INSTITUT ZA UPOREDNO PRAVO

INSTITUT ZA KRIMINOLOŠKA I SOCIOLOŠKA ISTRAŽIVANJA

FINANSIJSKI KRIMINALITET I KORUPCIJA

18-19. oktobar 2019. godine
Vršac, Srbija

Priredili:
Jelena Kostić
Aleksandar Stevanović

Beograd
2019

Konferencija
FINANSIJSKI KRIMINALITET I KORUPCIJA
18-19. oktobar 2019. godine, Vršac, Srbija

Organizatori
Institut za uporedno pravo
Institut za kriminološka i sociološka istraživanja
u saradnji sa Pravosudnom akademijom Republike Srbije

Izdavači
Institut za uporedno pravo
Institut za kriminološka i sociološka istraživanja

Za izdavača
Prof. dr Vladimir Čolović
Dr Ivana Stevanović

Priređivači
Dr Jelena Kostić
Aleksandar Stevanović, MA

Recenzenti
Prof. dr Milan Škulić
Prof. dr Slađana Jovanović
Prof. dr Stanko Bejatović

Prelom i dizajn
Ana Ranković

Štampa
Planeta Print

Tiraž
200

Ova publikacija je izrađena u okviru naučno-istraživačkog projekta „Srpsko i evropsko pravo: upoređivanje i usaglašavanje“ (broj 179031), koga finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije, a sprovodi ga Institut za uporedno pravo i naučno-istraživačkog projekta „Kriminal u Srbiji: fenomenologija, rizici i mogućnosti socijalne intervencije“ (broj 47011), koga finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije, a sprovodi ga Institut za kriminološka i sociološka istraživanja.

IUS NULLO CONTINETUR LOCO
1956. BEOGRAD

IKSI

ПРАВОСУДНА АКАДЕМИЈА

SADRŽAJ

Nataša Delić
KRIVIČNOPRAVNI ASPEKT BORBE PROTIV KORUPCIJE 7

Dragan Jovašević
ZLOUPOTREBA SLUŽBENOG POLOŽAJA – OPŠTE KRIVIČNO DELO KORUPCIJE 37

Jovan Ćirić
ISTINE I ZABLUDE O KORUPCIJI 51

Đorđe Đorđević, Ivana P. Bodrožić
USKLAĐIVANJE ODREDABA KZ SA MEĐUNARODNIM DOKUMENTIMA O FINANSIRANJU TERORIZMA 67

Zoran S. Pavlović
FIGHTING MONEY LAUNDERING AND CONTROL OF REAL ESTATE TRANSACTIONS 79

Ljubinko Mitrović, Sonja Tomašević
PRIMANJE I DAVANJE MITA U REPUBLICI SRPSKOJ 91

Veljko Ikanović
INTEGRITET PRAVOSUĐA U BOSNI I HERCEGOVINI I MOGUĆI RIZICI OD NASTANKA KORUPCIJE 103

Nataša Tanjević
KORUPCIJA I PRIVREDNI KRIMINAL IZMEĐU POLITIKE I EKONOMIJE - POSLEDICE SPREGE EKONOMSKE I POLITIČKE MOĆI 113

Mina Zirojević
TRADICIONALNA SHVATANJA O ORGANIZOVANOM KRIMINALU I KORUPCIJI 127

Filip Mirić
KORUPCIJA KAO PRAVNI I DRUŠTVENI FENOMEN 135

Nikola Vujičić
KRIVIČNA DELA PRIMANJE MITA I DAVANJE MITA U KRIVIČNOM ZAKONODAVSTVU I PRAKSI REPUBLIKE SRBIJE 143

Božidar Banović, Aleksandra Ilić
MEDIJI I ORGANIZOVANI KRIMINALITET 157

Dragan Obradović
FINGIRANE SAOBRAĆAJNE NEZGODE – MODEL FINANSIJSKOG KRIMINALITETA KROZ PREVARE U OSIGURANJU 169

Ana Batrićević
FINANSIJSKI KRIMINALITET I KORUPCIJA U PREHRAMBENOJ INDUSTRIJI - IZAZOVI, PREVENCIJA, REAKCIJA 187

Dejan Šuput
KORUPCIJA U SPORTU 201

Marina Matić Bošković
POSEBNE DOKAZNE RADNJE KAO INSTRUMENT BORBE PROTIV KORUPCIJE 215

Miloš B. Stanić
USTAVNI POLOŽAJ I OSNOVNE NADLEŽNOSTI DRŽAVNE REVIZORSKE INSTITUCIJE NA PRIMERIMA BUGARSKE, HRVATSKE, MAĐARSKE, SLOVENIJE, SEVERNE MAKEDONIJE I SRBIJE 229

Dragan Cvetković, Božidar Banović
UPRAVLJANJE RIZICIMA OD PREVARA SA ASPEKTA FORENZIČKOG RAČUNOVODSTVA 243

Arben Murtezić
ODUZIMANJE NEZAKONITO STEČENE IMOVINE: ZAHTJEVI EVROPSKE UNIJE I LJUDSKA PRAVA 259

Nikola Paunović
ULOGA FINANSIJSKE ISTRAGE U BORBI PROTIV PRANJA NOVCA KOJI PROISTIČE IZ KORUPTIVNIH KRIVIČNIH DELA - analiza normativnog stanja, izazovi i perspektive 273

Nataša Mrvić Petrović, Jelena Kostić
NAKNADA ŠTETE PROUZROKOVANE FISKALNIM KRIVIČNIM DELOM 295

Aleksandar Stevanović
POJAM SUKOBA INTERESA U TEORIJI I ZAKONODAVSTVU REPUBLIKE SRBIJE 307

PREDGOVOR

Finansijski kriminalitet i korupcija su dva različita pojma koja su u praksi često neodvojiva. To je npr. slučaj kod zloupotreba u postupcima javnih nabavki. Takvi postupci negativno utiču na javne finansije, a što nepovoljno utiče i na ekonomski standard građana, dok u krajnoj liniji ugrožava principe vladavine prava i pravne države. Međutim, korupcija zahteva ne samo opšti, već i sektorski pristup. Ona je prisutna u različitim oblastima, a izvršioci krivičnih dela korupcije imaju zajednički cilj koji se ogleda u protivpravnom sticanju imovinske koristi. Zbog toga je veoma bitna komponenta prevencije i borbe protiv korupcije oduzimanje imovine stečene izvršenjem krivičnih dela. U prvom delu našeg zbornika autori su pisali o krivičnopravnim aspektima borbe protiv korupcije, zloupotrebi službenog položaja kao segmentu navedenog aspekta, davanju i primanju mita, istinama i zabludama o korupciji, zloupotrebi službenog položaja, integritetu pravosuđa i rizicima nastanka korupcije, vezi između korupcije i privrednog kriminala, tradicionalnim stavovima o organizovanom kriminalu i korupciji, kao i navedenoj pojavi kao pravnom i društvenom fenomenu. Kako je za laičko poimanje organizovanog kriminala koji je često u tesnoj vezi sa finansijskim kriminalitetom od velikog značaja uloga medija, autori u ovom zborniku su analizirali i odnos medija prema navedenoj pojavi, ali i naučni diskurs koji potom utiče na zakonodavna rešenja i aktivnosti, kada je reč o organizovanom kriminalitetu. Objektivno izveštavanje bez prejudiciranja ishoda eventualnog sudskog postupka odražava se i na poverenje građana u rad organa formalne socijalne kontrole.

Korupcija je često povezana sa finansijskim krivičnim delima i organizovanim kriminalom, a prisutna je i u privrednom sektoru. Zbog toga je zakonodavac izmenama i dopunama Krivičnog zakonika iz 2016. godine propisao nova krivična dela: primanje mita u obavljanju privredne delatnosti i davanje mita u obavljanju privredne delatnosti.[1] Fenomenologija finansijskih krivičnih dela i krivičnih dela korupcije je veoma složena. Zbog toga njihovo dokazivanje često zahteva primenu posebnih dokaznih postupaka i primenu posebnih znanja i veština, a njihova prevencija poseban pristup u zavisnosti od oblasti u kojima se ona preduzimaju. Korupcija je prisutna ne samo u javnom sektoru, već i u drugim oblastima, kao što je npr. sport, dok je finansijski kriminalitet prisutan ne samo u javnom sektoru ili sektoru osiguranja, već i u prehrambenoj industriji i drugim oblastima. Upravo je to jedan od razloga zbog čega je pristup suzbijanju tih društveno štetnih pojava potrebno prilagoditi oblastima u kojima se one javljaju. Naročito u oblasti preventivnog delovanja. Teme kojima se bave autori u ovom zborniku osim korupcije u sportu, finansijskog kriminaliteta u oblasti osiguranja i prehrambenoj industriji jesu i pranje novca i finansiranje terorizma.

U cilju otkrivanja krivičnih dela koja spadaju u delatnost organizovanih kriminalnih grupa, krivičnih dela korupcije i finansijskih krivičnih dela neophodno je primeniti posebne dokazne tehnike i metode. Osim toga, potrebno je i zajedničko delovanje različitih državnih institucija, kao što su npr. banke, društva za osiguranje, Poreska uprava, Uprava carina,

[1] „Službeni glasnik RS“, broj 94/2016.

Agencija za borbu protiv korupcije, vrhovna revizorska institucija, Komisija za hartije od vrednosti sa jedne strane i pravosudnih organa sa druge strane. Navedene institucije imaju značajnu ulogu u otkrivanju i dokazivanju finansijskih krivičnih dela i krivičnih dela korupcije. Zbog toga je njihova saradnja i blagovremeno dostavljanje informacija nadležnim pravosudnim organima od velikog značaja ne samo za dokazivanje postojanja krivičnih dela, već i za oduzimanje imovinske koristi stečene njihovim izvršenjem i obeštećenje oštećenih lica. Autori tekstova u ovom zborniku analiziraju primenu posebnih dokaznih radnji u cilju dokazivanja krivičnih dela korupcije, kao i Ustavni položaj i nadležnosti vrhovnih revizorskih institucija zemalja u regionu i Republici Srbiji, a čija je nezavisnost od velikog značaja za objektivno i nepristrasno obavljanje revizije u državnim institucijama.

S obzirom na činjenicu da je sticanje protivpravne imovinske koristi osnovni motiv izvršilaca krivičnih dela organizovanog kriminala, kao i krivičnih dela koja se mogu smatrati finansijskim kriminalitetom i korupcijom, od ključnog značaja za njihovu prevenciju jeste oduzimanje imovinske koristi stečene izvršenjem krivičnog dela. Osim toga, posledica nekih krivičnih dela kao što su npr. fiskalna krivična dela sastoji se u nanošenju štete javnim sredstvima. Zbog toga je od velikog značaja kako za državu, jedinice teritorijalne autonomije i lokalne samouprave obeštećenje budžeta tj. uplata novčanih sredstava na propisani račun javnih prihoda. Autori radova objavljenih u ovom zborniku ukazuju na značaj uloge finansijskih istraga u borbi protiv pranja novca koji proizilazi iz koruptivnih krivičnih dela, bave se temom oduzimanja nezakonito stečene imovine u kontekstu zahteva Evropske unije i potrebe zaštite ljudskih prava, kao i naknadom štete prouzrokovane izvršenjem fiskalnih krivičnih dela.

Imajući u vidu da je sukob interesa jedan od faktora koji u velikoj meri doprinosi izvršenju krivičnih dela korupcije, tj. da predstavlja takve situacije u kojima je opravdano očekivati nastanak koruptivnog odnosa, jedan od autora u svom radu objavljenom u ovom zborniku posvećuje posebnu pažnju navedenom pitanju.

Nakon publikovanja prošlogodišnje monografije „Finansijski kriminalitet“, a čijem je objavljivanju prethodila intenzivna zakonodavna aktivnost u Republici Srbiji, nastavljeno je sa izmenama postojećih i usvajanjem novih propisa koji regulišu oblast finansijskog kriminaliteta i korupcije. Tako je nedavno usvojen Zakon o lobiranju[2] kao i Zakon o sprečavanju korupcije[3], sa čijom će se primenom otpočeti za godinu dana. U radovima objavljenim u ovom zborniku analiziraju se dosadašnji rezultati prethodnih zakonodavnih intervencija i nude rešenja za ona pitanja koja su ostala „otvorena“ ili se postojeći zakonodavni okvir pokazao kao neefikasan u njihovom regulisanju.

Nadamo se da će zaključci sadržani u tekstovima objavljenim u našem zborniku zahvaljujući Pravosudnoj akademiji koja je i ovaj put podržala organizaciju zajedničke konferencije Instituta za uporedno pravo i Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja doprineti potpunijem sagledavanju problematike finansijskog kriminaliteta i korupcije, a samim tim i unapređenju postojećih znanja.

Beograd, 23. septembar 2019.

Dr Jelena Kostić
Aleksandar Stevanović, MA

[2] „Službeni glasnik RS“, broj 87/2018.
[3] „Službeni glasnik RS“, broj 35/2019.

KRIVIČNOPRAVNI ASPEKT BORBE PROTIV KORUPCIJE

Nataša Delić*

Autor u radu razmatra antikoruptivne inkriminacije koje su predviđene u Krivičnom zakoniku Srbije. To su sledeća krivična dela: zloupotreba službenog položaja (član 359. KZ), trgovina uticajem (član 366. KZ), primanje mita (član 367. KZ) i davanje mita (član 368. KZ) – glava krivičnih dela protiv službene dužnosti; zloupotreba položaja odgovornog lica (član 227. KZ), primanje mita u obavljanju privredne delatnosti (član 230. KZ) i davanje mita u obavljanju privredne delatnosti (član 231. KZ) – glava krivičnih dela protiv privrede; davanje mita u vezi sa glasanjem (član 156. KZ), povreda tajnosti glasanja (član 160. KZ) i uništavanje dokumenata o glasanju (član 162. KZ) – glava krivičnih dela protiv izbornih prava i sprečavanje i ometanje dokazivanja (član 336. KZ) – glava krivičnih dela protiv pravosuđa. Centralni deo rada obuhvata detaljan prikaz i analizu osnovnih i dopunskih obeležja bića svih navedenih krivičnih dela. U datom kontekstu najpre su razmatrana njihova objektivna neprava, a potom i subjektivna bića. Posebna pažnja je posvećena značajnijim spornim pitanjima koja se javljaju prilikom tumačenja pojedinih objektivnih i subjektivnih obeležja bića ovih krivičnih dela. Teorijski aspekt date problematike je sadržinski obogaćen većim brojem ilustrativnih sudskih odluka. U završnom delu rada izneti su zaključci potkrepljeni odgovarajućim argumentima i predlozi de lege ferenda.

KLJUČNE REČI: korupcija; antikoruptivna krivična dela; krivična dela protiv službene dužnost; krivična dela protiv privrede; krivična dela protiv izbornih prava; krivična dela protiv pravosuđa; Krivični zakonik Srbije

UVODNE NAPOMENE

Krivičnopravni aspekt borbe protiv korupcije u najširem smislu podrazumeva sve inkriminacije antikoruptivnih krivičnih dela koje su predviđene u našem zakonodavstvu. (Mirković, 2008: 25-30, Nikolić, 1991: 219-221)[1] Ukoliko se pođe od ekstenzivnog pojma korupcije koji je sadržan u odredbi člana 2. Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije[2] (u

* Prof. dr Nataša Delić je redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, email: *ndelic@ius.bg.ac.rs*

[1] Treba reći da ganeza krivičnopravnog aspekta borbe protiv korupcije zadire u daleku prošlost i da je još u Karađorđevom zakoniku iz 1807. godine bilo predviđeno nekoliko antikoruptivnih krivičnih dela: član 9 – podmićivanje sudija, član 22 – podmićivanje u vojsci, član 28 – podmićivanje sveštenika i član 37 – podmićivanje sudija, (Kriminalni zakonik za Knjaževstvo Srbiju iz 1860. godine sadrži glavu krivičnih dela pod nazivom „O zločinstvima i prestupljenijima činovnika u zvaničnoj dužnosti“ (čl. 105-108).

[2] „Službeni glasnik RS“, broj 97/2008, 53/2010, 66/2011 – odluka US, 67/2013 – odluka US, 112/2013 – autentično tumačenje i 8/2015 – odluka US.

daljem tekstu: ZABPK) shodno kojem „korupcija predstavlja odnos koji nastaje korišćenjem službenog ili društvenog položaja ili uticaja radi sticanja koristi za sebe ili drugog“ da se zaključiti da u antikoruptivna krivična dela prvenstveno spadaju četiri krivična dela iz glave krivičnih dela protiv protiv službene dužnosti (hard core anti/corruption crimes): zloupotreba službenog položaja (član 359. KZ); trgovina uticajem (član 366. KZ); primanje mita (član 367. KZ) i davanje mita (član 368. KZ). Osim navedenih krivičnih dela nesporno je da se u antikoruptivna krivična dela takođe, svrstava i jedan broj krivičnih dela iz drugih glava posebnog dela Krivičnog zakonika (u daljem tekstu: KZ). To su sledeća krivična dela: zloupotreba položaja odgovornog lica (član 227. KZ); primanje mita u obavljanju privredne delatnosti (član 230. KZ) i davanje mita u obavljanju privredne delatnosti (član 231. KZ) – glava krivičnih dela protiv privrede; zatim davanje mita u vezi sa glasanjem (član 156. KZ); povreda tajnosti glasanja (član 160. KZ) i uništavanje dokumenata o glasanju (član 162. KZ) – glava krivičnih dela protiv izbornih prava kao i sprečavanje i ometanje dokazivanja (član 336. KZ) – glava krivičnih dela protiv pravosuđa.[3]

1. POZITIVNOPRAVNI ASPEKT ANTIKORUPTIVNIH KRIVIČNIH DELA

1.1. Objektivna obeležja bića antikoruptivnih krivičnih dela

1.2. Antikoruptivna krivična dela predviđena u glavi krivičnih dela protiv službene dužnosti

Međusobni odnos antikoruptivnih krivičnih dela predviđenih u glavi krivičnih dela protiv službene dužnosti karakteriše konstelacija u kojoj krivično delo zloupotrebe službenog položaja ima karakter osnovnog i opšteg krivičnog dela protiv službene dužnosti. Ono predstavlja osnovno delo jer većina krivičnih dela protiv službene dužnosti jesu krivična dela zloupotrebe. Takođe je i opšte delo budući da veliki broj krivičnih dela (ne samo iz ove glave) predstavlja njegove posebne oblike. (Tahović, 1953: 459)[4] U tom smislu ovo krivično delo je i faktički supsidijarno. Iako krivično delo zloupotrebe službenog položaja kao opšte i supsidijarno delo postoji samo ako nije ostvareno drugo, posebno i primarno delo, naša sudska praksa uglavnom zanemaruje ovu bitnu činjenicu i ovo krivično delo primenjuje nezavisno od ispunjenosti obeležja bića nekog drugog krivičnog dela na primer, krivičnog dela primanja mita za koje Apelacioni sud u Beogradu ističe da predstavlja lex specialis u odnosu na krivično delo zloupotrebe službenog položaja

[3] S obzirom na njihovu prirodu bilo bi pravdano smatrati da u antikoruptivna krivična dela osim navedenih spadaju i još neka krivična dela iz glave krivičnih dela protiv službene dužnosti, poput krivičnog dela kršenje zakona od strane sudije, javnog tužioca i njegovog zamenika (član 360. KZ) zatim, pojedina krivična dela iz glave krivičnih dela protiv pravosuđa, poput krivičnog dela neizvršenje sudske odluke (član 340. KZ) kao i krivična dela iz glave krivičnih dela protiv sloboda i prava čoveka i građanina čiji teži oblici postoje ukoliko je krivično delo učinilo službeno lice, kao na primer, član 128, stav 2. KZ; član 131, stav 4. KZ; član 133, stav 2. KZ i drugi – o kojima ovde neće biti reči.

[4] Kako se navodi, svako krivično delo protiv službene dužnosti jeste na neki način zloupotreba službenog položaja, ali se sva krivična dela izove grupe ne iscrpljuju u potpunosti u datom pojmu već imaju svoja samostalna bića koja konkretizuju pojedince elemente zloupotrebe službenog položaja.

(Kž.1 2130/2010). U jednom delu stručne javnosti je prisutno mišljenje da krivično delo zloupotrebe službenog položaja treba ukinuti jer je data inkriminacija preširoko postavljena i suštinski prevaziđena.(Jovančević, 2010: 3-18) Uprkos tome, krivično delo zloupotrebe službenog položaja (zasada) nije dekriminalizovano, jedino su novelama iz 2009. i 2012. godine izvršene određene izmene njegove normativne sadržine. (Delić, 2014: 191-195) U doktrini se kao argument za zadržavanje krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja ističe odredba člana 19. Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije iz 1999. godine u kojoj je sadržano slično krivično delo. Takođe u prilog ovom stavu ide i Treći evaluacioni izveštaj GRECO za Republiku Srbiju u kome nije postavljen zahtev da se ovo krivično delo dekriminalizuje. (Stojanović, Kolarić, 2014: 20-22) Najzad značajne su i činjenice da ovo krivično delo u modifikovanom obliku postoji i u bivšim republikama SFRJ, kao i da slično krivično delo poznaju i mnoga strana zakonodavstva. (Ćirić, 2012: 353-358)[5] Krivično delo trgovina uticajem je u naše pravo uneto donošenjem Zakona o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika iz 2009. godine (u daljem tekstu: ZID KZ) umesto krivičnog dela protivzakonito posredovanje (član 366. KZ). Osim promene naziva krivičnog dela, koji je usaglašen sa odgovarajućim odredbama relevantnih međunarodnih akata, izvršene su izmene i dopune njegovog zakonskog opisa koji je sadržinski usklađen sa inkriminacijama krivičnih dela primanje mita i davanje mita. Kada je reč o krivičnim delima primanje mita i davanje mita treba istaći da su sve dosadašnje izmene i dopune ovih krivičnog dela predstavljale širenje njihovih kriminalnih zona. (Delić, 2014: 195-196, 198. i 203-204.)

Kod krivičnih dela trgovine uticajem, primanje mita i davanje mita objekt radnje jeste poklon ili druga korist (Delić, 2012: 569-570)[6] Poklon je svaka pokretna ili nepokretna stvar koja ima određenu imovinsku korist i koja se daje bez naknade. (Perović, 1986: 602) Druga korist je svaka korist imovinskog karaktera u širem smislu na primer, dobijanje kredita pod povoljnijim uslovima ili neosnovano dobijanje stipendije i slično. Neće postojati krivično delo kada je u pitanju neimovinska korist u užem smislu to jeste, korist koja se ne može vrednosno (finansijski) izraziti kao na primer, obljuba sa nekim ili da se o službenom licu afirmativno piše u novinama. (Bačić, 1997: 327) Prema stavu sudske prakse u slučaju pravog pasivnog podmićivanja vrednost poklona ili iznos druge koristi nije značajan za

[5] Treba reći da se Evropski sud za ljudska prava (u daljem tekstu: ELjSP) u slučaju Livik protiv Estonije bavio pitanjem usklađenosti krivičnog dela zloupotrebe položaja i ovlašćenja (član 161. KZ) sa načelom zakonitosti i utvrdio da je Estonija prekršila odredbu člana 7. EKLjP jer data inkriminacija nije bila u skladu sa načelima pravne određenosti i predvidivosti (Livik v. Estonia, predstavka br. 12157/2005, odluka od 25. septembra 2009. godine). U Hrvatskoj je takođe, postojala inicijativa za ocenu ustavnosti krivičnog dela zloupotrebe položaja i ovlasti (ex član 337. KZ) sa obrazloženjem da dato krivično delo zbog nedovoljne određenosti zakonskog opisa nije u skladu sa načelom zakonitosti. Predlog za ocenu ustavnosti ipak nije bio prihvaćen, istina uz izdvojena mišljenja dvojice sudija, a sa obrazloženjem da je dato krivično delo dovoljno konkretno i precizno propisano i da građani mogu da znaju koje ponašanje je njime inkriminisano, a što istovremeno predstavlja dovoljno sigurnu osnovu za sudsku praksu koja ima mogućnost da objektivno odredi sadržaj, smisao i domet date norme, u smislu načela predvidivosti krivičnog dela. Vid. Grupa autora, urednik D. Derenčinović, Posebni dio kaznenog prava, Zagreb 2013, 229–230.

[6] U Krivičnopravnoj konvenciji Saveta Evrope o korupciji iz 1999. godine kod krivičnog dela Trading in influence koristi se pojam eny undue advantage koji bi se mogao prevesti kao bilo koja/svaka nezaslužena/neprikladna/nepripadajuća korist (Criminal Law Convention on Corruption, ETS 173, 1999, Explanatory Report). Do 2016. godine je u zakonskom opisu krivičnog dela trgovina uticajem umesto pojma „korist“ stajao pojam „nagrada“. Kada se ima u vidu priroda krivičnog dela jasno je da pojam „nagrada“ nije bio odgovarajući budući da dati pojam u jezičkom smislu ima pozitivnu konotaciju. Naime, „nagrada označava novac ili nešto drugo što se nekom daje kao priznanje za istaknut, značajan, uspešan rad, za uspešan rezultat – priznanje uopšte“ (Grupa autora, urednik M. Nikolić, Rečnik srpskog jezika, Novi Sad 2007, 757. U ZABPK se koristi samo pojam „poklon“ koji označava novac, stvar, pravo ili uslugu koja je izvršena bez odgovarajuće naknade kao i svaku drugu korist (član 2).

postojanje krivičnog dela (AS u Beogradu Kž.1 2130/2010). Ovo iz razloga što službeno lice nema pravo da zahteva ili prima bilo kakav poklon ili korist, posebno kada se to čini da bi se izvršila neka nezakonita službena radnja. Treba smatrati da krivično delo ne postoji u slučaju kada je reč o poklonu simbolične vrednosti pod uslovom da okolnosti datog slučaja govore u prilog zaključku da nema uzročne veze između poklona i nezakonitog postupanja službenog lica. Ukoliko je u slučaju nepravog pasivnog podmićivanja u pitanju poklon male vrednosti, odnosno beznačajana korist trebalo bi prihvatiti mišljenje da nema krivičnog dela i da je reč o socijalno adekvatnom ponašanju. (Stojanović, 2017: 1051) Kako se ističe u sudskoj praksi „izreka presude nije nejasna kada nije navedeno da je službenom licu ponuđen poklon, već je navedeno da mu je ponuđen novčani iznos od 50 evra“ (AS u Nišu Kž.1 1327/2012). Za krivična dela trgovine uticajem i primanje mita propisano je obavezno oduzimanje poklona i imovinske koristi. Uprkos tome što se priroda ove mere može dovesti u sumnju, preovlađuje mišljenje da je reč o obaveznom izricanju mere bezbednosti oduzimanje predmeta. (Stojanović, 2017: 1053, Lazarević, 2006: 912)

Iako ova krivična dela najčešće označavaju kao „službenička krivična dela“ (krivična dela čiji izvršilac može biti samo službeno lice) jedino je kod krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja predviđeno da svojstvo izvršioca može imati samo službeno lice. Pojam službenog lica propisan je u članu 112, stav 3. KZ. U skladu sa ovom odredbom službenim licem se smatra i lice kojem je faktički povereno vršenje pojedinih službenih dužosti i poslova. Pri tome nije relevantno da li neko lice službenu dužnost vrši stalno ili povremeno, jer pojam službenog lica obuhvata i faktički povremeno vršenje određenih službenih radnji (VKS Kzz. 268/2014). Kako se naglašava, u tom slučaju sud u obrazloženju presude mora jasno i argumentovano navesti koje su dužnosti i poslovi u konkretnom slučaju bili faktički povereni (AS u Beogradu Kž.1 249/20016). Izvršilac krivičnog dela svojstvo službenog lica treba da ima u vreme izvršenja krivičnog dela i naknadni prestanak tog svojstva nema uticaja na postojanje krivičnog dela (VKS Kzz. 1539/2016). Izvršilac krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja može biti i stečajni upravnik (VKS Kzz. 387/2018). Kako je predviđeno, izvršilac tri oblika krivičnog dela trgovine uticajem (član 366, st. 1, 3. i 4. KZ) može biti lice koje ima određeni službeni ili društveni položaj ili stvarni ili pretpostavljeni uticaj. Uzevši u obzir relevantne krivičnopravne odredbe u konkretnom slučaju nije teško utvrditi postojanje određenog službenog položaja nekog lica. Treba smatrati da tada za krivično delo nije značajno da li preduzimanje radnje izvršenja pretpostavlja odnos hijerarhijske podređenosti ili nadređenosti. Ima mišljenja da društveni položaj treba shvatiti u smislu mogućnosti uticaja korišćenjem ugleda koji neko lice ima u društvu. (Lazarević, 1995: 900) Prema stavu sudske prakse krivično delo postoji u slučaju kada je učinilac koristio svoj društveni položaj i uticaj bivšeg rukovodioca Auto-moto društva (VSS Kž. 443/1990). U sudskoj praksi nadalje nailazimo na stanovište da se termin pretpostavljeni uticaj odnosi na hijerarhijski odnos vezan za službeni ili društveni položaj i ne može se smatrati posredovanjem po osnovu pretpostavljenog uticaja kada suprug posreduje kod svoje supruge (AS u Nišu Kž.1 949/2014). Da se zaključiti da je ovde ipak reč o generalnoj klauzuli koju je usled izostanka pouzdanih kriterijuma moguće različito tumačiti. Izvršilac dva oblika krivičnog dela trgovine uticajem (član 366, st. 2. i 5. KZ) može biti bilo koje lice. Strano službeno lice može biti izvršilac četiri oblika ovog krivičnog dela (član 366, st. 1–3. i 5. KZ). Izvršilac svih oblika krivičnog dela primanje mita može biti službeno lice (VSS Kž. 2015/2003). U vezi sa ovim obeležjem bića krivičnog dela u sudskoj praksi nailazimo

na sporan stav shodno kojem u slučaju kada pripadnik policije primi mito, „okolnost da je reč o pripadniku policije prilikom odmeravanja kazne mora imati značaj otežavajuće okolnosti jer je njegovo postupanje sigurno uticalo na poverenje građana u policiju“ (VSS Kž. 564/1998). Budući da je u pitanju svojstvo izvršioca koje predstavlja osnovno obeležje bića krivičnog dela jasno je da data okolnost ne može imati značaj i prilikom odmeravanja kazne – zabrana dvostrukog vrednovanja (član 54, stav 3. KZ). Izvršilac krivičnog dela primanje mita može biti i stečajni upravnik (VSS Kž. 779/1999 i Kž. 1614/1999). Takođe, izvršilac ovog krivičnog dela može biti i strano službeno lice. Odgovorno lice u ustanovi ili drugom subjektu koji ne obavlja privrednu delatnost može biti izvršilac tri oblika krivičnog dela primanja mita (član 367, st. 1–2. i 4. KZ). S obzirom na to da izvršilac krivičnog dela davanje mita može biti bilo koje lice, dato krivično delo ne spada u službenička krivična dela. Prema zakonskoj normi krivično delo davanja mita postoji i kada su poklon ili druga korist dati, ponuđeni ili obećani službenom licu, stranom službenom licu kao i onda kada je to učinjeno prema odgovornom licu u ustanovi ili drugom subjektu koji ne obavlja privrednu delatnost.

U vezi krivičnog dela zloupotreba službenog položaja iz člana 359. KZ najpre treba reći da ne postoji jedinstven stav u vezi pitanja da li je norma koja inkriminiše ovo krivično delo blanketnog karaktera, što bi značilo da prilikom tumačenja i primene mora biti dopunjena nekom drugom materijalnopravnom normom. (Jocić, 2013: 82-83) U tom smislu je ilustrativna odluka Apelacionog suda u Novom Sadu u kojoj se navodi da „činjenični supstrat ne sadrži činjenice i okolnosti koje čine obeležja krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja jer u opisu dela nije naznačeno koju konkretno službenu dužnost su okrivljeni obavljali i iskoristili odnosno, koji su odgovarajući propis, na koji upućuje blanketna dispozicija koja čini ovo krivično delo, konkretno prekršili“ (Kž.2 2080/2011). Vrhovni Kasacioni sud o tome zauzima ispravno stanovište konstatujući da „krivično delo zloupotrebe službenog položaja nije krivično delo sa blanketnom dispozicijom“ (Kzz. 260/2016).

Krivično delo zloupotrebe službenog položaja ima tri oblika: osnovni, teži i najteži. Radnja izvršenja osnovnog oblika krivičnog dela je alternativno predviđena i može se ostvariti na jedan od sledećih načina: iskorišćavanjem službenog položaja ili ovlašćenja; prekoračenjem granice službenog položaja ili ovlašćenja i nevršenjem službene dužnosti. A) Iskorišćavanje službenog položaja ili ovlašćenja (u subjektivnom smislu) – krivično delo postoji kada službeno lice preduzima radnje koje su dozvoljene to jeste, kada deluje u okviru svog službenog položaja ili ovlašćenja međutim, to čini radi (u cilju) ostvarivanja nekog sopstvenog interesa ili interesa trećeg lica. (Ćirić, 2008: 83)[7] Tom prlikom službeno lice u svom postupanju zanemaruje interese i ciljeve službe i zamenjuje ih svojim ili interesima nekog trećeg lica. Po pravilu reč je o zloupotrebama u vezi sa diskrecionim ovlašćenjima – kada je službeno lice pri donošenju nekog akta ili rešavanju nekog slučaja ovlašćeno da između više mogućih rešenja bira ono koje je najcelishodinije. Ukoliko se službeno lice pri tome ne rukovodi interesima službe već rešenje za koje se opredeljuje zasniva na nekom svom ili tuđem interesu, ono zloupotrebljava službeno ovlašćenje nezavisno od toga što deluje u okviru službene dužnosti. (Babić, Marković, 2013: 292)[8]

[7] Kako se naglašava, ovaj oblik radnje izvršenja krivičnog dela je u praksi najteže dokazati.

[8] U krivičnopravnoj literaturi se ističe da je za postojanje ovog oblika zloupotrebe od presudnog značaja motiv učinioca krivičnog dela. J. Tahović, Komentar Krivičnog zakonika, Beograd 1957, 604.

Dati oblik radnje izvršenja primera radi, postoji kada policajac uđe u službene prostorije, iako nije učestvovao u vršenju službenih radnji pretkrivičnog postupka, i na molbu osumnjičenog iznese torbicu sa novcem koju potom preda njegovoj supruzi (OS u Beogradu Kž. 3553/2006) zatim, kada policajac prilikom vršenja kontrole vozila i putnika zadrži novac koji je pronađen kod oštećenog (VSS Kž. 542/1994) kao i kada policajac od uličnog preprodavca cigareta oduzme pet kutija i pri tome ne izda potvrdu o oduzimanju stvari niti prijavi preduzimanje ovih radnji (OS u Beogradu Kž. 942/1994). Sačinjavanje lažnih službenih isprava takođe može da predstavlja način izvršenja krivičnog dela zlopupotrebe službenog položaja u slučaju kada navedeni falsifikati nisu bili sami sebi cilj već ih je okrivljeni sačinio da bi zloupotrebom službenog položaja pribavio sebi korist (VKS Kzz 20/2011). B) Prekoračenje granice službenog položaja ili ovlašćenja (u objektivnom smislu) – krivično delo postoji u dva slučaja. Prvi slučaj je kada službeno lice preduzima službene radnje koje su po svojoj prirodi dozvoljene, ali koje spadaju u nadležnost nekog drugog službenog lica. To mogu biti radnje koje su u nadležnosti drugog službenog lica više ili niže instance ili radnje koje su u nadležnosti službenog lica koje pripada sasvim drugoj službi ili radnje za čije preduzimanje je datom službenom licu nophodno prethodno odobrenje ili saglasnost drugog službenog lica. (Babić, Marković, 2013: 293) I drugi slučaj, kada službeno lice preduzima službene radnje za koje jeste nadležno, ali u datom slučaju nije ovlašćeno za njihovo preduzimanje jer su njegova ovlašćenja u konkretnom slučaju ograničena određenim aktima ili interesima. Po pravilu, tada je reč o aktima kod kojih nema diskrecionog ovlašćenja. (Atanacković, 1981: 569-570 i Perović, 2001: 211) Viši sud u Beogradu navodi da je okrivljena kao službeno lice-sudija prekoračila granice svog ovlašćenja tako što je u svojstvu izvršnog sudije po sprovedenom postupku izvršenja, iako nije bila ovlašćena za naplatu sudske takse, od izvršnog poverioca-oštećene zahtevala da joj na ruke preda novac na ime naplate sudske takse koju će ona na ime poverioca uplatiti, o čemu je sačinila i službenu belešku u jednom primerku koju je overila svojim potpisom i predala oštećenoj, a bez ulaganja u spise predmeta i zavođenja u popis spisa, da bi dati novac zadržala kod sebe i potom uplatila na svoj tekući račun kako bi ostvarila pravo na dozvoljeni minus na tekućem računu (K. Po.1 71/2014). U istom smislu je i odluka Višeg suda u Čačku u kojoj se navodi da je okrivljena prekoračila granice službenih ovlašćenja kada je kao referent u prekršajnom sudu uzimala novac od oštećenih da bi platila njihove prekršajne kazne, a novac zadržavala za sebe (Kž. 113/2015). Prema stavu Vrhovnog kasacionog suda prekoračenje granica službenog položaja postoji u slučaju kada je okrivljeni bez odluke Upravnog odbora nabavio ogrevno drvo od Javnog preduzeća „Srbijašume“ koje je isporučio zaposlenim radnicima i sebi, pri čemu isporučeno drvo niko nije platio i na taj način je sebi i radnicima pribavio imovinsku korist i time oštetio preduzeće (Kzz. 260/2016). Dati oblik radnje izvršenja krivičnog dela postoji i kada policajac prilikom pretresa izvršioca krivičnog dela zatečenog na mestu izvršenja dela od njega oduzme novac i traži da mu donese još 2.000 dinara kako ne bi podneo krivičnu prijavu (OS u Beogradu Kž. 3098/2004) zatim, kada dva policajca napuste službeni zadatak čuvanja mosta i na autoputu zaustave vozilo strane registracije i bez ovlašćenja zbog nepostojećeg prekršaja naplate kaznu vozaču i ne izdaju priznanicu (OS u Beogradu Kž. 283/1993) kao i kada radnik MUP raspoređen na poslovima registracije motornih vozila izvrši preregistraciju motornog vozila na osnovu saobraćajne dozvole za koju je postojala sumnja da je falsifikovana, a da prethodno, shodno važećem uputstvu, nije dozvolu dostavio na veštačenje

(OS u Beogradu Kž. 1394/2000). Takođe se navodi da je okrivljeni prekoračio granice svog službenog ovlašćenja tako što je kao načelnik odeljenja za inspekcijske poslove opštine, u postupku naplate komunalne takse i uvećanja nakande za korišćenje građevinskog zemljišta lično popunjavao naloge za uplatu i pri tome u date naloge umesto broja žiro računa opštine upisivao broj svog tekućeg računa (OS u Beogradu Kž. 3331/2006). Najzad, prema stavu Vrhovnog kasacionog suda okrivljeni je prekoračio granice svog službenog ovlašćenja kada je u svojstvu pravnika Gradskog centra za socijalni rad oštećenoj rekao da zbog promene zakona mora da proda svoju imovinu ili da ode iz doma, pa je oštećena iz straha da ne bude izbačena, kao prodavac potpisala ugovor o prodaji nepokretnosti i time je kupac pribavio imovinsku korist, a oštećenoj je naneta šteta (Kzz. 207/2016). V) Nevršenje službene dužnosti (u objektivnom smislu) – krivično delo postoji kada službeno lice ili propušta vršenje službene radnje koju je dužno da izvrši (ili više njih) to jeste, ne vrši radnju iz okvira svog službenog ovlašćenja (formalno i materijalno nevršenje službene dužnosti) ili službenu radnju vrši na neadekvatan način, tako da ona ne proizvodi odgovarajuće efekte (formalno vršenje i materijalno nevršenje službene dužnosti). (Tahović, 1957: 605, Atanacković: 570) U ovom slučaju službeno lice ne čini nešto što spada u njegovu kompetenciju i što je dužno da čini, odbija da uradi nešto što je dužno da uradi ili odugovlači sa preduzimanjem ili izvršenjem neke svoje obaveze. (Babić, Marković, 2013: 293) Dati oblik radnje izvršenja krivičnog dela primera radi, postoji kada policajac prilikom vršenja poslova kontrole saobraćaja učesniku u saobraćaju koji učini saobraćajni prekršaj ne naplati mandatnu kaznu (OS u Beogradu Kž. 903/2005). Vršenje krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja po prirodi stvari pretpostavlja preduzimanje određenih aktivnosti u okviru službenog položaja ili službenih ovlašćenja. Kako se navodi, u slučaju radnje izvršenja koja se sastoji u prekoračenju granica službenog položaja krivično delo postoji i kada su preduzete delatnosti koje ne spadaju u krug poslova službenog lica (VKS Kzz. 207/2016) kao na primer, kada je okrivljeni iskoristio svoj službeni položaj referenta pisarnice i arhive i primio gotov novac od stranaka na ime administrativne takse, iako za to nije bio ovlašćen i na taj način pribavio imovinsku korist u visini primljenog iznosa (OS u Valjevu Kž.I 309/2009). Krivično delo se može izvršiti činjenjem ili nečinjenjem. S obzirom na alternativno propisanu radnju izvršenja, postoji jedno krivično delo u slučaju kada su ostvarene dve ili više delatnosti koje imaju značaj radnje izvršenja, kao u slučaju kada pripadnik saobraćajne policije naplati mandatnu kaznu ne izdavši priznanicu i prisvoji primljeni iznos i na taj način iskoristi svoj službeni položaj i prekorači granice svog službenog ovlašćenja (OS u Beogradu Kž. 1684/2006). Treba primetiti da se u sudskoj praksi mogu naći odluke u kojima nije decidirano određeno koji je oblik radnje izvršenja ostvaren u konkretnom slučaju, već se samo navodi da je „okrivljeni zloupotrebio svoj položaj kada je kao policajac, vršeći pozorničku delatnost, zadržao za sebe mobilni telefon koje mu je predalo lice koje je taj telefon prethodno pronašlo“ (OS u Beogradu Kž. 164/2007). Otuda Apelacioni sud u Beogradu opravdano naglašava da u izreci presude mora biti tačno naznačeno koji oblik radnje izvršenja je u konkretnom slučaju bio ostvaren (Kž.1 Po.1 9/2017). Kako u istom smislu ističe i precizira Vrhovni kasacioni sud, „ukoliko je navedeno da je krivično delo izvršeno tako što je okrivljeni iskoristio svoje službeno ovlašćenje, mora biti opisano koje je službeno ovlašćenje okrivljeni iskoristio i na koji način“ (Kzz. 366/2015). (Delić, 2018: 128-129)

Krivično delo zloupotrebe službenog položaja je posledično krivično delo i smatra se dovršenim nastupanjem posledice u užem smislu. Posledica krivičnog dela je predviđena alternativno i to može biti: pribavljanje sebi ili drugom fizičkom ili pravnom licu kakve koristi; nanošenje drugome kakve štete ili teža povreda prava drugog. Prema stavu sudske prakse nema krivičnog dela u slučaju kada je okrivljeni kao lekar i načelnik hitne medicinske pomoći dao ocenu privremene sprečenosti za rad i napisao posebne doznake o sprečenosti za rad jer iako je utvrđeno da je to urađeno van ingerencija lekara službe hitne pomoći, nije došlo do nastupanja posledice u vidu pribavljanja koristi drugom licu iz razloga što su doznake izdate licu koje je u tom periodu zaista bilo bolesno (OS u Čačku Kž. 545/2007). Suprotno tome, krivično delo postoji u slučaju kada je „okrivljena svojim radnjama omogućila N. M. B. da radi na radnom mestu za koja nije ispunjavala uslove i da na taj način ostvaruje zaradu, odnosno pribavi imovinsku korist“ (VKS Kzz. 863/2016). Preduzimanjem radnje izvršenja u konkretnom slučaju može doći do nastupanja jedne ili dve/više posledica. Jedna posledica postoji kada su okrivljeni izvršenjem krivičnog dela pribavili sebi imovinsku korist u ukupnom iznosu od 307.985,57 dinara (VKS Kzz. 1535/2016). Dve posledice postoje kada su okrivljeni kao republički inspektori preduzimanjem radnje koja je protivna interesima službe pribavili sebi imovinsku korist i pričinili štetu budžetu Republike Srbije (AS u Beogradu Kž.1 Po.1 14/2013) kao i kada je okrivljeni pribavio imovinski korist većem broju pravnih i fizičkih lica, a na štetu budžeta tadašnje Savezne Republike Jugoslavije (AS u Beogradu Kž.1 Po.1 6/2013). U sudskoj praksi se posebno naglašava da nastupanje posledice krivičnog dela u svakom konkretnom slučaju mora biti utvrđeno na nedvosmislen način i da je sud u obavezi da u odluci navede u čemu se konkretno sastoji posledica koja je nastupila. U suprotnom postoji bitna povreda odredaba krivičnog postupka iz člana 438, stav 2, tačka 2. ZKP jer nedostaju razlozi o odlučnoj činjenici (AS u Beogradu Kž.1 Po.1 14/2013). Kada je reč o posledici koja se sastoji u pribavljanju koristi, važno je naglasiti da ovde pojam koristi treba uzeti u najširem smislu. To znači da u obzir dolazi bilo kakva korist, kako imovinske, tako i neimovinske prirode. Imovinska korist podrazumeva različita dobra i usluge koji imaju materijalnu vrednost i objektivno predstavljaju povećanje imovine ili sprečavanje njenog umanjenja. Smatra se da je imovinska korist pribavljena u trenutku kada postoji mogućnost raspolaganja. Neimovinska korist se primera radi, ostvaruje obezbeđivanjem povoljnijeg položaja za određeno lice u bilo kojoj sferi društvenog života (OS u Beogradu Kž. 2013/1991) odnosno, putem bilo koje pogodnosti koju službeno lice stvori za sebe ili drugoga (VSS Kž. 872/1999). Vrhovni kasacioni sud nalazi da je okrivljeni istupajući iz privrednog društva mimo zakonom propisanog postupka, bez odluke Upravnog odbora društva i procene tržišne vrednosti svog udela od strane suda, proizvoljno određujući tržišnu vrednost svog udela, pribavio sebi korist koja se ogleda u sticanju pogodnosti u smislu izvlačenja udela mimo zakonom propisanog postupka (Kzz. 20/2011). Isti sud takođe navodi da je „okrivljena iskorišćavanje svog službenog položaja pribavila BB i VV korist u vidu saznanja da u JIS MUP RS prema njima njima nisu evidentirane poternice na taj način što je postupajući kao policijski službenik u tri navrata preko svog korisničkog naloga pristupala podacima“ (Kzz. 1507/2016). U istom smislu je i odluka Višeg suda u Beogradu u kojoj stoji da se korist u vidu pogodnosti može sastojati u omogućavanju drugom da izbegne prekršajnu odgovornost i da mu se vrati oduzeto oružje (Kž.1 95/2014). Ukoliko se posledica krivičnog dela sastoji u pribavljanju imovinske koristi tada u izreci presude mora biti navedeno u kom iznosu je

korist pribavljena i kako je sud opredelio iznos pribavljene koristi (OS u Čačku Kž. 255/2008). Kako ističe Apelacioni sud u Beogradu, nije dovoljna samo konstatacija da su okrivljeni svojim radnjama pričinili štetu budžetu Republike Srbije i istovremeno pribavili imovinsku korist okrivljenom, bez opredeljenja iznosa pribavljene koristi i navođenja u čemu se pribavljena korist sastoji kao i bez opredeljenja u čemu se sastoji šteta (Kž.1 Po.1 14/2013). Budući da pribaljanje imovinske koristi i nastupanje štete predstavljaju konstitutivna obeležja bića krivičnog dela to jeste, posledicu sud mora navesti na osnovu kojih dokaza je utvrđeno njihovo nastupanje, „što znači da je neophodno stručno veštačenje" (AS u Novom sadu Kž.1 1343/2012). Za razliku od krivičnog dela zloupotrebe položaja odgovornog lica ovde nije predviđeno da pribavljena korist mora biti protivpravna. Dato rešenje je u potpunosti osnovano budući da je teško zamisliti da preduzimanje neke od delatnosti koja ima karakter radnje izvršenja ovog krivičnog dela za posledicu može imati sticanje imovinske ili neimovinske koristi koja je pravno osnovana odnosno, dozvoljena. Preduzimanje radnje izvršenja krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja i pribavljanje koristi kao posledice u užem smislu, u kontekstu opšteg pojma krivičnog dela predstavlja ostvarivanje predđenosti u zakonu kao drugog elementa, što nadalje zbog njihove (delimične) podudarnosti implicira i protivpravnost, treći element opšteg pojma krivičnog dela – protivpravno je ono ponašanje koje odgovara biću, odnosno zakonskom opisu krivičnog dela. U slučaju posledice koja se sastoji u nanošenju drugome kakve štete, za postojanje krivičnog dela relevantna je materijalna šteta kao i svi oblici nematerijalne štete. Kada se posledica krivičnog dela ostvaruje u vidu pribavljanja sebi ili drugome imovinske koristi to po pravilu implicira i nastupanje štete drugom, što naravno ne mora biti slučaj ukoliko se posledica ostvaruje u vidu neimovinske koristi to jeste, odgovarajuće pogodnosti. Posledica koja se sastoji u težoj povredi prava drugoga podrazumeva onemogućavanje nekog lica da realizuje stečena prava ili da stekne prava koja mu pripadaju. Da bi postojalo krivično delo, mora biti reč o „težoj" povredi prava što predstavlja faktičko pitanje koje se procenjuje u svakom konkretnom slučaju i zavisi od toga koje je pravo povređeno i u kojoj meri. Prema stavu sudske prakse, naneta je šteta i teže su povređena prava drugoga u slučaju kada je načelnik sekretarijata za komunalno-stambene i građevinske poslove opštine naredio iseljenje iz zakupljenih prostorija na osnovu rešenja sekretarijata na čijem se čelu nalazio, iako je znao da je šest dana pre toga dato rešenje bilo poništeno odlukom višeg organa (OS u Beogradu Kž. 313/2001). Ukoliko je sa umišljajem u celosti ili delimično preduzeta radnja izvršenja, ali posledica nije nastupila postojaće svršeni, odnosno nesvršeni pokušaj krivičnog dela koji je kažnjiv. Uprkos tome, Vrhovni sud Srbije u jednoj odluci navodi da postoji dovršeno krivično kada je učinilac „postupajući na opisani način, manifestovao nameru da za sebe pribavi imovinsku korist" (Kž. 1285/2007). Primera radi, u slučaju kada je okrivljeni postupajući u svojstvu službenog lica oduzeo međunarodne pošiljke radi pronalaženja novca tako što ih je izneo iz zgrade pošte u kojoj radi i ostavio u svom vozilu, Osnovni sud u Jagodini je našao da postoji pokušaj krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja jer posledica nije nastupila budući da okrivljeni nije pribavio korist iz razloga što su mu pošiljke oduzete pre otvaranja i što on nije ni znao da li je i u pošiljkama uopšte i bilo novca, a samim tim je, prema shvatanju ovog suda, izostala i šteta jer su sve pošiljke bile uručene pošiljaocima (6K. 13/2013). Apelacioni sud u Kragujevcu međutim, smatra da su u datom slučaju ostvarena sva objektivna i subjektivna obeležja bića krivičnog dela s obzirom na to da je okrivljeni zasnovao državinu na datim pošiljkama i da je bio u

mogućnosti da slobodno raspolaže novcem koji se u njima nalazio kao i da je od ranije znao da u tim pošiljkama ima novca, pa je bez uticaja na postojanje dovršenog krivičnog dela okolnost da su pošiljke oduzete od okrivljenog pre njihovog otvaranja (Kž.1 4317/2013). (Delić, 2018: 130-132)

Teži oblici krivičnog dela određeni su visinom pribavljene imovinske koristi i postoje ako je izvršenjem dela pribavljena imovinska korist u iznosu preko „četristopedeset hiljada" dinara ili korist koja prelazi iznos od „milion i petsto hiljada" dinara. Prouzrokovana šteta nema značaja za postojanje težih oblika krivičnog dela. Ukoliko je pribavljena neimovinska korist ili je drugom naneta neimovinska šteta ili je drugom naneta imovinska šteta, ali nije istovremeno pribavljena imovinska korist u odgovarajućem iznosu postojaće osnovni oblik krivičnog dela. Prilikom utvrđivanja visine imovinske koristi merodavna je tržišna vrednost, a samo izuzetno, to može biti „stvarno postignuta imovinska korist" (VSS Kž.I 246/1977). Ako je u konkretnom slučaju pribavljena imovinska korist, ali se ne može utvrditi njena tačna visina, postojaće osnovni oblik krivičnog dela (VSS Kzz. 26/2001). Kada je za krivično delo zloupotrebe službenog položaja izrečena mera oduzimanja imovinske koristi, navedena mera mora biti saglasna sa visinom ostvarene imovinske koristi (AS u Kragujevcu Kž. 338/2010).

Krivično delo trgovina uticajem iz člana 366. KZ ima pet oblika. Radnja izvršenja prvog oblika krivičnog dela – pasivna trgovina uticajem jeste zahtevanje poklona ili kakve druge koristi ili primanje poklona ili kakve druge koristi. Poklon ili kakva druga korist se zahteva ili prima za sebe ili drugoga, neposredno ili preko trećeg lica. Da bi postojalo krivično delo neophodno je da se poklon ili kakva druga korist zahteva ili prima u određenom cilju – da se korišćenjem svog službenog ili društvenog položaja, ili stvarnog ili pretpostavljenog uticaja, posreduje da se izvrši ili ne izvrši određena službena radnja. U pitanju je službena radnja koja je u užem smislu dozvoljena, ali koja nije dozvoljena u širem smislu. Cilj radnje izvršenja jeste posredovanje, odnosno odgovarajuća intervencija. Pod posredovanjem u smislu ovog krivičnog dela treba razumeti različite oblike uticaja na određeno lice, što pretpostavlja korišćenje službenog ili društvenog položaja učinioca ili njegovog odgovarajućeg uticaja to jeste, autoriteta koji učinilac po tom osnovu ima u službi, društvu i slično. Na primer, kada radnik MUP primi novac da bi posredovao da se u drugoj službi, u kojoj on ne radi, brže donese rešenje o državljanstvu za lice koje daje novac (OS u Beogradu Kž. 921/1994) ili kada profesor gimnazije primi novac da bi posredovao da se u njegovu školu upiše kći davaoca novca (OS u Beogradu Kž. 1494/1996).

Kako se u sudskoj praksi naglašava, radnja izvršenja krivičnog dela se sastoji u primanju nagrade ili kakve druge koristi u cilju posredovanja, a samo posredovanje ne predstavlja radnju izvršenja, niti je neophodno za postojanje krivičnog dela (VKS Kzz. 366/2015). Iako u konkretnom slučaju nije potrebno da dođe do posredovanja, izvršilac krivičnog dela mora imati mogućnost korišćenja svog službenog ili društvenog položaja ili uticaja. (Stojanović, 2017: 1047) U sudskoj praksi se ističe da se ne radi i nepodobnom pokušaju krivičnog dela ukoliko izvršilac nema objektivnu mogućnost da neposredno utiče na službeno lice (sudiju) koje je ovlašćeno da izriče krivične sankcije, već je u mogućnosti da posredovanje izvrši posrednim putem preko kolega policijskih službenika (VKS Kzz. 366/2015). Radnja izvršenja drugog oblika krivičnog dela – aktivna trgovina uticajem je obećanje, nuđenje ili davanje poklona ili kakve druge koristi. Poklon ili kakva druga korist se obećava, nudi ili daje neposredno drugom licu ili preko trećeg lica. Da bi postojalo

krivično delo neophodno je da se poklon ili kakva druga korist obećava, nudi ili daje u određenom cilju – da to (drugo) lice korišćenjem svog službenog ili društvenog položaja, ili stvarnog ili pretpostavljenog uticaja posreduje da se izvrši ili ne izvrši neka dozvoljena službena radnja. Kao i u prethodnom slučaju cilj radnje izvršenja jeste posredovanje, odnosno odgovarajuća intervencija. Radnja izvršenja trećeg oblika krivičnog dela je protivzakonito posredovanje to jeste, posredovanje korišćenjem službenog ili društvenog položaja, ili odgovarajućeg uticaja u cilju ostvarivanja nedozvoljenog, nezakonitog činjenja ili nečinjenja, a da se pri tome, zauzvrat ništa ne zahteva niti prima. Četvrti oblik krivičnog dela postoji kada se za posredovanje zahteva ili primi poklon ili kakvu druga korist. Radnja izvršenja petog oblika krivičnog dela je obećanje poklona ili kakve druge koristi, nuđenje nagrade ili kakve druge koristi, ili davanje nagrade ili kakve druge koristi. Nagrada ili kakva druga korist se obećava, nudi ili daje neposredno drugom licu ili preko trećeg lica. Nagrada ili kakav druga korist se obećava, nudi ili daje u određenom cilju – da to (drugo) lice korišćenjem svog službenog ili društvenog položaja ili stvarnog ili pretpostavljenog uticaja posreduje da se izvrši ili ne izvrši neka nedozvoljena službena radnja. Svi oblici krivičnog dela se smatraju dovršenim okončanjem delatnosti koja ima značaj radnje izvršenja. (Delić, 2012: 569-572, Delić, 2014: 195-198)

Krivično delo primanje mita (član 367. KZ) ima nekoliko oblika. Radnja izvršenja prvog oblika krivičnog dela – pasivno podmićivanje je predviđena alternativno i prema zakonskom tekstu značaj radnje izvršenja mogu imati sledeće delatnosti: zahtevanje poklona ili druge koristi; primanje poklona ili druge koristi ili primanje obećanja poklona ili druge koristi. Poklon ili druga korist mogu se zahtevati ili primati neposredno ili posredno, za sebe ili drugoga. Ako se vrši posredno tada nije značajno koliki je broj posrednika kao ni to da li se primalac poklona, odnosno službeno lice i njegov davalac lično poznaju. Pojam „drugi“ treba ekstenzivno tumačiti tako da pored drugog fizičkog lica – primera radi, rođaka ili kuma, obuhvata i pravno lice – primera radi, političku stranku. Pod zahtevanjem treba razumeti izjavu koja može biti učinjena usmeno, pismeno ili na neki drugi način, iz koje nedvosmisleno proizlazi inicijativa službenog lica da mu se učini poklon ili kakva druga korist. To znači da je izvršenje određene službene radnje ili njeno neizvršenje uslovljeno poklonom ili drugom koristi. Primanje poklona ili druge koristi može biti učinjeno neposrednim uspostavljanjem državine nad poklonom, saglašavanjem da se poklon stavi na određeno mesto ili preda određenom licu, usmenim izražavanjem saglasnosti da se primi poklon ili verbalnim odbijanjem, a faktičkim prihvatanjem poklona (VSS Kž.I 673/1986). Prema stavu sudske prakse zahtevanje i primanje poklona može biti učinjeno i prećutno (OS u Beogradu K. 401/1998). Primanje obećanja poklona ili druge koristi pretpostavlja da je najpre na direktan ili indirektan način, učinjena ponuda za davanje poklona ili druge koristi, a da je potom učinilac na bilo koji podoban način izrazio svoju saglasnost da mu poklon ili druga korist kasnije budu uručeni. U sudskoj praksi se ističe da se primanje obećanja poklona može sastojati i u obećanju otpisa duga koji učinilac ima prema davaocu poklona (VSS Kž. 47/1996). Da bi postojalo krivično delo potrebno je da službeno lice neku od navedenih delatnosti koja ima značaj radnje izvršenja preduzima u određenom cilju – da bi izvršilo službenu radnju koju ne bi smelo izvršiti ili da ne bi izvršilo službenu radnju koju bi, u okviru svog službenog ovlašćenja, moralo izvršiti. Postojanje krivičnog dela pretpostavlja da je reč o radnji koja ulazi u okvir službenog ovlašćenja ili je u vezi sa službenim ovlašćenjem datog službenog lica. U sudskoj praksi se

naglašava da je kod krivičnog dela primanje mita pojam službene radnje uži od pojma službene dužnosti i odnosi se na „određenu radnju u okviru službenog ovlašćenja“ (AS u Beogradu Kž. 2072/2011). Činjenje ili nečinjenje službenog lica u konkretnom slučaju mora biti objektivno nedozvoljeno, nezakonito.[9] Vrhovni sud Srbije stoji na stanovištu da krivično delo postoji kada su dvojica pripadnika interventne brigade MUP zatekavši autobus turističke agencije iz koga su putnici koji su doputovali iz Mađarske istovarali robu, zahtevali poklon da ne izvrše službenu radnju koju bi morali izvršiti to jeste, da od određenih putnika privremeno oduzmu robu i pozovu nadležne inspekcijske organe, odnosno zahtevali od vođe puta i jednog putnika da im donesu tri video-rikordera i dopune za mobilni telefon, pa su tako primili jedan video-rikorder i dopune za mobilni telefon (Kž. 1804/2003) kao i kada su saobraćajni policajci zaustavili vozilo oštećenog zbog saobraćajnog prekršaja, pa pregledom vozila ustanovili postojanje robe sumnjivog porekla i zahtevali poklon od oštećenog da ga ne bi privodili na informativni razgovor, a oštećeni im ostavio svoj mobilni telefon kao zalogu do odlaska do svoje kuće odakle je doneo i predao optuženima 100 evra i preuzeo svoj mobilni telefon, da bi potom bio pušten (Kž. 352/2006). Okružni sud u Beogradu takođe, smatra da ovo krivično delo čini radnik u sudu koji na overi dokumenata primi novac da overi punomoćje lica koje to punomoćje nije izdalo niti ga potpisalo, već je punomoćje potpisalo drugo lice (K. 662/1997) kao i stražar zatvora kada unese mobilni telefon u prostorije zatvora i preda ga pritvoreniku koji obavi telefonske razgovore bez kontrole, za šta je primio poklon (K. 599/1996). Za postojanje krivičnog dela dovoljno je da je preduzeta bar jedna od tri alternativno predviđene delatnosti koje imaju značaj radnje izvršenja. Stoga treba uzeti da primanje poklona od strane nastavnika u vezi sa ocenjivanjem učenika ima obeležja krivičnog dela primanja mita iako nije postojalo prethodno zahtevanje poklona (VSS Kž.I 816/2008). Ukoliko je sukcesivno preduzeto više radnji izvršenja, postojaće samo jedno krivično delo kao na primer, kada predsednik ispitne komisije u glavnu knjigu škole upiše da je određeno lice završilo razred, pa za njega sačini svedočanstvo o završenoj školi iako to lice nije pohađalo školu, zbog toga što mu je obećan poklon koji je zahtevao i koji je kasnije, po predaji svedočanstva, i primio (VSS Kž. 166/1995). Krivično delo je dovršeno okončanjem delatnosti koja ima značaj radnje izvršenja, tačnije rečeno: zahtevanjem poklona ili druge koristi – kada je lice kome je zahtev upućen saznalo za taj zahtev, pri čemu nije potreban pristanak tog lica da zahtev ispuni (VKS Kzz. 1275/2014); primanjem poklona ili druge koristi – uspostavljanjem faktičke vlasti nad poklonom (VSS Kž. 404/2000) ili primanjem obećanja poklona ili druge koristi – izražavanjem saglasnosti da se prihvati obećanje poklona ili druge koristi. S obzirom na prirodu delatnosti koje mogu imati značaj radnje izvršenja nije moguć pokušaj ovog krivičnog dela (VSS Kž. 1174/1983). Drugi (lakši) oblik krivičnog dela – nepravo pasivno podmićivanje obuhvata iste radnje izvršenja kao i prethodni oblik krivičnog dela. Razlika je u tome što se radnja izvršenja preduzima da bi se u okviru svog službenog ovlašćenja ili u vezi sa svojim službenim ovlašćenjem izvršila službena radnja koja bi se morala izvršiti ili da se ne izvrši službena radnja koja se ne bi smela izvršiti. Zahtevanje poklona ili druge koristi, primanje poklona ili druge koristi, ili primanje obećanja poklona

[9] U slučaju Berardi i Mularoni protiv San Marina ELjSKP konstatuje, da iako u zakonu nije bilo izričito inkriminisano prihvatanje novca u zamenu za odgovarajuće nečinjenje, činjenica da su aplikanti koji su vladini službenici prihvatili novac da bi se uzdržali od vršenja svojih diskrecionih ovlašćenja u pogledu sigurnosti na gradilištima znači da su izvršili delo koje je protivno njihovim dužnostima (Berardi and Mularoni v. San Marino, predstavka br. 24705/16 i 24818/16, odluka od 10. januara 2019. godine).

ili druge koristi se vrši da bi službeno lice delovalo u okviru svojih ovlašćenja – da bi izvršilo određenu (dozvoljenu) službenu radnju (određene službene radnje) činjenja ili nečinjenja, koja spada u stvarnu i mesnu nadležnost tog službenog lica ili da bi službeno lice delovalo u vezi sa svojim službenim ovlašćenjem. Smatra se da je za postojanje krivičnog dela dovoljno da je službeno lice nadležno za izvršenje date službene radnje i da nije potrebno da je ono stvarno i određeno za njeno izvršenje. (Tahović, 1953: 472) Primera radi, krivično delo postoji u sledećim slučajevima: kada je saobraćajni policajac zaustavio oštećenog i saopštio mu da je učinio saobraćajni prekršaj na osnovu kog se oduzima saobraćajna dozvola, ali da će mu napisati „blaži prekršaj" i u toku pisanja prekršajne prijave primio od oštećenog 50 evra, od kojih je zadržao 10 evra, a 40 evra vratio i pri tome napisao prekršajnu prijavu koja se odnosi na stvarno učinjeni prekršaj (VSS Kž. 2413/2005) zatim, kada policajac od lica kome je trebalo da se vrati privremeno oduzeto vozilo do okončanja postupka zahteva kao protivuslugu i primi 300 nemačkih maraka prilikom vraćanja vozila (OS u Beogradu K. 401/1998) kao i kada je sudski veštak učinjenu uslugu naplatio direktno od stranke iako je znao da prema važećim propisima svoju uslugu i troškove može da naplati samo preko suda koji je odredio veštačenje (VSS Kž. 1715/2005). Teži oblik krivičnog dela pretpostavlja da se primanje mita vrši u vezi sa otkrivanjem krivičnog dela, pokretanjem ili vođenjem krivičnog postupka, izricanjem ili izvršenjem krivične sankcije. Najlakši oblik krivičnog dela – naknadno podmićivanje čini službeno lice koje posle izvršenja ili neizvršenja, zakonite ili nezakonite službene radnje, a u vezi sa njom, zahteva ili primi poklon ili drugu korist. Do zahtevanja ili primanja poklona ili druge koristi dolazi nakon preduzimanja ili nepreduzimanja službene radnje i stoga se ova inkriminacija samo uslovno može podvesti pod podmićivanje. Iako je u doktrini prisutan stav da je moguće da izvršilac krivičnog dela bude u zabludi i pogrešno smatra da mu neko lice poklon ili drugu korist daje iz nekih drugih razloga u sudskoj praksi je prihvaćen stav da kada lekar primi novac nakon izvršene lekarske intervencije irelevantno je što je on taj novac smatrao znakom zahvalnosti (AS u Beogradu Kž.1 3891/2011). (Stojanović, 2017: 1052) Ukoliko je između date službene radnje i zahtevanja ili primanja poklona ili druge koristi prošao veoma dug period dovodi se u pitanje kriminalnopolitički smisao ove inkriminacije. (Tomanović, 2001: 249) Ako je u međuvremenu službenom licu prestalo to svojstvo smatra se da krivičnog dela nema, ali da delo postoji ako je službeno lice samo promenilo službu. (Tahović, 1953: 477) Svi oblici krivičnog dela se smatraju dovršenim okončanjem delatnosti koja ima značaj radnje izvršenja. Sudska praksa stoji na stanovištu da je kod krivičnog dela primanja mita moguća konstrukcija produženog krivičnog dela (VSS Kž. 1011/1988). Posebno se naglašava da se konstrukcija krivičnog dela primanja mita u produženom trajanju opredeljuje prema najtežem obliku krivičnog dela, pri čemu treba razdvojiti koje je radnje optuženi izvršio tako što je zahtevao poklone da izvrši službenu radnju koju je inače morao izvršiti, zatim koje radnje da ne izvrši, a koje ne bi smeo da izvrši i za koje radnje je zahtevao poklon nakon izvršenja službene radnje (VSS Kž. 977/2004). (Delić, 2012: 572-577 i Delić 2014: 198-203)

Krivično delo davanje mita iz člana 358. KZ ima nekoliko oblika. Prvi oblik krivičnog dela – pravo aktivno podmićivanje se može izvršiti na četiri načina: činjenjem poklona ili druge koristi službenom ili drugom licu; nuđenjem poklona ili druge koristi službenom ili drugom licu; obećanjem poklona ili druge koristi službenom ili drugom licu ili posredovanjem pri podmićivanju službenog lica. Činjenje poklona ili druge

koristi pretpostavlja uručivanje poklona, odnosno stavljanje poklona ili druge koristi na raspolaganje službenom ili drugom licu. U konkretnom slučaju to može biti učinjeno neposredno na primer, kada okrivljeni inspektoru SUP preda novčanicu od 50 nemačkih maraka govoreći: „Uzmi da nešto popiješ, ja te častim da mi ne oduzmeš pasoš“ (OS u Beogradu Kž. 164/1995) ili posredno, preko nekog drugog lica. Nuđenje poklona ili druge koristi se realizuje u vidu incijative da službeno ili drugo lice nešto uzme odnosno, stavljanjem do znanja da ima mogućnost da nešto uzme, predlaganjem da nešto prihvati, da pristupi tome. Obećanje poklona ili druge koristi može se izvršiti na bilo koji način kojim se nedvosmisleno manifestuje spremnost ili saglasnost da se učini poklon ili druga korist službenom ili drugom licu. Obećanje kao pozitivan nagoveštaj može biti usmeno, pismeno, konkludentnim radnjama, neposredno i posredno. Nije značajno da li je do obećanja došlo samoinicijativno ili na zahtev drugog lica. Primera radi, krivično delo postoji kada jedno lice prilikom njegovog privođenja istražnom sudiji radi saslušanja zbog izvršenog saobraćajnog prekršaja dvojici policajaca obeća da će im dati novac ukoliko ga puste da pobegne (AS u Beogradu Kž.1 522/2011). Posredovanje podrazumeva preduzimanje odgovarajućih radnji kojima se uspostavlja veza između lica koje daje poklon ili drugu korist i službenog lica koje to prima. U pitanju je radnja saučesništva koja ima značaj radnje izvršenja. Za postojanje krivičnog dela neophodno je da se neka od delatnosti koja ima značaj radnje izvršenja preduzeta u određenom cilju – da bi službeno lice u okviru svog službenog ovlašćenja ili u vezi sa svojim službenim ovlašćenjem izvršilo službenu radnju koju ne bi smelo izvršiti ili da ne bi izvršilo službenu radnju koju bi moralo izvršiti. Pokušaj krivičnog dela nije moguć jer je krivično delo dovršeno svakom delatnošću koja objektivno znači obećanje poklona (OS u Beogradu Kž. 879/2003). Radnja izvršenja drugog, lakšeg oblika krivičnog dela – nepravo aktivno podmićivanje je ista kao i kod pravog aktivnog podmićivanja. Razlika je u tome što se ovde radnja izvršenja preduzima da bi službeno lice u okviru svog službenog ovlašćenja ili u vezi sa svojim službenim ovlašćenjem izvršilo radnju koju bi inače moralo izvršiti ili da ne bi izvršilo radnju koju ne bi smelo izvršiti – u užem smislu dozvoljenu radnju. Krivično delo postoji i kada službeno lice odmah odbije ponudu kao na primer, kada je kineski državljanin u prostorijama GSUP Beograd inspektoru za strance učinio poklon da u okviru svog službenog ovlašćenja izvrši službenu radnju koju bi morao izvršiti, a to je davanje mišljenja u vezi sa zahtevom za dobijanje vize njegovoj supruzi, tako što je došao da se interesuje da li je iz ambasade stigao zahtev u vezi sa izdavanjem vize za njegovu suprugu, pa kada mu je inspektor zatražio putnu ispravu radi utvrđivanja podataka, on mu je predao pasoš u kome se nalazila novčanica od 50 evra, a kada je inspektor vratio novčanicu, okrivljeni je prošao iza stola i pokušao da stavi novčanicu u džep inspektoru, ali kada mu to nije uspelo, novčanicu je stavio na sto ispod papira koji su se tu nalazili. Prilazeći inspektoru, okrivljeni je rekao da je „to za sok“ i pri tome nije zahtevao da on da pozitivno mišljenje“ (OS u Beogradu Kž. 2216/2004). U oba slučaja krivično delo je dovršeno preduzimanjem delatnosti koja ima značaj radnje izvršenja. Kod ovog krivičnog dela je predviđen fakultativni osnov za oslobođenje od kazne koji postoji ukoliko je učinilac prijavio delo pre nego što je saznao da je ono otkriveno. Shodno datoj odredbi kao i prirodi alternativno predviđenih radnji izvršenja ovog krivičnog dela, primena datog fakultativnog osnova za oslobođenje od kazne je moguća jedino u slučaju kada je delo izvršeno davanjem poklona ili druge koristi. Delić, 2012: 578-582 i Delić 2014: 203-206)

1.3. Antikoruptivna krivična dela predviđena u drugim glavama Krivičnog zakonika

U glavi krivičnih dela protiv privrede su predviđena tri antikoruptivna krivična dela: zloupotreba položaja odgovornog lica (član 227. KZ); primanje mita u obavljanju privredne delatnosti (član 230. KZ) i davanje mita u obavljanju privredne delatnosti (član 231. KZ). Propisivanje krivičnog dela zloupotreba položaja odgovornog lica u glavi krivičnih dela protiv privrede jeste rezultat intencije zakonodavca da uspostavi jasnu distinkciju između odgovornosti službenog i odgovornog lica. Isto tako unošenje krivičnih dela primanje mita u obavljanju privredne delatnosti i davanje mita u obavaljanju privredne delatnosti jeste rezultat intencije da se uspostavi distinkciju između podmićivanja u privatnom i javnom sektoru. Kao što se može videti iz njihovih naziva ova dva krivična dela se mogu izvršiti samo pri obavljanju privredne delatnosti. Objektivno nepravo sva tri krivična dela obuhvata alternativno propisanu radnju izvršenja. Za razliku od krivičnog dela zloupotrebe položaja odgovornog lica koje pretpostavlja nastupanje neke od tri alternativno predviđene posledice, krivično delo primanje mita u obavljanju privredne delatnosti i krivično delo davanje mita u obavaljanju privredne delatnosti se smatraju dovršenim okončanjem delatnosti koja ima značaj radnje izvršenja. Izvršilac krivičnog dela zloupotrebe položaja odgovornog lica po prirodi stvari može biti samo odgovorno lice. Izvršilac krivičnog dela davanje mita u obavljanju privredne delatnosti može biti bilo koje lice. Uprkos tome što je u zakonskoj normi predviđeno da i izvršilac krivičnog dela primanje mita u obavljanju privredne delatnosti može biti bilo koje lice, u praksi to može biti samo lice koje je u mogućnosti da preduzme odgovarajuće delatnosti, odnosno lice koje je za to formalno ili faktički ovlašćeno.

