

*Др Александар Мартиновић, доцент
Правној факултету у Новом Саду*

ПРАВНА ПРИРОДА АГЕНЦИЈЕ ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ – УСТАВНО-ПРАВНИ, УПРАВНО-ПРАВНИ И УПОРЕДНО-ПРАВНИ АСПЕКТИ

Сажетак: У Републици Србији постоји више десетина агенција чија је правна природа различита, у неким ситуацијама чак и прилично нејасна и конфузна. Поред изв. јавних агенција, агенција као самосталних органа управе, агенција као посебних организација и агенција као јавних служби, у нашем правном систему од 2008. године постоји и Агенција за борбу против корупције, у својству „самосталној и независној државној органа“. Будући да Устав Републике Србије ову агенцију не препознаје као „самосталан и независан државни орган“, њена егзистенција је, у најмању руку, вануставна, ако не и противуставна. Искуства појединих европских држава у борби против корупције показују да у тој борби могу да учествују и специјализоване државне институције, основане од стране парламента или владе, са већим или мањим степеном самосталности у свом раду. У ред таквих држава спада и Република Србија, у којој поред „класичних“ државних органа у борби против корупције учествује и Агенција за борбу против корупције, државни орган који има мешовиту правну природу.

Кључне речи: агенције, корупција, Агенција за борбу против корупције, Устав Републике Србије, државна управа.

Опште напомене о правној природи агенција у правном систему Републике Србије

У протеклих десетак година у Републици Србији образован је велики број државних институција које носе заједнички назив: „агенције“. Не постоји, међутим, консензус правних теоретичара о томе шта су, заправо,

агенције: да ли је реч о специфичним органима управе, посебним (управним) организацијама или се напросто ради о тзв. „независним регулаторним телима“. Ове недоумице резултат су чињенице да је термин *агенција* „код нас преузет из материјала писаних енглеским језиком. У току ове деценије више пута су спровођене „реформе државне управе“, а углавном у складу са препорукама различитих међународних организација и тела. Пошто су материјали ових организација писани углавном на енглеском језику, а будући да у Америци и Великој Британији агенција представља синоним за органе управе и једину ознаку за ове субјекте, по први пут је у нашу терминологију ушао и израз „агенција“. Међутим, за разлику од наше земље, у којој се већ дуго користи традиционална европска терминологија, у енглеском језику ово представља једино име за органе управе, а термин „administrative organ“ се у овим земљама не користи, шта више био би бесмислен. Уместо да агенције из оваквих текстова једноставно преведу са термином „орган управе“, неки наши законописци су помислили да су агенције неки нови субјекти, који треба да постоје поред органа управе. Тако је дошло до стварања трећих субјеката који могу да чине део система државне управе.“¹ Проф. др Предраг Димитријевић, пак, напомиње да у Републици Србији као „вршиоци управне делатности могу постојати и тзв. административне агенције („независна управна тела“), која су носиоци превасходно управних овлашћења али располажу и одређеним овлашћењима судског и законодавног карактера. Такве су нпр. различите изборне комисије и др.“² Најзад, проф. др Зоран Р. Томић истиче да се - „као имаоци јавних овлашћења“ - агенције у правном систему Републике Србије могу разликовати од „државних органа управе и управних организација“, при чему посебан положај „имају *независне јавне агенције регулаторног типа*“, основане „специјалним законима: Комисија за хартије од вредности, Републичка радиодифузна агенција и друге.“³

У намери да коначно уведе ред у оснивању агенција и дефинисању њиховог правног статуса, Влада Републике Србије је 2004. године, у склопу спровођења стратегије реформе државне управе (под покровитељством ОЕБС-а), припремила Предлог закона о јавним агенцијама, који је у Народној скупштини усвојен 2005. године.⁴ Према Закону о јавним агенцијама, јавна агенција представља организацију „која се оснива за развојне, стручне или регулаторне послове од општег интереса“ (члан 1. став 1) ако

¹ Д. Милков: Управно право I – уводна и организациона питања, Нови Сад, 2012, стр. 89, нап. 76.

² П. Димитријевић: Управно право – општи део, књига прва, Ниш, 2008, стр. 87.

³ З. Р. Томић: Управно право – приручник за полагање правосудног испита, Београд, 2011, стр. 24.

⁴ „Службени гласник РС“, бр. 18/2005.

