизма: увођењем строго дефинисаних правила парламентарног понашања кроз пословник у пленуму скупштине и ван ње, едукацијом политичких активиста, подстицањем међустраничног дијалога и културе опхођења у јавним медијима, промоцијом етичких вредности и сл.

5. Спречавање изборних превара праћењем целокупног изборног процеса обухвата и могућности манипулације потенцијалних гласача тако што „утицајни чланови странке“ (*слонзори*) могу да поткупљују председнике бирачких комисија, чланове бирачких одбора како би лажно представили изборне резултате у медијима и сл. (тзв. *exit pool*). Отуда би било од велике важности успостављање координације између агенције за борбу против корупције са другим регулаторним телима задуженим за праћење избора и спречавање постизборних махинација. Практична искуства међународних НВО у праћењу избора углавном се односе на надгледање финансирања изборних кампања и политичких странака: праћење *quid pro quo* донација, злоупотреба државних фондова и јавних административних ресурса за изборне сврхе и подмићивање бирача и јавних службеника ангажованих на пословима изборне процедуре. Праћење изборних превара и других злоупотреба на дан гласања обично врше међународне невладине и владине организације (НВО и МВО). Међутим, нема јасне границе нити поделе између корупције у периоду до избора и подмићивање бирача на дан избора или изборних превара путем додавања гласачких листића или на друге начине. Организације које спроводе праћење избора придржавају се одговарајућих смерница за праћење избора.

Начин финансирања политичких активности

Новац представља велики извор моћи у савременом политичком систему изборне демократије: рекламе, окупљања политичких странака, избор кандидата, мобилисање бирача и бирачких одбора. За све то неопходна су велика финансијска средства која имају за циљ да мобилишу и покрену јавно мњење ка задобијању поверења и освајању што већег броја посланичких мандата, којима се мери моћ утицаја политичких групација у сразмерно замишљеним облицима посредничке демократије. Због тога политичке организације (политичке партије, покрети и сл.) захватају широк спектар начина финансирања: донације, чланарине, помоћ из различитих фондова и лоби-групација и сл. Сврха контроле финансирања политичких активности⁹ огледа се у

⁹ Dr. Marcin Walecki, Challenging the Norms and Standards of Election Administration: Political Finance, Chapter published in *Challenging the Norms and Standards of Election Administration* (IFES, 2007), p. 75–93.

спровођењу реформи у овој области, како би се обезбедила што већа транспарентност и повећала одговорност страначких вођа, што је од суштинског значаја за демократски изборни процес. При томе, треба подстицати политичке странке да се по овом питању крајње транспарентно и финансијски одговорно односе.

Лобирање као потенцијални извор корупције у партијском систему

Агенција за борбу против корупције покренула је поступак за проверу шест странака: СНС, ЛДП, УРС, СДП, СДА и СДПС због постојања основа да су пре расписивања избора и почетка изборне кампање трошили и преливали средства.¹⁰ Опасност од финансирања политичких странака може указивати на облике лобирања фирми и крупних индустријских конгломерата, удружења банака, осигуравајућих друштава и сл., који на тај начин покушавају да остваре своје интересе у сфери политике.¹¹ Корупција се овде јавља нарочито у случајевима када интересне групе или корпорације добијају привилеговани приступ ресурсима или монополистички положај, или уколико остваре неоправдано велики утицај на креаторе политике, нпр. кроз понуду новца или поклона. Такво лобирање може представљати јак извор корупције политичких странака.

Иако у многим земљама постоји законско регулисање ове материје, оно је пуно правних празнина, па се изналазе начини утицаја на политичке субјекте и центре политичке моћи који су у стању да законодавно, извршно и судски одлучују о питању значајном за „лобисте“. Неретко се дешава да у процесу лобирања запослени у оквиру корпорације која лобира само прикупљају информације од непосредног значаја за лобирање, а да се у сам чин спровођења лобирања укључују лица ван корпорације или пензионисани функционери од поверења.