Inkriminacija krivičnog dela zloupotrebe položaja odgovornog lica iz člana 227. KZ u nomotehničkom smislu odgovara inkriminaciji krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja. Kod oba krivična dela alternativno su predviđene iste radnje izvršenja i iste posledice. Razlika postoji samo u tome što se kod krivičnog dela zloupotrebe položaja odgovornog lica navodi da posledicu predstavlja protivpravna imovinska korist. Kod ovog krivičnog dela je takođe, predviđen i zakonski supsidijaritet. (Delić, 2017: 47-61)

Krivično delo primanje mita u obavljanju privredne delatnosti iz člana 230. KZ ima dva oblika. Radnja izvršenja prvog oblika krivičnog dela može biti zahtevanje ili primanje za sebe ili drugog poklona ili druge koristi kao i primanje obećanja poklona ili druge koristi. Shodno zakonskom tekstu radnju krivičnog dela takođe predstavlja i kršenje drugih dužnosti u obavljanju privredne delatnosti. Radnje izvršenja koje se sastoje u zahtevanju ili primanju poklona ili druge koristi i primanju obećanja poklona ili druge koristi načelno treba tumačiti na isti način kao i kod krivičnog dela primanje mita. Pored preduzimanja neke od navedenih delatnosti krivično delo podrazumeva ispunjenost još dva uslova. Prvi uslov – da je delatnost koja ima značaj radnje izvršenja preduzeta radi postizanja odgovarajućeg cilja koji se sastoji u zaključenju ugovora ili postizanju poslovnog dogovora ili pruženju odgovarajuće usluge ili suprotno tome, u nezaključenju ugovora, nepostizanju poslovnog dogovora ili nepružanju odgovarajuće usluge. Drugi uslov – zaključenje ugovora ili postizanje poslovnog dogovora ili pruženje odgovarajuće usluge kao i nezaključenje ugovora, nepostizanje poslovnog dogovora ili nepružanje odgovarajuće usluge treba da bude na štetu ili u korist subjekta privrednog poslovanja ili drugog pravnog lica za koje ili

u kojem radi izvršilac ili na štetu ili u korist nekog drugog lica. Kršenje drugih dužnosti u obavljanju privredne delatnosti kao radnja izvršenja krivičnog dela po svojoj prirodi predstavlja generalnu kaluzulu koja u velikoj meri proširuje mogućnost primene date inkriminacije – značaj radnje izvršenja mogu imati sve delatnosti koje su suprotne (nisu u skladu) sa dužnostima u obavljanju date privredne delatnosti. Da bi neko postupanje koje nije u skladu sa dužnostima u obavljanju privredne delatnosti predstavljalo radnju izvršenja krivičnog dela potrebno je da je preduzeto na štetu ili u korist subjekta privrednog poslovanja ili drugog pravnog lica za koje ili u kojem radi izvršilac ili na štetu nekog drugog lica. Postojanje ovog oblika radnje izvršenja u svakom slučaju predstavlja faktičko pitanje koje zavisi od niza konkretnih okolnosti. S obzirom na prirodu delatnosti koje imaju značaj radnje izvršenja da se zaključiti da je ovde isključen pokušaj u smislu započetog, a nedovršenog krivičnog dela. Međutim, to ne znači da je opravdano smatrati da pokušaj ovog krivičnog dela uopšte nije moguć. Kada se krivično delo vrši preduzimanjem delatnosti koje su suprotne dužnostima u obavljanju date privredne delatnosti postojao bi nesvršeni pokušaj krivičnog dela ukoliko je delatnost koja ima značaj radnje izvršenja započeta, ali ne i okončana. Svršeni pokušaj pak, ne bi bio moguć jer okončanje radnje izvršenja predstavlja dovršeno krivično delo. Drugi oblik krivičnog dela se sastoji u zahtevanju ili primanju pokolona ili druge koristi ili prihvatanju obećanja poklona ili druge koristi za sebe ili drugog posle zaključenja ugovora ili postizanja poslovnog dogovora ili posle pružene usluge ili uzdržavanja od takvog delovanja. U pitanju je naknadno primanje mita. Postojanje krivičnog dela podrazumeva da se mito zahteva ili prima u vezi sa prethodno realizovanim odgovarajućim činjenjem ili nečinjenjem.

Radnja izvršenja krivičnog dela davanje mita u obavljanju privredne delatnosti iz člana 231. KZ je alternativno predviđena i značaj radnje izvršenja mogu imati sledeće delatnosti: davanje poklona ili druge koristi; nuđenje poklona ili druge koristi; obećanje poklona ili druge koristi ili posredovanje pri davanju poklona ili druge koristi – posredovanje pri davanju mita. Da bi krivično delo postojalo potrebno je da budu ispunjena dva uslova. Prvi uslov – da se delatnost koja ima značaj radnje izvršenja preduzima radi postizanja određenog cilja koji se sastoji u tome da lice kojem se daje mito pri obavljanju privredne delatnosti zaključi ugovor ili postigne poslovni dogovor ili pruži uslugu ili se suprotno tome, da se uzdrži od takvog delovanja ili da krši druge dužnosti u obavljanju privredne delatnosti. Drugi uslov – da zaključenje ugovora ili postizanje poslovnog dogovora ili pruženje odgovarajuće usluge kao i nezaključenje ugovora, nepostizanje poslovnog dogovora ili nepružanje odgovarajuće usluge ili kršenje druge dužnosti u obavljanju privredne delatnosti bude na štetu ili u korist subjekta privrednog poslovanja za koje ili u kojem radi lice kojem se daje mito ili na štetu ili u korist drugog pravnog ili fizičkog lica. Kod ovog krivičnog dela predviđen je fakultativni osnov za oslobođenje od kazne koji takođe pretpostavlja ostvarenje dva uslova. Prvi uslov – da je učinilac krivičnog dela prijavio krivično delo pre nego što je saznao da je ono otkriveno. Drugi uslov – da je do davanja mita došlo na zahtev lica kojem je mito dato.

U glavi krivičnih dela protiv izbornih prava su predviđena tri antikoruptivna krivična dela: davanje i primanje mita u vezi sa glasanjem (član 156. KZ); povreda tajnosti glasanja (član 160. KZ) i uništavanje dokumenata o glasanju (član 162. KZ). U pitanju su blanketne dispozicije čije tumačenje predpostavlja primenu odredaba nekoliko relevantnih zakona. Takođe, dovršena krivična dela podrazumevaju okončanje delatnosti koja ima značaj

radnje izvršenja. Antikoruptivna priroda ovih krivičnih dela opredeljena je time što svako krivično delo sadrži teži oblik koji postoji kada krivično delo učini član biračkog odbora ili drugo lice u vršenju dužnosti u vezi sa glasanjem – kvalifikatornu okolnost predstavlja svojstvo izvršioca krivičnog dela.

Krivičnim delom davanje i primanje mita u vezi sa glasanjem iz člana 156. KZ štiti se pravo na slobodno i nepristrasno opredeljivanje birača. Inkriminacija obuhvata takozvano kupovanje glasova koje narušava ostvarivanje legitimnih izbornih ciljeva i podriva smisao društvene funkcije izbora i glasanja. Iako je nesporno da krivično delo ne obuhvata različite vidove dopuštenog uticaja na birače koji se vrši u okviru izbornih kampanja, u praksi je osim u očiglednim slučajevima afirmisanja vrednosti od opšteg društvenog značaja, često izuzetno teško postaviti jasnu granicu između dozvoljenog ponašanja i ponašanja koje bi bilo obuhvaćeno ovim krivičnim delom. (Babić, Marković, 2013: 127) Radnja izvršenja prvog oblika krivičnog dela – aktivno podmićivanje jeste nuđenje, davanje ili obećanje nagrade, poklona ili kakve druge koristi. Delatnost koja ima značaj radnje izvršenja preduzima se radi postizanja određenog cilja – da lice kojem se daje mito glasa ili ne glasa na izborima ili referendumu ili da na izborima ili referendumu glasa u korist ili protiv određenog lica, odnosno predloga. Budući da značaj radnje izvršenja imaju delatnosti nuđenja i obećanja, isključeno je postojanje pokušaja u smislu započetog, a nedovršenog krivičnog dela. Radnja izvršenja drugog oblika krivičnog dela – pasivno podmićivanje jeste zahtevanje ili primanje poklona ili kakave druge koristi. Delatnost koja ima značaj radnje izvršenja preduzima se radi postizanja određenog cilja – da lice koje zahteva ili prima mito glasa i ne glasa na izborima ili referendumu ili da na izborima ili referendumu glasa u korist ili protiv određenog lica, odnosno predloga. Propisano je obavezno izricanje mere bezbednosti oduzimanje predmeta.

Krivičnim delom povreda tajnosti glasanja iz člana 160. KZ štiti se princip tajnosti glasanja. Radnja ozvršenja osnovnog oblika krivičnog dela sastoji se u povredi tajnosti glasanja. Krivično delo u konkretnom slučaju može biti izvršeno na različite načine kao na primer, fotografisanjem lica koje glasa, posmatranjem lica koje glasa sa mesta koje omogućuje uvid u to kako je dato lice glasalo ili obeležavanjem glasačkih listića. Za postojanje krivičnog dela nije dovoljno da je neko samo saznao da li je određeno lice glasalo ili nije glasalo, već je potrebno da je saznao kako je glasalo. Krivično delo je moguće učiniti u odnosu na jedno lice koje je glasalo, u odnosu na više lica čak i u odnosu na sva lica koja su glasala na jednom biračkom mestu. Dovršeno krivično delo pretpostavlja da je neko saznao kako je određeno lice glasalo ili da je neko saznao kako je određeno lice glasalo i to saopštio drugom licu. U starijoj literaturi je raspravljano pitanje da li izvršilac ovog krivičnog dela može biti lice koje glasa ukoliko nakon tajnog glasanja, a pošto je glasački listić ubačen u glasačku kutiju, glasano i nedvosmisleno svim prisutnim licima saopšti za koga (ili kako) je glasalo. Treba uzeti da krivično delo u izloženom slučaju ne postoji jer princip tajnosti glasanja koji se štiti ovom inkriminacijom daje mogućnost svakom licu koje glasa da koristi ili ne koristi pravo na tajni način glasanja. (Grupa autora, 1995: 291)

Značaj alterantivno propisane radnje izvršenja osnovnog oblika krivičnog dela uništavanje dokumenata o glasanju iz člana 162. KZ, kojim se štiti izborna volja glasača, mogu imati sledeće delatnosti: uništenje; oštećenje; oduzimanje i prikrivanje. Uništenje podrazumeva fizičko ili hemijsko delovanje na predmet koji ima značaj objekta radnje usled kojeg on postaje suštinski neupotrebljiv u svrhu kojoj je namenjen. Predmet koji

ima značaj objekta radnje u konkretnom slučaju može biti uništen u celini ili delimično. Oštećenje predstavlja fizičko ili hemijsko delovanje na predmet koji ima značaj objekta radnje usled kojeg dolazi do kvalitativnih izmena koje utiču na smanjenje njegove upotrebljivosti. Oduzimanje podrazumeva svaku radnju kojom se prekida mogućnost faktičkog raspolaganja jednog lica nad predmetom koji ima značaj objekta radnje i uspostavljanje priteżanja drugog lica nad tim predmetom. Prikrivanje znači premeštanje predmeta koji ima značaj objekta radnje na nedostupno ili nepoznato mesto ili mesto koje je dostupno, odnosno poznato samo manjem, određenom broju lica. Objekt radnje jeste glasački listić za izbore ili referendum ili neki drugi dokument o glasanju na izborima ili referendumu kao na primer, zapisnik o sprovođenju izbora ili referenduma. Postojaće jedno krivično delo i u slučaju da je radnja izvršenja preduzeta u odnosu na više glasačkih listića ili odgovarajućih dokumenata.

Antikoruptivno krivično delo predviđeno u glavi krivičnih dela protiv pravosuđa jeste sprečavanje i ometanje dokazivanja iz člana 336. KZ koje ima četiri oblika. (Delić, 2010: 89-90) Prvi oblik krivičnog dela ima dve alternativno predviđene radnje izvršenja. Antikoruptivni karakter krivičnog dela opredeljen je prvom radnjom izvršenja koja podrazumeva činjenje ili obećanje poklona ili druge koristi svedoku, veštaku ili drugom učesniku u postupku pred sudom ili drugom državnom organu. Izraze činjenje ili obećanje poklona ili druge koristi treba tumačiti na isti način kao i kod krivičnog dela davanje mita. Druga radnja izvršenja podrazumeva primenu sile ili pretnje prema svedoku, veštaku ili drugom učesniku u postupku pred sudom ili drugom državnom organu. (Delić, 2009: 97-109) Da bi postojalo krivično delo potrebno je da se delatnost koja ima značaj radnje izvršenja preduzima u nameri da lice koje ima svojstvo pasivnog subjekta davanjem lažnog iskaza – iskaza čija sadržina ne odgovara objektivnom stanju stvari ili nedavanjem iskaza – njegovim uskraćivanjem utiče na ishod postupka. (Delić, 2008: 62-69) Svojstvo pasivnog subjekta krivičnog dela može imati svedok, veštak ili drugi učesnik u sudskom postupku. Pojmove svedok i veštak treba tumačiti u skladu sa odgovarajućim procesnim pravilima. Pod drugim učesnikom u sudskom postupku treba razumeti onog učesnika čiji iskaz je od značaja za ishod postupka. Primera radi, to može biti prevodilac ili tumač. Pojam sudski postupak u kontekstu ovog krivičnog dela treba ekstenzivno tumačiti tako da obuhvata ne samo odgovarajuće postupke koje se vode pred sudovima (redovno i posebno sudstvo) već i postupke koji se vode pred drugim državnim organima koji sarađuju sa sudovima u ostvarivanju pravosudne funkcije, kao što su tužilaštva, pravobranilaštva, organi unutrašnjih poslova i pravosudna uprava. (Lazarević, 1998: 679) Radnja izvršenja drugog oblika krivičnog dela obuhvata sledeće delatnosti: uništenje predmeta koji ima značaj objekta radnje; oštećenje predmeta koji ima značaj objekta radnje ili delimično ili potupno činjenje neupotrebljivim predmeta koji ima značaj objekta radnje. Pojmove uništenje, oštećenje i činjenje neupotrebljivim treba tumačiti u napred navedenom smislu. Da bi postojalo krivično delo potrebno je da se delatnost koja ima značaj radnje izvršenja preduzima u nameri sprečavanja ili otežavanja dokazivanja. Objekt radnje jeste isprava ili predmet koji može da služi za dokazivanje. Za postojanje krivičnog dela nije od značaja da li data isprava ili predmet pripada izvršiocu, odnosno da li se nalazi u njegovoj svojini ili u svojini nekog drugog lica ili izvršilac ima susvojinu. Pojam isprave dat je u članu 112. stav 26. KZ. Radnja izvršenja trećeg oblika krivičnog dela obuhvata sledeće delatnosti: uklanjanje predmeta koji ima značaj objekta radnje; kvarenje predmeta koji ima značaj objekta radnje; pomeranje ili premeštanje predmeta koji ima značaj objekta radnje ili lažno

postavljanje predmeta koji ima značaj objekta radnje. Uklanjanje predmeta koji ima značaj objekta radnje podrazumeva njegovo premeštanje na nepoznato i nedostupno mesto. Budući da pojmovi pomeranje i premeštanje predstavljaju sinonime nije bilo potrebe da u zakonskoj normi budu sadržana oba ova pojma. (Grupa autora, 2007: 969) Isto važi i za pojmove kvariti i oštećivati i otuda nema racionalnog objašnjenja zašto je zakonodavac kod ovog krivičnog dela odustao od uobičajene terminologije tačnije rečeno, od pojma oštećivati. (Grupa autora, 2007: 530)[10] Lažno postavljanje predmeta koji ima svojstvo objekta radnje označava njegovo postavljanje na mesto na kojem se po prirodi stvari ne nalazi. Iako u zakonskom tekstu to nije decidirano naznačeno, treba smatrati da je za postojanje krivičnog dela potrebno da je svaka od delatnosti koja ima značaj radnje izvršenja preduzeta u nameri sprečavanja ili otežavanja dokazivanja. Svojstvo objekta radnje može imati kakav granični kamen, zemljomerski znak ili drugi znak o svojini na nepokretnosti ili pravu na upotrebu vode. Date pojmove treba tumačiti u skladu sa odgovarajućim pravilima građanskog prava. Prema stavu sudske prakse krivično delo postoji u slučaju kada je okrivljeni u nameri da oteža dokazivanje u parnici uklonio kočiće koje je veštak-geometar postavio radi obeležavanja granične linije gradilišta (OS u Nišu Kž. 797/1976). Najteži, četvrti oblik krivičnog dela postoji ukoliko je drugi oblik krivičnog dela delo učinjen u krivičnom postupku – značaj kvalifikatorne okolnosti ima vrsta postupka tokom kojeg se delo izvršava. Svaki od oblika ovog krivičnog dela smatra se dovršenim okončanjem delatnosti koja ima značaj radnje izvršenja.

Na kraju treba reći da je u krivičnopravnoj doktrini opšteprihvaćeno shvatanje da je objekt zaštite antikoruptivnih krivičnih dela predviđenih u glavi krivičnih dela protiv službene dužnosti pravilno i zakonito funkcionisanje službe. U skladu sa tim je i stav da je posledica krivičnih dela primanje mita i davanje mita apstraktna opasnost za funkcionisanje službe. Dati stav naši autori eksplicitno navode prvenstveno za krivično delo primanje mita. (Tahović, 1957: 327, Grupa autora, 1981: 562, Lazarević, 1998: 831, Stojanović, Perić, 2009: 405, Jovašević, 2009: 128, Stojanović, Kolarić, 2014: 217, Škulić, 2015: 622)[11] Međutim, u novijoj literaturi vreme je prisutno mišljenje da je krivično delo primanje mita formalno krivično delo. (Grupa autora, 2013: 237) Odnosno, krivično delo bez posledice u užem smislu – bez posledice kao obeležja bića, a što bi značilo da ugrožavanje službe predstavlja posledicu u širem smislu – posledicu koja pogađa zaštitini objekt. (Stojanović, 2017: 1050, Stojanović, Delić: 2019: 324) Isti autor se pak, u odnosu na krivično delo trgovine uticajem ne izjašnjava o tome da li je reč o posledičnom ili formalnom krivičnom delu. Kod krivičnog dela primanje mita u obavljanju privredne delatnosti, čije objektivno nepravo po svojoj strukturi odgovara krivičnom delu primanje mita, autor navodi da je delo dovršeno radnjom izvršenja i da je posledica ugrožavanje privrednog poslovanja, ne naglašavajući da li je reč o posledici u užem ili u širem smislu. Decidiran stav o posledici izostaje i kod krivičnog dela davanje mita u obavljanju privredne delatnosti kao i kod krivičnog dela davanje i primanje mita u vezi sa glasanjem. (Stojanović, 2017: 527-528, 750-754 i 1046-1048) Sledstveno iznetom postavlja se pitanje od kakvog značaja bi bilo usvajanje „aktuelnog“ stava da je krivično delo primanje mita formalno krivično delo – argumet koji se ističe u prilog ovom shvatanju jeste priroda delatnosti koje imaju značaj radnje izvršenja u slučaju zahtevanje poklona ili druge koristi ili primanje obećanja poklona

[10] Kvariti – dovoditi u neispravno stanje, oštećivati, škoditi.

[11] Drugačije vid. D. Jovašević, M. Simonović (2015), *Pojam i karakteristike službenih krivičnih dela*, Izbor sudska prakse, Beograd broj 10, 68..

ili druge koristi. Treba reći da prilikom utvrđivanja postojanja krivičnog dela to ne bi imalo faktičku važnost budući da se u svakom slučaju krivično delo smatra dovršenim okončanjem delatnosti koja ima značaj radnje izvršenja. Uzevši u obzir pri tome, da se krivična dela sa opstraktnom opasnošću kao posledicom mogu smatrati podvrstom formalnih krivičnih dela bila bi isključena i značajnija formalnopravna razlika. Razmatranje datog pitanja važnost ima prvenstveno na teorijskom planu.

2. SUBJEKTIVNA OBEŽEJA BIĆA ANTIKORUPTIVNIH KRIVIČNIH DELA

U teoriji i sudskoj praksi je prihvaćen jedinstven stav da kod krivičog dela zloupotrebe službenog položaja kao oblik krivice u obzir dolazi jedino umišljaj (VSS Kž. 1285/2007). Kako se u sudskoj praksi posebno naglašava, umišljaj učinioca treba da obuhvati svest o tome da se preduzima radnja koja je protivna zakonu i drugim propisima i svest o tome da se data radnja ne preduzima u interesu službe već radi ostvarenja posledice ovog krivičnog dela (AS u Beogradu Kž.1 Po.1 14/2013). Iako se subjektivno biće zloupotrebe službenog položaja iscrpljuje kako kroz direktni, tako i kroz eventualni umišljaj, što znači da psihički odnos učinioca prema delu može biti realizovan u vidu svesti i htenja ili svesti i pristajanja, pojedni sudovi u svojim odlukama pogrešno navode da je kod ovog krivičnog dela jedini relevatni oblik krivice direktni umišljaj (AS u Beogradu Kž.1 3919/2010; VSS Kzz. 23/2007 i VKS Kzz. 20/2011). Takođe, u nemalom broju odluka sudovi zauzimaju neosnovano stanovište da namera predstavlja subjektivno obeležje bića krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja. Tako recimo, Vrhovni sud Srbije konstatuje „da sve navedene činjenice ukazuju da je okrivljeni postupajući na način opisan u izreci prvostepene presude manifestovao nameru da za sebe pribavi imovinsku korist“ (Kž. 1285/2007). I Apelacioni sud u Beogradu u jednoj svojoj odluci navodi da postojanje osnovnog, odnosno težeg oblika krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja zavisi od namere pribavljanja koristi i ukoliko je data namera i ostvarena u zavisnosti od prirode i visine koristi zavisi ocena suda o tome da li se u radnjama okrivljenog stiču elementi osnovnog ili težeg oblika krivičnog dela (Kž.1 Po.1 6/2013). Međutim, u većem broju slučajeva Apelacioni sud u Beogradu zauzima ispravan stav i u vezi subjektivnog bića ovog krivičnog dela naglašava dve ključne stvari – prva je da namera nije obeležje bića krivičnog dela i druga je da krivica učinioca nije ograničena samo na direktni umišljaj (Kž.1 Po.1 8/2012 i Kž.1 Po.1 20/2013). Kada je u pitanju pokušaj krivičnog dela, treba naglasiti da se umišljaj pokušanog krivičnog dela ne razlikuje od umišljaja dovršenog krivičnog dela i da otuda pokušaj krivičnog dela zloupotrebe službenog položaj takođe može biti u formi direktnog ili eventualnog umišljaja. Pri tome, namera kod pokušaja mora postojati jedino ukoliko je predviđena kao subjektivo obeležje bića i otuda je „namera sticanja imovinske koristi“ nespojiva sa pokušajem krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja. (Vuković, 2008: 42-43, Stojanović, 2017: 1031) Sve navedeno važi i za subjektivni supstrat krivičnog dela zloupotreba položaja odgovornog lica. (Delić, 2017: 61-64)

Iako bi se na prvi pogled moglo reći da pitanje pravne prirode zakonske konstrukcije težih oblika krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja ne bi trebalo da stvara dileme, uočljivo je da u teoriji po tom pitanju ne postoji jedinstven stav. Sa jedne strane, ima autora

koji se u okviru svojih razmatranja o tome uopšte ne izjašnjavaju. (Stojanović, 2017: 1032) Sa druge strane, pojedini autori tim povodom iznose različita mišljenja. Tako je u doktrini prisutno mišljenje da se „oba teža oblika zloupotrebe službenog položaja zasnivaju na postojanju kavalifikatornih okolnosti koje se ogledaju u visini pribavljene imovinske koristi“, (Škulić, 2015: 319) odnosno da su teži oblici ovog krivičnog dela „kvalifikovani visinom pribavljene imovinske koristi“. (Stojanović, Kolarić, 2014: 210) Isto stanovište zastupa i Apelacioni sud u Beogradu ističući da „kvalifikatornu okolnost kod krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja ne čini iznos štete već visina pribavljene koristi“ (Kž.1 Po.116/2013). Suprotno tome, u doktrini postoji i stav da teži oblici ovog krivičnog dela predstavljaju krivična dela kvalifikovana težom posledicom. (Lazarević, 1998: 799, Babić, Marković, 2013: 293, Babić, Marković, 2015, 255, Jocić, 2013: 89-90) Pitanje je od velikog značaja iz razloga što pravna priroda date konstrukcije implicira odgovarajući subjektivni odnos učinioca. Ukoliko pribavljena imovinska korist u odgovarajućem iznosu predstavlja kvalifikatornu okolnost, ona u skladu sa opštim pravilima mora biti obuhvaćena umišljajem učinioca. Kvalifikatorne okolnosti predstavljaju određene okolnosti koje postoje u vreme izvršenja krivičnog dela i zbog svoje prirode podižu stepen društvene opasnosti datog neprava, a najčešće se odnose na način, sredstvo, vreme izvršenja krivičnog dela. Budući da predstavljaju dopunska obeležja bića krivičnog dela, u odnosu na kvalifikatorne okolnosti treba da postoji isti oblik krivice koji se zahteva za osnovna obeležja bića, odnosno osnovni oblik krivičnog dela, a to je umišljaj. U suštini, ovde je reč o novom kvalitetu datog neprava, modalitetu krivičnog dela koji sadrži sva obeležja iz osnovnog oblika plus kvalifikatornu okolnost. Jednom rečju, iz osnovnog umišljajnog dela nastala je nova teža umišljajna varijanta tog dela. Shodno opštoj normi kada je reč o krivičnom delu kvalifikovanom težom posledicom, ukoliko teža posledica sama po sebi nije predviđena kao posebno krivično delo, moguće je postojanje različitog subjektivnog odnosa učinioca (član 27. KZ). Otuda bi u slučaju prihvatanja rešenja da teži oblici krivičnog dela zloupotrebe službene dužnosti predstavljaju krivična dela kvalifikovana težom posledicom, teža posledica krivičnog dela koja se sastoji u pribavljanju imovinske koristi u odgovarajućem iznosu mogla biti rezultat kako nehata, tako i umišljaja učinioca. To bi značilo da je za odgovornost učinioca za teži oblik krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja dovoljan nehat u odnosu na iznos pribavljene imovinske koristi. Preciznije rečeno, dvostruka krivica koja je potrebna za odgovornost za teži oblik krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja bi podrazumevala umišljaj u odnosu na osnovni oblik krivičnog dela iz kojeg je proizašla teža posledica u odnosu na koju je učinilac postupao nehatno ili umišljaj u odnosu na osnovno krivično delo i u odnosu na težu posledicu. Naime, krivična dela kvalifikovana težom posledicom po svojoj prirodi predstavljaju kvalitativno autentičan kriminalni sadržaj koji u sebi inkorporira radnju izvršenja osnovnog oblika krivičnog dela i realizaciju sa osnovnim oblikom krivičnog dela tipično povezane teže posledice pri čemu, između radnje izvršenja (ili posledice) i teže posledice nužno postoji uzročna veza. Radnja izvršenja osnovnog oblika krivičnog dela je takva da je prema opštem iskustvu s preduzimanjem date radnje povezano i nastupanje drugih težih posledica. Izvršenje osnovnog oblika krivičnog dela dela predstavlja potencijalni „izvor“ teže posledice. U tom smislu, teži oblik krivičnog dela podrazumeva kombinaciju tipično opasnog sadržaja osnovnog oblika krivičnog dela i realizaciju imanentne teže posledice, koja kod posledičnih krivičnih dela može biti neka druga vrsta posledice tojeste, nova dalja posledica koja nastupa posredno iz posledice

osnovnog oblika ili jedina posledica u užem smislu, ukoliko je reč o formalnom krivičnom delu. Treba naglasiti da konkretna kombinacija ne predstavlja simplifikovani zbir osnovnog oblika i teže posledice već funkcionalno jedinstvo koje kao realna celina determiniše specifičan kriminalni sadržaj datog oblika krivičnog dela. I pored toga što bi prihvatanje stava prema kojem teži oblici krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja po svojoj prirodi predstavljaju krivična dela kvalifikovana težom posledicom, znatno olakšalo njihovo dokazivanje budući da bi postojali i onda kada bi odgovarajući iznos pribavljene imovinske koristi bio obuhvaćen bar nehatom učinioca, treba uzeti da u datoj zakonskoj konstrukciji pribavljanje imovinske koristi u odgovarajućem iznosu predstavlja kvalifikatornu okolnost koja se javlja uvidu iste modfikovane posledice osnovnog oblika krivičnog dela. (Vuković, 2008, 145-148 i 155-156) U prilog navedenom stavu ide i odredba koja reguliše institut produženog krivičnog dela u kojoj stoji da se kumuliranje posledice kod novčanih iznosa koji su od značaja za pravnu kvalifikaciju i prerastanje u teži oblik krivičnog dela može pravdati samo kada je ta ukupna (kumulirana) posledica, obuhvaćena umišljajem učinioca (član 61, stav 5. KZ). Prema tome, iako naš zakonodavac prihvata objektivnu teoriju produženog krivičnog dela i subjektini uslov nije obavezan za njegovu primenu, jedinstveni umišljaj ima odgovarajući značaj u slučaju produženog krivičnog dela kod dela čije bitno obeležje jeste novčani iznos – što jeste slučaj težim oblicima krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja. U navedenom smislu je i odluka Apelacionog sud u Beogradu u kojoj se konstatuje da je okrivljeni preduzimanjem opisanih radnji u određenom periodu (šest godina) prekoračenjem svojih službenih ovlašćenja i nevršenjem svoje službene dužnosti pribavio imovinsku korist većem broju fizičkih i pravnih lica u ukupnom iznosu od preko milion i petsto hiljada dinara, a na štetu budžeta tadašnje Savezne repubilike Jugoslavije, pri čemu je bio svestan nedozvoljenosti svojih radnji i ukupnog iznosa pribavljene imovinske koristi (Kž.1 Po.1 6/2013), kao i stav Vrhovnog kasacionog suda da je nesporno postojanje najtežeg oblika krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja u vidu produženog krivičnog dela s obzirom na to da je utvrđeno postojanje jedinstvenog umišljaja okrivljenog u odnosu na produženo krivično delo kao celinu, kao i jedinstvenog umišljaja u odnosu na ukupnu posledicu tog krivičnog dela tj. pribavljanje imovinske koristi koja predstavlja zbir iznosa ostvarenih pojedinačnim krivičnim delima obuhvaćenim produženim krivičnim delom (Kzz. OK. 9/2016). (Delić, 2018: 138-142)

Kada je reč o preostalim razmatranim krivičnim delima, izuzev krivičnih dela sprečavanje i ometanje dokazivanja i povreda tajnosti glasanja (priroda radnje izvršenja) kod kojih je relevantan jedino direktni umišljaj, u doktrini je prisutan nepodeljeni stav da se subjektivno biće ovih krivičnih dela iscrpljuje kroz direktni ili eventualni umišljaj. (Stojanović, 2017: 527, 531, 752, 972, 1048, 1052 i 1055) Međutim, ono što treba naglasiti jeste da zakonski opisi svih ovih krivičnih dela (izuzev krivičnih dela povreda tajnosti glasanja i uništavanje dokumenata o glasanju) sadrže odgovarajući cilj radi kojeg se preduzima delatnost koja ima značaj radnje izvršenja. Kao što je bilo navedeno, uglavnom je predviđeno da krivično delo postoji ukoliko je neka od alternativno propisanih radnji izvršenja preduzeta „da“ bi bilo ostvareno odgovarajuće činjenje ili nečinjenje. Značaj određenog cilja za postojanje ovih krivičnih dela je nesporan i u sudskoj praksi (VKS Kzz. 366/2015).

Jedino je kod krivičnog dela sprečavanje i ometanje dokazivanja propisano da se radnja izvršenja preduzima u odgovarajućoj „nameri“. Za ovo krivično delo se u literaturi navodi da „subjektivno obeležje bića krivičnog dela jeste umišljaj i namera da se

preduzimanjem radnje izvršenja utiče na pasivnog subjekta da davanjem lažnog iskaza ili nedavanjem iskaza utiče na ishod postupka". (Stojanović, 2017: 972)

U krivičnopravnoj doktrini pojam namere je povezan sa ostvarenjem nekog daljeg, budućeg cilja radnje koji se nalazi izvan obeležja bića krivičnog dela. (Schultz, 1974: 139, Bačić, 1980: 255, Grupa autora, 1995: 90 i Stojanović, 2019: 104) Po pravilu, to je neka dalja posledica. Ukoliko predstava o cilju deluje kao pokretač za preduzimanje određene radnje, tada postoji namera. Može se reći da sa namerom postupa ono lice koje pod dejstvom predstave o cilju preduzima radnju da bi ostvarilo dati cilj. U suštini svaka čovekova radnja je namerna jer se svakom radnjom ide ka ostvarenju nekog cilja i u tom smislu učinilac svakog krivičnog dela postupa sa namerom. Kod pojedinih krivičnih dela, poput krivičnog dela sprečavanje i ometanje dokazivanja zakonodavac propisuje da radnja predstavlja krivično delo samo ukoliko postoji odgovarajuća namera. Tada je namera subjektivno obeležje bića krivičnog dela. U subjektivna obeležja bića krivičnog dela, osim namere spadaju još i motivi/pobude kao i umišljaj i nehat (teorija o dvostrukoj funkciji umišljaja i nehata). Namera jednako kao i motiv/pobuda predstavlja samostalnu subjektivnu kategoriju. Funkcionalno je povezana sa umišljajem, ali egzistira nezavisno od njega i utvrđuju se samo kada je u konkretnom biću posebno predviđena. U tom smislu sudska praksa stoji na stanovištu da nameru treba utvrđivati posredno, preko objektivnih okolnosti konkretnog slučaja (VSS Kž.I 811/2008). Za postojanje krivičnih dela u čije biće je uneta namera irelevatno je da li je ona u konkretnom slučaju i ostvarena. Ovo iz razloga što se namera, kao što je napred navedeno, odnosi na nešto što je izvan okvira datog neprava. (Delić, 2016: 103-104 i 108-110) Namera može biti osnovno ili/i dopunsko obeležje bića krivičnog dela.[12] U doktrini je oduvek bilo prihvaćeno shvatanje da prisustvo namere kao obeležja bića pretpostavlja umišljaj na koji namera ostvaruje „uticaj" tako što ga „unapređuje" u kvalifikovani oblik krivice. (Živanović, 1937: 49, Jovanović, Đorđević, 1955: 151, Srzentić, Stajić, 1968: 151, Stojanović, 2019: 109)[13] Razlog tome leži u činjenici da namera po svojoj prirodi intenzivira voljni element umišljaja. Kada neko čini krivično delo da bi njegovim izvršenjem ostvario određeni cilj, uvek je svestan tog dela i hoće njegovo izvršenje što znači da je pri tome isključeno pristajanje, odnosno eventualni umišljaj. U konstelaciji umišljaja i namere, namera je ta koju karakteriše projektovana instrumentalna racionalnost, jer se namera, za razliku od umišljaja koji se odnosi na obeležja bića krivičnog dela, odnosi na ostvarenje cilja koji je izvan datog neprava, i zato njeno ostvarenje nema značaja za postojanje krivičnog dela. Budući da je namera po svojoj prirodi „dirigovana volja" ona pojačava voljni element umišljaja – prisustvo namere implicira isključivo direktni umišljaj kao relevatni oblik krivice. (Bačić, 1980: 255) U istom smislu se izjašnjava i sudska praksa (AS u Kragujevcu Kž.2 384/2010). Navedeni zaključak se ne dovodi u pitanje ukoliko je reč o krivičnim delima kod kojih je namera u pojmovnom smislu decidirano predviđena tačnije rečeno, kod krivičnih dela u čijem zakonskom opisu stoji da se radnja izvršenja preduzima u odgovarajućoj „nameri". U tom smislu je i stav sudske prakse da kada je u izreci presude navedeno da se radnja izvršenja

[12] Primera radi, krivično delo računarske prevare (član 301, st. 1. i 4. KZ) – osnovni oblik krivičnog dela postoji ukoliko je radnja izvršenja preduzeta u nameri pribavljanja protivpravne imovinske koristi, a lakši oblik ukoliko je preduzeta u nameri da se drugo lice ošteti.

[13] Suprotno vid. M. Karanović (1976), „Namera kao element krivičnog dela", *Jugoslovenska revija za kriminologiju i krivično pravo*, Beograd, broj 1, 97.

preduzima u odgovarajućoj nameri time je istovremeno dat i opis postojanja direktnog umišljaja kao konstitutivnog elementa krivice (AS u Kragujevcu Kž. 674/2018).

Međutim, kod nekih krivičnih dela je propisano da se radnja izvršenja preduzima u određenom „cilju" na primer, krivično delo trgovine ljudima (član 388, stav 1. KZ) – za razliku od teorije, sudska praksa stoji na stanovištu da je ovde reče o nameri kao subjektivnom obeležju bića (VSS Kž. 1057/2005). (Stojanović, 2017: 1110)[14] Ima i krivičnih dela kod kojih zakonodavac koristi termin „radi" nečeg na primer, krivično delo neovlašćena proizvodnja i stavljanje u promet opojnih droga (član 246, stav 1. KZ) – u literaturi se navodi da namera nije izričito uneta u zakonski opis, ali da je ona ipak neophodna kod pojedinih oblika ovog krivičnog dela (radi prodaje). (Stojanović, 2017: 796)[15] Takođe, u nekim slučajevima zakonodavac koristi formulaciju da je učinilac „išao za tim" na primer, krivična dela sitne krađe, utaje i prevare (član 210, stav 1. KZ) – teorija stoji na stanovištu da se subjektivni uslov kod ovih krivičnih dela sastoji u nameri učinioca da pribavi malu imovinsku korist. (Stojanović, 2017: 680 i Atanacković, 1981: 468) U istom smislu se izjašnjava i sudska praksa (OS u Beogradu Kž. 531/1998; Kž. 3637/2003; Kž. 3502/2006 i VKS Kzz. 50/2010). Istinu govoreći, povodom ovog pitanja se mogu naći i odluke u kojima se navodi da se „umišljaj učinioca sastoji u tome da je išao za tim" (VSS Kž. 762/2006) – to bi značilo da namera nije predviđena kao samostalno obeležje bića i da se otuda krivično delo može učiniti kako sa direktnim, tako i sa eventualnim umišljajem. Pitanje „da li treba", odnosno „kada treba" uzeti da je namera subjektivno obeležja bića ukoliko ona nije neposredno i izričito propisana dodatno se komplikuje time što ima i krivičnih dela za koja se smatra da sadrže nameru kao subjektivno obeležje bića uprkos tome što ona nije ni posredno, opisno predviđena. Kao što je napred navedeno, takav slučaj je sa pojedinim delatnostima koje imaju značaj radnje izvršenja trećeg oblika krivičnog dela sprečavanje i ometanje dokazivanja (član 336, stav 3. KZ) i primera radi, krivičnim delom uvrede (član 171, stav 1. KZ). [16]

[14] Upor. N. Delić (2016), „Neke dileme u vezi subjektivnih obeležja bića krivičnog dela trgovine ljudima", *Pravni život*, Beograd, broj 9, 160–162.

[15] Upor. N. Delić (2011) „Krivično delo neovlašćenja proizvodnja i stavljanje u promet opojnih droga (član 246. KZ)", *Kaznena reakcija u Srbiji*, Prvi deo, Beograd, 174–175.

[16] Budući da nije dat zakonski pojam uvrede, primenjuje se pojam koji je formiran u teoriji i sudskoj praksi, a u skladu sa kojim se pod uvredom podrazumeva izjava omalovažavanja koja je saznata od drugog lica. Radnja izvršenja krivičnog dela jeste omalovažavanje nekog lica. U sudskoj praksi je prisutan stav da subjektivno obeležje bića krivičnog dela uvrede čini umišljaj (VS u Požarevcu Kž.3 350/14). Sporno je da li je za postojanje krivičnog dela osim umišljaja potrebna i namera omalovažavanja budući da nije sadržana u zakonskom tekstu. Iako u našoj teoriji postoji shvatanje da namera ne ulazi u pojam uvrede (Lj. Lazarević, /1998/, 501) treba uzeti da se iz osnova isključena protivpravnosti koji je predviđen u stavu 4. primenom argumentum a contrario može doći do zaključka da, iako namera nije neposredno sadržana u biću krivičnog dela, ona ipak ulazi u njegov pojam, budući da je bez namere omalovažavanja teško utvrditi da li neka radnja ima uvredljiv karakter. Kako se ističe, data subjektivna usmerenost je naročito važna kada se radi o uvredljivoj izjavi koja je po svom karakteru istinita (Z. Stojanović, /2017/, 508). Na isti stav nailazimo i u jednom delu sudske praksi (VSS Kzz, 23/1998, OS u Beogradu Kž. 440/2009 i AS u Nišu Kž.1 605/2012). Međutim, Vrhovni kasacioni sud navodi da „za radnju osnovnog oblika krivičnog dela uvrede nije neophodno da sadrži nameru omalovažavanja oštećenog i stoga ne mora biti obuhvaćena izrekom presude" (Kzz. 727/2017). Najzad ovde treba reći da ima i krivičnih dela kod kojih odsustvo odgovarajuće namere predstavlja obeležje bića, kao što je krivično delo oduzimanje tuđe stvari (član 211. stav 1. KZ) – radnja i objekt radnje su isti kao kod krivičnog dela krađe, razlika postoji jedino u pogledu odsustva namere kao subjektivnog obeležja bića – namera pribavljanja imovinske koristi ne sme da postoji. Suprotno tome, kod krivičnog dela krađe (član 2013, stav 1. KZ) subjektivno obeležje bića jeste namera da se prisvajanjem tuđe pokretne stvari sebi ili drugom pribavi protivpravna imovinska korist. Ovde namera ima dva ključna momenta: prisvajanje tuđe pokretne stvari i pribavljanje protivpravne imovinske koristi. Prisutan je stav prema kojem volja da se vlada na stvari kao subjektivni element priteżanja podrazumeva da je priteżalac spreman da postupa prema stvari prema svojoj volji. Ne traži se naročito normirana volja da se stvar

Ukoliko pažnju ponovo usmerimo na krivična dela o kojima je reč – kod kojih je predviđeno da se radnja izvršenja preduzima „da“ bi bio ostvaren odgovarajući cilj, po prirodi stvari dolazimo do pitanja da li je kod ovih krivičnih dela, kao i u prethodno razmatranim primerima, namera posredno, opisno predviđena kao subjektivno obeležje bića. Dva su moguća odgovora. Prvi, da namera jeste obeležje bića navedenih krivičnih dela i da je intencija zakonodavca bila da korišćenjem specifične nomotehnike u vidu posrednog, opisnog propisivanja na manje/više suptilan način omogući „fleksibilniji“ pristup prilikom tumačenja njenog krivičnopravnog dejstva – tako da osim direktnog, podrazumeva i eventualni umišljaj. Na ovaj način bi preko njihovih subjektivnih bića u znatnoj meri bile proširene zone krivičnopravne zaštite ovih krivičnih dela. Drugi odgovor bi bio da namera nije predviđena kao subjektivno obeležje bića već da je u pitanju ciljno opredeljena radnja izvršenja koja kao deo objektivnog neprava mora biti obuhvaćena umišljajem učinioca. To bi značilo da je na subjektivnom planu za postojanje krivičnih dela dovoljan i eventualni umišljaj. Mišljenja smo da bi trebalo prihvatiti drugi odgovor. Otuda naglašavamo da ovde nije reč o krivičnim delima koja sadrže posredno, opisno propisanu nameru kao subjektivno obeležje bića, nego o krivičnim delima koja sadrže ciljno opredeljene radnje izvršenja. To znači da je cilj integralni deo njihovo objektivnog neprava. Kao što je napred bilo navedeno, sva krivična dela o kojima je reč smatraju se dovršenim okončanjem delatnosti koja ima značaj radnje izvršenja. Za njihovo postojanje nije relevatno da li je ostvaren cilj zbog kojeg je preduzeta delatnost koja ima značaj radnje izvršenja. Eventualna realizacija datog cilja u vidu preduzimanja ili nepreduzimanja određene radnje jedino može na odgovarajući način biti uzeta u obzir prilikom odmeravanja kazne. Sledstveno rečenom, nesumnjivo je da se subjektivna bića ovih krivičnih dela iscrpljuju kroz direktni ili eventualni umišljaj koji pored ostalog, treba da obuhvati i svest o neposrednom cilju radnje izvršenja. Pri tome, kako se ističe svest o vezi mita i potrebne radnje ne podrazmeva i spremnost da ona bude realizovana. (Bačić, 1997: 324)

ZAVRŠNE NAPOMENE

Krivičnopravni aspekt borbe protiv korupcije u svakom slučaju obuhvata veći broj krivičnih dela među kojima se uslovno rečeno, po svom značaju prevashodno izdvajaju pojedina krivična dela koja pripadaju glavi krivičnih dela protiv službene dužnosti i glavi krivičnih dela protiv privrede. Kritičko razmatranje pozitivnopravnog aspekta datih krivičnih dela po pravilu uvek vodi ka pitanju njihove perspektive. Moglo bi se reći da ovo pitanje poseban značaj ima za krivično delo zloupotrebe službenog položaja. Kada je reč o ovom krivičnom delu trebalo bi imati u vidu nekoliko mogućih rešenja: uvođenje zakonskog supsidijariteta po uzoru na rešenje koje je prihvaćeno za krivično delo zloupotrebe položaja odgovornog lica; uvođenje posebnog krivičnog dela zloupotrebe poverenja u vršenju službene dužnosti koje bi bilo u funkcionalnoj relaciji sa propisivanjem zakonskog supsidijariteta za krivično delo zloupotrebe službenog položaja; dekriminalizacija krivičnog dela zloupotrebe

---

poseduje ili prisvoji, dovoljno je da postoji prirodna volja. Takođe, dovoljno je da postoji generalna volja pritežaoca da vlada nad stvari (stvarima) unutra određenog prostora. Volja da se vlada na stvari ne mora biti aktuelna, već je dovoljno da bude potencijalna. I. Vuković, „O radnji oduzimanja kod krađe (član 203. KZ)“, u: Razvoj pravnog sistema Srbije i harmonizacija sa pravom EU – Prilozu projektu 2008, Beograd 2009, 40–41.

službenog položaja i afirmacija posebnih krivičnih dela iz glave krivičnih dela protiv službene dužnosti naročito, krivičnog dela zloupotrebe poverenja (član 216. KZ), a što bi bilo u skladu sa uvođenjem posebnog krivičnog dela zloupotrebe poverenja u vršenju službene dužnosti i najzad, delimična dekriminalizacija krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja – intervencija zakonodavca koja bi podrazumevala sveobuhvatnu, strukturalnu i sadržinsku analizu ekstenzivno postavljene kažnjive zone ovog krivičnog dela i shodno tome, eventualno sužavanje i preciziranja sadržinskog supstrata date inkriminacije kroz uspostavljanje odgovarajućeg (potrebnog) balansa između apstrakcije i generalizacije i nužne kazuistike. Treba imati u vidu pri tome, da je perspektiva krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja po prirodi stvari povezana i sa pitanjem da li antikoruptivnim krivičnim delima treba dodati i krivično delo nezakonitog bogaćenja. (Delić, 2018: 142-146)

Perspektivu preostalih razmatranih krivičnih dela treba posmatrati u svetlu njihovog eventualnog redakcijskog unapređenja. Kod krivičnih dela koja u svojim nazivima sadrže pojam mito, a čija objektivna neprava obuhvataju davanje ili primanje poklona ili druge koristi potrebno je izvršiti odgovarajuće terminološko ujednačavanje tako da pojam mito, umesto pojmova poklon ili druga korist bude integrisan u samo biće ovih krivičnih dela i shodno tome, njegovo značenje bude određeno u članu 112. KZ. Nadalje bi trebalo izvršiti terminološko korigovanje krivičnih dela kod kojih je predviđeno da značaj radnje izvršenja pored ostalog, imaju i „obećanje“ i „ponuda“. Budući da su u pitanju sadržinski veoma bliski pojmovi, neophodno je brisati pojam „ponuda“ i ostaviti pojam „obećanje“. Isto bi trebalo učiniti i kada je reč o trećem obliku krivičnog dela sprečavanje i ometanje dokazivanja (član 336, stav 3. KZ) kod kojeg zakonodavac nepotrebno koristi sinonime i predviđa da radnju izvršenja pored ostalog, predstavlja i „pomeranje“ ili „premeštanje“ predmeta koji ima značaj objekta radnje. Ovde bi takođe trebalo pojam „pokvariti“ zameniti uobičajenim krivičnopravnim pojmom „oštetiti“. Najzad, radi otklanjanja eventualnih nedoumica u vezi sadržine subjektivnog bića ovog krivičnog dela neizostavno treba izričito propisati da se svaka delatnost za koju je predviđeno da ima značaj radnje izvršenja preduzima u nameri spečavanja ili otežavanja dokazivanja.

LITERATURA

1. Atanacković, D. (1981) *Krivično pravo*, posebni deo, Beograd.
2. Babić, M., Marković, I. (2013) *Krivično pravo, posebni dio*, Banja Luka.
3. Babić, M., Marković, I. (2015) *Krivično pravo, opšti dio*, Banja Luka.
4. Bačić, F. (1980) *Krivično pravo, opći dio*, Zagreb.
5. Bačić, F. (1997) *Krivično pravo, posebni dio*, Zagreb.
6. Vuković, I. (2008) *Pokušaj krivičnog dela*, DD, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd.
7. Vuković, I. (2009) „O radnji oduzimanja kod krađe (član 203. KZ)“, u: *Razvoj pravnog sistema Srbije i harmonizacija sa pravom EU – Prilog projektu 2008*, Beograd.
8. Grupa autora, urednik Derenčinović, D. (2013) *Posebni dio kaznenog prava*, Zagreb.
9. Grupa autora, redaktor Lazarević, Lj. (1995) *Komentar Krivičnog zakona SR* Srbije, Beograd.

10. Grupa autora, redaktor Lazarević, Lj. (1995a) *Komentar Krivičnog zakona SRJ*, Beograd.
11. Grupa autora, redaktor Nikolić, M. (2007) *Rečnik srpskog jezika*, Novi Sad.
12. Grupa autora, redaktor Stajić, A. (1986) *Komentar Krivičnog zakona SFRJ*, Beograd.
13. Delić, N. (2008) *Psihologija iskaza pojedinih učesnika u krivičnom postupku*, Beograd.
14. Delić, N. (2009) *Nova rešenja opštih instituta u Krivičnom zakoniku Srbije*, Beograd.
15. Delić, N. (1/2010) „Krivična dela protiv pravosuđa u svetlu izmena i dopuna iz 2009. godine“, *Godišnjak Pravnog fakulteta u Istočnom Sarajevu*, Istočno Sarajevo.
16. Delić, N. (2011) „Krivično delo neovlašćenja proizvodnja i stavljanje u promet opojnih droga (član 246. KZ)“, u: *Kaznena reakcija u Srbiji*, Prvi deo, Beograd.
17. Delić, N. (2012) „Osvrt na koruptivna krivična dela u Krivičnom zakoniku Republike Srbije“, *Pravo i privreda*, broj 4-6, Beograd.
18. Delić, N. (2014) Nova rešenja u posebnom delu Krivičnog zakonika Srbije, Beograd.
19. Delić, N. (2016) „Neke dileme u vezi subjektivnih obeležja bića krivičnog dela trgovine ljudima“, *Pravni život,* broj 9, Beograd.
20. Delić, N. (2016) „Volja i namera u srpskom krivičnom pravu“, u: *Kaznena reakcija u Srbiji,* Šesti deo, Beograd.
21. Delić, N. (2017) „Zloupotreba položaja odgovornog lica – sudska praksa i doktrinarni stavovi“, u: *Privredna krivična dela*, Beograd.
22. Delić, N. (2018) „Krivično delo zloupotreba službenog položaja (član 359. KZ) – stanje i perspektiva“, u: *Kaznena reakcija u Srbiji*, Osmi deo, Beograd.
23. Jovančević, N. (2010) „Načelo zakonitosti i krivično delo zloupotreba službenog položaja“, *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, broj 1, Novi Sad.
24. Jovašević, D. (2009) *Krivična dela korupcije*, Beograd.
25. Jovašević, D, Simonović, M. (2015) „Pojam i karakteristike službenih krivičnih dela“, *Izbor sudske prakse*, broj 10, Beograd.
26. Jocić, D. (2013) „Zloupotreba službenog položaja i položaja odgovornog lica“, *Bilten Vrhovnog kasacionog suda*, broj 2, Beograd.
27. Jovanović, Ž, Đorđević, M. (1955) *Krivično pravo FNRJ – Opšti deo*, Beograd.
28. Karanović, M. (1976) „Namera kao element krivičnog dela“, *Jugoslovenska revija za kriminologiju i krivično pravo*, broj 1, Beograd.
29. Lazarević, Lj. (1988) *Krivično pravo Jugoslavije, posebni deo*, Beograd.
30. Lazarević, Lj. (2006) *Komentar Krivičnog zakonika Republike Srbije*, Beograd.
31. Mirković, Z. (2008) *Karađorđev zakonik*, Beograd.
32. Nikolić, D. (1991) *Krivični zakonik Knjaževine Srbije*, Niš.
33. Perović, S. (1986) *Obligaciono pravo*, Beograd.
34. Perović, Z. (2001) „Krivično delo zloupotrebe službenog položaja“, u: *Privredni kriminal i korupcija*, Beograd.
35. Srzentić, N, Stajić, A. (1980): *Krivično pravo, opšti i posebni deo*, Sarajevo,
36. Stojanović, Z. (2017) *Komentar Krivičnog zakonika*, Beograd.
37. Stojanović, Z. (2019) *Krivično pravo, opšti deo*, Beograd.
38. Stojanović, Z., Perić, O. (2009) *Krivično pravo, posebni deo*, Beograd.
39. Stojanović, Z., Kolarić, D. (2014) *Krivičnopravno suzbijanje organizovanog kriminaliteta, terorizma i korupcije*, Beograd.
40. Stojanović, Z., Delić, N. (2019) *Krivično pravo, posebni deo*, Beograd.

41. Schultz, H. (1974) *Einführung in den allgemeinen Teil des Strafrechts*, I, Bern.
42. Tahović, J. (1953) *Krivično pravo, posebni deo*, Beograd.
43. Tahović, J. (1957) *Komentar Krivičnog zakonika*, Beograd.
44. Tomanović, M. (2001) „Krivična dela primanja i dvanja mita kao oblik korupcije", u: *Privredni kriminal i korupcija*, Beograd.
45. Ćirić, J. (2008) „Korupcija", u: *Borba protiv organizovanog kriminaliteta u Srbiji. Od postojećeg zakonodavstva do sveobuhvatnog predloga reforme*, Beograd.
46. Ćirić, J. (2012) „Zloupotreba službenog položaja – za i protiv", u: *Aktuelna pitanja krivičnog zakonodavstva*, Beograd.
47. Živanović, T. (1937) *Osnovi krivičnog prava, Opšti deo*, II knjiga, Beograd.
48. Škulić, M. (2015) *Organizovani kriminalitet – pojam, pojavni oblici, krivična dela i krivični postupak*, Beograd.

Sudske odluke

1. Osnovni sud u Beogradu: Kž. 2013/1991; Kž. 283/1993; Kž. 921/1994; Kž. 942/1994; Kž. 164/1995; Kž. 1494/1996; K. 401/1998; Kž. 531/1998; Kž. 1394/2000; Kž. 313/2001; Kž. 879/2003; Kž. 3637/2003; Kž. 2216/2004; Kž. 3098/2004; Kž. 903/2005; Kž. 353/2006; Kž. 1684/2006; Kž. 3331/2006; Kž. 3502/2006; Kž. 164/2007. i Kž. 440/2009.
2. Osnovni sud u Čačku: Kž. 545/2007. i Kž. 255/2008.
3. Osnovni sud u Jagodini: 6K 13/2013.
4. Osnovni sud u Valjevu: Kž.I 309/2009.
5. Osnovni sud u Nišu: Kž. 797/1976.
6. Okružni sud u Beogradu i Viši sud u Beogradu: K. 599/1996; K. 662/1997; K Po.1 71/2014. i Kž.1 95/2014.
7. Viši sud u Čačku: Kž. 113/2015.
8. Apelacioni sud u Beogradu: Kž.1 2130/2010; Kž.1 3919/2010; Kž. 522/2011; Kž. 2072/2011; Kž.1 3891/2011; Kž.1 Po.1 6/2013; Kž.1 Po.1 14/2013; Kž.1 Po.1 116/2013; Kž.1 249/2016. i Kž.1 Po.1 9/2017.
9. Apelacioni sud u Novom sadu: Kž.2 2080/2011. i Kž.1 1343/2012.
10. Apelacioni sud u Kragujevcu: Kž. 338/2010; Kž.2 384/2010; Kž. 4317/2013. i Kž. 674/2018.
11. Apelacioni sud u Nišu: Kž.1. 605/2012; Kž.1 1327/2012. i Kž.1 949/2014.
12. Vrhovni sud Srbije i Vrhovni Kasacini sud Srbije: Kž.I 246/1977; Kž. 1174/1983; Kž.I 673/1986; Kž. 1011/1988; Kž. 443/1990; Kž. 542/1994; Kž. 166/1995; Kž. 47/1996; Kž. 23/1998; Kž. 779/1999; Kž. 872/1999; Kž. 404/2000; Kzz. 26/2001; Kž. 1804/2003; Kž. 2015/2003; Kž. 977/2004; Kž. 1715/2005; Kž. 2413/2005; Kž. 352/2006; Kzz. 762/2006; Kzz. 23/2007; Kž. 1285/2007; Kž. I 816/2008; Kzz. 50/2010; Kzz. 20/2011; Kž.1 Po.1 8/2012; Kž.1 Po.1 6/2013; Kž.1 Po.1 20/2013; Kzz. 268/2014; Kzz. 1275/2014; Kzz. 366/2015; Kzz. OK. 9/2016; Kzz. 207/2016; Kzz. 260/2016; Kzz. 863/2016; Kzz. 1507/2016; Kzz. 1535/2016; Kzz.1539/2016; Kzz. 727/2017. i Kzz. 387/2018.
13. Evropski sud za ljudska prava: Livik v. Estonia, predstavka br. 12157/2005, odluka

od 25. septembra 2009. godine i Berardi and Mularoni v. San Marino, predstavka br. 24705/16 i 24818/16, odluka od 10. januara 2019. godine.

CRIMINAL-LEGAL ASPECT OF THE FIGHT AGAINST CORRUPTION

In this work, the author analyses anti-corruptive incriminations proscribed in the Criminal Code of Serbia. Those are the following criminal offences: abuse of office (article 359 CC), trading in influence (article 366 CC), receiving bribes (article 367 CC) and giving bribes (article 368 CC) – proscribed in the chapter containing criminal offences against official duty; abuse of position of the responsible person (article 227 CC), receiving bribes in commerce (article 230 CC) and giving bribes in commerce (article 231 CC) – proscribed in the chapter containing criminal offences against economy; giving bribes regarding voting (article 156 CC), violation of secrecy of voting (article 160 CC) and destruction of electoral documents (article 162 CC) – proscribed in the chapter containing criminal offences against electoral rights and obstruction and disruption of evidence (article 336 CC) – proscribed in the chapter containing criminal offences against judiciary. The central part of the work encompasses a detailed display and analysis of the basic and additional characteristics of beings of all the aforementioned criminal offences. In the given context, first the objective unlawfulness and then the subjective being of these offences are analysed. Special attention is given to important controversial questions which arise during the interpretation of certain objective and subjective characteristics of these criminal offences. The theoretical aspect of these issues is enriched in content with a number of illustrative court decisions. In the ending, certain conclusions are brought up and backed up with appropriate arguments and suggestions de lege ferenda.

KEY WORDS: corruption anti-corruptive criminal offences, criminal offences against official duty, criminal offences against economy, criminal offences against electoral rights, criminal offences against judiciary, Criminal Code of Serbia.

ZLOUPOTREBA SLUŽBENOG POLOŽAJA – OPŠTE KRIVIČNO DELO KORUPCIJE

Dragan Jovašević*

Krivična dela protiv službene dužnosti predstavljaju različite oblike i vrste zloupotrebe službenog položaja i javnih ovlašćenja u vršenju službene dužnosti koje su upravo učinjene od strane službenih lica kao nosilaca tih ovlašćenja. Najčešće se ovde radi o postupanjima službenih lica u vršenju službene dužnosti, ne u interesu i za potrebe službe koju vrše, već u nekom drugom interesu – u nameri da na ovaj način pribave sebi ili drugom fizičkom ili pravnom licu kakvu korist, odnosno da drugome nanesu kakvu štetu ili da teže povrede prava drugih. Tu se praktično radi o iskorišćavanju ili prekoračenju službenog položaja ili ovlašćenja ili o nevršenju službene dužnosti koje zbog posebno ispoljenog stepena težine i opasnosti Krivični zakonik predviđa kao krivično delo. Tako dolazi i do pojave zloupotrebe javnih ovlašćenja, službenog položaja, korupcije u raznim oblicima i vidovima što sve zajedno nanosi ogromne materijalne i druge štete ne samo pojedincima i ustanovama, već i celom društvu. S druge strane, ovakvim svojim postupanjem državni organi mogu da poljuljaju poverenje građana u postojeći sistem i funkcionisanje ne samo vlasti, već i celokupnog pravnog poretka, pa i u efikasnost pravne države. U radu se sa teorijskog i praktičnog aspekta analizira krivično delo zloupotrebe službenog položaja.

KLJUČNE REČI: službena dužnost, zloupotreba, korupcija, krivično delo, odgovornost, kazna

UVOD

Krivična dela protiv službene dužnosti predstavljaju različite oblike i vrste zloupotrebe službenog položaja i javnih ovlašćenja u vršenju službene dužnosti koje su upravo učinjene od strane službenih lica kao nosilaca tih ovlašćenja (Radovanović, Đorđević, 1975: 369-371). Najčešće se ovde radi o postupanjima službenih lica u vršenju službene dužnosti, ali ne u interesu i za potrebe službe koju vrše, već u nekom drugom interesu – u nameri da na ovaj način pribave sebi ili drugom fizičkom ili pravnom licu kakvu korist, odnosno da drugome nanesu kakvu štetu ili da teže povrede prava drugih (Simović, Jovašević, 2018: 463). Tu se praktično radi o iskorišćavanju ili prekoračenju službenog položaja ili ovlašćenja ili o nevršenju službene dužnosti koje zbog posebno ispoljenog stepena težine i opasnosti Krivični zakonik[1] predviđa kao krivično delo. Tako,

* Prof. dr. Dragan Jovašević je redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu; email: *jovas@prafak.ni.ac.rs.*

[1] („Službeni glasnik RS“, broj 85/05, 88/05, 107/05, 72/2009, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16 i 35/19).

zapravo, dolazi i do pojave zloupotrebe javnih ovlašćenja, službenog položaja, korupcije u raznim oblicima i vidovima što sve zajedno nanosi ogromne materijalne i druge štete ne samo pojedincima i ustanovama, već i celom društvu. S druge strane, ovakvim svojim postupanjem državni organi mogu da poljuljaju poverenje među građanstvom (kao podanicima države) u postojeći sistem i funkcionisanje ne samo vlasti, već i celokupnog pravnog poretka, pa i u efikasnost pravne države.

Stoga je interes (pa i imperativ) svake države da suzbije ovakva nedopuštena ponašanja pojedinaca i grupa i da ih prinudi da svoja ovlašćenja i nadležnosti u postupanju vrše u granicama zakonom propisanim ili predviđenim u drugim podzakonskim opštim aktima. Svako prekoračenje i zloupotrebu ovih ovlašćenja država proglašava zabranjenim, protivpravnim i kažnjivim ponašanjem. Najopasnije oblike ovakvih ponašanja zakon inkriminiše kao krivična dela propisujući za njihove učinioce kazne (zatvor) i druge krivičnopravne mere (mere bezbednosti i posebne imovinskopravne mere).