„развојни, стручни и регулаторни послови не захтевају сталан и непосредан политички надзор и ако јавна агенција може боље и делотворније да их врши него орган државне управе, нарочито ако се у целини или претежно могу финансирати од цене коју плаћају корисници услуга“ (члан 2. став 1), с тим што оснивач јавне агенције „мора посебним законом бити овлашћен на оснивање јавне агенције“ (члан 2. став 2). Посебним законом се као јавна овлашћења јавним агенцијама могу поверити следећи управни послови: 1) доношење прописа за извршавање закона и других општих аката Народне скупштине и Владе; 2) првостепено решавање у управним стварима; и 3) издавање јавних исправа и вођење евиденција (члан 3). Јавне агенције су у свом раду самосталне, тако да „Влада не може усмеравати рад јавне агенције, нити га усклађивати са радом органа државне управе“ (члан 4. став 2). Оне имају правни субјективитет, који стичу уписом у регистар код надлежног органа (члан 5. став 1). Што се тиче финансирања јавних агенција, примарни извор финансирања су цене које плаћају корисници услуга јавних агенција, потом поклони (донације), прилози покровитеља (спонзорства), буџет Републике Србије, као и други прилози и приходи остварени у складу са законом (члан 6). Након доношења Закона о јавним агенцијама (па чак и пре тога!), у Републици Србији су образоване бројне организације које имају статус „јавних агенција“: Агенција за лиценцирање стечајних управника⁵, Агенција за осигурање депозита⁶, Агенција за привредне регистре⁷, Агенција за лекове и медицинска средства⁸, Републичка агенција за електронске комуникације⁹ и др.

Ипак, иако су интенције Владе и Народне скупштине биле да Закон о јавним агенцијама буде кровни и системски пропис за ову област, изван његовог домашаја остао је велики број агенција које немају карактер „јавних агенција“, већ им је правна природа разнолика, за неке од њих чак и потпуно недефинисана и неодређена.¹⁰ Тако, поред „јавних агенција“, у Републици Србији агенције могу бити и: а) органи управе у саставу одговарајућих министарстава; б) посебне организације; в) јавне службе. Поред тога, у нашем систему јавног права постоји једна агенција која је важећим прописима дефинисана као „самостална, односно независна организација

⁵ Закон о Агенцији за лиценцирање стечајних управника, „Службени гласник РС“, бр. 84/2004 и 104/2009.

⁶ Закон о Агенцији за осигурање депозита, „Службени гласник РС“, бр. 61/2005, 116/2008 и 91/2010.

⁷ Закон о Агенцији за привредне регистре, „Службени гласник РС“, бр. 55/2004 и 111/2009.

⁸ Закон о лековима и медицинским средствима, „Службени гласник РС“, бр. 30/2010.

⁹ Закон о електронским комуникацијама, „Службени гласник РС“, бр. 44/2010.

¹⁰ в. Д. Милков: нав. дело, стр. 89.

која врши јавна овлашћења“ (Републичка радиодифузна организација).¹¹ Коначно, Агенција за борбу против корупције не улази ни у једну од наведених класификација агенција у правном систему Републике Србије, будући да представља „самосталан и независан државни орган“ и „има својство правног лица.“¹²

Када је реч о агенцијама као несамосталним органима управе, односно органима управе у саставу одговарајућих министарстава, као примери оваквих агенција могу се навести Војнобезбедносна агенција (ВБА) и Војнообавештајна агенција (ВОА), које су формиране Законом о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији¹³, а налазе се као „органи управе у саставу Министарства одбране“, са задатком да „обављају безбедносно-обавештајне послове од значаја за одбрану и део су јединственог безбедносно-обавештајног система Републике Србије“ (члан 2). Такође, карактер несамосталног органа управе има и Агенција за заштиту животне средине, образована важећим Законом о министарствима.¹⁴ Према члану 14. став 3. Закона о министарствима, Агенција за заштиту животне средине је „орган управе у саставу Министарства енергетике, развоја и заштите животне средине са својством правног лица“, који обавља одговарајуће послове државне управе у области заштите животне средине, као и друге послове одређене законом.

Као што смо већ истакли, у систему јавног права Републике Србије агенције могу имати и статус посебних (управних) организација. Пример за ову врсту агенција јесте Безбедносно-информативна агенција (БИА), формирана Законом о Безбедносно-информативној агенцији.¹⁵ У складу са члановима 1. и 3. овог Закона, БИА представља посебну организацију и има својство правног лица. Статус посебне организације има и Републичка агенција за мирно решавање радних спорова, сходно Закону о мирном решавању радних спорова.¹⁶

Најзад, Агенција за приватизацију представља облик јавне службе у Републици Србији. Према Закону о Агенцији за приватизацију¹⁷, ова агенција је основана „ради промовисања, иницирања, спровођења и контроле поступка приватизације“ (члан 1), а њено пословање подвргнуто је „про-

¹¹ Закон о радиодифузији, „Службени гласник РС“, бр. 42/2002, 97/2004, 76/2005, 79/2005 – др. закон, 62/2006, 85/2006 – испр. и 41/2009, члан 6. став 1.