Препреке за процесуирање политичке корупције *Недостаји у садашњем концепту Агенције за борбу против корупције*

Основни недостатак огледа се у неисказаној политичкој вољи законодавца да Агенцију за борбу против корупције смести у сам центар регулаторних активности „Државе регулатора“,¹² како то налаже Конвенција против корупције (UNCAC).¹³

¹⁰ „Санкционисаћемо прикривање донатора у кампањи“, *Политика*, дневни лист, Београд, 6. и 7. 01. 2011.

¹¹ Financial Policy (политика финансирања – односи се на сваку врсту финансирања активности), а користи се и израз „Политика финансирања политике“ који је игра речи којом се мисли на креирање политике финансирања политичких активности. На пример, политика финансирања активности Transparency International дефинисана је кроз Кодекс понашања у вези са политиком финансирања на коју се обавезује та НВО, па се тако, поред осталог, обавезују: „...6) Прихватимо само финансирање које не угрожава нашу слободу, истинитост и способност у обављању послова“. <http://ti-bih.org/o-nama/kodeks-ponasanja/>

¹² Majone, Giandomenico, Dehousse, Renaud, The institutional dynamics of European integration. 1994, str. 91–112.

Концепција односа државе и цивилног друштва у последња два века прошла је неколико фаза: „држава као ноћни чувар“ (XIX век), „послератна држава“ (од 1945. до 70-тих) и „Држава регулатора“ (од осамдесетих наовамо). У најновије време цивилно друштво преузело је све оперативне функције државе, док се само управљање и регулација поверава стручњацима унутар државног апарата и регулаторних агенција. Појам регулаторна држава сугерише да модерне државе иницирају формирање независних институција, понекад и паралелних институција, ради контроле рада управе и јавних органа и институција.¹⁴ Проблеми који настају са формирањем и функционисањем регулаторних тела (чији је задатак финансијска контрола политичких активности) јављају се, када је о Србији реч, због недовршеног политичког система. Наиме, у Србији је на сцени партократски облик политичког система – јединство испреплетених интереса и међусобне заштите страначких олигарха, како оних на власти, тако и оних у опозицији, где се међусобно покривају, и на тај начин штите од кривичне, политичке и моралне одговорности. Насупрот томе, у развијеним и демократским партијским системима, уместо јединства везаних интереса и заштите феудализованих политичких моћи, постоји истински плурализам власти, где је једној политичкој опцији у интересу да открије корупцију ривала и тако спроводи начело правне државе и јачања институција.

Материјална, односно суштинска регулација није могућа тамо где стручњаци (у овом случају за борбу против корупције) не могу преко Врховног надзорног тела по Конвенцији (читај Агенција за борбу против корупције) самостално да регулишу процедуре координације на које политичке партије, па ни министарства Владе не би могли да утичу. Коришћењем овог модерног појма регулаторне агенције, такође се указује на постојање блиске везе између нових и рафинираних инструмената регулације који нису постојали раније у историји, или бар нису нашироко коришћени, а подстичу преображај постојећих и развој регулаторних институција које управљају процесима.¹⁵

Нажалост, у нашем политичком систему врховна координација у борби против корупције, нарочито системске корупције, није делотворна.

¹³ The United Nations Convention against Corruption (UNCAC), Chapter II: Preventive measures: States Parties are obliged to adopt coordinated policies that prevent corruption and designate a 'body or bodies' to coordinate and oversee their implementation...Part D deals with strengthening the Supreme Audit Institutions. (SAIs), as audit against corruption ... Almost all professional bodies of auditors have published..."

<http://www.u4.no/document/publication.cfm?3484=maximizing-the-potential-of-uncac-implementation>

¹⁴ А) Majone, Giandomenico, Dehousse, Renaud, The institutional dynamics of European integration. 1994, str. 91–112, (Isto, Majone, 1997; Loughlin i Scott 1997; McGowan i Wallacea 1996, Hood et al, 1999), Colin Kirkpatrick and David Parker Regulatory impact assessment: developing its potential for use in developing countries, Centre on Regulation and Competition Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, 24 February 2003, str.6: В) Majone, Giandomenico, What Price Safety? The Precautionary Principle and its Policy Implications, European University Institute, *Journal of common market studies*, 40(1), str. 89–109.

