

Др Бранислав Симоновић,
редовни професор

УДК: 343.352:321.011.5:341.123
DOI: 10.46793/UPSSX.309S

КОНВЕНЦИЈА УЈЕДИЊЕНИХ НАЦИЈА ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ И УЛОГА ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА *

Резиме

У раду се врши анализа одредби 5, 6, 13 и 63 Конвенције Уједињених нација против корупције, у којима се дефинише улога цивилног друштва у антикорупционим настојањима.

У другом делу рада спроведена је теоријска расправа о значају цивилног друштва при сузбијању корупције. Указује се на неке специфичности са којим се сусрећу организације цивилног друштва при указивању на корупцију у државама у којима не постоји политичка воља за борбу против те врсте криминала. На крају рада указано је на стање у Србији по тим питањима и дати су закључци.

Кључне речи: корупција; конвенција Уједињених нација против корупције; цивилно друштво и борба против корупције

1. Увод

Борба против корупције није само унутрашње питање. Због њених штетних последица које имају тенденцију да се преливају и на друге државе, донети су међународни документи, пре свега конвенције, којима се покушавају формирати међународни стандарди са интенцијом да се она стави под контролу и умањи. Три су основне међународне конвенције које чине основу европског антикорупционог права. Прве две је донео Савет Европе и то су Кривично правна конвенција о корупцији¹ и Грађанско правна конвенција о корупцији из 1999 године². Нешто касније усвојен је и Додатни протокол кривичноправне конвенције о корупцији (2003).

* Рад је резултат истраживања на пројекту Правног факултета Универзитета у Крагујевцу: „Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније”, који се финансира из средстава Факултета.

¹ https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_potvrdjivanju_kvivicnopravne_kvencije_o_kvurpciji.html

² https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_potvrdjivanju_kvadjanskopravne_kvencije_o_kvurpciji.html

На самом врху међународних антикорупционих докумената налази се Конвенција Уједињених нација против корупције. Усвојена је пред Скупштином УН 2003, године, а ступила је на снагу у децембру 2005.³

Све три поменуте конвенције ратификовала је Србија и оне је обавезују да имплементира међународне антикорупционе стандарде.

Конвенција УН против корупције је глобални, светски, антикорупциони документ, али самим тим и европски, јер су у њеном сачињавању учествовале и европске државе и све су је ратификовале. Стандарди који су прописани Конвенцијом УН против корупције представљају минималне глобалне антикорупционе стандарде, и државама се оставља слобода да одступе од Конвенције у смислу да пропишу строже и озбиљније антикорупционе мере од оних прописаних њоме (чл. 65, ст. 2).

Конвенција Уједињених нација против корупције сматра се основним и најпотпунијим антикорупционим документом.⁴ Указује се на њен енормни значај, јер установљава свеобухватни скуп антикорупционих правних норми и стандарда којима се имплементирају универзални правни и регулаторни механизми за борбу против корупције.⁵

За разлику од конвенција Савета Европе (Кривичноправне и Грађанскоправне) које су се фокусирале на ужи сегмент антикорупционих питања правне природе (инкриминације, поступак, међународна сарадња и надзор над спровођењем), Конвенција Уједињених нација против корупције има свеобухватнији, тј., шири приступ. Ниједна друга конвенција није толико дубоко ушла у регулисање антикорупционе материје, јер не само да проширује листу инкриминација, унапређује и проширује процедуре спровођења закона и сарадње (унутрашње и међународне), техничку помоћ; већ и регулише питања превенције, учешћа друштва и медија у антикорупционим настојањима, залажући се за широк стратешки и проактиван приступ.

Поред несумњивог значаја као универзалног антикорупционог документа на светском нивоу, Конвенција УН против корупције има и извесне слабости и противуречности на које се указује у литератури. Доношење и усвајање оваквог документа резултат је бројних компромиса с обзиром да је идеја приликом њеног доношења била да се постигне што већи концензус и што више држава укључи у њено сачињавање и прихватање. Због тога су неке норме Конвенције

³ *Technical guide to the United Nations convention against corruption*, United Nations Office on Drugs and Crime, Vienna, 2009, стр. xvii.

⁴ На пример: Hechler, H., Fenner - Zinkernagel, G., Koechlin, L., Morris, D., *Can UNCAC address grand corruption? A political economy analysis of the UN Convention against Corruption and its implementation in three countries*, October 2011: 2, U4 REPORT. <https://www.cmi.no/publications/file/4226-can-uncac-address-grand-corruption.pdf>

⁵ Vlassis., D., *The United Nations Convention against corruption: overview of its contents and future action*, In: Ant. N. Sakkoulas Publications L.P. 2017, стр. 659. http://crime-in-crisis.com/en/wp-content/uploads/2017/06/37-VLASSIS-KOURAKIS-FS_Final_Draft_26.4.17.pdf

превише уопштене, препоруке (необавезујуће), нејасне, противуречне, намерно остављене неодређене. Препустило се да пракса и „креативно тумачење“ исправе нејасноће.⁶ Није ретка пракса да поједине државе приступајући Конвенцију УН за борбу против корупције, користе исту „као смоквин лист“ како би одвратиле критике донатора или политичких противника⁷, односно како би прикриле непостојање политичке воље за стварно хватање у коштац са корупцијом у својој земљи.

О недоследностима, нејасноћама и слабостима Конвенције УН против корупције и њиховом могућем утицају на политичку вољу приликом имплементације у државама потписницима разматрано је у претходном раду који је написан у оквиру истог пројекта као и овај рад.⁸

Овај рад је посвећен анализи норми Конвенције УН против корупције којима се регулише улога цивилног друштва у антикорупционим настојањима држава уговорница. Потребно је напоменути да претходни рад (поменут у фусноти изнад) и овај рад представљају целину.

2. Одредбе Конвенције УН против корупције и улога цивилног друштва

Конвенција УН против корупције посветила је велику пажњу улози друштва у антикорупционим стратегијама. Улога друштва у политици и пракси спречавања корупције изричито се помиње у другом делу Конвенције који носи назив: „Превентивне мере“ у чл. 5, 6, 13, као и у чл. 63 Конвенције, који је посвећен надзору над њеном имплементацијом.

2.1. Политика и пракса спречавања корупције - чл. 5. Конвенције УН против корупције

На почетку другог поглавља које је посвећено превентивним мерама, у чл. 5. који носи назив „Политика и пракса спречавања корупције“⁹, у ст. 1. наводи

⁶ Hechler, Fenner- Zinkernagel, Koechlin, Morris, *нав. рад*, 2011; Vlassis, D., *нав. рад*, стр. 660.

⁷ Hechler, H., Huter, M., Scaturro, R., Series editor: Jessica Schultz, *UNCAC in a nutshell 2019, A quick guide to the United Nations Convention against Corruption for donor agency and embassy staff*, U4 Guide 2019:2, стр. 22.

⁸ О томе видети више: Симоновић, Б., *Политичка воља као condicio sine quo non имплементације међународних антикорупционих конвенција – осврт на Конвенцију Уједињених нација против корупције*. Зборник радова: *Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније*, Крагујевац 2021, стр. 255-276.

⁹ **Члан 5. Политика и пракса спречавања корупције**

1. Свака држава уговорница, у складу са основним начелима свог правног система, разрађује и примењује или одржава делотворну, координирану политику спречавања корупције којом се унапређује учешће друштва и одражавају начела владавине права,

се: „Свака држава уговорница, у складу са основним начелима свог правног система, дужна је да развија и примењује или одржава делотворну, координирану политику спречавања корупције којом се унапређује учешће друштва и одражавају начела владавине права, доброг управљања јавним пословима и јавном имовином, интегритет, транспарентност и одговорност.“ Према томе, један од захтева Конвенције је да су државе потписнице дужне да развијају, примењују или одржавају координирану политику спречавања корупције којом се унапређује учешће друштва. Наведеном формулацијом друштво се ставља у улогу битног субјекта, из чега произилази да му се даје активна улога у антикорупционим стратегијама и настојањима, односно прописује се његово учешће у политици и пракси спречавања корупције. Потребно је нагласити, да одредба чл. 5. има облигаторни карактер, што значи да је свака држава уговорница дужна да развија и унапређује политику и праксу спречавања корупције, уз учешће друштва.

Извесно ограничење космополитских захтева из овог члана наведено је у делу реченице става првог којим се оставља простор да свака држава потписница поруке из овог члана разуме (тумачи) „у складу са основним начелима свог правног система.“ На тај начин се отвара могућност веома различитог тумачења и примене у пракси захтева наведених у овом члану од стране држава са различитом традицијом и праксом у борби против корупције. У питању је један од компромиса којих је ова Конвенција пуна.

На другој страни, имајући у виду да ова Конвенција, као и регионалне конвенције (горе поменуте европске, али и на пример: *Inter-American convention against corruption (b-58*¹⁰); *Latin America anti-corruption platform*¹¹; *African Union Convention on Preventing and Combating Corruption* (из 2003 године)¹²; *Arab anti-corruption convention* (из 2010. године)¹³; *Southeast Asia Anti-corruption platform*¹⁴), предвиђају читав низ антикорупционих стандарда почевши од

доброг управљања јавним пословима и јавном имовином, интегритет, транспарентност и одговорност.