Ovakve pojave nisu samo relikt prošlosti, već su one, na žalost, karakteristične i za naše današnje društveno uređenje na početku 21. veka. Takve povrede pogađaju, pre svega, pojedince, a potom i celo društvo. Ta zloupotreba, korumpiranost i samovlašće organa sa javnim ovlašćenjima i njihovih službenih lica predstavlja veliko društveno zlo koje istovremeno dovodi i do narušavanja ugleda pojedinih službi i organa, pa i autoriteta cele vlasti. Stoga se, upravo, predviđanjem krivičnih dela i drugih vrsta delikata protiv službene dužnosti službenih lica teži za potpunim obezbeđenjem ispravnosti, zakonitosti, efikasnosti i celishodnosti u radu državnih organa i drugih organa sa javnim ovlašćenjima i tako očuva poverenje građana u samu tu vlast i pravni poredak uopšte (Simović, Jovašević, Simović, 2016: 117-119).

1. SLUŽBENA KRIVIČNA DELA

1.1. Pojam službenih krivičnih dela

Krivična dela protiv službene dužnosti (službena, službenička ili činovnička krivična dela) predstavljaju različite oblike zloupotreba službenog položaja i javnih ovlašćenja u vršenju službene dužnosti od strane službenih lica kao nosilaca tih ovlašćenja. Država kao organizovana društvena organizacija u svom aparatu ima više organa koji čine pojedine službe sa javnim ovlašćenjima. Državni aparat ima težnju da stalno jača, što vremenom dovodi do povećanja broja službi i lica koja rade u njima. Na taj način država se postepeno pretvara u samostalnu snagu koja istina izvire iz društva što ima za posledicu da pojedine službe i organi vrše javna ovlašćenja, ne samo u interesu cele države (i celog društva), nego i u svom sopstvenom interesu. Tako, zapravo, i dolazi do pojave zloupotrebe javnih ovlašćenja, zloupotrebe i kršenja službenog položaja, korupcije u raznim oblicima što nanosi ogromne štete ne samo pojedincima i ustanovama, već i celom društvu, pa i međunarodnoj zajednici u celini. Stoga je interes svake pravne države da u ime vladavine prava i zaštite korpusa osnovnih ljudskih prava i sloboda, suzbije, spreči i predupredi ovakva nedopuštena, protivpravna ponašanja pojedinaca i grupa i da ih prinudi da svoja ovlašćenja vrše u granicama zakonom propisanim ili predviđenim u drugim podzakonskim

aktima. Svako prekoračenje i zloupotrebu ovih ovlašćenja država proglašava opasnim i protivpravnim ponašanjem i u zakonu propisanom sankcijom kažnjava njegove učinioce (Đurić, Jovašević, Rakić, 2007: 178-184).

Ovakve pojave nisu samo relikt prošlosti, već su one na žalost karakteristične i za naše društvo na današnjem stepenu razvoja. Takve povrede pogađaju, pre svega, pojedince, a potom i celo društvo. Ta zloupotreba, korumpiranost i samovlašće organa sa javnim ovlašćenjima i njihovih službenih lica predstavlja veliko društveno zlo koje dovodi i do narušavanja ugleda pojedinih službi, pa i autoriteta cele vlasti, do gubljenja poverenja građana u zakonitost i celishodnost njihovog rada i do nanošenja štete pravima i interesima drugih fizičkih i pravnih lica. Stoga se, upravo, predviđanjem krivičnih dela protiv službene dužnosti teži za potpunim obezbeđenjem ispravnosti i zakonitosti u radu državnih organa koji vrše javna ovlašćenja i tako očuva poverenje građanja u samu tu vlast i pravni poredak (Petrović, Jovašević, 2005: 218-219).

U vezi sa pojmovnim određivanjem službenog kriminaliteta (službenih krivičnih dela ili krivičnih dela izvršenih od strane službenih lica u vršenju službene dužnosti) potrebno je ukazati i na činjenicu da se pod ovim pojmom u širem smislu u krivičnopravnoj literaturi smatraju i druga kažnjiva, nedozvoljena, protivpravna, deliktna ponašanja službenih lica u vršenju službe. Tako se, naime, u okviru službenog kriminaliteta ili službene delinkvencije podrazumevaju pored krivičnih dela i sledeće vrste delikata kao što su: a) privredni prestupi, b) privredni prekršaji i c) disciplinski prestupi službenih lica (Đorđević, Đorđević, 2016: 214-215).

1.2. Karakteristike službenih krivičnih dela

Službena krivična dela predstavljaju različite oblike i vidove zloupotrebe službenog položaja i javnih ovlašćenja u vršenju službene dužnosti od strane domaćih i stranih službenih lica kao nosilaca tih ovlašćenja kojima se nanose teže posledice za službu odnosno dolazi do težeg ugrožavanja službe. Ovim se inkriminacijama, zapravo, nastoji da se obezbedi ispravnost, celishodnost, blagovremenost, efikasnost i zakonitost u radu državnih organa koji vrše javna ovlašćenja i tako očuva poverenje građana u pravni poredak i pravnu državu. Zato se kao objekt zaštite ovih dela javlja službena dužnost državnih i drugih organa koji vrše javna ovlašćenja. Ali nije cilj učinilaca ovih krivičnih dela da povrede ili ugroze službenu dužnost koju vrše, već da na ta način nanesu štetu drugom licu (imovinskog ili neimovinskog karaktera) ili da teže povrede pravo nekog drugog fizičkog ili pravnog lica. Istovremeno se ovim krivičnim delima povređuju ili ugrožavaju i druge društvene vrednosti kao što su: slobode i prava čoveka i građana, imovina, privreda i sl.

Radnja izvršenja službenih krivičnih dela se preduzima u vršenju službene dužnosti ili u vezi sa vršenjem službene dužnosti. S obzirom na vrstu službene dužnosti koja se krši i narušava vršenjem krivičnih dela, službena krivična dela se razlikuju kao: a) opšta i b) posebna službena krivična dela. Opšta službena krivična dela se mogu izvršiti u svakoj službenoj dužnosti od strane nosioca službenih ovlašćenja. Posebna službena krivična dela se pak mogu izvrštii samo u određenim vrstama i oblicima službene dužnosti (npr. krivično delo kršenje zakona od strane sudije, javnog tužioca i njegovog zamenika (član 360. KZ).

Dalje, u pravnoj teoriji se može pronaći još jedna deoba krivičnih dela protiv službene dužnosti na: a) prava i b) neprava službena krivična dela. Prava službena krivična dela može da izvrši samo domaće ili strano službeno lice, i to samo u vršenju službene dužnosti ili javnih ovlašćenja ili u vezi sa njima. Neprava službena krivična dela, naprotiv, može da se izvršiti i u službi i van nje (Mrvić Petrović, 2005: 350-351).

Ovim krivičnim delima se povređuje službena dužnost u smislu njenog pravilnog, celishodnog, blagovremenog, efikasnog i zakonitog funkcionisanja (Jovašević, Hašimbegović, 2001: 61-68). Na ovom su mestu sistematizovana i krivična dela korupcije. Korupcija predstavlja pojavu davnašnjeg porekla koja je imanentna svim državnim organizacijama tokom svoje duge istorije. Ona se ispoljava u raznim oblicima, na različite načine i različitim sredstvima u širokom spektru delatnosti. No, pri tome, se ipak ne sme zapostaviti činjenica da svi oblici korupcije (lat. coruptio - pokvarenost) ne moraju da sadrže obeležja određenih krivičnih dela za koja su propisane krivične sankcije. To naime, znači da se pod pojmom korupcije ne smatraju samo krivična dela, već ovaj pojam po svom sadržaju, karakteru i prirodi prevazilazi granice krivičnopravne represije (Petrović, Jovašević, Ferhatović, 2016: 278-280).

Kao učinilac ovih krivičnih dela po pravilu se javlja domaće ili strano službeno lice. Kod pojedinih krivičnih dela kao učinilac se javlja samo određeno službeno lice – sudija ili sudija porotnik, javni tužilac ili njegov zamenik kod krivičnog dela kršenja zakona od strane sudije, javnog tužioca i njegovog zamenika iz člana 360. KZ. Kod odavanja službene tajne iz člana 369. KZ kao učinilac se može javiti i lice kome je prestalo svojstvo službenog lica u vreme izvršenja dela. No, ovde postoje i takva dela koja može da izvrši svako lice, npr. davanje mita iz člana 368. KZ ili pak lice kome su predmeti krivičnog dela povereni u službi ili na radu (kod pronevere iz člana 364. KZ i posluge iz člana 365. KZ.

Službenim licem u svojstvu učinioca ovih krivičnih dela u smislu člana 112. stav 3. KZ smatraju se (Simić, Trešnjev, 2010: 93): 1) lice koje u državnom organu vrši službene dužnosti, 2) izabrano, imenovano ili postavljeno lice u državnom organu, organu lokalne samouprave ili lice koje stalno ili povremeno vrši službene dužnosti ili službene funkcije u tim organima, 3) javni beležnik, javni izvršitelj i arbitar, kao i lice u ustanovi, preduzeću ili drugom subjektu, kojem je povereno vršenje javnih ovlašćenja, koje odlučuje o pravima, obavezama ili interesima fizičkih ili pravnih lica ili o javnom interesu, 4) službenim licem smatra se i lice kojem je faktički povereno vršenje pojedinih službenih dužnosti ili poslova i 5) vojno lice. U smislu stava 4. iste zakonske odredbe stranim službenim licem smatra se: 1) lice koje je član, funkcioner ili službenik zakonodavnog ili izvršnog organa strane države, 2) lice koje je sudija, porotnik, član, funkcioner ili službenik suda strane države ili međunarodnog suda, 3) lice koje je član, funkcioner ili službenik međunarodne organizacije i njenih organa i 4) lice koje je arbitar u stranoj ili međunarodnoj arbitraži.

U pogledu krivice, ova se krivična dela vrše sa umišljajem. Samo jedno službeno krivično delo može biti izvršeno i sa nehatom kao oblikom krivice. To je delo odavanja službene tajne iz člana 369. KZ.

U domaćem pravnom sistemu zbog svojih posebnih i specifičnih karakteristika službena krivična dela su oduvek bila izdvojena u posebnu glavu, bilo saveznog, bilo republičkog, odnosno pokrajinskog krivičnog zakonodavstva. Te zajedničke karakteristike službenih krivičnih dela se mogu odrediti s obzirom na: a) objekt zaštite, b) vršenje službe, c) svojstvo učinioca, d) vrstu posledice i e) oblik krivice.

1.2.1. Objekt zaštite

Objekt zaštite kod službenih krivičnih dela jeste službena dužnost državnih i drugih organa koji vrše javna ovlašćenja (Jovanović, Jovašević, 1995: 415). No, u krivičnopravnoj literaturi nisu retka ni shvatanja prema kojima se kod ovih krivičnih dela ne može govoriti o jednom jedinstvenom zaštitnom objektu (u smislu dobra ili vrednosti koji su zaštićeni krivičnim zakonodavstvom), već o višestrukom objektu krivičnopravne zaštite (Srzentić et al., 1995: 850). Pri tome se kao glavni ili prevalentni objekt zaštite kod ovih krivičnih dela ipak smatra državna uprava, javna vlast, javna ovlašćenja, zakoniti rad državnog aparata. No, kao opšti objekt krivično pravne zaštite se takođe kod ovih dela može uzeti i pravilno i zakonito vršenje službene dužnosti i drugih dužnosti koje se vrše u okviru javnih ovlašćenja. Iako je prema ovako određenom objektu zaštite i izvršeno sistematizovanje krivičnih dela u posebnom delu Krivičnog zakonika u grupu krivičnih dela protiv službene dužnosti, ipak se ovim delima povređuju ili ugrožavaju i druge društvene vrednosti. Naime, ovim se krivičnim delima, istina, nedozvoljeno ili nezakonito vrše službene dužnosti ili se nezakonito koriste službena ili javna ovlašćenja. No, nije cilj izvršilaca ovih dela da nezakonito koriste ili vrše javna ili službena ovlašćenja ili da nezakonito koriste službeni položaj, već da ovakvim svojim radnjama ostvare neki drugi nedozvoljeni protivpravni cilj (Jovašević, Ikanović, 2012: 350-352).

Taj se cilj kod ovih krivičnih dela preduzetih od strane službenih lica u vršenju službene dužnosti svodi na ostvarenje koristi (imovinskog ili neimovinskog karaktera) za učinioca ili neko drugo fizičko ili pravno lice ili pak na prouzrokovanje štete (imovinskog ili neimovinskog karaktera) drugom fizičkom ili pravnom licu ili pak u povredi prava drugog lica. Dakle, zloupotreba službene dužnosti se ovde pojavljuje samo kao sredstvo ili način da se ostvari neki drugi nezakoniti cilj bilo uopšte ili na jednostavniji, uspešniji ili blagovremeniji način (Stojanović, Perić, 2000: 340-341). No, pošto se povreda službene dužnosti kod ovih krivičnih dela javlja kao primarna ili prevalentna duštvena vrednost zbog koje zakonodavac i pruža krivičnopravnu zaštitu, to se ovakva krivična dela sistematizuju u posebnu grupu dela upravo prema ovom zaštitnom objektu.

1.2.2. Vršenje službe

Krivična dela protiv službene dužnosti su upravljena na povredu ili ugrožavanje službene dužnosti ili službenog ili javnog ovlašćenja. Ona se preduzimaju od strane specifičnih izvršilaca, odnosno lica sa određenim ličnim svojstvom, a to je svojstvo domaćeg ili stranog službenog lica. Ova lica preduzimaju svoju radnju izvršenja upravo prilikom samog vršenja službene dužnosti, prilikom obavljanja različitih ovlašćenja, odnosno prilikom preduzimanja službenih radnji u vršenju ili povodom vršenja službe. To je sledeća zajednička karakteristika službenih krivičnih dela. Dakle, ova se krivična dela vrše u službi ili u vezi sa vršenjem službene dužnosti (Lazarević, 1993: 299-301). U ovom drugom slučaju, kao njihov izvršilac se ne mora uvek javiti samo službeno lice (kao što je slučaj sa krivičnim delom davanja mita gde se kao izvršilac javlja svako lice koje

daje poklon ili kakvu drugu vrednost – mito službenom licu da u službi izvrši zakonitu ili nezakonitu radnju). Isto tako i odavanje službene tajne kao službeno krivično delo može da izvrši lice koje više nema svojstvo službenog lica, ali je tajnu koju je neovlašćeno saopštilo nepozvanom licu saznalo u vršenju službene dužnosti ili u vezi sa tom službom.

1.2.3. Svojstvo učinioca dela

Sledeća zajednička karakteristika službenih krivičnih dela se ogleda u svojstvu učiniocu dela. Naime, kao učinilac dela (kao lice koje preduzima delatnost činjenja ili nečinjenja koja je u zakonskom opisu određena kao radnja izvršenja krivičnog dela) kod ovih krivičnih dela se mogu javiti sledeće vrste lica. To su: a) domaće službeno lice i b) strano službeno lice. No, iako se ovde radi o službenim krivičnim delima, kao njihov izvršilac se pored službenog lica u određenim slučajevima može pojaviti i lice koje nema ovo svojstvo. Naime, kod malog broja krivičnih dela iz ove grupe kao što su pronevera i posluga kao izvršilac se može pojaviti, pored navedenih lica, i drugo lice kome su predmeti krivičnog dela povereni u službi ili uopšte na radu u državnom organu, preduzeću, ustanovi ili drugom subjektu ili radnji. Dakle, ovde je za postojanje dela bitno da se radi o licu kome su određeni predmeti (novac, hartije od vrednosti ili druge pokretne stvari) „povereni“ u službi ili na radu (kojima on faktički rukuje u službi ili povodom vršenja službene dužnosti ili radne obaveze).

Kao izvršilac nekih krivičnih dela iz ove grupe (npr. odavanje službene tajne) može se takođe javiti i lice kome je prestalo svojstvo službenog lica. Dakle učinilac ovog dela u vreme preduzimanja radnje izvršenja nema svojstvo službenog lica, ali je to svojstvo imalo ranije u vreme kada je i saznalo tajnu (podatke ili dokumente koji imaju status službene tajne). I na kraju, kao izvršilac krivičnog dela davanja mita može se pojaviti svako lice koje daje poklon ili drugu korist (ili daje obećanje poklona ili druge koristi) službenom licu da ovaj u okviru službene dužnosti izvrši ili ne izvrši neku službenu radnju.

1.2.4. Vrsta posledice

Posledica krivičnih dela protiv službene dužnosti se ispoljava na dvojaki način. Ona se, prvo, javlja u vidu posledice povrede. Ova se vrsta posledice ispoljava na različite načine: u pribavljanju protivpravne koristi, u nanošenju štete drugome ili u povredi prava drugog lica. Kao posledica ovih krivičnih dela može se javiti i kršenje zakona i drugih propisa ili opštih akata ili donošenje nekog nezakonitog akta ili preduzimanje nezakonitog postupka (Stojanović, Perić, 1996: 374).

No, glavna posledica kod službenih krivičnih dela se ipak ispoljava u vidu stvaranja konkretne, bliske, neposredne, stvarne opasnosti, odnosno u ugrožavanju pravilnog, kvalitetnog, blagovremenog, efikasnog i zakonitog vršenja službene dužnosti i službenih i javnih ovlašćenja. Naime, izvršenjem ovih krivičnih dela stvara se opasnost za službu ili drugo javno ovlašćenje. Ovde se radi o opasnosti koja je stvarno, neposredno, blisko nastupila po zaštićeno društveno dobro ili vrednost – službenu dužnost.

1.2.5. Oblik krivice

Pri preduzimanju radnje izvršenja krivičnih dela protiv službene dužnosti učinilac postupa sa umišljajem kao oblikom krivice. To je i logično jer se ovde radi o krivičnim delima koja predstavljaju svesno i voljno kršenje službene dužnosti ili javnih ovlašćenja. Najčešće je nezakonito postupanje službenog lica praćeno i namerom da se na ovaj način pribavi sebi ili drugom kakva korist ili namerom da se drugome nanese kakva šteta ili namerom da se teže povrede prava drugog. Postojanje namere kao subjektivnog elementa na strani učinioca dela u vreme preduzimanja radnje izvršenja u najvećem broju slučajeva ovaj umišljaj kvalifikuje kao direktan umišljaj (dolus directus), kao najviši i najizrazitiji oblik krivice u krivičnom pravu (Simić, Petrović, 2002: 280-282).

Samo u slučaju izvršenja krivičnog dela odavanja službene tajne zakonik dozvoljava mogućnost da učinilac pri preduzimanju radnje izvršenja pored umišljaja može da postupa i sa nehatom (kao oblikom krivice).

2. ZLOUPOTREBA SLUŽBENOG POLOŽAJA

U okviru službenih krivičnih dela se po svom značaju, prirodi, karakteristikama i posledicama izdvaja krivično delo zloupotrebe službenog položaja, kao poseban, specifičan oblik korupcije, inače poznato od najstarijih vremena u istoriji krivičnog prava i prisutno u svim krivičnopravnim sistemima danas. Naime, službena lica su dužna da u vršenju svojih ovlašćenja, službene dužnosti ili javne službe postupaju zakonito i u skladu sa ciljevima i interesima službe koju vrše. Svako vršenje službe protivno zakonima, drugim propisima i opštim aktima, pa čak i pravilima struke, predstavlja jedan oblik zloupotrebe ovlašćenja i službene dužnosti uopšte (Jovašević, Mitrović, Ikanović, 2018: 419-421).

Pojam zloupotrebe službenih ovlašćenja ili službenog položaja nije jedinstven. U najširem smislu zloupotreba (abusus) je svako ponašanje koje je protivpravno i protivno interesima službe, a posebno ono koje je protivno ustavu, zakonu ili drugom pravnom propisu ili opštem aktu. Prema tome svako službeno lice čije delatnosti nisu u saglasnosti sa interesima službe zloupotrebljava svoju službenu dužnost. U teoriji krivičnog prava (Srzentić et al., 1995: 854-855) razlikuje se pojam zloupotrebe službenog položaja u objektivnom i u subjektivnom smislu. Službena dužnost je zloupotrebljena u objektivnom smislu kada službeno lice deluje protivno interesima službe tako što prekoračuje svoja službena ovlašćenja ili ne vrši svoje službene dužnosti. Službena dužnost se zloupotrebljava u subjektivnom smislu kada službeno lice preduzima službene radnje koje su, istina, u okviru njegovog službenog ovlašćenja, ali to ne čini u interesu službe već da bi se postigao neki drugi cilj.

S obzirom na izvršioca ovog krivičnog dela i na preduzetu radnju izvršenja, zloupotreba službenog položaja predstavlja opšte i osnovno krivično delo protiv službene dužnosti. To drugim rečima znači ako su u konkretnom slučaju ostvarena obeležja bića nekog drugog krivičnog dela iz grupe krivičnih dela protiv službene dužnosti s obzirom da se radi o prividnom idealnom sticaju, postojaće ovo drugo krivično delo.

2.1. Osnovni oblik krivičnog dela

U članu 359. KZ predviđeno je krivično delo pod nazivom: „Zloupotreba službenog položaja''. Delo se sastoji u iskorišćavanju svog službenog položaja ili ovlašćenja, u prekoračenju granica svog službenog ovlašćenja ili u nevršenju svoje službene dužnosti od strane službenog lica čime se sebi ili drugom pribavi kakva korist ili se drugome nanese kakva šteta ili se teže povredi pravo drugog od strane službenog ili odgovornog lica (Jovašević, 2003: 468-470). Ovo je opšte i osnovno službeno krivično delo. Objekt zaštite jeste službena dužnost, njeno ispravno, celishodno i zakonito vršenje. Cilj zaštite jeste zapravo da se obezbedi efikasno vršenje državnih i društvenih poslova uz potpuno poštovanje zakonitosti i pošten i savestan odnos prema građanima kako bi se u krajnjoj liniji očuvalo njihovo poverenje u organe vlasti pa i u celokupni pravni poredak (Jovašević, Mitrović, Ikanović, 2017: 228-230).

Delo ima tri osnovna oblika ispoljavanja. To su: a) iskorišćavanje službenog položaja, b) prekoračenje službenog ovlašćenja i c) nevršenje službene dužnosti.

Iako je suština ovog krivičnog dela da se njime ugrožava službena dužnost, njeno zakonito, kvalitetno i efikasno odvijanje, ipak ta vrsta posledice ne odgovara prirodi i karakteru ovog službenog krivičnog dela. Naime, cilj je učinioca, zapravo, da na ovaj način sebi ili drugom pribavi kakvu (materijalnu – imovinsku ili nematerijalnu – neimovinsku korist) ili da drugome nanese kakvu štetu, odnosno da teže povredi prava drugog lica. Materijalna korist koja se pribavlja izvršenjem ovog dela može da se sastoji u pružanju podrške za izbor na neku funkciju, omogućavanje da se dobije stan, stipendija ili stručno usavršavanje odnosno napredovanje u poslu, u davanju pozitivne kritike ili pohvale, a nematerijalna šteta se sastoji u davanju negativne ocene, kritike, povredi ugleda, stvaranju podozrenja u službi ili sukoba sa drugima, u otežavanju ili onemogućavanju dobijanja odlikovanja ili priznanja i dr (Simić, Trešnjev, 2010: 251). Delo je dovršeno kada je nastupila posledica tj. kada je pribavljena kakva korist, drugome naneta kakva šteta ili kada je teže povređeno pravo drugog.

Izvršilac dela može da bude domaće ili strano službeno lice, a u pogledu krivice potreban je umišljaj. Za osnovno krivično delo je propisana kazna zatvora od šest meseci do pet godina. To znači da je i pokušaj ovog krivičnog dela kažnjiv s obzirom na vrstu i visinu zakonom propisane kazne za ovo delo.

No, pored ili umesto u Zakoniku propisane kazne zatvora, učiniocu ovog krivičnog dela sudu konkretnom slučaju može da izrekne i jednu od sledećih krivičnih sankcija (Jovašević, 2018: 2011-215): 1) novčanu kaznu u iznosu od 10.000 do 10. 000.000 dinara ako je krivično delo izvršeno iz koristoljublja. Novčana kazna kao sporedna se može izreći i za krivično delo za koje koristoljubivost nije sadržana u zakonskom obeležju krivičnog dela ako je motiv izvršenja dela pribavljanje protivpravne imovinske koristi[2], 2) dve mere bezbednosti: a) zabranu vršenja poziva, delatnosti i dužnosti (član 85. KZ) i b) oduzimanje predmeta (član 87. KZ) i 3) specifičnu krivičnopravnu meru – oduzimanje imovinske koristi pribavljene izvršenjem krivičnog dela (čl. 91-92. KZ).

[2] Presuda Vrhovnog suda Srbije Kž. 832/86

2.1.1. Iskorišćavanje službenog položaja

Iskorišćavanje službenog položaja je prvi oblik ispoljavanja krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja. Ovo delo postoji kada službeno lice preduzima radnju koja se istina nalazi u okviru njegovog ovlašćenja, ali to ne čini u interesu službe, nego da bi na taj način pribavio sebi ili drugom kakvu korist ili da bi drugome naneo kakvu štetu ili da bi teže povredio prava drugog. To je oblik zloupotrebe službenog položaja u subjektivnom smislu. Radnja izvršenja ovog dela jeste iskorišćavanje službenog položaja ili ovlašćenja. To iskorišćavanje znači u stvari koristoljubivo korišćenje službenog položaja ili ovlašćenja ili pak njegovo maliciozno korišćenje (kako bi se drugome nanela kakva šteta materijalne ili nematerijalne prirode ili kako bi se teže povredilo pravo drugog lica). Ovakva situacija je moguća kod diskrecionih ovlašćenja. To su slučajevi kada je službeno lice ovlašćeno da procenjuje celishodnost preduzimanja službene radnje, pri čemu je kriterijum za procenu ove celishodnosti interes službe, a ne neki drugi interes (lični interes učinioca dela ili nekog drugog lica.

Ukoliko se službeno lice kod procene celishodnosti ne rukovodi interesom službe, već težnjom da ostvari sebi ili drugom kakvu korist ili da drugome nanese kakvu štetu, onda postoji ovo krivično delo. Ako se, dakle, službeno lice pri toj oceni ne rukovodi interesima službe, već svoju odluku zasniva na interesima drugog lica (ili čak svom interesu), iako deluje u okviru svoga ovlašćenja, ono ga zloupotrebljava. Delo se može izvršiti u ovom obliku i prilikom preduzimanja drugih službenih radnji. Naime, delo se može izvršiti, kako iskorišćavanjem službenog položaja, tako i iskorišćavanjem službenog ovlašćenja. Smisao ovog razdvajanja je u tome što su za odgovarajuće službene položaje vezana i posebna službena ovlašćenja. Svako službeno lice raspolaže s odgovarajućim ovlašćenjima, ali službena lica koja se nalaze na određenim položajima imaju i posebna ovlašćenja koja upravo proizilaze iz tog položaja i službeno lice ih može koristiti samo dok se nalazi na tom položaju.

Službeni položaj je iskorišćen kada službeno lice iskoristi upravo ovlašćenja vezana za taj položaj u organizaciji službe da bi delujući protivno potrebama i interesima službe ostvarilo svoj ili tuđi interes. Ukoliko se u navedenoj nameri iskorišćavaju ovlašćenja koja pripadaju službenom licu po osnovu vršenja službe, a ne s obzirom na položaj kojim ima u službi, tada postoji zloupotreba ovlašćenja. Do ovog oblika zloupotrebe tako može doći pri vršenju svake službene dužnosti odnosno u vezi bilo kod službenog položaja (Srzentić et al., 1995: 856). Takođe, službeni položaj je iskorišćen i kada službeno lice u ostvarenju napred navedene namere koristi ovlašćenja koja proizilaze iz njegovog položaja u službi. Svaki službeni položaj određuje obim i prirodu ovlašćenja službenih lica i po pravilu stvara određeni hijerarhijski odnos među njima. Iskorišćavanje službenog položaja i ovlašćenja znači korišćenje prava kojima raspolaže određeno službeno lice i koja po pravilu pripadaju njemu, a ne proizilaze iz njegovog posebnog službenog položaja, već upravo iz samog svojstva službenog lica (Lazarević, 1993: 304).

Krivično delo zloupotrebe službenog položaja iskorišćavanjem službenog položaja ili ovlašćenja može da postoji i u slučaju kada preduzeta delatnost od strane službenog lica nema karakter službene radnje ako je preduzeta zloupotrebom službenog položaja.

2.1.2. Prekoračenje službenog ovlašćenja

Prekoračenje službenog ovlašćenja predstavlja drugi oblik krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja. Ovo prekoračenje postoji kada službeno lice preduzima radnju izvan njegovog službenog ovlašćenja, a u cilju pribavljanja kakve koristi za sebe ili drugoga ili da bi se drugome nanela kakva šteta ili teža povreda prava. Ovo delo postoji i onda kada službeno lice ima ovlašćenje da vrši određenu službenu radnju, ali samo do određenih granica ili u određenom obimu koje su utvrđene zakonom, drugim propisom ili naredbom višeg organa, odnosno pretpostavljenog starešine i prekoračenjem te granice ili tog obima ovlašćenja se čini ovo krivično delo. Prekoračenje granica službenog ovlašćenja postoji kada službeno lice vrši službenu radnju koja je izvan njegovog službenog ovlašćenja, a koja proizilazi iz njegovog službenog položaja. U ovom slučaju učinilac dela preduzima radnju i to službenu radnju, ali koja je u nadležnosti drugog službenog lica pri čemu nije od značaja da li se to drugo lice nalazi u odnosu nadređenosti ili podređenosti prema službenom licu koje prekoračuje svoje ovlašćenje ili pak ono preduzima službene radnje koje uopšte nisu u nadležnosti službe ili organa kome pripada.

Takođe ovaj oblik krivičnog dela postoji i kada službeno lice bez prethodnog odobrenja ili saglasnosti vrši službenu radnju iz okvira svog službenog ovlašćenja za čije je vršenje, međutim, potrebno prethodno odobrenje ili saglasnost nekog drugog službenog lica ili drugog organa. Za prekoračenje službenog ovlašćenja neophodno je da službeno lice preduzima službene radnje, delatnosti koje same po sebi nisu nezakonite i na čije je vršenje neko ovlašćen, ali nije ovlašćeno upravo ono lice koje ih i preduzima[3]

2.1.3. Nevršenje službene dužnosti

Treći oblik krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja jeste neizvršenje službene dužnosti. Ovo delo postoji kada službeno lice svesno i voljno propušta da izvrši službenu radnju iz okvira svoga ovlašćenja koju je dužno da izvrši ili kada tu radnju vrši samo formalno na takav način, takvim sredstvima, u takvo vreme ili na takvom mestu da ni u kom slučaju tako ne može da ostvari onaj cilj (očekivani efekat) koji inače, redovno treba da bude ostvaren. Dakle, neizvršenje službene dužnosti postoji u onim slučajevima kada službeno lice ne izvrši službenu radnju iz okvira svog ovlašćenja koju je bilo dužno da izvrši (to je formalno i materijalno nevršenje službene dužnosti) ili kada tu radnju izvršava na takav način da se ne može postići cilj koji se upravo njenim preduzimanjem i trebao ostvariti, kada postoji formalno vršenje, a materijalno nevršenje službene dužnosti (Stojanović, 2002: 232).

To drugim rečima znači da se ovaj oblik krivičnog dela može izvršiti i činjenjem (aktivnom, pozitivnom delatnošću) i nečinjenjem (negativnom delatnošću). To su različiti slučajevi kada službeno lice po zahtevu stranke ili na osnovu zakona ili obaveze nastale iz drugog propisa ne donese akt koji je, inače, dužno da donese u vreme i na način kojim može da se proizvede očekivano pravno dejstvo ili ga donese u momentu kada on više ne može da proizvodi pravno dejstvo na pravne odnose zainteresovanih stranaka.

[3] Presuda Vrhovnog suda Srbije Kž. 1058/81

2.2. Kvalifikovani oblici dela

Iz zakonskog opisa krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja iz člana 359. KZ razlikuju se, pored osnovnog oblika dela, i dva teža, kvalifikovana oblika dela za koja je predviđena teža kazna.

Prvi teži oblik ovog krivičnog dela postoji kada je usled zloupotrebe službenog položaja u ma kom obliku ispoljavanja radnje izvršenja pribavljena protivpravna imovinska korist u iznosu preko 450.000 dinara. Dakle, kod ovog prvog kvalifikovanog oblika krivičnog dela kvalifikatorna okolnost je visina ostvarene protivpravne imovinske koristi koja prelazi određeni iznos. To znači da za postojanje ovog težeg oblika nije dovoljno samo da je učinilac preduzeo radnju izvršenja u nameri da na ovaj način pribavi sebi ili drugom kakvu korist već upravo treba i da je ova korist izvršenjem dela pribavljena. Prilikom utvrđivanja visine imovinske koristi po pravilu je merodavna tržišna vrednost prema vremenu preduzimanja radnje izvršenja. Međutim, izuzetno ako je izvršilac krivičnog dela postigao imovinsku korist veću od tržišne vrednosti stvari pribavljenih krivičnim delom, onda je za pravnu kvalifikaciju dela odlučna stvarno postignuta visina imovinske koristi i to prema vremenu izvršenja radnje krivičnog dela[4]. Za ovo delo je predviđena je kazna zatvora u trajanju od jedne do osam godina.

Drugi teži, kvalifikovani oblik krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja postoji ako je preduzimanjem radnje izvršenja osnovnog dela u bilo kom obliku učinilac za sebe ili drugo (fizičko ili pravno lice) pribavio imovinsku korist u iznosu preko milion i petsto hiljada dinara. I za postojanje ovog najtežeg oblika krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja kvalifikatorna okolnost je visina ostvarene imovinske koristi. Ona se utvrđuje prema tržišnoj ceni u vreme preduzimanja radnje izvršenja.

Za najteži oblik krivičnog dela iz člana 359. KZ propisana je kazna zatvora od dve do dvanaest godina.

ZAKLJUČAK

Krivična dela protiv službene dužnosti, službena, službenička ili činovnička krivična dela, koja se neretko nazivaju i ‘’korupcijska’’ krivična dela predstavljaju različite oblike zloupotreba službenog položaja i javnih ovlašćenja u vršenju službene dužnosti od strane službenih lica kao nosilaca tih ovlašćenja. Država kao organizovana društvena organizacija u svom aparatu ima više organa koji čine pojedine službe sa javnim ovlašćenjima. Državni aparat ima težnju da stalno jača, što vremenom dovodi do povećanja broja službi i lica koja rade u njima. Na taj način država se postepeno pretvara u samostalnu snagu koja istina izvire iz društva što ima za posledicu da pojedine službe i organi vrše javna ovlašćenja, ne samo u interesu cele države (i celog društva), nego i u svom sopstvenom interesu. Tako, zapravo, i dolazi do pojave zloupotrebe javnih ovlašćenja, zloupotrebe i kršenja službenog položaja, korupcije u raznim oblicima što nanosi ogromne štete ne samo pojedincima i ustanovama, već i celom društvu, pa i međunarodnoj zajednici u celini.

[4] Presuda Vrhovnog suda Srbije Kž. 246/77

Stoga je interes svake pravne države da u ime vladavine prava i zaštite korpusa osnovnih ljudskih prava i sloboda, suzbije, spreči i predupredi ovakva nedopuštena, protivpravna ponašanja pojedinaca i grupa i da ih prinudi da svoja ovlašćenja vrše u granicama zakonom propisanim ili predviđenim u drugim podzakonskim aktima. Svako prekoračenje i zloupotrebu ovih ovlašćenja država proglašava opasnim i protivpravnim ponašanjem i u zakonu propisanom sankcijom kažnjava njegove učinioce.

Ovakve pojave nisu samo relikt prošlosti, već su one na žalost karakteristične i za naše društvo na današnjem stepenu razvoja. Takve povrede pogađaju, pre svega, pojedince, a potom i celo društvo. Ta zloupotreba, korumpiranost i samovlašće organa sa javnim ovlašćenjima i njihovih službenih lica predstavlja veliko društveno zlo koje dovodi i do narušavanja ugleda pojedinih službi, pa i autoriteta cele vlasti, do gubljenja poverenja građana u zakonitost i celishodnost njihovog rada i do nanošenja štete pravima i interesima drugih fizičkih i pravnih lica. Stoga se, upravo, predviđanjem krivičnih dela protiv službene dužnosti teži za potpunim obezbeđenjem ispravnosti i zakonitosti u radu državnih organa koji vrše javna ovlašćenja i tako očuva poverenje građanja u samu tu vlast i pravni poredak.

U okviru službenih krivičnih dela se po svom značaju, prirodi, karakteristikama i posledicama izdvaja krivično delo zloupotrebe službenog položaja, kao poseban, specifičan oblik korupcije. Službena lica su dužna da u vršenju svojih ovlašćenja, službene dužnosti ili javne službe postupaju zakonito i u skladu sa ciljevima i interesima službe koju vrše. Svako vršenje službe protivno zakonima, drugim propisima i opštim aktima, pa čak i pravilima struke, predstavlja jedan oblik zloupotrebe ovlašćenja i službene dužnosti uopšte. O pojmu zloupotrebe službenih ovlašćenja ili službenog položaja u pravnoj teoriji nema jedinstvenog gledišta. Tako se u najširem smislu zloupotrebom smatra svako ponašanje koje je protivpravno i protivno interesima službe, a posebno ono koje je protivno ustavu, zakonu ili drugom pravnom propisu ili opštem aktu. Prema tome svako službeno lice čije delatnosti nisu u saglasnosti sa interesima službe zloupotrebljava svoju službenu dužnost.

U teoriji krivičnog prava razlikuje se pojam zloupotrebe službenog položaja u objektivnom i u subjektivnom smislu. Službena dužnost je zloupotrebljena u objektivnom smislu kada službeno lice deluje protivno interesima službe tako što prekoračuje svoja službena ovlašćenja ili ne vrši svoje službene dužnosti. Službena dužnost se zloupotrebljava u subjektivnom smislu kada službeno lice preduzima službene radnje koje su, istina, u okviru njegovog službenog ovlašćenja, ali to ne čini u interesu službe već da bi se postigao neki drugi cilj.

S obzirom na izvršioca ovog krivičnog dela i na preduzetu radnju izvršenja, zloupotreba službenog položaja predstavlja opšte i osnovno krivično delo protiv službene dužnosti predviđeno u članu 359. KZ. Ono se sastoji u iskorišćavanju svog službenog položaja ili ovlašćenja, u prekoračenju granica svog službenog ovlašćenja ili u nevršenju svoje službene dužnosti od strane službenog lica čime se sebi ili drugom pribavi kakva korist ili se drugome nanese kakva šteta ili se teže povredi pravo drugog od strane službenog ili odgovornog lica. Cilj je zaštite kod ovog krivičnog dela obezbeđenje zakonitog, kvalitetnog, efikasnog i odgovornog vršenja državnih i društvenih poslova uz potpuno poštovanje zakonitosti i pošten i savestan odnos prema građanima kako bi se u krajnjoj liniji očuvalo njihovo poverenje u organe vlasti, pa i u celokupni pravni poredak. Zavisno od vrste i prirode preduzete radnje izvršenja, delo ima tri osnovna oblika ispoljavanja. To su: a) iskorišćavanje službenog položaja, b) prekoračenje službenog ovlašćenja i c) nevršenje službene dužnosti. Zavisno od

vrste i intenziteta prouzrokovane posledice i shodno tome propisane kazne, posred osnovnog oblika, ovo delo ima i dva teža, kvalifikovana oblika ispoljavanja.

LITERATURA

1. Đorđević, M., Đorđević, Đ. (2016) *Krivično pravo*, Beograd: Projuris.
2. Đurić, Ž., Jovašević, D., Rakić, M. (2007) *Korupcija – izazov demokratiji*, Beograd: Institut za političke studije.
3. Jovanović, Lj., Jovašević, D. (1995) *Krivično pravo - Posebni deo*, Beograd: Policijska akademija.
4. Jovašević, D. (2003) *Komentar Krivičnog zakona Republike Srbije*, Beograd: Nomos.
5. Jovašević, D. (2018) *Krivično pravo - Opšti deo*, Beograd: Dosije.
6. Jovašević, D., Hašimbegović, T. (2001) *Zloupotreba službenog položaja*, Beograd: Institut za kriminološka i sociološka istraživanja.
7. Jovašević, D., Ikanović, V. (2012) *Krivično pravo Republike Srpske - Posebni deo*, Banja Luka: Univerzitet Apeiron.
8. Jovašević, D., Mitrović, Lj., Ikanović, V. (2017) *Krivično pravo Republike Srpske - Posebni deo*, Banja Luka: Univerzitet Apeiron.
9. Jovašević, D., Mitrović, Lj., Ikanović, V. (2018) *Komentar Krivičnog zakonika Republike Srpske*, Banja Luka: Službeni glasnik.
10. Krivični zakonik („Službeni glasnik RS“, broj 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16 i 35/19).
11. Lazarević, Lj. (1993) *Krivično pravo - Posebni deo*, Beograd: Savremena administracija.
12. Mrvić Petrović, N. (2005) *Krivično pravo*, Beograd: Službeni glasnik.
13. Petrović, B., Jovašević, D. (2005) *Krivično pravo 2. - Posebni dio*, Sarajevo: Pravni fakultet.
14. Petrović, B., Jovašević, D., Ferhatović, A. (2016) *Krivično pravo 2.*, Sarajevo: Pravni fakultet.
15. Presuda Vrhovnog suda Srbije Kž. 1058/81.
16. Presuda Vrhovnog suda Srbije Kž. 246/77.
17. Presuda Vrhovnog suda Srbije Kž. 832/86.
18. Radovanović, M., Đorđević, M. (1975) *Krivično pravo - Posebni deo*, Beograd: Savremena administracija.
19. Simić, I., Petrović, M. (2002) *Krivični zakon Republike Srbije - Praktična primena*, Beograd: Službeni glasnik.
20. Simić, I., Trešnjev, A. (2010) *Krivični zakonik s kraćim komentarom*, Beograd: Pro-info.
21. Simović, M., Jovašević, D. (2018) *Leksikon krivičnog prava Bosne i Hercegovine*, Sarajevo: ANUBIH.
22. Simović, M., Jovašević, D., Simović, V. (2016) *Privredno kazneno pravo*, Istočno Sarajevo: Pravni fakultet.
23. Srzentić, N. *et al*. (1995) *Komentar Krivičnog zakona Republike Srbije*, Beograd: Savremena administracija.
24. Stojanović, Z. (2002) *Komentar Krivičnog zakona SR Jugoslavije*, Beograd: Službeni list.
25. Stojanović, Z., Perić, O. (1996) *Komentar Krivičnog zakona Republike Srbije i Krivični zakon Republike Crne Gore sa objašnjenjima*, Beograd: Službeni list.

26. Stojanović, Z., Perić, O. (2000) *Krivično pravo - Posebni deo*, Beograd: Službeni glasnik.

ABUSE OF THE OFFICIAL POSITION - GENERAL CRIMINAL ACT OF CORRUPTION

Criminal offenses against official duty, official, civil or criminal offenses, which are often referred to as "corruption" criminal offenses, represent various forms of abuse of office and public authority in the exercise of official duties by officials as holders of those powers. The state as an organized social organization in its apparatus has several organs which are comprised of individual services with public authorities. State apparatus has a tendency to constantly strengthen, which in time leads to an increase in the number of services and persons working in them. Thus, in fact, there is the occurrence of abuse of public authority, abuse and violation of official position, corruption in various forms, which causes enormous damage not only to individuals and institutions, but also to the whole society, and to the international community as a whole. Within official criminal offenses, in its character, nature, characteristics and consequences, the offense of misusing official position is distinguished as a specific, specific form of corruption. Officials are obliged, in the exercise of their powers, official duties or public services, to legally and in accordance with the goals and interests of the service they perform. Any performance of a service contrary to laws, other regulations and general acts, and even the rules of the profession, constitutes one form of abuse of power and official duties in general. There is no single point of view about the abuse of official powers or official position in legal theory. Thus, in the broadest sense, abuse is considered any behavior that is unlawful and contrary to the interests of the service, especially that which is contrary to the constitution, law or other legal regulation or general act. Accordingly, any official person whose activities are not in accordance with the interests of the service misuses his official duty.

Considering the perpetrator of this criminal offense and the pre-emptive action of execution, the abuse of official information is a general and basic criminal offense against official duty. It consists in the exploitation of its official position or authority, overstepping the boundaries of its official authority, or in the non-execution of its official duty by an official who thereby obtains for himself or another the benefit or other damage or seriously infringes the law of another by an official or a responsible person. The aim of this crime protection is to ensure the legal, high-quality, efficient and accountable performance of state and social affairs with full respect for legality and a fair and conscientious attitude towards citizens in order to ultimately preserve their trust in the authorities, and in the overall legal order. Depending on the nature and nature of the action taken, the work has three basic forms of manifestation. These are: a) exploitation of the official position, b) overstepping of official authority, and c) non-execution of official duty.

KEY WORDS: official duty, abuse, corruption, crime, liability, punishment

ISTINE I ZABLUDE O KORUPCIJI

Jovan Ćirić*

Postoji mnogo članaka, knjiga i studija napisanih na srpskom jeziku, ali i drugim jezicima, koji se bave korupcijom. Imajući to u vidu neko bi mogao zaključiti da sve znamo o korupciji. Ali, to je jedna od mnogih zabluda. U tom smislu neki istraživači kažu da svaki razgovor o korupciji povećava nivo korupcije u jednom društvu. Autor ovog članka kaže da je nemoguće meriti korupciju na precizan način. U merenju korupcije percepcija korupcije je veoma važna, ali percepcija zavisi od mnogih različitih društvenih i psiholoških faktora, u stvari od toga kako su te činjenice viđene od strane običnih građana. To znači da postoji mnogo predrasuda i medijskih i političkih manipulacija. Ponekad je dovoljno napisati ili reći u nekom važnom mediju da je jedna zemlja vrlo korumpirana. Kako reći da to nije istina. Obično se kaže da visok nivo korupcije ima negativan uticaj na ekonomski rast u jednoj zemlji. Autor misli da je to zabluda i u tom smislu on ističe primer Kine. Kina se smatra vrlo korumpiranom zemljom, društvom, ali sa druge strane Kina ima veliki ekonomski rast, tako da ne postoji korelacija između nivoa korupcije i nivoa ekonomskog rasta. Ljudi takođe veruju da stroge kazne deluju preventivno kada je reč o kriminalu i posebno korupciji. Ali, takođe je tu primer Kine. U Kini je za neke oblike korupcije propisana čak i smrtna kazna, ali je dobro poznata činjenica da je u Kini visok nivo korupcije. Sa druge strane, u Norveškoj, Švedskoj i Finskoj, propisane kazne za korupciju su vrlo blage. Uprkos tome, smatra se da je nivo korupcije u skandinavskim zemljama niži od onog u Kini, tako da korupcija ne zavisi od kazni koje su propisane za korupciju i zabluda je misliti da će stroge kazne zaustaviti korupciju. Takođe je zabluda napraviti korelaciju između korupcije i siromaštva. Nije tačno da bogati ljudi nisu učinioci korupcije i da su siromašni ljudi oni koji obično čine krivična dela korupcije. Na kraju autor postavlja pitanje cene borbe korupcije. Ako želite uspeh u borbi protiv korupcije morate potrošiti mnogo novca da organizujete, angažujete inspektore, agencije, tužioce, sudije. To je nešto što košta vrlo mnogo. Autor ovog teksta ne daje odgovore već postavlja pitanja. On misli da je uvek važnije postaviti pravo pitanje, nego dati gotova rešenja.

KLJUČNE REČI: korupcija; članci o korupciji; merenje korupcije; stroge kazne; Kina; cena borbe protiv korupcije

* Dr Jovan Ćirić je sudija Ustavnog suda Srbije, email: *jovan.ciric@ustavni.sud.rs*

UVOD

O korupciji treba stalno pisati i osuđivati je.

Korupcija uopšte nije nov fenomen. O njoj je pisano još od najstarijih vremena, pa je tako još pre dve hiljade godina tadašnji Premijer Kraljevine Indije pisao o moralnim i politčkim problemima korupcije.[1] Čini se međutim da je danas korupcije još i više nego što je nekad bilo, uprkos tome što se o korupciji veoma mnogo piše i govori. Tako na primer, kada na srpskom pretraživaču SCINDEX, Centra za evaluaciju u obrazovanju i nauci koji obuhvata većinu najznačajnijih referenci u najrazličitijim domaćim časopisima, ukucate reč „korupcija“, dobićete 195 biboliografskih jedinica. Kada međutim ukucate „ubistvo“, „nehat“, „umišljaj“, „teška telesna povreda“, „krađa“, „zatvor“, „uslovna osuda“, dobićete ukupan zbir od 212 bibliografskih jedinica, što je tek jedva malo više od broja članaka napisanih o korupciji. Jedino još pojam „droga“, može da „parira“ pojmu „korupcija“, jer je njega ukupno 175.[2] Slično je bilo i 2010.godine, kada je odnos bio 141 za korupciju i 107 za sve ostale zajedno.[3] Na osnovu svega toga bi se moglo zaključiti da je o korupciji već dovoljno napisano i da se o njoj već dovoljno zna.

Stvar se međutim može sagledavati i drugačije: što se više piše i govori o korupciji, to se u sve većoj meri otvaraju neke nove teme i dileme. Ima onih koji tvrde da povećanje učestalosti govora o korupciji, uzrokuje i samo povećanje korupcije (Nenadić, 2007: 15).

1. DA LI SE KORUPCIJA MOŽE EGZAKTNO MERITI?

Ne postoji dobar, odgovarajući metodološki okvir za merenje korupcije, uprkos tome što se o korupciji stalno govori, što se ona stalno izučava i što se stalno prave nekakve rang-liste o stanju korupcije u pojedinim zemljama. Ovde mislimo na istraživanja Transparency Internationala, koja se stalno sprovode i koja se stalno objavljuju. Prema nekim od tih istraživanja[4] stepen korupcije je takav da je u Evropi najmanje korupcije u Finskoj, 9,7 (što je viši broj, to se smatra da je korupcija manja), Danska 9,5; Velika Britanija 8,6; Austrija 8,4; Francuska 7,1; Italija 4,8; Grčka 4,3;Bugarska 4,1; Hrvatska 3,5; Srbija (tada zajednica SCG) 2,7 (Prokopijević, 2005)[5]

Problem je međutim u tome što je fenomen korupcije ipak neuhvatljiv[6] i ne može se direktno meriti, već se prvenstveno zasniva na aproksimaciji i percepciji javnog mnjenja o korupciji, a tu percepciju formiraju mediji, ali i tzv. gubitnici i dobitnci u tranziciji. Oni

---

[1] Tanzi, V. *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures* (citirano prema Jolanta Piliponyte: *The Construction of Corruption in Post-Communist Countries* – doctoral dissertation on Vilnus University, dostupno na internet adresi: www.nplc.lt/lit/lit51.pdf).

[2] Podatak je preuzet 23.VII 2019. sa internet adrese https://scindex.ceon.rs

[3] U monografiji *Korupcija: problemi i prevazilaženje problema*, urednik Jovan Ćirić, Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije; Beograd, 2010, str.5.

[4] Istraživanja iz 2003 godine.

[5] Tabela broj 13 i 19.

[6] Kao i fenomen tamne brojke kriminaliteta.

koji su izgubili u tranziciji: bilo posao, bilo socijalnu sigurnost, bilo adekvatnu i potpunu zdravstvenu zaštitu, a u prelascima iz socijalizma u tržišni kapitalizam, takvih je po prirodi stvari uvek više, uvek će isticati i smatrati da je sve to posledica korupcije i da su oni žrtve korupcije – da je firma u kojoj su radili propala zbog korupcije, a ne zbog opštedruštvenog stanja na tržištu i zato što više nije mogla da se prilagođava globalnom stanju na tržištu. Tako se pokazuje da istraživanja o korupciji u stvari često predstavljaju istraživanja o gubitnicima i dobitnicima tranzicije i njihovim rekla-kazala percepcijama (Vasović, 2007: 221-250, Mihajlović, 2007: 217-245).

Radi se zapravo o sledećem pitanju: da li to što u jednoj zemlji ima malo osuđenih za koruptivna krivična dela, da li to znači da tu korupcije uistinu ima malo, ili se tu možda radi o efektu tamne brojke, odnosno o tome da mali broj osuđenih upravo indicira visok stepen korupcije (Ćirić, 2008: 31-48). Mali broj osuđenih mogao bi biti indikator visoke stope korupcije, ali, opet ništa više od indikatora, koji onda u raznim pričama može biti višestruko preuveličavan. Moglo bi biti još problematičnije zaključiti da veliki broj osuđenih (i optuženih) znači da je korupcije manje nego tamo gde je broj optuženih i osuđenih niži. To bi značilo da je korupcije utoliko manje ukoliko su zatvori puniji, te da je ideal anti-korupcije u stvari ideal anti-liberalizma. Ovo se odnosi na svaku vrstu borbe protiv kriminala uopšte: što su zatvori puniji i sistem represivniji, to je kriminala manje (i korupcije naravno) pa onda ideale treba tražiti u diktatorkim režimima i njihovim logorima i gulazima. Treba kazniti što više ljudi da se niko ne bi provukao, tj. izvukao od odgovornosti, odnosno da se niko ne bi usudio da učini neko koruptivno (krivično) delo. Ovo je zaista svojevrstan paradoks.

Postoje međutim neki statistički pokazatelji koji bi mogli potvrđivati to da mali broj kažnjenih označava i visoku stopu korupcije. Tako je na primer u Albaniji broj osuđenih za saobraćajne delikte na 100.000 stanovnika svega 5, dok je u Finskoj 2.398. U Moldaviji je 11, a u Belgiji 1.192. itd.[7] Ni vozni park, ni putevi, ni vozači u Albaniji ili Moldaviji nisu baš toliko bolji nego oni u Finskoj ii Belgiji, već je u pitanju nešto drugo, nešto iz sfere (ne)efikasnosti pravne države i korupcije. Ovaj paradoks međutim može govoriti i o nečem drugom da zemlje koje su bogatije, razvijenije, da su one u stanju da u većoj meri otkriju, uhvate i procesuiraju učinioce koruptivnih, kao i svih drugih krivičnih dela. Ili su možda dotične zemlje bogatije baš zato što uspešnije otkrivaju i procesuiraju korupciju, jer korupcija smanjuje ekonomsku moć jedne zemlje i vodi njenom direktnom osiromašenju (Jain, 1988: 71-72). S treće strane međutim, postavlja se i pitanje da li bi eventualne uštede, odnosno ekonomski boljitak koji bi se u jednom društvu postigao time što bi se uspešnije vodila anti-korupciona politika, da li bi to onda trebalo da znači da se te ekonomske uštede i benefiti dalje reinvestiraju u novi ciklus borbe protiv korupcije, u nove kadrove i njihovu obuku, u nove penitencijerne ustanove, u izradu novih zakonskih pravila ponašanja, u osnivanje novih agencija i savetodavnih tela. Borba protiv korupcije zahteva određena ekonomska sredstva (izdvajanja), pa se u budžetu moraju smanjiti izdvajanja za prosvetu, nauku i kulturu da bi se povećala izdvajanja za pravosuđe, policiju, inspekcije, anti-korupcione agencije (Begović, 2010). Da li se i koliko se sve to isplati? Krug se tu možda i zatvara i korupcija postaje sama sebi cilj i u smislu teorijskog istraživanja fenomena, ali i u smislu praktične borbe protiv korupcije, jer mnogi „žive“ od korupcije. Da nema korupcije,

[7] „Korupcija: problemi i prevazilaženje problema“, urednik Jovan Ćirić, Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije; Beograd, 2010, str. 34.

trebalo bi je izmisliti, jer ne bi bilo onih koji se bave istraživanjem korupcije, a isto tako ne bi bilo ni onih koji se bave otkrivanjem, kažnjavanjem i sprečavanjem korupcije, kao i davanjem savetodavnih mišljenja. Time se na posredan način proširuje fama o rasprostranjenosti korupcije, fama koja se zapravo nikada i ne može sasvim „uhvatiti“ i egzaktno izmeriti i sagledati.

2. KORUPCIJA I POLITIZACIJA

Pošto se o korupciji s jedne strane stalno govori, a sa druge strane ona se ipak ne može egzaktno izmeriti i utvrditi, jasno je da percepcija korupcije, kao i fama o korupciji, ima svoj veliki politički potencijal i značaj, te da u stvari sve to znači da je korupcija prevashodno politički fenomen. Hoćemo da kažemo da to da li će jedno društvo i jedna država biti tretirani kao korumpirani u manjoj ili većoj meri, da to prevashodno zavisi od toga šta i kako kažu odgovarajući političko-medijski centri moći i njihovi gospodari. Radi se u stvari o tome da se čitava stvarnost današnjeg sveta formira u izveštajima, analizama i natpisima medija koji onda oblikuju opštu društvenu, ali i individualnu svest svakog pojedinca, konzumenta medija (Foa, 2019).

Ako postoji nešto što je pogodno za spinovanje i fabrikovanje afera i laži, a pre svega prema svojim političkim protivnicima, onda je to korupcija i priča o korupciji koju je u principu vrlo teško proveriti i dokazati. Tada se mediji zloupotrebljavaju i tada se korupcionaške afere fabrikuju kako bi se politički protivnici difamirali po onim pitanjima koja uvek deluju realno i istinito, ali ipak nedokazivo a sama po sebi izazivaju pažnju najšire društvene javnosti uvek posebno osetljive na korupciju. Ovde treba imati u vidu naše specifične srpske uslove, kada je izmenama i dopunama Krivičnog zakonika iz 2011. godine došlo do dekriminalizacije klevete, što je gotovo jedinstven slučaj u Evropi.[8] Mediji, odnosno medijski poslenici, dakle danas komotno mogu da izmišljaju, fabrikuju različite afere i kleveću političke protivnike, bez ikakvog straha od krivične odgovornost, što je naravno loše po celokupnu medijsku scenu u Srbiji, pa i na planu anti-koruptivne uloge medija. Teorijski uzev, slobodni mediji bi trebalo da predstavljaju važan faktor u borbi protiv korupcije, iako, kada je u pitanju naša društvena stvarnost, to vrlo često uopšte nije tako, već je upravo obrnuto, tako da se i sami mediji mogu naći u funkciji neke vrste korupcije (Pihler, 2001: 198).

Korupcija tada prestaje da bude pravni, već postaje politički fenomen. Pitanje koje se tu postavlja jeste pitanje da li kada jedan uticajni svetski medij objavi da u „toj i toj“ zemlji ima mnogo korupcije, a da u nekoj drugoj ima znatno manje, da li je i koliko je to sve instrumentalizacija korupcije u neke čisto političke svrhe. Primer može biti časopis „The

[8] Tako na primer, Evropski sud za ljudska prava u svojim presudama dopušta da nadležni organi mogu usvojiti mere, čak i krivične, kojima se reaguje primereno i u odgovarajućoj meri na uvredljive optužbe koje su bez osnova i zlonamerne. – Casstels protiv Španije, 23.IV 1992. str. 42 serija A br. 236; Bodrožić i Vujin protiv Srbije, presuda 23.06.2009, st. 39 Gavrilovici protiv Moldavije presuda od 15.12. 2009. str. 60 – citirano prema Nataša Mrvić – Petrović; - Dekriminalizacija klevete – supremacija slobode izražavanja u odnosu na čast i ugled; - „Strani pravni život“ br. 2/2013, str. 50. (U tom smislu se zaista može reći da su uvredljive optužbe bez osnova upravo one koje govore o lažnim, montiranim korupcionaškim aferama)

Economist“ od 15. do 21. Juna 2019. Tamo se naime u tri članka u negativnom kontekstu govori o korupciji u Kini,[9] a takođe se u istom kontekstu u jednom tekstu govori i o Rusiji i Putinu,[10] dok se o „Severnoj Makedoniji“ govori u najpozitivnijem smislu, kao o zemlji koja je ubrzano počela da restrukturira svoj sistem vladavine prava i koja je nakon što je formirana nova vlada Zorana Zaeva postigla značajne rezultate na planu borbe protiv korupcije, zbog čega je očekuju ozbiljniji koraci na planu evro-atlantskih integracija.[11] Čini se da svaki od ovih tekstova i svi zajedno predstavljaju tipičan primer politizacije fenomena korupcije, te da se tu u stvari pokazuje kako i koliko mediji stvaraju ili smanjuju realnu korupciju. Ovde se zaista postavlja pitanje da li je i koliko je korupcija produkt medija i jeftine politizacije, ili se jednostavno radi o nečem drugom, o lobiranju na primer?

Za konkretan slučaj tekstova objavljenih u časopisu „The Economist“, neko bi možda mogao reći da se ne radi o korumpiranim novinarima, nego da se radi o lobiranju, lobiranju koje nije isto što i korupcija. Jer, lobiranje je ipak legalna delatnost reklamiranja, zagovaranja, ubeđivanja.[12] Međutim, uvek se može postaviti pitanje dokle ide lobiranje, a od kada počinje korupcija? Da li je na primer slučaj sa kontradiktornim izveštajem finske patološkinje Helene Rante o događajima u selu Račak na Kosovu, a što je sve poslužilo za NATO bombardovanje SRJ 1999. godine, primer za lobiranje ili primer za korupciju (Vuković, 2018: 242-243)? Šta tek reći o delovanju različitih međunarodnih PR-agencija za lobiranje.[13] Bilo kako bilo, tek teško je oteti se utisku da je za rad nečijih privatnih interesa (interesa pojedinih privatnih lica i pojedinih država) čitava jedna država, a to će reći Srbija, bila bombardovana i da joj je otet ne mali deo teritorije (Kosovo). Radi se o nečemu što je sasvim blisko korupciji, iako se od strane nekoga možda može označiti kao legalno lobiranje.

3. SIROMAŠTVO I KORUPCIJA

Neki istraživači korupcije tvrde da povećanje korupcije od samo jedan odsto, pre svega putem političke nestabilnosti, utiče na smanjenje ekonomskog rasta u dotičnom društvu za 0,72 odsto (Mo, 2001: 66-79). To praktično podrazumeva da korupcija vodi u osiromašenje, a istovremeno možda i objašnjava one tekstove iz lista „The Economist“ koji pokušavaju da „ogovaraju“ Rusiju i Kinu za korupciju, a da lobiraju i hvale Severnu Makedoniju za uspehe u borbi protiv korupcije. Međutim, upravo primer Kine govori da stvari u vezi sa korupcijom, nisu baš tako jednoznačne. Između korupcije i ekonomije, (siromaštva i bogatstva) uopšte ne mora podstojati baš tako izrazita (negativna) korelacija, a kada to kažemo, prevashodno mislimo na Kinu, za koju je s jedne karakterističan visok nivo korupcije, ali isto tako i visoke

[9] U tekstu „Hong Kong“, .9, u tekstu „A palpable loss“ pp 17-20 i u tekstu „Magnetic attraction“,.47.
[10] „Five days that rattled the Kremlin“ pp.23
[11] „A Balkan betrayal“, pp. 12
[12] Balša Kašćelan u članku pod naslovom: „Gde prestaje lobiranje i počinje korupcija“, dostupno na internet adresi: http://www.profitmagazin.com/izdanja/broj_12/balsa_kascelan-gde_prestaje_lobiranje_i_pocinje_korupcija.150.html
[13] Ovde svakako treba spomenuti poznatu američku PR-agenciju Ruder Finn. Hrvatska država je tu agenciju za oblikovanje javnog mnjenja angažovala 12.avgusta 1991. a Izetbegović i BiH zvanično su angažovali ovu agenciju 23. juna 1992. Zadatak te agencije bio je da putem lobiranja i na različite druge načine utiče na svetsku javnost da bude na strani Hrvatske i BiH. Više o tome na adresi: http://sourcewatch.org/index.php?title=Ruper_Finn’s_work_for_Croatia

stope ekonomskog rasta.[14] No, nije reč samo o Kini, reč je i o gotovo svim drugim daleko-azijskim zemljama, kao što su Japan i Južna Koreja, koje se takođe odlikuju i značajnim ekonomskim uspesima i relativno visokim stopama korupcije. Ispostavlja se da naročito kada se radi o stranim investicijama i pranju novca, odnosno investiranju stranog prljavog novca, stvar uopšte nije jednoznačna, već da su to dve potpuno nezavisne varijable, te da do izražaja dolazi staro pragmatično pravilo još iz vreme antičkog Rima da „novac ne smrdi" (Ćirić, 2012: 552-563). Neće se strani investitori ustezati od toga da ulažu u one zemlje i ona društva koja su korumpiranija od drugih, ako su im u tim društvima – državama, obezbeđene odgovarajuće povlastice, pre svega u vidu poreskih olašica, ili u vidu jeftine radne snage, ili nekih drugih preferencijalnih povlastica. U tom smislu treba posebno pomenuti i tzv. poreske rajeve, tj.države u kojima se poštuju bankarske i poslovne tajne (Obradović Ćuk *et al*. 2016: 120-138). Stranom investitoru ne smeta ni to što u jednom društvu nema dovoljno demokratije, što se krše ljudska prava i što se sva vlast nalazi u rukama jednog diktatora, na primer. Njima se takva jedna sutuacija može čak i sviđati, jer, takva jedna situacija u kojoj se sva vlast nalazi u rukama jednog čoveka, čoveka sa kojim su oni uspostavili bliske odnose, garantuje stalnost i stabilnost, red i disciplinu, a to je ono što stranom investitoru treba. Njemu je zapravo potrebno da uvek i u svakom trenutku zna red i disciplinu, odnosno „tarifu" za korupciju, kao i to koga i kako treba da „potkupi". Korupcija dakle uopšte ne mora podrazumevati siromaštvo i osiromašenje, ponekad možda čak i obratno, a pre svega preko stranih investicija i ne postavljanja pitanja za poreklo novca.

Pojednostavljivanja u korelacijama između siromaštva i korupcije, mogla bi voditi zaključku da su siromašni ljudi skloni, odnosno makar samo skloniji korupciji (i kriminalu uopšte). Ne radi se tu o tome da li je takvo zaključivanje politički korektrno, ili ne, radi se o bar dva druga pitanja. Najpre, ako su siromašni skloniji korupciji, onda se nameće pitanje kako su bogati uspeli da postanu bogati, jer bi se sasvim osnovano moglo zaključiti da su i oni nekada bili siromašni, ali da su onda putem korupcije, ili na neke druge slične kriminalne načine, postali bogati. Bogati bi na to mogli odgovoriti da je to tačno, da su i oni nekad bili siromašni, ali da su onda neki njihovi preci ili i oni sami, na neki način, a to je način koji podrazumeva „nemoj me pitati za prvi milion", postali bogati te da više nisu skloni korupciji.

Godine 1979. u Meksiku je snimljena jedna televizijska serija koja je u Srbiji bila veoma popularna devedesetih godina: „I bogati plaču" („Los ricos tambien lloran")[15] Parafrazirajući to. Možda bi se moglo reći: „i bogati kradu". Zar primer legendarnog, slavnog i svakako vrlo bogatog francuskog fudbalera Mišela Platinija to ne potvrđuje?[16]

Stvar sa bogatstvom i korupcijom je ipak nešto komplikovanija od obične korelacije da su siromašniji skloniji korupciji: Ne može se jedanput (nekada) biti sklon korupciji, pa posle toga više ne biti sklon korupciji, samo zato što više nisam siromašan. Ako sam sklon korupciji, onda sam sklon korupciji i juče kada sam bio siromašan i danas kada više nisam siromašan. Jer, korupcija je prevashodno pitanje morala, a to nema veze sa pitanjem bogatstva, ponekad čak i sasvim suprotno. Korupcija bi se u izvornom smislu mogla prevesti sa latinskog „corruptio" i kao kvarenje morala, te mnogi smatraju da korupcija

[14] „Korupcija, problemi i prevazilaženje problema", op. cit. str. 23
[15] https://sr.wikipedia.org/sr-ec/И_богати_плачу
[16] Juna 2019. Platini je bio uhapšen zbog istrage u vezi određenih finansijskih skandala u UEFI (www.b92.net/sport/fudbal/vesti.php?yyy=2019&mm=06&dd=18&nav_id=1555971)

vodi opštedruštvenom kvarenju morala, iako bi se sa puno osnova moglo reći da opšta kriza morala direktno vodi u korupciju (Ćirić, 2009: 233-253). Takođe, korupcija bi se pre mogla dovesti u vezu sa pohlepom, a pohlepa nije nešto što je karaktersitično za siromašne, nego je više karakteristično za bogate.[17] Da su bili pohlepniji, ili makar ambiciozniji, eufemistički rečeno, siromašni možda i ne bi bili siromašni.

S treće strane „bogate" je ponekad lakše kupiti i potkupiti nego „siromašne". Ako hoćete da nekoga pridobijete „za sebe", na „svoju stranu", onda je najbiolji način za to da mu date malo bolju platu, bogatiji, viši društveni položaj. Jeste tačno to da ekonomska nezavisnost na neki način garantuje i svaku drugu vrstu nezavisnosti, ali nije netačna ni stara Marksova konstatacija da „radnička klasa nema šta da izgubi osim svojih okova". U svakom slučaju nije tačno to da ćete nečiju nezavisnost obezbediti tako što ćete mu dati veliku platu, ponekad čak može biti i suprotno, time možete kupiti njegovu poslušnost i svojevrsnu auto-cenzuru.