¹⁵ А) На искуствима Велике Британије у погледу измена у полицијском и безбедносном систему могу се уочити неки нови феномени у регулацији карактеристични за пост регулаторне државе, као што је појава умреженог управљања и респонсивне регулације („у виду одговора на изазове“, на пример корупције у политичкој активности, прим. аутора), Crawford, Adam. Networked governance and the post-regulatory state? Steering, rowing and anchoring the provision of policing and security, *University of Leeds, UK*, и Б) могућност примене дерегулације у борби против корупције партијских лидера, Black, Julia, De-centering regulation: understanding the role of regulation and self regulation in a "post-regulatory" world, *Current legal problems*, (2002) 54. pp. 103–146. ISSN 0070-1998

Систем кривичног права

Садашња правна пракса нажалост показује да преправљање закона из кривично-правне материје није довољна за промену стања у правном систему и да је потребан један нов законодавни приступ. Наши законодавци не показују способност да изврше дезидеологизацију система кривичног права. Отклон од ауторитарног система владавине не дозвољавају управо кључни чиниоци политичког система – политичке партије. Будући да све партије пате од ауторитарног наслеђа, оне су уместо демократије у Србији увеле: партократију. Да би се то избегло, нови Кривични законик у Србији мора да почива на новом концепту нормирања, који не сме бити утилитаристички и етатистички, већ уместо критеријума користи за државу да се уведе критеријум користи за грађане, како би се остваривала основна људска и грађанска права, као и безбедност сваког појединца. За тужиоце који желе да се суоче са сложеним облицима криминала као што су „инсајдерска трговина“, „тржишна манипулација“, „администрирана преварна шема“ или будући облици криминала у дигиталном добу, постојећи закон је одавно превазиђен. Немогућност тужилаца да пронађу законске основе за криминализацију очигледних превара и злоупотреба стварају грешку у перцепцији јавности, посебно бирачког тела у поступку изборне кампање и плџачки у процесу приватизације, најбоље показује колико је и кривични закон, који је већ мењан и то под међународним покровитељством, застарео и неодговарајући. Дакле, у Србији се у области материјалног кривичног права јављају проблеми који су пре више од 10 година оптерећивали кривичноправни систем БиХ.

Политички имунитет

У нашем политичком систему често се злоупотребљава институт *политичког имунитета од кривичног прогона*. Он је понекад прешироко постављен, нарочито када је у питању законодавна и извршна власт. Оно што је веома важно истаћи јесте да се питање политичког имунитета строго ограничи, те да се таксативно наведу случајеви када он мора бити дозвољен. Делује парадоксално да је имунитет функционера извршне власти шири од имунитета у агенцијама за спровођење закона. Имуитет треба да се односи на политичку функцију, а не на политичара лично. Имуитет не би требало да буде штит против правде. На пример, често се не признаје имунитет када је политичар ухваћен у извршењу тешког – флагрантног кривичног дела (*flagrante delicto*), а уобичајено се ограничава и посебним поступком који мора да се спроведе да би се скинуо или подигао имунитет за тешка кривична дела, као што су veleиздаја, злоупотребе овлашћења или у целини лоше понашање у својству посланика. Имуитет народних посланика по члану 103. Устава Србије регулисан је тако да посланици (политичари) уживају шири имунитет од функционера у правосуђу (судија и тужилаца), што се утврђује поређењем ових права. Тако народни посланик не може бити позван на кривичну или другу одговорност за изражено мишљење или гласање у вршењу своје посланичке функције, а онај који се позвао на имунитет не може бити притворен, нити се против њега може водити кривични или други поступак у којем се може изрећи казна затвора, без одобрења Народне скупштине. Народни посланик

који је затечен у извршењу кривичног дела за које је прописана казна затвора у трајању дужем од пет година може бити притворен без одобрења Народне скупштине. У кривичном или другом поступку у којем је успостављен имунитет, не теку рокови прописани за тај поступак. Народни посланици и лица која су у имунитетским правима изједначена са посланицима могу да се позову на имунитет у свако доба, у току целог кривичног поступка, све до правоснажности пресуде, као и у односу на кривична дела извршена пре верификације мандата. Непозивање народног посланика на имунитет не искључује право Народне скупштине да успостави имунитет.