2. Свака држава уговорница ће настојати да установи и унапреди успешну праксу усмерену на спречавање корупције.

3. Свака држава уговорница ће настојати да повремено оцени одговарајуће правне инструменте и административне мере с циљем да установи њихову адекватност за спречавање и борбу против корупције. Закон о ратификацији конвенције Уједињених нација против корупције (Сл. лист СЦГ - Међународни уговори, бр. 12/2005).

¹⁰ Усвојена је 1996, а ступила на правну снагу 1997. године.
http://www.oas.org/en/sla/dil/docs/inter_american_treaties_B-58_against_Corruption.pdf

¹¹ <https://uncaccoalition.org/anti-corruption-platforms/latin-america/>

¹² https://au.int/sites/default/files/treaties/36382-treaty-0028_african_union_convention_on_preventing_and_combating_corruption_e.pdf

¹³ Конвенцију је донела Лига арапских држава 2010. године,
<https://star.worldbank.org/sites/star/files/Arab-Convention-Against-Corruption.pdf>

¹⁴ <https://uncaccoalition.org/anti-corruption-platforms/southeast-asia/>

инкриминација, па надаље, може се закључити да се ипак међународне антикорупционе норме стандардизују. Могућност битно различитог тумачења, позивањем на основна начела свог правног система се ипак (донекле) смањује. На другој страни, механизми надзора над имплементацијом Конвенције УН, као и других регионалних конвенција, дају могућности за контролу и брану екстремним тумачењима формулације: „у складу са основним начелима свог правног система.“ Међутим, и поред тога остају могућности за различита тумачења, посебно када не постоји политичка воља да се ускладе домаћи прописи са конвенцијама, или што је још чешће, у фази имплементирања домаћег права, о чему ће бити речи у другом делу рада.

2.2. Тело или тела за спречавање корупције - чл. 6. Конвенције УН против корупције

Члан 6. Конвенције носи назив: „Тело или тела за спречавање корупције“¹⁵. У литератури која се бави анализом чл. 6 Конвенције који је у оквиру поглавља о превенцији, закључује се да је неспорно да су државе потписнице обавезне да усвоје координисане политике које спречавају корупцију и одреде „тело или тела“ за координацију и надзор над њиховом применом. То укључује, између осталог, транспарентне набавке и добро финансијско управљање, државну службу засновану на заслугама, укључујући јасне режиме уочавања сукоба интереса, ефикасан приступ јавним информацијама, ревизију и друге стандарде за приватне компаније, независно судство, активно учешће цивилног друштва у настојањима да се спречи и сузбије корупција, као и мере за спречавање прања новца.¹⁶

У вези са тим, среће се дилема да ли државе потписнице треба да оснују једно или више тела (превентивних антикорупционих) пошто Конвенција помиње тело или тела за спречавање корупције. Мада се у литератури срећу залагања како за једно, тако и за више антикорупционих превентивних тела,

¹⁵ **Члан 6. Тело или тела за спречавање корупције**

1. Свака држава уговорница осниваће према потреби, у складу с основним начелима свог правног система, тело или тела за спречавање корупције средствима као што су:

(а) примена политике наведене у чл. 5. ове конвенције и, по потреби, вршењем надзора и координације у примени те политике;

(б) унапређење и ширење знања о спречавању корупције.

2. Свака држава уговорница обезбедиће телу или телима наведеним у тач. 1. овог члана потребну независност, у складу са основним начелима свог правног система, како би то тело или тела могла вршити своје функције ефикасно и неометано од било каквог неоправданог утицаја. Треба обезбедити неопходна материјална средства и квалификовано особље, као и обуку тог особља за обављање својих функција.

¹⁶ Hechler, H., *UNCAC in a nutshell, A quick guide to the United Nations Convention against Corruption for embassy and donor agency staff*, U4 Anti-Corruption Resource Centre, Brief September 2010:6 (updated May 2017), стр. 1.

ближи нам је став да државе потписнице треба да имају више антикорупционих превентивних тела с обзиром да се од њих очекује не само координисање и надгледање (надзор) превентивних антикорупционих политика, већ и имплементација истих, тако да то подразумева учешће и ангажовање широког спектра институција.¹⁷

Потребно је указати на разлику између чл. 6 Конвенције у коме се захтева од држава да оснивају антикорупциона тела и чл. 36 Конвенције који захтева од држава потписница да оснивају антикорупционе органе, односно тело или тела. Члан 6 се налази у другом поглављу које је посвећено превенцији корупције, а чл. 36¹⁸ се налази у поглављу три које се зове „Инкриминисање и спровођење закона“. Члан 36 носи назив „Специјализовани органи“ и несумњиво се односи на тела која имају репресивну функцију, тј., баве се откривањем и доказивањем корупције.¹⁹

Формулација чл. 36 је доста широка и непрецизна јер се од држава уговорница тражи успостављање “једног или више тела или лица специјализованих за борбу против корупције путем спровођења закона”. Нема сумње да је борба против корупције, на репресивном нивоу, веома захтеван посао и подразумева (захтева) више тела са довољним бројем запослених лица која су ангажована у оквиру појединих тела, органа или тимова. Један од најчешћих начина да се саботира борба против корупције у државама у којима не постоји политичка воља за њено сузбијање, је да се формирају репресивна тела или органи (због међународних обавеза) али да се истима ускрате ресурси потребни за успешан рад. На пример, недовољан број људства за територију за коју су надлежни, ускраћивање материјалних ресурса, саботирање у процесу

¹⁷ Hussmann, K., Hechler, H., Peñailillo, M., *Institutional arrangements for corruption prevention: Considerations for the implementation of the United Nations Convention against Corruption*, Article 6, U4 ISSUE 2009:4, <https://www.u4.no/publications/institutional-arrangements-for-corruption-prevention-considerations-for-the-implementation-of-the-united-nations-convention-against-corruption-article-6.pdf>

¹⁸ Чл. 36. Назив члана: Специјализовани органи:

Свака држава уговорница у складу са основним начелима свог правног система, обезбедиће успостављање једног или више тела или лица специјализованих за борбу против корупције путем спровођења закона. Том телу или телима или лицима даће се потребна независност, у складу са основним начелима правног система односне државе уговорнице, како би могла да врше своје надлежности успешно и без икаквог непримереног утицаја. Та лица или особље тог тела или више тела треба да буду одговарајуће обучени и да располажу одговарајућим средствима за вршење својих задатака.

¹⁹ Hechler, H., Fenner- Zinkernagel, G., Koechlin, L., Morris, D., *Can UNCAC address grand corruption? A political economy analysis of the UN Convention against Corruption and its implementation in three countries*, October 2011: 2, U4 Report, стр. 16. <https://www.cmi.no/publications/file/4226-can-uncac-address-grand-corruption.pdf>

рада на предметима и суђењима, постављање руководиоца тих тела по политичкој линији (унутрашње саботирање) итд.

Има неколико спорних тачака које се тичу изазова имплементације, тј., реалистичности чл. 6 Конвенције УН против корупције.

Као прво, Конвенција УН је доминантно усмерана према државама потписницама. У првом ставу чл. 6. наводи се да ће „свака држава уговорница оснивати у складу с основним начелима свог правног система, тело или тела за спречавање корупције”.²⁰ У питању је облигаторна норма за државе уговорнице. У државама потписницама у којима не постоји политичка воља за сузбијање корупције ова превентивна тела која оснива држава су у пракси немоћна, „безуба“ односно ограничено потентна у остварењу основних циљева који произилазе из чл. 5 (разрађује и примењује или одржава делотворну, координирану политику спречавања корупције) и чл. 6 Конвенције (врши надзор и координира политику спречавања корупције која произилази из чл. 5). Политика спречавања корупције најчешће се дефинише стратегијама и акционим плановима. Важно је нагласити да последња усвојена Национална стратегија за борбу против корупције у Србији обухвата период од 2013. до 2018. године.²¹ Уколико се на пример, упореде стратегије за спречавање корупције, па и основни антикорупциони закони, у тзв. државама Западног Балкана, уочљиво је да су у питању текстови који су међусобно копирани и представљају ништа више него списак лепих жеља које не живе у пракси.

Можда је спорна идеја, од које полази чл. 6 Конвенције, да се пре свега стави акценат на антикорупциона превентивна тела која оснива држава. Када држава нема политичку вољу за сузбијање корупције, онда ће она све учинити да од таквих тела направи немоћне, неделотворне правне субјекте, као што се показује у пракси. Можда је требало на исту раван, у оквиру чл. 6, предвидети да и тела која оснива цивилно друштво, тј., да и невладини ентитети (невладин сектор), имају право предлагања и надзора над делотворношћу антикорупционе политике иза које стоји држава потписница Конвенције (са дефинисаним критеријумима и фондовима за финансирање истих).

Чини се да је ово размишљање у сагласности са чл. 5 Конвенције који у оквиру политике и праксе спречавања корупције наводи у првом ставу да је свака држава уговорница „дужна да развија и примењује или одржава делотворну, координирану политику спречавања корупције којом се унапређује учешће друштва“. С обзиром да је промена Конвенције немогућа мисија, ово размишљање остаје само на нивоу теоријске расправе. Корекција у вези са учешћем цивилног друштва, невладиног сектора начињена је у оквиру чл. 13, о чему ће касније бити речи.