Možda najbolji primer za to kako se visokim platama može „kupiti" nečije „ćutanje" jeste sve ono što se događalo sa sudijama i tužiocima Haškog tribunala kada odu sa te funkcije i kada im iznenada „proradi savest". Zvaničnici „Haške pravde", onda kada budu poslati u mirovinu, odnosno onda kada više nisu na svojim visokim funkcijama, i sa visokim platama, bilo u tužilaštvu, bilo u sudu, mnogo štošta priznaju i otkrivaju. Ovde naravno pre svega imamo u vidu trgovinu ljudskim organima na Kosovu.[18] Zahvaljujući tome što je Karli Del Ponte, ipak na kraju „proradila savest", pa je u svojim memoarima i naknadnim intervjuima, progovorila o trgovini organima, jedan drugi Švajcarac, Dik Marti je u Savetu Evrope pokrenuo istragu, tj. podneo izveštaj o trgovini organima.[19] Slično je postupio i danski sudija Frederik Harthof, kada je optužio predsednika Haškog tribunala, Teodora Merona da je vršio pritisak na sudije, a prvenstveno u tom smislu da oslobode hrvatskog generala Gotovinu. Harthof je to uradio u otvorenom pismu koje je napisao i objavio 2013. ali tek onda kada on više nije bio sudija Haškog tribunala.[20] Pre nego što je napisao i objavio ovo pismo u kojem je kritikovao rad Haškog tribunala i naročito njegovog predsednika Merona, sudija Harthof se nije isticao po kritičkim opaskama na rad suda, niti po izdvojenim mišljenjima. Tek nakon što više nije bio sudija, a to će reći više nije imao visoku platu – apanažu, koju je tamo imao, sudija Harthof se odvažio da bude iskren i kaže ono što mu leži na srcu. Prema nekim podacima, predsednik Haškog tribunala, Teodor Meron, imao je platu 180.000 dolara godišnje, što je otprilike kao i sudije Vrhovnog suda SAD, s tim što su Haške sudije imale te plate, ali neoporezovane. Istu platu imala je i Karla del Ponte.[21] Poređenja radi, Generalni sekretar UN ima platu od 186.000 dolara, odnosno 15 sudija Međunarodnog suda pravde

[17] Vladimir Gvozden i Alpar Lošonc; - Pohlepa kao apstrakcija moći, objavljeno na Trećem programu Radio Beograda, decembra 2015.

[18] Tako na primer ugledni britanski list „Guardian" 12.aprila 2008. u tekstu pod naslovom „Former war crimes prosecutor alleges Kosovan army harvested organs from Serb prisoners – 300 killed in house clinic in Albania, says Del Ponte" (http://www.guardian.co.uk/world/2008/apr/12/warcrimes.Kosovo...) Del Ponte, u intervju za hrvatski „Večernji list" kaže i to da je „NATO otežao istragu trgovine organima na Kosovu" (http://www.vecernji.hr/vijesti/del-ponte-NATO-otezao-istragu-trgovine-organima-kosovu-clanak-230105) Istina, Del Ponteova nije direktno rekla da je NATO sprečio istragu i optužbu, ali i ovo što je „samo" sprečio, dovoljno je da možemo konstatovati da Haški tribunal i Haško tužilaštvo nisu ni mogli biti nezavisni, objektivni, nepristrasni.

[19] Izveštaj pod naslovom „Inhuman treatment of people and illicit trafficking in human organs in Kosovo", dostupan je na internet adresi http://assembly.coe.int/asp/apfeaturesmanger/defaultertsiteview.asp?id=964)

[20] www.nspm.rs/hronika/sudija-haskog-tribunala-frederik-harthof-optuzio-teodora-merona-da-je-vrsio-pritisak-na-sudije-html?alphabet=1

[21] www.novosti.rs/vesti/naslovna/aktuelno.69.html:161931-Dzepovi-puni-para

u Hagu po 160.000 dolara.[22] U pitanju je dakle sasvim respektabilna suma novca koja na svoj način deluje koruptivno, odnosno može delovati u tom smislu da pojedinac ne želeći da „rizikuje“ biva poslušan i više nego što treba. Tako se može dogoditi da se sa visokim platama nekih činovnika ili sudija, obezbeđuje ne samo njegova nezavisnost i nepristrasnost, već i nešto sasvim drugo, a to je poslušnost. Bilo bi besmisleno tvrditi da velike plate znače nečiju veću koruptivnost, ali isto tako je besmisleno tvrditi i suprotno da male plate znače nečiju veću koruptivnost. U svakom slučaju visina nečije plate (nečije bogatstvo) i stepen njegove eventualne koruptivnosti uopšte ne moraju biti u tesnoj međusobnoj korelaciji.

Sve u svemu, ukoliko želite da smanjite korupciju u jednom društvu, rešenje ipak nije u tome da (samo) date velike plate onima koji su zaduženi za borbu protiv korupcije, za primenu prava, a to će reći raznim inspektorima, policajcima, tužiocima, sudijama. Ček naprotiv, pokazuje se da to može da bude i kontraproduktivno, odnosno da ne mora dati željene rezultate. Otuda se postavlja pitanje da li nije možda rešenje u tome da se propišu stroge kazne za one koji krše pravne propise, odnosno za one koji pribegavaju korupciji?

4. STROGE KAZNE I KORUPCIJA

Da bismo došli do odgovora na pitanje da li strogo propisane kazne dovode do smanjenja korupcije, neophodno je izvršiti određena uporednopravna istraživanja. Tako na primer u Finskoj koja je primer i paradigma nekorumpiranosti za primanje i davanje mita je propisana kazna zatvora u trajanju od četiri meseca do četiri godine, dok je u Bugarskoj, za koju kažu da je (znatno) korumpiranija od Finske, predviđena kazna zatvora u trajanju do deset godina (Ćirić, 2007).

U Kini je za primanje mita, ako je prouzrokovana šteta preko 100.000 juana zatvor do 10 godina ili doživotni zatvor, uz mogućnost izricanja konfiskacije imovine, a u posebno teškim slučajevima predviđena je i mogućnost izricanja smrtne kazne uz obaveznu konfiskaciju imovine (Jovašević, 2008: 179-214). S vremena na vreme, u nekim pojedinačnim slučajevima, u Kini biva izrečena, pa čak i izvršena smrtna kazna za korupciju, ali, očigledno korupcija se ne smanjuje. Nasuprot tome u Švedskoj je za primanje mita propisana novčana kazna, ili zatvor do dve godine (*Ibidem*). Oni koji veruju da strogo propisane kazne deluju same po sebi odvraćajuće, a takvih je mnogo naročito u laičkoj populaciji (Stojanović, 1994) mogli bi zaključiti da je u Kini manje korupcije nego u Švedskoj. Međutim, stvari stoje upravo obrnuto, pa je prema nalazima Transparency Internationala iz 2009.godine, Švedska rangirana na treće mesto po svojoj nekorumpiranosti, dok se Kina nalazi na 79. mestu po svojoj nekorumpiranosti, odnosno smatra se da je vrlo korumpirana.[23]

Kada je reč o Srbiji, situacija je relativno slična Kini. Naime, prema izveštajima Transparency Internationala za 2019. godinu,[24] Srbija se kada je reč o korupciji nalazi na istom mestu na kojem se nalazi i Kina. Srpsko zakonodavstvo naravno nije tako strogo kao kinesko, u smislu mogućnosti izricanja smrtne kazne, ali je znatno strože nego zakonodavstvo

[22] *Ibidem.*
[23] www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009
[24] www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2018

Finske, Švedske i drugih skandinavskih i uopšte zapadno-evropskih zakonodavstava, zakonodavstava onih zemalja u kojima ima manje korupcije. Srpski krivični zakonik u svom članu 367, predviđa za osnovni oblik primanja mita kaznu zatvora u trajanju od dve do dvanaest godina, dok kada je reč o težem obliku, predviđena je kazna zatvora od tri do petnaest godina zatvora. Za davanje mita (čl.368 KZ RS) predviđena je kazna zatvora od šest meseci do pet godina, odnosno za lakši oblik do tri godine zatvora. Postavlja se pitanje kako i zašto je srpsko krivično zakonodavstvo toliko strožije od finskog. Da li to znači da srpski zakonodavac pretnjom strogom kaznom pokušava da utiče na građane da (više) ne čine koruptivna dela?

Izgleda međutim kao da je srpski zakonodavac zaboravio staro pravilo na kojem je insistirao još Čezare Bekarija da sama visina zaprećene kazne deluje manje odvraćajuće na potencijalnog učinioca nego izvesnost da se kazna neće moći izbeći (Bekarija, 1984). Srpski zakonodavac insistira međutim na strogo zaprećenim kaznama, ne samo kada je reč o krivičnim delima korupcije, već i kada se radi o svim drugim krivičnim delima. Nama se čini da u mnogo čemu to može biti kontraproduktivno i praktično predstavljati koruptivni izazov. Jer, kada je jedna kazna nepodnošljivo, nepravedno stroga, to prosto izaziva onoga ko je učinio neki delikt da putem korupcije izbegne tu tako strogu kaznu.

Što je jedan zakon stroži, a sistem komlplikovaniji, to su izazovi za protivazakonito ponašanje veći, pa je i mogućnost da do nezakonitog ponašanja dođe, veća. Ako je kazna koja je zaprećena primerena opštedruštvenim prilikama i ekonomskom standardu građana, onda ljudi neće biti toliko mnogo podsticani da izigravaju zakon i da ga krše, kao što će to biti ukoliko je kazna neprimereno stroga. Na primer, ako je kazna za neki saobraćajni prekršaj, relativno blaga, onda prekršioci neće imati podsticaja da pokušavaju da podmićuju saobraćajne policajce, kada ih ovi uhvate u nekom prekršaju, već će plaćati kaznu i to najčešće bez mnogo gunđanja, prihvatajući svoju grešku i svoju odgovornost. Kada je međutim kazna previše visoka – stroga, onda će prekršioci uvek biti u izazovu da pokušaju da podmite saobraćajnog policajca na primer i uvek će razmišljati u stilu kako nisu „krivi“ oni, nego je „kriva“ država. Tako se u takvim situacijama kazna ne pojavljuje kao sredstvo za preispitivanje sopstvenog ponašanja, te u tom smislu ona nema nikakvog (pre)vaspitnog efekta. Prekršilac strogog zakona, koji biva uhvaćen, više razmišlja kako da sledeći put bude vispreniji i okretniji, nego da to uopšte ne treba raditi. Prekršiocu strogog zakona svi su drugi krivi, jer svi to rade, a eto država hvata i kažnjava samo neke, pa eto baš njega.

Ima istraživača, teoretičara, koji smatraju da korupcija nije nešto što postoji samo po sebi, izolovano iz sistema, već da je upravo sistem taj koji stvara, produkuje korupciju. Sistem je taj koji kaže šta je dobro, a šta nije dobro, a vrlo retko je to da je nešto dobro, ili „zlo“ samo po sebi, već ga zakonodavac takvim pravi i određuje. Što je jedan sistem komplikovaniji sa više ograničenja i zabrana, to je veća mogućnost da dođe do kršenja tih zabrana, odnosno do korupcije (Bock, 2013: 11-20). Sistem strogih kazni i represije upravo je najbolji mogući primer za to kako sam sistem stvara predispozicije za korupciju. Zamisimo u tom smislu strogog i blagog profesora, ispitivača na nekom ispitu. Onoga koji je i ovako i onako blag, niko neće ni pokušavati da korumpira, za razliku od onoga koji važi za strogog.[25] Slično je i sa zakonima i pravnim sistemom uopšte.

[25] Možda bi kada se radi o korupciji u prosveti, trebalo ispitati, istražiti upravo to. Da li se događa da neki profesor izigrava strogost, tj. širi famu o sebi kako je on veoma strog i kako je kod njega vrlo teško položiti upravo zato da bi isprovocirao ponekog đaka i studenta da mu se „obrate“ na koruptivan način.

5. KORUPCIJA I KOMPLIKOVANI SISTEMI

Uopšte ne mora da znači da što je jedan sistem razrađeniji, da ne kažemo komplikovaniji da će tada biti manje korupcije i da će takav sistem biti funkcionalniji i efikasniji. Možda su javne nabavke najbolji primer za to. Na primer javne nabavke medicinskih sredstava i lekova. Zdravstvene usluge su obično ili bar vrlo često veoma hitna stvar i vrlo često nema dovoljno vremena da se čeka da prođu određene procedure kako bi sve bilo *lege artis* u pravnom smislu te reči. Osim toga, postavlja se pitanje čemu dati prednost: tome da bude ispoštovana pravna, ili tome da bude ispoštovana medicinska procedura? Pre ili kasnije to dovodi do pitanja da li treba nabavljati skuplju, ili jeftiniju opremu i sredstva. Sistem javnih nabavki, po prirodi stvari favorizuje sve ono što je jeftinije, međutim, jedno staro pravilo kaže da „nisam dovoljno bogat da bih kupovao jeftine stvari", pa onda ono što je nabavljeno jeftinije na kraju može ispasti u stvari skuplje. Ovo dolazi do izražaja i prilikom javnih nabavki u oblasti medicine, ali u oblasti svih drugih javnih nabavki. Javne nabavke u svesti običnih ljudi vode favorizovanju svega onoga što je jeftinije. Jeftinija ponuda gotovo uvek ima značajnu prednost u startu, pa to znači da je kvalitet u drugom planu, te svako drugo ponderisanje kriterijuma kao što je garancija i garantni rok,[26] te pružanja servisnih usluga, kao i svega drugoga, može biti krajnje relativno i u svakom slučaju nedovoljno egzaktno, što otvara značajne mogućnosti različitih prevarno-koruptivnih ponašanja. Neko će na primer skuplje nabaviti neku stvar samo zbog pruženih servisno-garantnih usluga, međutim, tu onda mogu dolaziti do izražaja različite prevarno-koruptivne aktivnosti. Zbog toga, zato da ih ne bi optuživali za korupciju, službenici zaduženi za javne nabavke, mogu uzimati u obzir samo cenu usluge, a zanemarivati sve ostalo.

Javne nabavke u sektoru usluga mogu biti dodatno problematične. Na primer kada je reč o pružanju prevodilačkih usluga. Neki prevodilac ili prevodilačka agencija, mogu ponuditi znatno jeftiniju uslugu prevođenja, ali šta je garancija da će prevod biti kvalitetan. Najčešće ništa, sve dok prevod ne bude gotov, a onda može biti kasno. Slično je i u mnogim drugim situacijama.

Osim toga, sistem javnih nabavki podrazumeva da u svakoj, naročito većoj državnoj ustanovi, bude zaposlen makar jedan čovek koji će raditi samo na javnim nabavkama. Dodamo li tome i zaposlene u Republičkoj komisiji za zaštitu interesa ponuđača, može se dogoditi da troškovi za zaposlene u sistemima javnih nabavki na neki način čak i prevaziđu uštede koje se eventualno postignu time što je sprečena, ili bar smanjena korupcija. Niko nikada kod nas nije sproveo „cost – benefit" analizu sistema javnih nabavki. Koliki je trošak za sve one koji su zaposleni u sistemima javnih nabavki i njihove kontrole, a kolike su uštede postignute u sprovođenju sistema javnih nabavki. Apsurdno može biti to da se jedan značajan segment društva bavi borbom protiv korupcije, a da i pored svega toga korupcije ipak ne bude manje, po ocenama „Transparency internationala" Svetske banke ili bilo koga drugoga. Ovo se naravno ne odnosi samo na sistem javnih nabavki, već i na mnoge druge sistemske stvari. Na primer Agencija za borbu protiv korupcije. Koliko je zaposlenih u toj organizaciji, te koliki su troškovi rada te agencije? Kako i na koji način su se zaposlili ljudi

[26] Svako, a to će reći i pojediniac i institucija kada kupuje, nabavlja jednu novu stvar, računa obično da ono što je novo da se to neće kvariti, te je garancija i garantni rok uvek nekako u drugom planu. To nije dobro razmišljanje, ali jeste tako, makar u jednom čisto psihološkom smislu.

koji rade u toj organizaciji? Da li po partijskoj liniji, ili su to neke nezavisne ličnosti koje su se tu zapošljavale na javnom konkursu, a ne preko političke ili neke druge veze?[27] Da li su inspektori, revizori, policajci, finansijski policajci, tužioci, i drugi, sudove da i ne pominjemo, nedovoljni u borbi protiv korupcije, pa je potrebno osnivati i posebne agencije i savete, odnosno komisije za zaštitu interesa ponuđača. Svaka borba protiv kriminala, pa i korupcije, uvek ima neku svoju cenu, pa se otuda postavlja pitanje da li je isplativije davati sredstva iz budžeta za policiju, sudstvo, tužilaštvo i slične institucije, ili davati za obrazovanje, nauku, kulturu ili infrastrukturne projekte, odnosno u neke direktne investicije (Begović, 2010). Nije sporno da korupcija kao takva košta jedno društvo i jednu državu, ali je pravo pitanje koliko košta i sama borba protiv korupcije, te koliko komplikovanost borbe protiv korupcije i zaštite od korupcije, košta tu samu državu i koliko se sve to isplati. Uprkos tome što se o korupciji veoma mnogo pisalo i još uvek se piše, niko nikada nije sproveo jednu takvu analizu, ili makar samo jednu aproksimativnu procenu.

6. UZBUNJIVAČI I KVERULANTI

Godine 2006. organizacija Saveta Evrope za borbu protiv korupcije, GRECO, dala je preporuku Srbiji da uvede u svoj pravni sistem instituciju „uzbunjivača“, a to će reći da oni koji prijave neki događaj koji im izaziva sumnju na korupciju, pa se ispostavi da ipak nisu u pravu, da oni (uzbunjivači) neće biti predmet revanšizma u svojoj sredini (Ćirić, 2006). Potrebno je obezbediti da unutar jedne socijalne, a pre svega radne sredine ljudi budu slobodni, a isto tako i zainteresovani da prijave ponašanja koja im izazivaju sumnju na korupciju, jer nezaintersovanost za korupciju, pogoduje samoj korupciji.[28] „Uzbunjivači“ su u srpski pravni sistem uvedeni 2014. godine, kada je i donet poseban Zakon o zaštiti uzbunjivača.[29] U vezi sa tim bi se pre svega moglo postaviti pitanje, da li je i koliko korupcije danas manje nego što je bilo ranije.

Inače, sam pojam „uzbunjivači“ nastao je od engleskog pojma - reči „whistleblowers“. Taj pojam se vezuje za engleske policajce „bobije“, koji su „naoružani“ samo pištaljkom i koji imaju za zadatak kada primete nešto što im izaziva sumnju na kriminal, da duvaju u pištaljku i time upozore ostale organe i obične građane da nešto nije u redu.[30] U mnogim istraživanjima, ističe se to da je strah da se ne zamere šefovima, ali i svojim kolegama jedan od glavnih razloga za to što se ljudi ustručavaju da prijave neprihvatljiva ponašanja (Rowe *et al*, 2009: 55-62).

Teorijski uzev, sve ovo jeste tačno i zaista bi trebalo učiniti da se ljudi osećaju „slobodni“ da prijavljuju sumnjive kriminalne (korupcionaške) stvari. Ali, ovde se otvara makar jedno zanimljivo pitanje. Radi se o pitanju da li su i koliko ti „obični“ ljudi, „obični uzbinjivači“ zaista savesni „prijavljivači“ korupcije, ili se radi o ljudima koji su ophrvani specifičnim psihološkim problemima, a to znači da je (eventualno) reč o onim gubitnicima

[27] U najširoj javnosti je kod nas veoma rasprostranjena tema nezavisnosti sudstva, što naravno zavređuje sveopštu društvenu pažnju, ali niko nikada nije govorio o nezavisnosti inspektora, finansijskih policajaca, ili na primer zaposlenih u različitim državnim agencijama, pa i Agenciji za borbu protiv korupcije.
[28] U knjizi „Korupcija – problemi i prevazilaženje problema“, op.cit.str.143-144
[29] „Službeni glasnik RS“, broj 128/14
[30] http://en.wikipedia.org/wiki/Whistleblower

tranzicije koji svuda vide korupciju, o kverulantima koji uvek vole da se tužakaju i da su uvek u centru pažnje, koje lična zavidljivost i ljubomora nagoni da preterano prijavljuju korupciju u velikom broju slučajeva koji uopšte ne moraju imati nikakve veze sa stvarnim koruptivnim ponašanjem. Iskustvo sa prevelikim brojem sudskih predmeta, a pisac ovih redova ima i iskustva sa preteranim brojem uloženih ustavnih žalbi, koje su sasvim retko osnovane, govori o tome da su u mentalno-psihološkom smislu, naši ljudi spremni da se „tužakaju" i „sude" za sve i svašta i da time na neki način „zagušuju" pravosudni sistem. Postoje ljudi koji su, svaki od njih, ulagali po nekoliko stotina ustavnih žalbi za sve i svašta i time obesmišljavali sistem ustavnih žalbi. Takvi ljudi su pre nego što bi uložili ustavnu žalbu, koristili i druga pravna sredstva koja su im stajala na raspoloženju. To je sve činilo da se njihove prijave, njihovo „uzbunjivanje" ne shvataju dovoljno ozbiljno, te da praktične koristi na planu borbe protiv korupcije, ipak ne budu onakve i onolike kakve su se očekivale kada je u naš pravni sistem uvođen sistem uzbunjivača. Uostalom, zakonodavac bi mogao i morao da, imajući u vidu mentalitet jedne sredine, odnosno psihološke karakteristike građana, anticipira kako će jedno zakosno rešenje funkcionisati u praksi (Kartag, 1989). Osim toga, relativno lako bi se moglo utvrditi, izmeriti, prebrojati, koliki je broj slučajeva korupcije razrešen na osnovu prijava podnetih od strane uzbunjivača, te koliki je efekat uvođenja institucije uzbunjivača u naš pravni sistem. Na osnovu toga bi se možda mogla utvrditi cost-benefit analiza, koja bi možda pokazala da pozitivni efekti uvođenja uzbunjivača nisu baš veliki, a da troškovi, pre svega u vidu zagušenja pravosudnih organa, jesu preveliki.

ZAKLJUČAK

Mi ovde nismo analizirali pojedinačne zakonske odredbe kada je reč o zaštiti uzbunjivača, niti kada je reč o javnim nabavkama, a isto tako ni kada je reč o nekim drugim zakonskim tekstovima. Takođe ne želimo da tvrdimo da uzbunjivače kao takve treba izbaciti iz srpskog pravnog sistema, kao ni sistem javnih nabavki, niti pak želimo da tvrdimo da te sisteme treba značajnije reformisati, pogotovu ne zato što se radi o institucijama koje su preporučene, da ne kažemo nametnute od strane evropskih analitičara, eksperata i organizacija. Mi smo ovim tekstom u stvari želeli samo da ukažemo da je zabluda to da će korupcije biti manje ukoliko se uvede sistem uzbunjivača, ili ukoliko se precizno reguliše sistem javnih nabavki ili uspostavi neki drugi relativno komplikovani sistem. Takođe je zabluda da će visoke plate sprečiti one koji se nalaze na odgovornim položajima da posežu za korupcijom, a možda je još veća zabluda da stroge kazne mogu razrešiti probleme u vezi sa korupcijom, odnosno preduprediti koruptivna ponašanja. Zabluda je i to da korupcija nužno dovodi do smanjenja ekonomskog rasta u jednom društvu i jednoj zemlji. Zar primer Kine i nekih drugih azijskih zemalja ne potvrđuje da je tu reč o zabludi? Zabluda je da se korupcija može precizno meriti i egzaktno ustanoviti, te da uvek kada se govori o korupciji, ne postoji i određena doza političke zlonamernosti, bez obzira da li se radi o klevetanju pojedinačnih političkih protivnika ili klevetanju čitavih društava i zemalja. Istovremeno, sve je to pomalo tačno i istinito, tako da bi neko zaista mogao postaviti pitanje čemu jedan ovakav članak uopšte. Možda pre svega zato da bi se istaklo to da je korupcija jedan

komplikovan i multidimenzionalan fenomen i društveni problem, za koji koliko god da se o njemu piše, se ne mogu pronaći gotova, jednostavna i brza rešenja, pogotovu ne rešenja koja će sa istim uspehom biti funkcionalna u različitim društvima. Za samog zakonodavca u jednoj određenoj državi to neće biti od neke naročite koristi, a još će manje biti korisno za one koji u praksi treba da se bore protiv korupcije. Ipak, piscu ovih redova se čini da je tako i u mnogim drugim slučajevima kada je reč o društvenim naukama i izučavanju različitih društvenih fenomena. Korisnost ne može i ne sme biti jedini kriterijum kada se neko bavi društvenim, pa i naukama uopšte. To nikako ne znači da društvene nauke treba zanemarivati, niti pak da društvenim naukama treba pristupati samo u tom smislu kakvi se konkretni rezultati mogu postići. Uostalom, zadatak svakog naučnog razmišljanja i promišljanja ne sastoji se u tolikoj meri u otkrivanju različitih istina, koliko u razotkrivanju zabluda. To je u stvari i bio glavni cilj ovog teksta o korupciji.

LITERATURA

1. Begović, B. (2010) „Ekonomska teorija generalne prevencije“, *CRIMEN*, broj 1, 126-140.
2. Bekarija, Č. (1984) *O zločinima i kaznama* (prevod sa italijanskog).
3. Bock, M. (2013) „O uzrocima korupciji i njenoj neminovnosti u savremenom svetu“, u: *Borba korupcije – iskustva i poređenja,* Beograd, 11-20.
4. Ćirić, J. (2006) „GRECO u borbi protiv korupcije“, *Strani pravni život broj* 1-3.
5. Ćirić, J. (2007) „Koliko smo represivni (strogi) u poređenju sa Evropom – kratka komparativna analiza strogosti srpskog krivičnog zakonodavstva“, *Strani pravni život*, 1-2.
6. Ćirić, J. (2008) „Neki metodološki problemi u istraživanju fenomena korupcije“, *Revija za kriminologiju i krivično pravo*, broj 2, 31-48.
7. Ćirić, J. (2009) „Kriza morala i korupcija“, *Nova srpska politička misao*, broj 1-2. 233-253.
8. Ćirić, J. (2012) „Strane investicije – novac ne smrdi“, *Pravo i privreda*, 4-6, 552-563.
9. Foa, M. (2019) *Gospodari medija – spin doktori i manipulacija javnošću u službi vlasti* (prevod sa italijanskog), Beograd.
10. Gvozden, V. i Lošonc, A. (2015) *Pohlepa kao apstrakcija moći, objavljeno na Trećem programu Radio Beograda*, decembra.
11. Hung Mo, P. (2001) „Corruption and Economic Growth“, *Journal of Economic Growth*, Vol. 29, Issue 1, 66-79.
12. Jain, K. A. (1988), Economics of Corruption; - Kluwer Academic Publishers; -Boston-Dordecht-London.
13. Jovašević, D. (2008) „Krivična dela korupcije“, *Strani pravni život*, broj 3, 179-214.
14. Kartag – Odri, A. (1989) „O stvaranju prava i pravnoj svesti“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, broj 1-3.
15. *Korupcija: problemi i prevazilaženje problema*, (2010) (ur. Jovan Ćirić), Beograd: Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije.
16. Mihajlović, S. (2007) „Poreklo i priroda korupcije – pobede Mamona i Levijatana“ u: *Pomeramo granice – 50 godina Instituta društvenih nauka*, Beograd: Institut društvenih nauka, 217-245.
17. Mrvić-Petrović, N. (2013) „Dekriminalizacija klevete-supremacija slobode izražavanja

u odnosu na čast i ugled“, *Strani pravni život*, broj 2, 43-58.
18. Nenadić, N. (2007) „Pojam i uzroci korupcije“ u: *Korupcija: osnovni pojmovi i mehanizmi za borbu*, Beograd.
19. Obradović-Ćuk, J. et al, (2016) „Poreski rajevi – obeležja, poslovanje i rešavanje problema poreske evazije“, *Škola biznisa*, broj 2, 120-138.
20. Pihler, S. (2001) „Sloboda medija kao faktor borbe protiv korupcije“, u: *Privredni kriminal i korupcija*, Beograd: Institut za kriminološka i sociološka istraživanja.
21. Prokopijević, M. (2005) *Evropska unija – Uvod*, Beograd: Službeni glasnik.
22. Rowe, M. et al. (2009) „Dealing with – or Reporting 'Unacceptable' Behaviour“, *Journal of the International Ombudsman Association*, Vol.2 Number 1, 55-62.
23. Stojanović, Z. (1994) „Generalna prevencija i zaštitna funkcija krivičnog prava“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu u čast profesora Milana Milutinovića*, broj 1-2.
24. Vasović, M. (2007) „Predstave o korupciji 2001-2006 - efekat politizacije“, *Sociološki pregled*, broj 2, 221-250.
25. Vuković, S. (2018) „Srbi u narativu zapada -„Humanitarna“ NATO intervencija“, knjiga druga, Beograd.
26. Zakon o zaštiti uzbunjivača, („Službeni glasnik RS“, broj 128/14).

Internet izvori

1. Izveštaj: *Inhuman treatment of people and illicit trafficking in human organs in Kosovo*, dostupno na: internet adresi: http://assembly.coe.int/asp/apfeaturesmanger/defaultertsiteview.asp?id=964)
2. Kašćelan, B. *Gde prestaje lobiranje i počinje korupcija*, dostupno na internet adresi: http://www.profitmagazin.com/izdanja/broj_12/balsa_kascelan-gde_prestaje_lobiranje_i_pocinje_korupcija.150.html
3. Piliponyte, J. *The Construction of Corruption in Post-Communist Countries* – doctoral dissertation on Vilnus University, dostupno na internet adresi: www.nplc.lt/lit/lit51.pdf)
4. http://sourcewatch.org/index.php?title=Ruper_Finn's_work_for_Croatia
5. https://sr.wikipedia.org/sr-ec/И_богати_плачу
6. www.b92.net/sport/fudbal/vesti.php?yyy=2019&mm=06&dd=18&nav_id=1555971
7. www.nspm.rs/hronika/sudija-haskog-tribunala-frederik-harthof-optuzio-teodora-merona-da-je-vrsio-pritisak-na-sudije-html?alphabet=1
8. www.novosti.rs/vesti/naslovna/aktuelno.69.html:161931-Dzepovi-puni-para
9. www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009 www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2018
10. http://en.wikipedia.org/wiki/Whistleblower

THE TRUTH AND MISCONCEPTIONS ABOUT CORRUPTION

There are many articles, books and studies written in Serbian, but also in other languages that deal with corruption. Having that in mind, someone could conclude that we know almost everything about corruption. But that is one of many other misconceptions. In that sense, some researchers say that every talk about the corruption increases the level of corruption in one society. The author of this article says that it is impossible to measure on the exact way the level of corruption in one society. In the measuring the corruption in one society, the perception is the very important thing, but the perception depends on many different social and psyhological facts, as a matter of fact how those facts are seen by ordinary citizens. So, it does mean that there are many prejudices and media and political manipulations. Sometimes it is enough to write, or to say in some important media that one country is very corrupted. How to say that it is not true. Usually it is said that the high level of corruption has negative impact on the economic growth in that country. The author thinks that it is misconception and in that sense he presents the example of China. China is seemed as a very corrupted country, society, but on the other side China has the big economic growth, so there is no correlation between the level of corruption and the level of economic growth. People also believe that severe punisments prevent criminal offences and especially corruption. But, there is also an example of China. In China for some forms of corruption it is prescribed even death penalty, but is wellknown that in China is a very high level of corruption. On the other side, in Norway, Sweden and Finland punishments prescribed for corruption are very mild. In spite of that it is considered that the level of corruption in Scandinavian countries is lower than in China. So, the corruption does not depend on the punishments prescribed for the corruption and it is a misconception when we think that severe punishments will stop the corruption. It is also a misconception if we try to make a corelation between the corruption and the poverty. It is not true that rich people are not perpetratrors of coruption and that poor people are those who usually commit offences of corruption. At the end the author makes a question about the price of the fight against corruption. If you want to have success in the fight against corruption you have to spend much money to organize, to engage inspectors, agencies, prosecutors, judges. It is something that costs very much. The author of this text did not give answers but makes questions. He thinks that it is always more important to make good questions then to give ready-made solutions.

KEY WORDS: corruption; articles about corruption; measuring corruption; severe punishments; China; the price of the fight against corruption

USKLAĐIVANJE ODREDABA KZ SA MEĐUNARODNIM DOKUMENTIMA O FINANSIRANJU TERORIZMA*

Đorđe Đorđević**

Ivana P. Bodrožić***

Autori u radu nastoje da kroz analizu razvoja zakonodavnih rešenja u vezi sa krivičnopravnim reagovanjem na finansiranje terorizma ukažu kako na vrstu kriminaliteta kojoj ovaj oblik društveno opasnog ponašanja pripada, tako i na osobenosti pravne prirode ovog inkriminatornog izraza, koji je u kontinutetu bio izložen intrevencionističkim zahvatima, koji su karakterisali krivičnopravni ambijent, načelno posmatrano.

Ovim radom nastoji se utvrditi odnos akcesornosti između međunarodnih krivičnopravnih dokumenta o sprečavanju i suzbijanju finansiranja terorizma i izmena u okviru nacionalnog korupusa krivičnopravnih rešenja o finansiranju terorizma, uz ukazivanje na naglašeni odnos zavisnosti između osnovnog dela, krivičnog dela terorizma i sa njim povezanih krivičnih dela i finansiranja terorizma, koje se javlja kao dopunska, prateća i akcesorna inkriminacija, a koja svoju sadržinu i modalitet menja upravo u zavisnosti od promenjenog karaktera bića krivičnih dela terorizma.

Poseban akcenat autori stavljaju na uticaj političkih faktora na izmene i dopune KZ, koje se mogu smatrati jednim od legitimnih razloga za intervencije u okviru istog, ukoliko se pomenuto definiše kao kriminalno – politički trend usaglašavanja nacionalnih odredaba sa obavezujućim međunarodnim dokumentima i procesom monitoringa relevantnih institucija i tela u odnosu na njihovu implementaciju.

U zaključku se ističe da krivičnopravno reagovanje na terorizam, a samim tim i na finansiranje terorizma, mora biti u kontinuitetu menjano i dopunjavao, kako bi norme kojima bi ovaj oblik devijantnog i u visokoj meri društveno štetnog ponašanja trebalo da bude bio preveniran, a u krajnjoj liniji i sankcioisan, mogle da ostavre željeni stepen generalne i specijalne prevencije.

KLJUČNE REČI: finansiranje terorizma, Krivični zakonik, FATF, Moneyval, krivičnopravni intervencionizam.

---

* Rad je rezultat istraživanja na projektu „Razvoj institucionalnih kapaciteta, standarda i procedura za suprotstavljanje organizovanom kriminalu i terorizmu u uslovima međunarodnih integracija“ (br.179045), koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, a realizuje Kriminalističko – policijski univerzitet.

** Prof. dr Đorđe Đorđević je redovni profesor Kriminalističko–policijskog univerziteta u Beogradu, email: *djordje.djordjevic@kpu.edu.rs.*

*** Dr Ivana Bodrožić je docent Kriminalističko – policijskog univerziteta u Beogradu, email: *ivana.bodrozic@kpu.edu.rs.*

UVOD

Polazeći od opšte pretpostavke da su izmene krivičnopravnih normi savremeni krivičnopravni standard - *ius criminale semper reformandum est*, koji bi trebalo da bude određen isključivo njegovom zaštitnom funkcijom, tj. da bude u funkciji sprečavanja i suzbijanja kriminaliteta, autori u ovom radu nastoje da ukažu na potrebu kontinuiranog razvoja zakonodavnih rešenja koja spadaju u podgrupu krivičnih dela terorizma, a to su ona koja se odnose na finansiranje terorizma.

Krivično delo finansiranja terorizma, zavisno je od načina određenja krivičnih dela terorizma u različitim fazama razvoja njihovih zakonodavnih rešenja, i samo je višekratno menjalo svoja obeležja, što je u skladu sa potrebom da se normativni ambijent usklađuje sa oblikom kriminaliteta koji nastoji da spreči ili suzbija.

Osim što je inkriminacija intresantna za obradu sa aspekta njenih kontinuiranih promena, ona je značajna i kao parametar koji ukazuje na kvalitet procesa harmonizacije nacionalnoh krivičnopravnog okvira sa stadardima iz relevantnih međunarodnih i regionalnih dokumenata.

Po tipu kriminalne delatnosti kojoj pripada ova inkriminacija se može odrediti kao mešovota, budući da je ona delimično vid političkog kriminaliteta, a istovremeno i finansijskog kriminaliteta. To takođe odgovara i specifičnostima njene pravne prirode, koja je prema jednoj od sporednih hipoteza ovog rada dopunska, prateća i akcesorna.

U radu se ističe i značaj procesa monitoringa usklađivanja krivičnopravnih rešenja finansiranja terorizma sa odlukama nevladinih i nezavisnih tela koja su svojim kritikama uticala na poslednje po redu izmene i dopune u okviru zakonskih obeležja analizirane inkriminacije.

1. INKRIMINISANJE FINANSIRANJA TERORIZMA U ODREDBAMA KZ IZ 2006. I 2009.

Krivično delo finansiranje terorizma, čl. 393. predviđeno je bilo odredbama KZ iz 2006, kao rezultat međunarodno preuzete obaveze Republike Srbije nakon ratifikacije Međunarodne konvencije o suzbijanju finansiranja terorizma.[1] Ono je nakon Zakona o izmenama i dopunama KZ (ZID KZ) iz septembra 2009. izmenjeno i dopunjeno, tako što je biće krivičnog dela osnovnog oblika promenjeno, a u krivično delo je dopunjeno

[1] Međunarodna konvencija o suzbijanju finansiranja terorizma (International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism) potpisana je 9. decembra 1999. godine u Njujorku, a stupila na snagu 10. aprila 2002. godine. Konvencija ima 28 članova. Postavlja zahtev državama ugovornicama da preduzmu korake radi sprečavanja i suprotstavljanja finansiranja terorista, bilo direktnog ili indirektnog, preko grupa koje tvrde da imaju humanitarne, socijalne i kulturne ciljeve ili koje se angažuju u nelegalnim aktivnostima, kao što su trgovina drogom ili oružjem. Obavezuje države članice da uspostave adekvatan normativni okvir u nacionalnim zakonodavstvima, koji bi podrazumevao odgovornost pravnih lica za finansiranje terorizma. Odgovornost može biti krivičnopravna, građanskopravna ili upravnopravna. Konvencija takođe predviđa identifikovanje, zamrzavanje i zaplenu sredstava za terorističke aktivnosti, uz isključenje mogućnosti pozivanja na bankarsku tajnu, kao opravdanje za odbijanje da se sarađuje. Videti opširnije: N. Delić,"Criminal Offences of Terrorism in the Criminal Code of Serbia", in: *Kaznena reakcija u Srbiji* - IV deo, Beograd, 2014, 130-151; http://www.un.org/en/sc/ctc/.

propisivanjem st. 2 koji predviđa odgovornost i kažnjavanje saučesnika.

U prvoj verziji ovog člana, ovo krivično delo vršilo je lice koje obezbeđuje ili prikuplja sredstva namenjena za finansiranje vršenja nekog od tri eksplicitno navedena krivična dela: krivičnog dela terorizma, čl. 312. KZ, krivičnog dela međunarodnog terorizma, čl. 391. KZ i krivičnog dela uzimanje talaca, čl. 392. KZ.

U zavisnosti od toga na koji način je dispozicija određena, one se mogu podeliti na proste i složene, a proste se potom u zavisnosti od svojih formulacija mogu podeliti na obične, opisne, upućujuće i blanketne. (Đorđević, 2014: 2-3) Upućujuće su one kod kojih se u opisu dela jednim delom koristi i formulacija nekog pojma data u nekim drugim odredbama KZ, te je prema ovoj podeli krivično delo finansiranje terorizma podrazumevalo prostu i to upućujuću dispoziciju, budući da se njen sadržaj oslanjao na bića tačno nabrojanih krivičnih dela, koja su bila određena u čl. 312, 391. i 392. KZ.

Ona je prema svojoj pravnoj prirodi bila naglašeno akcesorna, jer su se radnje izvšenja iz zakonskog opisa apstraktnog neprava mogle smatrati finansiranjem terorizma, samo ukoliko su obezbeđivanje i prikupljanje, koje inače mogu biti i dozvoljene i nedozvoljene aktivnosti, same za sebe, ostvarivane radi finansiranja vršenja nekog od navedenih krivičnih dela. Reč je o inkriminaciji koja je prateća i dopunska i *lato sensu* spada u kategoriju političkog kriminaliteta, parcijalno posmatrano,[2] a delimično u oblik finansijskog kriminaliteta, jer podrazumeva upotrebu ili zloupotrebu finansijskih sredstava, dakle povredu i ugrožavanje finansijskog sistema, sa krajnjim ciljem vršenja krivičnih dela terorizma.

Dovršeno krivično delo je podrazumevalo i jednokratno obezbeđivanje ili prikupljanje sredstava namenjenih finansiranju vršenja krivičnih dela terorizma. Izvršilac je moglo biti svako lice, a ukoliko bi lice koje je prioritetno obezbeđivalo i prikupljalo navedena sredstava, kasnije izvršilo neko od predviđenih krivičnih dela, ne bi postojao sticaj, jer bi on bio isključen po osnovu supsidijariteta, te bi postojalo samo kasnije dovršeno krivično delo.

Ukoliko bi se sredstva koja su prikupljana i obezbeđivana kasnije i upotrebila za izvršenje krivičnih dela, radilo bi se o primeni instituta saučesništva u krivičnom delu terorizma, međunarodnog terorizma ili uzimanja talaca, prema opštim odredbama o saučesništvu.

U ovom periodu razvoja normativnih rešenja krivičnog dela finansiranja terorizma, delo bi postojalo ukoliko bi i samo jedan deo prikupljanih i obezbeđivanih sredstava bio namenjen za finansiranje terorizma.

Pretpostavljeni oblik krivice bio je umišljaj koji je podrazumevao svest o nameni sredstava. (Stojanović, 2009: 828)

Činjenica da je odredbama relevantne međunarodne konvencije bilo predviđeno inkriminisanje određenih vrsta pripremnih radnji za vršenje terorizma, kao i radnji pomaganja koje preduzme drugo lice, različito od lica koje neposredno preduzima radnju krivičnog dela terorizma, opravdava stav o legitimnosti kažnjavanja i za radnje prikupljanja i obezbeđivanja sredstava za izvršenje krivičnih dela, kako u celosti tako i delimično.

Budući da je krivično delo terorizma bilo svrastano u okviru *XXVIII* glave koja je nosila naziv *Krivična dela protiv ustavnog uređenja i bezbednosti Srbije* i imalo bez svake sumnje karakter političkog kriminaliteta a krivična dela međunarodni terorizam i uzimanje

[2] Jer terorizam u ovoj fazi zakonodavnih rešenja spada u klasičan oblik političkog kriminaliteta.

talaca bila predviđena u glavi *XXXIV* pod nazivom *Krivična dela protiv čovečnosti i međunarodnog prava* i imala karakter međunarodnih krivičnih dela, finansiranje terorizma, se kao inkriminacija koja je u okviru svog zakonskog opisa ekspilicitno predviđala aktivnosti usmerene ka finansiranju nekog od navedenih krivičnih dela moglo se smatrati i tipom političkog kriminaliteta[3] sa međunarodnom dimenzijom i tipom finansijskog i imovinskog kriminaliteta,[4] koji je u zavisnosti od usmerenosti subjektivnog elementa dobijao karakter krivičnog dela terorizma.

U pravcu harmonizacije rešenja iz korpusa nacionalnih krivičnopravnih odredaba sa načelnim stavovima zauzetim u konvenciji, zakonodavac je ZID KZ izvršio izmene i dopune ovog člana tako da je u novoj verziji zakonskog teksta iz 2009, inkriminisano neposredno ili posredno obezbeđivanje ili prikupljanje sredstava, koja su namenjena za potpuno ili delimično finansiranje navedenih dela. Ovde se nameće pitanje zbog čega zakonodavac u procesu usklađivanja normativne strukture pomenute inkriminacije, nije proširio krug navedenih dela terorizma, koja su prema stavovima ostalnih pravnoobavezujućih pravniha akata bila znatno šire postavljena, pa su u ovu kategoriju delikata mogla biti uvrštena krivična dela otmice vazduhoplova, ugrožavanja vazdušnog saobraćaja i sl.

Na ovom mestu smatramo značajnim podvlačenje činjenice da je u momentu pomenutih izmena i dopuna KZ iz 2009, Republika Srbija već bila ratifikovala Konvenciju Saveta Evrope o sprečavanju terorizma, (Bodrožić, 2016: 212-214) te da su u skladu sa preuzetim obavezama još u tom periodu kao krivična dela terorizma morala biti predviđena krivična dela javna provokacija za izvršenje krivičnog dela terorizma, čl. 5 Konvencije, regrutovanje za terorizam, čl. 6. Konvencije i obuka za terorizam, čl. 7. Konvencije[5].

---

[3] Budući da se terorizam u literaturi najčešće kategoriše kao politički kriminalitet „kojim se putem nepredvidljivog nasilja teže ostvariti promene u društvu“, samim tim se i inkriminacija koja doprinosi ili olakšava izvšenje političkog delikta, prema kvalitetu svesti i volje kod učinioca da kategorisati kao politički kriminalitet. To ipak ne poništava njenu osobenost da se obezbeđivanje i nabavljanje sredstava namenjenih finansiranju tačno određenih krivičnih dela ima smatrati i oblikom imovinskog kriminaliteta, pod kojim se podrazumevaju „sva ona dela koja su uperena protiv imovine, a njihov izvršilac nastoji da delom sebi ili drugom pribavi korist ili da nekom prouzrokuje štetu“. Definisanje političkog i imovinskog kriminaliteta prema: Đ. Ignjatović, *Kriminologija*, Beograd, 2018, 118,127.

[4] Da je finansiranje terorizma moguće posmatrati kao oblik imovinskog kriminaliteta govori i primer krivičnopravnih rešenja finansiranja terorizma u krivičnom zakonodavstvu Španije, u kojem je predviđeno da može se kazniti svako ko u cilju prikupljanja sredstava za delovanje terorističkih grupa izvrši krivično delo protiv imovine, kao i svako ko sprovodi, organizuje ili pomaže u aktivnostima oružane bande ili terorističke grupe. T. Lukić (2010), „Borba protiv finansiranja terorizma – Primer Španije“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, broj 2, 357. Krivična dela protiv imovine izvršena u nameri obezbeđivanja sredstava za finansiranje naoružanih grupa, organizacija ili terorističkih grupa predviđena su kao posebna inkriminacija u čl. 575. Finansiranje terorizma predviđeno je u čl. 576. st.1, Krivičnog zakonika Španije, u kojem je kao kažnjivo predviđeno obezbeđivanje i prikupljanje sredstava direktno ili indirektno namenjenih da se koriste, u potpunosti ili delimično, za izvršenje krivičnog dela terorizma ili radi dostavljanja terorističkoj organizaciji. Takođe će se, prema čl. 576. st. 2, kazniti lica, koja uprkos zakonskoj obavezi saradnje sa vlastima u sprečavanju aktivnosti finansiranja terorizma, usled ozbiljnog zanemarivanja ispunjavanja pomenutih obaveza, doprinesu da pomenute aktivnosti ne budu otkrivene ili izbegnute. Čl. 576. st. 3. predviđa odgovornost pravnih lica za finansiranje pomenutih krivičnih dela. Navedeno prema: I. Bodrožić (2018), "Krivičnopravno reagovanje na terorizam u zakonodavstvu Španije i Italije", Strani pravni život, broj 3, 114.

[5] Jedina izmena koja je podrazumevala usklađivanje sa odredbama pomenute konvencije bila je vezana za predviđanje kažnjivim pripremanja krivičnog dela međunarodnog terorizma, st. 4. čl. 391. KZ, iako je isti dokument prihvatio savremeni stav o potrebi brisanja razlike između teroroizma usmerenog protiv domaće države i onog usmerenog protiv strane države ili međunarodne organizacije. U to vreme npr. Krivični zakonik Slovenije već je bio prihvatio izmnjeni koncept u čl. 108. slovenačkog KZ. Krivično delo terorizam iz čl. 108. podrazumeva namerno uništenje ili ozbiljno ugrožavanje ustavnih, društvenih ili političkih vrednosti Republike Slovenije ili neke druge države ili međunarodne organizacije, širenje straha među stanovništvom ili primoravanje Vlade Republike Slovenije ili druge zemlje ili međunarodne organizacije da nešto učini ili ne učini, preduzimanjem ili pretnjom da će se preduzeti jedno od nabrojanih dela: napad na život ili telo ili osnovne

ZID KZ iz septembra 2009, posebno, u st. 2. inkriminiše radnje podstrekavanja i pomaganja u izvršenju ovog krivičnog dela. Saučesništvo bi i po opštim odredbama bilo kažnjivo, ali bi zbog pravne prirode saučesništva, koja podrazumeva akcesornost, odnosno zavisnost radnje podstrekavanja ili pomaganja od izvršenja ili makar započinjanja izvršenja predmetnog krivičnog dela, bilo neophodno da je delo dovršeno ili makar pokušano.[6] S obzirom na to da je zaprećena kazna kod ovog krivičnog dela bila od jedne do deset godina, te da je prema opštem pravilu pokušaj kod ovih krivičnih dela kažnjiv, za kažnjivost podstrekavanja ne bi moralo da bude dovršeno niti pokušano krivično delo, već bi se moglo raditi i o neuspelom podstrekavanju koje je prema st. 2. čl. 34. KZ kažnjivo isto kao i pokušaj krivičnog dela, i u onim slučajevima kada se drugo lice sa umišljajem podstrekava na izvršenje dela čiji je pokušaj kažnjiv, a delo ne bude ni pokušano.[7]

U posebnom st. 3. propisano je obavezno izricanje mere bezbednosti oduzimanja sredstava koja su obezbeđivana ili prikupljana za finansiranje krivičnih dela terorizma.

2. FINANSIRANJE TERORIZMA I ZAKON O IZMENAMA I DOPUNAMA KZ IZ 2012.

Krivično delo finansiranje terorizma, čl. 393. KZ prvobitno uvedeno KZ iz 2006, a nakon toga menjano ZID KZ iz 2009. pretrpelo je izmene i ZID KZ iz 2012,[8] koje se prioritetno odnose na proširivanje zakonskog opisa ovog krivičnog dela u odnosu na opseg krivičnih dela u odnosu na čije su izvršenje sredstva prikupljana i data, kao i u odnosu na lica kojima se sredstva daju radi finansiranja. Takođe, izvršene su i izmene koje se odnose na brisanje odredbe o kažnjavanju pomaganja i podstrekavnja, koja je bila predviđena u formi privilegovanog oblika, budući da pomagač i podstrekač odgovaraju prema opštim pravilima o saučesništvu, jer se za postojanje ovog krivičnog dela inače irelevantno da li su sredstva stvarno upotrebljena za izvršenje terorizma.[9]

Krivično delo ima samo osnovni oblik, koji podrazumeva neposredno ili posredno davanje ili prikupljanje sredstava sa ciljem da se ona koriste, ili znajući da će se koristiti, u

---

slobode i prava; uzimanje talaca, značajna uništavanja državnih ili javnih objekata, diplomatskih predstavništava, saobraćajnog sistema, infrastrukture, informacionih sistema, nepokretne platforme u epikontinentalnom pojasu, javnog dobra ili privatne imovine; otmica aviona, broda ili drugog sredstva javnog prevoza; proizvodnja, držanje, kupovina, promet, snabdevanje ili upotreba oružja, eksploziva, nuklearnog, biološkog ili hemijskog oružja; istraživanje i razvoj nuklearnog, biološkog ili hemijskog oružje; ugrožavanje sigurnosti ispuštanjem opasnih materija ili izazivanjem požara, poplava ili eksplozije; izazivanje poremećaja ili prestanka u snabdevanju vodom, električnom energijom ili drugim osnovnim prirodnim resursima, što bi moglo da ugrozi život ljudi.

6 Reč je o ulasku u kriminalnu zonu, koja obuhvata pored dovršenog krivičnog dela, kažnjiv pokušaj ili pripremne radnje ukoliko su predviđene kao kažnjive.

7 Ovaj oblik krivičnog dela postojaće i u slučaju da se podstrekava ili pomaže u obezbeđenju ili prikupljanju sredstava za vršenje krivičog dela iz čl. 312, 391. i 392, bez obzira da li je delo izvršeno ili pokušano, kao i bez obzira ne kasniju upotrebu ili korišćenje pomenutih sredstava za izvršenje dela, što se ne zahteva ni za dovršeno krivično delo iz st. 1, što nameće pitanje potrebe predviđanja ovog oblika, kada bi odgovornost saučesnika prema opštim pravilima o saučesništvu bila moguća.

8 „Službeni glasnik RS", broj 85/2005, 88/2005 – ispr., 107/2005 – ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012).

9 Privilegovani oblik iz st. 2. čl. 393. KZ iz 2009. predviđao je da će se kazniti „ ko podstrekava ili pomaže u obezbeđenju ili prikupljanju sredstava za vršenje krivičnog dela iz čl. 312, 391. i 392. ovog zakonika, bez obzira da li je to delo izvršeno, odnosno da li su sredstva korišćena za izvršenje tih dela."

potpunosti ili delimično, u svrhu izvršenja krivičnh dela iz čl. 391. do 392. ovog zakonika ili za finansiranje lica, grupe ili organizovane kriminalne grupe koji imaju za cilj vršenje tih dela. (Bodrožić, 2017: 495-496).[10]

U odnosu na prethodnu inkriminaciju proširen je katalog krivičnih dela za čije su vršenje novac i sredstva prikupljana i data, što je u skladu sa zahtevima relevantih međunarodnih dokumenata i usklađeno je se pitanjima postavljenim u vezi sa usko određenim brojem krivičnih dela iz prethodne inkriminacije, takođe donete u vreme kada su ove obaveze postojale za Srbiju.

Normativna obeležja su dopunjena i nabrajanjem lica, grupe ili organizovane kriminalne grupe kao subjekata čijem finansiranju su sredstva namenjena. U Krivičnom zakoniku Crne Gore umesto ovako određenog kruga subjekata zakonodavac je koristio pojam organizacija, koja za cilj imaju vršenje navedenih dela ili pripadnike tih organizacija.[11]

Radnju krivičnog dela čini neposredno ili posredno davanje sredstava, koja su u potpunosti ili delimično namenjena za izvršenje krivičnoih dela niz čl. 391. do 392. KZ ili za finansiranje lica, grupe ili organizovane kriminalne grupe čiji je cilj vršenje tih dela ili neposredno ili posredno prikupljanje sredstava, koja su u potpunosti ili delimično namenjena za izvršenje krivičnoih dela niz čl. 391. do 392. KZ ili za finansiranje lica, grupe ili organizovane kriminalne grupe čiji je cilj vršenje tih dela.

Krivično delo je dovršeno preduzimanjem jedne od alternativno predviđenih delatnosti i za njegovo postojanje dovoljno je da su sredstva i jednokratno prikupljana ili data, a bez značaja je da li su sredstva i upotrebljena za izvršenje terorizma.

Izvršilac ovog krivičnog dela može biti svako lice, a kao oblik krivice potreban je umišljaj, koji mora da obuhvati svest o tome da se radi o sredstvima koja su namenjena finansiranju krivičnih dela terorizma. (Stojanović, 2010: 877)

U st. 2.. ovog krivičnog dela predviđeno je obavezno izricanje mere bezbednosti oduzimanja predmeta.

Postavlja se pitanje iz kog razloga je zakonodavac, budući da je umišljaj oblik krivice koji predstavlja pravilo i nije ga potrebno predviđati kod svakog pojedinog krivičnog dela, naveo kao obeležje krivičnog dela deo odredbe „znajući da će se koristiti“, kada umišljaj inače podrazumeva svest i volju. Isticanje potrebe postojanja svesti, uz analogno tome ne isticanje volje, zakonodavac je potpuno u neskladu sa opštim pravilom, da je umišljaj pretpostavljeni oblik krivce, osim kada se izuzetno drugačije ne odredi, uneo nepotpuno i pogrešno određenje umišljaja kao obaveznog subjektivnog obeležja. (Stojanović, 2012: 147)

Svrha radi koje se daju ili prikupljaju sredstva odnosi se na izvršenje precizno nabrojanih krivičnih dela, i ovaj deo norme predstavlja normativno obeležje bića krivičnog dela finansiranje terorizma, jer ovaj deo inkriminacije zavisi od pravnih normi kojima

[10] U članu 391. predviđeno je osnovno krivično delo terorizma, a nova krivična dela koja su uneta ZID KZ 2012 su krivično delo javno podsticanje na izvršenje terorističkih dela 391a, krivično delo vrbovanje i obučavanje za vršenje terorističkih dela, čl. 391b, krivično delo upotreba smrtonosne naprave, čl. 391v, krivično delo uništenje i oštećenje nuklearnog objekta, čl. 391g i krivično delo i krivično delo ugrožavanje lica pod međunarodnopravnom zaštitom iz čl. 392, koje je i ranije postojalo u čl. 390a, a koje je izbrisano, jer je obuhvaćeno novom inkrimacijom sa promenjenom numeracjom, ali istim nazivom, Ova inkriminacija prenumerisana je kako bi popunila prezninu nastalu prestankom samostalnog postojanja krivičnog dela uzimanje talaca iz prethodne verzije čl. 392 KZ.

[11] Prema čl. 449. KZ CG, finansiranje terorizma kazniće se „ko na bilo koji način obezbjeđuje ili prikuplja novac, hartije od vrijednosti, druga sredstva ili imovinu čija je namjena da se u celosti ili djelimično koriste za finansiranje vršenja krivičnih dijela iz čl. 447, 447a, 447b, 447c, 447d i 448. ovog zakonika, ili za finansiranje organizacija koje za cilj imaju vršenje tih dijela, ili pripadnika tih organizacija“.

su navedena krivična dela predviđena. Ovo obeležje mora biti obuhvaćeno umišljajem, odnosno potrebno je da učinilac ima predstavu o činjeničnom stanju koje je ovom normom zakonodavac obuhvatio. Ono što je sporno je isticanje obaveze postojanja svesti (koja je obuhvaćena pojmom znanja o budućem korišćenju sredstava) bez isticanja volje, koja zajedno sa svešću (znanjem) predstavlja dva konstitutivna elementa umišljaja, koja su neophodna i međusobno uslovljena. Ovakvo isticanje elementa svesti potseća na u starijoj doktrini postojeće sporove o elementu na kojem se zasniva umišljaj. Budući da je danas u našem zakonodavstvu prihvaćen stav o međusobnoj uslovljenosti intelektualnog i voluntarističkog elementa umišljaja, ovakvo apostrofiranje znanja, kao elementa svesti predstavlja eksplicitno prihvatanje teorije predstave u okviru jedne zakonske norme, koja nije usklađena sa opštim institutom umišljaja iz čl. 25. KZ.

Najverovatnije je reč o pojavi poznatijoj kao *blueprint*,[12] koja mora biti izbegavana u bilo kojoj oblasti pravnog sistema, kako intervencije zasnovane na obavezama koje proizilaze iz ratifikovaih međunarodnih dokumenata, ne bi nekonsekventno bile unošene u pravni sistem zemlje koje prilagođava svoje nacionalno zakonodavstvo takvim obavezama. U krivičnopravnoj oblasti, takvim tehnikama normiranja[13] obeležja bića krivičnih dela nastaju pomenuti nomotehnički nedostaci.

3. FINANSIRANJE TERORIZMA – IZMENE KAO REZULTAT USKLAĐIVANJA SA RELEVANTNIM PROPISIMA I STANDARDIMA MEĐUVLADINIH TELA

Poslednjim po redu intervencijama u okviru korpusa krivičnopravnih oderedaba Republike Srbije, Zakonom o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika[14] koje stupaju na snagu 1. decembra 2019. godine, zakonodavac je u oblasti krivičnog dela finansiranje terorizma intervenisao na sedeći način.

Krivično delo finansiranje terorizma iz čl. 393, prema usvojenom rešenju glasi:

(1) Ko neposredno ili posredno obezbeđuje ili prikuplja sredstva s ciljem da se ona koriste ili sa znanjem da će se koristiti u potpunosti ili delimično za finansiranje vršenja krivičnih dela iz čl. 134, 287, 290, 291, 292, 293. i čl. 391. do 392. ovog zakonika ili za finansiranje organizacija koje za cilj imaju vršenje tih dela ili pripadnika tih organizacija ili lica koje za cilj ima vršenje tih dela, kazniće se zatvorom od jedne do deset godina.

(2) Sredstvima iz stava 1. ovog člana smatraju se sva sredstva, materijalna ili nematerijalna, pokretna ili nepokretna, bez obzira na način sticanja i formu dokumenta ili isprave, uključujući elektronsku ili digitalnu, kojima se dokazuje svojina ili interes u

[12] Reč je o neselektivnom pristupu implementacije inostranih rešenja, bez obaziranja na smisao i sadržinu propisa u koji se izmene unose kao i bez obzira na pravnu tradiciju zemlje čije se zakonodavstvo usklađuje sa inostranim rešenjima. Ovakav pristup u legislativno – tehničkom smislu, po pravilu, odstupa od uobičajenog načina normativnog oblikovanja odredaba konkretnog propisa, a i u sadržinskom smislu odstupa od opšteg duha zakona. Ovakva rešenja podrazumevaju tumačenje i prilagođavanje u praksi od strane suda primenom teleološkog metoda i metoda *argumentum a coherentia*. Više o načelnim problemima ovakvog pristupa izgradnji normativnih rešenja u procesu harmonizacije nacionalnih zaknodavstava sa *aqui communitaire* videti više: D. Kavran (2003), *Javna uprava*, Savet za državnu upravu, 21-29.

[13] Koje su posledica nedoslednog i nekritičkog preuzimanja odredaba međunarodnih dokumenata.

[14] „Službeni glasnik RS“, broj 35/2019.

odnosu na ta sredstva, uključujući bankarske kredite, putne čekove, novčane naloge, hartije od vrednosti, akreditive i druga sredstva.

(3) Sredstva iz stava 1. ovog člana oduzeće se."

Uočljivo je da je opet proširen katalog krivičnih dela za čije su vršenje novac i sredstva obezbeđivana i prikupljana ta se sad ove radnje odnose i na krivična dela otmice, neovlašćenog pribavljanja i ugrožavanja bezbednosti nuklearnim materijama, ugrožavanja saobraćaja opasnom radnjom i opasnim sredstvom, ugrožavanja bezbednosti vazdušnog saobraćaja, ugrožavanja bezbednosti vazdušnog saobraćaja nasiljem,otmice vazduhoplova, broda i drugog prevoznog sredstva i kao i u prethodnoj redakciji ovog člana na krivična dela pobrojana u fusnoti 17 ovog rada.

Normativna struktura inkriminacije dodatno je usložnjena autentičnim tumačenjem pojma sredstava, čemu zakonodavac pribegava radi preciziranja pojma za potrebe sudske prakse.

Intervencije u okviru zakonskog izraza krivičnog dela finansiranje terorizma, jesu najpre odraz potrebe usklađivanja dokumenata sa relevantnim propisima EU,[15] Direktivom (EU)2015/849, i najnovijom Direktivom 2018/843[16]. Suprotstavljanje finansiranju terorizma je ključna komponenta strategije EU u borbi protiv terorizma. (Beekarry, 2011)[17] Kako teroristi i njihove pristalice stalno menjaju načine prikupljanja, kretanja i pristupa sredstvima, EU prilagođava svoje instrumente i mere kako bi ih lišila mogućnosti da se uključe u kriminalne aktivnosti. (Zirojević, 2018) [18] Evropska komisija je članica FATF-a (*Financial Action Task Force*) [19] i aktivno doprinosi njenom radu kao i implementaciji FATF preporuka u EU.[20] Pored toga, relevantne rezolucije UN-a i instrumenti Saveta Evrope, kao što je Konvencija Saveta Evrope br. 198, igraju važnu ulogu u ovom kontekstu. Komisija podržava države članice EU u njihovoj implementaciji, kroz saradnju sa Manival-om (*Moneyval*). [21]

Republika Srbija je stavljena na tzv. „sivu listu" FATF-a , jer je procenjeno da postoje nedostaci u sistemu sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma. Prepoznata

[15] *Official Journal of the European Union, L 141/15.*

[16] *Official Journal of the European Union, L 156/18.*

[17] Finansiranje terorizma je prema rečima Nevina Bekarija (Navin Beekarry) nova kriminalna delatnost, koja predstavlja sistematsku pretnju za stabilnost finansijskog sistema, što ide u prilog kategorjzaciji ove inkrimiancije nacionalnog zakonodavstva kao oblika finansijskog kriminaliteta. Ovaj autor, takođe smatra, da sistem pravnih propisa o sprečavanju finansiranja terorizma, njegov instutucionalni dizajn, monitoring usaglašenosti, proces sankcionisanja i legitimitet nisu u potpunosti nesporni, kao i da je reč o soft law sistemu.

[18] Finansiranje terorizma se odnosi na obradu sredstava koja će biti korišćena za sponzorisanje i olakšavanje terorističkih aktivnosti i koristi ranjivost finansijskog sistema a po svojoj prirodi ona mogu biti kako legalna tako i nelegalna. Različiti su kako metodi tako i oblici fiansiranja.

[19] Međudržavno telo koje ima za cilj da razvija i unapređuje mere i radnje za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma na nacionalnom i međunarodnom nivou. FATF je zapravo kreator politike, koji radi na stvaranju političke volje za reformu propisa i regulatornog okvira u oblasti sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma na nacionalnom nivou.

[20] Preporuke FATF su priznate kao globalni standard u sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma. FATF kao međunarodna organizacija ima 40 Preporuka koje jedna zemlja mora da implementira u svoje zakonodavstvo da bi demonstrirala tehničku usklađenost sa standardima za sprečavanje pranja novca, finansiranja terorizma i širenja oružja za masovno uništenje. Od 40 Preporuka Srbija je u potpunosti (compliant) ili u velikoj meri usklađena *(largely compliant*) sa većinom ovih Preporuka, što se smatra dovoljnim za pozitivnu ocenu.

[21] Komitet eksperata za ocenu mera za sprečavanje pranja novca i finansiranje terorizma je stalno nadzorno telo Saveta Evrope kojem je poveren zadatak procene usklađenosti s glavnim međunarodnim standardima za suzbijanje pranja novca i finansiranje terorizma i efikasnosti njihove implementacije, kao i sa zadatkom davanja preporuka nacionalnim vlastima u pogledu neophodnih poboljšanja njihovih sistema. Kroz dinamičan proces međusobnih procena, pregleda od strane kolega i redovnog praćenja njegovih izvještaja, ovaj Komitet ima za cilj da poboljša kapacitete nacionalnih vlasti u borbi protiv pranja novca i finansiranja terorizma.

je kao zemlja sa "strateškim nedostacima u sistemu borbe protiv pranja novca i finansiranja terorizma" (*strategic AML/CFT deficiencies - monitored jurisdictions*). Srbija nije bila na „sivoj listi" FATF-a zbog neusklađenosti sa preporukama, već zbog efektivnosti, odnosno primene propisa i mehanizama u praksi.

Jedan deo najnovijih izmena KZ, u vezi sa krivičnim delom finansiranje terorizma treba posmatrati u funkciji otklanjanja neusaglašenosti identifikovanih u Izveštaju Komiteta Saveta Evrope Manival iz 2016. godine o evaluaciji Republike Srbije, dok je drugi deo uslovljen izmenama navedene FATF preporuke. Pomenute izmene u okviru korpusa krivičnopravnih odredaba praćene su odgovorajućim izmenama u normativnom ambijentu, (Škulić, 2018)[22] kojim se vrši specijalizacija nadležnih državnih organa o čijem se pravno–tehničkom kvalitetu posebno mora voditi računa, kako bi normativni mehanizmi koji stoje na raspolaganju specijalizovanim državnim organima bili u funkciji efikasnog suzbijanja teških krivičnih dela na koja se odnose. [23]

Kako je usvojenim izmenama i dopunama KZ iz 2019. godine izvršeno usklađivanje sa pomenutim preporukama Srbija nije više pod FATF monitoringom u okviru daljeg usklađivanja sa standardima u oblasti sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma, jer je ocenjeno da postoji politička posvećenost na najvišem nivou, kao i institucionalni kapaciteti za nastavak sprovođenja reformi u oblasti sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma, uz preporuku Srbiji da nastavi da kroz saradnju sa Manivalom i dalje unapređuje svoje mehanizme u ovoj oblasti. Predloženim rešenjima se opis krivičnih dela iz navedenih članova Krivičnog zakonika usaglašava sa opisom krivičnih dela iz svih međunarodnih konvencija sadržanih u Aneksu Međunarodne Konvencije o suzbijanju finansiranja terorizma, na taj način što se proširuje opis krivičnog dela finansiranje terorizma i precizno se definiše pojam "sredstava" kod tog krivičnog dela.

---

[22] Kao zakone i podzakonske akte koje je Srbija donela u cilju ispunjavanja zahteva međunarodne zajednice (prvenstveno u cilju jačanja našeg celokupnog pravnog sistema) navodimo: Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma, („Sl. glasnik RS", br. 113/17), počeo da se primenjuje 1.4.2018; Zakon o izmenama i dopunama Zakona o ograničavanju raspolaganja imovinom u cilju sprečavanja terorizma, („Sl. glasnik RS", br. 113/17 i 41/2018) poslednja izmena jun 2018. Primena 30 dana kasnije- jul; Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije („Sl. glasnik RS", br. 94/16), počeo da se primenjuje 1.3.2018; Zakon o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika („Sl. glasnik RS", br. 85/05, 88/05 107/05 72/09, 111/09, 121/212, 104/13, 108/14 i 94/16), počeo da se primenjuje 1.3.2018; Zakon o izmenama i dopunama Zakona o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela („Sl. glasnik RS", br. 32/13, 94/16); Zakon o međunarodnim merama ograničavanja („Sl. glasnik RS", br. 10/2016); Zakon o izmenama i dopunama Zakona o faktoringu ("Sl. glasnik RS", br. 30/2018) , stupio na snagu 28.4.2018. godine; Zakon o izmenama i dopunama Zakona o računovodstvu("Sl. glasnik RS", br.30/2018), stupio na snagu 28.4.2018. godine; Zakon o izmenama i dopunama Zakona o reviziji("Sl. glasnik RS", br., stupio na snagu 28.4.2018. godine; Zakon o izmenama i dopunama Zakona o deviznom poslovanju("Sl. glasnik RS", br. 30/2018), stupio na snagu 28.4.2018. godine; Zakon o dopunama Zakona o igrama na sreću("Sl. glasnik RS", br. 30/2018), stupio na snagu 28.4.2018. godine; Zakon o centralnoj evidenciji stvarnih vlasnika (Sl. glasnik RS br. 41/18), usvojen 25.05.2018. stupio na snagu 08.06.2018. godine; Zakon o izmenama i dopunama Zakona o posredovanju u prometu i zakupu nepokretnosti („Sl. glasnik RS" br. 41/2018), usvojen 31.05.2018, stupio na snagu 08.06.2018. godine.