Насупрот посланицима, судије и јавни тужиоци не уживају процесни имунитет у односу на кривична дела извршена ван своје судијске функције. Судије могу бити лишене слободе и против њих може бити покренут поступак за кривична дела извршена ван функције без икаквих ограничења. То значи да судија у овом случају (члан 5 Закона о судијама) и јавни тужиоци одговарају као и сваки други грађани. Осим последица у виду служења казне лишења слободе или плаћања новчане казне, кривична осуда нужно утиче на судијску функцију. Ако судија буде осуђен на безусловну казну затвора дужу од шест месеци, таква осуда представља један од основа за разрешење.

По Уставу Републике Србије предвиђено је да се поступак, основи и разлози разрешења судија предвиђају законом. Предлогом новог Закона о судијама такође се предвиђа да је безусловна осуда на затворску казну дужа од шест месеци један од основа за разрешење судије. Оваквим решењем само је потврђено опште начело радног права о престанку радног односа по сили закона ако радник буде осуђен на безусловну затворску казну од најмање шест месеци.

Чињеница је да је процесни имунитет судија ограничен на дела извршена у вршењу функције, док је имунитет народних посланика постављен много шире него имунитет судија. Међутим, са друге стране, ново уставно решење у којем је предвиђено да Високи савет судства одлучује о имунитету судија, представља знатно побољшање и корак ка прихватању европских стандарда у овој области.

Обезбеђено је да чланови Високог савета судства, односно Држаног већа тужилаца, уживају исти имунитет као и судије, а и лишење слободе члана Савета због кривичног дела извршеног у обављању функције условљено је претходним одобрењем самог Савета. Оваквим решењем заправо се само осигурава да чланови Савета из редова адвоката и професора правног факултета стекну имунитет за дела извршена у обављању функције члана Савета. Они чланови Савета који су судије тај имунитет већ уживају, док министар надлежан за послове правосуђа и представник надлежног одбора Народне скупштине уживају шири, посланички имунитет.

У праву Србије предвиђено је да судије уживају имунитет од кривичног гоњења, и то две врсте имунитета: 1. материјални имунитет, за мишљања исказана и глас дат у вршењу судијске функције и 2. процесни имунитет – покретање кривичног поступка за дела учињена у вршењу судијске функције, као и одређивање притвора судији, што је условљено претходним одобрењем Високог савета судства.

За разлику од ранијег Устава којим је био предвиђен апсолутни материјални имунитет, одредбама новог Устава прописано је да судија може бити позван на одговорност за изражено мишљење или гласање приликом доношења одлуке уколико се ради о кривичном делу кршења закона од стране судије, јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца, прописано чланом 360 Кривичног законика Србије.

Појавни облици корупције у финансирању политичких партија у Србији

Финансирање политичких странака и свеопшта корупција у друштву у међусобној су корелацији. Отуда је од значаја направити бар мали осврт на феномен корупције у нашој земљи, јер он указује и на саму срж проблема финансирања политичких странака. Извештај о перцепцији корупције у Србији који је поднела *Транспарентност Србије*¹⁶ показао је да је наша земља назадовала, када је реч о перцепцији корупције, али са напоменом да то нема никакве везе са оствареним резултатима у борби против корупције. У извештају ове организације наведено је да је Србија са прошло-годишњег 78. места ове године пала на 86. позицију када је реч о индексу перцепције корупције (који сада износи 3,3). У својеврсној кампањи за ширење свести о штетном деловању политичке корупције по читаво друштво (подсећајући да ће за кампању за парламентарне изборе 2012. године из буџета бити издвојено 628 милиона динара, а за Агенцију за контролу избора један одсто) *Транспарентност Србија* послала је градовима и општинама 167 захтева за приступ информацијама о финансирању странака из свих јавних извора, осим оних из буџетских дотација. У процесу координације Агенција за борбу против корупције дала је неколико мишљења која се косе са новим *Законом о финансирању политичких активности*,¹⁷ а једно од њих односи се на став да партије за сваку већу донацију морају да плате порез.