²⁰ У српском преводу конвенције који усвојен као закон убачено је „према потреби“ што не постоји у оригиналном тексту.

²¹ <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/22534/-nacionalna-strategija-za-borbu-protiv-korupcije-arhiva.php>

Други изазов у имплементацији чл. 6 Конвенције је могућност да тело или тела која установи држава потписница врше надзор и координирају примену политике спречавања корупције што произилази из става првог тач. б. Надзор помаже у јачању ефикасности имплементације пружањем повратних информација о планираним исходима као и утврђивању потешкоћа и корективних акција. Сматра се да је надзор можда најслабији аспект постојећих антикорупционих напора широм света. С обзиром на то да је више институција укључено у спровођење антикорупционих политика на различитим нивоима државне управе, важно је прилагодити специфичности надзора како би се уважиле многоструке сложености у друштву. У литератури се истиче да је постојећа формулација која подразумева надзор и координацију антикорупционе политике од стране антикорупционих тела нејасна и подложна је различитим тумачењима у пракси.²²

Hussmann и остали истичу да је објективан и непристрасан надзор (над формирањем и спровођењем антикорупционе политике) који би требало да врше ова тела која је основала држава у државама у којима не постоји политичка воља али ни институциони капацитети, немогућа мисија, или се спроводи крајње формално и површно.²³

Трећи изазов у имплементацији чл. 6 Конвенције тиче се ст. 2. који налаже државама уговорницама да обезбеде овим телима независност како би могла да врше своје функције ефикасно и неометано од било каквог неоправданог утицаја, као и да им држава обезбеди материјална средства, квалификовано особље и обуку истог. Ови се захтеви понављају и у вези са чл. 36 Конвенције када је у питању формирање репресивних органа који су задужени за откривање и доказивање корупције.

Нема сумње да ова тела не могу да раде успешно свој посао уколико нису независна у своме раду, уколико немају довољне људске и материјалне потенцијале и уколико су под било каквим утицајем. Конвенција овим чланом јасно тражи од држава да обезбеде наведене услове. Међутим, у пракси се њихова реализација не остварује у државама у развоју²⁴ односно у онима у којима не постоји политичка воља за борбу против корупције.

Помињу се три врсте независности коју антикорупциона тела треба да имају. Организациона независност (што више умањити, тј. елиминисати утицај владе на кадровски и персонални састав тих тела као и на процедуре приликом доношења одлука). Функционална независност (онемогућити (спречити) утицај

²² Hussmann, K., Hechler, H., Peñailillo, M., *нав. рад*, стр. 7; Слично и Brunelle-Quraishi, O., *The Relevancy and Effectiveness of the United Nations Convention Against Corruption*, 2010, Université de Montréal Faculté des études supérieures et postdoctorales, стр. 24. https://papyrus.bib.umontreal.ca/xmlui/bitstream/handle/1866/9037/Brunelle-Quraishi_Ophelie_2011_memoire.pdf?sequence=2&isAllowed=y

²³ Hussmann, K., Hechler, H., Peñailillo, M., *нав. рад*, стр.7.

²⁴ *Исто*, стр. 9.

владе или било којих других субјеката, партија, заинтересованих страна, на коначне одлуке које та тела доносе, или отежавају њихов рад). Финансијска независност (тела не би смела да имају финансијске и материјалне рестрикције које би битно отежале њихов рад).²⁵

У светској антикорупционој пракси најчешће се срећу три врсте антикорупционих тела. У прву групу улазе антикорупционе агенције које имају широку палету овлашћења која се огледају како у области превенције корупције, тако и у њеном откривању, обезбеђењу доказа и процесуирању (истражна овлашћења). У другу групу улазе агенције које се баве само откривањем и сузбијањем корупције (истражна овлашћења). У трећу групу улазе агенције које имају овлашћења само у области превенције, политике борбе против корупције и евентуално овлашћења координације различитих институција. Поједини аутори заступају мишљење да се у пракси најефикаснијим показао први модел антикорупционих агенција.²⁶

Истраживања су показала, да без обзира на усвојени модел, без јаког и независног правосуђа, кадровске независности и ресурса, рад антикорупционих агенција нема шансе да буде ефикасан у борби против корупције.²⁷

2.3. Учешће друштва - чл. 13. Конвенције УН против корупције

Члан 13. Конвенције УН против корупције носи назив: „Учешће друштва“²⁸ и представља облигаторну норму којом се од држава уговорница

²⁵ Исто, стр. 21.

²⁶ De Vrieze, F., Glušac, L., *Parliament's relationship to anti-corruption agencies, Evidence from Lithuania, Ukraine and Serbia*, London, WFD, July 2020, стр. 10.

²⁷ Исто, стр. 39.

²⁸ Чл. 13 Учешће друштва:

1. Свака држава уговорница предузеће одговарајуће мере, у границама својих могућности и у складу са основним начелима свог домаћег законодавства, за подстицање активног учешћа појединаца и група изван јавног сектора, као што су грађанско друштво, невладине организације и организације локалних заједница, у спречавању и борби против корупције, те у подизању свести јавности о постојању, узроцима и озбиљности корупције и претње коју она представља. То учешће треба јачати мерама као што су:

- (а) јачање транспарентности и већи допринос јавности процесима одлучивања;
- (б) обезбеђење ефикасног приступа јавности информацијама;
- (в) предузимање активности јавног информисања које доприносе нетолерисању корупције, као и програма јавног образовања, укључујући школске и факултативне наставне програме;
- (г) поштовање, унапређење и заштита слободе тражења, примања, објављивања и ширења информација у вези с корупцијом. Та слобода може подлегати извесним

захтева да подстичу активно учешће појединаца и група изван јавног сектора, као што су грађанско друштво, невладине организације и организације локалних заједница, у спречавању и борби против корупције; да подижу свест у јавности о постојању, узроцима и озбиљности корупције и претње коју она представља.

У овом члану се чак наводе и мере којима државе уговорнице треба да подстичу учешће друштва у антикорупционим настојањима: (а) јачањем транспарентности и већим доприносом јавности процесима одлучивања; (б) обезбеђењем ефикасног приступа јавности информацијама; (в) предузимањем активности јавног информисања које доприносе нетолерисању корупције, као и програма јавног образовања, укључујући школске и факултативне наставне програме; (г) слободним информисањем у медијима у вези с корупцијом.

Аутори који су писали о Конвенцији указују на велики значај овог приступа који је манифестован у чл. 13. јер представља значајно постигнуће у антикорупционим настојањима, даје глобални одговор на глобални проблем. Начињен је велики стратешки напредак са аспекта међународних антикорупционих норми тиме што се државе потписнице обавезују да подстичу учешће грађана, цивилног друштва, невладиних организација у борби против корупције као и да негују слободу медија и слободу информисања.²⁹ Оваквим наступом Конвенција се залаже за партиципацију цивилног друштва, транспарентност у одлучивању и његово боље информисање и едуковање о питањима корупције. Тиме се проширује улога одговорности и надзора у друштву, шири се лепеза субјеката који могу да дају свој допринос антикорупционим настојањима. Остварује се могућност сазнавања за корупцију у раним фазама њеног настанка.³⁰ Аутори посебно истичу значај улоге цивилног друштва и невладиних организација³¹, недржавног сектора и слободних медија у антикорупционим настојањима, истичући на везу између чл. 5. и чл. 13. Конвенције, односно сматрајући их целином.³²

Поред веома напредних правних решења, која имају обавезни карактер, којима се налаже државама уговорницама да подстичу улогу цивилног

ограничењима, али ограничења могу бити само она која су предвиђена законом и потребна су ради:

(и) поштовања права или угледа других;

(ии) заштите националне безбедности или јавног реда или јавног здравља или морала.

2. Свака држава уговорница предузеоће одговарајуће мере да обезбеди да јавност буде упозната са надлежним телима за борбу против корупције која су наведена у овој конвенцији и омогућити приступ тим телима где је потребно, у циљу пријављивања, укључујући и анонимног, било којих случајева за које се може сматрати да представљају кривично дело предвиђено овом конвенцијом.

²⁹ Hechler, H., *нав. рад*, стр. 1.

³⁰ *Technical guide to the United Nations convention against corruption*, *нав. рад*, 2009, стр. 4.

³¹ Hechler, H., Huter, M., Scaturro, R., *нав. рад*, стр. 4.

³² *Technical guide to the United Nations convention against corruption*, *нав. рад*, стр. 4.

друштва, поштују транспарентност доношења одлука и унапређују слободу медија како би допринеле у борби против корупције, овај члан се критикује због тога што не даје јасне назнаке државама уговорницама како да операционализују и спроведу у праксу те идеје. На другој страни, не даје ни назнаке механизма контроле у њиховој имплементацији. У суштини ова одредба има само уопштени, декларативни карактер³³ и представља списак пожељних активности које треба да предузимају државе уговорнице.

Поред тога, у ст. 1. чл. 13 наводи се да ће државе уговорнице спроводити захтеве из овог члана „у границама својих могућности и у складу са основним начелима свог домаћег законодавства”, чиме се даје могућност за веома различита тумачења и избегавања обавеза које произилазе из њега. Поред наведених, а и других уступака које овај члан пружа државама уговорницама, у вези са ограничавањем слободе информисања, отварају се могућности државама које не желе већи утицај цивилног друштва, да рестриктивно тумаче и спроводе у пракси овај члан не кршећи директно Конвенцију.³⁴ Норма у суштини представља још један компромис, којих је ова конвенција пуна, што је произишло из жеље да се што већи број држава подстакне да јој приступи.