¹² Закон о Агенцији за борбу против корупције, „Службени гласник РС“, бр. 97/2008, 53/2010 и 66/2011 – одлука Уставног суда, члан 3.

¹³ „Службени гласник РС“, бр. 88/2009.

¹⁴ „Службени гласник РС“, бр. 72/2012.

¹⁵ „Службени гласник РС“, бр. 42/2002 и 111/2009.

¹⁶ „Службени гласник РС“, бр. 125/2004 и 104/2009.

¹⁷ „Службени гласник РС“, бр. 38/2001, 135/2004 и 30/2010.

писима о *јавним службама*“ (члан 2). С тим у вези, треба истаћи да поднаслов изнад члана 2. Закона гласи: „Правни статус“.

Уставно-правне мањкавости у поступку формирања Агенције за борбу против корупције

Уместо Републичког одбора за решавање сукоба интереса, који је образован Законом о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција¹⁸, 2008. године формирана је Агенција за борбу против корупције, Законом о Агенцији за борбу против корупције, с тим што је почела са радом 2010. године. Према члану 3. став 1. Закона о Агенцији за борбу против корупције, Агенција је „самосталан и независан државни орган“ са својством правног лица (члан 3. став 3), а за свој рад одговорна је Народној скупштини (члан 3. став 2). Кључно питање, са уставно-правног становишта, везано за правни положај Агенције за борбу против корупције јесте дилема да ли постоји изричит основ у Уставу Републике Србије¹⁹ за формирање ове агенције као „самосталног и независног државног органа“. Наиме, у уставно-правној теорији општеприхваћен је став да се уставом, као највишим правним актом једне државе, „установљавају органи државне власти којима су поверене одређене надлежности.“²⁰ У петом делу Устава од 2006. године – „Уређење власти“ – као државни органи у Републици Србији наводе се: Народна скупштина (чланови 98-110), председник Републике (чланови 111-121), Влада (чланови 122-135), органи државне управе (чланови 136-137), Заштитник грађана (члан 138), Војска Србије (чланови 139-141), судови (чланови 142-152), Високи савет судства (чланови 153-155), јавно тужилаштво (чланови 156-163) и Државно веће тужилаца (чланови 164-165), док се у шестом делу Устава дефинише правни положај Уставног суда као самосталног и независног државног органа који штити уставност и законитост, као и људска и мањинска права и слободе (чланови 166-175). О Агенцији за борбу против корупције - као „самосталном и независном државном органу“ - у Уставу Републике Србије, међутим, нема ниједне једине речи. У том смислу, уставност правне егзистенције Агенције за борбу против корупције је у најмању руку врло упитна.

¹⁸ „Службени гласник РС“, бр. 43/2004.

¹⁹ „Службени гласник РС“, бр. 98/2006.

²⁰ М. Пајванчић: Уставно право, Нови Сад, 2011, стр. 175. Идентичног је мишљења и проф. др Ратко Марковић: „Устав се односи на две врсте питања. Прва група питања везује се за државну власт, а друга за друштво и његове припаднике, грађане. Обе групе питања чине тзв. уставну материју, садржину устава. Група питања везана за државну власт обухвата различите начине формирања власти (избор, постављење), поделу власти на различите државне органе, односе између државних органа, акте које они доносе.“ (Уставно право и политичке институције, Београд, 1999, стр. 33).

Агенција за борбу против корупције – посебна организација или државни орган *sui generis*?

Сходно члану 5. Закона о Агенцији за борбу против корупције, Агенција за борбу против корупције обавља следеће послове и задатке: 1) надзире спровођење Националне стратегије за борбу против корупције, Акционог плана за примену Националне стратегије за борбу против корупције и секторских акционих планова; 2) покреће поступак и изриче мере због повреде овог закона; 3) решава о сукобу интереса; 4) обавља послове у складу са законом којим је уређено финансирање политичких странака, односно политичких субјеката; 5) даје мишљења и упутства за спровођење овог закона; 6) даје иницијативе за измену и доношење прописа у области борбе против корупције; 7) даје мишљење у вези са применом Стратегије, Акционог плана и секторских акционих планова; 8) прати и обавља послове који се односе на организовање координације рада државних органа у борби против корупције; 9) води регистар функционера; 10) води регистар имовине и прихода функционера; 11) пружа стручну помоћ у области борбе против корупције; 12) сарађује са другим државним органима у припреми прописа у области борбе против корупције; 13) даје смернице за изradу планова интегритета у јавном и приватном сектору; 14) сарађује са научним организацијама и организацијама цивилног друштва у спровођењу активности превенције корупције; 15) уводи и спроводи програме обуке о корупцији, у складу са овим законом; 16) води посебне евиденције у складу са овим законом; 17) поступа по представкама правних и физичких лица; 18) поступа по пријавама овлашћених субјеката; 19) организује истраживања, прати и анализира статистичке и друге податке о стању корупције; 20) у сарадњи са надлежним државним органима прати међународну сарадњу у области борбе против корупције; и 21) обавља друге послове одређене законом.