Перцепција корупције у партијском систему – синтагма о „црној кутији“

Досадашња концепција истраживања политичке корупције базирана на бирократском приступу појавних облика корупције као тзв. *канцеларијске злоупотребе јавних функција у приватне сврхе*¹⁸ треба да буде превазиђена, јер је корупција добила нове, много суптилније или боље рећи: мање видљиве облике у савременим демократијама. Управо тај концепт истраживања није ни научно ни политички довољан за политичку и сваку другу борбу против корупције. Идеја је да се досадашња криминолошко-канцеларијска концепција праћења корупције¹⁹ замени једним новим и ефикаснијим методом: мрежом лова на корупцију на читав партијски систем и третирати га као својеврсну *црну кутију*²⁰ у коју се бележи *инпут* новца и сваког другог утицаја, са унутарњим процесом који је непознат и *аутпут*ом који се састоји од тзв. *плодова ко-*

¹⁶ Transparency International (TI) www.transparency.org/ *Corruption Perceptions Index (CPI)* http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi

¹⁷ Сл. гласник РДС бр. 43/2011.

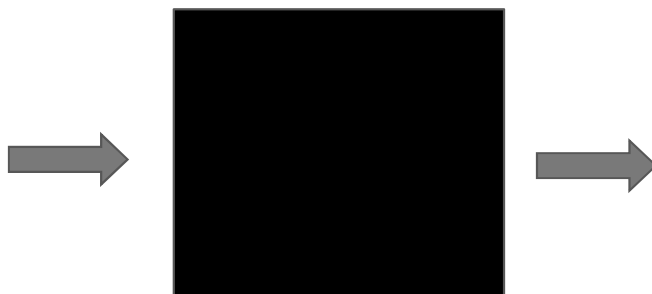
¹⁸ Donatella Della Porta, Yves Meny, "Democracy and Corruption in eastern Europe", Chapter 3. "The Vicious Circle of Corruption in Italy", A Cassel Imprint, London, 1997, стр. 37, такође Donatella Della Porta, Alberto Vannucci, "Corrupt exchanges: actors, resources, and mechanisms of political corruption", Transaction Publishers, 1999.

¹⁹ Mark E. Warren, "Political Corruption as Duplicitous Exclusion", *PS: Political Science and Politics*, Volume 37, Issue 4 (October 2006).

²⁰ Lat. *Camera obscura*.

рупције.²¹ На овај би се начин отворио један облик тзв. *књиговодства корупције*²² или биланс стања финансијских инпута и произашлих радњи након коруптивних подстицаја. Принцип „црне кутије“, који је иначе карактеристичан за рад служби безбедности које се заснивају на тајности обраде информација, пресликава се у јавни политички живот и институције које се управо заснивају на транспарентности поступака и процеса доношења одлука. Академска јавност морала би да проматра корупцију мање индиферентно и са дубљим научним приступом, спроводећи истраживање корупције, при чему се увек има у виду основни узрок – индиферентност институција. Нови концепт истраживања корупције и борбе против корупције управо се заснива на проучавању порекла емпиријски видљивих плодова корупције. Данас се истраживање мора усредсредити, уместо на појавне облике корупције, управо на разоткривање својеврсног замагљивања истине и лажног приказивања стварности која је карактеристична за прикривене облике корупције. Кома треба привид уместо стварности, политичке одлуке за које се не зна у каквој процедури су донете, политичари који уместо просвећености у виду политичког софизма користе моћ своје власти? Бинарно посматрање ставова има аналогију са укљученим или искљученим колом струје: или „има светла (има краја тунела) – или нема светла (нема краја тунела)“. Закључак је да ако је први став истинит, а други неистинит, тај други став треба кориговати тако да се у датом осветљењу, па макар то био и мркли мрак, тражи излаз из тунела који свакако постоји бар на једном крају (да се настави борба против корупције, јер се она никад не завршава).