[23] U tom smilsu kritički u odnosu na nedovoljan kvalitet zakonskih rešenja u pravno – tehničkom smislu videti: M. Škulić, „Organizacija i nadležnost državnih organa čija je funkcija suzbijanje koruptivnoh krivičnih dela", *Finasijski kriminalitet*, Institut za uporedno pravo, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja u saranji sa pravosudnom akademijom (ur. J. Kostić, A. Stevanović), Beograd, 2018.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Autori su upotrebom normativnog i istorijskog metoda nastojali da daju odgovor na nekoliko problemskih pitanja: koji su bili razlozi i koja je vremenska odrednica inkriminisanja finansiranja terorizma kao krivičnog dela nacionalnog zakonodavstva, kako su menjani model i sadržina obrađivane inkriminacije, kao i kakvo je mesto i uloga ovog krivičnog dela u kontekstu podgrupe krivičnih dela terorizma i njegove usklađenosti sa relevantnim evropskim dokumentima koji predviđaju njegovo inkriminisanje.

Krivično delo je uvedeno u KZ 2006. godine, potom je višekratno menjano 2009, 2012 i poslednji put 2019. godine. Intrvencije su mahom pratile obavezujuće dokumente, uz navedena određena odstupanja, koja su potom otklanjana u potonjim revizionim zahvatima u KZ-u. Krivično delo je svrstano u kategoriju političkog kriminaliteta, zbog direktne povezanosti sa krivičnim delom terorizma, koje je do 2012. godine i formalno imalo karekter političkog delikta, ali i u kategoriju finansijskog kriminaliteta, koji podrazumeva upotrebu i zloupotrebu finansijskih sredstava rada izvršenja krivičnih dela terorizma, i koja dakle uvek ugrožava i povređuje nesmetano funkcionisanje finansijskog sistema društva i privrede i nanosi značajnu materijalnu štetu.

Kako je ovaj proces bio duboko zavistan od nandancionalnih i regionalnih dokumenata, autori iznose zaključak, da je i pored opšte ocene o usklađenosti krivičnopravnog okvira sa *aquis communitaire* u procesu evropskih integracija i harmonizacije nacionalnog kriivčpnog zakonodavstva sa evropskim krivičnopravnim standardima u oblasti sprečavanja i suzbijanja terorizma, koju daje Evropska komisija, načelno, bilo značajnih implikacija na proces normativnog oblikovanja krivičnog dela finanisaranja terorizma od strane regionalnih međuvaladinih agencija i tela, koja funkcionišu nezavisno od opšteg procesa praćenja harmonizacije.

Pomenuto može bito posmatrano kao proces monitoringa koji je potreban sa aspekta opšte politike harmonizacije propisa na nivou EU i kao koristan orijentir, a ne samo kao oblik političkog iznuđivanja određenih zakonodavnih intervencija, sa krajnjim ciljem ujednačavanja normativnog ambijenta, kao pretpostavke podizanja stepena efikasnosti službi za sprovođenje zakona i u krajnjoj liniji postizanja višeg stepena prevencije kriminaliteta.

LITERATURA

1. Additional Protocol to the Council of Europe Convention on the prevention on Terrorism, Official Journal of the European Union, L 159/17.
2. Beekarry, N. (2011) "The International Anti – Money Laundering and Combating the Financing of Terrorsm Regulatory Strategy: A Critical Analysis in International Law", *New Journal for International Law and Bussisness*, No. 31.
3. Bodrožić, I. (2017) "Terorizam kao krivično delo u dokumentima međunarodnih organizacija", *Nauka, bezbednost, policija*, broj 1.
4. Bodrožić, I. (2017) „Terorizam kao savremena kategorija nacionalnog krivičnog zaonodavstva", *Vojno delo*, broj 7.

5. Bodrožić, I. (2018) "Krivičnopravno reagovanje na terorizam u zakonodavstvu Španije i Italije", *Strani pravni život*, broj 3.
6. Directive (EU) 2017/541 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA and amending Council Decision 2005/671/JHA, Official Journal of the European Union, L 88/17.
7. Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC, Official Journal of the European Union, L 141/15.
8. Directive (EU) 2018/843 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive (EU) 2015/849 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, and amending Directives 2009/138/EC and 2013/36/EU , Official Journal of the European Union, L 156/18.
9. Delić, N. (2014) "Criminal Offences of Terrorism in the Criminal Code of Serbia", in *Kaznena reakcija u Srbiji* – IV deo, (ur. Đorđe Ignjatović), Beograd.
10. Đorđević, Đ. (2014) Krivično pravo – *Posebni deo*, Beograd.
11. Zakon o izmenama i dopunama KZ, („Službeni glasnik RS", broj 35/2019).
12. Zirojević, M. (2018) „Pranje novca i finansiranje terorizma", *Finasijski kriminalitet*, Institut za uporedno pravo, Beograd: Institut za kriminološka i sociološka istraživanja u saradnji sa Pravosudnom akademijom (ur. J. Kostić, A. Stevanović).
13. Ignjatović, Đ. (2018) *Kriminologija*, Beograd.
14. Kavran, D. (2003) *Javna uprava*, Beograd.
15. Lukić, T. (2010) „Borba protiv finansiranja terorizma – Primer Španije", *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, broj 2.
16. Stojanović, Z. (2009) *Komentar Krivičnog zakonika*, Beograd.
17. Stojanović, Z. (2010) *Komentar Krivičnog zakonika*, Podgorica.
18. Stojanović, Z. (2012) *Krivično pravo* – Opšti deo, Beograd.
19. Škulić, M. (2018) „Organizacija i nadležnost državnih organa čija je funkcija suzbijanje koruptivnoh krivičnih dela", *Finasijski kriminalitet*, Beograd: Institut za uporedno pravo, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja u saradnji sa Pravosudnom akademijom (ur. J. Kostić, A. Stevanović).
20. https://www.fatfgafi.org/publications/fatfrecommendations/?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate)
21. http://www.un.org/en/sc/ctc/.

HARMONIZATION OF CRIMINAL CODE PROVISIONS WITH INTERNATIONAL INSTRUMENTS ON TERRORIST FINANCING

Through their analysis of the development of legislative solutions regarding criminal responses to terrorist financing, the authors attempt to point out both the type of crime to which this form of socially dangerous behavior belongs, and the peculiarities of the legal nature of this incriminatory term, which has been exposed on an ongoing basis by interventionists interventions that characterized the criminal justice environment, in principle.

This paper seeks to determine the relationship of accessory between international criminal law documents on the prevention and suppression of terrorist financing and changes within the national corpus of criminal law provisions on terrorist financing, pointing out the emphasized relationship of dependence between the basic offense, the criminal offense of terrorism and related criminal offenses and financing terrorism, which occurs as ancillary and accessory incrimination, and which changes its content and modality precisely depending on the changed nature of the criminal offenses and terrorism.

The authors place special emphasis on the influence of political factors on amendments to the Criminal Code, which can be considered as one of the legitimate reasons for its interventions, provided that it is defined as a criminal-political trend of harmonization of national provisions with binding international documents and monitoring process of relevant institutions and institutions, in relation to their implementation.

In conclusion, it is emphasized that the criminal-law response to terrorism, and therefore to the financing of terrorism, must be continually changed and supplemented, in order to achieve standards by which this form of deviant and highly socially harmful behavior should be prevented and sanctioned, with te finall goal to achieve the desired degree of general and special prevention.

KEY WORDS: terrorist financing, Criminal Code, FATF, Moneyval, criminal interventionism.

FIGHTING MONEY LAUNDERING AND CONTROL OF REAL ESTATE TRANSACTIONS

Zoran S. Pavlović*

Consequences of economic transition and crisis, Euro-integration processes and other issues in Serbia bring out also incriminations that were not found before. There are different views on the protection of traditional values in society, where state reactions to prohibited behaviours are not at all simplistic and go beyond the usual procedures of the competent authorities. They also entail additional responsibilities for entities, such as real estate agents, to whom this is a specific obligation. The protection of property, economy, fiscal system or official duty are just some of the values that are protected by the activities of those entities in fighting money laundering, in criminal or in a separate law. By defining the security facility with a change of incrimination, some opportunities for reaching better results would be obtained/come up with. Apart from legislation, it is necessary to empower responsible entities and to raise awareness. Public reactions are an integral part of all actions taken by the authorities in relation to money laundering.

KEY WORDS: money laundering, legal certainty, additional responsibilities, awareness rising.

INSTEAD OF AN INTRODUCTION: MONEY LAUNDERING: AN OLD NAME, THE SAME

The problem of money laundering was emphasized more than a century ago at a conference held in Shanghai in 1906, organized to prevent or reduce drug abuse. At that time, the world powers of those days, did not think that it was necessary to ban the production and use of drugs, but that they should be restricted, taking into account the money that was in this way earned and its flows. And during the Great Depression in the United States in 1929 - 1933, with all the troubles of the citizens and the economy of the countries affected by the crisis, the spread of financial crime in a hitherto unprecedented scale appeared. It was a time of illicit trade, tax evasion and financial fraud. Not only that. It was the first time ever that the term *money laundering was used, in the* 1920s, when Al Capone and Bugsy Moran used different ways to conceal large sums of money acquired through the import and sale of alcohol during the prohibition and restriction of casino services in the United States. One of the ways to

* Zoran S. Pavlović, PhD, Full-time Professor at the Law Faculty of the University of Business Academy Novi Sad, Head of the Criminal Law Department

conceal money was through legitimate casinos, in which the means of payment were cash, most often in the form of coins/metal money. Thus, vending machines (cigarette vending machines, non-alcoholic beverages, etc.) and public laundry facilities in Chicago have become the most convenient places for "cleaning", or "recycling" of the dirty money in which case that money has entered legal payments/cash flow (Sauth, N., 2006).The appearance and forms of money laundering of that time have been overcome a long time ago and, even from this distance, they seem even a bit naive. Because, in the area of money laundering, there is no slack/calm, only the forms have become sporadic ones, more hidden, and more perfidious.

The civil law term *money laundering* appeared in 1973, in a newspaper article in the Washington Post about USA $ 200,000 intended for the Republican election campaign in the United States, that have been laundered in Mexico, which is part of the famous Watergate scandal (Vallance, P., 1992). Watergate has become synonymous with misuse of power, tax evasion, and concealment of evidence, use of public funds for private purposes, illicit campaign contributions and more. The connection between the burglar into the building of the hotel Watergate, the headquarters of the rival Democratic Party and donations made to Republicans, was discovered mostly due to the unknown journalistic collaborators who gave brief details of the signs of the eavesdropping operation, which was conducted from Nixon's Republican Party. Hotel Watergate (Washington D. C.) and the complex of buildings where business offices and bureaus were, was also the head office of the National Committee of the Democratic Party, which was broken into on June 17th, 1972 in attempt of setting devices for recording and tapping/monitoring organized by the party members of the Council for re-electing R. Nixon. While conducting a complex process of finding the motives and procurers of this burglary, Washington Post journalist played a key role in conducting the investigation, who, with the help of a secretive (so-called Deep throat) Republican himself, following his advice, found a procuring entity and reached Nixon himself, which also caused his resignation.

The most famous clue was to *follow the path of money,* which was found within burglars, and which represented an illegal contribution transferred through checks, companies, law firms etc. The term money laundering was created by representatives of the US prosecution and police, who worked on the case itself. And the monitoring of cash flow is still extremely important also today in finding and identifying money launderers and proving the existing of this action. The Physical flow of money alone is not unimportant, but it is unreasonable today to expect funding crime to be stopped through the sole monitoring of the physical trace of money. The physical trace of money is more important in identifying than in stopping of money laundering.

Exactly since when the term money laundering has been used is a rhetorical question because identifying the problem and solving it is much more important. Thus, the American authors Clake and Tugue, in the mid 70-es of XX century, in their book *Dirty Money* described how the mafia had already laundered money in Swiss banks in the middle of the last century. However, in legal language and in documents the term money laundering came to the United States only in 1982, in the case of USA vs. $ 4,255.625.39 (Gilmore, W, 2004). Since then, the terms money laundering (i.e. *money laundering)* and dirty money (*dirty money)* are used throughout the world in international law (e.g. In the Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the actual income from crime, from 1990 these terms were used) and national legislation.

Money laundering is an indispensable satellite of crime today, because along with the spread of classic criminal activities, there is an equal need to legalize high profits from

lucrative forms of crime or from organized crime. Tracking money traces today is not easy at all, and public attitudes are not negligible at all.

1. AN EXAMPLE AND SEVERAL QUESTIONS

If crime profits could not be used publicly (through the purchase of cars, shares, real estate or land), most criminals would not even be in that socially unacceptable segment of one community. Although money laundered as clean returns to the legal economy, the detrimental effects of such entry into the economy are greater than the benefits that money brings at first glance. That is why social norms in this process of change can be transformed into new, legally sanctioned offenses, in accordance with the principle of legality. Of course, complete market self-regulation and behaviour are not such that we can expect them to regulate their behaviour on their own. *They* are both, the victim, on the one hand, and the perpetrator of the crime, on the other. Because the roles are of such kind that they can be in mixed positions, which can lead to the consolidation of their activities, so that one does not know who is the victim and who is committing the crime. This means that money laundering enables criminals to profit from the crime they have committed, through immoral and unethical practices that can no longer be tolerated solely through the criminal offense of *money laundering.* Namely, the money launderer is usually not a street criminal, but a person moving along the edge of the law in the financial services or banking industry, an advisor, consultant, broker, lawyer or accountant, real estate agent, anyone who is willing to provide his/her services and he/she offers knowledge in economics and finance for a good profit, without checking the over-origin of the assets entrusted to him/her. Mentioned expensive services to offenders ensure that they continue to finance their businesses (Stessens , G., 2000), to investigate and develop new models of avoiding anti-money laundering and prosecution measures.

As a school example that shows how complex the crime of money laundering is *per se,* but also for proving it, can be the trial of a special organized crime chamber of the High Court in Belgrade against DS and others, where the first in a series of money laundering charges was indicted ten years ago. Was it necessary to monitor only the individual transactions or the persons standing behind them? Did employees in the banking sector, tax administration or financial intelligence fulfil their obligations and how!

Up to date, there are no final verdicts against them in the ordinary course of the trial, except for decisions based on the agreement of the prosecutor and some of the defendants. At the same time, in some countries, these verdicts were made long time ago. As the convicting ones they were brought in Slovenia and Italy, etc., or as acquittal ones against the birth brother of the defendant DS in Montenegro, and precisely for money laundering.

During the evidentiary proceedings before the Belgrade High Court, the testimony of court expert witnesses should have provided an explanation for the origins of money invested in privatization, purchase of houses, apartments and arable land, luxury cars and yachts. The defendant DC and his helpers, including lawyers and other professionals with years of experience in economic and legal professions (among them were two PhDs) were charged for entering the legal cash flows of more than 20 million Euros of cash. The

members of an organized criminal group obtained the mentioned money amount by the unauthorized placing on the market of cocaine. That amount of money was not exhausted by buying homes, apartments or luxury motor vehicles. There was a need to think of a way to cover up the origins of high sums of money and to point on other directions.

By creating more *offshore* companies and other companies, one part of the money was put directly into the payment system of the RS, and the other part was invested in the lease of agricultural land, property of companies and financing their business, and in purchases, takeovers in the privatization process and financing the purchase of larger number of various other real estate properties, concealing its origin in this way. After the purchase and / or lease, they continued to finance the dirty money with the activities of the companies they acquired, and thus continue to market the money. Managers of the two banks have repeatedly used their official authority to use the money by converting and transferring it. *Offshore* companies were used to transfer money from one account to another, in order to make the money legal. The legal basis was the conclusion of fictitious contracts under which the money was transferred without the actual realization of the business, which was designated as the *causa of the* contract. When depositing cash with banks, despite the existence of *compliance* with them, thanks to bank management, the mechanisms by which applications to the FIU would not be alerted were not alerted. This is especially so, because the deposits were made through individuals whose deposits did not exceed the amount of 15,000 EUR, and who presented this money as their own! Professional helpers, popularly referred to as *gatekeepers,* not only give advice and do not execute their clients' orders, but are actively involved in laundering the profits generated by criminal activity. One of the most common tactics is to use the clients' accounts of lawyers, notaries, etc. for placement and stratification of funds. With this method, the money launderer wants to realize his namelessness through the relationship of trust between e.g. lawyer and client. Opening bank accounts and providing expert services on how, when and where to monitor property acquired through criminal activities is increasingly taking hold as the reaction of states becomes more efficient.[1] It is therefore not surprising that not only in individual countries but also at regional level [2]there is a requirement that non-financial professionals, when performing certain tasks, be subject to the same strict anti-money laundering rules as other financial services. This especially applies to *gatekeepers,* when in the course of their business they create corporations or trusts, buy or sell assets for clients, conduct financial transactions, provide financial and tax consulting on how to avoid the supervision, detection and methods of internal control in financial institutions and open on their own professional reputation / professional status, the doors of financial institutions. While the emergence of such intermediaries means far less profit for criminals (money laundering fees are 3 to 30 percent of money laundered), for them it represents a reasonable cost that greatly reduces the risks to which money or the criminal is otherwise exposed. In most of these cases, such intermediaries take on all responsibility if the authorities confiscate the money.

There is also an increasing awareness of the involvement of stockbrokers and real estate brokers in money laundering, as they do large sums of money on a daily basis, making their business less questionable than it would be in another financial institution.

The multi-million money input into the fiscal system of illegally obtained money, for which there is evidence (?) that it was obtained through the commission of the criminal

[1] FATF on Money Laundering, Ann. Report 1996-97, Paris, Appendix A, p.7.
[2] The FATF foresees this in its report of February 2nd, 2001.

offense of Illicit Trafficking in Narcotic Drugs, has undermined one of the basic pillars of the functioning of the economy: the principle of free/open market competition based on loyal competition of market participants. The fact is, that members of an organized crime group, where verdicts against all members are not yet available, had extremely high amounts of cash, which they did not have to use in accordance with elements of economic logic. Their primary goal was to inject dirty money into legal economic flows, without assessing the profitability of the investments they would invest in, which led to the start-up they had to make in company acquisition, privatization, real estate purchase and agricultural land leasing is not at the same level as other market participants. In doing so, they, like Nero Rome, burned down the principles of loyal competition from other entities who disposed of legally acquired capital and who evaluated the profitability of investments in which they uncritically invested dirty money by concealing its origins. In this way, other market participants, who paid taxes and other levies on their capital, had to give up their investments and the placement of their money, because they could not keep up with the offers the defendants had.

Interestingly, court experts have taken the view that the judgment on the origin of money should be made by the court, not by economic and financial analysis. Public prosecutor position is that buying through which outperformed investment of money was done using large amounts of dirty money in cash, the origin of which the defendant cannot prove. The fact that money was brought into the bank in bags is a sign of dubious work for the prosecution, while the position of the defendants and the defence was different: "Money does not have legs, so they go to the bank. Market money is put in a bag and carried."[3]

Property, economy, financial and non-financial system, official duty, legal order are just some of the protective objects that are endangered by these actions related to the crime of money laundering in the mentioned case, which closure we are expecting soon. Property acquired by crime in specific cases was temporarily seized in each case. The court has not yet rendered its final decision and the question is how far it will determine the legality of the funds invested. Well, first things first.

2. SETTING UP A PROBLEM

The largest number of suspected money laundering transactions in Serbia, are reported by payment institutions and banks, notaries, and least by real estate agents, lawyers and exchanges. According to the reports given by the Money Laundering Administration to the Ministry of Finance in recent years, suspicions of money laundering most often relate to corruption offenses, fraud, misappropriation, illicit border crossing and human trafficking, illicit drug production and trafficking, forgery of documents, all forms of organized crime. The Anti-Money Laundering Authority in its 2018 report states that trends and challenges in the fight against money laundering show cash investment in construction and car trading, business through non-resident accounts and crypto currency, and tax evasion are also present. The Administration has been pointing to investing cash of unknown origin in the construction and real estate sectors for several years, pointing out that it is a "steady trend of investing cash or money originating from unknown

[3] Politics, Chronicle, Decade of Proceedings against Darko Saric, p.09, 26 August 2019.

origin, as well as from organized crime or criminal individuals. Illegal withdrawal of money from domestic companies into the international payment system is stated as "professionally organized criminal groups create new and even more complex models of money withdrawal".[4] The value choice of placing a criminal offense of money laundering in one of the chapters of the Criminal Code may lead to a completely different approach in its not only repression but also in prevention. The development and change of economic relations, with changes in property forms in the economy, are certainly one of the reasons to look for a basis to propose a change in the criminal legislation and a possible change in the place of the criminal offense of money laundering in the legislative systematics. Money laundering is a special crime of a complex nature. In different legal systems, it protects the different legal values foreseen by the imperative norms of international and national criminal law, but nonetheless, in Serbia, by adopting solutions and generally accepted principles of the European Union, legal solutions have been approximated. And as much as we are otherwise dissatisfied with the solutions found in the Criminal Procedure Code, the conventional solutions have been adopted in relation to the criminal offense of money laundering. At the moment, we cannot say that about the very incrimination, which has not yet found an adequate place in the Criminal Code, which still causes problems in practice. Although we advocate that all offenses are in a single Penal Code, it seems that a more optimal solution would be if the crime of money laundering remained in a separate law, with a clear separation not yet implemented. Beginning with Article 231 CC, it continues to speak separately about property and about money in turn. Supporting the creation of a new special law governing the prevention of money laundering in the spotlight would be ways of cutting channels that ensure the transfer of proceeds of crime into apparently legal forms. The specific nature of money laundering and the connection with constantly new modalities of laundering speak in favour of a separate law, in order to form a clearer system of protection of the monetary, financial and economic system. This can, in particular, be explained by the almost undivided opinion of the expert public that irrespective of the constant changes of social, economic and political conditions and circumstances in the society, it is not necessary to make permanent changes to the criminal legislation as they did not or at least did not sufficiently eliminate inaccuracies and justified objections to the money laundering offense. Which speaks in favour of a different approach to this (and not just this) crime. (Pavlovic, Z., Boskovic, A., 2015). Considering the roles of different taxpayers under the Law on Prevention of Money Laundering and Financing of Terrorism in Serbia, they led to the need to adopt a number of by-laws that would specify their tasks. In this context, any delay in non-regulation leads to a reaction by Moneyval (Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism). The Council of Europe - Moneyval Committee brings together experts to assess the compliance of Member States with all relevant international standards for fighting money laundering and terrorist financing in the fields of legal practice, the financial system and internal affairs, through a peer-to-peer evaluation process. Non-compliance of domestic regulations with international standards such as the FATF Recommendations led to Serbia's so-called gray money launderer list (AML/CFT list). Strategic deficiencies (mostly of a formal nature unfortunately) have been eliminated (by fulfilling the obligations of the Action Plan in the field of money laundering and terrorist financing), which led to the removal of Serbia from this list after two years, in June 2019. This should help Serbia in further economic development. Some of the measures that were

[4] https://www.dnevnik.rs/ekonomija/naslovi/nekretnine-najbole-mesto-za-prane-novca-09-04-2019 (1.9.2019.)

to be implemented took place between the bank and their clients. An anti-corruption measure is to take a statement from clients that they are not spouses of some of the officials. Signing this statement was a KYC obligation to know your customer. More resistance was given by the customers themselves than by the banks. And, the epilogue is a successful removal from the *gray* list. And similar was the case with the establishment of an obligation for real estate agents. In both cases, public attitudes on the issue were also important.

3. PUBLIC ATTITUDES REGARDING PARTICIPATION OF REAL ESTATE BROKERS/AGENTS IN FIGHTING MONEY LAUNDERING AND FINANCING OF TERRORISM

We have already mentioned that the real estate (and construction) sector has been identified as the most vulnerable sector in the non-financial sector compared to other sectors. In view of the above mentioned, the Sector in question poses a threat to the system, since it is recognized in a large number of money laundering cases, that is, facts indicate that money acquired through illegal activities is most often invested in this area. The topic of the research was articles related to the actions of the real estate agency in assessing the risk of money laundering and terrorist financing. The texts published in the electronic issues of the following Serbian dailies (daily newspapers) were analyzed: Blic, Dnevnik, Politika, and Vecernje Novosti.

The analysis included the following: 1. number of articles, 2. type (direct/indirect) of articles, 3. Heading/sections in which articles were published and their 4. topics.

3.1. Number of articles

When collecting articles from the electronic issues of the listed daily newspapers, it was noted that in the period from September to December 2018, a total of 20 articles were published concerning the activities of the real estate agency in assessing the risk of money laundering and terrorist financing.

Daily newspapers	Number of articles
Blic	5
Dnevnik	5
Večernje Novosti	5
Politika	5
Total	**20**

Table 1- number of articles in stated period

When collecting articles on real estate agency procedures and assessing the risk of money laundering and terrorist financing, it was noted that very few were published during the period under review.

Chart 1- percentage of articles in stated period

3.2. Type of articles

When it comes to the type of the articles, that is, the representation of articles that address this topic directly or indirectly, the situation is as follows:

Daily newspapers	Direct	Indirect
Blic	**100%**	/
Dnevnik	100%	/
V.Novosti	**100%**	/
Politika	100%	/

Table 2 - direct/indirect articles

The data obtained indicate that the three electronic issues of the daily newspapers (Blic, Kurir and Večernje Novosti) contain more articles that deal with this topic directly, while the daily newspapers Politika and Dnevnik have more articles that approach the topic indirectly.

3.3. Rubrics/Heading/Sections

When it comes to the columns in which these articles are placed, we notice that the three editions of daily newspapers are dominated by economics, while they appear in the business section as well.

Heading/ Sections	Blic		Dnevnik		Danas		Večernje Novosti		Politika	
	Broj	Procenat	Broj	Procenat	Broj	Procenat	Broj	Procenat	Broj	Procenat
Economics	0	**0**	5	100%	0	**0**	5	100%	5	**100%**
Business	5	100%	/	/	/	/	/	/	/	/
World	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Spare time	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Serbia	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Republika Srpska	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Montenegro	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Region	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Belgrade	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/

Table 3 – sections in which the articles are placed

3.4. Topics of Article

Chart 2 – topics of the articles

As an illustration of the title, we state that an article in the Vecernje Novosti newsletter came out: *1,826 real estate agents go under control* and in Politics an article: *Real estate agents hunt down money launderers.* The electronic edition reads as follows: *They demand that we be Balkan spies - real estate agents talk about new anti-money laundering regulations,* and Novi Sad-based Dnevnik published an article: *The new law "forces" money laundering from the sale of homes and apartments*. The aforementioned topics state that the Ministry of Trade, Tourism and Telecommunications website has a unique register, where each interested buyer of the apartment can check whether the real estate broker is registered and whether he performs business in accordance with the law. The registry, as it stands out, also contains a list of all agents (with their names). The texts further state that real estate must be taken into account, as shown by the report of the Directorate for the Prevention of Money Laundering. The aforementioned report notes that: *"Trends and challenges in the fight against money laundering: investing cash of unknown origin in the construction and real estate sectors, financial operations through non-resident accounts, tax evasion, illegal withdrawal of money from domestic companies, distribution of goods, crypto currency. .. ".* One should not omit the text published in the Blic, which indicates that the owners of real estate agencies are resentful, because they say that their paperwork is crowded and that clients react poorly when agents ask them questions in the field of private life. An article published by Politika states that Interior Minister Nebojsa Stefanovic expects that Serbia will no longer be on the "gray list" of the International Anti-Money Laundering Organization (FATF) early next year, FATF ranked us among 11 high-ranking countries with money laundering risk. By using quantitative and qualitative analysis of reporting of electronic daily newspapers (Blic, Politika, Kurir, Večernje Novosti) on the procedure of real estate agencies in assessing money laundering risk and terrorist financing, it was shown that the topic was not relevant and that the media were not interested in reporting about this, although the real estate sector is a threat to the system, since money acquired through illegal activities is most often invested in real estate. It is evident that the problem of money laundering must be approached as a complex phenomenon in order to avoid its negative effects. Also, it is necessary to address the issue of protection of personal data, in order to avoid dissatisfaction of the parties, since the law says that data processing is possible only with the consent of the data subject.

INSTEAD OF A CONCLUSION

The intention of the Republic of Serbia to modernize and develop all the levers in the fight against money laundering and terrorist financing is obvious. All of the above characteristics of this fight should be viewed in the light of the impending threats of money laundering, the emergence of increasingly new payment techniques, as well as the development of new ways of doing business with existing risks, which is a wide space for concealing the sources of illicit profit. Experience so far shows that there is no successful fight against money laundering, without the development of a pre-defined strategy, staffing, specialization and professionalization. Implementation of the Law on Prevention of Money Laundering and attention paid to the application of Article 245. Money laundering under the Criminal Code, as

well as provisions on special investigative techniques regarding the criminal offense of money laundering and terrorist financing in the Criminal Procedure Code, indicate the determination of state authorities to establish financial discipline and prevent the misuse of the financial and economic system for criminal purposes. And where we are currently in that implementation or attempt to change the existing one, we have partly tried to respond. There are new forms of threat, but also new entities that are part of the responsibility in this constant battle. At times, both parties resent it, considering it to be both an increase in administration and also an invasion of client privacy. In terms of money laundering, we could speak in favour of the current system and also in favour of regulation in a separate criminal law. Money laundering regulations are probably not completed and will change more often than other crimes, already because of its specific nature and connection to new modalities. By Serbia's joining regional and international integration processes, we can expect more such interventions. However, this speaks in favour of a special law that would comprehensively and transparently regulate the problem of money laundering, as well as the obligations of all entities therein, including the control of real estate transactions. Thus, interventions through the Criminal Code might be less numerous, and criminal law (substantive) regulation would be transparently regulated in a single legal document. In doing so, we could reopen the question of what legal value is actually being threatened, or protected by money laundering, although in this respect we are of the opinion that the monetary and financial systems, as well as the values in the economy are protected. Certainly, if we were to support the creation of a new special law governing the area of combating money laundering, we would have to be careful not to repeat the mistakes of the previous system, and to bring things to perfection once for all. The focus on the fight against money laundering and terrorist financing is ways of cutting channels that ensure the transfer of proceeds of crime into apparently legal forms. The difficulties we face in this struggle are neither small nor simple. The conclusion of the type that it could be better if there were more employees in this field, more cooperation, better legislation and more information technology is incomplete because it lacks the most important, that is, good will for coordinated functioning. There is still a lack of a unique system in this area. More training in financial and economic crime is required for all entities with obligations in the system of preventing money laundering and terrorist financing. Suspects for money laundering offenses must be monitored from identification to the verdict, and all relevant institutions must have the same definitions and data processing.

In order to ensure proper implementation of preventive and repressive measures by all competent authorities, as well as appropriate activity of the state in adopting legal, economic, and financial and other measures, with the existence of the expressed political will of the state in opposing money laundering, an affirmative/responsible public access to the topic is necessary. Because money laundering is a symptom of social and individual pathology that attacks basic institutions, it also threatens the stability of the financial system and individuals in general. By refining the protective object with a change of incrimination, we would also come up with opportunities for better results. Apart from legislation, it is necessary to empower responsible entities and raise awareness. Public reactions to this pathology are an integral part of all actions taken by the competent authorities in relation to money laundering. That is why special training of all participants in the chain of fight against this form of illicit behaviour is required, not only by the obliged by law, but also by the general public and citizens, where the role of the media is undoubted.

LITERATURE

1. South, N. (2006) About Money Laundering, The University of Essex. In: Claessens, R. (ed.) *Ethics, Corporate Values and Prevention of Money Launderings*. Belgrade
2. Vallance, P. (1992) *Money Laundering: The Situation in the United Kingdom*, Money Laundering Conference, France, Strasbourg, 18-30 September.
3. Gilmore, W. (2004) *Dirty Money, the Evolution of International Measures to Counter Money Laundering and the Financing of Terrorism*, Third ed. SE.
4. US President's (1984) Common on Organized Crime, Interim Report to the President and Attorney Gen. The Cash Connection: Org.Crime, Financ.Institutions, and Money Laundering
5. Stessens, G. (2000) *Money Laundering: A New Int'l Law Enforcement Model 11.*
6. Pavlovic, Z., Boskovic, A., (2015) The Place of the Crime of Money Laundering within the Criminal Law of Serbia. In: Pasca, V., Gal, I. (ed.) *Journal of Eastern European Criminal Law*. Timisoara, Pecs: No. 6 2-2015

SUZBIJANJE PRANJA NOVCA I KONTROLA PROMETA NEPOKRETNOSTI

Posledice ekonomske tranzicije i krize, procesi evrointegracija i druga pitanja u Srbiji donose i inkriminacije kojih nije bilo ranije. Drugačija su viđenja zaštite tradicionalnih vrednosti u društvu, gde državne reakcije na zabranjena ponašanja nisu ni malo jednostavne i izlaze van do sada uobičajenih postupaka nadležnih organa. Podrazumevaju i dodatne odgovornosti za subjekte, kao što su posrednici u prometu nepokretnosti, kojima je to posebna obaveza. Zaštita imovine, privrede, fiskalnog sistema ili službene dužnosti, samo su neke od vrednosti koje se štite i aktivnostima tih subjekata u suzbijanju pranja novca, u krivičnom ili u posebnom zakonu. Preciziranjem zaštitnog objekta uz izmenu inkriminacije, došli bi i do mogućnosti za bolje rezultate. Sem na polju legislative, neophodno je osnažiti odgovorne subjekte i podizati svest o tome. Reakcije javnosti prateći su deo svih postupanja nadležnih organa u vezi sa pranjem novca.

KLJUČNE REČI: pranje novca, pravna sigurnost, dodatne odgovornosti, podizanje svesti.

PRIMANJE I DAVANJE MITA U REPUBLICI SRPSKOJ

Ljubinko Mitrović*

Sonja Tomašević**

U literaturi danas pronalazimo na desetine definicija korupcije, a jedna od njih (koju je dao Carl Freidrich), korupciju definiše kao "devijantno ponašanje povezano sa specifičnim motivom – da se pribavi privatna dobit na račun javnog ovlaštenja". Prema odredbi člana 2 Zakona o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije , korupcija (od latinske riječi corruptio što se može prevesti kao pokvarenost, ucjena, podmitljivost ili izopačenost) kao društveno negativna pojava i složen sociološki fenomen označava svaku zloupotrebu moći povjerene javnom službeniku ili licu na političkom položaju na državnom, entitetskom, kantonalnom nivou, nivou Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, gradskom ili opštinskom nivou, koja može dovesti do privatne koristi. Prema Građanskopravnoj konvenciji protiv korupcije, korupcija kao jedan od najozbiljnijih i najučestalijih delikata u modernom društvu posebno može uključivati direktno ili indirektno zahtijevanje, nuđenje, davanje ili prihvatanje mita ili neke druge nedopuštene prednosti ili njenu mogućnost, kojima se narušava odgovarajuće vršenje bilo kakve dužnosti ili ponašanja očekivanih od primaoca mita. Korupcija predstavlja prepreku u ostvarivanju načela pravne države, vladavine prava, dovodi do kršenja osnovnih prava i sloboda garantovanih međunarodnim konvencijama o ljudskim pravima i međunarodno priznatim standardima i smanjuje povjerenje građana u poštenje i objektivnost rada državnih organa. Na kraju, korupcija se smatra i patološkom pojavom, nemoralnom i štetnom po društvenu zajednicu. Korupcija je danas i predmetom niza međunarodnih dokumenata poput Konvencije Ujedinjenih nacija za borbu protiv korupcije (koju je Bosna i Hercegovina potpisala septembra 2005. godine, a ratifikovala 26. oktobra 2006. godine), Krivičnopravne konvencije Savjeta Evrope protiv korupcije iz 1999. godine i Dodatnog protokola na Krivičnopravnu konvenciju protiv korupcije iz 2003. godine, Preporuke REC (2003) 4 Savjeta Evrope – Komiteta ministara zemljama članicama o zajedničkim pravilima protiv korupcije u finansiranju političkih partija i izbornih kampanja iz 2003. godine, Građanskopravne konvencije protiv korupcije iz 1999. godine, Deklaracije o 10 zajedničkih mjera za suzbijanje korupcije u Jugoistočnoj Evropi iz 2005. godine, Helsinške deklaracije iz decembra 2007. godine, Makao deklaracije iz novembra 2010. godine, Oradea deklaracije iz novembra 2010. godine, Rezolucije (97) 24 Savjeta Evrope – Komiteta ministara o dvadeset vodećih principa u borbi protiv korupcije, Statuta Mreže Evropskih partnera za borbu protiv korupcije, itd..

* Prof. dr Ljubinko Mitrović je redovni profesor Fakulteta pravnih nauka Panevropskog univerziteta APEIRON u Banjoj Luci, Ombudsmen za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Banja Luka, email: *ljubinko58@gmail.com.*
** Sonja Tomašević je diplomirani pravnik iz Banja Luke.

U pravnom smislu riječi, korupcija se definiše na različite načine i kroz razna krivična djela (najčešće su to primanje mita, davanje mita, pronevjera, prevara u službi, trgovina uticajem, zloupotreba službenog položaja ili ovlaštenja, nenamjensko korištenje budžetskih sredstava i dr.). Posebno interesantnim i svakako predmetom ovog referata čine se dva krivična djela koja su sinonim za korupciju, i to primanja mita, iz člana 319 i davanja mita, iz člana 320 Krivičnog zakonika Republike Srpske.

KLJUČNE RIJEČI: korupcija, primanje mita, davanje mita, krivično djelo, Republika Srpska.

UVOD

Danas nije rijetkost da čak i od običnog građanina koji se u svom svakodnevnom radu i životu uopšte ne dotiče korupcije i tzv. koruptivnih krivičnih djela čujemo kako "korupcija obezvređuje naporan rad i pošten trud čovjeka čineći svakodnevni život skupljim", ili "korupcija nagrađuje one što krše pravila, navodeći ih da tako nastave i dalje", ili "država je zarobljena korupcijom", odnosno "opstaje kultura nekažnjavanja" itd. Istovremeno, pojedina, prvenstveno ona sredstva javnog informisanja koja su naklonjena opoziciji, ali i značajan broj nevladinih organizacija u Republici Srpskoj, odnosno Bosni i Hercegovini konstantno naglašavaju kako je u ovoj oblasti već dugi niz godina alarmantna situacija, kako je u pitanju nedostatak političke volje u borbi protiv ovog zla, kako je najveći broj zakona iz ove oblasti donesen pod pritiskom međunarodne zajednice, kako se korupcija najčešće javlja prilikom javnih nabavki i zapošljavanja, i na kraju, kako Bosna i Hercegovina zbog korupcije godišnje gubi više od milijardu konvertibilnih maraka, a da pri tome skoro nikakvih pomaka u borbi protiv korupcije u ovoj zemlji nema. Po mnogima, korupcija godinama predstavlja i stil življenja u Bosni i Hercegovini, ali i značajno šire. Interesantno, prema procjenama Svjetske banke jedan trilion dolara godišnje u svijetu ode na mito, a svaki dolar utrošen na mito uzrokuje 1,7 dolara štete (Ilić, 2007: 149). Međutim, s druge strane, za najveći broj poznavalaca ove pojave nesporno je i da većina savremenih država manje-više uspješno izlaze na kraj u obračunu sa ovom izuzetno negativnom društvenom pojavom (Barašanin, 2016: 79-90).

U teoriji se kao kriminogeno povoljni faktori nastanka korupcije najčešće navode: tranzicija sa političkim, ekonomskim, pravnim i ideološkim obilježjima prethodnog socijalističkog društva, transformacija svojine i privatizacija društvenog i državnog kapitala, demokratizacija i liberalizacija društvenih odnosa, nepostojanje odgovarajućeg pravnog i ekonomskog sistema, kriza morala i neodgovarajuće institucionalno djelovanje države (Jovašević, Mitrović, 2009: 71-85). Tu su takođe i siromaštvo, nezaposlenost, nemoral, nepoštenje, neadekvatno zakonodavstvo, neusklađenost propisa, nizak standard građana, netransparentnost, diskreciono pravo u mnogim oblastima djelatnosti, neadekvatno ustrojstvo državne uprave i loši uslovi privređivanja. Svi ovi faktori prisutni su i u sadašnjoj Bosni i Hercegovini (Barašanin, 2016: 79-90).

S druge strane, ono što se čini možda i najinteresantnijim i što svakako doprinosi percepciji javnosti o tzv. sistemskoj korumpiranosti, jesu statistički pokazatelji prema kojima osuđujuće presude za krivična djela iz ove oblasti u Bosni i Hercegovini predstavljaju

rijetkost, odnosno za period od 2012-2017 godine doneseno je svega 38 takvih presuda protiv predstavnika izvršne, zakonodavne ili sudske vlasti za koruptivna krivična djela (tužilaštva svih nivoa u Bosni i Hercegovini u ovom periodu podigla su ukupno 84 optužnice), a najveća kazna izrečena je jednom načelniku opštine za primanje mita u trajanju od tri godine zatvora. Naravno, tome doprinose i razna istraživanja, a prema jednom od njih, onom obavljenom od Transparency International-a, Bosna i Hercegovina se na listi najkorumpiranijih zemalja u svijetu za 2018. godinu nalazi na 89-om mjestu sa ocjenom 38, na skali od 0 do 100 (za razliku od Bosne i Hercegovine, Slovenija ima ocjenu 60, Hrvatska – 48; Crna Gora – 45; Srbija – 39 i Makedonija - 37. Na vrhu ove liste nalaze se Danska sa 88 bodova, Novi Zeland sa 87, te Finska, Singapur, Švedska i Švajcarska sa po 85 bodova. Najkorumpiranije zemlje u svijetu danas su Sirija sa 13 i Somalija sa samo 10 bodova. Od evropskih zemalja samo Albanija ima lošiji index percepcije korupcije od Bosne i Hercegovine).

No, ipak, kada je zakonski okvir borbe protiv korupcije u pitanju (po mnogima, on je adekvatan i usklađen sa konvencijama Evropske unije i Ujedinjenih nacija, a pitanje primjene zakonskih odredbi zavisi samo od stučnosti službenih lica u policijskim agencijama, tužilaštvima i sudovima (Vučinić, Begić, 2016: 15-42) treba svakako istaći da su u Glavi dvadeset petoj Krivičnog zakonika Republike Srpske u odredbama čl. 315. do 330. propisana krivična djela protiv službene dužnosti od kojih značajan broj njih spada u kategoriju tzv. koruptivnih krivičnih djela.[1] Inače većina pravnih teoretičara danas u koruptivna krivična djela ubraja najčešće zloupotrebu službenog položaja ili ovlašćenja, protivzakonito posredovanje, primanje mira i davanje mira. Posebno interesantnim, izuzetno važnim i svakako predmetom ovog referata čine se dva krivična djela, i to primanje mita, iz člana 319. i davanje mita iz člana 320. Krivičnog zakonika Republike Srpske.[2]

1. PRIMANJE MITA U NAJNOVIJEM KRIVIČNOM ZAKONIKU REPUBLIKE SRPSKE

Krivično djelo pod nazivom Primanje mita predviđeno je u odredbi člana 319. Krivičnog zakonika Republike Srpske na sljedeći način:

(1) Službeno ili odgovorno lice koje zahtijeva ili primi poklon ili drugu korist ili koje primi obećanje poklona ili druge koristi za sebe ili drugog da u okviru svog službenog ovlaštenja ili u vezi sa svojim službenim ovlaštenjem izvrši službenu radnju koju ne bi smjelo izvršiti, ili da ne izvrši službenu radnju koju bi moralo izvršiti, kazniće se kaznom zatvora od dvije do deset godina.

[1] Naime, u kategoriju krivičnih djela protiv službene dužnosti, prema ovom zakonskom tekstu ubrajaju se: 1. Zloupotreba službenog položaja ili ovlaštenja, iz člana 315; 2. Pronevjera, iz člana 316; Prevara u službi, iz člana 317; Posluga, iz člana 318; Primanje mita, iz člana 319; Davanje mita, iz člana 320; Trgovina uticajem, iz člana 321; Nesavjestan rad u službi, iz člana 322; Odavanje službene tajne, iz člana 323; Nenamjensko korištenje budžetskih sredstava, iz člana 324; Nezakonito davanje pogodnosti privrednim subjektima, iz člana 325; Protivzakonita naplata i isplata, iz člana 326; Protivzakonito oslobođenje lica lišenog slobode, iz člana 327; Iznuđivanje iskaza, iz člana 328; Povreda ljudskog dostojanstva zloupotrebom službenog položaja ili ovlaštenja, iz člana 329 i Protivzakonito prisvajanje stvari prilikom vršenja pretresanja ili sprovođenja izvršenja, iz člana 330 Krivičnog zakonika Republike Srpske.

[2] Vrhovni sud Republike Hrvatske je u presudi broj: I Kž Us 60/2010-6 od 5.6.2013. godine istakao da: "kaznena djela primanja i davanja mita za društvo koje želi biti pravna država spadaju među najopasnija kaznena djela: ona negiraju jednu od temeljnih vrijednosti civiliziranog društva – jednakost građana".

(2) Službeno ili odgovorno lice koje zahtijeva ili primi poklon ili drugu korist, ili koje primi obećanje poklona ili druge koristi za sebe ili drugog da u okviru svog ovlaštenja ili u vezi sa svojim ovlaštenjem izvrši službenu radnju koju bi moralo izvršiti, ili da ne izvrši službenu radnju koju ne bi smjelo izvršiti, kazniće se kaznom zatvora od jedne do osam godina.

(3) Službeno ili odgovorno lice koje poslije izvršenja, odnosno neizvršenja službene radnje navedene u st. 1. i 2. ovog člana, a u vezi sa njom, zahtijeva ili primi poklon ili drugu korist, kazniće se kaznom zatvora do tri godine.

(4) Strano službeno ili odgovorno lice koje učini djelo iz st. 1, 2. i 3. ovog člana kazniće se kaznom za to djelo.

(5) Primljeni poklon ili imovinska korist stečena izvršenjem djela iz ovog člana oduzeće se.

Prema stavu 1 člana 319. Krivičnog zakonika Republike Srpske od 2017. godine, ovo krivično djelo se sastoji u zahtijevanju ili primanju poklona ili druge koristi ili u primanju obećanja poklona ili druge koristi za sebe ili drugog od strane službenog ili odgovornog lica uz obavezu tog lica da u okviru svog službenog ovlaštenja ili u vezi sa svojim službenim ovlaštenjem izvrši službenu radnju koju ne bi smjelo izvršiti ili da ne izvrši službenu radnju koju bi moralo izvršiti, odnosno da izvrši službenu radnju koju bi moralo izvršiti ili da ne izvrši službenu radnju koju ne bi smjelo da izvrši, kao i u zahtijevanju ili primanju poklona ili druge koristi poslije izvršenja, odnosno neizvršenja neke od navedenih službenih radnji, a u vezi sa njom (Jovašević et al, 2017; 249). U pravnoj teoriji, ovo krivično djelo naziva se pasivno podmićivanje.

Prema odredbi člana 123. Krivičnog zakonika Republike Srpske, službeno lice jeste izabrani ili imenovani funkcioner u organima zakonodavne, izvršne i sudske vlasti, jedinice lokalne samouprave i u drugim organima i javnim ustanovama ili službama koje vrše određene upravne, stručne i druge poslove u okviru prava i dužnosti vlasti koja ih je osnovala; sudija ustavnog suda, sudija, tužilac, pravobranilac; lice koje stalno ili povremeno vrši službenu dužnost u navedenim javnim organima ili ustanovama, notar, izvršitelj i arbitar, ovlašteno lice u privrednom društvu ili u drugom pravnom licu kojem je zakonom ili drugim propisom donesenim na osnovu zakona ili zaključenog ugovora o arbitraži povjereno vršenje javnih ovlaštenja, a koje u okviru tih ovlaštenja vrši određenu dužnost, te drugo lice koje vrši određenu službenu dužnost na osnovu ovlaštenja iz zakona ili drugog propisa donesenog na osnovu zakona i lice kojem je faktički povjereno vršenje pojedinih službenih dužnosti, dok se pod odgovornim licem u pravnom licu smatra lice koje na osnovu zakona, propisa ili ovlaštenja vrši određene poslove upravljanja, nadzora ili druge poslove iz djelatnosti pravnog lica kao i lice kome je faktički povjereno obavljanje tih poslova. Odgovornim licem smatra se i službeno lice kad su u pitanju krivična djela kod kojih je kao izvršilac označeno odgovorno lice, a u ovom zakoniku nisu propisana u glavi o krivičnim djelima protiv službene dužnosti, odnosno kao krivična djela službenog lica. I na kraju, strano službeno lice jeste član zakonodavnog, izvršnog, upravnog ili sudskog organa strane države, javni funkcioner međunarodne organizacije i njenih organa, sudija i drugi funkcioner međunarodnog suda ili drugo službeno lice međunarodnog suda koje radi za naknadu ili bez naknade, na službi u Republici Srpskoj. Stranim službenim licem smatra se lice koje je član, funkcioner ili službenik zakonodavnog ili izvršnog organa strane države, lice koje je sudija, porotnik, član, funkcioner ili službenik suda strane države ili međunarodnog suda, tužilac, lice koje je član, funkcioner ili službenik međunarodne

organizacije i njenih organa, lice koje je arbitar u stranoj ili međunarodnoj arbitraži, kao i drugo strano lice koje vrši određenu službenu dužnost na osnovu ovlaštenja iz zakona ili drugog propisa donesenog na osnovu zakona, kao i lice kojem je faktički povjereno vršenje pojedinih službenih dužnosti za stranca u Republici Srpskoj (vlasnici, suvlasnici, zastupnici firmi u Republici Srpskoj.

Objekt zaštite kod ovog krivičnog djela jeste zakonito, efikasno, cjelishodno, blagovremeno i kvalitetno obavljanje službene dužnosti, a objekt napada jesu: a) poklon ili b) druga korist. Poklon predstavlja svaku imovinsku vrijednost u smislu pokretne ili nepokretne stvari (može se sastojati u novcu, ali i u umjetničkim slikama, dragocjenostima, drugim pokretnim, ali i nepokretnim stvarima), koja se daje bez adekvatne protivnaknade (dobročina djelatnost). Druga korist može se odnositi na ostvarivanje bilo kakve imovinske i neimovinske pogodnosti, odnosno povlaštenog položaja ili privilegije (primjera radi, napredovanje u službi, dobijanje kredita neosnovano, itd.).

Djelo ima tri oblika, i to su: a) pravo pasivno podmićivanje (primanje mita da bi se izvršila nezakonita službena radnja), b) nepravo pasivno podmićivanje (primanje mita da bi se izvršila zakonita službena radnja) i v) naknadno podmićivanje (primanje mita poslije izvršenja službene radnje). Zajedničko za sva tri oblika ovog krivičnog djela jeste upravo zahtijevanje ili primanje mita, odnosno poklona ili druge koristi, ili primanje obećanja poklona ili druge koristi.

Pravo pasivno podmićivanje postoji u onim slučajevima kada službeno ili odgovorno lice (neposredno ili posredno) zahtijeva ili primi poklon ili drugu korist ili primi obećanje poklona ili druge koristi za sebe ili drugo fizičko ili pravno lice da u okviru svog službenog ovlaštenja ili u vezi sa svojim službenim ovlaštenjem izvrši nezakonitu službenu radnju – službenu radnju koju ne bi smjelo izvršiti ili da ne izvrši službenu radnju koju bi moralo izvršiti (Jovašević et al., 2018: 574).

Radnja izvršenja se sastoji iz tri alternativno predviđene djelatnosti. To su: a) zahtijevanje poklona ili druge koristi, b) primanje poklona ili druge koristi i v) primanje obećanja poklona ili druge koristi. Bitno je da se radnja izvršenja preduzima: a) za sebe ili drugo fizičko ili pravno lice, b) u okviru svog službenog ovlaštenja ili u vezi sa svojim službenim ovlaštenjem (nužno je utvrditi da lice za koje postoji osnovana sumnja da je počinilo krivično djelo ima status službenog ili odgovornog lica, te da je ono preduzelo službenu radnju u skladu sa, ili u okviru, sa svojim službenim ovlaštenjem) i v) u vezi sa izvršenjem nezakonite službene radnje, dakle, radnje koja se ne bi smjela izvršiti, odnosno neizvršenjem službene radnje koja bi se morala izvršiti. Primanje i davanje mita (poklona ili druge koristi) podrazumijeva sklapanje izričitog ili prećutnog sporazuma (korupcijski savez predstavlja bitno određenje za postojanje ovog krivičnog djela) o nedopuštenoj razmjeni mita između davaoca i primaoca mita, s tim da taj savez pretpostavlja postojanje korupcijske namjere kao obilježja bića ovog krivičnog djela i kod primaoca i kod davaoca mita (bez navedene korupcijske namjere nema ni navedenog sporazuma) (Vučinić, Begić, 2016: 21-22).

Zahtijevanje jeste traženje, odnosno jasno i nedvosmisleno iskazivanje želje za poklonom ili drugom koristi. Tako se poklon ili druga korist mogu zahtijevati verbalno (usmeno ili pismeno), simbolima, znacima, aluzijama, gestovima, ili pokretima ruke. Primanje podrazumijeva uzimanje u državinu poklona ili druge koristi, fizički, odnosno faktički. Primanje obećanja poklona ili druge koristi jeste saglašavanje, odnosno izražavanje

želje za ostvarenjem ponude drugog lica o davanju poklona ili druge koristi (mito je motiv nezakonitog ponašanja službenog ili odgovornog lica, a ukoliko je službeno ili odgovorno lice primilo poklon po nekom drugom osnovu, neće postojati ovo krivično djelo). Ovo krivično djelo je formalno krivično djelo, što znači da je svršeno samim traženjem ili primanjem poklona ili druge koristi ili njihovog obećanja da oni slijede, zbog čega nije moguć pokušaj ovog krivičnog djela (sve kasnije preduzete radnje od strane učinioca djela poput povrata novca ili obavljanja/neobavljanja dužne službene radnje nisu od značaja, jer su uslijedile nakon izvršenja krivičnog djela i mogu samo eventualno uticati na visinu kazne) (Jovašević et al. 2017: 250).

Za ovo krivično djelo propisana je kazna zatvora u trajanju od dvije do deset godina. Uz kaznu zatvora obavezno se izriče i mjera bezbjednosti oduzimanja primljenih poklona ili imovinske koristi stečene izvršenjem krivičnog djela.

Nepravo pasivno podmićivanje postoji kada službeno ili odgovorno lice zahtijeva ili primi poklon ili drugu korist ili primi obećanje poklona ili druge koristi za sebe ili drugog da u okviru svog službenog ovlaštenja ili u vezi sa svojim službenim ovlaštenjem izvrši službenu radnju koju bi moralo izvršiti ili da ne izvrši službenu radnju koju ne bi smjelo izvršiti (u ovom slučaju, službeno ili odgovorno lice, uz platu koju redovno prima za svoj rad, želi svoj rad da višestruko naplati, odnosno i od lica kome je bez ikakve naknade dužno da u ime države pruža usluge). I ovo se krivično djelo preduzima istim radnjama izvršenja kao i prethodno djelo, i to: a) zahtijevanjem poklona ili druge koristi, b) primanjem poklona ili druge koristi ili v) primanjem obećanja poklona ili druge koristi, ali svakako s ciljem izvršenja zakonite službene radnje, jer se djelatnost službenog lica kreće u granicama službenog ovlaštenja, tako da nema povrede službene dužnosti u smislu kršenja zakonitosti (Jovašević et al. 2018: 575).

Za ovo djelo propisana je kazna zatvora u trajanju od jedne do osam godina. Uz kaznu zatvora, obavezno se izriče i mjera bezbjednosti oduzimanja primljenih poklona ili imovinske koristi stečene izvršenjem krivičnog djela.

Naknadno podmićivanje postoji u onim situacijama kada službeno ili odgovorno lice zahtijeva ili primi poklon ili drugu korist poslije izvršenja službene radnje koju nije smjelo da vrši, odnosno koju je bilo dužno da izvrši ili poslije neizvršenja radnje koja se morala izvršiti, odnosno koja se nije smjela izvršiti, a u vezi je sa tom službenom radnjom . Radnja izvršenja ovog djela jeste: a) zahtijevanje poklona ili druge koristi ili b) primanje poklona ili druge koristi, ali vremenski tek nakon što je izvršena nezakonita ili zakonita službena radnja, i u vezi sa njom. Dakle, ovdje učinilac preduzima ili propušta određene službene radnje, pa tek onda naknadno, poslije njih, ali svakako u vezi sa njima, preduzima radnju ovog krivičnog djela – zahtijevanje ili primanje poklona ili druge koristi (Jovašević et al, 2018: 575).

Za ovo krivično djelo propisana je kazna zatvora u trajanju do tri godine. Uz kaznu zatvora, obavezno se izriče i mjera bezbjednosti oduzimanja primljenih poklona ili druge imovinske koristi stečene izvršenjem krivičnog djela.

Izvršilac ovog krivičnog djela može da bude: a) domaće službeno lice, b) strano službeno lice, v) domaće odgovorno lice i g) strano odgovorno lice. U pogledu vinosti potreban je, u pravilu, direktni umišljaj.

2. DAVANJE MITA U NAJNOVIJEM KRIVIČNOM ZAKONIKU REPUBLIKE SRPSKE

S druge strane, krivično djelo pod nazivom Davanje mita predviđeno je u odredbi člana 320 Krivičnog zakonika Republike Srpske na sljedeći način:

(1) Ko službenom ili odgovornom licu učini, ponudi ili obeća poklon ili drugu korist da u okviru svog službenog ovlaštenja ili u vezi sa svojim službenim ovlaštenjem izvrši službenu radnju koju ne bi smjelo izvršiti ili da ne izvrši službenu radnju koju bi moralo izvršiti, ili ko posreduje pri ovakvom podmićivanju službenog lica, kazniće se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina.

(2) Ko službenom ili odgovornom licu učini, ponudi ili obeća poklon ili drugu korist da u okviru svog službenog ovlaštenja izvrši službenu radnju koju bi moralo izvršiti ili da ne izvrši službenu radnju koju ne bi smjelo izvršiti, ili ko posreduje pri ovakvom podmićivanju službenog lica, kazniće se kaznom zatvora do tri godine.

(3) Odredbe st. 1. i 2. ovog člana primjenjuju se i kada je mito dato, ponuđeno ili obećano stranom službenom ili odgovornom licu.

(4) Učinilac djela iz st. 1. i 3. ovog člana koji je djelo prijavio prije nego što je saznao da je ono otkriveno, može se osloboditi od kazne.

(5) Dati poklon, odnosno druga korist koja bude oduzeta od lica koje je primilo mito može se u slučaju iz stava 4. ovog člana vratiti licu koje je dalo mito.

Ovo krivično djelo se sastoji u činjenju, nuđenju ili obećanju poklona ili druge koristi službenom ili odgovornom licu da u okviru svog službenog ovlaštenja ili u vezi sa svojim službenim ovlaštenjem izvrši službenu radnju koju ne bi smjelo da izvrši ili da ne izvrši službenu radnju koju bi moralo da izvrši, odnosno da izvrši službenu radnju koju bi moralo da izvrši ili ne izvrši službenu radnju koju ne bi smjelo da izvrši ili u posredovanju pri ovakvom podmićivanju službenog lica (Jovašević et al, 2018: 577). Ovo krivično djelo u pravnoj teoriji se naziva aktivno podmićivanje (u svakom slučaju, da nema davalaca, ne bi bilo ni primalaca mita).

Objekt zaštite jeste zakonito, efikasno, cjelishodno, blagovremeno i kvalitetno obavljanje službene dužnosti, a objekt napada jesu: a) poklon ili b) druga korist imovinskog ili neimovinskog karaktera.

Djelo ima tri oblika. To su: a) pravo aktivno podmićivanje, b) nepravo aktivno podmićivanje ili v) posredovanje u podmićivanju, odnosno davanju mita.

Pravo aktivno podmićivanje podrazumijeva činjenje, nuđenje ili obećanje poklona ili druge koristi službenom ili odgovornom licu uz obavezu ovog lica da u okviru svog službenog ovlaštenja ili u vezi sa svojim službenim ovlaštenjem izvrši službenu radnju koju ne bi smjelo da izvrši ili da ne izvrši službenu radnju koju bi moralo izvršiti. U ovom slučaju, radi se o podmićivanju, odnosno davanju mita službenom ili odgovornom licu sa zadatkom izvršenja nezakonite radnje, odnosno da to lice ne bi izvršilo zakonitu službenu radnju. Radnja izvršenja se sastoji iz više alternativno predviđenih djelatnosti. To su: a) činjenje - davanje ili predaja, neposredno ili posredno, u državinu drugog lica poklona ili druge koristi, b) nuđenje - pokušaj davanja poklona ili druge koristi, djelatnost fizičkog, odnosno faktičkog karaktera iz koje se jasno manifestuje volja da se poklon ili druga korist predaju ili v) obećanje poklona ili druge koristi - jasno izražavanje želje da poklon slijedi,

što se može učiniti riječima, simbolima, znacima, gestovima, mimikom i sl. Krivično djelo postoji i u onim slučajevima kada je mito dato, odnosno ponuđeno ili obećano na inicijativu ili zahtjev službenog ili odgovornog lica. Djelo je svršeno činjenjem (davanjem), odnosno nuđenjem ili obećanjem poklona ili druge koristi u vezi sa izvršenjem nezakonite službene radnje, bez obzira da li je takva radnja uopšte i izvršena ili nije (Jovašević et al., 2017: 252-253).

Za ovo je djelo propisana kazna zatvora u trajanju od šest mjeseci do pet godina. Uz kaznu zatvora obavezno se izriče i mjera bezbjednosti oduzimanja datih poklona ili druge koristi.

Nepravo aktivno podmićivanje predstavlja činjenje (davanje), nuđenje ili obećanje poklona ili druge koristi službenom ili odgovornom licu uz njegovu obavezu da u okviru službenog ovlaštenja izvrši službenu radnju koju bi moralo da izvrši ili da ne izvrši službenu radnju koju ne bi smjelo da izvrši. U ovom slučaju, radi se o podmićivanju na izvršenje zakonite službene radnje, odnosno podmićivanju s ciljem neizvršenja zakonite službene radnje. U svemu ostalom ovo krivično djelo slično je prethodnom obliku.

Za ovo krivično djelo propisana je kazna zatvora u trajanju do tri godine. Uz kaznu zatvora, obavezno se izriče i mjera bezbjednosti oduzimanja datih poklona ili druge koristi.

Posredovanje u podmićivanju podrazumijeva preduzimanje djelatnosti kojima se podstiče, doprinosi ili pomaže drugom licu da učini, ponudi ili obeća poklon ili drugu korist službenom ili odgovornom licu da u okviru svog službenog ovlaštenja ili u vezi sa svojim službenim ovlaštenjem izvrši nezakonitu ili zakonitu službenu radnju (Jovašević et al., 2018: 578). U svakom slučaju, ovdje se radi o podstrekavanju ili pomaganju kao oblicima saučesništva koji su dobili karakter samostalne radnje izvršenja. Dakle, ovdje se ne kažnjava lice koje daje poklon ili drugu korist, već lice (posrednik) koje to različitim djelatnostima podstiče, omogućava ili olakšava (primjera radi, to može biti uspostavljanjem veze između davaoca i primaoca mita, prenošenjem poruka, saopštavanjem uslova, itd.).

Za ovo krivično djelo propisana je kazna zatvora u trajanju do tri godine. Uz kaznu zatvora, obavezno se izriče i mjera bezbjednosti oduzimanja datih poklona ili druge koristi.

Izvršilac djela može da bude svako lice, a u pogledu vinosti potreban je umišljaj . Pasivni subjekt može biti: a) domaće službeno lice, b) strano službeno lice, v) domaće odgovorno lice i g) strano odgovorno lice.

Lakši oblik krivičnog djela za koji je iz kriminalno-političkih razloga predviđena mogućnost oslobođenja od kazne postoji u onim slučajevima kada je učinilac prijavio krivično djelo prije nego što je saznao da je predmetno djelo otkriveno (ovo je svakako i jedan od načina da se krivično djelo primanja mita na lakši način dokaže). U tom slučaju, ovom licu se može vratiti oduzeti poklon ili druga korist koju je dao službenom ili odgovornom licu (Jovašević et al., 2017: 253).

ZAKLJUČAK

O korupciji, njenoj fenomenologiji i etiologiji, njenoj prisutnosti u svim porama društvenog života, danas svoje stavove iznose svi, i filozofi, i sociolozi, i pravnici, ekonomisti, obični građani...Sociolozi i filozofi će reći: treba krenuti od porodice, od predškolskog vaspitanja djeteta, od vrijednosnog sistema koji je danas u potpunosti devastiran, od promjene

vrijednosnih stavova i ukupnog životnog sistema i stila...Ekonomisti će reći da korupcije svakako ima, ali da ona nije alarmantna, da ne ugrožava temeljne vrijednosti društva, ali da je svakako treba staviti pod kontrolu; pa zaboga korupcije ima i na zapadu, ali je ona tamo pod kontrolom...Obični građani, pogotovu oni koji, upravo zbog korupcije "tamo nekoga" ne mogu ostvariti svoja elementarna ljudska prava, pravo na rad, obrazovanje, zdravlje ili čak na studentski krevet, tražiće progon, odnosno kažnjavanje.

Složićemo se sa svima, ali, mišljenja smo da su kontrolni, prije svega policijsko-pravosudni organi[3], svakako uz zakonodavnu vlast, a tu prije svega mislimo na vladajuću garnituru (poziciju) i njen dominantan politički uticaj, odnosno stav, ključni faktori u rješavanju ovog problema. Jer, samo jedno hapšenje korumpiranog lica koje provede ministarstvo unutrašnjih poslova[4] napravi pravu paniku među svim potencijalnim učiniocima ove vrste krivičnih djela. Ili, samo jedna kvalitetno organizovana i uspješna policijsko-tužilačka akcija usmjerena ka nekom korumpiranom pojedincu ili grupi prekida na nekoliko mjeseci sve korupcionaške aktivnosti potencijalnih pojedinaca i grupa[5].

U pogledu značajnijeg iskoraka društva (države) u ovoj oblasti treba biti optimista, ako ni zbog čega drugog, onda zbog mladih ljudi. Ne treba čini se izmišljati toplu vodu, treba preduzeti konkretne aktivnosti i urediti sistem[6].

Prije svega čini se nužnim i prioritetnim vratiti dostojanstvo običnom policajcu ili kriminalističkom inspektoru, vratiti dostojanstvo časnom sudiji ili tužiocu, vratiti dostojanstvo običnom poreskom inspektoru, ljekaru, državnom službeniku...Kroz adekvatna primanja svakako (jer, ako ga ne plati država, uvijek će se naći onaj koji će ga platiti), kroz odnos prema njemu, kroz isticanje pozitivnih primjera, kroz druge oblike nagrađivanja... Pri tome, čini se nužnim nanovo selektirati i odabrati časne i dostojanstvene, a ne politički

[3] Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije Bosne i Hercegovine ima status nezavisne i samostalne agencije koja za svoj rad odgovara Parlamentarnoj sukupštini Bosne i Hercegovine. Nadležnosti Agencije: a) izrada Strategije za borbu protiv korupcije, te izrada Akcionog plana za prevenciju korupcije; b) koordinacija i nadzor nad sprovođenjem Strategije i Akcionog plana, te: davanje mišljenja i instrukcija o pitanju njihovog sprovođenja, a zatim koordiniranje, analiza, obavještavanje, praćenje, davanje preporuka, izdavanje smjernica, prikupljanje i analiziranje, informiranje. Navedeno telo je nadležno za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije u institucijama javnog i privatnog sektora kod: a) nosilaca funkcija u zakonodavnoj, izvršnoj i sudskoj vlasti na svim nivoima; b) javnih službenika, zaposlenika i policijskih službenika u institucijama vlasti na svim nivoima; c) članova uprave, ovlaštenih i drugih lica u privrednim društvima, javnim preduzećima, javnim ustanovama i privatnim preduzećima; d) članova organa i drugih ovlaštenih lica u političkim partijama; e) ovlaštenih lica u kulturnim i sportskim ustanovama, fondacijama, udruženjima i nevladinim organizacijama.

[4] U zvaničnim godišnjim izvještajima o radu Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srpske, te drugim statistikama ova dva krivična djela se uopšte ne vode odvojeno u odnosu na druga krivična djela privrednog kriminaliteta poput daleko manje značajnijih krivičnih djela npr. nesavjesnog privrednog poslovanja ili falsifikovanje ili uništenje poslovnih knjiga i sl. Krivična djela primanja mita i davanja mita u zvaničnim statistikama vode se u rubrici "ostala krivična djela" te stoga autor ovog referata ne može prezentovati zvanične podatke o njihovom izvršenju u Republici Srpskoj. Inače, kada su krivična djela iz oblasti privrednog kriminaliteta u pitanju, najzastupljenija su sljedeća krivična djela: zloupotreba službenog položaja ili ovlaštenja, falsifikovanje ili uništavanje službene isprave, pronevjere, nedozvoljena trgovina, poslovne prevare i falsifikovanje ili uništenje poslovnih knjiga. Istine radi, u posljednjem pasusu poglavlja Pregled privrednog kriminaliteta Godišnjeg izvještaja za 2018. godinu stoji: Koruptivna krivična djela - Otkriveno je i prijavljeno 230 KD koja imaju obilježja korupcije, što je za 58 KD više u odnosu na isti period 2017. godine. Nadležnim tužilaštvima su podnesena 103 izvještaja (manje za 3,7%) protiv 169 lica (više za 11,2%).