Из ових одредби јасно произлази да Агенција за борбу против корупције, заправо, врши две групе послова. С једне стране, реч је о стручним пословима, приликом чијег вршења Агенција не иступа као орган власти, већ као субјект који поступа *lege artis*. С друге стране, неки од послова Агенције имају чист управно-правни карактер. У вршењу тих послова, Агенција делује као класичан орган државне управе, при чему у ову категорију послова спадају и послови које бисмо могли назвати и квази-судским (покретање поступка и изрицање мера због *повреде* закона, решавање о *сукобу* интереса). Да је реч о управно-правним пословима и задацима, сведочи и одредба члана 3. став 4. Закона о Агенцији за борбу против корупције, према којој се у поступку пред Агенцијом који није уређен овим законом сходно примењују норме Закона о општем управном поступку (ЗУП).

Каква је, онда, правна природа Агенције за борбу против корупције? Анализа надлежности ове организације показује да она има бројне сличности са посебним организацијама - органима државне управе који се обрадују „за стручне и с њима повезане извршне послове чија природа захтева већу самосталност од оне коју има орган у саставу.“²¹ У том смислу, проф. др Драган Милков истиче да Агенција за борбу против корупције представља једну од републичких посебних организација.²² Оно што, међутим, доводи у питање овакво детерминисање правне природе Агенције за борбу против корупције јесте чињеница да је Законом о Агенцији за борбу против корупције она дефинисана као „самосталан и независан државни орган“, а не као посебна организација, што она по својој суштини у ствари и јесте. Стога бисмо могли рећи да Агенција за борбу против корупције има мешовиту правну природу: формално посматрано, ова Агенција представља посебан и специфичан државни орган (државни орган *sui generis*), док обележја њених основних послова и задатака упућују на то да је реч о посебној (управној) организацији.

Корупција – правна пошаст савремених држава

Корупција је друштвена појава која, у већој или мањој мери, постоји на свим меридијанима света и која се, да парафразирамо Томаса Мана, свуда осећа као код своје куће. Готово да не постоји област друштвеног живота која је имуна на болест звану корупција. Има је на много места: у државним структурама, органима територијалне аутономије и локалне самоуправе, медијима, политичким странкама, просвети, здравству, култури, на нивоу међународних организација и институција. Корупција се дефинише на различите начине. Етимолошки посматрано, термин „корупција“ латинског је порекла (латински: *corruptio*) и означава „поквареност, кварност, изопаченост, разврат; поткупљивање, подмићивање, поткупљење, подмићење; кварење, укваривање, труљење, распадање; кривотворење (списа, мере, тега и сл.).“ Корумпирати, пак, значи „покварити, изопачити, изопачивати; подмитити, подмићивати, потплатити, потплаћивати, поткупити, поткупљивати“, док је корупционист „покварењак, покварен човек; нарочито: онај који прима мито.“ Најзад, коруптибилитет је „укварљивост, покварљивост, подложност труљењу, подмитљивост, поткупљивост.“²³ У позитивном праву Републике Србије, корупција „је однос који се заснива злоупотребом службеног, односно друштвеног положаја или утицаја, у

²¹ Закон о државној управи, „Службени гласник РС“, бр. 79/2005, 101/2007 и 95/2010, члан 33.

²² Д. Милков: нав. дело, стр. 140.

²³ В. М. Вујакија: Лексикон страних речи и израза, Београд, 1961, стр. 479.