Black Box / Camera obscura



Проблем корупције у партијском систему посматраном као „црна кутија“ управо је у томе што нико не дозвољава да се упали светло у њој, тако да се у српском друштву, а посебно у партијском животу, непрозирност (мрак) јавља као правило, а осветљење као изузетак. У држави се то правило примењује на свим вишим нивоима државне управе, а затим се тај „мрак“ преноси на ниже нивое.

²¹ Petrus C. van Duyne, Elena Stocco, Jelena Dimitrijević, “Law Enforcement Policy – Evidence Based Policy Making”, Tilburg University & Viktimološko društvo Srbije, Belgrade, 2011.

²² Petrus C. van Duyne, Elena Stocco, Jelena Dimitrijević, исто, стр. 10.

Међутим, нажалост, немогуће је добити шири емпиријски увид у тај феномен, јер политичке партије не приказују тачне податке, тако да истраживачи немају поуздане статистичке показатеље за солиднија истраживања. Поставља се питање – како отворити „пукотину“ тако да светлост уђе у просторе међупартијског и интерпартијског договарања и одлучивања располажући само сировим статистичким подацима и резултатима извештавања медија? Које још службе и институције негују принцип „црне кутије“? Откуда пренос те инфраструктуре некарактеристичне за политички живот, који је јаван, већ карактеристичне за рад полиције, а који је тајан? Чему тајност у вези с начином финансирања политичких партија, ако се ради о подацима са којима јавност мора да буде упозната? Модерна истраживања се, нажалост, површно односе према истраживању степена корупције, и самих облика корупције, који нису видљиви због „мрака“, већ се односе искључиво на увиде у „плодове“ корупције који излазе из „црне кутије“ или као индиректно искуство учесника политичког живота.²³ Међутим, ово опажање може бити приказано пристрасно, јер је засновано на гласинама или повредама угледа партија, или је проблем што су одабрана „искуства“ нижег нивоа интеракције грађана и фирми са политичким партијама и њиховим лидерима, па нема праве представе о „високој корупцији“ (*Higher-up Corruption*) где спада партијски систем.

Треба разликовати корупцију у домену извршне власти од корупције која изазива незадовољство већине грађана и оне која подрива поверење у администрацију, од тзв. „велике корупције“ која се појављује на вишим нивоима одлучивања и где је корупција практично део политичко-економског система. Увид у то имамо само када се појави неки скандал. Када корупција у партијском систему доведе до неког јавног скандала, то је прилика да зрак светлости осветли мрак који у њему постоји. Шта се тада догађа? Уместо да се проблем даље проблематизује како би се разоткрили трагови корупције у све три гране власти, подаци који су процурели третирају се изоловано, према принципу „што је виђено – откривено је“, и ту се све завршава. Међутим, пракса јавне политике тада се сели на спречавање међупартијских сукоба, правдањем да ће се тиме продубити сукоби политичких интереса, и да ће се на тај начин угрозити владина већина, а тиме и функционисање целокупног система власти. Штавише, они који би могли да реагују ради обелодањивања девијација у процесу политичког одлучивања на тако високом нивоу спутани су обавезом да свој извештај предају надлежним одборима у контролним телима. Да ли доносиоци политичких одлука имају увид у ове извештаје? Одговор на то питање је у сфери емпиријског искуства.