2.4. Механизми примене, надгледања- чл. 63. Конвенције УН против корупције

Седмо поглавље Конвенције УН против корупције бави се механизмом надгледања имплементације Конвенције. Назив поглавља је: „Механизми примене“ и у оквиру тог поглавља се налази чл. 63. који носи назив „Конференција држава уговорница Конвенције” у коме се у ст. 6 помиње и улога цивилног друштва у процесу надгледања имплементације.³⁵

Процес надгледања имплементације Конвенције има два корака.³⁶ Први корак је самопроцена (самоевалуација) државе уговорнице Конвенције. Други

³³ Hechler, H., Fenner- Zinkernagel, G., Koechlin, L., Morris, D., *нав. рад*, стр. 6.

³⁴ Упореди: Hechler, H., Huter, M., Scaturro, R., *нав. рад*, стр. 25.

³⁵ Овај став чл. 63 гласи: “Свака држава уговорница пружиће Конференцији држава уговорница информације о својим програмима, плановима и праксама, као и о законским и административним мерама у циљу примене ове конвенције, у складу са захтевима Конференције држава уговорница. Конференција држава уговорница испитаће најефикаснији начин примања информација и поступања по њима, укључујући између осталог, информације примљене од држава уговорница и надлежних међународних организација. *Могу се такође узети у обзир прилози примљени од релевантних невладиних организација које су прописно акредитоване у складу с процедурама о којима ће одлучити Конференција држава уговорница.*” (нагласио БС)

³⁶ *Mechanism for the Review of Implementation of the United Nations Convention against Corruption - Basic Documents*, United Nation Office on Drugs and Crime, 2011; Hechler, H., *нав. рад*, стр. 3.

корак је спољна процена коју врши једна држава из региона из кога је држава која се проверава и једна држава коју одреди Конференција држава уговорница Конвенције. Она обухвата посету држави и писање извештаја.³⁷

У првом кораку, самоевалуације, држава чија се имплементација Конвенције проверава, попуњава упитник чија је форма у виду „чек листе“.³⁸ Самоевалуација се сматра најслабијом кариком с обзиром да владе држава уговорница могу бити некритичне и дешава се да приказују у извештајима о самоевалуацији нетачне податке. Истиче се да информације прикупљене самопроценом имају неколико потенцијалних мана: пристрасност извршне власти, недовољну координацију између институција када се прикупљају информације, извештавање *de jure*, а не *de facto* о имплементацији, недовољно одражавање националних реформских приоритета.³⁹

Приликом самопроцене (самоевалуације) и попуњавања чек листа, држава потписница Конвенције морала би да обави читав низ консултација са разним институцијама и субјектима друштва како би прикупила релевантне податке приликом попуњавању упитника (чек листа). То су подаци везани за функционисање и антикорупциону праксу различитих државних и вандржавних институција, органа и субјеката (приватног сектора и оних који нису делови државног апарата). Међу њима би требало да се налазе подаци који су добијени од невладиног сектора, нпр., правника, чланова парламента, цивилног друштва, невладиних организација. Међутим, то се у пракси ретко дешава. Влада, тј., њене надлежне институције обично попуњавају чек листе без консултација са надлежним институцијама и цивилним друштвом.⁴⁰

Слабост процеса самоевалуације и евалуације је и у томе што Конвенција УН против корупције не предвиђа обавезно, већ само факултативно учешће организација цивилног друштва у том процесу (попуњавање извештаја у оквиру самопроцене)⁴¹, односно (чл. 63 ст. 6) битно га сужава.

Члан 63. Конвенције у вези са овим питањем прописује: „Могу се такође узети у обзир прилози примљени од релевантних невладиних организација које су прописно акредитоване у складу с процедурама о којима ће одлучити Конференција држава уговорница“. Према томе, у питању је факултативна норма. Држава уговорница није обавезна (може, а и не мора) да узме у разматрање и да приложи извештаје невладиних организације које се баве

³⁷ *Mechanism for the Review of Implementation of the United Nations Convention against Corruption - Basic Documents*, United Nation Office on Drugs and Crime, 2011; Vlassis, D., *Article 9 of the United Nations convention against corruption (UNCAC): implementation and practice*, 19th Unafei UNAC training programme visiting experts' papers, https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS_No101/No101_22_VE_Vlassis_2.pdf

³⁸ *Mechanism for the Review of Implementation of the United Nations Convention against Corruption - Basic Documents*, United Nation Office on Drugs and Crime, 2011. стр. 9, 15.

³⁹ Видети: Hechler, H., *нав. рад*, стр. 6.

⁴⁰ Hechler, H., Huter, M., Scaturro, R., *нав. рад*, стр. 33.

⁴¹ Шире о критици таквог решења, Brunelle-Quraishi, O., *нав. дело*, стр. 111.

праћењем и анализом корупције у друштву. Наредно ограничење које сужава учешће невладиног сектора у писању извештаја о корупцији у испитиваној држави је и део реченице ст. 6. чл. 63. у коме се помињу само „релевантне невладине организације које су прописно акредитоване у складу с процедурама о којима одлучује Конференција држава уговорница“. Тим ограничењима знатно се сужава учешће невладиног сектора из држава уговорница Конвенције.

У научној и стручној литератури се истиче да такво решење није у сагласности са чл. 5 и 13 Конвенције, с обзиром да ти чланови прописују обавезно, облигаторно, учешће друштва, цивилног сектора у реализацији антикорупционе политике коју треба да спроводи држава уговорница.⁴² Поред тога чл. 5 и 13 наглашавају велики значај цивилног друштва у превенцији корупције с обзиром да њихово учешће представља противтежу власти и осигурава неопходан баланс, који недостаје државама у развоју.⁴³

Важно је напоменути да у оквиру процедуре надзора над имплементацијом Конвенције УН додатне процедуре охрабрују државе да приликом попуњавања чек листа и писања извештаја консултују и затраже мишљења и представника цивилног друштва, невладиних организација. Међутим, то се у пракси ретко дешава. Представници цивилног друштва најчешће се не обавештавају о поступку надзора и могућности да се могу укључити у процес самоевалуације државе. Мало је позитивних примера праксе.⁴⁴ Када је у питању учешће невладиних организација и представника цивилног друштва на седницама Конференције држава учесница, у пракси је оно могуће осим уколико се томе директно не успротиви држава потписница (што се дешавало - пример Мађарске).⁴⁵

Новија пратећа документа која се баве разрадом ове Конвенције и механизмима њене имплементације истичу важност ефективног учешћа цивилног друштва у процесу евалуације. У њима се наглашава важност

⁴² Hechler, H., Huter, M., Scaturro, R., *нав. рад*, стр. 31.

⁴³ Корупција највише успева тамо где је нарушена равнотежа између појединих делова друштва. Корупција најбоље цвета тамо где не постоји баланс између државе и друштва. Минимум одрживе, стабилне демократије подразумева баланс између државе и друштва, између политичке и економске моћи. Krundeh, S., *Political will in fighting corruption*, in: *Corruption and integrity improvement initiatives in developing countries* UNDP. UNDP-OECD Development Centre, 1998, стр. 71, New York. https://etico.iiep.unesco.org/sites/default/files/full_text_english.pdf; О томе и: Brunelle-Quraishi, *нав. дело*.

⁴⁴ У једном истраживању дошло се до податка да од 25 испитиваних држава потписница које су прошле процес самоевалуације, цивилно друштво је узело учешће у оквиру процеса самопроцене само у 8 земаља. Видети: Trivunovic, M., Taxell, N., Johnson, J., Cássia BIASON, R., *The role of civil society in the UNCAC review process, Moving beyond compliance?* Anti-Corruption Resource Centre, U4 Issue, May 2013 No 4, стр. 17.

⁴⁵ О томе детаљније: Hechler, H., Huter, M., Scaturro, R., *нав. рад*, стр. 31; Trivunovic, M. и др., *нав. дело*, стр. 6.

извештаја који би могле да сачине организације цивилног друштва у процесу евалуације (*Civil Society Report*). У том документу се наводи да организације цивилног друштва могу: да надзиру имплементацију Конвенције УН против корупције и сачине паралелни извештај као допринос процесу евалуације; коментаришу официјелни извештај који је сачинило надлежно тело владе; прате имплементацију препорука које су дате држави након спроведеног поступка евалуације.⁴⁶

Међутим, да је Конвенција (и акти који је прате) предвидела обавезно (а не факултативно) учешће цивилног друштва у процесу самооцене држава, осигурала би већу објективност и повећала би легитимитет извештаја о самоевалуацији и вероватно би утицала на унапређење политичке воље у државама потписницама.⁴⁷

Кључно је нагласити да резултати прегледа нису обавезујући за прегледану државу и она самостално одлучује о обавештавању Групе за имплементацију о мерама које је предузела вези са унапређењем контроле.⁴⁸ Конвенција не предвиђа никакве санкције уколико држава не испуњава потписане обавезе њеним усвајањем.⁴⁹ Поред тога, евалуирана држава, уколико то сматра за потребно, спољње извештаје о евалуацији може да прогласи за тајну и учини их недоступним домаћој и иностраној јавности.⁵⁰

Нормативне рестрикције, „заштитне клаузуле“⁵¹, факултативне норме и лабав систем контроле имплементације Конвенције УН представљају компромисе, који не доприносе искоришћавању антикорупционих потенцијала које ова Конвенција у себи садржи и не доприносе унапређењу воље за сузбијање корупције у државама потписницама, посебно онима у којима је корупција системска (ендемска појава).⁵² Може се закључити да је систем надгледања европских антикорупционих конвенција (конвенција које је донео

⁴⁶ Видети шире: <https://uncaccoalition.org/civil-society-participation-in-the-uncac-review-mechanism/>

⁴⁷ О значају цивилног друштва у процесу надгледања конвенције УН против корупције видети шире: Trivunovic, M., *нав. дело*.