јавном или приватном сектору, у циљу стицања личне користи или користи за другога.²⁴

Иако је корупција присутна и у државама које се обично означавају као „правне, развијене и демократске“, она представља, када је реч о европским земљама, посебну опасност у транзиционим државама, које су недавно постале чланице Европске уније (2004. и 2007. године), односно које су на путу да у ближој или даљој будућности то постану. Дакако, реч је и о Републици Србији. Према подацима са Пленарне седнице Групе земаља за борбу против корупције (у оквиру Савета Европе)²⁵, која је одржана у октобру 2008. године, Република Србија се налази на 85. месту по степеноу корупције (заједно са Албанијом, Црном Гором, Индијом, Мадагаскаром, Панамом и Сенегалом), док је 2007. године заузимала 79. место. На листи *Transparency international* од 2008. године, Србија се – са индексом перцепције корупције од 3,4 – налази међу државама које имају знатне проблеме са корупцијом.²⁶ До овог индекса се дошло на основу 13 истраживања спроведених у периоду од 2006. до 2008. године, највише међу пословним људима и инвеститорима. Ови подаци јасно говоре о томе до које мере је корупција присутна у српском друштву, те да би искорењивање ове појаве требало да буде један од приоритета надлежних државних органа у борби за оно што би Република Србија, у складу са чланом 1. Устава, ваљало да буде: држава „заснована на владавини права и социјалној правди, начелима грађанске демократије, људским и мањинским правима и слободама и припадности европским принципима и вредностима.“

Агенција за борбу против корупције – сличности и разлике са правним и институционалним решењима појединих европских држава

У борби против корупције савремене државе ангажују готово све органе и институције: од законодавних и извршно-политичких (парламента и владе) до органа који у тој борби имају доминантну улогу – полиције, суда и јавних (државних) тужилаштва. У појединим европским државама постоје и специјализовани државни органи и институције којима је борба против корупције основни задатак и циљ. У неким правним системима такви органи уживају организациону и функционалну самосталност, као што

²⁴ Закон о Агенцији за борбу против корупције, члан 2, алинеја 1.

²⁵ The Council of Europe's Group of States against Corruption (GRECO), више информација на: http://www.coe.int/t/dg1/Greco/Default_en.asp

²⁶ На листи је рангирано 180 земаља на скали од 1,0 до 10: од Данске, Шведске и Новог Зеланда (са индексом 9,3) до Сомалије (са индексом 1,0). Више информација на: www.transparency.org.rs

је случај са Агенцијом за борбу против корупције у Републици Србији, док су у другим саставни део одговарајућег министарства, односно другог органа управе или су, пак, тела која делују у оквиру владе.

У Албанији је одлуком Владе од 2005. године формирана Радна група за борбу против корупције, која има како иницијативно-нормативну тако и саветодавну улогу. Седницама овог тела председава председник Владе, а његови основни задаци су дефинисање стратешких приоритета и конкретних мера за борбу против корупције. У надлежности је Радне групе координација различитих државних органа у борби против корупције, одређивање конкретних управних и финансијских контролних механизма, спровођење стратешких циљева у овој области, обезбеђивање сарадње привредних организација и институција цивилног друштва са надлежним државним органима у борби против корупције, као и обезбеђивање транспарентности антикорупцијске борбе. Министарства и други државни органи обавезни су да спроводе антикорупцијске мере - формулисане од стране Радне групе - и да са њом сарађују у дефинисању акционих планова у овој области. Такође, државни органи су дужни да извештавају Радну групу за борбу против корупције о извршавању циљева акционог плана за борбу против корупције, те да предузимају мере на плану благовремене и тачне информисаности грађана, као и њиховој едукацији у области антикорупцијске државне политике. Поред поменуте одлуке Владе од 2005. године, правни основ за борбу против корупције у Албанији представљају и ратификовани међународни уговори у овој области (Конвенција ОУН о борби против корупције, Грађанско-правна конвенција о борби против корупције Савета Европе, Кривично-правна конвенција о борби против корупције Савета Европе са Додатним протоколом), као и Закон бр. 9594 о ратификацији Уговора између Републике Албаније и САД о стратешком плану за борбу против корупције од 2006. године.²⁷

У Аустрији значајну улогу у борби против корупције, поред класичних државних органа, има и Канцеларија за унутрашње послове (Büro für Interne Angelegenheiten – BIA)²⁸, која се налази у саставу Савезног министарства унутрашњих послова, с тим што ужива висок степен самосталности у свом раду, будући да није ограничена било каквим инструкцијама у оквиру поступака које води. У надлежности је Канцеларије спровођење истражних поступака у случајевима корупције и злоупотребе овлашћења носилаца државне власти. У таквим ситуацијама, Канцеларија непосредно сарађује са надлежним судовима и јавним тужилаштвима. Поред тога,

²⁷ „Националне антикорупцијске институције“, истраживање Одсека за информативно-истраживачке послове Народне скупштине Републике Србије бр. 13/2008, стр. 3-4.

²⁸ Интернет адреса Канцеларије: www.bia-bmi.at

Канцеларија дефинише и одговарајуће едукативне и информативне програме у вези са превенцијом и борбом против корупције. Нормативни оквир деловања Канцеларије су преваходно одговарајући кривично-правни и кривично-процесни прописи, као и прописи којима је уређен положај државних службеника.