До којих далекосежних закључака се може доћи, анализирајући индиферентност и непрозирност институција казују и најновија археолошка истраживања са локалитета Римског царства која су представљала утврђења на границама царства у провинцијама: Британија, Горња Мезија (Србија), Дакија (Румунија), Јудеја (Израел), итд. Показало се да је некада давно на лимесима Римског царства корупција прво нагримала војску,²⁴ тако што су војне старешине своја утврђења држали корумпирајући

²³ Извештаји UNODC-a, 2011; TNS Medium Gallup, 2010.

²⁴ Ferguson Dr. R. James, *The Division and fall of the Roman Empire, Journey to the West: Essays in History, Politics and Culture, Copyright © 1998, 2006*: „The Roman army lacked the internal manpower and wealth to maintain an army sufficiently strong to resist the combined efforts of several barbarians' peoples. It had long relied on barbarian auxiliaries and conscripts. Now whole federate peoples with their own social structure and leadership intact had been moved within the frontier. Far from being assimilated and accommodated, they

старешине племена са друге стране границе. Истовремено, у Рим су слати извештаји о контроли граница и снази, све док корупција није уништила прво оне који су требали највише да чувају царство,²⁵ а затим сву културу и цивилизацију империје.

Делотворна антикорупцијска политика почела је да се ствара и профилише као међународни стандард од оних који су настојали да заштите свој економски интерес, вођени инстинктом сопствене непропадљивости. То је имало огроман светски утицај на глобалну борбу против политичке корупције. Да би заштитили своје пословне интересе у иностранству, САД су усвојиле Акт против сопствених држављана који су компромитовали њихову сопствену спољну политику праксом корумпирања страних политичара (схватајући то као сопствену слабост, а не снагу као што су то погрешно схватили стари Римљани).²⁶ Ово национално супротстављање корупцији претворило се у глобални стандард. У ЕУ је формулисан антикорупцијских стандард за заштиту финансијских интереса ЕУ, који, наравно, важи за целу унију, али се углавном користи у односима према земљама кандидатима или недавно придруженим државама чланицама, па и у региону Западног Балкана. Какво је наше национално супротстављање корупцији показује епопеја са Косовом и Метохијом.²⁷ Може се поставити и хипотеза да Србија дели све карактеристике корупције у суседству – озбиљан недостатак транспарентности и непрозирност у државној управи. То је тешко доказати, с обзиром на то да за такво истраживање недостају подаци који би били прикупљени на систематичан начин.

Литература

а) Монографске публикације.

1. Баковић, Б: „Санкционисаћемо прикривање донатора у кампањи“, *Политика дневни лист*, Београд, 6. и 7. 01. 2011.

2. van Duynе Petrus, Stocco Elena, Dimitrijević Jelena, “Law Enforcement Policy – Evidence Based Policy Making”, Tilburg University & Viktimološko društvo Србије, Belgrade, 2011.

were abused and misused by an imperial system used to exploitation and corruption (see Ste Croix 1981)“. <http://www.international-relations.com/History/Fall-of-Roman-Empire.pdf>

²⁵ Roger Bowles, Corruption, *School of Social Sciences, University of Bath*, 1999.: „Indeed, the corruption of tax officials was so common at that time that it was found expedient to ‘privatize’ tax collection by auctioning rights to collect taxes (Webber and Wildavsky, 1986)“.

²⁶ US FCPA was enacted in 1977. After the OECD Anti-bribery Convention the U.S. FCPA was brought into line with this convention with the International Anti Bribery Act of 1998.

²⁷ Јовановић Владан, Токови и исход међуратне колонизације Македоније, Косова и Метохије, *Токови историје*, Институт за новију историју Србије, Београд 2006, бр. 3, стр. 25–44, <http://scindeks.ceon.rs/article.aspx?artid=0354-64970603025J>: „Између 1918. и 1928. променило се 23 министра аграрне реформе, од чега су само четворица обишла јужне области. Након завођења шестојануарске диктатуре 1929. године, међу аграрним повереницима су доминирали скоро искључиво пуковници (Чемериќић, Димитријевић, Брановачки). Рад врховног аграрног повереништва био је обележен корупцијом. Иако је закон налагао да се земља дели хронолошки, тј. по редоследу подношења захтева, у пракси су ипак квалитетне парцеле дељене брже ономе ко би платио. И Савез аграрних задруга Јужне Србије је био прилично контроверзна установа. Њен дугогодишњи управник Васа Шалетић је 1936. предложио исељавање Албанаца у регији Савеза, који би истовремено био задужен за откуп њихових имања. Поред тога што је политички злоупотребљаван, Савез је убрзо постао и симбол корупције“.