⁴⁸ Hechler, H., Huter, M., Scaturro, R., *нав. рад*, стр. 10-11; Brunelle-Quraishi, O., *нав. дело*, стр. 88.

⁴⁹ Weilert, K. A., *United Nations Convention against Corruption (uncac) – After Ten Years of Being in Force*,

Max Planck Yearbook of United Nations Law Online, 20016, 19(1), стр. 235.

⁵⁰ Brunelle-Quraishi, O., *нав. дело*, стр. 88.

⁵¹ Сматрало се да је боље решење позитивна мотивација (подстицање примера добре праксе, међународна сарадња) уз уважавање слободе дискреције држава чланица због њиховог различитог правног и културног порекла. То су разлози због којих Конвенција не потенцира критике и санкција према државама које не испуњавају преузете обавезе. Weilert, K., *нав. рад*, стр. 235, 239.

⁵² О процесу надгледања имплементације Конвенције више у: Симоновић, Б., *нав. чланак*.

Савет Европе), а контролу имплементације врши Греко, квалитетнији и потпунији него систем надгледања конвенције УН против корупције.⁵³

3. Значај цивилног друштва у контроли корупције (теоријски приступ)

Међународне организације које се директно или индиректно баве политиком стратешке контроле корупције (на пример *Transparency International*, Светска банка, итд.) указују на велики значај и улогу цивилног друштва, невладиних организација, слободних медија у контроли корупције.⁵⁴ У државама у којима је јак цивилни сектор, у којима су слободни медији и постигнута је значајна транспарентност у доношењу одлука на свим нивоима, степен корупције је мањи. Уколико се на листи коју сваке године објављује међународна организација *Transparency International* упореде државе које имају најмањи степен корупције и државе са јаким цивилним сектором и слободним медијима уочиће се корелација. Уколико је јачи цивилни сектор, уколико су медији слободнији и већа је слобода јавног говора и транспарентност у доношењу одлука на свим нивоима, утолико је степен корупције у датој држави мањи, и обрнуто.

Конвенција УН за борбу против корупције полази од става да развијено друштво представља једну од брана корупције, што произилази из чл. 5, 6, 13, који су анализирани у овом раду. Али због настојања да што више држава приступи Конвенцији, тај став није доследно примењен, односно прављени су компромиси. Међутим, то не умањује значај развијеног цивилног друштва као брани против корупције.

У литератури се помиње шема која садржи осам стубова интегритета. Они сви заједно чине национални систем интегритета. Ако ти стубови функционишу самостално и независно, односно отпорни су на утицаје са стране, требало би да осигурају владавину права, одрживи развој и обезбеде квалитет живота. Поред извршне власти, независног правосуђа, истражних (разних безбедносних) органа, парламента, ове стубове интегритета чине и цивилно друштво и медији.⁵⁵ Без независног правосуђа, јаким и независних институција, развијеног цивилног друштва и слободних медија, није могуће

⁵³ Brunelle-Quraishi, O., *нав. рад*, стр. 143.

⁵⁴ На пример: Cramer, B., *Anti-Corruption Actions: Nongovernmental and Intergovernmental Organizations*, In: Zhang, Y., Cecilia, L. F. (editors), *Government anti-corruption strategies, a cross-cultural perspective*, CRC Press, Taylor & Francis Group, 2015. стр. 1-22.

⁵⁵ Шему је сачинио Економски институт за развој (the Economic Development Institute-EDI), Anti-korupcioni tim i Transparency International. Извор: Tamesis, P., *Different Perspectives of International Development Organisations in the Fight Against Corruption*, In: *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries*, Transparency International, Berlin, Germany, April, 1998, стр. 99- 108.

успешно развијати систем националног интегритета и успешно се супротстављати корупцији.

С обзиром да корупција, посебно политичка, подрива правну државу, умањује независност институција, повећава општи ниво сиромаштва, неправде и неједнакости у друштву, Конвенција УН против корупције полази од става да се проблем корупције може посматрати и као проблем владавине (управљања). Из њених одредби се може уочити залагање за већу транспарентност и одговорност, контролу у друштву, што подразумева и укључивање цивилног друштва и приватног сектора у развоју политике управљања развојним ресурсима.⁵⁶

Савремени теоријски приступ, у оквиру антикорупционих стратегија, полази од тога да друштво треба да буде партнер влади у антикорупционој политици, јер је оно значајан ресурс (а не да буде игнорисано, маргинализовано и искључено).⁵⁷ Улога цивилног друштва треба да буде контрола и надгледање власти.⁵⁸

У литератури се истиче да карактер и дизајн политичког система и његових институција имају велики утицај на актере коруптивног понашања. Различите форме организације институција и система одговорности владе, степен демократије у друштву могу да утичу у једном или другом правцу на ниво корупције. Слично древном кинеском концепту (филозофији) о јин и јанг, о супростављеним силама које једна другу држе у равнотежи и хармонији, демократски изабраним политичарима треба да буду у контрабалансу професионалци у институцијама чија каријера и напредак не би требало да зависе од њихове политичке лојалности, већ од професионалне репутације и придржавања закона. Истиче се да, једино када су политичари и бирократски чиновници одговорни различитим линијама одговорности, једни изборима, а други професионалној репутацији, постоји шанса да се спрече злоупотребе јавних званичника.⁵⁹

На другој страни, подела (сепарација) власти, укључујући провере и балансе у друштву, постојање слободних и фер изборних утакмица, контрола од стране независног правосуђа, умањују прилике да се они који имају власт укључе у недопуштене радње. Поред тога, друштвена одговорност укључујући и слободне медије, слободу информисања, јако цивилно друштво, могу да држе

⁵⁶ Tamesis, P., *нав. рад*, стр. 100.

⁵⁷ Cramer, B., *нав. рад*, стр. 14, 40.

⁵⁸ Khan, M., *The Role of Civil Society and Patron-Client Networks in the Analysis of Corruption*, In: *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries*, Transparency International, Berlin, Germany, April, 1998, стр. 87. https://etico.iiep.unesco.org/sites/default/files/full_text_english.pdf

⁵⁹ Kubbe, I., *Elites and Corruption in European Democracies*, U: *Parties, Governments and Elites, The Comparative Study of Democracy*, Harfst, Ph., Kubbe, I., Poguntke, T., (Eds.), Springer VS, 2017 стр. 258.

под контролом корупцију јавних званичника.⁶⁰ Примери из праксе развијених демократских држава то најбоље потврђују. Када се у медијима појаве текстови о коруптивним аферама појединих високих званичника, веома брзо након тога долази до оставки и покретања кривичних поступака против прозваних.

Према томе, основни стратешки услови за контролу корупције у друштву су професионалне институције (независне од утицаја са стране) које спровode контроле и антикорупционе поступке и надзорна улога цивилног друштва и медија који слободно, без санкција и страха могу да указују на случајеве корупције и њихове носиоце.

У научној литератури се наводи да је један од битних услова за контролу корупције постојање баланса између оних који имају власт и цивилног друштва. Цивилно друштво има задатак и функцију да држи власт под контролом.⁶¹ Баланс у контроли корупције и борби против ње огледа се и у балансу између државних институција на једној страни и цивилног друштва и слободних медија на другој. Ако нема тог баланса, ако се дезавуише улога цивилног друштва и слободних медија у антикорупционој политици, то је сигуран знак да у таквом друштву не постоји антикорупциона воља од стране власти.⁶²

Улога цивилног друштва и слободних медија је да указују на неправилности, на корупцију у друштву и траже предузимање мера од стране државних органа.⁶³ У том контексту је важна тесна веза између грађана, организација цивилног друштва, невладиних организација и слободних медија. Поред тога, улога цивилног друштва је подизање антикорупционе свести код грађана. Невладине организације могу на домаћем терену да приказују напретке и случајеве добре праксе у другим државама и на тој основи да се залажу за измене и промене закона и праксе у сопственој држави, тј., да предлажу нове опције у унапређењу антикорупционих стратегија.⁶⁴

Легитимитет који има цивилно друштво у антикорупционим настојањима произилази из њихове непрофитности и непостојању политичких мотива за разлику од државног и приватног сектора. По дефиницији организације цивилног друштва би требало да се боре за општи интерес, из чега произилази њихов легитимитет.⁶⁵

Антикорупциони баланс се може посматрати са неколико нивоа. На најширем нивоу посматрања, баланс треба да постоји између државе и друштва. У питању је антикорупциони баланс између државних представника

⁶⁰ Исто, стр. 258.