Антикорупцијска политика у Белгији има дугу традицију. У овој држави је још 1910. године формиран Високи надзорни комитет, који је био надлежан да надзире рад свих државних органа у случајевима сумње да постоји корупција. Временом, ово тело је попримило карактер специјализоване полицијске службе за борбу против корупције, нарочито у погледу уговарања јавних набавки и трошења државног новца. Високи надзорни комитет прерастао је 1998. године у Централну канцеларију за борбу против корупције (Office Central pour la Répression de la Corruption – OCRC).²⁹ Канцеларија је надлежна за спровођење истражних поступака у случајевима корупције. Након реформе белгијске полиције, која је извршена 2001. године, Канцеларија је постала организациона јединица Управе за борбу против привредног и финансијског криминала, органа који делује у оквиру Главне управе судске полиције. Поред истражних овлашћења, Канцеларија се бави и спречавањем злоупотреба у поступцима јавних набавки, издавању различитих дозвола и других јавних исправа од стране надлежних државних органа, као и у области трошења буџетских средстава. Канцеларија у свом саставу има два одсека: Одсек за уговарање јавних набавки (који има 26 истражитеља) и Одсек за финансијске злоупотребе (који има 32 истражитеља). Након што заврши са спровођењем истраге, Канцеларија све податке, информације и доказе до којих је дошла доставља надлежном магистрату (суду) у сврху вођења кривичног судског поступка. Значајну улогу у борби против корупције у Белгији има и Канцеларија за службеничку етику, која се налази у саставу Министарства финансија и која се бави превенцијом и сузбијањем корупције у раду државних службеника. Правни оквир за борбу против корупције у овој држави представљају ратификовани међународни уговори из ове области, Кривични законик, Законик о кривичном поступку, као и прописи који регулишу рад полиције, судова, јавних тужилаштва и Централне канцеларије за борбу против корупције. У Белгији су 1999. и 2007. године донета два закона која системски регулишу борбу против корупције, и то у свим њеним видовима: превенцију корупције, стварну корупцију и корупцију на међународном плану.

Борба против корупције у Великој Британији је у претежној надлежности Министарства унутрашњих послова (The Home Office), које је за-

²⁹ Интернет адреса OCRC-a: www.polfed-fedpol.be/org/djf_ocrc_fr.php

дужено за спровођење антикорупцијских закона – од којих је најстарији, Закон о спречавању корупције, донет још 1889. године – уз саветодавну помоћ Законодавне комисије (The Law Commission).³⁰ Основни задатак Законодавне комисије је припрема нацрта закона и других прописа у сврху модернизације националног законодавства у области борбе против корупције. Поред Министарства унутрашњих послова, у чијем саставу је посебна полицијска јединица задужена за борбу против корупције, одговарајућу улогу у спровођењу антикорупцијске политике у области привредног и финансијског пословања има и Министарство за привреду, предузетништво и регулаторну реформу (The Business, Enterprise and Regulatory Reform Department).

У Грчкој је 2005. године донет Закон бр. 3424, којим је образована Национална институција за борбу против легализације нелегалних прихода, која је имала карактер самосталног државног органа у области борбе против корупције, нарочито у погледу спречавања коришћења и стицању добити од прихода остварених корупцијом и криминалом. Но, ова институција није била дугог века. Због усклађивања националног законодавства са Директивом Европске уније 2005/60/ЕС, ова институција је укинута, а уместо ње је у августу 2007. године на основу Закона бр. 3691 формиран Комитет за борбу против легализације прихода остварених незаконитим активностима и против финансирања тероризма, над којим надзор врши Министарство економије и финансија. Основни задатак овог тела јесте спречавање легализације прихода остварених незаконитим активностима и превенција финансирања тероризма.³¹

На српску Агенцију за борбу против корупције највише подсећају одговарајуће институције у Летонији и Македонији. Летонија је 2002. године донела Закон о спречавању и борби против корупције³², којим је образована Канцеларија за спречавање и борбу против корупције (The Corruption Prevention and Combating Bureau – KNAB).³³ Канцеларија, између осталог, врши надзор над финансирањем политичких партија, као и Агенција за борбу против корупције Републике Србије. Канцеларије је, начелно, самосталан државни орган, а за свој рад одговорна је председнику Владе и Влади. На челу Канцеларије налази се директор, који се путем јавног конкурса бира на период од пет година и који заједно са заменицима и начелницима одељења у Канцеларији чини Управни одбор. Директор Канцеларије има два заменика, од којих је један надлежан за спречавање корупције (реша-

³⁰ Интернет адреса Законодавне комисије: www.lawcom.gov.uk/bribery.htm

³¹ „Националне антикорупцијске институције“, стр. 8-9.