[5] Upravo u vrijeme pisanja ovog referata (maj 2019. godine), u Zenici, Visokom i Kaknju uhapšeno je 18 članova ispitne komisije za polaganje vozačkih ispita Zeničko-dobojskog kantona.

[6] Da se situacija ipak može promijeniti, i to na bolje, pokazuje primjer susjedne Hrvatske gdje posljednjih godinu dana sudovi kao na pokretnoj traci štancaju presude za korupciju protiv do juče nedodirljivih moćnika, od premijera, ministara do univerzitetskih profesora i ljekara. "Sanaderizacija" se danas sve češće pominje i u Bosni i Hercegovini, ali i drugim zemljama regiona.

podobne, uskog znanja, odnosno obične poslušnike. U tom pogledu, sasvim je jasno da bez unutrašnjih snaga i konsenzusa, mislimo na vlast, građane, medije i nevladine organizacije, da progresa u tom smislu ne može biti.

Borba protiv korupcije, u svakom slučaju, mora uključiti sve društvene grupe i slojeve, sve političke partije, javne ustanove i svakog pojedinca. Jer, kako to kaže M. Barašin, "svaki reformski proces, a posebno, to se odnosi na borbu protiv korupcije, složen je i zahtijevan, i njega prate prepreke za postizanje potrebnih učinaka. Kako bi se smanjio njihov uticaj u provođenju Strategije, potrebno je ukloniti sljedeće prepreke koje mogu uticati na njeno uspješno provođenje: 1) nedostatak političke i druge volje bez želje i odlučnosti donosilaca odluka na političkom i administrativnom nivou, ne može se očekivati preduzimanje konkretnih i angažovanih mjera u borbi protiv korupcije, jer će one ili izostati ili biti kampanjske i selektivne; 2) neispunjavanje međunarodno priznatih obaveza; 3) nedovoljna samostalnost i kompetentnost subjekta provođenja; 4) nedovoljna angažovanost subjekata provođenja; 5) nedostatak finansijskih i drugih resursa; 6) kompleksnost političkog sistema; 7) nedostatak sistematičnosti i koordinacije; 8) nedostatak podrške javnosti i 9) neosnovana očekivanja za brze efekte u borbi protiv korupcije" (Barašanin, 2016: 79-90).

LITERATURA

1. Barašin, M. (2016) *Krivična djela primanja i davanja mita*, doktorska disertacija, Banja Luka: Panevropski univerzitet Apeiron.
2. Božilović – Petrović, G. (2007) *Krivična djela primanja i davanja mita*, Beograd: Pro juris.
3. Ilić, G. (2007) *Korupcija: osnovni pojmovi i mehanizmi za borbu*, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
4. Jovašević, D., Mitrović, Lj., Ikanović, V. (2017) *Krivično pravo – posebni dio*, Banja Luka: Panevropski Univerzitet APEIRON.
5. Jovašević, D., Mitrović, Lj., Ikanović, V. (2018) *Komentar Krivičnog zakonika Republike Srpske*, Banja Luka: JU Službeni glasnik Republike Srpske.
6. Jovašević, D., Mitrović, Lj. (2009) „Krivična djela korupcije", *Časopis za teoriju i praksu iz oblasti policije, bezbjednosti, kriminalistike i prava "Perjanik"*, broj 21.
7. Vučinić, H., Begić, R. (2016) „Krivična djela korupcije i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti", *Bilten sudske prakse* broj 6/2016, Sud Bosne i Hercegovine, Sarajevo.
8. Vujaklija, M. (1980) *Leksikon stranih reči i izraza*, Beograd.
9. Krivični zakonik Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske", broj 64/2017 i 104/2018 – odluka Ustavnog suda Republike Srpske).
10. Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, („Službeni glasnik BiH", broj 103/2009 i 58/2013).
11. Konvencija Ujedinjenih nacija za borbu protiv korupcije (Convention against Corruption) usvojena 31.10.2003. godine, stupila na snagu 14.12.2005. godine, Bosna i Hercegovina je potpisala septembra 2005. godine, a ratifikovala 26. oktobra 2006. godine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine – Međunarodni ugovori", broj 5/2006).
12. Krivičnopravna konvencija Savjeta Evrope protiv korupcije (Criminal Law Convention

on Corruption), stupila na snagu u odnosu na Bosnu i Hercegovinu 1.7.2002. godine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 36/2001).
13. Građanskopravna konvencija protiv korupcije iz 1999. godine (Civil Law Convention on Corruption, Strazbourg, 4.11.1999. godine, stupila na snagu 1.11.2003. godine, u odnosu na Bosnu i Hercegovinu stupila na snagu 1.11.2003. godine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 36/2001).
14. Strategija za borbu protiv korupcije 2015-2019 i Akcioni plan za provođenje Strategije za borbu protiv korupcije 2015-2019, Agencija za prevenciju korupcije i koordninaciju borbe protiv korupcije, Bosna i Hercegovina, Sarajevo, 2014. godine.
15. Strategija borbe protiv korupcije u Republici Srpskoj od 2018. do 2022. godine, Banja Luka, 2018. godine.
16. Informacija o stanju bezbjednosti za 2018. godinu Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srpske.

BRIBERY IN THE REPUBLIC OF SRPSKA

In the nowdays literature one can find dozens of definitions of corruption and the great majority of them determines that corruption is a "deviant behavior associated with a specific motive - to obtain private profit at the expense of the public authority". According to Article 2 of the Law on Corruption Prevention and Coordination of the Fight against Corruption, corruption as a socially negative phenomena and complex sociological phenomenon means any abuse of power entrusted to a state officials in the state, entity, cantonal level, the level of the Brčko District of Bosnia and Herzegovina, city or municipal level, that could lead to a private benefits. According to the Civil Convention Against Corruption, corruption as one of the most serious and most frequent crimes in modern society, particularly may include a directly or indirectly requesting, offering, providing or accepting bribe or other improper advantage of the possibility to undermine the proper execution of any functions or behavior that should be conducted in the public interest. Furthermore, corruption could be ragrded as an obstacle in the realization of the rule of law, with potentional to lead to violations of fundamental rights and freedoms guaranteed by international human rights conventions and internationally recognized standards and reduce public confidence in the integrity and impartiality of the state officials. From the legal point of view, corruption is defined in various ways and through various crimes. The two criminal offenses, accepting bribe and providing bribe from the article 319 and 320 of the Criminal Law of the Republic of Srpska are particularly interesting and certainly represented the subject-matter of this paper.

KEY WORDS: corruption, accepting bribe, providing bribe, crime, the Republic of Srpska.

INTEGRITET PRAVOSUĐA U BOSNI I HERCEGOVINI I MOGUĆI RIZICI OD NASTANKA KORUPCIJE

Veljko Ikanović*

U radu autor govori o integritetu pravosudnih institucija i nosilaca pravosudnih funkcija u Bosni i Hercegovini u svjetlu njihove izloženosti riziku od korupcije. To posmatra kroz prizmu organizacionih, materijalnih i procesnih zakona, koji su zamijenili ranija ustaljena i kroz dugogodišnju primjenu provjerena zakonska rješenja. Ovom analizom nastoji doći do saznanja koliko su pravosudne institucije i nosioci funkcija u njima izloženi rizicima od korupcije, da li određena zakonska rješenja omogućavaju i olakšavaju koruptivna krivična djela i koji su mogući mehanizmi smanjivanja tih rizika. Slijedom toga ukazuje na moguće pravce izmjena i dopuna postojećih propisa kojima bi se stvorio zakonski okvir otporniji na rizike od korupcije u pravosuđu.

KLJUČNE RIJEČI: korupcija, rizici, zakoni, pravosuđe, sudije.

UVOD

Pravosuđe u Bosni i Hercegovini se sve češće navodi kao paradigma korupcije, o čemu govore svakodnevne vijesti o brojnim neriješenim aferama. Saopštenja nevladinih organizacija, Transparency International-a, rasprave u parlamentima i slično, ukazuju na spregu određenih političkih i kriminalnih krugova sa nosiocima pravosudnih funkcija. Sve su to samo spekulacije jer nema pravnosnažnih presuda protiv tužilaca i sudija za koruptivna krivična djela. Takvih presuda je malo i za druge nosioce javnih ovlašćenja i mogu se svesti na nivo statističke greške, pa se postavlja pitanje da li je korupcija mit ili stvarnost. Svi će se složiti da je korupcija ozbiljan problem jer nanosi veliku štetu, da je rasprostranjena u svim dijelovima društva, ali kada treba odgovoriti zašto to ne potvrđuju odgovarjući sudski postupci mišljenja su veoma različita. To je jedan od razloga što se nećemo baviti samom korupcijom u pravosuđu, o kojoj su mišljenja podijeljena, jer nemamo egzaktnih podataka koji bi dočarali realnu sliku i njeno kretanje, već ćemo govoriti o rizicima koji mogu dovesti do korupcije. Prvenstveno mislimo na izmijenjeni zakonodavni okvir u kome sudovi i tužilaštva funkcionišu, procesne zakone i etičke kodekse za sudije i tužioce. Dobri zakoni predstavljaju branu izazovima kojima su svakodnevno izloženi zaposleni u tim institucijama, a pogrešno je oslanjati se samo na njihove ljudske vrline kojima se odupiru izazovima korupcije i slasti lične koristi koju ona donosi jer "ne postoji apsolutna vrlina – postoje okolnosti" (Onoré

* Dr Veljko Ikanović je Sudija Vrhovnog suda Republike Srpske, email: *veljko.ikanovic@pravosudje.ba.*

de Balzak). Od otpornosti pravosuđa na izazove koji dovode do korupcije u njemu zavisi i uspješnost suprotstavljanja korupciji u društvu.

1. ODREĐIVANJE POJMA KORUPCIJE

Korupcija (*lat. corruptus")*[1] znači pokvarenost, kvarnost, izopačenost, razvrat, potkupljivanje, podmićivanje, kvarenje, truljenje, raspadanje, krivotvorenje. (Vujaklija, 1996). Brojne su definicije korupcije ali ni jedna nije opšteprihvaćena jer ne obuhvata sve njene elemente. Najobuhvatniju definiciju korupcije dao je Vito Tanzi, a prihvatila ju je Svjetska banka, po kojoj je korupcija zloupotreba javnih ovlašćenja za privatnu korist. (Tanzi, 1998)

Za razliku od definicije korupcije visok stepen saglasnosti postoji da su njeni elementi:

- zloupotreba povjerenih ovlašćenja;
- sticanje ili težnja za sticanjem lične koristi;
- pojava koja šteti javnom dobru;
- narušavanje principa nepristrasnosti;
- devijantno ponašanje u odnosu na poziciju obavljanja javne službe.

Korupcija je u najširem smislu svaki oblik zloupotrebe prava nad sredstvima ili pravima drugih radi ostvarivanja koristi za sebe ili sebi bliske gupe ljudi, bilo da se radi o javnom ili privatnom sektoru. To je svaki čin kojim se, suprotno javnom interesu, nesumnjivo krše moralne i pravne norme i povređuju temelji vladavine prava. Korupcija stvara odnose zavisnosti i ucijenjenosti i tako parališe normalne tokove društva, dovodeći do nesigurnosti i gubitka značajnih finansijskih sredstava u budžetima i fondovima, povlačenja investitora i gašenja radnih mjesta. Korupcija ima posebno opasno dejstvo u sprezi sa organizovanim kriminalom, jer mu omogućava da ostvari kriminalne veze sa bitnim subjektima u društvu, a istovremeno razara napore organa otkrivanja, gonjenja i procesuiranja ovih krivičnih djela. Novac utrošen za korupciju nosilaca vlasti predstavlja najbolju i dugoročno najisplativiju investiciju pripadnicima organizovanog kriminala.

Krivičnopravni propisi Republike Srpske i ostali u BiH, ne poznaju pojam „korupcije", što ne znači da ona nije kažnjiva jer je to uvijek bila. Stvar je u tome da autori krivičnopravnih propisa moraju što preciznije opisati radnju izvršenja krivičnog djela i propisati različite kazne za teže i lakše oblike izvršavanja tih krivičnih djela. Suština korupcije sastoji se u sticanju materijalne ili društvene koristi za koju ne postoji pravni osnov, pa korupciju u užem smislu čine sljedeća krivična djela: zloupotreba službenog položaja, davanje i primanje mita, protivzakonito posredovanje, prevara u službi, posluga, falsifikovanje službene isprave, nesavjestan rad u službi, kao kvalifikovani oblici krivičnih djela – zaključenje štetnog ugovora i izdavanje i neovlašćeno pribavljanje poslovne i službene tajne. (Jelačić, 1996: 43) To su krivična djela protiv službene dužnosti iz glave

[1] Istine, standardi i mehanizmi u borbi protiv korupcije, Borba protiv korupcije u obrazovanju, „Kyodo" Centar za civilno društvo Sarajevo, 3.

XXI i XXV Krivičnog zakonika RS (*Službeni glasnik Republike Srpske*, broj 64/17 – u daljem tekstu Zakonik ili KZ RS).

2. PRINCIP INTEGRITETA I NJEGOVA PRIMJENA U PRAVOSUĐU

Pod pravosuđem se podrazumijevaju sudovi, javna tužilaštva i advokatura. Kada govorimo o integritetu pravosuđa osvrnućemo se na značenje ovog pojma jer on određuje sadržinu osobina koje, prema shvatanju spoljnog posmatrača, predstavljaju tražene vrijednosti koje ulivaju povjerenje u institucije i zaposlene u njima, a samim tim i pokazuju njihovu otpornost na koruptivne izazove. Riječ integritet (*lat. integritas*) znači nedjeljivost, besprijekornost, poštenje, realnost, obazrivost i druge moralne vrijednosti ličnosti. Sve su to osobine koje su od davnina prihvaćene u našem narodu kao vrline, pa se s pravom očekuje da ih imaju pravosudne institucije i zaposleni u njima.

Potrebno je praviti razliku između integriteta pravosudne institucije i integriteta funkcionera, službenika i namještenika u njoj. Integritet pravosudne institucije podrazumijeva način njenog rada i zaposlenih u njoj, a postojaće ako zaposleni djeluju nezavisno, nepristrasno, otvoreno, odgovorno i pošteno. Integritet sudije, tužioca, službenika i namještenika podrazumijeva da on ima potrebno znanje i vještine, da se ponaša etično, u skladu sa zakonom i moralom, i da nije podložan neetičkim ili nemoralnim (korupcijskim) pritiscima ili da je otporan na takve pritiske. Ova dva integriteta su u odnosu međuzavisnosti i prožimanja, tako da nema integriteta institucije bez integriteta pojedinca kome je interes institucije iznad njegovog privatnog interesa. S druge strane, ako institucija nema integritet ne može ga imati ni pojedinac, bez obzira kako se on lično ponašao i koliko se trudio da ga stekne ili očuva.

Jačanjem integriteta, kako službenika tako i pravosudne institucije, jača i povjerenje javnosti u rad organa pravosuđa. Osim povjerenja, koje je važno, to doprinosi i efikasnijem radu i otpornosti institucije i pojedinca na koruptivne izazove, bez obzira koliko oni bili snažni i odakle dolazili. Oba ova integriteta su dio jednog cjelovitog društvenog integriteta od čije izgradnje zavisi i stvaranje integriteta pravosuđa. Cilj stvaranja društvenog integriteta je da se od korupcije načini rizičan i neisplativ poduhvat. (Pope, 2000) Integritet i korupcija su dva međusobno oštro suprotstavljena pojma, jer jačanjem integriteta nastaje nepovoljan ambijent za koruptivno djelovanje, a njegovim slabljenjem stvaraju se povoljni uslovi i sredina za korupciju.

Visoki sudski i tužilački savjet BiH (VSTS ili Savjet) je 8.7.2016. godine donio Smjernice o sprečavanju sukoba interesa u pravosuđu[2] i usvojio Smjernice za izradu i provođenje plana integriteta u pravosudnim institucijama u BiH.[3] One su usklađene sa Smjernicama za izradu i provođenje plana integriteta Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije *("Akt broj 03-050-536-1/13 objavljen 31.12.2013. godine")* i predstavljaju konkretizaciju i prilagođavanje potrebama pravosudnih institucija.

[2] https://vstv.pravosudje.ba/vstv/faces/pdfservlet?p_id_doc=35056, pristupljeno 19.08.2019. godine.
[3] https://vstv.pravosudje.ba/vstv/faces/pdfservlet?p_id_doc=35038, pristupljeno 19.08.2019. godine.

Polazište su im Smjernice OECD za upravljanje sukobom interesa u javnom sektoru[4] definisanim kao "sukob između javne dužnosti i privatnog interesa javnog funkcionera, gdje interes funkcionera u privatnom svojstvu može neprimjereno uticati na njegovo obavljanje službene dužnosti i obaveza". Obaveza svih pravosudnih institucija je da po ovim smjernicama izrade sopstvene planove integriteta, pa je i Vrhovni sud RS izradio i usvojio Plan inegriteta u Vrhovnom sudu Republike Srpske *(Broj: 118-0-SuI-16-000 247 Banja Luka, 12.10.2017. godine).* Osim ovih dokumenata za integritet pravosuđa su značajni i Kodeks sudijske etike i Kodeks tužilačke etike[5] koji razrađuju temeljne standarde etičkog ponašanja sudija i tužilaca u BiH. Svrha ovih kodeksa je da pomaže sudijama i tužiocima kada su suočeni sa etičkim i profesionalnim dilemama, a izvršnoj i zakonodavnoj vlasti i javnosti da bolje razumiju i podrže pravosuđe.

Svi ovi dokumenti u sebi sadrže pravila po kojima se sudije, tužioci i zaposleni u pravosuđu trebaju vladati da bi sačuvali i izgradili svoj sopstveni integritet, a time i integritet institucija u kojim su zaposleni. Detaljno se razrađuju i mogući rizici kojima su institucije i zaposleni izloženi, sa ciljem da se oni umanje ili potpuno eliminišu. Sudijski moral i moral zaposlenih u pravosuđu je mnogo širi, obuhvatniji od onoga što je sadržano u suvoparnoj zakonskoj i drugoj pisanoj normi, on nameće mnogo veća ograničenja od onih koja važe za druge građane i zaposlene u drugim institucijama državne vlasti. Sudija taj moral mora da ponese iz kuće, da ga gradi tokom školovanja i svog životnog puta do sudnice i da bude spreman da se odriče mnogih stvari koje su drugima dozvoljene, smatrajući da je to normalno i da time ništa ne gubi u svom životu. Upravo taj raskorak između normativnog i očekivanog ponašanja pokazao je sve slabosti usvojenih strategija, planova i kodeksa jer ih nisu sprovodili i poštovali oni koji su ih donosili, propisujući njima obaveze drugima.

2. ORGANIZACIJA RAVOSUĐA U BOSNI I HERCEGOVINI

U BiH postoje četiri pravosudna sistema, svaki sa svojim nadležnostima i unutrašnjom institucionalnom strukturom. Za teritoriju Bosne i Hercegovine (BiH) postoj Sud BiH, kao sud posebne nadležnosti, i Tužilaštvo BiH, dok Republika Srpska (RS), Federacija BiH i Brčko Distrikt BiH imaju sopstveni pravosudni sistem. U Republici Srpskoj, sudski sistem čine Vrhovni sud, 6 okružnih i 19 osnovnih sudova. U sastavu Okružnog suda u Banjoj Luci postoji Posebno odjeljenje za borbu protiv korupcije, organizovanog kriminala i najtežih oblika privrednog kriminala, koje je nadležno za cijelu Republiku Srpsku. Pored toga, postoje sudovi posebne nadležnosti: okružni privredni sudovi i Viši privredni sud. Tužilačka organizacija na nivou RS obuhvata Republičko javno tužilaštvo i šest okružnih javnih tužilaštava. Republičko javno tužilaštvo u svom sastavu ima Posebno odjeljenje za borbu protiv korupcije, organizovanog kriminala i najtežih oblika privrednog kriminala (Posebno odjeljenje).

[4] Smjernice OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) za upravljanjem sukobom interesa u javnom sektoru www.oecd.org/countries/...49106053.pdf.

[5] https://vstv.pravosudje.ba/, pristupljeno 19.08.2019. godine.

Posebno odjeljene je ranije bilo pri Okružnom tužilaštvu u Banjoj Luci kao Specijalno tužilaštvo, što nije bilo najbolje rješenje ali i kao takvo bilo je bolje od postojećeg. Sadašnje organizaciono rješenje stvoreno je Zakonom o suzbijanju korupcije, organizovanog i najtežih oblika privrednog kriminala (*Službeni glasnik RS,* broj 39/16 i 91/17). Ono je značilo uvođenje operativnog tužilaštva u najviše tužilaštvu u Republici Srpskoj, što je za posljedicu imalo razbijanje njegove hijerarhijske nadređenosti, subordinacije i monokratskog uređenja. Sada Posebnim odjeljenjem rukovodi zamjenik glavnog republičkog javnog tužioca koga na tu funkciju imanuje Savjet, a ne raspoređuje ga glavni republički javni tužilac što bi po prirodi stvari bilo normalno očekivati. Ono što je posebno zabrinjavajuće jeste činjenica da to odjeljenje bez zakonskog osnova, sa znanjem glavnog republičkog javnog tužioca i nadležnih ministarstava, mimo zakona i podzakonskih propisa, ima svoj poseban žiro račun, JIB, posebna sredstva, svoj kolegijum koji rješava pritužbe i slično i djeluje autonomno (o tome su izvještavala sredstva javnog informisanja, što niko nije demantovao). Sve to dovodi u pitanje integritet institucije i njenih rukovodilaca u koju se gubi povjerenje, jer sama u određenim segmentima funkcioniše mimo zakona, sa znanjem i direktnim radnjama rukovodilaca. Stapanjem ova dva tužilaštva u jedno, nižeg operativnog i najvišeg u hijerarhiji, izgubljena je kontrolna funkcija najvišeg tužilaštva nad radom tužilaca u pojedinačnim predmetima, mogućnost devolucije i svega što omogućava efikasan i odgovoran rad i uveden je sistem slabe odgovornosti ili neodgovornosti. Sve to može produkovati koruptivne radnje i slabu otpornost na političke i razne druge uticaje koji su predvorje korupcije, pa smatramo da nisu potrebni specijalni sudovi i tužilaštva. U našim uslovima institucije ranga okružnog suda i tužilaštva zadovoljavaju sve elemente zaštite od kriminala. Svojom disperzivnošću, uz postojanje republičkog javnog tužilaštva kao neoperativnog, hijerarhijski nadređenog nižim tužilaštvima, rizik od korupcije u pravosuđu, koji je proizvod sadašnjeg organizacionog uređenja, bio bi sveden na najmanju mjeru.[6]

3. VISOKI SUDSKI I TUŽILAČKI SAVJET BOSNE I HERCEGOVINE

Visoki sudski i tužilački savjet BiH osnovan je Zakonom o visokom sudskom i tužilačkom savjetu BiH iz 2004. godine (*Službeni glasnik BiH*, broj 25/04, 93/05 i 15/08), kao samoregulatorno tijelo nadležno za administraciju i upravljanje karijernom politikom nosilaca pravosudnih funkcija na nivou cijele zemlje. Ovim zakonom je regulsan rad Savjeta, organizacija, nadležnosti, ovlašćenja, uslovi i mandat za vršenje sudijske i tužilačke funkcije, imenovanje, disciplinska, privremeno udaljenje od vršenja dužnosti, nespojivost dužnosti sa drugim funkcijama, prestanak mandata i druga pitanja u vezi sa njegovim radom. Savjet, kao nezavisni i samostalni organ, ima zadatak da osigura nezavisno, nepristrasno i profesionalno pravosuđe. Osnivanjem Savjeta htjela se osigurati nezavisnost i samostalnost pravosuđa od zakonodavne i izvršne vlast i obezbijediti profesionalno, stručno i na korupciju otporno pravosuđe. Savjet nije nikome potčinjen i nikome ne odgovora za svoj rad, njegovi članovi su nesmjenjivi od strane parlamenta i onih koji su ih izabrali, a godišnji izvještaj koji Savjet podnosi parlamentima samo je informativnog karaktera. Mandat člana savjeta može prestati

[6] Analitički izvještaj, u prilog dokumentu Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Mišljenje komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji, {Com 2019) 261 final}, 27 – 55.

podnošenjem ostavke ili kada ga sam Savjet iz zakonom propisanih razloga smijeni (član 6. stav 2.), što osigurava najveći stepen nezavisnosti, pod uslovom da su njegovi članovi časni, visoko moralni i stručni ljudi. Upravo ovakva nezavisnost će se vremenom pokazati kao njegova najveća slabost, koja će ga učiniti otuđenim centrom moći.

Savjet se sastoji od petnaest članova koje čine: pet sudija i pet tužilaca izabranih od sudija i tužilaca suda i tužilaštva BiH i entiteta, jedan član koji je sudija ili tužilac koga bira Pravosudna komisija BD BiH; dva advokata iz entiteta; jedan član, koga bira Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH, i jedan član, koga bira Savjet ministara BiH na prijedlog ministra pravde BiH (član 4.).

Upravo ovakav sastav Savjeta, u kome su zajedno sudije, tužioci i advokati, i način izbora članova vremenom će se pokazati kao najslabija tačka koja nosi najveći rizik od koruptivnih radnji njegovih članova, rukovodilaca pravosudnih institucija, sudija i tužilaca. Da bi se ojačala uloga Savjeta kao garanta nezavisnosti pravosuđa hitno mu treba osigurati jasan položaj, pravila o sastavu i nadležnostima, a posebno o postupku izbora njegovih članova i odgovornosti parlamentu, uključujući i način smjene njegovih članova, bilo od parlamenta ili institucija koje su ih izabrale. Savjet treba razdvojiti na sudski i tužilački jer je neprimjereno da tužioci biraju sudije i obrnuto. Još je veći problem što su članovi Savjeta i advokati, koje iz Savjeta hitno treba eliminisati, jer se dešava da učestvuju u imenovanju sudije ili tužioca kome kasnije dolaze na raspravu, sa njima pregovaraju o krivici, u protivnoj su ulozi na pretresu i koji treba da izjavi žalbu na presudu ili se odrekne žalbe, a kome od glasa tog advokata zavisi imenovanje, karijera i slično. Ovo su stvari koje duboko potkopavaju integritet institucije koja imenuje sudiju i tužioca i u koju se imenuju, njihov lični integritet i povjerenje javnosti. S druge strane to široko otvara vrata svim oblicima korupcije, a posebno trgovini uticajem. Što se tiče sastava Savjeta njegovi članovi treba da budu, prije svega, sudije najviših sudskih instanci koje nisu opterećene napredovanjem u karijeri, činjenjem usluga drugima ili eliminisanjem kandidata koji im predstavljaju prijetnju u daljem napredovanju. Sâmo njihovo iskustvo, uz ostale stručne i visoke moralne kvalitete, bilo bi garant zakonitosti i pravičnosti odlučivanja, moralnog ponašanja i dostojanstva članova i institucije, a time njihovog i njenog integriteta. Do sada to nije bilo tako i svjedoci smo zakulisanih dogovora, favorizovanja pojedinih kandidata, izbora nesposobnih ali poslušnih i odanih raznim centrima moći. Članstvo u Savjetu i na mjestu rukovodilaca u pravosuđu neophodno je ograničiti na jedan mandat od četiri godine i izbjeći da to nekome postane osnovno zanimanje.

Izbor članova Savjeta nije transparentan, podložan je lobiranju i raznim vrstama zloupotreba, a što se pokazalo u dosadašnjim izbornim ciklusima. Uspostavljena je sprega između "vječitih" predsjednika sudova i "vječitih" glavnih tužilaca, kojima članovi Savjeta obezbjeđuju novi mandat, a oni snagom autoriteta i ovlašćenja u rasporedu na referate, ocjenjivanju i slično, vrše uticaj na sudije i tužioce da određenim licima ponovo obnove mandat u Savjetu. Šta je to nego korupcija na najvišem nivou, koja se širi iz tijela koje treba da je iskorjenjuje i sprečava. Koliko je to uzelo maha i kolika je drskost, beskrupuloznost i odsustvo odgovornosti, pokazuju i najnoviji primjeri izbora za članove Savjeta iz RS. Glavni republički javni tužilac, član Savjeta iz RS, kome ističe mandat glavnog tužioca i koji ne može biti biran na tu funkciju dok je član Savjeta, podnosi ostavku na članstvo u Savjetu. Poslije toga biva izabran za glavnog republičkog javnog tužioca, da bi nakon toga ponovo bio izabran za člana Savjeta. Slično se desilo i prilikom izbora člana Savjeta iz reda okružnih

javnih tužilaca RS gdje je glavni republički javni tužilac, koji je i član Savjeta, "propustio" da blagovremeno organizuje izbore što je omogućilo da se u Savjet ponovo izabere isto lice. O "planovima za zloupotrebu" danima prije izbora pisali su mediji, govorili ugledni pravnici, profesori univerziteta, raniji članovi Savjeta, ali ništa nije spriječilo tvorce plana da svoj naum otvorenim lobiranjem ostvare. Znajući sve to za tog kandidata je glasalo 59 tužilaca, a samo 27 je podržalo drugog kandidata. Možemo li vjerovati da će tužioci, koji su učestvovali u očiglednoj korupciji, sutra procesuirati korupciju? Sve to potvrđuje našu tezu da je ovako koncipiran sastav Savjeta i način izbora članova izvor korupcije u samom vrhu piramide koja uređuje pravosuđe i imenuje nosioce pravosudnih funkcija.

Koliko je "samoregulatornost" od Savjeta stvorila otuđeni centar moći koji nikome ne odgovara govori najnovija afera "potkivanja" koja mjesecima potresa cijelu BiH. Pod naslovom: "Predsjednik VSTV uhvaćen u korupciji"[7], mediji su prenijeli vijest da se predsjednik Savjeta sastao u kafani sa licem koje je oštećeni u jednoj nezavršenoj istrazi. Radi se o biznismenu, čiji predmet u tužilaštvu godinama nije riješen, koji je preko svog poznanika, inače pripadnika policijske agencije SIPA, i preko kuma predsjednika Savjeta dogovorio sastanak sa predsjednikom Savjeta. Sastanak u kafani je tajno snimao i snimak dao medijima da objave, kako je izjavio, sa ciljem da ukaže kako se u pravosuđu ništa ne može riješiti bez korupcije. Na snimku se vidi kako se razgovara o konkretnom predmetu, gdje predsjednik obećava da će provjeriti sa glavnim tužiocem šta je sa tim predmetom, a da mu biznismen dostavi podatke. Po izlasku iz kafane biznismen i poznanik analiziraju razgovor i poznanik kaže da to treba "potkovati" (dati novac) pa biznismen broji novac (2000 KM) i daje poznaniku. Da li je taj novac proslijeđen predsjedniku ili nije to je stvar za organe istrage koja nikad nije u tom pravcu ni provedena, što opet govori da tužioci koje je imenovao taj isti predsjednik zbog toga različito postupaju u istim stvarima. Manje je važno da li se radi o korupciji ili o neprimjerenom kontaktu od toga da je predsjednik u kafani sa strankom u krivičnom postupku razgovarao o konkretnom predmetu koji nije u njegovoj nadležnosti, obećao da će razgovarati (o čemu?) sa glavnim tužiocem u čijem je tužilaštvu predmet. Pošto je ovo dospjelo u javnost hitno se sastaje Savjet i bez provjere šta se stvarno desilo daje punu podršku svom predsjedniku, smatrajući da je sve to udar na Savjet i nezavisnost pravosuđa koji vrše "određeni centri političke moći" i slično. Toliko o integritetu Savjeta i njegovih članova kada se ukaže na moguću korupciju u njihovim redovima.

Disciplinski tužilac protiv predsjednika, koji je izabran iz reda sudija, pokreće disciplinski postupak što je kao sudija imao neprimjerene kontakte sa strankom, a što je disciplinski prekršaj. Disciplinska komisija, sastavljena od članova Savjeta, odbacuje tužbu sa obrazloženjem da predsjednik Savjeta, dok je na toj funkciji, nije sudija i ne može počiniti taj prekršaj. Ovu odluku potvrđuje i drugostepena disciplinska komisija, takođe sastavljena od članova Savjeta. Po njihovom shvatanju predsjednik nije sudija dok vrši tu dužnost iako je izabran iz reda sudija, a mandat mu naravno nije prestao jer ne bi mogao biti član Savjeta. O tome šta iza svega stoji, kako je trebalo da postupe Savjet, komisije i drugi organi nećemo sada govoriti, jer to nije tema ovog rada. Samo želimo ukazati kako loš zakon koji daje moć jednom od najvažnijih organa u državi, a ne propisuje adekvatnu kontrolu i strogu odgovornost za njegove članove, može dovesti do ponašanja pojedinaca koje je blisko korupciji ili jeste korupcija kojim se ruši cio stub sudske vlasti.

[7] Predsjednik VSTV uhvaćen u korupciji: Milan Tegeltija trgovao krivičnim istragama, https://zurnal.info/novost/22105/milan-tegeltija-trgovao-krivicnim-istragama korupciji: Milan Tegeltija trgovao krivičnim istragama!

Ovi primjeri su pokazali svu nemoć Savjeta da odgovori svojoj funkciji, održi integritet institucije i njenih članova. Zato bivši član tog tijela, ugledni sudija Suda BiH Branko Perić, pišući o ovim dešavanjima zaključuje: "Visoki sudski i tužilački savjet (VSTS) ne prestaje da proizvodi skandale. Ova institucija se pretvorila u najobičnije vašarište".[8] Ovdje se radi o neprimjerenim kontaktima sa strankom u tužilačkom postupku. "A predsjednik to, po sopstvenom priznanju, radi godinama ("uradio sam to do sada sto, trista, petsto puta"), priznaće, zaboravljajući da nije samo sudija, nego je istovremeno i funkcioner javne vlasti. Kao funkcioner javne vlasti ima odgovornost prema javnosti. U osnovi odgovornosti prema javnosti je povjerenje. A povjerenje se stiče zakonitim, poštenim, moralnim i etičkim vršenjem vlasti u interesu svih građana", primjećuje isti autor u jednom od svojih članaka. Zato su za ponovno uspostavljanje integriteta Savjeta i njegovih članova potrebne hitne izmjene navedenog zakona u smislu kako smo ukazali.

4. ZAKON O KRIVIČNOM POSTUPKU

U skladu sa obavezama koje je preuzela ulaskom u Savjet Evrope, a koje su istaknute u mišljenju Parlamentarne skupštine Savjeta Evrope broj 234 (2002. god.), u Bosni i Hercegovini je provedena reforma krivičnog zakonodavstva. Najznačajnije izmjene pretrpilo je krivično procesno zakonodavstvo prihvaćanjem dominantnih elemenata adversarnog sistema koji su trebali ubrzati, pojednostaviti, pojeftiniti postupak i bolje štiti ljudskih prava. Sve je to, prema stavu zakonodavca, trebalo da doprinese i efikasnijoj prevenciji kriminaliteta.[9] Ovdje ćemo se koristiti zakonodavstvom Republike Srpske, a na određene razlike u drugom entitetu ili Distriktu i na nivou države ćemo samo ukazati ako su od značaja za naše istraživanje (Jovašević et al, 2016).

Prvo, i najznačajnije, rješenje je uvođenje tužilačke umjesto sudske istrage, sa davanjem širokih ovlašćenja tužiocima koja nije pratila odgovarajuća kontrola i odgovornost. Protiv tužilačke odluke da ne sprovodi ili da se obustavi istragu nema kontrole izvan tužilaštva već samo pravno sredstvo pritužbe "kancelariji tužioca". Ovo se u praksi pokazalo kao pogubno rješenje u predmetima velike "specifične težine" jer se nije moglo doći do sudske odluke, što je ostavljalo sumnju u opštoj ali i stručnoj javnosti da sve nije urađeno po zakonu. Znači odlukom tužioca okončava se svaki rad na krivičnom predmetu o kome sud ne mora da kaže posljednju riječ iako bi to bilo poželjno.

Drugo, iz zakona je protjeran oštećeni koji se sada može samo izjasniti o imovinskopravnom zahtjevu i troškovima krivičnog postupka i u tom dijelu žalbom pobijati presudu. On ne može preuzeti krivično gonjenje kada tužilac donese naredbu o nesprovođenju ili obustavljanju istrage, kao što je to mogao u ranijem zakonodavstvu. Ovakvom rješenju upućene su mnogobrojne kritike od domaće stručne i naučne javnosti ali i od evropskih institucija. Postojeće rješenje omogućava da se istraga zatvori u uskom krugu, što dovodi do rizika od korupcije između osumnjičenog i tužioca.

[8] B. Perić, O sramoti i ćutanju: Kad Ružica Jukić javno osuđuje, https://www.nezavisne.com/index/kolumne/O-sramoti-i-cutanju-Kad-Ruzica-Jukic-javno-osudjuje/539213.

[9] Sistem pravnih lijekova i prevencija kriminaliteta, Zbornik radova sa Krivično zakonodavstvo i prevencija kriminaliteta, Brčko Distrikt, Ministarstvo pravde Republike Srpske i Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, Brčko, 2011. 383 – 397.

Suprotno Ustavu RS potpuno je ukinuto suđenje sa porotnicima (takođe i u parničnom postupku), a u krivičnim stvarima sa zaprijećenom kaznom do deset godina propisano da sudi sudija pojedinac, preko deset vijeće trojice profesionalnih sudija, kao i u postupku po žalbi (ranije pet sudija). Davanje ovolikih ovlašćenja sudiji pojedincu i suđenje bez porote je potpuno pogrešno sa stanovišta kontrole i zakonitosti rada. Ono nosi potencijalne rizike od koruptivnog ponašanja, sprege sudije, tužioca, optuženog i njegovog branioca, pogotovo ako je taj branilac član Savjeta koji imenuje tog sudiju i tužioca. Ranije zakonodavstvo je pojedincu povjeravalo suđenje u predmetima sa zaprijećenom kaznom od godinu dana, a tek u posljednje dvije decenije prije raspada SFRJ do tri godine, što govori sa kolikim oprezom se tome pristupalo.

Posebno je kontroverzan institut pregovaranja o krivici gdje se optužba rješava bez suđenja na glavnom pretresu, sporazumom između stranaka i branioca, a oštećeni se samo obavještava kada taj sporazum potvrdi sud. Sporazumom se rečenom trouglu daje ogromna moć, koja je praktično nekontrolisana. Autor ovog rada je svojevremeno bio izložen kritici kada je uvođenje ovog instituta u jednu od najsiromašnijih i najkorumpiranijih zemalja u Evropi uporedio sa davanjem atomske bombe Arapima (misleći na zemlje u stanju konflikta). Broj predmeta i brzina kojom se oni rješavaju u krivičnom postupku kod nas nikad nisu bili zabrinjavajući (nije bilo velikih zaostataka, zastarjelosti, dugog trajanja postupka) i ovo rješenje iz američkog prava je nepotrebno uvedeno u domaće pravo. To se odnosi i na mogućnost da tužilac bez sudske kontrole daje imunitet osumnjičenom ili optuženom u zamjenu za svjedočenje. Time se tužiocu daje neograničeno pravo amnestiranja učinilaca i najtežih krivičnih djela (on presuđuje), a pravilnost odluke prepušta njegovom integritetu i časti. Smatramo da zakon mora biti takav da na minimum svede svaki rizik od korupcije, a što ovdje nije slučaj.

ZAKLJUČAK

Pravosudne institucije i nosiloci pravosudnih funkcija u Bosni i Hercegovini izloženi su brojnim rizicima od korupcije. Ovi rizici su često rezultat organizacionih, materijalnih i procesnih zakona, koji su zamijenili ranija ustaljena i kroz dugogodišnju primjenu provjerena zakonska rješenja. Sposobnost pravosuđa da ostvari svoju ulogu u borbi protiv korupcije ozbiljno je dovedena u opasnost. Pravosudne institucije i nosioci funkcija u njima zarobljenici su određenih loših zakonskih rješenja koja omogućavaju i olakšavaju koruptivna krivična djela. To je dovelo do toga da se pojedinci izdignu iznad zakona, da pravosuđe stave u svoju funkciju i podrede ga svojim interesima i interesima određenih krugova izvan pravosuđa. Stvorena je situacija da pravosuđe postoji zbog tih pojedinaca "mangupa", što otvara put korupciji o kojoj se u pravosudnoj zajednici šapatom, a u javnosti putem megafona govori. Za promjenu ovog stanja potrebna je hitna akcija svih relevantnih faktora koji žele dobro pravosuđu ali i zajednici u kojoj živimo. Ovo je moguće postići promjenom zakona, kontrolom rada pojedinaca na koje smo ukazali ali koje neće značiti uticaj na pravosuđe, izborom časnih i stručnih sudija i tužilaca predanih ovoj profesiji, ali i ostalih zaposlenih. Ovdje smo ukazali na moguće pravce izmjene i dopune postojećih pravosudnih propisa kojima bi se stvorio mnogo otporniji zakonski okvir na

rizike od koruptivnih radnji u pravosuđu i tako vratilo poljuljano povjerenje u pravosudne institucije i nosioce funkcija u njima.

LITERATURA

1. Analitika – Centar za društvena istraživanja. (2017), *Monitoring odgovora pravosuđa na korupciju u BiH: pilot-izvještaj*, Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja.
2. Jovašević, D., Ikanović, V. (2016) *Krivično procesno pravo Republike Srpske*, Banja Luka: Panevropski univerzitet Apeiron.
3. Jovašević, D., Mitrović, LJ., Ikanović, V. (2017) *Krivično pravo Republike Srpske – Opšti deo*, Banja Luka: Panevropski univerzitet Apeiron.
4. Jovašević, D., Mitrović, LJ., Ikanović, V. (2018) *Komentar krivičnog zakonika Republike Srpske*, Banja Luka: Službeni glasnik Republike Srpske.
5. USAID (2017) *Analiza procesuiranja koruptivnih krivičnih djela u Bosni i Hercegovini kroz prikaz odabrane sudske prakse*. USAID, Projekat pravosuđa u Bosni i Hercegovini, Sarajevo.
6. USAID (2017) *Analiza sistema oduzimanja imovine pribavljene vršenjem krivičnih djela u BiH*, Sarajevo:
7. USAID (2019) *Priručnik za primjenu kodeksa sudijske etike i kodeksa tužilačke etike*, Projekat pravosuđa u Bosni i Hercegovini, Sarajevo.
8. USAID (2019) *Vodič kroz dobre prakse u procesuiranju koruptivnih krivičnih djela, krivičnih djela sa finansijskim elementom i krivičnih djela organizovanog kriminala i priručnik za opšta pitanja krivičnog postupka*, Projekat pravosuđa u Bosni i Hercegovini, Sarajevo.

JUSTICE INTEGRITY IN BOSNIA AND HERZEGOVINA AND THE POSSIBLE RISKS OF CORRUPTION

In this paper, the author discusses the integrity of judicial institutions and judicial office holders in Bosnia and Herzegovina in light of their exposure to the risk of corruption. It views this through the prism of organizational, substantive and procedural laws, which have replaced the previously established and long-standing implementation of proven legal solutions. This analysis seeks to find out to what extent the judicial institutions and functionaries in them are exposed to the risks of corruption, whether certain legal solutions enable and facilitate corruption offenses and what are the possible mechanisms for reducing these risks. Consequently, it points to possible directions for amendments to existing regulations that would create a legal framework more resistant to the risks of corruption in the judiciary.

KEYWORDS: corruption, risks, laws, judiciary, judges.

KORUPCIJA I PRIVREDNI KRIMINAL IZMEĐU POLITIKE I EKONOMIJE - POSLEDICE SPREGE EKONOMSKE I POLITIČKE MOĆI

Nataša Tanjević*

Povezanost i međusobna uslovljenost politike i privrede u uslovima ekonomske tranzicije omogućava pojedincima koji imaju istaknute pozicije u vlasti ili izuzetnu ekonomsku moć u društvu da neretko nekažnjeno čine krivična dela koja predstavljaju srž privrednog kriminala. Zbog toga je u radu ukazano na interes privrednog kriminala da bude u dodiru sa državom, odnosno nosiocima njenih funkcija, a upravo to pokazuje kolika je zavisnost privrednog kriminala od politike i ekonomije u određenoj zemlji. Posebna pažnja posvećena je problemu političke korupcije s obzirom na to da ovaj vid korupcije podrazumeva spregu između nosilaca ekonomske i političke moći i otvara put velikim zloupotrebama javnih funkcija s jedne strane i nesmetanom, brzom i enormnom bogaćenju pojedinaca bliskih vlasti, s druge strane. S tim u vezi, ukazano je na negativne posledice sprege ekonomske i političke moći, uz zaključak da isuviše moći u rukama pojedinca nužno dovodi do zloupotreba i da najopasnije vidove privrednog kriminala vrše pripadnici društvene elite, bilo da se radi o licima iz sveta „biznisa" ili politike. Navedeno zahteva postojanje jasno izražene političke volje da se dugoročnim i stalnim aktivnostima na preventivnom i represivnom planu spreči širenje zloupotreba u ovoj oblasti.

KLJUČNE REČI: privredni kriminal, korupcija, država, politika, Srbija.

UVOD

Politika ima veliki značaj za funkcionisanje svake privrede i obrnuto. Do povezivanja politike i privrede dolazi svuda gde ima upravljanja i vlasti, a što ujedno stvara ogromna iskušenja za sva moguća koruptivna delovanja. Ekonomija i politika su najčešće dve strane jednog istog fenomena, koji bismo mogli nazvati fenomenom društvene moći, jer „kada neko dođe do novca, onda sasvim lako, ukoliko to želi, stiže do političke moći i uticaja, što mu zatim omogućuje da putem te političke moći ostvari direktne ili indirektne uticaje i na ekonomiju jednog društva" (Mrvić-Petrović, Ćirić, 2004: 152).

Iako je ciklus prelaska iz privrede u politiku, odnosno iz politike u privredu fenomen koji prevazilazi društveno-političke sisteme u tranziciji, jer svetska zbivanja govore da je takvo nešto imanentno i najrazvijenijim sistemima, ipak je ova pojava mnogo uočljivija

* Dr Nataša Tanjević je generalni sekretar Narodne banke Srbije, e-mail: *tanjevicn@gmail.com.*
Stavovi autora izneti u ovom radu su lični, te ne predstavljaju i zvanične stavove Narodne banke Srbije.

kod zemalja u razvoju, a zbog brojnih faktora poput: većeg stepena nepoverenja građana u državu, neefikasne administracije, manjeg standarda života i sl. Stoga se čini da pitanje, da li je neko ušao prvo u privredu pa u politiku ili obrnuto, skoro da postaje retoričko, a primeri iz sfere bankarstva, osiguranja, medija, farmaceutske industrije, veletrgovine i sl. pokazuju da je teško izdvojiti privrednu granu u kojoj vodećim kompanijama ne upravljaju visoki stranački funkcioneri. Dakle, odlika svih zemalja u razvoju jeste poistovećivanje između političkih i finansijskih elita, pri čemu političari neretko postaju najbogatiji poslovni ljudi i obrnuto. S jedne strane, poslovni krugovi vode određene segmente državne politike, a s druge strane, u meri u kojoj se država meša u ekonomiju, tržište i odnose na tržištu, u toj meri javlja se i opasnost od korupcije, sukoba interesa i kriminala. Ujedno, povezivanje ekonomske i političke moći putem korupcije onemogućava uspostavljanje mehanizama slobodnog tržišta i adekvatnu primenu pravnih normi prema pojedincima koji su, zahvaljujući svom bogatstvu i uticaju, iznad zakona.

1. ZAVISNOST PRIVREDNOG KRIMINALA OD POLITIKE I EKONOMIJE

Koreni privrednog kriminala datiraju iz osamdesetih godina prošlog veka, kada je uočljivo urušavanje socijalističkog uređenja i gde su primat u neosnovanom bogaćenju i aferama polako uzimali političari, tada jednopartijskog sistema. Sitan kriminal, koji je devedesetih prerastao u organizovani, bio je izmešten u inostranstvo, gde su pojedinci, uz saglasnost domaćih službi bezbednosti osnivali sopstvene kriminalne organizacije. Početkom devedesetih godina pomenute grupe pod ratnim dejstvima i korišćenjem povlašćenog položaja polako zauzimaju svoja mesta u privrednom i javnom (političkom) životu Srbije. Ujedno, uočava se karakteristična društvena kasta koja preživljava sve promene u bilo kojoj sferi od devedesetih do danas. Ono što je imanentno ovoj grupi ljudi koju su mediji nazivali „kontroverznim biznismenima“ ili „tajkunima“ je politička podrška stranaka u kojima su od telohranitelja postajali članovi rukovodećih tela.

Sveopšta erozija morala potpomognuta teškim ekonomskim uslovima u doba sankcija doprinela je da se bogaćenje pod okriljem politike ne osudi dovoljno, čak naprotiv, da u jednom momentu kulminira i postane model društveno poželjnog ponašanja. S druge strane, blokada svih legalnih tokova razmene u periodu sankcija, „naterala” je državu da u izvesnom smislu toleriše privredno-finansijskim subjektima i građanima uopšte, obavljanje neregularnih aktivnosti, kako bi se na taj način obezbedili osnovni uslovi za preživljavanje. Čak se smatralo da oni koji se bave takvim aktivnostima vrše „korisnu društvenu delatnost“ jer se iz dela tako ostvarenog profita finansiraju neki budžetski izdaci (penzije i slično), a “nije se vodilo računa o tome da najveći deo tako ostvarenog prihoda završava u rukama pojedinaca koji postaju ekonomski moćni i grade svoje imperije” (Stepić, 2010: 144). Tadašnji pozitivni propisi nisu sadržali norme kojima bi se na adekvatan način otklonili uzroci i uslovi koji su pogodovali širenju crnog tržišta i drugim nezakonitostima u privrednom poslovanju. Njihova primena je bila otežana činjenicom da su davali velika diskreciona prava onima koji ih primenjuju i sužavali prostor za efikasno delovanje državnih organa koji imaju kontrolnu funkciju, što je, uz druge nepovoljne faktore socijalnog karaktera, delovalo na sve veću raširenost korupcije.

Svest upravljačke elite da ekonomska moć ima presudan značaj za održavanje vlasti dovela je do uspostavljanja administrativne regulacije privrednih i finansijskih tokova na račun slobode privređivanja i razvoja tržišnog mehanizma (Korać, 2005: 434). Veza privrede i političke moći se u uslovima osiromašenja i propadanja privrede i zatvorenosti tržišta zbog dejstva sankcija ispoljavala na način da nije svako ko ima dovoljno kapitala mogao zauzeti vodeće pozicije na tržištu, već samo onaj ko na određen način sarađuje sa strankama koje su na vlasti. Pored toga, vladajuća politička i ekonomska elita želela je da kontroliše razvoj privatnog sektora, pa je najunosnije poslove ustupala firmama čiji su (ne) legalni vlasnici članovi političke nomenklature ili novi preduzetnici bliski vlasti. Na taj način dolazi do sunovrata poslovnog morala, a želja za brzim bogaćenjem, po ugledu na predstavnike političko-privredne elite, postaje opšte prihvaćeni model ponašanja većine poslovnih ljudi.

U nešto drugačijim političko-društvenim uslovima, veza politike i privrede ispoljava se posle 2000. godine. Ovaj period prati politička nestabilnost, neadekvatna zakonska regulativa, nedostatak kontrole privrednog poslovanja, pri čemu dolazi i do porasta privrednog kriminala. Naime, ekonomsko bogaćenje pojedinaca pod okriljem rukovodstava političkih partija nastavljeno je brzim tempom, a korupcija zahvata sve oblasti društvenog života. Novac investiran u političke promene vraća se kroz rukovodeća mesta u javnim preduzećima, neprirodno povoljne uslove privatizacije, unapred dobijene tenderske poslove i zeleno svetlo za sve vrste ulaganja prljavog novca u najprofitabilnije sektore (javni radovi, građevinarstvo, javne nabavke, itd.).

Korupcijski mehanizmi su omogućili vladajućoj eliti da zloupotrebom javnih ovlašćenja i nenamenskim raspolaganjem imovinom u državnom i društvenom vlasništvu stekne ogromno privatno bogatstvo. Pre svega, transformacija državnog (društvenog) vlasništva u privatno, predstavlja epohalnu priliku za nepojmljivo brzo i enormno bogaćenje onih koji su imali politički monopol u bivšim socijalističkim društvima, pri čemu veliki novac i neefikasno pravosuđe pogoduju bujanju korupcije i otvorenom pljačkanju javnih (prirodnih i društvenih) dobara. S tim u vezi, uočene su brojne nepravilnosti u sprovedenim postupcima privatizacije preduzeća u društvenoj i državnoj svojini, a same okolnosti i način na koji su se odigrale, navode na sumnju da je u njihovoj pozadini bila prisutna korupcija i drugi oblici zloupotreba. U ovoj oblasti je primetan uticaj državnih funkcionera i službenika koji putem svojih ovlašćenja utiču na proces promene vlasničkih prava nad određenom imovinom i na taj način, selekcijom određenih privilegovanih pojedinaca (ili grupa) obezbeđuju sebi i njima značajna finansijska sredstva (Banović, Đokić, 2007: 312). Pritom, korupcija i delovanje u sukobu interesa predstavljaju najčešći način na koji se postižu nedozvoljeni ciljevi (favorizovanje pojedinog ponuđača ili nameštanje tendera). Tako imamo firme zainteresovane za kupovinu državnih preduzeća, koje nastoje da podmićivanjem funkcionera dođu do povoljnije pozicije u nadmetanju. Sa druge strane, u pojedinim preduzećima rukovodeće garniture same ili u dogovoru sa pojedinim političarima, obaraju vrednost firmi, ili ih čak dovode u stečaj i potom otkupljuju po veoma niskoj ceni.

Nažalost, u ovoj oblasti, kao i uopšte u svim drugim oblastima kada je u pitanju otkrivanje finansijskih afera i zloupotreba, uglavnom se sve završi na tome da je sve „čisto“ i da su sve ruke „oprane“. Ono što veoma zabrinjava je upravo izostanak krivičnopravnog procesuiranja aktera privatizacionih afera, uprkos brojnim javnim apelima da se privatizacija učini transparentnom, što dalje implicira nastavak štetnog delovanja odgovornih lica (nosilaca

javnih funkcija) koja raspolažu državnom imovinom. Ova simbioza kriminalnih aktera iz sfere „sive zone“ i visoke politike može se videti u najkrupnijim transakcijama srpske privatizacije, odnosno u najdiskutabilnijim raspolaganjima državnom imovinom nosilaca javnih funkcija. Sve navedeno potvrđuje činjenicu da je u povezanosti privrede i politike, odnosno onih koji imaju ekonomsku i političku moć sama srž privrednog kriminala. Takođe, navedeno ukazuje na interes privrednog kriminala da bude u dodiru sa državom, odnosno nosiocima njenih funkcija, a ovaj interes proizlazi iz činjenice da se najlakši i najbrži profit može ostvariti upravo pomoću države. Zato što su, sa jedne strane, države sve siromašnije i zaduženije, a svet privrednog i organizovanog kriminala sve bogatiji, moćniji i sa „viškom novca“, a sa druge strane, sve veća isprepletanost legalnog i ilegalnog biznisa usled složenosti i brzine poslovnih finansijskih transakcija predstavlja interesnu osnovu povezanosti sveta politike i sveta privrednog i organizovanog kriminala (Simeunović, 201: 163).

S tim u vezi, najveći deo i najopasnije vidove privrednog kriminala u Srbiji u razdoblju tranzicije vrše upravo pripadnici društvene elite, bilo da se radi o licima iz sveta „biznisa“ ili politike. Radi se o ljudima na pozicijama sa kojih mogu kontrolisati ekonomske, privredne i političke tokove. Fatić za učinioce ovih dela koristi izraz „korporativno bogati“ (Fatić, 2005: 95). To je elita koju čine predstavnici preduzeća sa velikim finansijskim potencijalom, a time i političkim uticajem. U našoj javnosti se godinama unazad beleže afere bez jasnog početka i kraja, čiji su akteri bili lica „belog okovratnika“ (Tanjević, 2010), ali je javnost ostala uskraćena za mnoge informacije o procesima pokrenutim protiv vinovnika kriminalnih afera.[1] Takođe, može se govoriti i o medijskoj manipulaciji, kojom se fokus javnog mnjenja usmeravao na određene slučajeve, odnosno, kojom se pažnja javnosti gubila kada interes „elite“ bude zadovoljen. Koliko je pomenuti proces složen i inkorporiran u sve sfere domaćeg ekonomsko-političkog sistema govore primeri iz oblasti javnih finansija, pravosuđa i drugih organa uprave, zdravstva, prosvete, sporta, industrije i dr. Naprasno „hvatanje“ visokih funkcionera sa velikom količinom gotovog novca nejasnog porekla, neobjašnjivo brzi, odnosno spori sudski postupci protiv određenih lica i grupa, mnogobrojni sumnjivo zaključeni i raskinuti privatizacijski tenderi, korupcione afere u visokoškolskim ustanovama, primeri nespojivosti javnih funkcija sa upravljačkim položajima u kompanijama, trgovina mandatima radi raspodele javnih funkcija i slično, jasni su indikatori delovanja visokih društvenih krugova u kriminalnoj sferi. To je i objašnjenje zašto najveći deo ovih delatnosti ostaje nepoznat ili nekažnjen i kako to da naša statistika kriminala takva dela jednostavno ne konstatuje. Dakle, jasno je da su u pitanju društveno moćni ljudi o čijoj se odgovornosti govori tek onda kada političkom voljom budu lišeni te iste moći i pri čemu su i gonjenja i presude za njihova krivičnih dela uvek otežane, a sankcije neizvesne (Tanjević, 2012: 41).

U najnovijim ekonomsko-političkim uslovima, u fazi neoliberalizma, u kojoj dolazi do ukrupnjavanja kapitala, brisanja državnih granica, u fazi masovne upotrebe elektronskih sredstava za komunikaciju, trgovinu i transfer novca, a zatim i težnje da na globalnom nivou vladaju centri ekonomske moći, odnosno multinacionalne kompanije, gde se sve podređuje njihovom interesu, javljaju se i najopasniji oblici privrednog kriminala (Tanjević, 2012: 12). Ono što predstavlja posebnu opasnost u tim uslovima jeste činjenica da se ti isti centri moći kriju upravo iza maske uspešnih i moćnih privrednika.

[1] Setimo se samo pojedinih afera, poput afere „Sartid“, „Nacionalna štedionica“, „Šećerna afera“, „VIP-salon“, „Knjaz Miloš“ i mnogih drugih, koje su punile naslovne strane brojnih dnevnih listova, da bi posle toga bile potpuno zaboravljene.

Najzad, procesi globalizacije i industrijalizacije, a pre svega brze promene u globalnoj ekonomiji i tehnologiji, brzina i lakoća komunikacije putem računarskih uređaja, anonimnost i brzina poslovnih transakcija, stvaraju mogućnosti za nove i brojne zloupotrebe, koje posebno koriste organizovane kriminalne grupe. Posebnu opasnost pritom predstavlja činjenica da je kriminalni profit izvor ekonomske moći organizovanog kriminala koji se koristi za sticanje političke moći a ona se opet povratno koristi za ostvarivanje kriminalnih ciljeva. Prvo, organizovani kriminal se, poput privrednog, najčešće služi korupcijom, kao načinom povezivanja i održavanja veza sa organima vlasti, državnim i drugim uticajnim privrednim i finansijskim subjektima. To pokazuje želju subjekata organizovanog kriminala da svoju finansijsku moć prošire na političku sferu. Najpre se taj uticaj ostvaruje kroz finansiranje političkih partija, bez obzira da li su one na vlasti ili nastoje da budu na vlasti, a zatim i kroz nastojanja da se dobiju veliki „državni" poslovi i uopšte da se utiče na donošenje takvih političkih odluka koje će im omogućiti povoljan ambijent za svoje nesmetano delovanje. Drugo, organizovane kriminalne grupe investiraju nezakonit prihod u mnoge aktivnosti ili vrše pranje novca kako bi ga legalizovale i infiltrirale radi ostvarenja ekonomskog uticaja u društvu. Zakonite delatnosti kojima se bave udruženja organizovanog kriminala ne obuhvataju samo pojedine poslove, već čitave privredne grane, od proizvodnje hrane, građevinarstva, trgovine, bankarstva i osiguranja do automobilske, zabavljačke i modne industrije (Grubač, 2008: 35). Pri tome se veliki deo imovinske koristi stečene organizovanim kriminalom investira upravo u privredna preduzeća.

2. KORUPCIJA KAO VEZA PRIVREDNOG KRIMINALA I DRŽAVE

U prethodnom delu ukazali smo na lakoću sa kojom poslovni interesi mogu da se povezuju sa političkim krugovima i relevantim činiocima u javnoj upravi i da tako neposredna veza između države i poslovnog sveta može imati velike štetne posledice. Ako imamo u vidu da je interes sveta privrednog kriminala za političkom funkcijom države nesumnjiv, budući da to podrazumeva kontrolu nad svim posebnim državnim funkcijama i predstavlja kanal moći za uticaje na svaku od njih, proizlazi da je osnovni mehanizam kojim se vrši preuzimanje ovih funkcija – korupcija. Ujedno, pomoću korupcije kriminalci stiču moć i uvećavaju svoj profit težeći krajnjem cilju - preuzimanju i kontroli celokupnog finansijskog i privrednog sistema, a ujedno i očuvanju imuniteta od primene prava. Zbog toga smatramo da je potrebno ukazati na osnovne odlike ove veoma opasne pojave i njenu vezu sa privrednim kriminalom i državom.

Korupcija je fenomen koji prati čovečanstvo od njegovog nastanka i može se reći da je u većem ili manjem obimu ima svuda. Činjenica da se u nekim zemljama o ovoj pojavi govori mnogo a u drugima malo ili nimalo, ne ukazuje na to da korupcija u ovim drugima ne postoji. U tim zemljama, ona može biti samo toliko organizovana i efikasna da ne daje povoda za sumnju (Šoškić, 2004). Ipak, korupcija posebno pogađa zemlje u razvoju, nastojeći da iskoristi sve slabosti ovih zemalja, kako bi našla pogodno tle za razvoj i širenje. Najvažniji činioci koji doprinose rastu korupcije u ovim zemljama su: slaba državna administracija, političke institucije, siromaštvo, nepostojanje pravne države i sl. Navedeni uslovi doprinose tome da se korupcija veoma brzo i lako širi od sitne korupcije-

korupcije na uličnom nivou na srednju i veliku korupciju koja je u vezi sa zloupotrebama vlasti, političkim i ekonomskim monopolima i organizovanim kriminalom. S obzirom na to da se korupcija najčešće javlja u sferi ekonomije i politike, kao odlučujući faktori za nastanak ove pojave ističu se upravo aktivnosti subjekata koji su nosioci ekonomske i političke moći. S tim u vezi, među osnovnim ekonomskim uzrocima korupcije javljaju se velika diskreciona ovlašćenja državnog aparata u sferi ekonomije, iz kojih proističu velike mogućnosti za zloupotrebe, a zbog čega i sistemske mere u borbi protiv korupcije često zahtevaju smanjenje uloge države u ekonomskoj sferi. Kao glavni politički uzroci korupcije ističu se nepostojanje kontrole političke elite i povezanost centara ekonomske i političke moći.

Iako korupcija spada u pojmove kojima je teško dati univerzalnu definiciju, jer pojavni oblici ovog fenomena, pa i mesto koje zauzima u funkcionisanju društva, zavise od društvenog konteksta u kome se korupcija javlja – različite države, kulture, periodi (Ćirić, *et al.*, 2010: 9), nesporno je da se ovaj pojam prevashodno veže za društveno i moralno neprihvatljiv odnos ostvarivanja interesa. Čini se da je za našu temu najprihvatljivija definicija korupcije koju daje Vodinelić, a koji korupciju vidi kao ogroman polip koji obuhvata državnu, društvenu, privrednu i pravnu sferu, gde profiteri (kriminal „belog okovratnika") bez trunke skrupula besramno iskorišćavaju svoje pozicije (Vodinelić, 1992: 171). To znači da su nosioci korupcije, pre svega, lica na položajima i od ugleda, odnosno profesionalni kriminalci koji pripadaju određenoj uglednoj društvenoj grupi i koji zloupotrebljavaju funkcije rukovođeni motivima bezobzirne pohlepe.

Kada za kriterijum razvrstavanja uzmemo nivo ovlašćenja u odlučivanju na kome se korupcija javlja, u teoriji postoje dve klasifikacije: na krupnu, srednju i sitnu i na političku i administrativnu korupciju. Za potrebe ovog rada pažnju ćemo posvetiti političkoj korupciji, s obzirom na to da ovaj vid korupcije podrazumeva spregu između nosilaca ekonomske i političke moći i otvara put velikim zloupotrebama javnih funkcija s jedne strane i nesmetanom, brzom i enormnom bogaćenju pojedinaca bliskih vlasti, s druge strane. Značaj ovog vida korupcije nije samo u tome što nanosi najveću materijalnu štetu društvu već i u tome što njeni nosioci, u želji da svoju moć učine neograničenom, prelaze institucionalne granice koje im sistem postavlja. Politička korupcija obuhvata svesno pripremanje i usaglašavanje zakonskih i podzakonskih akata sa „pravnim prazninama" i nedostacima, obezbeđivanje finansijskih sredstava iz budžeta za sponzorisanje političkih stranaka, izbegavanje poreskih obaveza, različite načine povlašćivanja pojedinih interesnih grupa na štetu opštih interesa i dr. (Konstantinović-Vilić, *et al.,* 2010: 180). Ne treba zaboraviti da politička korupcija, odnosno korupcija na visokom nivou omogućava sve ostale oblike korupcije i prirodno priziva i „sitnu" korupciju i korupciju na srednjem nivou. Najzad, „korupcija na najvišim nivoima politike dovodi do zarobljavanja institucija – „zarobljene države" koja se ogleda u preuzimanju čitave države od strane kartela koji čine političke elite i privredni oligarsi" (Karklins, 2007: 32).

Poseban oblik korupcije koji se odvija na „visokom nivou" predstavlja korupcija u javnim nabavkama. O ovom obliku korupcije se govori uglavnom kroz percepciju povezanosti pojedinih naručilaca i ponuđača i rukovodećih lica, odnosno kroz percepciju da su lica koja su u vezi sa javnim funkcionerima raspoređena na upravljačka mesta u velikim privatnim kompanijama koje, između ostalog, učestvuju u postupcima javnih nabavki kao ponuđači. To ukazuje na opasnost od koruptivnih radnji i pojava koje imaju

za cilj nezakonito favorizovanje određenih ponuđača i diskriminaciju ostalih, a u svrhu zadovoljenja određenih finansijskih, političkih i drugih interesa. Naravno, radi se o ostvarenju interesa isključivo uskog kruga lica ili interesnih grupa, pri čemu je ugrožen javni interes.

Pitanja vezana za političku korupciju se u najvećoj mogućoj meri vezuju za probleme finansiranja političkih stranaka. Naime, aktivnost političkih stranaka zahteva prilično mnogo novca tako da nije redak slučaj da stranke pribegavaju nelegalnim načinima kako bi taj novac pribavile. „Privredni subjekti, udruženja i finansijski lobiji, podstičući i pomažući stvaranje crnih fondova političkih stranaka, kako bi iste ostale ili došle na vlast, stvaraju preduslove i faktički potkupljuju određene političke subjekte da im, kada budu došli na vlast ili opstanu na vlasti, učine određenu protekciju u sticanju profita u njihovoj oblasti" (Petronijević, 2001: 232). I tu se događa ono što se u teoriji naziva „klijentelizmom", gde je svaki političar – poslanik, ili stranka u celini, klijent svog bogatog, moćnog finansijera. S tim u vezi, skrećemo pažnju na to da je Evropska komisija u svom poslednjem izveštaju za Srbiju istakla potrebu da se poveća transparentnost finansiranja partija i izbornih kampanja, da se razdvoje partijske i državne aktivnosti javnih funkcionera, te među najvažnijim preporukama i problemima ističe pitanja u vezi sa političkom promocijom, ugovaranjem velikih nabavki, političkim uticajem u javnoj upravi i gonjenju korupcije.[2]

Još jedna pojava koja je u vezi sa zloupotrebom moći od strane nosilaca javnih funkcija i koja uvek prethodi slučaju korupcije je pojava sukoba interesa. U situaciji sukoba javnog i privatnog interesa osnov, odnosno razlog sukoba uvek je povezan sa nastojanjem da se sprovede veći, važniji interes, te veći postaje privatni (lični ili grupni) interes umesto javnog, koji bi trebalo da bude prioritetan. Tipičan primer je situacija u kojoj javni službenik (funkcioner) vršenje određenih javnih (državnih) poslova koristi kako bi omogućio profit ili druge pogodnosti za privatnu firmu čiji je vlasnik, ili čiji je vlasnik njegov bračni drug ili neko od članova njegove porodice. Na ovaj način se stvara privilegovan monopolski položaj za ta preduzeća, na osnovu koga se njima obezbeđuju najprofitabilniji poslovi. Pri tom, delovanje u situaciji sukoba javnog i privatnog interesa spada u najviši nivo političke korupcije budući da najveće štete po javni interes prouzrokuje upravo onda kada se ispoljava povodom rada političkih funkcionera i najviših javnih službenika (Mrvić-Petrović, Ćirić, 2004: 32).