⁶¹ Khan, M., *нав. рад*, стр. 87.

⁶² Hechler, H., Fenner - Zinkernagel, G., Koehlin, L., Morris, D., *нав. рад*, стр. 5.

⁶³ Eigen, P., *The Role of Civil Society, In: Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries*, Transparency International, Berlin, Germany, April, 1998, стр. 65.
https://etico.iiep.unesco.org/sites/default/files/full_text_english.pdf

⁶⁴ Исто, стр. 67.

⁶⁵ Исто, стр. 64.

(изабраних на изборима и професионалних) на једној страни, и грађана, цивилног сектора, невладиних организација и слободних медија на другој.⁶⁶ Баланс треба да постоји и између независних институција, тј., између изабраних представника власти (политичара на разним нивоима) и професионалних службеника у независним институцијама. На тај начин се остварује систем професионалне контроле корупције од стране разних контролних институција државе, полиције, независног правосудја итд. У питању је успостављање баланса (независности у раду) између различитих грана власти.⁶⁷

У литератури се помиње и баланс моћи и утицаја у сфери антикорупционих стратегија.⁶⁸ На једној страни је у питању баланс између државе и друштва. Да ли друштво има снагу да казни, да смени корумпиране политичаре на изборима или на улици? Да ли има снагу да се избори за доношење антикорупционих закона и њихово непристрасно спровођење у пракси? На другој страни је питање да ли друштво може да се избори за баланс између политичке моћи и економске снаге. Код политичара са јавним функцијама постоји тенденција ка злоупотребама и пребацивањем новца и јавних ресурса у приватни сектор (трговина утицајем, незаконите приватизације, злоупотребе јавних ресурса и слично). Поставља се питање да ли независне институције и друштво (невладине организације, слободни медији, грађани) имају снагу да покрену и изнесу поступке против политичких моћника који злоупотребом функција и законских овлашћења, подривају државу на чијем су челу, пребацију јавна добра у приватни сектор, односно злоупотребљавају јавне финансије у циљу остварења личне добити за себе или за другог?

Уколико у држави било који од наведених баланса није успостављен или је нарушен, уколико не постоје независни механизми ефикасне контроле моћника (укључујући и правосудје), уколико нема транспарентности у доношењу одлука на свим нивоима, уколико је цивилно друштво слабо и неорганизовано, уколико нема равноправне тржишне утакмице⁶⁹, уколико се стварају идеалне стратешке прилике за бујање корупције.⁷⁰

Велики напредак Конвенције УН је у томе што указује на значај цивилног друштва у борби против корупције, што је назначено у њеним одредбама које

⁶⁶ Kpundeh, S., *Political Will in Fighting Corruption In: Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries*, Transparency International, Berlin, Germany, April, 1998, стр. 71.

⁶⁷ Brinkerhoff, D., *Unpacking the concept of political will to confront corruption*, U4BRIEF, May 2010 - No. 1, стр. 2. www.U4.no. <https://www.u4.no/publications/unpacking-the-concept-of-political-will-to-confront-corruption.pdf>

⁶⁸ Kpundeh, S., *нав. рад*, стр. 68–76.

⁶⁹ Kassab, S., H., Rosen, J., *Corruption, institutions, and fragile states*, Palgrave Macmillan, 2019, стр. 7.

⁷⁰ Kpundeh, S., *нав. рад*, стр. 71.

су разматране у овом раду, али је, како истичу *Hechler* и остали, њен недостатак у томе што је запостављен холистички приступ на штету цивилног друштва. Тиме се отежава имплементација антикорупционих реформи од доле ка горе. Ширина реформи је битан предуслов за имплементацију Конвенције УН.⁷¹ Улога владе, тј., државе је преобладајуће изражена у Конвенцији као субјекту антикорупционих реформи (а одговорност за неиспуњење преузетих обавеза је запостављена). Када је у питању улога цивилног друштва, убачене су заштитне клаузуле које битно умањују његов реални утицај у антикорупционој политици. На тај начин направљен је компромис. Отворена су врата државама да приступе конвенцији и ако у њима не постоји стварна политичка воља за борбу против (политичке) корупције. Стављен је акценат на формалне, а не на суштинске промене које могу да направе позитиван резултат.

4. Улога цивилног друштва у антикорупционим настојањима у државама у развоју и осврт на стање у Србији

Државу чине три основна елемента: ресурси (природни и стечени радом генерација); систем правних норми којима се дефинишу институције и односи унутар заједнице; и људи. Људи су најбитнији део система који чини државу, јер од њих зависи како ће организовати исту и каква ће бити расподела ресурса са којима држава располаже. Када се говори о људима, становницима једне државе, потребно је указати на значај (политичке) елите и њен утицај на владање, расподеле у друштву, па и корупцију. У науци се политичке елите одређују као доминантне индивидуе или групе (удружених) индивидуа са изузетним утицајем на поједине области (гране) и укључују изабране и неизабране (постављене, именоване или запослене) појединце у оквиру власти (извршне, судске, законодавне)⁷², или ако су изван званичног државног апарата, и поред тога имају, значајан (неформалан) утицај на власт и друштво. Истиче се да је утицај политичких елита на стање корупције велики, посебно у недемократским државама, с обзиром на ограничено деловање демократских и професионалних система контроле. Утицај политичких елита посебно расте у оним државама у којима долази до блиских веза или до спајања политичке и економске моћи у истим или повезаним особама, односно у којима је разлика (веза) између носилаца политичке и економске моћи замагљена. У науци се истиче да су најкорумпираније оне државе које имају аутократски систем власти, тј. персонализован систем владавине, јер су све полуге власти и контроле сконцентрисане на једном месту. У питању су заробљене државе и заробљене бирократије од стране доминантних коалиција. При том се истиче да персоналне аутократије могу да опстану само у одсуству владавине права. На

⁷¹ *Hechler, H., Fenner - Zinkernagel, G., Koechlin, L., Morris, D., нав. рад*, стр. 14.

⁷² Наведено по *Kubbe, I., нав. рад*, стр. 251.

пример, испитивања која су спроведена у Кенији, Бангладешу, Индонезији, потврђују да је највиши степен корумпираности управо у персоналним аутократијама.⁷³ У таквим системима се развијају релације засноване на моделу патрон-клијент мреже.⁷⁴

Интересантно је поменути да без обзира на основе на којима се заснива доминација аутократске власти (нпр., партијска, идеолошка, националистичка, милитаристичка, верска, криминализована, итд.) све оне имају карактеристике везане за корупцију које се понављају. То су формалистичко прихватање међународних антикорупционих докумената, непостојање воље за хватање у коштац са корупцијом, слабе су институције или су под контролом извршне власти, посебно тужилаштво и судови, неразвијено је демократско и цивилно друштво, медији су под контролом политике итд. Такве системе карактеришу злоупотребе власти, системска корупција, организовани криминал, гушење активности цивилног друштва и слободних медија, итд.⁷⁵

Анализе показују да код горе поменутог типа држава није толики проблем у неусклађености правног оквира са Конвенцијом УН (мада неусклађености има и она се на формалном нивоу мање или више повремено смањује), већ је главни проблем у непримењивању закона и прописа који су донети на основу Конвенције. Тако да основни проблем није у домену права, већ је политички и заснива се у непримењивању, тј., (не)имплементацији антикорупционог права, односно непостојању политичке воље⁷⁶ за хватање у коштац са политичком корупцијом.⁷⁷ У пракси се симулира примена права, а при том се све чини како би се онемогућила његова реална имплементација. То се постиже на различите начине: укидањем институција, њиховом сталном реорганизацијом, променама законских прописа који би били неприменљиви, постављањем својих кадрова

⁷³ Видети о томе: Hechler, H., Fenner - Zinkernagel, G., Koechlin, L., Morris, D., *нав. рад*, стр. 3.

⁷⁴ О томе више: Simonović, B., *Challenges in Controlling, Combating, and Preventing Corruption in Developing Countries*, In: Kratcoski, P., Edelbacher, M., *Fraud and Corruption Major Types, Prevention, and Control*, Springer, 2018, стр. 181-212.

⁷⁵ О томе видети детаљније, на пример: Hechler, H., Fenner- Zinkernagel, G., Koechlin, L., Morris, D., *нав. рад*; Kubbe, I., *нав. рад*; Kassab, H.S., Rosen, J., *нав. рад*.

⁷⁶ Недостатак политичке воље у земљама у развоју наводи се као главни разлог неуспешне антикорупционе политике (примери Непал, Кувајт, Кина). И у тим земљама антикорупциони закони постоје, али им недостаје имплементација. Високи политички званичници су заштићени у вршењу корупције. Спаљују се само ситне рибе. Без политичке воље, антикорупционе агенције су беспомоћне! О томе: Zhang, Y., *What Can We Learn from Worldwide Anti-Corruption Practices?* In: Zhang, Y., Lavena Cecilia, L. F. (editors), *Government anti-corruption strategies a cross-cultural perspective*, CRC Press, Taylor & Francis Group, 2015. стр. 254.

⁷⁷ Hechler, H., Fenner - Zinkernagel, G., Koechlin, L., Morris, D., *нав. рад*, стр. 13, 20; Kubbe, I., *нав. рад*, стр. 262.