³² www.knab.lv/uploads/free/knab_likums_eng.pdf

³³ www.knab.lv/en/knab

вање о сукобу интереса функционера, контрола финансирања политичких партија, едукација и информисање јавности), а други за директну борбу против корупције (прикупљање доказа и спровођење истраге у складу са кривично-процесним прописима). Приликом вршења послова из своје надлежности, Канцеларија сарађује са другим државним органима, укључујући и шефа државе, Владу и парламент.

Када је реч о Македонији, у овој бившој југословенској републици је Законом о спречавању корупције³⁴ формирана Државна комисија за спречавање корупције, која представља самосталан и независан државни орган и има својство правног лица, а за свој рад одговорна је националном парламенту. Комисија је састављена од седам чланова, које бира Народно собрание (парламент) на период од пет година без могућности поновног избора. Чланови Комисије бирају председника Комисије са мандатом од једне године без могућности поновног избора на ту функцију. Чланови Комисије имају статус именованих лица и упоредо са функцијом на коју су именовани могу да обављају своју редовну професионалну делатност. Према члану 49. Закона о спречавању корупције, Комисија врши следеће задатке и послове: 1) усваја Државни програм за спречавање и сузбијање корупције; 2) усваја годишњи план остваривања Државног програма; 3) иницира покретање поступка пред надлежним државним органима у погледу контроле материјално-финансијског пословања политичких партија, синдиката, удружења грађана и фондација; 4) иницира покретање поступка пред надлежним државним органима за разрешење, смену, кривично гоњење или примену других мера према одговорним функционерима, државним службеницима и лицима која су у јавним предузећима и другим организацијама одговорна за располагање државним капиталом; 5) разматра случајеве сукоба јавног и приватног интереса; 6) води евиденције о имовинском стању функционера, државних службеника и одговорних лица у јавним предузећима и другим организацијама које располажу државним капиталом на начин утврђен законом; 7) доноси Пословник о свом раду; 8) подноси Годишњи извештај Народном собранию, које га доставља председнику Републике, Влади и средствима јавног информисања; 9) сарађује са другим државним органима у спречавању корупције; 10) сарађује са одговарајућим институцијама других држава, као и са релевантним међународним организацијама; 11) предузима активности на плану образовања запослених у државним органима који се баве откривањем и санкционисањем корупције и других облика криминала; и 12) доноси акт о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Секретаријату, стручно-адми-

³⁴ „Службени весник на Република Македонија“, бр. 28/2002, 46/2004, 126/2006 и 10/2008.

нистративној служби Комисије, чијим радом руководи Генерални секретар Комисије.

Знатних сличности са Републиком Србијом, у погледу борбе против корупције, има још једна бивша југословенска република - Република Словенија. У Словенији је Законом о спречавању корупције од 2003. године основана Комисија за спречавање корупције, као независан државни орган. На челу Комисије налази се председник, који заједно са замеником председника и три члана представља састав овог државног органа. Правни оквир за рад Комисије утврђен је поменутиим Законом и Правилником о раду Комисије, док друштвено-политички оквир њеног деловања представља Резолуција (словеначког парламента) о спречавању корупције и Акциони план за примену Резолуције.³⁵

На свом путу ка пуноправном чланству у Европској унији (које је остварено 2004. године), Република Словачка је 2000. године образовала Центар за координацију борбе против корупције, који је у децембру 2002. године, одлуком Владе³⁶, прерастао у Одељење за борбу против корупције при Влади Републике Словачке. Рад Одељења под надзором је заменика председника Владе и министра правде. Влада Републике Словачке је 2000. године усвојила, у сарадњи са невладином организацијом Transparency International Slovakia, Национални програм за борбу против корупције, којим су дефинисани следећи циљеви у борби против корупције: 1) елиминација ситуација у којима се корупција може потенцијално појавити; 2) сузбијање појавних облика корупције; и 3) упознавање јавности са корупцијом. На основу Националног програма за борбу против корупције, усвојен је Акциони план за борбу против корупције, док су на основу њега поједини органи државне управе донели секторске планове за борбу против корупције. Поред Одељења за борбу против корупције, важну улогу у тој борби имају и два органа државне управе: Министарство правде и Министарство унутрашњих послова, као и Државно тужилаштво.

Швајцарска, Финска и Турска представљају европске државе које ни су образовале специјализоване државне институције и тела за борбу против корупције, већ се тиме баве редовни државни органи. У Швајцарској је борба против свих видова корупције и криминала у претежној надлежности Савезног министарства правде и полиције³⁷, док су у Финској за спровођење антикорупцијске политике и правних прописа у овој области надлежни превасходно одговарајући органи државне управе: Министарство правде, Министарство финансија, Министарство привреде и рада и царин-

³⁵ „Националне антикорупцијске институције“, стр. 21.