http://sr.wikipedia.org/sr/Kolonizacija_Kosova_i_Metohije_u_Kraljevini_Jugoslaviji

3. Вукосављевић, Д.: „Два краја корупционашког штапа“, *Политика*, Београд, број од 03. 12. 2011.

4. Warren E, M.: „Political Corruption as Duplicitous Exclusion“, *Political Science and Politics*, Volume 37, Issue 4: 803–807, Cambridge University Press, 2006.

5. Walecki, M.: „Challenging the Norms and Standards of Election Administration“, *Political Finance*, 75–93, Chapter published in IFES, 2007.

6. Della Porta D., Many Yves: „Democracy and Corruption in Europe“, Chapter 3. „The Vicious Circle of Corruption in Italy“, Continuum International Publishing Group, 1997, A Cassel Imprint, London, 1997.

7. Извештаји UNODC-а, 2011; TNS Medium Gallup, 2010. Matic, Snjezana: *Krležin stil i njegova recepcija*, Filozofski fakultet, Zagreb, 2011.

8. Крстић, Ј.: „Виртуелни легалитет“, *Зборник радова института за криминологику и социолошка истраживања*, Београд, 2010.

9. Majone, G.: „The Precautionary Principle and its Policy Implications“, *Journal of common market studies*, 40 (1): 89–109, European University Institute, Blackwell Publishers Ltd 2002.

10. Станковић, В.: „Политичке елите у Србији – од партократије до плутократије“, *Политичка ревија*, 2/2011: 93–108, Институт за политичке студије, Београд, 2011.

11. Хеђимовић, Е.: „Пуна симбиоза власти и криминала“, *Архива ДАНИ*, бр. 168, јули 2000.

12. Handley, L.: „Challenging the Norms and Standards of Election Administration“, *Political Finance*, 59–74, Chapter published in IFES, 2007.

13. Ђурић, Д.: *Потврда спремности за чланство у ЕУ*, Фокус, МАТИЦА, Подгорица, љето/јесен 2011.

14. Bickford, L.: *Незваничне иницијативе за утврђивање и казивање истине*, Форум за транзициону правду, Фонд за хуманитарно право, Публикум, Београд, април 2007.

15. Пешић, В.: *Партијска држава као узрок корупције у Србији*, Република бр. 402–405, Београд.

16. Akram Khan, M.: *Role of Audit In Fighting Corruption*, „Ethics, Integrity, and Accountability in the Public Sector: Re-building Public Trust in Government through the Implementation of the UN Convention against Corruption“, 26–27 September 2006, St. Petersburg, Russia.

17. Орловић, С.: *Европеизација националних партија*,
http://www.emins.org/pmlr/download/Slavisa%20Orlovic_Evropeizacija%20nacionalnih%20partija.pdf

б) Документа и интернет адресе:

18. Recommendations from the Seminar on Synergies between Population and Voter Registration: Implications for the Accuracy of Voter Lists. Warsaw, 31 August – 1 September 2011.

19. International Anti-Bribery and Fair Competition Act of 1998.

20. <http://www.osce.org/odihr/?page=elections>

21. http://www.unc.edu/euce/eusa2009/papers/tarrant_02H.pdf

22. <http://www.fcpaenforcement.com/explained/explained.asp>

23. TI, Policy Brief 2 / 2005 Извештај финансирању политичке активности

24. TI & Gallup, International Reports in 2003 and 2004.

25. <http://poslovi.infostud.com/vesti/Posao-bez-konkursa/52/18237/>

26. <http://www.osce.org/odihr/?page=elections>