на чело институција, ускраћивањем материјалних средстава и људских ресурса итд.⁷⁸

Све горе приказане карактеристике односа аутократских система према међународним антикорупционим документима, корупцији и улози цивилног друштва у основи (са незнатним варијацијама), важе и за Србију. На пример, у једној анализи коју је сачинила међународна антикорупциона организација *Transparency International* истиче се да од друге декаде овог века руковођење у Србији карактерише појачан ауторитизам са наративом да су сви критичари власти издајници, па и НГО као и представници цивилног друштва.⁷⁹ Антикорупционе промене у Србији су више на папиру него у пракси и највећи изазов је имплементација реформи.⁸⁰ У извештају Европске комисије за Србију за 2021. годину на више места се указује на распрострањену појаву говора мржње у политичком говору и медијима, кампање блаћења новинара и представника цивилног друштва, на вербалне нападе на представнике цивилног друштва и на слободне медије и то од стране представника парламента и високих политичких званичника. По процени ЕК стање корупције у Србији се погоршава и постојећи правни оквир не пружа довољне гаранције против потенцијалног политичког утицаја на правосуђе.⁸¹

Домаћи аутори указују да власт лоше третира организације цивилног друштва и независне медије у Србији⁸², посебно у ситуацијама када указују на случајеве високе корупције. „На цивилно друштво се гледа пре као на непријатеље него на природне савезнике на путу Србије ка Европској унији“, „... као на стране плаћенике који раде против националног интереса“.⁸³ Вуковић веома добро описује, на једној страни лош третман цивилног друштва, и на другој, разгранате и разноврсне коруптивне и клијентелистичке мреже у Србији које иду ка врху политичке власти, као и на везе између сфере

⁷⁸ Brunelle-Quraishi, O., *нав. рад*, стр. 84.

⁷⁹ *Overview of corruption and anti-corruption in Serbia: Changes in the last 10 years*, Transparency International, U4 Helpdesk Answer 2020, стр. 2.

⁸⁰ *Исто*, стр. 1.

⁸¹ *Извештај Европске Комисије за 2021. годину*, Стразбур, 19. 10. 2021. Извор: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_oktobar_21.PDF

⁸² На пример: Славиша, О., *Политика и демократија у време дезинформисања*, Зборник радова са редовне међународне конференције Удружења за политичке науке Србије, одржане 25-26. 09. 2021, Београд, стр. 84; Ивковић, А. и др., *Извештај из сенке, Стање демократије у Србији 2021*, Београд, 2021. <https://centarsavremenopolitike.rs/wp-content/uploads/2020/07/Stanje-demokratije-u-Srbiji-2021.pdf>

⁸³ <https://europeanwesternbalkans.rs/nprijateljska-atmosfera-prema-organizacijama-civilnog-drustva-ne-prestaje/>

политике, бизниса и злоупотребе јавних ресурса.⁸⁴ Постојећа пасивност тужилаштва и правосудних институција по питању високе корупције не даје оптимизам да ће Србија напредовати у реалној имплементацији међународних антикорупционих докумената.

5. Закључци

Србија је на формалном нивоу приступила Конвенцији УН против корупције, донела је законске прописе и основала је тела за борбу против корупције. Међутим, на нивоу имплементације одредби Конвенције, као и закона које је донела на основу одредби ове Конвенције, и антикорупционих конвенција Савета Европе, и имплементације истих у пракси, а посебно када је у питању борба против високе корупције, има много празнина. Постоји проблем неимплементирања прописа које је држава сама донела. Због тога поједини аналитичари из области антикорупционих стратегија, постојећу „антикорупциону политику“ Србије називају „папирната борба против корупције“.⁸⁵

Ако се погледају захтеви из чл. 5, ст. 1. Конвенције УН, јасно је да Србија не разрађује и не примењује делотворну координисану политику спречавања корупције којом се унапређује учешће друштва и одржава начело владавине права. Они делови друштва који критикују политичке елите због корупције које делови те елите врше, не сматрају се партнерима, него политичким противницима и непријатељима.

Члан 6. Конвенције прописује да ће свака држава уговорница оснивати тело или тела за спречавање корупције са задатком вршења надзора и координације у примени политике против корупције и да ће при том да им обезбеди потребну независност, неопходна материјална средства и квалификовано особље. Држава Србија је основала два тела. Прво је Савет за борбу против корупције које представља тело Владе, а друго је Агенција за спречавање корупције. Реална улога оба тела је веома маргинализована у друштву. Ова су тела остајала нема над случајевима великих корупционашких афера које су потресале Србију (изузимајући Савет за борбу против корупције у време када је на челу тог тела била Верица Бараћ). На другој страни, она су и сама имала своје афере које се тичу кадровских питања, независности у раду, итд.

Члан 13 Конвенције УН обавезује државе уговорнице да формирају најширу коалицију за борбу против корупције у коју ће бити укључени најшири делови друштва који су изван јавног сектора (грађанско друштво,

⁸⁴ Упућујемо на одличну анализу коју је извршио Вуковић, Д., *Владавина права*, Зборник радова: Подривање демократије: Процеси и институције у Србији од 2010. до 2020. године, Београд, 2021, стр. 17-45.

⁸⁵ <https://www.dw.com/sr/politi%C4%8Dke-stranke-centar-korupcije/a-18903796>

невладине организације, медији), уз јачање транспарентности и нетолеранције на корупцију. Пракса у Србији показује да је поступање власти супротно захтевима чл. 13. Конвенције у погледу транспарентности и стварања климе нетолеранције на корупцију. Медији и делови цивилног друштва, новинари који указују на корупцију жртве су медијског линча, стигматизације, проглашавају се непријатељима државе, изложени су вербалним нападима итд.

Конвенција УН за борбу против корупције полази од теоријског става да треба да постоји баланс и контрола између различитих делова друштва, између политичке власти и друштва. Судови, тужилаштво, надзорна тела, вишепартиски систем, парламент, цивилно друштво и слободни медији треба да буду баланс и контрола свима онима који злоупотребљавају своју власт и овлашћења, без обзира на ниво на коме се налазе. Тај базични концепт Конвенције УН је на истој теоријској линији са чл. 3 и 4 Устава Републике Србије. Устав Србије изричито прописује у чл. 3 владавину права са поделом власти, и независном судском влашћу. Члан 4 Устава који носи назив подела власти прописује да уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску. Став 3. чл. 4. Устава Србије изричито наводи да се однос три гране власти заснива на међусобном поверењу и равнотежи. Равнотежа, тј., баланс између три гране власти код нас је нарушена у корист извршне власти. Србија је одступила од свога Устава и у пракси спроводи неку врсту противуставног накарадно примењиваног концепта јединства власти у коме је сва власт у рукама председника. На тај начин је нарушен баланс у друштву и концепт контроле једне гране власти од стране других грана власти, уз апсолутну маргинализацију и стигматизацију цивилног друштва и слободних медија. На тај начин борба против корупције на највишем нивоу је парализована.

Важно је питање финансирања организација цивилног друштва које спроводе пројекте указивања на корупцију и њено спречавање. Интересантно је напоменути да се на сајту српске државне Агенције за спречавање корупције, у делу који има наслов „Правилници“ налазе у *PDF*-у бројни правилници везани за антикорупционе активности. У оквиру поднаслова по којима су ти правилници селектовани, налази се и поднаслов „Цивилно друштво“. У оквиру њега се налази документ под називом „Правилник о спровођењу јавног конкурса за доделу средстава организацијама цивилног друштва за реализацију пројеката у области спречавања корупције – пречишћен текст (22.12.2020. године)“. Међутим, тај документ није доступан. Не може се отворити. Стоји само иконица са наведеним насловом. За разлику од њега, остали документи у том делу сајта се без проблема отварају.⁸⁶ Сматрамо да то није случајна грешка, односно, по нама, то је индиција која указује на однос државе према организацијама цивилног друштва које се баве питањима везаним за корупцију

⁸⁶ https://www.acas.rs/lat/page_with_sidebar/ostali_propisi Последњи пут приступљено 29. 8. 2022.

и њиховом финансирању. На другој страни, нису ретке ситуације да се те исте организације цивилног друштва у медијима и у Парламенту Србије, називају страним плаћеницима, јер се јављају на међународне конкурсе за доделу средстава.⁸⁷

Требало би на непристрасан начин регулисати и у пракси спроводити финансирање невладиних организација⁸⁸ и медија.⁸⁹ Сада на конкурсима које по закону расписује Влада, невладине организације и слободни медији немају шансе да добију средства из државног буџета уколико су критички оријентисани према корупцији и малверзацијама које су присутне у оквиру политичке елите. У сваком случају, оваква пракса је у супротности са чл. 5 и 13 Конвенције УН против корупције.

Србију данас карактерише значајан степен конспиративности и нетранспарентности у погледу закључења великих економских уговора у којима је једна страна Влада. То није у сагласности са одредбама Конвенције УН (на пример, са чл. 9 који се тиче јавних набавки и управљањем јавним финансијама), са принципом баланса и контроле власти.

Потребно је усвојити идеју да изражавање критичког мишљења и критички говор, указивање на грешке и пропусте може само да буде од користи у развоју заједнице и може да представља допринос борби против корупције која озбиљно нагрiza наше друштво. У томе је велики значај неговања принципа транспарентности и подстицања развоја цивилног друштва и независних медија. Свака другачија политика владајуће елите, указује на лоше намере и непостојање политичке воље да се иста суочи са мангупима у сопственим редовима.