³⁶ www.government.gov.sk

³⁷ www.ejpd.admin.ch/ejpd/en/home/themen/kriminalitaet/ref_korruption_greco.html

ски органи, те Државно тужилаштво и судови. Слична је ситуација и у Турској. У већини државних органа и органа локалне самоуправе у Турској делују инспектори, који су овлашћени да примају притужбе у вези са корупцијом државних и локалних функционера и службеника. Уколико нађу да постоје околности које јасно указују на појаву корупције у раду државних и локалних органа, инспектори подносе кривичне пријаве надлежним јавним тужилаштвима, а ови затим покрећу кривичне поступке због кривичног дела корупције. Додуше, у Турској од 2004. године делује и Етички одбор државних службеника (Kamu Görevlileri Etik Kurulu), али се он бави етичким (моралним) а не правним питањима у раду државних службеника. У случају да Етички одбор утврди да је неки државни службеник прекршио норме службеничког етичког кодекса, као једину „санкцију“ може да му изрекне меру објављивања имена државног службеника у службеним новинама. Осим тога, Етички одбор није надлежан да контролише поштовање етичког кодекса од стране председника Републике, председника Владе, припадника турских оружаних снага и запослених у правосудју и на универзитетима.³⁸

Закључак

Готово све савремене државе суочене су са проблемом корупције у различитим областима друштвеног живота. У борби против корупције, по правилу, учествују сви државни органи, разуме се у границама своје уставне и законске надлежности. Прва карика у ланцу борбе против корупције је, свакако, парламент, који законом прописује кривична и друга кажњива дела у којима је садржана корупција и санкције против учинилаца тих дела. Такође, парламент прописује и друге одговарајуће мере у области антикорупцијске политике и оснива надлежне органе и тела за спровођење антикорупцијских мера у појединачним ситуацијама. Поред класичних државних органа, који у борби против корупције имају кључну оперативну улогу – полиције, судова и органа кривичног гоњења – у појединим европским државама се оснивају и специјализовани државни органи и институције за борбу против корупције. Једна од тих држава је и Република Србија, у којој је од 2008. године саставни део њеног државног апарата и Агенција за борбу против корупције, као „самосталан и независан државни орган“. Оно што је, међутим, спорно у вези са овим државним органом јесу две ствари. Прво, Устав Републике Србије од 2006. године не садржи ниједну правну норму која би се односила на Агенцију за борбу против корупције, за разлику од других државних органа чија је егзистенција у прав-

³⁸ „Националне антикорупцијске институције“, стр. 22.

ном систему Републике Србије изричито уставно уређена. С друге стране, Законом о Агенцији за борбу против корупције није прецизно и недвосмислено дефинисана правна природа ове институције, која има обележја како посебне организације тако и неког специјалног државног органа, нетипичног за стандардну номенклатуру органа власти на законодавне, органе управе, извршно-политичке и судске органе. Заправо, Агенција за борбу против корупције је само једна у низу републичких агенција чија је правна природа прилично нејасно и конфузно нормативно уређена. У том смислу, пред Републиком Србијом је веома важан задатак: квалитетно, јасно и прецизно нормирање правне природе и положаја агенција у нашем правном систему. Наравно, потреба за свеобухватном борбом против корупције у Републици Србији за нас је сасвим неупитна, с тим што ми пледирамо за то да се она води у оквирима важећег Устава и правних прописа који су логични и међусобно усклађени.

*Aleksandar Martinović, Ph.D., Assistant Professor
Faculty of Law Novi Sad*

The Legal Nature of The Agency for the Fight Against Corruption – Constitutional – legal, Administrative-legal and Comparative-legal Aspects

Abstract

In the Republic of Serbia there are many agencies whose legal nature are different, in some cases even quite vague and confusing. In addition to the so-called. public agencies, as dependent administrative bodies, agencies as special organizations and agencies as public services, in our legal system since 2008. there is also the agency for the fight against corruption as "an autonomous and independent state authority." Since the Constitution of the Republic of Serbia does not recognize the agency as "an autonomous and independent state authority," its existence is, at the very least, extra-constitutional, if not unconstitutional. The experience of some European countries in the fight against corruption shows that in this struggle may participate the specialized state institutions, founded by the parliament or the government, with a greater or lesser degree of autonomy in their work The Republic of Serbia is one of those countries, in which besides the "classical" state authorities in the fight against corruption, participates the Agency for the fight against corruption, a government body that has a mixed legal nature.