Prema podacima Agencija za borbu protiv korupcije, u 2018. godini povećan je broj podnetih zahteva za pokretanje prekršajnog postupka zbog povreda odredaba Zakona o Agenciji u oblasti sukoba interesa, kojih je za 55% više u odnosu na 2107. godinu.[3] Najveći broj mera i odluka Agencije izrečeno je funkcionerima zbog kumulacije funkcija, dok su druge po brojnosti mere izrečene funkcionerima u situacijama koje predstavljaju sukob interesa i nepotizam.[4] Takođe, najveći broj postupaka u 2018. godini (ukupno 166) pokrenut je zbog sukoba interesa, jer su funkcioneri javnu funkciju iskoristili za sticanje koristi za sebe ili povezano lice.

Karakterističan oblik korupcije koji nastaje iz povezanosti ekonomskih i političkih interesa predstavlja i lobiranje. Pod ovim pojmom podrazumeva se organizovanje susreta ili ostvarivanje drugih oblika neposredne i posredne komunikacije sa odlučiocima, sa

[2] European Commision Brussels, 29.5.2019 SWD(2019) 219 final.
[3] Više o tome: Izveštaj o radu Agencije za borbu protiv korupcije za 2018. godinu, str. 13., dostupno na: www.acas.rs, datum pristupa 14. maj 2019.
[4] Izveštaj o radu Agencije za borbu protiv korupcije za 2018. godinu.

ciljem da se njihovi stavovi usmere ka rešenjima koja odgovaraju grupama za lobiranje (Fatić, 2005: 123). Zakon o lobiranju Republike Srbije[5] definiše lobiranje kao aktivnost kojom se vrši uticaj na organe Republike Srbije, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, organe imalaca javnih ovlašćenja, čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina, odnosno jedinica lokalne samouprave, u postupku donošenja zakona, drugih propisa i opštih akata, iz nadležnosti tih organa vlasti, radi ostvarivanja interesa korisnika lobiranja, u skladu sa zakonom. Međutim, često je sam identitet lobista problematičan i vezuje se za pojavu korupcije ili sukoba interesa. Ovo posebno ako imamo u vidu da lobisti imaju finansijsku moć kojom trguju, a da ta ista finansijska moć zanima one kojima je plasiraju, odnosno donosioce odluka u političkim institucijama. Sama činjenica da lobista za željeni ishod donosiocima političkih odluka nešto mora da ponudi, a da to što nudi nije poznato javnosti, dovodi do negativnog stava prema lobiranju, te je javnost posebno osetljiva na pitanje uticaja krupnog privatnog kapitala na donošenje političkih odluka od javnog interesa.

Imajući u vidu navedeno, veoma je važno pravno regulisati sferu dozvoljenog lobiranja i legitimnog uticaja privatnog interesa, a što može biti prepreka nekim vidovima korupcije, pre svega sprečavanju političke korupcije. S tim u vezi, Nacionalnom strategijom za borbu protiv korupcije u RS za period od 2013. do 2018. godine[6] i Akcionim planom za sprovođenje te strategije[7] kao jedan od ciljeva predviđeno je usvajanje i primenjivanje delotvornog zakonskog okvira kojim se reguliše lobiranje i učestvovanje javnosti u donošenju propisa. Iako donošenje ovog zakona, čija primena je počela ove godine, ima velik značaj, stiče se utisak da su pojedini problemi ostali nerešeni ili neadekvatno rešeni.[8] Na ovom mestu nećemo ukazati na sve manjkavosti usvojenih zakonskih rešenja, ali smatramo da se osnovni problem ogleda u činjenici da će zakon važiti samo za pokušaje da se utiče na sadržinu opštih pravnih akata, a ne i pojedinačnih odluka. Druga slabost tiče se nedovoljne transprantnosti procesa. Naime, zakonom je predviđena dvostruka dužnost izveštavanja Agencije za borbu protiv korupcije: od strane lobista i lobiranih lica, ali nije propisana obaveza objavljivanja tih izveštaja, što onemogućava da građani, odnosno javnost imaju saznanja o raznim uticajima na donošenje propisa. Ipak, korisnih zakonskih rešenja svakako ima, a među njima je najznačajniji u tome što je naglašena potreba integriteta u lobiranju (član 8.), a posebno što je propisana zabrana da se kao lobisti pojave aktuelni i bivši funkcioneri dve godine po prestanku funkcije (član 12.).

3. TAMNA BROJKA I TEŠKOĆE DOKAZIVANJA PRIVREDNOG KRIMINALA I KORUPCIJE

Jedna od važnih odlika privrednog kriminala je izuzetna skrivenost, zamaskiranost ovog vida kriminala, zbog čega je i njegova „tamna brojka“ visoka. Pritom, najveću teškoću u otkrivanju i dokazivanju ovih dela predstavlja činjenica da upravo korupcija predstavlja

[5] „Službeni glasnik RS“, broj 87/2018.
[6] „Službeni glasnik RS“, broj 57/13.
[7] „Službeni glasnik RS“, broj 79/13 i 61/16.
[8] Više o tome videti: N. Nenadić, *Lobiranje – dometi predloga prvog zakona i sugestije za njegovo poboljšanje*, Beograd: Centar za primenjene evropske studije, Koalicija prEUgovor, 2018.

osnovnu vezu između sveta politike i ekonomije. Otuda se u uslovima sistemske korupcije u nekom društvu uočava gotovo nerešiv problem visoke tamne brojke ukupnog, a naročito privrednog kriminala. Naime, može se samo nagađati koliki je obim neotkrivenog privrednog kriminala, a i dobar deo otkrivenih privrednih delikata nikada ne biva evidentiran jer je, ili nemoguće otkriti učinioce, ili ih je nemoguće izvesti pred sud, jer se ova lica kriju pod maskom „belog okovratnika" (Tanjević, 2018). S tim u vezi, statistički podaci ukazuju na to da je formalna pravna reakcija usmerena pre svega na „sitan" privredni kriminal, te da uprkos brojnosti krivičnih dela protiv privrede, u mreži krivičnopravne kontrole države ostaju „sitne" ribe, za relativno lakša krivična dela, dok se najteže privredne malverzacije još uvek teško otkrivaju, ili ostaju u zoni „sive ekonomije", kao aktivnosti koje nisu sasvim u saglasnosti sa pravom, ali nisu ni zakonom zabranjene. Sankcionisanja za oblike kriminala korporacija, kriminala u oblasti svojinske transformacije, finansijskog poslovanja i sl., u koja su uključena lica sa izuzetnom ekonomskom i političkom moći najčešće izostaju, bez obzira na visinu štete koja se njima prouzrokuje. Sve navedeno ukazuje na činjenicu da povezanost i međusobna uslovljenost politike i privrede omogućava pojedincima koji imaju istaknute pozicije u vlasti ili izuzetnu ekonomsku moć u društvu da neretko nekažnjeno čine brojna krivična dela koja predstavljaju samu srž privrednog kriminala. Očigledno je da veza između državnog i kriminalnog establišmenta omogućava neefikasnost ili neaktivnost državnih organa zaduženih za gonjenje i suđenje u konkretnom slučaju – kada su u pitanju najmoćnije, najuticajnije i najbogatije grupe i pojedinci koji su na kriminalnom biznisu najviše zaradili.

U prilog navedenom govore podaci Republičkog zavoda za statistiku, koji pokazuju da je od ukupno 2.939 prijavljenih lica za krivična dela protiv privrede u 2017. godini, optuženo 2.015, a osuđeno 1.448 lica, pri čemu najveći broj za krivično dela poreske utaje, zloupotrebe položaja odgovornog lica, nedozvoljene trgovine, zloupotrebe ovlašćenja u privredi i falsifikovanja novca.[9] Primetna je i blaga kaznena politika sudova, s obzirom na to da u strukturi izrečenih krivičnih sankcija dominira uslovna osuda. Isti je slučaj i sa procesuiranjem krivičnih dela iz propisa i nadležnosti Agencije za borbu protiv korupcije - finansiranje političkog subjekta protivno odredbama Zakona o finansiranju političkih aktivnosti (član 38.) i neprijavljivanje imovine ili davanje lažnih podataka o imovini iz Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije (član 72.). Naime, za krivično delo propisano Zakonom o finansiranju političkih aktivnosti u 2016. i 2017. godini nije bilo podnetih krivičnih prijava, dok je za prikrivanje imovine ili davanje lažnih podataka o imovini funkcionera u 2017. godini podneto prijava protiv 15 osoba, pri čemu je 11 prijava odbačeno, a od toga sedam jer su slučajevi rešeni primenom načela oportuniteta (Transparentnost Srbija, 2018: 6). Izrečene presude su uglavnom uslovne ili oslobađajuće. Najzad, može se konstatovati da u našoj zemlji mali broj slučajeva korupcije ikada bude prijavljen, a ovaj broj nije bitno porastao ni nakon početka primene Zakona o zaštiti uzbunjivača[10]. U 2017. godini, broj prijavljenih lica za krivično delo primanja mita iznosio je 87, za krivično delo davanja mita 41, a krivično delo trgovina uticajem 27.[11] Od navedenog broja prijavljenih, za krivično delo primanja mita osuđeno je 28 lica, za krivično delo davanja mita 20 lica, a za krivično delo trgovina uticajem svega sedam lica. Dakle, nedovoljan broj prijavljenih i

[9] Bilten Zavoda za statistiku RS, broj 193 od 16.07.2018. godine, http://www.stat.gov.rs/oblasti/pravosudje/
[10] „Službeni glasnik RS", broj 128/2014.
[11] Videti: http://publikacije.stat.gov.rs/G2018/Pdf/G20181193.pdf

procesuiranih slučajeva korupcije prati i nedovoljan broj osuda. Čak štaviše, iako je jedan od ciljeva pri izradi Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije 2013. godine bio povećanje broja osuda za korupciju, može se primetiti da navedeno nije ostvareno.[12] Pri tom, ni uspostavljanje nove mreže pravosudnih i istražnih organa za borbu protiv korupcije nakon 1. marta 2018. godine još uvek nije dovelo vidljivijih pozitivnih promena.

Sve napred navedeno nameće potrebu za uspostavljanjem efikasnijeg sistema za borbu protiv korupcije koji će nesumnjivo pružiti garancije da će svi slučajevi u kojima postoji sumnja na korupciju biti ispitani, procesuirani i sankcionisani, bez obzira na to da li istraga može da povredi interese nosilaca vlasti ili njima bliskih lica.

4. POSLEDICE SPREGE EKONOMSKE I POLITIČKE MOĆI

Posledice sprege ekonomske i političke moći, pored najveće štete koja se nanosi privredi, nanosi veliku štetu i društvenom moralu, vladavini prava, izaziva nepoverenje u institucije i sl. Pre svega, najznačajnije su ekonomske posledice koje se ogledaju u tome što se napada materijalna osnova društva i narušava privredni sistem zemlje, odnosno pravilno odvijanje privrednih odnosa, funkcionisanje privrednih procesa i realizacija privrednih aktivnosti. Posebno negativne posledice u ovoj sferi izaziva uključivanje organizovanih kriminalnih krupa u legalne ekonomske tokove, s obzirom na to da na ovaj način dolazi do slabljenja finansijskih institucija i njihovog kredibiliteta, narušavanja ugleda zemlje u međunarodnim okvirima, poremećaja u monetarnom sistemu, stvaranju budžetskog deficita, političke nestabilnosti, tj. do ugrožavanja ekonomske bezbednosti zemlje, a samim tim i njene nacionalne bezbednosti u celini.

Posledice sprege ekonomske i političke moći se negativno odražavaju i na pravni poredak i pravni sistem. Na ovaj način se izražava visok stepen nepoštovanja pravnih normi i to je kod privrednog kriminala daleko naglašenije nego kod mnogih drugih vidova socijalnog ponašanja, zato što privredni kriminal u celini pretpostavlja kršenje čitavog niza blanketnih pravnih normi, ali isto tako i dobrih poslovnih običaja i racionalnog ekonomskog ponašanja koje je takođe uobličeno u određene norme-zahteve. Time se narušava poverenje u celokupan pravni poredak i tako pravo gubi jednu od svojih osnovnih funkcija – društvenu kontrolu i regulaciju (Vuković, 2004: 512).

Socijalne posledice jesu povećanje siromaštva, nejednakosti građana i stvaranje opšteg osećaja nesigurnosti, nezadovoljstva i nepoverenja u institucije sistema. Takođe, javljaju se i određene etičke posledice, budući da je reč o pojavi koja vrši izrazito negativan uticaj na stvaranje i razvijanje moralne svesti u privrednim odnosima. Politički lideri, kao i druge javne ličnosti uopšte imaju veliki uticaj na edukaciju najširih slojeva stanovništva, te ne čudi što u uslovima sveopšteg nemorala i krize vrednosno normativnog sistema, zloupotrebe od strane nosilaca političke i ekonomske moći postaju društveno prihvatljiv model ponašanja. Stoga, negativni primeri koji dolaze od predstavnika društvene elite, uvek imaju poseban i veći društveni značaj.

[12] Izveštaj EK pokazuje da se broj osuda za korupciju u 2018. godini smanjio za oko 9% u odnosu na 2017. godinu.

ZAKLJUČAK

Rukovodeće privredne pozicije bile su i ostale u najbližoj vezi sa političkom moći. Međutim, dok u razvijenim državama važi pravilo da finansijski moćnici ulaze u politiku da bi očuvali svoje ekonomske interese, u Srbiji se stiče utisak da se u politiku ulazi da bi se obogatilo, pa pravilo „gde je vlast tu je i korupcija“ više dolazi do izražaja. Naime, u pozadini većine delatnosti privrednog kriminala je korupcija ili je ona u neposrednoj vezi sa njima. Zato je iskorenjivanje ovog zla pretpostavka za suočavanje sa svim drugim problemima u Srbiji, uključujući i privredni kriminal.

Učinioci krivičnih dela koja spadaju u oblast privrednog kriminala su po pravilu neosuđivana lica, koja se kriju pod maskom „belog okovratnika”. Zahvaljujući svojoj ekonomskoj moći, oni se povezuju sa predstavnicima vlasti, čime obezbeđuju svoj položaj i nesmetano mogu da nastave sa izvršenjem kriminalnih aktivnosti, sve dok usled političke smene na vlasti ne budu otkriveni. Zbog toga smo konstatovali da najveći deo i najopasnije vidove privrednog kriminala u Srbiji u razdoblju tranzicije vrše upravo pripadnici društvene elite, bilo da se radi o licima iz sveta „biznisa“ ili politike. To je i objašnjenje zašto najveći deo ovih delatnosti ostaje nepoznat ili nekažnjen. Videli smo da službeni statistički podaci pokazuju prevashodnu usmerenost formalne pravne reakcije na „sitan“ privredni kriminal, te da sistem krivičnih sankcija u slučajevima kriminalnih aktivnosti u koje su uključena lica sa izuzetnom političkom i ekonomskom moći uglavnom ne funkcioniše, bez obzira na visinu štete koja se njima prouzrokuje. I kako se s pravom navodi: „Da apsurd bude veći, upravo dela iz oblasti kriminala belog okovratnika i korporacijskog kriminala potvrđuju klasično učenje o hedonističkom proračunu sopstvenih interesa i daju klasičan primer zločina kao ekonomske opcije, koji na planu socijalne kontrole predstavlja dokaz da je generalna prevencija bila neefikasna.“ (Soković, 2007: 66).

Kada je reč o zakonskoj regulativi koja se odnosi na sprečavanje i suzbijanje privrednog kriminala i korupcije, ne možemo reći da Srbija nije usvojila zakonska rešenja koja bi trebalo da obezbede efikasnu borbu protiv zloupotreba nosilaca ekonomske i političke moći, ali kako to izgleda u praksi, to je sasvim drugo pitanje. Stoga je nesporno da su zakonska osnova i sredstva krivičnopravne represije samo pojedina raspoloživa pravna „oruđa” protiv privrednog kriminala i korupcije. Borba protiv ovih negativnih pojava zahteva stručnu i zakonitu delatnost svih nadležnih organa koji moraju biti, ne samo nezavisni u svom radu, već i dovoljno efikasni, tehnički opremljeni, sastavljeni od stručnog i obrazovnog kadra, itd. Naravno, najavažniju ulogu ima država koja mnogobrojnim ekonomskim, socijalnim, političkim i drugim merama mora da doprinosi suprotstavljanju privrednom kriminalu i korupciji. U širem smislu, ova borba uključuje i stanje uma, promenu predstave o etičkim standardima, podizanje ekonomske snage društva do nivoa koji omogućava puno zadovoljenje realnih materijalnih i drugih duhovnih potreba čoveka, podizanje svesti i stvaranje kulture suprotne korupciji, uz pomoć dobrog morala i građanskog obrazovanja. Ali ono što je najvažnije jeste spremnost političkog vođstva da se bori protiv ovog vida kriminala.[13]

[13] Ono što ohrabruje jeste činjenica da je Ministarstvo unutrašnjih poslova u poslednje vreme organizovalo više akcija masovnog hapšenja osumnjičenih za izvršenje različitih krivičnih dela privrednog kriminala, a pre svega pranja novca, poreske utaje, nenamenskog trošenja budžetskih sredstava, zloupotrebe položaja odgovornog lica, primanja i davanja mita i sl., ali ostaje da se vide rezultati sprovedenih aktivnosti.

Imajući u vidu sve napred navedeno, zaključićemo da je neophodno da se usvojena zakonska rešenja dosledno i bez selekcije primenjuju u praksi, a što nameće kao nužno da se bez izuzetka ispitaju i procesuiraju svi slučajevi zloupotreba nosilaca ekonomske i političke moći. Samo usled dosledne primene zakona na sve i efikasnim krivičnim postupkom može se obezbediti i valjana zaštita osnovnih prava i sloboda, a time i sprečiti nepoštovanje propisa u svim oblastima i sferama društva. Moralni argument u pogledu doslednog primenjivanja zakona na sve, bez obzira na ime, status, ekonomsku ili političku moć, jači je od svih drugih argumenata i svih dogmatskih analiza koje govore o nekim nedorečenostima u zakonskim tekstovima. I taj moralni argument je ono što treba da pošalje poruku društvu da se kriminal ne isplati i da će svako ko učini krivično delo biti kažnjen, a time će se ujedno obezbediti poverenje građana u institucije, sistem i društvo u celini.

LITERATURA

1. Banović, B., Đokić, D. (2007) „Ekonomsko-finansijski kriminal u tranziciji u Srbiji“, u: *Kriminalitet u tranziciji: fenomenologija, prevencija i državna reakcija*, Beograd: Institut za kriminološka i sociološka istraživanja.
2. Bilten Zavoda za statistiku RS, broj 193 od 16.07.2018. godine.
3. Ćirić, J. *et al*., (2010) *Korupcija-problemi i prevazilaženje problema*, Beograd: Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije.
4. Fatić, A. (2005) „Korupcija i javna moć“, u zborniku: *Korupcija,* Beograd: Centar za menadžment i Institut za kriminološka i sociološka istraživanja.
5. Grubač, M. (2008) „Organizovani kriminal u Srbiji kao pojava novijeg vremena“, u: *Borba protiv organizovanog kriminala u Srbiji*, Beograd: Institut za uporedno pravo.
6. Izveštaj o radu Agencije za borbu protiv korupcije za 2018. godinu.
7. Karklins, R. (2007) *Sistem me je naterao: Korupcija u postkomunističkim društvima*. Beograd: OSCE.
8. Konstantinović - Vilić, S. *et al*. (2010) *Kriminologija*, Niš: Pravni fakultet Univerziteta u Nišu.
9. Korać, S. (2005) „Okolnosti u Srbiji i manifestacije korupcije“ u: *Korupcija*, Beograd: Centar za menadžment i Institut za kriminološka i sociološka istraživanja.
10. Mrvić - Petrović, N., Ćirić, J. (2004) *Sukob javnog i privatnog interesa u trouglu moći, novca i politike,* Beograd: Institut za uporedno pravo i Vojnoizdavački zavod.
11. Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine („Službeni glasnik RS“, broj 57/13).
12. Nenadić, N. (2018) *Lobiranje – dometi predloga prvog zakona i sugestije za njegovo poboljšanje*, Beograd: Centar za primenjene evropske studije, Koalicija prEUgovor.
13. Petronijević, G. (2001) „Represivne i preventivne mere u suzbijanju korupcije“, u: *Privredni kriminal i korupcija*. Beograd: Institut za kriminološka i sociološka istraživanja.
14. Simeunović, D. (2001) „Privredni kriminal, «podzemlje» i savremena država“, u: *Privredni kriminal i korupcija*. Beograd: Institut za kriminološka i sociološka istraživanja.
15. Soković, S. (2007) „Krivične sankcije i uspešnost borbe protiv kriminaliteta“, u: *Kriminalitet u tranziciji: fenomenologija, prevencija i državna reakcija*, Beograd: Institut za kriminološka i sociološka istraživanja.

16. Stepić, D. (2010) „Organizovani kriminal u regionu Jugoistočne Evrope“, *Strani pravni život*, broj 3, Beograd: Institut za uporedno pravo.
17. Šoškić, N. (2004) *Oblici i načini suzbijanja korupcije*, Beograd: Akademska štampa.
18. Tanjević, N. (2010) „Primenjivost koncepta kriminaliteta belog okovratnika u savremenim uslovima“, *Socijalna misao*, vol 17, broj 3, Beograd.
19. Tanjević, N. (2010) „Uzroci privrednog kriminaliteta u Srbiji“, *Socijalna misao* vol. 17. broj 3, Beograd.
20. Tanjević, N. (2012) *Privredni kriminal u uslovima ekonomske tranzicije*, Beograd: Institut za uporedno pravo.
21. Tanjević, N. (2018) „Privredni kriminal u Srbiji: stanje i izazovi“, u: Kostić, J., Stevanović, A. (ur.) *Finansijski kriminalitet,* Beograd: Institut za uporedno pravo, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, 237-253.
22. Transparentnost Srbija (2018) *Ka efikasnijem procesuiranju obelodanjenih sumnji na korupciju*, Beograd.
23. Vodinelić, V. (1992) „Metodika otkrivanja, dokazivanja i razjašnjavanja krivičnih dela korupcije“, *Bezbednost*, MUP Republike Srbije, broj 2.
24. Vuković, S. (2004) „Korupcija između prava i morala“, *Sociološki pregled*, vol XXXVIII, broj 4.
25. Zakon o lobiranju („Službeni glasnik RS“, broj 87/2018).
26. Zakon o zaštiti uzbunjivača („Službeni glasnik RS“, broj 128/2014).

CORRUPTION AND ECONOMIC CRIME IN POLITICS AND ECONOMY – CONSEQUENCES OF THE LINKS BETWEEN ECONOMIC AND POLITICAL POWER

The interconnectedness and interdependence of politics and economy in conditions of economic transition allows individuals with prominent positions in power or a remarkable economic power in the society to frequently commit unpunished crimes that constitute the core of economic crime. Therefore, this paper points out the interest that economic criminals have in being in contact with the state, or the bearers of its functions, which is precisely what indicates the dependence of economic crime on politics and economy in a given country. Particular attention is given to the problem of political corruption, since this type of corruption implies a relation between the holders of economic and political power and opens the way to major abuses of public functions on the one hand and to rapid and enormous enrichment of individuals close to the government, on the other hand. In this regard, the paper emphasizes the negative consequences of the relation between economic and political power, concluding that too much power in the hands of an individual necessarily leads to abuse and that the most dangerous types of economic crime in Serbia are committed by members of the social elite, whether they are from business or politics. This requires the existence of a clearly expressed political will to prevent the proliferation of abuse in this area through long-term and continuous preventive and repressive activities.

KEY WORDS: economic crime, corruption, state, politics, Serbia.

TRADICIONALNA SHVATANJA O ORGANIZOVANOM KRIMINALU I KORUPCIJI*

Mina Zirojević **

Pojam organizovanog kriminala različito se definiše, a vrlo često se poistovećuje sa drugim sličnim oblicima kriminaliteta. Od tradicionalnih do modernih formi organizovanja, ustrojstva, delokruga činjenja krivičnih dela, kao i načina na koji izvode ista, nosioci organizovanog kriminala, posebno transnacionalnog, postali su ozbiljna pretnja po bezbednost država i njihovo normalno funkcionisanje. Povezujući ovaj pojam sa pojmom korupcije, autorka se potrudila da pokaže profil jedne „propale države", odnosno da prikaže opasnosti koje vrebaju po samu državu u slučaju da tačno ne definiše i ne pokrene sisteme odbrane protiv ovih pretnji.

KLJUČNE REČI: organizovani kriminal, kriminal, korupcija, definisanje.

UVODNA RAZMATRANJA

Pitanje šta je to organizovani kriminal, i još važnije šta nije, već duže vreme rešavaju teoretičari, eksperti i političari. Naravno, ovom problemu se pristupa tek pošto je pustio korenje i razvio se kroz različite oblike. Pitanje definisanja ovog pojma se prvi put javlja u SAD dvadesetih godina prošlog veka, a tek devedesetih godina pojam organizovanog kriminala se uspešno preselio i u Evropu. Početne definicije su se fokusirale na pojam „kriminalne organizacije", odnosno da bi neka kriminalna aktivnost, bila određena kao organizovani kriminal, bilo bi potrebno da grupa počinioca deluje zajedno čineći krivična dela tokom relativno dugog perioda, na taj način faktički formirajući „kriminalnu organizaciju".

Organizovani kriminal je vrsta nezakonite radnje u kojem postoji organizaciona struktura, koja se formira radi sticanja materijalne koristi, a radi se činjenjem ili nečinjenjem protivpravnih radnji u dužem vremenskom periodu. Organizovani kriminal je uspešan u definisanju i eksploataciji tržišta i potražnje koja postoji u nekoj zemlji i koja se ne mogu zadovoljiti zbog zakona i regulacija koje trenutno postoje. Organizovani kriminal zanima se za ona tržišta u kojima je profit enorman u odnosu na ulaganja. Zbog zaštite tržišta i poslovanja učesnici kriminalne organizacije pribegavaju nezakonitim postupcima: krađom, otmicama, ubistvima, ucenama, korupcijom itd.

---

* Ovaj tekst je rezultat rada na projektu Srpsko i evropsko pravo – upoređivanje i usasglašavanje, evidencioni broj 179031 koji realizuje Institut za uporedno pravo, a finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja.
** Dr Mina Zirojević je naučni saradnik na Institutu za uporedno pravo, Beograd, email: *mina.zirojevic@gmail.com.*

Pod organizovanim kriminalom u širem smislu podrazumevaju se svi oblici udruženog kriminalnog delovanja koje odlikuje postojanje kriminalnih organizacija i organizovani pristup u izvršenju krivičnih dela, s ciljem pribavljanja protivpravne imovinske koristi. U užem (pravom) smislu, pod organizovanim kriminalom se smatraju samo oblici kriminalnog delovanja kod kojih su uspostavljene veze između šefova kriminalnih organizacija i predstavnika države i državnih organa.

Definiciju koja je kasnije postala osnov za sve druge definicije dao je Majkl Malc (Maltz, Michael, 1976: 341) prema kojoj „..kriminalne i duge nezakonite aktivnosti velikih, trajnih, multi ekonomskih organizacija koje su osnovane pre svega u kriminalne svrhe, uz rešenost da koriste korupciju i nasilje u svojim aktivnostima".

1. POJAM ORGANIZOVANOG KRIMINALA

Organizovani kriminalitet je veoma stara pojava. On postoji u skoro svim zemljama i pokazuje tendenciju stalnog rasta. Predmet je razmatranja krivičara, kriminologa, etičara, sociologa kao i eksperata raznih naučnih disciplina. Organizovani kriminal ima izuzetnu sposobnost da koristi povoljne uslove za svoje infiltriranje u legalne društvene strukture i da se vešto prilagođava konkretnoj društveno-političkoj i ekonomskoj situaciji ne samo unutar jedne zemlje nego i na međunarodnom planu[1]. Zbog svoje sveobuhvatnosti i različitih vidova ispoljavanja, kao uostalom i pojam terorizma, postoje mnoge definicije, slične i različite, ali nijedna sveobuhvatna i sveprihvaćena. Na primer, jedan od problema se odnosi na preciznost sadržaja termina organizovani, koji može imati više značenja. U tom smislu, često se pod isti pojam svrstava i organizovana kriminalna grupa, organizovano kriminalno udruženje ili organizacija, pa sve do tipa klasične mafije (Zirojević, Đukanović, 2012: 20).

Kroz istoriju definicija organizovanog kriminaliteta se menjala, ali je njena suština ostala ista. To je aktivnost kriminalnih grupa ili organizacija čiji je cilj protivzakonito obavljanje poslova, odnosno organizacija ili mreža sa ciljem vršenje krivičnih dela radi sticanja koristi ili moći.(Zirojević, 2016: 274)

Eliot smatra da organizovani kriminalitet u svom sadržaju, pored organizovanosti, planiranja, podele zadataka, discipline i odgovornosti unutar kriminalne organizacije čiji je cilj ostvarivanje dobiti i profita, obuhvata i određenu vezu sa državom i pojedinim njenim organima, u vidu saradnje organa koji primenjuju zakon sa onima koji ga ne poštuju i žele da ga izigraju. (Eliot, M.A., 1962: 114) Takođe, ovaj autor smatra da je organizovani prestup smišljen društveni poremećaj u kome grupa koja ima ovlašćenje da primeni zakon, sarađuje u gaženju zakona. U vezi s tim, ovaj autor navodi da se pod organizovanim prestupom u stvari „podrazumeva uzajamni dogovor profesionalnih prestupnika da se na različite načine pomažu. Pri tome, posebno se misli na prećutne sporazume koji se zaključuju između profesionalnih prestupnika i drugih službenika koji se staraju o primeni zakona, a da bi se ovi prvi zaštitili od hapšenja i kažnjavanja".(Eliot, L. 2011: 52)

Bečer (Boettcher) naglašava da se organizovani kriminalitet odlikuje uređenim zajedničkim delovanjem više lica (koja teže da ovo bude trajno) sa ciljem da se ostvare

[1] Više o ovoj temi pogledati: *Organizovani kriminalitet izazov XXI veka*, (Bjelajac Ž., Zirojević M. urs.), Pravni fakultet za privredu i pravosuđe Univerziteta Privredna akademija, Novi Sad, 2012, 19–34.

direktno ili indirektno poslovno pokriveni profiti ili pak uticaj u oblasti javnog života tako što će pribaviti i nuditi zakonom zabranjene ili kontrolisane proizvode i usluge, preuzimati, odnosno kontrolisati legalna preduzeća, vršiti krivična dela (radi obogaćivanja), težeći da ilegalnim metodama ostvare stvarne monopole.(Petrović, 1996: 31)

Analizom sadržaja kriminološke i krivičnopravne naučne i stručne literature danas, možemo zaključiti da ne prevladavaju stavovi autora o nužnosti postojanja veze kriminalne organizacije sa državom i njenim autorima, kao bitnog elementa organizovanog kriminaliteta, mada većina autora ne negira postojanje vezanosti organizovanog kriminala sa javnim institucijama i povezanost sa organima vlasti.

Ako posmatramo definicije međunarodnih organizacija, najvažnije je pomenuti definiciju UN odnosno članu 2 Konvencije UN protiv transnacionalnog organizovanog kriminala. Definicija se sastoji se iz sledećih elemenata:[2]

(a) „Organizovana kriminalna grupa" je strukturisana grupa od tri ili više lica koja postoji tokom određenog perioda i deluje radi izvršavanja jednog ili više teških krivičnih dela utvrđenih ovom Konvencijom;
(b) „Teško krivično delo" je ono krivično delo za koje je predviđena maksimalna zatvorska kazna od najmanje četiri godine ili više;
(c) „Strukturisana grupa" je grupa koja nije nasumice formirana radi činjenja jednog krivičnog dela, već ima stabilnije ciljeve, ali da bi se neka grupa smatrala strukturisanom grupom nije neophodno da u njoj postoje formalno definisane uloge za pojedine članove, kontinuitet članstva ili razvijena unutrašnja struktura.

2. POJAM KORUPCIJE

Korupcija je društveno negativna pojava, koja se pojavljuje pred ili u toku pojave „propalih država" (*Failed state*) koja predstavlja najteži oblik privrednog kriminaliteta. Njene karakteristike su: prikrivenost, stalna promenljivost, mnoštvo pojavnih oblika, rasprostranjenost i internacionalizacija, teško dokazivanje u krivično procesnom smislu, koristoljubivost, osobenost učinilaca, specifičan objekat ugrožavanja. Ova pojava napada i ugrožava zakonito funkcionisanje državnih i privrednih institucija i službi.

Korupcija se može opisati i leksički odnosno „prevođenjem". Prema Leksikonu stranih reči i izraza, nastala je od latinske reči „*corruptio*" što znači podmitljivost, pokvarenost, potkupljivost i usko je vezana za osećaj morala i etike. Kada se koristi u obliku „korumpirani" onda znači „potpuno slomljeno". Reč je prvi put koristio Aristotel, a kasnije i Ciceron koji je dodao termin mito i napuštanje dobrih navika. Dosta dugo ovaj termin je bio usko vezan za filozofske, teološke i moralne rasprave, jer je u osnovi svega bio odnos prema državi i društvu koji je mučno napadan. I danas se ovaj pojam vezuje za ljude koji su situirani, koji pripadaju nekoj „višoj klasi", političarima, ljudima od struke, a njima je društvo i zvanje odredilo visoki moralni prag. Zato korupcija izaziva tolike velike i negativne posledice u društvu. Ona automatski krši i jedno od osnovnih ljudskih prava, a to je princip jednakosti u društvu, jer stvara sistem u kome su privilegovani materijalno i/ili politički socijalno situirani.

[2] https://www.unodc.org/ropan/en/organized-crime.html.

Korupcija se može posmatrati kao deo organizovanog kriminala i kao jedna od najvažnijih karakteristika organizovanog kriminala koja je direktno povezana sa organima vlasti. Njeni nosioci su službena lica na raznim funkcijama, u državnim organima, javnim službama i drugim javnim institucijama i ustanovama, koje rešavaju o određenim obavezama i odgovornostima građana i pravnih lica. Korupcijom se dobija „legalizacija“ nezakonitih poslova, odnosno „neutrališe“ se dejstvo zakona. Ovo se može postići stvaranjem aktivnog odnosa, aktivne veze, sa ljudima iz državnog aparata, političkim partijama, policijom, sudijama, novinarima.

2.1. Vrste korupcije

Korupcija kao predmet pravnih, sociioloških, politikoloških i filozofskih rasprava prisutna je kroz čitavu istoriju. Posmatrano kroz temporalnu i sadržinsku dimenziju, definicije korupcije se mogu podeliti na tradicionalne i savremene.

U tradicionalna shvatanja korupcije ubrajamo Platonovo, Aristotelovo, Polibijevo i Monteskijevo objašnjenje korupcije kao vladanje koje nije u opštem interesu, tj. interesu političke zajednice - države. Ovo razmišljanje se oslanja prvenstveno na državu.

Drugi pristup, unutar tradicionalnog shvatanja korupcije, su razvili Makijaveli i Ruso, koji su smatrali da je korupcija moralno kvarenje ljudi, odnosno poništavanje društvenih vrednosti i vrlina kod građana. Ovo se odnosi na građane, društvo kao takvo.

Savremene definicija korupcije se mogu klasifikovati na:[3]

1. „Administrativne“ „Velike“ ili „mala“ definicije korupcije – često se naziva i „politička korupcija“. To je korupcija visokog nivoa, koja uključuje velike iznose novca Vezane su za javne sfere.
2. Ekonomske definicije korupcije – korupcija je maksimizacija profita kršenjem zakona i morala
3. Javno-interesne definicije korupcije – korišćenje javnih sredstava za lične interese.

Među definicijama korupcije koje su najviše prisutne u stručnoj literaturi i javnosti ističu se:

- Zloupotrebu javnih resursa zarad privatnih interesa, (Svetska banka)
- Narušavanje principa nepristrasnosti (Vito Tanci)
- Devijanto ponašanje u odnosu na formalnu ulogu (Nye i Khan).

Prema Transparenciju korupcija je „zloupotreba poverene moći za privatnu korist“. Korupcija se može klasifikovati kao velika, sitna i politička, zavisno od iznosa izgubljenog novca i sektora u kome se dogodi. Velika korupcija sastoji se od dela počinjenih na visokom nivou vlasti koja narušavaju politike ili centralno funkcionisanje države, omogućavajući liderima da imaju koristi na štetu javnog dobra. Mala korupcija odnosi se na svakodnevnu zloupotrebu poverene vlasti od strane državnih službenika niskog i srednjeg nivoa u

[3] Više o Antikorupcijskom savetu na: http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/content/cid1006/definicije.

interakciji sa običnim građanima, koji često pokušavaju da pristupe osnovnim dobrima ili uslugama u mestima poput bolnica, škola, policijskih odeljenja i drugih agencija. Politička korupcija je manipulacija politikama, institucijama i poslovnikom o raspodeli resursa i finansiranju od strane donositelja političkih odluka, koji zloupotrebljavaju svoj položaj da bi održali svoju moć, status i bogatstvo.

Korupcija je veoma širok pojam, sveprisutan u mnogim životnim sferama tako da postoje bela, siva i crna, i sa druge stane postoji centralizovana i decentralizovana korupcija.

Bela korupcija ili nepotizam je davanje privilegija bez očekivanja protivusluge, samo na osnovu rođačkih ili prijateljskih veza.

Siva korupcija je davanje privilegija po principu „usluga za uslugu". Na primer, vlasnica poslastičarnice daje kolače učiteljici u zamenu za bolje ocene njenom detetu. I ova vrsta korupcije se jako teško dokazuje.

Cena korupcija je davanje privilegija u zamenu za mito, novac ili drugu naknadu (nakit, automobil i sl.) Najčešći je u zdravstvu ili školstvu (kupovina indeksa, ocene, operacije kod željenog doktora, plaćanje ginekologu kad se žena porodi).. Davanje i primanje mita je jedan od najrasprostanjenijih oblika korupcije koji se jako teško iskorenjuje, jer ulazi u poremećaj društvenih vrednosti. Posle nekog vremena smatra se „normalnim" da se „časti" recimo doktor.

Decentralizovana korupcija je korupcija koja se ne odnosi na državni aparat, a centralizovana se odvija u samom državnom vrhu. Naravno, zakon na učinioce ovog dela treba da gleda jednako bez obzira da li se radi o običnom građaninu ili ministru. Izuzetak su jedino slučajevi kada su u pitanju lica sa imunitetom, mada mnoge države je i to onemogućeno.

3. ORGANIZOVANI KRIMINAL I KORUPCIJA U SRBIJI

Srbija kao i druge zemlje u regionu ima problem sa organizovanim kriminalom i korupcijom. U najnovijem izveštaju Evropske komisije[4], odmah na strani 2 i 3, navedeno je da je na polju borbe protiv organizovanog kriminala primećen mali napredak, ali da nema vidljivih rezultata. Istaknuto je da prošlogodišnje preporuke nisu usvojene te da iste ostaju i dalje – neophodne su nove optužnice i presude u slučajevima organizovanog kriminala sa posebnim osvrtom na pranje novca.

Izdvojena je slabost policije, njena nezavisnost od Ministarstva unutrašnjih poslova posebno tokom predistražnih postupaka, ali i jačanje kapaciteta Sektora unutrašnje kontrole u policiji. U izveštaju je istaknuto da Srbiji nedostaju rezultati u borbi protiv organizovanog kriminala, uključujući finansijske istrage, praćenje toka novca i oduzimanje imovine stečene kriminalom. Broj presuda za organizovani kriminal je veoma nizak, iako je Ministarka Nela Kuburović navela je da je od stupanja na snagu novog zakona o borbi protiv organizovanog kriminala 1. marta 2018. godine, za prvih sedam meseci, Posebna odeljenja tužilaštava podnela su optužnice protiv 275 okrivljenih, a sudovi izrekli osuđujuće presude protiv 142 osobe, od kojih je njih 56 je osuđeno na kaznu zatvora. Komisija je za ova novoosnovana posebna odeljenja pri tužilaštvima i sudovima izjavila dabi trebalo da na efikasniji način

[4] European Commision, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-serbia-report.pdf.

rešavaju probleme korupcije i kriminala. U izveštaju je navedeno da nije prošlo dovoljno vremena kako bi mogla da se radi procena rada ovih odeljenja, ali da ona još nisu dostigla potreban nivo. Finansijske istrage se pokreću proaktivnije, ali tek treba da se vidi da li će rad ovih odeljenja uticati na povećanje broja osuđujućih presuda.

Srbija je napravila male pomake u odnosu na prethodne godine ali, korupcija je i dalje sveprisutna i u mnogim sferama ostaje značajan problem. Kao posebno osetljive oblasti izdvojene su javne nabavke, infrastrukturni projekti, zdravstvo, obrazovanje, građevinsko i prostorno planiranje, kao i javna preduzeća.

Komisija navodi i da je neophodna jaka politička volja da bi se efikasno rešilo pitanje korupcije, ali da mora da postoji i snažan odgovor tužilaštva i sudstva.

U izveštaju se navodi i da je nakon višegodišnjeg zakašnjenje, ovog meseca usvojen zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, ali ostaje da se vidi da li će on doprineti boljoj prevenciji korupcije. Potrebno je primeniti novi zakon o korupciji i uskladiti ga sa evropskom praksom, međunarodnim sporazumima i preporukama tela Saveta Evrope Grupa zemalja protiv korupcije (GRECO), kako bi se ojačala Agencije kao ključna institucija u efikasnijoj borbi protiv korupcije.

Tabela 1. Mesto i broj bodova u tabeli stepena korupcije prema *Transparency International*.

Zemlja	**Mesto (*Rank*)**	**Broj bodova (*Score*)**
Slovenija	36/180	60/100
Hrvatska	60/180	48/100
Crna Gora	67/180	45/100
Srbija	87/180	39/100
Bosna i Hercegovina	89/180	38/100
Kosovo	93/180	37/100
Albanija	99/180	36/100

ZAKLJUČAK

Značaj koji organizovani kriminal ima na naš svakodnevni život možemo ilustrovati statistikom u svetu. Naime, prema Indeksu percepcije korumpiranosti i rangiranja država koju vodi organizacija Transparency International,[5] Kosovo se nalazi na mestu br. 93, a Srbija na mestu broj 87. Broj bodova koji Srbija (gde je 0 potpuno koruptivno društvo, a 100 „čisto društvo“) je 39 što je veoma zabrinjavajuće. Ovaj podatak je alarmirao međunarodnu zajednicu koja je uvidela problem koji zemlje u tranziciji imaju sa organizovanim kriminalom. Poseban problem nastaje kad su nosioci političkih i državnih funkcija eksponenti organizovanih kriminalnih grupa sa kojima ni država ni društvo nisu imali mogućnosti da se izbore. Rešenje ovog problema predstavlja izazov za sve od onih zaposlenih u državnim institucijama, građana pa do naučnih istraživača koji bi u ovoj teškoj situaciji mogli da daju kvalitetna rešenja.

[5] https://www.transparency.org/country/SRB.

Jedna od osobina po kojima se korupcije izdvaja iz spektra organizovanog kriminala je u suštini i principu. Suština korupcije nije u količini novca koja je u opticaju nego u pogubnosti po moral i jednakost društva. Korupcijom se stvara sistem u kome oni privilegovani, koji treba da budu osnov i moralna potka društva bivaju uvučeni u kriminal.

Borba protiv organizovanog kriminala, pa i korupcije, mora da se vodi smišljeno, sistematično i veoma organizovano. Najbolji put je odozgo nagore. Prvo se osnažuju organi koji vode borbu a to su prvenstveno sudovi, tužilaštva, policija, nadzorni organi. Potrebno je ojačati sistem državne uprave kroz donošenje zakona i procedura. Naravno potrebno je sve ovo voditi javno, kako bi se vratile dobre, korisne vrednosti društvu i kako bi se svrha kažnjavanja (individualna i opšta prevencija kao i vaspitna funkcija).

Ono što je za Srbiju posebno važno je da se smanji uloga države kroz deregulaciju i automatizam pravila. Stvaranje i jačanje motivacionog sistema je takođe važno. To se naravno može najbolje videti kroz povećanja plata službenicima, redovno napredovanje u karijeri, razvijanja etičkih normi, jačanje morala društva, kombinacije čvrstog nadzora i efikasnog kažnjavanja.

LITERATURA

1. Abadinsky, H. (2010) *Organized Crime*, 9th ed., Belmont, CA: Wadsworth.
2. Adamoli, S., Di Nicola A., Savona E., U., Zoffi P. (1998) *Organised Crime Around the World*, Helsinki.
3. Albanese, J. (2000) „The Causes of Organized Crime: Do Criminals Organize Around Opportunities for Crime or Do Criminal Opportunities Create New Offenders?“, *Journal of Contemporary Criminal Justice*, No. 16 (4), 409-423.
4. Bjelajac, Ž., Zirojević, M. (urs.), *Organizovani kriminalitet izazov XXI veka*, Novi Sad: Pravni fakultet za privredu i pravosuđe Univerziteta Privredna akademija, 2012, 19–34.
5. Block, A., Chambliss, A., William, J. (1981) *Organizing Crime*, New York/Oxford.
6. Clark, M. (2005) „Organised crime: redefined for social policy“, *International Journal of Police Science & Management* 7(2), pp. 96-109.
7. Council of Europe (2002) *Crime Analysis: Organised crime – Best practice survey no. 4*, Strasbourg, France.
8. Eliot, M. A. (1962) *Kriminal u modernom društvu*, Sarajevo: Svjetlost, prevod.
9. Elliott, L. (2011) *Transnational environmental crime: applying network theory to an investigation of illegal trade, criminal activity and law enforcement responses*. Canberra, AU: The Australian National University.
10. European Commision, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-serbia-report.pdf.
11. Frank, E. H. (2006) „Organized Crime’ and ‘organized crime: Indeterminate Problems of Definition“, in: *Trends in Organized Crime*, No. 9(4), 127-137.
12. Frank, E. H. (1983) „The Organized Crime Continuum: A Further Specification of a New Conceptual Model“, in: *Criminal Justice Review*, No. 8(2), 52-57.
13. Galeotti, M. (2009) „Criminal Histories: An Introduction“, in: M. Galeotti (ed.), *Organised Crime in History*, London: Routledge.

14. Hawaii Crime Commission, Organized Crime in Hawaii, Vol. 1, Honolulu, August 1978, 98-101.
15. Maltz, M. D. (1976) „On Defining Organized Crime: The Development of a Definition and Typology", *Crime and Delinquency*, 338-346.
16. Maltz, M. (1990) *Measuring the Effectiveness of Organized Crime Control Efforts*, The Office of International Criminal Justice, Chicago, IL.
17. Petrović, D. (1996) *Organizovanje zločinačkih udruženja*, Beograd: Srpsko udruženje za krivično pravo.
18. RTS, http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/3269707/za-sedam-meseci-142-presude-za-korupciju.html.
19. Transparency International, https://www.transparency.org/country/SRB.
20. UNDC, Stalna internet adresa: https://www.unodc.org/ropan/en/organized-crime.html.
21. Van Duyne, P. C. (1996) *Organized Crime in Europe*, New York: Commack.
22. Von Lampe, K. (2001) „Not a Process of Enlightenment: The Conceptual History of Organized Crime in Germany and the United States of America", in: *Forum on Crime and Society*, No. 1(2), 99-116.
23. Von Lampe, K. (2009) „The study of organised crime: An assessment of the state of affairs", *Karsten Ingvaldsen*, (Vanja Lundgren Sørli ed.), *Organised Crime: Norms, markets, regulation and research*, Oslo, Norway: Unipub, 165-211.
24. Vujaklija, M. (2011) *Novi Vujaklija Leksikon stranih reči i izraza*, Štampar Makarije.
25. Zirojević, M. (2016) „Transnational crime and terrorism", *Suzbijanje organizovanog kriminala kao preduslov vladavine prava*, (J. Ćirić ur.) Vršac, Institut za uporedno pravo, Hans Zeidel Stiftung 29-30.09.2016.
26. Zirojević, M., Đukanović, D. (2012) „Tradicionalna i savremena shvatanja o kriminalu, organizovanom kriminalu i transnacionalnom organizovanom kriminalu", u: *Organizovani kriminalitet izazov XXI veka*, (Ž. Bjelajac, M. Zirojević ur.), Novi Sad: Pravni fakultet za privredu i pravosuđe Univerziteta Privredna akademija, 19–34.

TRADITIONAL PERCEPTIONS ON ORGANIZED CRIME AND CORRUPTION

The concept of organized crime is defined differently, and very often, it is identified with other similar forms of crime. From traditional to modern forms of organization, organization, scope of crime, as well as the manner in which they are perpetrated, the perpetrators of organized crime, especially transnational ones, have become a serious threat to the security of states and their normal functioning. By linking this term to the notion of corruption, the author tried to show the profile of a "failed state", that is, to show the dangers that lurk on the state itself if it did not accurately define and initiate defense systems against these threats.

KEYWORDS: organized crime, crime, corruption, definition.

KORUPCIJA KAO PRAVNI I DRUŠTVENI FENOMEN

Filip Mirić*

Nastanak i razvitak korupcije se može posmatrati paralelno sa razvojem društva. U svakoj društvenoj zajednici pojedini njeni članovi su želeli da potkupljivanjem ostvare neku imovinsku ili drugu korist. Iako u delu srpske javnosti, postoji izvesna tolerancija „sitne" korupcije, ne može se osporiti njena štetnost i društvena opasnost. Ova korupcija nanosi veliku štetu funkcionisanju društvenih institucija, dovodeći u pitanje osnovne moralne principe na kojima počivaju civilizovana društva – poštenje i čestitost. U radu je korupcija sagledana kao pravni i društveni fenomen, uzimajući u obzir i njene prikrivene forme koje su u nekim oblastima pravno dopuštene (poput izražavanja zahvalnosti medicinskim radnicima za obavljeni pregled poklonima manje vrednosti). Posebno je ukazano na pogubnost ovakvih postupanja. Cilj rada je da se ukaže na specifičnosti korupcije kao društveno negativne pojve i ukaže na neke moguće pravce njenog suzbijanja.

KLJUČNE REČI: korupcija, davanje i primanje mita, društvena reakcija, interdisciplinarni pristup.

UVODNA RAZMATRANJA

Pojmu korupcije daju se različita značenja u zavisnosti od ugla iz kog se posmatra (kao psihološki, sociološki, kriminološki, ekonomski, pravni fenomen). Raznolikost prilikom definisanja pojma korupcije, odnosno odsustvo jedinstvene definicije, znatno otežava utvrđivanje samog problema. Takođe, onemogućava i odgovarajuće zakonodavno regulisanje i preduzimanje adekvatnih mera za sprečavanje i suzbijanje ove pojave. Zbog toga je važno usvojiti jedinstvenu i univerzalnu definiciju, koja bi ujeno predstavljala sredstvo razumevanja i komunikacije između različitih subjekata koji se bave ovim problemom.

U najširem smislu, korupcija se određuje kao zloupotreba javne službe radi sticanja privatne dobiti (Šoškić, 2004: 19). Nastanak i razvitak korupcije se može posmatrati paralelno sa razvojem društva. U svakoj društvenoj zajednici pojedini njeni članovi su želeli da potkupljivanjem ostvare neku imovinsku ili drugu korist. Iako u delu srpske javnosti, postoji izvesna tolerancija „sitne" korupcije, ne može se osporiti njena štetnost i društvena opasnost. Ova korupcija nanosi veliku štetu funkcionisanju društvenih institucija, dovodeći u pitanje osnovne moralne principe na kojima počivaju civilizovana

* Dr Filip Mirić je naučni saradnik i samostalni stručno-tehnički saradnik za studije i studentska pitanja III stepena, Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu. email: *filip@prafak.ni.ac.rs, filip.miric@gmail.com.*

društva – poštenje i čestitost. U radu je korupcija sagledana kao pravni i društveni fenomen, uzimajući u obzir i njene prikrivene forme koje su u nekim oblastima pravno dopuštene (poput izražavanja zahvalnosti medicinskim radnicima za obavljeni pregled poklonima manje vrednosti). Posebno je ukazano na pogubnost ovakvih postupanja. Cilj rada je da se ukaže na specifičnosti korupcije kao društveno negativne pojve i ukaže na neke moguće pravce njenog suzbijanja.

1. DRUŠTVENI KONTEKST KORUPCIJE

Korupcija postoji gotovo u svim društvima i njeni koreni sežu duboko u prošlost. Tako je i sa srpskim narodom. Dugo življenje pod stranim upravama, kao i domaćim diktaturama, očigledno je ostavilo traga na psihu i karakter srpskog naroda. Prema Jovanu Cvijiću u našim krajevima, pod specifičnim istorijskim i kulturnim uslovima, formirao se osobeni etnopsihički centralni tip za koga je karakteristčan „rajinski mentalitet". Ovaj tip je nastao u središnjem delu Balkanskog poluostrva (u plodnim dolinama Morave i Vardara), kod bespomoćnog pravoslavnog stanovništva koje je vekovima bilo izloženo turskim i arbanaškim pljačkanjima i zulumima. U neprestanom strahu od dušmana i pod stalnim pritiskom težnje za održanjem golog života, razvio se podanički mentalitet poštenih i servilnih ljudi (Anđelković, 2014: 180). I upravo u servilnom mentlitetu prema osvajačima koji je uslovljen potrebom za preživljavanjem, treba tražiti korene korupcije. Ovakav odnos prema vlastodršcima se, kao relikt daleke prošlosti, održao do današnjh dana.

Uzimajući u obzir društveni kontekst u kome koupcija nastaje i održava se, važno je sagledati i njene uzroke. Ljudska pohlepa je jedan od važnih faktora koji doprinosi pojavi korupcije. Ali, ona je pre svega multifaktorski uslovljena pojava.

U literaturi se, prilikom sagledavanja, uzroka korupcije mogu izdvojiti nekoliko glavnih stanovišta: moralističko, funkcionalističko, legalističko, institucionalističko i interesno (Šoškić, 2004: 33).

Sa moralističkog stanovišta korupcija se posmatra kao patološka pojava i obično se povezuje sa iskušenjem, tako da se veruje da su moralni samo oni koji su sposobni da se tom iskušenju odupru.

Pristalice funkcionalnog stanovišta smatraju da je korupcija pojava koja postoji u svakom društvu i da njen sadržaj i rasprostranjenost zavise od mnogobrojnih činilaca, kao što su: stepen socio-kulturnog razvoja, politički sastav, stepen socijalno-privrednog razvitka i političke kulture itd.

Legalističko stanovište polazi od toga da uzroke korupcije ne treba tražiti u nepostojanju pravnog uređenja životnih odnosa, već u inerciji ili neodgovarajućoj primeni tog uređenja. Za razliku od legalističkog stanovišta zastupnici institucionalističkog gledišta smatraju da je fenomenologija korupcije određenog subjekta određena normama i strukturom institucije kojoj on pripada, pa su njegovi postupci određeni pravilima koja važe u toj instituciji.

I na kraju, zastupnici interesnog gledišta smatraju da je svaki korumpirani javni službenik osoba koja položaj u državnoj hijerarhiji u potpunosti podređuje postizanju ličnih materijalnih koristi (Šoškić, 2004: 33-34). Svako od iznetih stanovšta se može na

neki način primeniti u proučavnju uzroka korupcije na nacionalnom i globalnom nivou. Korupciju odlikuju i neki specifični uzroci.

Sankcije kojima je bila izložena naša zemlja devedesetih godina prošlog veka otvorile su gotovo neslućene mogućnosti za razvoj pojavnih oblika komrupcije, u prvom redu podmićivanja. Sveopšta kriza morala uz sve veće raslojavanje stanovništva i njegovu podelu na ekstremno bogate i ekstremno siromašne doprinela je da se korupcija shvati kao društvena neminovnost. Iako je od ukidanja sankcija i završetka ratova na tlu bivše SFRJ prošlo više od 20 godina, čini se da problem korupcije u srpskom društvu ni izbliza nije rešen, uprkos solidnom sistemu krivičnopravne reakcije, o kome će više biti reči u natavku rada.

2. KRIVIČNOPRAVNA REAKCIJA NA KORUPCIJU

Korupcija, kao negativan društveni i pravni fenomen, bila je predmet mnogih međunarodnih pravnih dokumenata. U ovom delu rada će biti prezentovani osnovni mehanizmi krivičnopravne zaštite od korupcije, međunarodnog i nacionalnog karaktera, uzimajući u obzir i pravne akte strategijskog i programskog karaktera usvojene u Republici Srbiji. Analiza svih relevantnih pravnih akata bi u mnogome prevazišla obim i karakter ovog rada. Zato će u ovom delu rada biti više reči samo o Krivičnopravnoj konvenciji Evropske unije o korupciji iz 1999. godine.[1] Propisana je obaveza za svaku državu ugovornicu, izuzev ako prilikom potpisivanja ona nije stavila rezervu na tu odredbu, da usvoji takve zakonodavne i druge mere u cilju propisivanja kao krivičnog dela ili prekršaja ponašanja koje se preduzima u nameri pomaganja ili prikrivanja izvršenog koruptivnog krivičnog dela, a koje se preduzima na neki od sledećih načina propisanih Konvencijom: 1) pravljenjem ili korišćenjem fakture ili bilo kog drugog računovodstvenog dokumenta ili evidencije koje sadrže lažne ili nepotpune informacije ili 2) nezakonitim propustom da se evidentira plaćanje koje je povezano sa nekim od koruptivnih krivičnih dela koja su propisana Konvencijom Evropske unije o korupciji. Imajući u vidu navedeno može se zaključiti da je ovom Konvencijom propisana obaveza za zemlje potpisnice da svojim nacionalnim zakonodavstvima, ukoliko to već nisu učinile, propišu krivično delo računovodstvena prevara. Naravno, pre propisivanja konkretnog krivičnog dela trebalo bi ispitati da li se neka od prethodno navedenih radnji koja bi se mogla smatrati radnjom izvršenja ovog krivičnog dela može podvesti pod zakonski opis nekog već postojećeg krivičnog dela (Šuput, 2015: 99). Na ovaj način je očuvan princip legaliteta krivičnog gonjenja, kao fundamentalnog principa savremenog krivičnog prava.

Krivično zakonodavstvo Republie Srbije sledi osnovne postavke međunarodnih pravnih akata. U skladu sa iznetim principima sadržanim u pomenutoj krivičnopravnoj konvenciji Evropske unije o korupciji, srpski zakonodavac je inkriminisao i računovodstvenu prevaru, koja se u mngim slučajevima može podvesti pod krivično delo prevara u službi. Naime, ovo krivično delo vrši službeno ili odgovorno lice koje u vršenju službe u nameri da sebi ili drugom pribavi protivpravnu imovinsku korist podnošenjem lažnih obračuna

[1] Zakon o potvrđivanju Krivičnopravne konvencije Evropske unije o korupciji („Službeni list Savezne Republike Jugoslavije-Međunarodni ugovori“, broj 2/2002 i „Službeni list Srbije i Crne Gore-Međunarodni ugovori“, broj: 18/2005).

ili na drugi način dovede u zabludu ovlašćeno lice da izvrši nezakonitu isplatu, kazniće se zatvorom od šest meseci do pet godina i novčanom kaznom. Ako je ovim krivičnim delom pribavljena imovinska korist u iznosu koji prelazi četristopedeset hiljada dinara, učinilac će se kazniti zatvorom od jedne do osam godina i novčanom kaznom, a ako je pribavljena imovinska korist u iznosu koji prelazi milion i petsto hiljada dinara, učinilac će se kazniti zatvorom od dve do dvanaest godina i novčanom kaznom. Visina protivpravno stečene imovinske koristi predstavlja kvalifikatornu okolnost.

Među službenim krivičnim delima posebno se izdvajaju krivična dela korupcije, koja predstavljaju samo različite oblike i vidove ispoljavanja zloupotrebe službenog položaja (Jovašević, 2008: 179). Zato, pravna regulativa korupcije obuhvata samo određene oblike korupcionog ponašanja (Nikolić Ristnović, Konstantinović-Vilić, 2018: 173). Ona se uglavnom odnosi na krivičnopravno zakonodvstvo i to na dva najrasprostranjenija oblika – primanje i dvanje mita.[2] Tako, krivično delo primanje mita vrši službeno lice koje neposredno ili posredno zahteva ili primi poklon ili drugu korist ili koje primi obećanje poklona ili druge koristi za sebe ili drugog da u okviru svog službenog ovlašćenja ili u vezi sa svojim službenim ovlašćenjem izvrši službenu radnju koju ne bi smelo izvršiti ili da ne izvrši službenu radnju koju bi moralo izvršiti, kazniće se zatvorom od dve do dvanaest godina. Službeno lice koje neposredno ili posredno zahteva ili primi poklon ili drugu korist ili koje primi obećanje poklona ili druge koristi za sebe ili drugog da u okviru svog službenog ovlašćenja ili u vezi sa svojim službenim ovlašćenjem izvrši službenu radnju koju bi moralo izvršiti ili da ne izvrši službenu radnju koju ne bi smelo izvršiti, kazniće se zatvorom od dve do osam godina. Službeno lice koje izvrši delo u vezi sa otkrivanjem krivičnog dela, pokretanjem ili vođenjem krivičnog postupka, izricanjem ili izvršenjem krivične sankcije, kazniće se zatvorom od tri do petnaest godina. Službeno lice koje posle izvršenja, odnosno neizvršenja službene radnje, a u vezi s njom, zahteva ili primi poklon ili drugu korist, kazniće se zatvorom od tri meseca do tri godine. Strano službeno lice koje izvrši ovo delo kazniće se kaznom propisanom za to delo. Odgovorno lice u ustanovi ili drugom subjektu koji ne obavlja privrednu delatnost, a koje učini ovo krivično delo, kazniće se kaznom propisanom za to delo. Primljeni poklon i imovinska korist oduzeće se (čl.367. KZ).

Sa druge strane, krivično delo ptimanje mita vrši onaj ko službenom ili drugom licu učini, ponudi ili obeća poklon ili drugu korist da službeno lice u okviru svog službenog ovlašćenja ili u vezi sa svojim službenim ovlašćenjem izvrši službenu radnju koju ne bi smelo izvršiti ili da ne izvrši službenu radnju koju bi moralo izvršiti ili ko posreduje pri ovakvom podmićivanju službenog lica, kazniće se zatvorom od šest meseci do pet godina.

Ko službenom ili drugom licu učini, ponudi ili obeća poklon ili drugu korist da službeno lice u okviru svog službenog ovlašćenja ili u vezi sa svojim službenim ovlašćenjem izvrši službenu radnju koju bi moralo izvršiti ili da ne izvrši službenu radnju koju ne bi smelo izvršiti ili ko posreduje pri ovakvom podmićivanju službenog lica, kazniće se zatvorom do tri godine. Ove odredbe se primenjuju primenjuje i kada je mito dato, ponuđeno ili obećano stranom službenom licu. Učinilac dela koji je prijavio delo pre nego što je saznao da je ono otkriveno može se osloboditi od kazne. Reč je o posebnom osnovu primene instituta oslobođenja od kazne. Ove odredbe se primenjuju i kad je mito dato, ponuđeno ili obećano odgovornom licu u ustanovi ili drugom subjektu koji ne obavlja privrednu delatnost (čl.368. KZ).

[2] Videti Krivični zakonik Republike Srbije ("Službeni glasnik RS", broj 85/2005…94/2016, u daljem tekstu: KZ).

Poseban problem predstavlja korupcija u zdravstvu. Na osnovu rezultata kvalitativnog istraživanja o korupciji u zdravstvu koje je sprovela prof. dr Danica Vasiljević Prodanović sa Fakultetu za specijalnu edukaciju i rehabilitaciju 2014. godine, utvrđeno je da postoji svest o problemu korupcije na relaciji pacijent-medicinski radnik. Iako rađeno na relativno malom uzorku, istraživanje je potvrdilo prednosti kvalitativne metodologije koja je omogućila dolaženje do detaljnijih podataka o pojavi. Rezultati su pokazali raznovrsnost pojavnih oblika i mehanizama tzv. male korupcije i okolnosti u kojima se ona javlja. Nedostaci sistema zdravstvene zaštite na koje su ispitanici ukazali predstavljaju potencijalne izvore koruptivnih ponašanja, pa bi na ove faktore trebalo usmeriti pažnju budućih istraživanja. U cilju stvaranja jasnije slike o zastupljenosti pojave naredni istraživački korak bi bio ispitivanje iskustava građana, kao i njihovih stavova o korupciji u zdravstvu. Iako su uzroci koruptivnih ponašanja i magnituda fenomena ostali izvan predmeta i ciljeva ovog rada, određena zapažanja bi mogla poslužiti kao osnova za unapređenje mera prevencije korupcije u zdravstvu. Jedan od zaključaka bi svakako mogao biti da glavni potencijal za suprotstavljanje pojavi korupcije u zdravstvu leži u ljudima koji se neposredno bave profesijom. Prema rečima jedne ispitanice, „borba protiv korupcije se ne mora voditi isključivo na frontu zakona - potrebno je svojim primerom i stavom pokazati gde postoji granica“ (Vasiljević-Prodanović, 2015: 107-108) . Ovo dovoljno govori o štetnosti korupcije i njenom uticaju na proces dezintegracije društvenih odnosa.

Do relativizacije i slabljenja krivičnopravnog odgovora na korupciju, prema našem mišljenju je dovelo i nedavno usvajanje Zakona o zdravstvenoj zaštiti.[3] Odredbom člana 235. navedenog zakona je propisano da je sukob interesa situacija u kojoj zdravstveni radnik, odnosno zdravstveni saradnik ima privatni interes koji utiče, može da utiče ili izgleda kao da utiče na nepristrasnost i objektivnost zdravstvenog radnika, odnosno zdravstvenog saradnika u obavljanju zdravstvene delatnosti, odnosno poslova zdravstvene zaštite. Izuzetno, iskazivanje zahvalnosti u vidu poklona manje vrednosti, odnosno reklamnog materijala i uzoraka, koji nije izražen u novcu ili hartijama od vrednosti i čija pojedinačna vrednost ne prelazi 5%, a ukupna vrednost ne prelazi iznos jedne prosečne mesečne plate bez poreza i doprinosa u Republici Srbiji, ne smatra se korupcijom, sukobom interesa, odnosno privatnim interesom, u skladu sa zakonom. Zdravstveni radnici su dužni da preduzmu sve što je u njihovoj mogućnosti kako bi izbegli bilo kakvu situaciju sukoba interesa. Prema našem mišljenju, osnovano je postaviti pitanje da li je ovde reč o legalizaciji korupcije u zdravstvu pod izgovorom primene pravnog konstrukta “iskazivanje zahvalnosti pacijenata”. Primenom istog modela, mogla bi se praktično legalizovati korupcija i u drugim javnim delatnostima poput obrazovanja ili u javnoj upravi. Ovakva normativna rešenja, ukoliko bi zaista zaživela u praksi u svakodnevnom životu, mogla bi dovesti do još veće rasprostranjenosti različitih koruptivnih ponašanja u mnogim oblastima. Činjenica da je voljom zakonodavca određeno ponašanje koje u sebi sadrži elemente korupcionog legalizovano, neće dovesti do smanjenja njegove društvene opasnosti. Uzimajući u obzir sve navedeno, smatramo da bi ovu odredbu trebalo ukloniti iz pravnog sistema Republike Srbije. Ovde se, prema našem mišljenju, radi o obliku legalizovane korupcije. Promena postojećeg stanja moguća je indirektnim putem, izmenom postojećih zakonskih i podzakonskih propisa iz ove oblasti a u skladu sa evropskim standardima. Imajući u vidu ne

[3] Zakon o zdravstvenoj zaštiti (“Službeni glasnik RS”, broj.25/2019).

samo zakonsku već sveopštu, normativnu, dimenziju ovih pojavnih oblika, valjalo bi veću pažnju posvetiti i moralnim normama koje nastaju u procesu socijalizacije: vaspitanjem, obrazovanjem, kulturnom anticipacijom i sl. Nephodno je preduzeti duboke institucionalne reforme, kojima bi procesi refeudalizacije i korporativizacije bili ne samo obustavljeni, već i iskorenjeni. Bez jasnih pravila igre koje nalaže tržišno nadmetanje, nije moguće izaći na kraj sa ovim patogenima, koji dovode do neprimerenog bogaćenja i sprečavaju tako neophodnu prohodnost najboljih u jednom društvu (Zindović, Stanković, 2012: 31).

U Narodnoj skupštini Republke Srbije je usvojeno i nekoliko veoma značajnih programskih pravnih akata za borbu protiv korupcije, među kojima se izdvaja Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije od 2013. do 2018. godine sa Akcionim planom za njeno sprovođenje. U ovom strateškom pravnom aktu posebno su izdvojene konkretne preporuke za suzbijanje korupcije u različitim oblastima. Tako, navedenom strategijom je istaknuto da je neophodno aktivno raditi na promovisanju aktivne saradnje i partnerstva između nosilaca antikorupcijskih mera i organizacija civilnog društva kroz aktivnosti kao što su organizacija okruglih stolova, štampanje publikacija i promotivnih materijala o opasnosti i štetnosti korupcije sa merama za njeno suzbijanje.[4]

Za efikasnu primenu mera politike suzbijanje korupcije kao oblika kriminaliteta od ključne je važnosti praćenje procesa reforme u ovoj oblasti. Neosporan uticaj na jačanje zastupljenosti strateškog planiranja kao pristupa reformama imao je i proces pristupanja Evropskoj uniji. U ranim fazama, svojstvenim za početak dvehiljaditih godina, više u formi načelnog opredeljenja ka preuzimanju evropskih standarda i dobrih praksi, kao i u vidu podrške međunarodnih eksperata, dok se, nakon formalnog početka pristupnih pregovora, i sam proces strateškog planiranja formalizovao i postao, kako regulisan odgovarajućim propisima, tako i uobičajen u gotovo svim vitalnim segmentima društva. Nesumnjivo, činjenica da je strateški pristup planiranju reformi blisko vezan sa obezbeđivanjem donatorske projektne podrške reformskim procesima, a u poslednjih nekoliko godina i sredstava iz planskog budžeta, doprinela je značaju ove vrste dokumenata javnih politika (Kolaković-Bojović, 2019: 84).