⁸⁷ На пример, Виши суд у Београду је Драгана Вучићевића, уредника Информера осудио за кршење забране говора мржње због изјаве у своме листу: „Западне НВО у Србији су страни плаћеници и раде у интересу својих финансијера, а често је то супротно интересима Србије. Они су зато домаћи издајници“. https://m.facebook.com/permalink.php?id=124315377611023&story_fbid=2161498540559353; Или на пример, текст на сајту „Србин инфо“ под насловом: „Страни плаћеници: истина о НВО организацијама у Србији. <https://srbin.info/pocetna/aktuelno/strani-placenic-i-istina-o-nvo-organizacijama-u-srbiji/?lang=lat>. За супротно мишљење упућујемо на сајт: <https://www.cenzolovka.rs/tag/kampanja-strani-placenic-i/>; или текст на сајту: <http://zoomer.rs/zasto-vise-nije-smesno-kada-o-ngo-pricamo-kao-o-stranim-placenicima/>

⁸⁸ У вези са овим питањем: Селаковић, Б., Стевковски, Д., Теофиловић И., Грбовић, П., *Матрица за праћење подстицајног окружења за развој цивилног друштва, Извештај за Србију 2019*, Балканска мрежа за развој цивилног друштва, март 2020.

⁸⁹ О томе више: *Мека цензура, Промене у медијском сектору – са горег на лошије*, Балканска истраживачка мрежа, Београд, 2016.

*Branislav Simonović, Ph.D.,
Full-time Professor*

UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST CORRUPTION AND THE ROLE OF CIVIL SOCIETY

Summary

The paper analyzes provisions 5, 6, 13 and 63 of the United Nations Convention against Corruption, which define the role of civil society in anti-corruption efforts.

In the second part of the paper, a theoretical discussion was conducted on the importance of civil society in the fight against corruption. It points to some specifics that civil society organizations encounter when pointing out corruption in countries where there is no political will to fight this type of crime. At the end of the paper, the situation in Serbia regarding those issues is indicated and conclusions are given.

Key words: *corruption; the United Nations Convention against Corruption; civil society and the fight against corruption-*

Литература

- Brinkerhoff, D., *Unpacking the concept of political will to confront corruption*, U4BRIEF, May 2010 - No. 1. [www.U4.no. https://www.u4.no/publications/unpacking-the-concept-of-political-will-to-confront-corruption.pdf](http://www.u4.no/publications/unpacking-the-concept-of-political-will-to-confront-corruption.pdf)
- Brunelle-Quraishi, O., *The Relevancy and Effectiveness of the United Nations Convention Against Corruption*, 2010, Université de Montréal Faculté des études supérieures et postdoctorales. https://papyrus.bib.umontreal.ca/xmlui/bitstream/handle/1866/9037/Brunelle-Quraishi_Ophelie_2011_memoire.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Vlassis, D., *Article 9 of the United Nations convention against corruption (UNCAC): implementation and practice*, 19th Unafei UNAC training programme visiting experts' papers, https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS_No101/No101_22_VE_Vlassis_2.pdf
- Vlassis, D., *The United Nations Convention against corruption: overview of its contents and future action*, In: Ant. N. Sakkoulas Publications L.P. 2017. Извор: http://crime-in-crisis.com/en/wp-content/uploads/2017/06/37-VLASSIS-KOURAKIS-FS_Final_Draft_26.4.17.pdf
- Вуковић, Д., *Владавина права*, Зборник радова: *Подривање демократије: Процеси и институције у Србији од 2010. до 2020. године*, Београд, 2021.
- De Vrieze, F., Glušac, L., *Parliament's relationship to anti-corruption agencies, Evidence from Lithuania, Ukraine and Serbia*, London, WFD, July 2020.

- Eigen, P., *The Role of Civil Society*, In: Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries, Transparency International, Berlin, Germany, April, 1998. https://etico.iiep.unesco.org/sites/default/files/full_text_english.pdf
- Закон о ратификацији Конвенције Уједињених нација против корупције (Сл. лист СЦГ - Међународни уговори, бр. 12/2005).
- Zhang, Y., *What Can We Learn from Worldwide Anti-Corruption Practices?* In: Zhang, Y., Lavena Cecilia, L. F. (editors), *Government anti-corruption strategies a cross-cultural perspective*, CRC Press, Taylor & Francis Group, 2015.
- Ивковић, А. и др., *Извештај из сенке, Стање демократије у Србији 2021*, Београд, 2021.
- Извештај Европске Комисије за 2021. годину*, Стразбур, 19. 10. 2021. Извор: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_oktobar_21.PDF
- Cramer, B., *Anti-Corruption Actions: Nongovernmental and Intergovernmental Organizations*, In: Zhang, Y., Cecilia, L. F. (editors), *Government anti-corruption strategies, a cross-cultural perspective*, CRC Press, Taylor & Francis Group, 2015. стр. 1-22.
- Kassab, S., H., Rosen, J., *Corruption, institutions, and fragile states*, Palgrave Macmillan, 2019.
- Khan, M., *The Role of Civil Society and Patron-Client Networks in the Analysis of Corruption*, In: Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries, Transparency International, Berlin, Germany, April, 1998. https://etico.iiep.unesco.org/sites/default/files/full_text_english.pdf
- Kpundeh, S., *Political Will in Fighting Corruption In: Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries*, Transparency International, Berlin, Germany, April, 1998, 71.
- Kubbe, I., *Elites and Corruption in European Democracies*, In: Parties, Governments and Elites, The Comparative Study of Democracy, Harfst, Ph., Kubbe, I., Poguntke, T., (Eds.), Springer VS, 2017.
- Mechanism for the Review of Implementation of the United Nations Convention against Corruption - Basic Documents*, United Nation Office on Drugs and Crime, 2011.
- Мека цензура, Промене у медијском сектору – са горег на лошије*, Балканска истраживачка мрежа, Београд, 2016.
- Overview of corruption and anti-corruption in Serbia: Changes in the last 10 years*, Transparency International, U4 Helpdesk Answer 2020.
- Селаковић, Б., Стевковски, Д., Теофиловић И., Грбовић, П., *Матрица за праћење подстицајног окружења за развој цивилног друштва. Извештај за Србију 2019*, Балканска мрежа за равној цивилног друштва, март 2020.
- Симоновић, Б., *Политичка воља као conditio sine quo non имплементације међународних антикорупционих конвенција – осврт на Конвенцију Уједињених нација против корупције*. Зборник радова *Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније*, Крагујевац, 2021.
- Simonović, B., *Challenges in Controlling, Combating, and Preventing Corruption in Developing Countries*, In: Kratcoski, P., Edelbacher, M., *Fraud and Corruption Major Types, Prevention, and Control*, Springer, 2018.
- Славиша, О., *Политика и демократија у време дезинформисања*, Зборник радова са редовне међународне конференције Удружења за политичке науке Србије, одржане 25-26. 09. 2021, Београд, 2022.
- Tamesis, P., *Different Perspectives of International Development Organisations in the Fight Against Corruption*, In: Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries, Transparency International, Berlin, Germany, April, 1998.

- Technical guide to the United Nations convention against corruption*, United Nations Office on Drugs and Crime, Vienna, 2009.
- Trivunovic, M., Taxell, N., Johnson, J., Cássia Biazon, R., *The role of civil society in the UNCAC review process, Moving beyond compliance?* Anti-Corruption Resource Centre, U4 Issue, May 2013 No 4.
- United Nations Convention against Corruption, United Nations Office on Drugs and Crime, Vienna, United Nations, New York, 2004.
- Устав Републике Србије (Сл. гласник РС, бр. 98/2006 и 115/2021).
- Hechler, H., Fenner- Zinkernagel, G., Koechlin, L., Morris, D., *Can UNCAC address grand corruption? A political economy analysis of the UN Convention against Corruption and its implementation in three countries*, October 2011: 2, U4 REPORT. <https://www.cmi.no/publications/file/4226-can-uncac-address-grand-corruption.pdf>
- Hechler, H., Huter, M., Scaturro, R., Series ed.: Jessica Schultz, *UNCAC in a nutshell 2019, A quick guide to the United Nations Convention against Corruption for donor agency and embassy staff*, U4 Guide 2019:2.
- Hechler, H., *UNCAC in a nutshell, A quick guide to the United Nations Convention against Corruption for embassy and donor agency staff*, U4 Anti-Corruption Resource Centre, Brief September 2010:6 (updated May 2017).
- Hussmann, K., Hechler, H., Peñailillo, M., *Institutional arrangements for corruption prevention: Considerations for the implementation of the United Nations Convention against Corruption*, Article 6, U4 ISSUE 2009:4, <https://www.u4.no/publications/institutional-arrangements-for-corruption-prevention-considerations-for-the-implementation-of-the-united-nations-convention-against-corruption-article-6.pdf>
- Weilert, K. A., *United Nations Convention against Corruption (uncac) – After Ten Years of Being in Force*, chapter 7, U: United Nations Convention against Corruption (UNCAC) – After Ten Years of Being in Force. (2016). Max Planck Yearbook of United Nations Law Online, 19(1).