Imajući u vidu sve navedeno sasvim je jasno da je korupcija složeni društveni i pravni fenomen. Ona ne samo da podriva pravni sistem, već ukazuje na mnogo dublju moralnu krizu stanovništva. Zbog toga, za njeno suzbijanje treba iznova tražiti efikasne mehanizme preventivnog i represivnog karaktera.

Korupcija ostavlja dalekosežne negativne posledice u svim sferama društva. Ekonomiju čini neracionalnom, nekonkurentnom i rasipničkom. U pravnoj sferi kompromituje i podriva pravni sistem države. Posebno su pogubne posledice po moral uopšte, a posebno po poslovni moral. Sistem vrednosti društva se na ovaj način urušava, što vodi u sunovrat celokupno društvo i sve njegove institucije. Potrebne hitne i sveobuhvatne reforme i antikorupcijske mere na svim nivoima kako bi se ova ozbiljna sistemska bolest lečila (Pejanović, 2012: 230).

[4] Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije od 2013. do 2018. godine sa za period od 2013. do 2018. godine, http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2010/06/Nacionalna_strategija_za_borbu_protiv_korupcije.pdf , pristup 11.06.2019.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Korupcija je savremena pošast društva. Ona značajno urušava sistem vrednosti na kome počiva jedno društvo i smanjuje poverenje građana u njegove institucije. Korupcija je zahvatila mnoge oblasti društvenog života. Čini se da je posebno pogubna u ona u prosveti i zdravstvu. Korupcija u prosveti direktno utiče na usvajanje pogrešnih sistema vrednosti kod najmlađih članova društva, anti vrednosti da se novcem može pribaviti sve i da je on istovremeno i mera svih vrednosti. Sa druge strane korupcija u zdravstvu direktno utiče na živote svih građana, često i u onom najosnovnijem egzistencijalnom smislu. Prema našem mišljenju i pojedina zakonska rešenja koja deklarativno imaju za cilj suzbijanje korupcije u zdravstvu (poput izražavanja zahvalnosti medicinskim radnicima u vidu poklona „male vrednosti“) doprinose jačanju korupcije.

Zbog multifaktorskog karaktera koruptivnih ponašanja i mogućnosti da ona lako prelaze iz jednog oblika u drugi, potrebno je uložiti mnogo više napora kako bi se pronašao adekvata sistemski odgovor na tu negativnu društvenu pojavu.

LITERATURA

1. Anđelković, P. (2014) Domaćinski duh i korupcija. *Zbornik radova Filozofskog fakulteta Univerziteta u Prištini sa privremenim sedištem u Kosovskoj Mitrovici*, vol. 44, broj 1, 173-192.
2. Jovašević, D. (2008) Krivična dela korupcije u uporednom krivičnom zakonodavstvu. *Strani pravni zivot*, broj 3, 179-213.
3. Kolaković-Bojović, M. (2019) Monitoring i evaluacija reformi u oblasti borbe protiv korupcije. *Zbornik Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja*, vol. 38, broj 1, 83-97.
4. Nikolić Ristnović, V, Konstantinović-Vilić, S. (2018) *Kriminologija*, Beograd: IGP “Prometej”.
5. Pejanović, R. (2012) Korupcija kao društveno-ekonomski fenomen, *Glasnik Antropološkog društva Srbije*, vol. 47, 229-238, DOI:10.5937/gads1247229P.
6. Šoškić, N. (2004) *Oblici i načini suzbijanja korupcije*, Beograd: Akademska štampa.
7. Šuput, J. (2015) *Fiskalna krivična dela - doktorska disertacija*, Niš: Pravni fakultet Univerziteta u Nišu.
8. Vasiljević-Prodanović, D. (2015) Korupcija u zdravstvu: žrtve kriminala belih mantila u Srbiji, vol. 18, 1, pp. 97-110.
9. Zindović, I, Stanković, V. (2012) “Legalizovani” oblici korupcije u Srbiji - anomična stanja društvene entropije, *Sociološki pregled*, vol. 46, no. 1, 17-34.
10. Krivični zakonik Republike Srbije (“Službeni glasnik RS”, broj 85/2005…94/2016, u daljem tekstu: KZ).
11. Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije od 2013. do 2018. godine sa za period od 2013. do 2018. godine, http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2010/06/Nacionalna_strategija_za_borbu_protiv_korupcije.pdf , pristup 11.06.2019.
12. Zakon o potvrđivnju Krivičnopravne konvencije Evropske unije o korupciji („Službeni

list Savezne Republike Jugoslavije-Međunarodni ugovori“, broj 2/2002 i „Službeni list Srbije i Crne Gore-Međunarodni ugovori“, broj: 18/2005).
13. Zakon o zdravstvenoj zaštiti (“Službeni glasnik RS”, broj 25/2019).

CORRUPTION AS A LEGAL AND SOCIAL PHENOMENON

The The emergence and development of corruption can be seen in parallel with the development of society. In each community, some of its members wanted to obtain some kind of property or other benefit by collecting. Although there is a certain tolerance of "small" corruption in the Serbian public opinion, its harmfulness and social danger can not be denied. This corruption is causing great damage to the functioning of social institutions, challenging the basic moral principles on which civilized societies reside - honesty and honesty. In this paper, corruption is perceived as a legal and social phenomenon, taking into account its hidden forms that are legally permissible in some areas (such as expressing gratitude to medical workers for carrying out aim of the paper is to point out the specificity of corruption as a socially negative concept and point out some of the possible ways of its suppression.

KEY WORDS: corruption, giving and receiving bribes, social reaction, interdisciplinary approach.

KRIVIČNA DELA PRIMANJE MITA I DAVANJE MITA U KRIVIČNOM ZAKONODAVSTVU I PRAKSI REPUBLIKE SRBIJE*

Nikola Vujičić**

Krivično delo primanje mita (pasivno podmićivanje) i krivično delo davanje mita (aktivno podmićivanje) zasigurno spadaju u red pravih koruptivnih krivičnih dela, za koje je oduvek zainteresovana kako stručna, tako i opšta javnost, budući da posledice izvršenih dela u većoj ili manjoj meri, odnosno neposredno ili posredno, osećaju svi građani. Nakon uvodnih, teorijskih napomena, te osvrta na zakonodavni okvir, u radu je analizirana fenomenološka dimenzija, odnosno navedena dva krivična dela su sagledana kroz podatke koje je objavio Republički zavod za statistiku, u periodu od 2013. do 217. godine. Drugi deo rada, posvećen je sagledavanju novije sudske prakse izražene kroz drugostepene presude Apelacionog suda u Beogradu. Osnovni cilj rada je da se ukaže na stanja i tendencije u Republici Srbiji, kada je reč o navedenim krivičnim delima, te da se kritički sagleda kaznena politika sudova.

KLJUČNE REČI: primanje mita, davanje mita, praksa, Republika Srbija, Apelacioni sud u Beogradu.

UVOD

Jedna od najstarijih negativnih društvenih pojava, svakako je i korupcija, za koju se sa sigurnošću može tvrditi da je ukorenjena u svim društvenim porama, te da je kao takva prilagodljiva društvenim promenama (Božić, Nikač, 2017: 926) i u manjoj ili većoj meri, te različitim pojavnim oblicima, prisutna kako u razvijenim, tako i u nerazvijenim zemljama. Etimološki posmatrano, pojam korupcija ima koren u latinskom jeziku (corrumpo= pokvarenost, izopačenost, ali i podmićivanje) a za određivanje njegove sadržine u okviru evropskog kulturnog kruga odlučujuće je uticao Stari zavet (Ignjatović, 2016: 120). Iako je korupcija prvobitno posmatrana samo kao moralno štetna pojava, sa razvojem savremene države, čini se da je moralnost potisnuta, a da je u prvi plan istaknuto da je korupcija pre svega uzrok neefikasnosti države (Mojanoski, 2013: 278).

Mada se sa pojmom korupcije susrećemo svakodnevno, u teoriji ne postoji jedinstven stav u pogledu njenog definisanja. *Tanzi* navodi da korupcija postoji ukoliko dođe do namernog narušavanja principa nepristrasnosti pri donošenju odluka u cilju prisvajanja

* Rad predstavlja rezultat na projektu Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja - „Kriminal u Srbiji: fenomenologija, rizici i mogućnosti socijalne intervencije" (47011), koji je finansiran od strane Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.
** Istraživač saradnik, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, e-mail: *nikola.vujicic.law@gmail.com*

neke pogodnosti (Tanzi, 1995: 167). Princip nepristranosti koji u definiciju korupcije uvodi pomenuti autor, zahteva da, pri donošenju odluka, lični ili bilo koji drugi odnosi između učesnika u razmeni nemaju nikakav uticaj. Navedeni princip je deo funkcionisanja savršenog tržišta, koje je, prema samoj definiciji, depersonalizovano (Antonić i dr., 2001: 10). Slično navedenoj definiciji, *Ashforth & Anand* korupciju posmatraju u kontekstu zloupotrebe ovlašćenja u cilju sticanja lične dobiti, odnosno dobiti za grupu i (ili) organizaciju (Ashforth, Anand, 2003: 2). U domaćoj literaturi se ukazuje i na niz drugih definicija, pa tako *Bovan* polazi od sociopatološkog pristupa i korupciju definiše kao zloupotrebu javnih ovlašćenja u privatne svrhe, kojom se ugrožava princip nepristrasnosti u radu javnih službi i time narušava poverenje građana u društvene institucije i celokupni društveni poredak jedne zajednice (Bovan, 2011: 86). Navedene definicije, ali i niz drugih koje se susreću u literaturi, pre svega pokušavaju da obuhvate sva ona nedozvoljena ponašanja koja za posledicu imaju pribavljanje određene protivpravne koristi. Na nivou društva, koruptivne aktivnosti se mogu prepoznati u nepoštovanju zakona i propisa, zanemarivanju procedura, odnosno izbegavanju regulatornog nadzora, u „preteranom“ uticaju na donošenje zakona kojima se obeshrabruju preduzetničke inicijative i stvaraju otežavajući uslovi za investiciono okruženje, u sistemu plaćanja poreza itd. (Letunić, 2011: 187). *Vuković* tako navodi da je korupcija u Srbiji zašla u sve pore društva, da je kao takva sistemska, pri čemu ističe sledeće, najčešće oblike ispoljavanja kod nas: *prvo*, dodatno plaćanje javnom službeniku radi dobijanja prava ili za ubrzanje njegovog ostvarivanja; *drugo*, podmićivanje radi kršenja zakona, koje podrazumeva sticanje prava koja prema važećim normama ne bi pripadala koruptoru i *treće*, podmićivanje u toku donošenja ili izmena zakona ili podzakonskog akta, kako bi se ishodila rešenja koja odgovaraju koruptoru, što je ujedno i najređi tip korupcije kod nas (Vuković, 2007: 13).

Antikoruptivne strategije država propisuje sa osnovnim ciljem da se suzbije, odnosno umanji stepen korupcije u jednom društvu. Iako same norme ponekad deluju utopijski, propisi u ovoj oblasti su neophodni. Kada je reč o našoj zemlji, trenutno je na snazi Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije[1], koji u okviru čl. 2 st. 1 korupciju definiše kao odnos koji se zasniva zloupotrebom službenog, odnosno društvenog položaja ili uticaja, u javnom ili privatnom sektoru, u cilju sticanja lične koristi ili koristi za drugoga. Međutim, Narodna skupština Republike Srbije je 21. maja 2019. godine usvojila novi Zakon o sprečavanju korupcije[2], čija primena počinje 1. septembra 2020. godine, nakon čega će prestati važenje Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije. Novi zakon, korupciju posmatra kao odnos koji nastaje korišćenjem službenog ili društvenog položaja ili uticaja radi sticanja koristi za sebe ili drugog. U okviru nove zakonske formulacije, isključeno je preciziranje da se mora raditi o javnom ili privatnom sektoru, ali je i termin „zloupotreba”, zamenjen pojmom „korišćenja” službenog, odnosno društvenog položaja. Terminološki posmatrano, može se reći da nije bilo nužno praviti ovakvu jednu izmenu, budući da radnja činjenja, odnosno nečinjenja, ukoliko govorimo o postojanju korupcije, svakako predstavlja *zloupotrebu* službenog ili društvenog položaja. Drugim rečima, iako je *korišćenje* širi pojam, teško je u pogledu korupcije zamisliti primere (ne)činjenja koji isključuju *zloupotrebu*.

Iako ne bi trebalo zanemariti druge propise, koji bi pre svega trebalo da deluju preventivno, čini se ispravnim stav da bi pojmom korupcije trebalo obuhvatiti samo

[1] Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, („Službeni glasnik RS“, broj 97/2008, 53/2010, 66/2011 - odluka US, 67/2013 - odluka US, 112/2013 - autentično tumačenje i 8/2015 - odluka US).
[2] Zakon o sprečavanju korupcije, („Službeni glasnik RS“, broj 35/2019).

one oblike ponašanja koji su inkriminisani u krivičnom pravu (Ignjatović, 2016: 121). Ukoliko korupciju posmatramo kroz prizmu krivičnog prava, treba istaći da naše krivično zakonodavstvo nije poznavalo pojam korupcije, kao zakonski termin, sve do izmena Krivičnog zakona iz 2002. godine, kada su u posebnoj glavi predviđena krivična dela korupcije. Donošenjem danas važećeg Krivičnog zakonika[3], ova posebna glava je brisana, a krivična dela koja spadaju u oblast korupcije predviđena su kroz pojedina dela (Vujisić, 2011: 173) pri čemu u teoriji nije postignuta saglasnost u pogledu određenja konkretnih krivičnih dela koja se mogu smatrati „pravim" ili „čistim" korupcionim krivičnim delima (Bulatović, Radovanović, 2008: 861). Međutim, ono što je nesporno, to je da krivično delo primanje mita (*pasivno podmićivanje*) i krivično delo davanje mita (*aktivno podmićivanje*) svakako predstavljaju ona krivična dela za koja se sa sigurnošću može tvrditi da su klasični primeri tzv. „pravih" koruptivnih krivičnih dela.

Polazeći od uvodnih napomena, u radu će biti dat osvrt na zakonodavni okvir u Republici Srbiji, kada je reč o krivičnim delima primanje mita i davanje mita, ali i na fenomenološku dimenziju, koja je sagledana kroz prikaz i obradu podataka objavljenih od strane Republičkog zavoda za statistiku, za period od 2013. do 2017. godine. U drugom delu rada, analizirana je novija sudska praksa Apelacionog suda u Beogradu, za navedena dva krivična dela, pri čemu je zaključnim razmatranjima posvećen poslednji deo rada.

1. ZAKONODAVNI OKVIR

Primanje mita - Prvi oblik ovog krivičnog dela, predviđen je u čl. 367 st. 1 KZ, kojim je propisano da službeno lice koje neposredno ili posredno zahteva ili primi poklon ili drugu korist ili koje primi obećanje poklona ili druge koristi za sebe ili drugog da u okviru svog ovlašćenja ili u vezi sa svojim službenim ovlašćenjem izvrši službeni radnju koju ne bi smelo izvršiti ili da ne izvrši službenu radnju koju bi moralo izvršiti, kazniće se kaznom zatvora od dve do dvanaest godine. Ovaj oblik krivičnog dela, predstavlja pravo pasivno podmićivanje, a delo je dovršeno samim preduzimanjem jedne od tri alternativno postavljene radnje izvršenja, pri čemu treba naglasiti da su one radnje koje bi inače predstavljale pokušaj inkriminisane kao dovršeno krivično delo. U tom smislu, pokušaj ovog krivičnog dela nije moguć (Stojanović, Delić, 2017: 310).

Nepravo pasivno podmićivanje, predviđeno je u st. 2, odnosno ono postoji kada službeno lice koje neposredno ili posredno zahteva ili primi poklon ili drugu korist ili koje primi obećanje poklona ili druge koristi za sebe ili drugog da u okviru svog službenog ovlašćenja ili u vezi sa svojim službenim ovlašćenjem izvrši službenu radnju koju bi moralo izvršiti ili da ne izvrši službenu radnju koju ne bi smelo izvršiti, kazniće se zatvorom od dve do osam godina.

Teži oblik, predviđen je u st. 3, a koji postoji ukoliko službeno lice izvrši delo iz st. 1 ili 2, u vezi sa otkrivanjem krivičnog dela, pokretanjem ili vođenjem krivičnog postupka, izricanjem ili izvršenjem krivične sankcije. Za ovaj oblik, propisano je da će se učinilac kazniti zatvorom od tri do petnaest godina. Izvršilac ovog oblika može biti samo službeno

[3] Krivični zakonik, („Službeni glasnik RS", broj 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 i 35/2019 - *u nastavku*: KZ).

lice, budući da odgovorno lice u ustanovi ili drugom subjektu koji ne obavlja privrednu delatnost, odgovara isključivo za izvršenje dela opisanih u st. 1, 2 i 4.

Najlakši oblik, predviđen je u st. 4 i predstavlja tzv. naknadno pasivno podmićivanje, koje čini službeno lice koje nakon izvršenja, odnosno neizvršenja službene radnje, navedene u st. 1 do 3, a u vezi sa njom, zahteva ili primi poklon ili drugu korist. Za ovaj oblik, predviđena je kazna zatvora od tri meseca do tri godine. Kada je reč o delu propisanom u st. 4, stav teorije je da ukoliko se radi o poklonima male vrednosti koji su uobičajeni i u skladu sa postojećim društvenim normama i običajima, tj. ako se radi o socijalno adekvatnoj radnji, neće postojati radnja krivično dela (Stojanović, Delić, 2017: 311). Za razliku od ovog oblika, kod pravog pasivnog podmićivanja, a naročito težeg oblika, nije sporno da vrednost poklona, odnosno druge koristi nije važna, budući da delo postoji i kada je vrednost mala (*drugim rečima, vrednost poklona može biti od važnosti prilikom odmeravanja kazne*). Ne bi trebalo da bude sporno ni to da se vrednost poklona ili kakve druge koristi posmatra u kontekstu normi građanskog prava. Međutim, na ovom mestu smatramo opravdanim ukazati na novinu koja je uvedena novim Zakonom o zdravstvenoj zaštiti[4], a koji u glavi koja nosi naziv *Sukob interesa*, najpre u čl. 234 st. 1 definiše korupciju kao odnos koji se zasniva zloupotrebom obavljanja zdravstvene delatnosti, odnosno poslova zdravstvene zaštite, u cilju sticanja lične koristi ili koristi za drugoga, a potom u st. 5 propisuje da zdravstveni radnik i zdravstveni saradnik koji obavlja zdravstvenu delatnost, odnosno poslove zdravstvene zaštite u zdravstvenoj ustanovi u javnoj svojini, član organa, odnosno stručnih organa u zdravstvenoj ustanovi u javnoj svojini, kao i članovi njihovih užih porodica, ne smeju tražiti, niti primiti novac, poklon, uslugu ili bilo kakvu drugu korist za sebe, članove svoje uže porodice ili fizička i pravna lica koja se opravdano mogu smatrati interesno povezanim, a koji mogu uticati na nepristrasnost ili profesionalno obavljanje dužnosti, odnosno koji se mogu smatrati nagradom u vezi sa vršenjem dužnosti i obavljanjem zdravstvene delatnosti. Pomenuta dva stava ne bi bila sporna, da zakonodavac u st. 6 nije predvideo odstupanje. Naime, prema slovu zakona, iskazivanje zahvalnosti u vidu poklona manje vrednosti, odnosno reklamnog materijala i uzoraka, koji nije izražen u novcu ili hartijama od vrednosti i čija pojedinačna vrednost ne prelazi 5%, a ukupna vrednost ne prelazi iznos jedne prosečne mesečne plate bez poreza i doprinosa u Republici Srbiji[5], ne smatra se korupcijom, sukobom interesa, odnosno privatnim interesom, u skladu sa zakonom. Mnogo je pitanja otvoreno kod jedne ovakve norme, koja pre svega relativizuje pojam poklona male vrednosti. Pored toga, postavlja se pitanje koliko takvih poklona zdravstveni lekar može da primi, da li se i na koji način takvi pokloni negde prijavljuju i sl. Očigledno je da je intencija zakonodavca bila da se položaj zdravstvenih radnika na određeni način poboljša (*pitanje je da li se ovom normom to čini na način koji zadovoljava zdravstvenog radnika*), odnosno da se dozvole socijalno prihvatljive radnje pacijenata. Ipak, postavlja se pitanje da li su na taj način stvoreni uslovi za svojevrsnu legalizaciju mita, ili makar teže otkrivanje i dokazivanje, kada je reč o medicinskoj struci?

Pored službenog lica, i u većini slučajeva odgovornog lica (*izuzev oblika iz st. 3*), strano službeno lice takođe može biti izvršilac krivičnog dela primanje mita, opisanog u čl. 367 st. 1-4 KZ. Najzad, na samom kraju je potrebno naglasiti da je u st. 7 propisano da će se poklon i imovinska korist oduzeti od učinioca.

---

[4] Zakon o zdravstvenoj zaštiti, („Službeni glasnik RS", br. 25/2019).

[5] Prema poslednjim informacijama dostupnim na sajtu Republičkog zavoda za statistiku, prosečna zarada bez poreza i doprinosa (neto) u junu 2019. godine je iznosila 53.633,00 dinara.

Davanje mita - Prvi oblik aktivnog podmićivanja, predviđen je u čl. 348 st. 1 KZ, pri čemu se u svojstvu izvršioca javlja fizičko lice koje nema svojstvo službenog lica i koje službenom ili drugom licu učini, ponudi ili obeća poklon ili drugu korist da službeno lice u okviru svog službenog ovlašćenja ili u vezi sa svojim službenim ovlašćenjem izvrši službenu radnju koju ne bi smelo izvršiti ili da ne izvrši službenu radnju koju bi moralo izvršiti ili ko posreduje pri ovakvom podmićivanju službenog lica. Za ovaj oblik, učinilac će se kazniti kaznom zatvora od šest meseci do pet godina. Kao i slučaju krivičnog dela primanje mita, pokušaj nije moguć.

Nepravo aktivno podmićivanje, propisano je u st. 2 i postoji kada se službenom ili drugom licu učini, ponudi ili obeća poklon ili druga korist da službeno lice u okviru svog službenog ovlašćenja ili u vezi sa svojim službenim ovlašćenjem izvrši službenu radnju koju bi moralo izvršiti ili da ne izvrši službenu radnju koju ne bi smelo izvršiti ili ko posreduje pri ovakvom podmićivanju službenog lica. Za ovaj oblik, predviđena je kazna zatvora do tri godine. Za razliku od krivičnog dela primanje mita, kod koga je inkriminisano i naknadno podmićivanje (čl. 367 st. 4 KZ) kod krivičnog dela davanje mita, to nije slučaj. Oba oblika postoje i u situaciji kada je mito dato, ponuđeno ili obećano stranom službenom licu (st. 3).

Za sva tri oblika, zakonodavac je predvideo fakultativni osnov za oslobođenje kazne, budući da je u st. 4 predviđeno da se učinilac dela može osloboditi od kazne, pod uslovom da je prijavio delo pre nego što je saznao da je ono otkriveno. Ovakva jedna odredba je od značaja, budući da bi trebalo da olakša otkrivanje i dokazivanje krivičnog dela primanje mita.

Najzad, u st. 5 je predviđeno da se odredbe st. 1, 2 i 4 primenjuju i kada je mito, dato, ponuđeno ili obećano odgovornom licu u ustanovi ili drugom subjektu koji ne obavlja privrednu delatnost.

2. FENOMENOLOŠKA DIMENZIJA

Republički zavod za statistiku - RZS, svake godine objavljuje biltene i saopštenja, odnosno predstavlja podatke o kriminalitetu punoletnih učinilaca krivičnih dela, kojom analizom su obuhvaćeni i podaci za sva krivična dela propisana u posebnom delu KZ. U nastavku će biti analizirani podaci koji su dostupni za krivično delo primanje mita iz čl. 347 KZ i krivično delo davanje mita iz čl. 348 KZ, u periodu od 2013. do 2017. godine, a koji se tiču prijava, optuženja i osuda, te vrste izrečene krivične sankcije.[6]

[6] Napomena 1: U trenutku pisanja rada, podaci za 2018. godinu nisu bili dostupni u celosti, u vidu godišnjeg Biltena, te je to bio razlog isključenja navedene godine iz analize. Ipak, na osnovu Saopštenja (uža publikacija, sa manjim brojem dostupnih podataka) primetno je da je u 2018. godini, u poređenju sa prethodnim godinama, zabeležen pad u broju prijava za krivično delo primanje mita (61) dok je ujedno zabeležen porast u broju prijava krivičnog dela davanje mita (69). Vid detaljnije: Republički zavod za statistiku (2019) *Saopštenje: punoletni učinioci krivičnih dela - 2018. godina*, 192. Beograd: RZS. Napomena 2: Komparaciju kriminaliteta, na osnovu poslednjeg izdanja Evropskog izvornika (*European Sourcebook*) nije bilo moguće izvršiti za predmetna krivična dela. Naime, u navedenoj publikaciji, krivična dela primanje mita i davanje mita se sa još nizom drugih krivičnih dela podvode pod genusni pojam *korupcije*, koja je definisana kao *nuđenje ili prihvatanje finansijske ili bilo koje druge usluge u zamenu za favorizovanim postupanjem od strane službenog lica*. Imajući u vidu nekoliko napomena koje se odnose pre svega na to da različite zemlje ne podvode ista dela pod pojam korupcije, kao i to da neke zemlje nisu dostavile podatke o broju koruptivnih krivičnih dela, čini se da Evropski izvornik u tom delu i ne daje dovoljno relevantne podatke. Vid. detaljnije: Aebi, M. *et al*. (2014) *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics*. Helsinki: European Institute for Crime Prevention and Control.

Prijave, optuženja i osude - U posmatranom petogodišnjem periodu, ukupan broj prijava za krivično delo primanje mita, iznosio je 342 prijave, pri čemu je najveći broj zabeležen u 2017. godini (87) dok je za krivično delo davanje mita podneto ukupno 205 prijava, od čega je najveći broj bio u 2013. godini (61). Ukupno 325 lica je optuženo za krivično delo primanje mita, dok je 246 lica optuženo za davanje mita. Sa druge strane, kada je reč o osudama, za primanje mita je osuđeno ukupno 200 lica, najviše u 2016. godini (54) dok je 204 lica osuđeno za krivično delo davanje mita, pri čemu je najviše lica (54) osuđeno u 2013. godini. Detaljan prikaz po godinama, dat je u Tabeli 1.

Tabela 1. Prijave, optuženja i osude u periodu od 2013. do 2017. godine.

	Krivično delo	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**UKUPNO**
PRIJAVE	primanje mita	61	58	67	69	**87**	**342**
	davanje mita	**61**	27	42	34	41	**205**
OPTUŽENJA	primanje mita	60	70	65	**77**	53	**325**
	davanje mita	**66**	50	52	52	26	**246**
OSUDE	primanje mita	43	35	40	**54**	28	**200**
	davanje mita	**54**	41	43	46	20	**204**

Fenomen gubljenja kriminaliteta, koji se ogleda u tome da se broj lica koja se pojavljuju u svakoj sledećoj fazi krivičnog postupka smanjuje - po pravilu je najviše prijavljenih učinilaca krivičnih dela, broj optuženih je nešto manji, a broj osuđenih najmanji (Ignjatović, 2013: 95) gotovo da nije uočljiv kod posmatranih krivičnih dela. Ovo posebno dolazi do izražaja, ukoliko se sagleda krivično delo davanje mita, kod koga je petogodišnji odnos - 205 prijava : 246 optuženja : 204 osude. Veći broj optuženja u odnosu na prvu i treću kategoriju, može biti posledica neefikasnosti pravosuđa, odnosno činjenice da su pojedine krivične prijave podnete pre 2013. godine, a da su optužni akti podignuti u periodu od 2013. do 2017. godine.

Ukoliko se u kontekst posmatranja stave isključivo optuženja i osude, primetno je da postoji značajna razlika u proporciji osuda u okviru optuženja za krivično delo primanje mita i krivično delo davanje mita ($\chi 2(1) = 30.954$, $p < .001$), pri čemu je značajno više osuda za davanje mita (82,9%) u odnosu na primanje mita (61,5%). U tom smislu, na osnovu kvantitativnih pokazatelja, moglo bi se tvrditi da je pravosuđe efikasnije u pogledu sprovođenja i pravnosnažnog okončanja postupaka za krivično delo davanje mita.

Krivična sankcija - U pogledu krivičnog dela *primanje mita* iz čl. 367 KZ, sudovi su se najčešće opredeljivali za izricanje bezuslovne kazne zatvora, odnosno od 200 izrečenih krivičnih sankcija, 60% (120) su kazne zatvora. I pored toga što je kazna zatvora najčešće izricana krivična sankcija, važno je primetiti da je među zatvorskim kaznama najviše onih čije je trajanje do godinu dana - 66% a koje su mogu označiti kao kratkotrajne kazne. Kada je reč o drugim krivičnim sankcijama, novčanu kaznu je sud izrekao samo u jednom slučaju, uslovnu osudu u 30 slučajeva, dok je u 49 slučajeva sud primenio odredbu čl. 45 st. 5 KZ, odnosno odredio da će se kazna zatvora izvršiti na taj način što okrivljeni ne sme napustiti prostorije u kojima stanuje (*kućni zatvor*). Detaljan prikaz izrečenih krivičnih sankcija za krivično delo primanje mita, dat je u Tabeli 2.

Tabela 2. Izrečene krivične sankcije za krivično delo primanje mita, u periodu od 2013-2017. godine

SANKCIJA	2013	2014	2015	2016	2017	UKUPNO
zatvor / + 5 g.						**0**
zatvor / 3-5 g.	5		2	3		**10**
zatvor / 2-3 g.	1	2	2	3	1	**9**
zatvor / 1-2 g.	7	5	6	2	2	**22**
zatvor / 6 m - 1 g.	19	15	9	12	8	**63**
zatvor / do 6 m.	3	7	4	1	1	**16**
novčana kazna			1			**1**
uslovna osuda	8	6	5	9	2	**30**
kućni zatvor			11	24	14	**49**
ostalo						**0**

Za razliku od krivičnog dela primanje mita, kod krivičnog dela davanje mita, najčešće izricana krivična sankcija je uslovna osuda, koja je primenjena u 57% slučajeva. Kada je reč o kazni zatvora, istu je sud izrekao u 32.4% slučajeva, pri čemu je u najčešćem broju slučajeva primenjena kazna zatvora do godinu dana (68.2%). Novčanu kaznu, sud je izrekao u svega 5 slučajeva, dok je sud u svega 13 slučajeva kao modalitet izvršenja kazne zatvora predvideo da će se ista izvršiti na taj način što okrivljeni ne sme napustiti prostorije u kojima stanuje. Kada je reč o kategoriji „ostalo" koja je navedena u Tabeli 3, dodatnim uvidom u bazu RZS, utvrđeno je da je u 4 slučaja sud primenio odredbu čl. 368 st. 4 KZ, odnosno oslobodio je učinioca od kazne, budući da je delo prijavljeno pre nego što se saznalo da je isto otkriveno. Celokupan prikaz izrečenih krivičnih sankcija za krivično delo davanje mita, dat je u Tabeli 3.

Tabela 3. Izrečene krivične sankcije za krivično delo davanje mita, u periodu od 2013-2017. godine

SANKCIJA	2013	2014	2015	2016	2017	UKUPNO
zatvor / + 5 g.						**0**
zatvor / 3-5 g.	1			1		**2**
zatvor / 2-3 g.	7			5		**12**
zatvor / 1-2 g.	4		1	1	1	**7**
zatvor / 6 m - 1 g.	5	1	2	4		**12**
zatvor / do 6 m.	10	16	1	5	1	**33**
novčana kazna		1	3	1		**5**
uslovna osuda	26	23	28	24	15	**116**
kućni zatvor			5	5	3	**13**
ostalo	1		3			**4**

3. OSVRT NA PRAKSU APELACIONOG SUDA U BEOGRADU

U ovom delu rada, biće ukazano na nekoliko novijih stavova izraženih kroz odluke Apelacionog suda u Beogradu, odnosno područnih sudova koji mu pripadaju. Imajući u vidu prethodni odeljak, te činjenicu da bi se u jednom delu moglo tvrditi da je kaznena politika sudova u posmatranom periodu blaga, odnosno da su za krivična dela primanje mita i davanje mita, uglavnom izricane kazne bliže zakonskom minimumu, cilj prikaza odabrane sudske prakse, pre svega je da se sagleda način na koji sudovi odmeravaju kaznu, da li se i u kojim situacijama opredeljuju za institut ublažavanja kazne, te eventualno drugih okolnosti koje mogu biti od značaja za predmetnu analizu.

Prvi primer koji će biti analiziran, odnosi se na *medicinsku struku*, gde je presudom Višeg suda u Beogradu 15 K. br. 3508/10 od 25.3.2015. godine, provokrivljeni osuđen za izvršenje produženog krivičnog dela primanje mita iz čl. 367 st. 2 KZ u vezi sa čl. 61 KZ, dok je u odnosu na preostale okrivljene za krivično delo davanje mita iz čl. 368 st. 2 KZ, sud našao da je troje okrivljenih krivo, a u pogledu preostalih okrivljenih optužba je odbijena. Prvookrivljeni, lekar specijalista grudne hirurgije i profesionalno vojno lice, prvostepenom presudom je osuđen na kaznu zatvora u trajanju od 4 godine, pri čemu je sud izrekao meru bezbednosti zabrane vršenja lekarskog poziva u trajanju od 5 godina, računajući od dana pravnosnažnosti presude, s tim da se vreme provedeno u zatvoru ne uračunava u vreme trajanja mere. Takođe, sud je doneo odluku o oduzimanju imovinske koristi pribavljene izvršenjem krivičnog dela i obavezao prvoosuđenog da u korist budžeta Republike Srbije uplati ukupan iznos od 2.400 evra i 300 švajcarskih franaka, u dinarskoj protivvrednosti po srednjem kursu NBS na dan uplate, u roku od 15 dana od dana pravnosnažnosti presude, pod pretnjom izvršenja. Obrazlažući primenu konstrukcije produženog krivičnog dela, sud je najpre pošao od toga da je okrivljeni izvršio tri krivična dela primanje mita iz čl. 367 st. 2 KZ i šest krivičnih dela primanje mita iz čl. 367 st. 4, zauzimajući sledeći stav:

> *„U radnjama prvookrivljenog se stiču sva obeležja produženog krivičnog dela primanje mita iz čl. 367 st. 2 KZ, imajući u vidu da je isti učinilac izvršio više istovrsnih krivičnih dela, među kojima postoji vremenska povezanost i koja predstavljaju jedinstvenu i logičnu celinu zbog istovrsnosti predmeta dela, korišćenja iste situacije, jedinstva mesta izvršenja i jedinstvenog umišljaja učinioca koji se manifestovao u istoj nameri i istom načinu izvršenja. S obzirom da produženo krivično delo obuhvata tri radnje izvršenja koje sadrže sva bitna obeležja krivičnog dela primanje mita iz čl. 367 st. 2 KZ, kao i šest radnji izvršenja krivičnog dela primanje mita iz čl. 367 st. 4 KZ, to je sud ocenio da sva navedena dela po svojoj prirodi dopuštaju spajanje u jedno delo i da je produženim krivičnim delom učinjen najteži oblik od učinjenih krivičnih dela, odnosno da je u pitanju jedno produženo krivično delo primanje mita iz čl. 367 st. 2 KZ".*[7]

[7] Kao što se iz ovog dela obrazloženja može videti, prilikom primene konstrukcije produženog krivičnog dela, sud je našao da postoje gotovo sve zakonom predviđene alternativne okolnosti, izuzev istovetnosti oštećenog (*neophodna je ispunjenost najmanje dve* uz činjenicu da je reč o više istih ili istovrsnih krivičnih dela učinjenih u vremenskoj povezanosti od strane istog učinioca).

Odlučujući o vrsti i visine krivične sankcije prema okrivljenima, sud je uzeo u obzir sve okolnosti predviđene odredbom čl. 54 KZ, pa je kao olakšavajuće okolnosti uzeo sledeće: držanje učinioca posle učinjenog krivičnog dela, tj. činjenicu da je deo okrivljenih u potpunosti priznao izvršenje dela (u slučaju prvookrivljenog, reč je o delimičnom priznanju). Pored navedenog, na strani svih okrivljenih, sud je kao olakšavajuće okolnosti cenio njihove lične i porodične prilike i raniji život, odnosno činjenicu da su svi okrivljeni porodični ljudi i roditelji po dvoje dece, te da ranije nisu osuđivani. U pogledu lica osuđenih za krivično delo davanje mita iz čl. 368 st. 2 KZ, sud je uzeo u obzir kao olakšavajuće i okolnosti pod kojima su konkretna dela učinjena, odnosno da su „*ista izvršena u vezi sa korišćenjem medicinskih usluga, odnosno u svojstvu bliskog srodnika pacijenta ili samih pacijenata koji su se nalazili na lečenju i koji su bili motivisani isključivo brigom za zdravlje i dobrobit svoju i svog bli*žnjeg". Imajući u vidu navedeno, kao i činjenicu da otežavajućih okolnosti na strani okrivljenih za krivično delo iz čl. 368 st. 2 KZ nije bilo, sud je svakom od njih izrekao uslovnu osudu, tako što je za svako lice utvrdio kaznu u trajanju od četiri meseca i istovremeno odredio da se utvrđena kazna neće izvršiti ako okrivljeni za vreme od dve godine od pravnosnažnosti presude ne učini novo krivično delo.

Budući da je izvršilac krivičnog dela iz čl. 367 st. 2 lekar, interesantno je ukazati na otežavajuće okolnosti, koje je sud uzeo u obzir prilikom odmeravanja kazne. Naime, sud je cenio da je u posmatranom periodu (od prvog do poslednje izvršenog pojedinačnog dela) učinilac operisao ukupno trinaest pacijenata, a da se među njima nalazi sedam za koje je u postupku dokazano da je od njih zahtevao i/ili primio mito, što znači da je od većine svojih pacijenata u tom periodu zahtevao i/ili primio mito. Dalje, sud je imao u vidu da je okrivljeni prilikom izvršenja svih dela iskorišćavao istu situaciju, odnosno okolnost da su mu bili povereni životi i zdravlje ljudi i da su njegovi pacijenti i članovi njihovih porodica bili zavisni ne samo od njegovih medicinskih usluga, nego i od njegove savesti, požrtvovanosti i humanosti, te u tom smislu u teškim i iznuđenim životnim situacijama i bespomoćni u svojim nastojanjima da spasu živote ili sačuvaju zdravlje svoje ili svojih bližnjih. Takođe, sud je cenio činjenicu da je prvookrivljeni zahtevao zahvalnost u vidu novca, kao i to da je nakon prijema novca od svojih pacijenata ili članova njihovih porodica izvodio ritual koji se sastojao u trljanju svoje brade i kose tim dobijenim novcem a koji ritual, što je opštepoznata činjenica koju je u svojoj odbrani objasnio i sam okrivljeni, predstavlja običaj koji primenjuju zanatlije i trgovci nakon obavljanja posla i naplaćivanja i koji se izvodi radi toga „da bi se imalo još više novca". Prilikom donošenja odluke, sud je posebno imao u vidu Nacionalnu strategiju za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine, ali i Kodeks profesionalne etike Lekarske komore Srbije.

Apelacioni sud u Beogradu je presudom br. Kž1-1377/2015 od 2.2.2016. godine preinačio prvostepenu presudu u odnosu na prvookrivljenog, te umanjio kaznu zatvora sa četiri na tri godine, a meru bezbednosti zabrane vršenja lekarskog poziva sa pet na tri godine. Osnovni razlog za smanjenje kazne, ogleda se u činjenici da je u odnosu na određena krivična dela koja su ušla u sastav produženog krivičnog dela nastupila apsolutna zastarelost krivičnog gonjenja, dok je u pogledu mere bezbednosti zabrane vršenja poziva smatrao da prvostepeni sud nije adekvatno odmerio dužinu trajanja, pri tom ne dajući razloge zbog kojih smatra da bi mera trebalo da traje kraće.

U *drugom primeru*, Viši sud u Valjevu je presudom br. K-21/17 od 26.9.2017. godine dvojicu okrivljenih, inače pripadnike BIA, osudio na po jednu godinu i šest meseci

zbog izvršenja krivičnog dela primanje mita iz čl. 367 st. 1 KZ u saizvršilaštvu, pri čemu je okrivljenima oduzeta imovinska korist pribavljena izvršenjem krivičnog dela u iznosu od 2.000 evra u dinarskoj protivvrednosti. Neizvršenje radnje u ovom slučaju, ogledalo se u tome da su pripadnici BIA, po obavljenom pregledu ugostiteljskog objekta u selu koje pripada opštini Ljig, pronašli azilante koji nisu bili prijavljeni, te vlasniku objekta predočili da će pozvati inspekciju i policiju, zatvoriti mu lokal, a njega i njegovog brata uhapsiti, uz predlog da nasamo sednu na neko mirnije mesto, kako bi popričali o alternativnom rešenju. Po predlogu okrivljenih, vlasnik lokala je okrivljenima isplatio po 1.000 evra.

Prilikom odmeravanja kazne, sud je primenio institut ublažavanja kazne, pri čemu je na strani okrivljenih našao samo olakšavajuće okolnosti koje se ogledaju u ranijoj neosuđivanosti, te činjenici da su okrivljeni porodični ljudi. Upravo je nepostojanje otežavajućih okolnosti bio razlog da okrivljeni ulože žalbu, koju je Apelacioni sud u Beogradu usvojio, te presudom br. Kž1-1251/17 od 12.12.2017. godine preinačio prvostepenu presudu u delu odluke o kazni, tako što je okrivljene osudio na kazne zatvora u trajanju od po jedne godine. Naime, kako nije bilo otežavajućih okolnosti na strani okrivljenih, drugostepeni sud je smatrao da se ranija neosuđivanosti, kao i činjenica da je reč o porodičnim ljudima, mogu okarakterisati kao *naročito olakšavajuće okolnosti* u smislu odredbe čl. 56 st. 3 KZ.

Treći primer koji će biti analiziran, interesantan je sa aspekta *radnje izvršenja*. Naime, prema mišljenju Višeg suda u Beogradu, izraženog kroz oslobađajuću presudu br. K. 639/16 od 24.5.2017. godine, a koja je potvrđena presudom Apelacionog suda u Beograd br. Kž1-1210/17 od 27.2.2018. godine, službeno lice - saobraćajni policajac koji je predočio oštećenom da je izvršio prekršaj, potom mu ukazao na visinu propisane kazne, da bi nakon toga iz ruku oštećenog (stranog državljanina) uzeo novčanik, pogledao novčanice i iz istog izvadio osam novčanica po 50 leva i dve novčanice od po 20 evra, te rekao oštećenom da neće biti protokola i da može da ide, *ne čini krivično delo primanje mita iz čl. 367 st. 1 KZ, budući da iz dispozitiva optužnog akta ne proizlazi radnja neposrednog zahtevanja poklona, već radnja oduzimanja novčanika, a zatim i novca iz novčanika, čime se ne stiču bitna obeležja krivičnog dela primanje mita, niti iz tako opisanih radnji proizlaze svi bitni elementi nekog drugog krivičnog dela.*

Ovde treba naglasiti da je prvostepeni sud prvobitnom presudom br. K. 706/13 od 13.6.2016. godine osudio okrivljenog za izvršenje krivičnog dela primanje mita iz čl. 367 st. 1 KZ, ali je presudom Apelacionog suda u Beogradu br. Kž.1-1329/16 od 12.12.2016. godine, prvostepena presuda ukinuta i predmet vraćen na ponovno suđenje. Iz tog razloga, iako je krajnji ishod takav da je okrivljeni pravnosnažno oslobođen od optužbe, važno je istaći stav Višeg suda u Beogradu izražen u oslobađajućoj presudi br. K. 639/16 od 24.5.2017. godine, koji na str. 4 ističe:

> *,, (..)Naime, ovo veće suda smatra, kao i prvi put, da je konkludentnim radnjama, imajući u vidu jezičku barijeru, postojala saglasnost volja u suštinskom krivično pravnom delu dovoljna za postojanje bitnih zakonskih elemenata krivičnog dela primanje mita iz čl. 367 KZ. Međutim, ovaj sud ima zakonsku obavezu da postupi po stavu drugostepenog suda koji smatra da se ne radi o ovom krivičnom delu i po izričitom nalogu ispitao da li se eventualno u radnjama okrivljenog stiču elementi nekog drugog krivičnog dela, pri čemu se u rešenju Apelacionog suda ne navodi ni najmanje obeležje o kom drugom delu ili kojoj krivično pravnoj oblasti se radi".*

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Primanje mita i davanje mita, kao jedna od krivičnih dela protiv službene dužnosti, predviđenih u glavi XXXIII KZ, predstavljaju klasične primere koruptivnih krivičnih dela. Ukoliko se sagleda zakonodavni okvir, odnosno kazne koje su propisane za izvršenje pojedinih oblika nekog od navedena dva krivična dela, može se reći da je zakonodavac ostavio mogućnost sudovima za izricanje poprilično strogih kazni, koje u nekim slučajevima mogu iznositi i do petnaest godina zatvora. Iako u teoriji nije sporno da posledice koruptivnih krivičnih dela u krajnjoj instanci osećaju građani, te da bi vršenje takvih krivičnih dela trebalo posmatrati kao ozbiljan problem, analizom petogodišnjeg perioda za posmatrana krivična dela, moglo bi se izvesti nekoliko zaključaka koji govore u prilog tome da bi se kaznena politika sudova u Republici Srbiji dobrim delom mogla okarakterisati kao blaga.

Najpre, ukoliko se u kontekst posmatranja stavi odnos broja optužbi za krivično delo primanje mita i krivično delo davanje mita, sa jedne strane i broja presuda za navedena dela, sa druge strane, na nivou statističke značajnosti sudovi u većem broju slučajeva pravnosnažnom presudom rešavaju postupke koji su pokrenuti za krivično delo davanje mita, koje je, makar sa aspekta propisanih kazni, lakše krivično delo u odnosu na krivično delo primanje mita. Nezavisno od (ne)efikasnosti u pogledu okončanja postupka, koji podatak bi ipak trebalo proveriti ne samo na osnovu brojki, već i uvidom u konkretne pravnosnažne sudske odluke, u pogledu rešenih predmeta je primetno da se sudovi mahom opredeljuju za kazne bliže zakonskom minimumu koji je propisan za konkretni oblik krivičnog dela, pri čemu bi se na osnovu velikog broja osuda na kazne zatvora do jedne godine, kao i blaže krivične sankcije, moglo tvrditi da je ujedno i česta primena instituta ublažavanja kazne. Ublažavanje kazne se dobrim delom čini na taj način što se određenom broju olakšavajućih okolnosti, daje karakter naročito olakšavajućih u smislu odredbe čl. 56 st. 1 t. 3 KZ. U jednom od primera koji je naveden, sud je našao da su ranija neosuđivanost i činjenica da su okrivljeni porodični ljudi, okolnosti koje se mogu okarakterisati kao naročito olakšavajuće. Ovakvo jedno tumačenje, moglo bi biti osporavano, naročito ako se ima u vidu da u konkretnom slučaju drugih olakšavajućih okolnosti na strani okrivljenih i nije bilo.

Kada je reč o alternativama zatvaranju u klasičnom smislu, u pogledu pasivnog podmićivanja, sudovi su najčešće primenjivali odredbu čl. 45 st. 2 KZ, odnosno određivali su da će se kazna zatvora izvršiti na taj način što okrivljeni ne sme napustiti prostorije u kojima stanuje (*kućni zatvor*) dok je kod aktivnog podmićivanja češće izricana uslovna osuda. Fakultativni osnov za oslobođenje kazne, propisan odredbom čl. 368 st. 4 KZ, sud je u petogodišnjem periodu primenio u svega četiri slučajeva, usled čega se sa osnovnom može postaviti pitanje da li se volja zakonodavca da se uz postojanje jednog takvog osnova, lakše i brže dokazuje izvršenje krivičnog dela primanje mita, u dovoljnoj meri reflektuje u praksi.

Za razliku od olakšavajućih okolnosti, koje se uglavnom svode na držanje učinioca nakon izvršenja krivičnog dela, raniju neosuđivanost, te porodične prilike okrivljenog, otežavajuće okolnosti u pogledu krivičnog dela primanje mita, sudovi detaljno obrazlažu isključivo ukoliko je reč o profesijama koje su visoko rangirane, u smislu da se tradicionalno od takvih lica očekuje humano postupanje, nepristrasnost i sl., kao što je slučaj sa lekarskom profesijom. U prvom primeru koji je naveden, sud je na gotovo tri stranice obrazložio iz kojih razloga je otežavajuća okolnost činjenica da je okrivljeni lekar, uz citiranje Kodeksa

lekarske etike, Hipokratove zakletve itd. Iako je nesporno da je sud u konkretnom slučaju ispravno postupio, postavlja se pitanje iz kojih razloga se u pogledu drugih delatnosti, sudovi ne potrude da recimo na strani pripadnika BIA kao otežavajuću okolnost navedu to da su povredili kodekse koji se odnose na njihovu struku ili da upravo obavljaju delatnost u službi koja bi trebalo da na najbolji način štiti građane, da pomaže u otkrivanju i dokazivanju krivičnih dela i sl.

Na samom kraju, umesto analize poslednjeg slučaja iz prethodnog odeljka, koji je možda ujedno i najvažniji primer istaknut u ovom radu, a koji je sporan zbog stava koji se tiče (ne)podvođenja konkludentne radnje pod radnju izvršenja krivičnog dela primanje mita, čitaocu ćemo ostaviti na razmišljanje sledeći hipotetički primer i pitanje: U situaciji da učinite prekršaj u saobraćaju, usled čega Vam saobraćajni policajac najpre predoči kaznu, a potom primeni alternativno rešenje, koje se ogleda u oduzimanju Vašeg novčanika i novca koji se u njemu nalazi, puštajući Vas da nakon toga sa praznim novčanikom odete dalje bez konstatovanja da ste izvršili prekršaj, za koje krivično delo biste podneli krivičnu prijavu protiv navedenog službenog lica?

LITERATURA

1. Aebi, M. *et al*. (2014) *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics*. Helsinki: European Institute for Crime Prevention and Control.
2. Antonić, D. *et al.* (2001) Korupcija u Srbiji. Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije.
3. Ashforth, B. E., Anand, V. (2003) The normalization of corruption in organizations. In: R. M. Kramer, R.M. & Staw, B.M. (eds.) *Research in organizational behavior*, Amsterdam, vol. 25, pp. 1-52.
4. Bovan, S. (2011) Istraživanje percepcije korupcije na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu. *Anali Pravnog fakultet Univerziteta u Beogradu*, 1 (LIX), str. 80-103.
5. Božić, V., Nikač, Ž. (2017) Kaznenopravna odgovornost za primanje mita,kao nagrade za obećanu uslugu. U: Mićović, M. (ur.) *XIII majsko savetovanje: usluge i odgovornosti*. Kragujevac: Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, str. 925-939.
6. Ignjatović, Đ. (2016) *Kriminologija (trinaesto izdanje)*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
7. Ignjatović, Đ. (2013) *Komparacija kriminaliteta i kaznene reakcije : Srbija - Evropa*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
8. Letunić, P. (2011) Korupcija i društveno-ekonomski razvoj. *Politička misao*, 2 (48), str. 186–204.
9. Mojanoski, C. (2013) Društveni razvoj i korupcija. U: Kolarić, D. (ur.) *Suprotstavljanje organizovanom kriminalu : pravni okvir, međunarodni standardi i procedure*. Beograd: Kriminalističko-policijska akademija, str. 277-291
10. Radovanović, D., Bulatović, A. (2008) Korupcija i razvoj moderne srpske države. U: Jovašević, D. (ur.) *Korupcija u pravnoj teoriji i praksi, Teme*, Niš, 861.
11. Stojanović, Z., Delić, N. (2017) Krivično pravo - posebni deo. Beograd: Pravna knjiga.
12. Tanzi, V. (1995) „Corruption: Arm`s-Length Relationships and Market“. In: Fiorenti-

ni, G & Peltzman, S. (eds.) *The Economics of organized Crime.* Cambridge, 167.
13. Vujisić, M. (2011) Primanje mita kao oblik ispoljavanja korupcije. U: Nikač, Ž. (ur.) Suzbijanje kriminala u okviru međunarodne policijske saradnje. Beograd: Kriminalističko-policijska akademija, str. 173-183.
14. Vuković, S. (2007) *Tranzicija i korupcija*. Beograd: Institut društvenih nauka.

Bilteni

1. Republički zavod za statistiku (2017) *Bilten: Punoletni učinioci krivičnih dela u Republici Srbiji, 2017: prijave, optuženja i osude*. Beograd: Republika Srbija - RZS.
2. Republički zavod za statistiku (2016) *Bilten: Punoletni učinioci krivičnih dela u Republici Srbiji, 2016: prijave, optuženja i osude*. Beograd: Republika Srbija - RZS.
3. Republički zavod za statistiku (2015) *Bilten: Punoletni učinioci krivičnih dela u Republici Srbiji, 2015: prijave, optuženja i osude*. Beograd: Republika Srbija - RZS.
4. Republički zavod za statistiku (2014) *Bilten: Punoletni učinioci krivičnih dela u Republici Srbiji, 2014: prijave, optuženja i osude*. Beograd: Republika Srbija - RZS.
5. Republički zavod za statistiku (2013) *Bilten: Punoletni učinioci krivičnih dela u Republici Srbiji, 2013: prijave, optuženja i osude*. Beograd: Republika Srbija - RZS.
6. Republički zavod za statistiku (2019) *Saopštenje: punoletni učinioci krivičnih dela 2018. godina*, 192. Beograd: Republika Srbija - RZS.

Sudska praksa

1. Presuda Apelacionog suda u Beogradu Posl. br. Kž1. 1210/17 od 27.2.2018. godine.
2. Presuda Apelacionog suda u Beogradu Posl. br. Kž1. 1251/17 od 12.12.2017. godine.
3. Presuda Apelacionog suda u Beogradu Posl. br. Kž1. 1377/15 od 2.2.2016. godine.
4. Presuda Višeg suda u Valjevu Posl. br. K. 21/17 od 26.9.2017. godine.
5. Presuda Višeg suda u Beogradu Posl. br. K. 639/16 od 24.5.2017. godine.
6. Presuda Višeg suda u Beogradu Posl. br. K. 3508/10 od 25.3.2015. godine.

CRIMINAL OFFENSES OF BRIBERY IN CRIMINAL LEGISLATION AND PRACTICE OF THE REPUBLIC OF SERBIA

The criminal offense of Soliciting and Accepting Bribes and the criminal offense of Bribery, certainly belong to the real corruptive offenses, for which the expert, and the general public has always been interested, since the consequences of the committed acts are felt by all citizens. After introductory, theoretical remarks, and a review of the legislative framework, the paper analyzes the phenomenological dimension. These two crimes were examined through data published by the Statistical Office of the Republic of Serbia in the period from 2013 to

217. The second part of the paper is devoted to reviewing recent case law expressed through the second instance verdicts of the Belgrade Court of Appeal. The main objective of the paper is to point out the situation and tendencies in the Republic of Serbia when it comes to the above crimes, and to critically review the criminal policy of the courts.

KEY WORDS: Soliciting and Accepting Bribes, Bribery, Case Law, Serbia, Appellate Court in Belgrade.

MEDIJI I ORGANIZOVANI KRIMINALITET

Božidar Banović*

Aleksandra Ilić**

U radu autori obrađuju problematiku medijske slike organizovanog kriminaliteta ukazujući na početku na određene zakonitosti u medijskom izveštavanju o kriminalitetu uopšte koje utiču na formiranje stavova građana u vezi sa tim ali i na postupanje organa formalne kontrole. Važno pitanje je medijska konstrukcija organizovanog kriminaliteta odnosno na koji način mediji izveštavaju o tome i kakvu poruku šalju javnosti u vezi sa tim. Kompleksnost organizovanog kriminala ali i činjenica da njeni članovi deluju tajno, utiče na mogućnost realnog sagledavanja razmera i karakteristika tog oblika kriminala pa je medijska slika najčešći izvor saznanja. Autori ukazuju na istorijsku dimenziju medijske slike organizovanog kriminaliteta koju razmatraju prevashodno na globalnom planu s obzirom da se sa zakašnjenjem od dve decenije sličan proces dešava i kod nas. U tom smislu autori su istakli neke najvažnije karakteristike medijske slike organizovanog kriminaliteta u Srbiji. Na kraju je ukazano na značaj istraživačkog novinarstva i istaknuta je važnost potpunog i objektivnog medijskog izveštavanja o organizovanom kriminalitetu.

KLJUČNE REČI: mediji, slika, organizovani kriminalitet, konstrukcija, kontrola kriminaliteta.

UVOD

Utvrđivanje istine o različitim društvenim fenomenima nije jednostavan posao. Mnoge stvari koje se čine očigledne predstavljaju samo iskrivljenu predstavu o stvarnosti. Drugim rečima, različite pojave koje razumemo na određeni način rezultat su socijalne konstrukcije kao specifičnog procesa koji tim pojavama daje određena značenja.

Tako se otvara pitanje načina na koji ljudi formiraju svoje stavove i mišljenja o mnogim važnim društvenim pitanjima. Da li je moguće da pojedinac proživi svaku moguću situaciju koja se tiče života ljudi u zajednici i da na osnovu sopstvenog iskustva oblikuje svoje viđenje sveta i odnosa između ljudi? Odgovor je naravno da nije moguće. Sopstveno iskustvo skromno učestvuje u tom procesu. Postoje drugi izvori informacija

* Prof. dr Božidar Banović je redovni profesor na Fakultetu bezbednosti Univerziteta u Beogradu, email: *banovicb@fb.bg.ac.rs.*

** Doc. dr Aleksandra Ilić je docent na Fakultetu bezbednosti Univerziteta u Beogradu, email: *aleksandra.ilic@fb.bg.ac.rs.*

koji su istovremeno i naši izvori iskustava. Svi oni, zajedno s ličnim iskustvom, prepliću se i daju specifičan rezultat u vidu socijalne konstrukcije pojave koja nas interesuje.

Činjenica je da društvo ima mehanizme da nas ubedi da je stvarnost baš onakva kakva nam se predstavlja, a ne onakva kakva stvarno jeste. Najbolji mehanizam kojim se to postiže jesu mediji, pa je u tom smislu kriminalitet pogodna tema za različite manipulacije. (Ilić, 2018: 42) S obzirom da postoje različiti oblici kriminaliteta ne može se izvesti identičan zaključak o uticaju medijske slike na formiranje stavova građana o različitim oblicima kriminaliteta. Na to utiče nekoliko činilaca. S jedne strane, zainteresovanost javnog mnjenja za temu kriminaliteta. Tradicionalno ljude više zanimaju događaji koji podrazumevaju upotrebu nasilja odnosno koji se manifestuju u različitim oblicima ispoljavanja nasilničkog kriminaliteta. Nasilje izaziva snažnu emocionalnu reakciju koje pojedini ljudi nekad nisu svesni. Ipak, nije svako nasilje podjednako „interesantno“ auditorijumu, to zavisi od konkretne forme ispoljavanja, posledica, karakteristika aktera događaja (učinioca i/ili žrtve) i drugih okolnosti. S druge strane, takođe tradicionalno postoji slaba zainteresovanost za probleme imovinskog kriminaliteta.

U tom smislu dolazimo do pitanja „statusa“ organizovanog kriminaliteta u očima javnog mnjenja. U tom smislu treba istražiti da li postoji i kolika je zainteresovanost običnih ljudi za fenomen organizovanog kriminaliteta. Sa druge strane važno je utvrditi da li najšira javnost ima mogućnost da stekne osnovno znanje o organizovanom kriminalitetu na osnovu uobičajenih medijskih izveštaja. Kao primer treba navesti činjenicu da su obični građani zabrinuti za problem narkomanije pa su u tom smislu posebno zainteresovani za različite aktivnosti koje treba da smanje prisustvo droge oko škola ili drugih objekata gde se mladi okupljaju. S druge strane ne postoji svest da su droge jedan od osnovnih predmeta trgovine organizovanih kriminalnih grupa i da je ključ u suzbijanju problema s drogom borba protiv organizovanog kriminaliteta. Rat protiv droga je u suštini rat protiv organizovanog kriminaliteta ali to ostaje neprepoznatljivo jer je pažnja usmerena ka posledici odnosno prisustvu droge na raznim mestima.

1. MEDIJSKA KONSTRUKCIJA ORGANIZOVANOG KRIMINALITETA

Proces medijske konstrukcije kriminaliteta podrazumeva donošenje različitih odluka u skladu s ciljevima koji se uz pomoć odgovarajuće konstrukcije stvarnosti žele postići. Značajnu aktivnost u tom smislu predstavlja proces medijskog izbora krivičnih događaja, odnosno donošenje odluka o tome šta zavređuje da bude predstavljeno kao vest, a ujedno i koliko prostora treba posvetiti tom događaju. Socijalno konstruisana stvarnost o kriminalitetu predstavlja se građanima, korisnicima različitih medijskih sadržaja, koji je uglavnom neselektivno i nekritički prihvataju pošto im je, između ostalog, uglavnom ona i jedina dostupna. (Ilić, 2018: 49) S obzirom da pomenuta konstatacija važi za sve oblike kriminala treba naglasiti da kad je u pitanju organizovani kriminal ona posebno dolazi do izražaja. Naime, pojedini oblici kriminala su vidljiviji u odnosu na neke druge pa u odnosu na njih se može pretpostaviti da pojedini građani imaju neposredno ili posredno iskustvo koje utiče na razumevanje pojave. Određeni broj građana je bio odžeparen u gradskom prevozu, možda u nekom trenutku u životu doživeo da bude žrtva nekog tipičnog nasilničkog

dela (laka telesna povreda, nasilje u porodici, neki oblik dela protiv polne slobode i sl.) ili učestvovao u realizaciji nekog koruptivnog krivičnog dela (davanje ili primanje mita). S druge strane, gotovo sigurno je da isti taj krug građana uglavnom nije imao dodira sa nečim što se zove organizovani kriminal niti je došao do informacije koja bi bila povezana sa tim oblikom kriminala.

Dugo vremena je organizovani kriminal bio obavijen velom tajnosti što je pogodovalo razvoju različitih stereotipa i pogrešnih shvatanja pre svega u vezi sa njegovim akterima odnosno pretpostavljenim vezama između učesnika u takvom kriminalnom poduhvatu. Proces demistifikacije organizovanog kriminala nije jednostavan poduhvat s obzirom na kompleksnost samog fenomena ali i dug vremenski period u kojem je delovao sakriven od očiju javnosti. S druge strane jednom uspostavljen stereotipni obrazac razumevanja neke pojave teško je promeniti odnosno neophodno je uložiti značajan trud kako bi se izmenile uobičajene predstave.

S obzirom da javnost stvara predstave o nekoj pojavi u najvećoj meri zahvaljujući medijskom izveštavanju, bitna pretpostavka za ostvarivanje pomenute demistifikacije je spremnost medija da izveštavaju na adekvatan i sveobuhvatan način. To nije uvek slučaj, štaviše isprepletanost različitih interesa koji se sudaraju u javnom prostoru otežava medijsko izveštavanje koje treba da ima karakteristike objektivnog i potpunog. U slučaju organizovanog kriminala takvi problemi su verovatno još izraženiji, imajući u vidu zainteresovanost različitih subjekata da pomenuta tajnost delovanja organizovanih kriminalnih grupa ostane takva.

Možda veći problem od obične mistifikacije organizovanog kriminala u smislu njegovog neadekvatnog razumevanja i nepoznavanja karakteristika i dinamike delovanja je negiranje njegovog postojanja kao oblika kriminaliteta u nekoj sredini. U tom smislu postoje različiti modaliteti negiranja, počev od potpunog nepriznavanja postojanja bilo kakve forme organizovanog kriminalnog delovanja do insistiranja na tome da je u pitanju izolovana pojava koja ni na koji način nije povezana sa privrednim, ekonomskim odnosno bilo kojim drugim društvenim tokovima ili državom kao takvom.

Procvat organizovanog kriminalnog delovanja negativno deluje na imidž neke države odnosno smanjuje prilike za različita strana ulaganja ili razvoj turizma npr. U cilju poboljšanja svojih pozicija, pojedine države stvaraju iskrivljenu sliku o stanju organizovanog kriminaliteta, prećutkujući stvarno stanje odnosno delovanje pojedinih organizovanih kriminalnih grupa. Ipak, činjenica je da se takav vid „kontrole“ informacija odnosno prevencija njihovog „curenja“ efikasnije mogla obezbediti u uslovima manje razvijenih medija i manjeg broja različitih medijskih formi. U sadašnjem trenutku je ipak malo teže sakriti informacije o tome.

Važan zaključak koji se može izvesti u vezi sa problemima medijske konstrukcije kriminaliteta uopšte a naročito kad je organizovani kriminalitet u pitanju je da je uticaj medijske slike na javno mnjenje proporcionalno srazmeran odsustvu uticaja drugih izvora saznanja bilo neposrednih (lično iskustvo) ili posrednih (npr. iskustvo bliskih osoba). Čak i uslovima neposredne angažovanosti pojedinaca u realizaciji složenog procesa odvijanja organizovanog kriminaliteta mnogi nisu upoznati sa mehanizmom delovanja tog procesa niti imaju informaciju o učesnicima u lancu koji je strogo hijerarhijski postavljen. Položaj u hijerarhiji određuje količinu i kvalitet informacija koje pojedinac ima, kao npr. u slučaju organizovane trgovine drogom gde se na samom kraju lanca nalaze dileri koji distribuiraju

opojne droge do krajnjih korisnika i koji su, pored narkomana, najčešće izloženi riziku da budu uhapšeni što vodi do zaključka da takvi učesnici po prirodi stvari ne raspolažu informacijama čije bi otkrivanje organima formalne socijalne kontrole dovelo do razotkrivanja delovanja organizovanog kriminalnog delovanja.

Veliki ulog i isti takav rizik koji karakteriše delovanje organizovanog kriminaliteta čini da je i u medijskom izveštavanju teško pronaći puno primera bavljenja organizovanim kriminalitetom a mehanizmi kojima se postiže kontrola medija su različiti ali čini se dosta efikasni.

Kako bi se bolje razumela uloga medija u procesu demistifikacije organizovanog kriminaliteta neophodno je analizirati razvoj medijskog bavljenja tom formom kriminaliteta i to prevashodno na globalnom nivou.

2. GLOBALNI RAZVOJ MEDIJSKE SLIKE ORGANIZOVANOG KRIMINALITETA

Prve javne predstave o organizovanom kriminalu povezane su sa delovanjem tog oblika kriminala na području Sjedinjenih Američkih Država (u daljem tekstu: SAD) gde su prve diskusije u vezi sa tom temom zabeležene 40-ih godina prošlog veka. Međutim, tek dvadesetak godina kasnije došlo je do jasnije konceptualizacije fenomena organizovanog kriminala na tlu SAD-a kada se dogodio vrhunac diskusije o tome. To je bilo vreme razotkrivanja postojanja uticajne italijansko-američke mafije, poznate i kao La Cosa Nostra. To ime je nastalo 1963. godine nakon svedočenja bivšeg mafijaša Joe Valachi-ja na sednici Stalnog istražnog komiteta američkog Senata. Zahvaljujući širokoj televizijskoj pokrivenosti to svedočenje je bilo dostupno široj američkoj javnosti. (Ignjatović, Stevanović (prir.), 2018:37).

Nekoliko godina kasnije desio se važan preokret u medijskom bavljenju temom organizovanog kriminala. Objavljen je roman koji je značio prekretnicu u razumevanju takvog jednog tajnovitog oblika kriminala odnosno omogućio je običnom čoveku da se upozna sa nekim karakteristikama organizovanog kriminala koji se smatrao tipičnim za to vreme na području SAD-a. U pitanju je roman „Kum“ autora Maria Puza (Mario Puzo) koji je posle dobio i svoju ekranizaciju u vidu tri istoimena filmska nastavka. Roman „Kum“ je postao jedan od najprodavanijih i najpopularnijih bestselera svih vremena, 69 nedelja na listi New York Times-a, a bio je veoma popularan i u Evropi o čemu govori i činjenica da je preveden na dvadesetak jezika. Postoje razne priče u vezi sa načinom nastanka romana odnosno dilemom da li je autor Mario Puzo bio blizak sa mafijašima i na koji način. Iako je autor uvek tvrdio da je roman nastao isključivo na osnovu istraživanja koje je sam sproveo pre svega koristeći do tada objavljene izvore, kompletan utisak koji je ostavio upućivao je na zaključak mnogih da je sigurno imao neki dodir sa tim svetom. Postoji verzija po kojoj je autor lično uživao podršku nekog mafijaškog bosa čak i da je pisanje romana bio zadatak koji je dobio uz milionsku nadoknadu kako bi napravio priču koja će mafijaški svet predstaviti u boljem svetlu. Činjenica je da se roman dopao svima, kako publici koja nikakve veze nije imala s tim svetom tako i pravim članovima organizovanih kriminalnih grupa. Nakon toga je usledilo snimanje filma koje nije išlo baš glatko, počev od izbora reditelja kao i glavnih

glumaca. Mnogi reditelji su odbili da se bavi takvim filmom jer su mislili da bi bili učesnici u glorifikaciji mafije kao takve odnosno njenih pripadnika. Film je dobio značajnu reklamu i veliku pažnju javnosti još pre početka snimanja. Nakon svega konačan rezultat tri filmska nastavka je devet oskara i ogromna popularnost koja traje i dan danas. Obe medijske forme, roman i film, uspešno su prenele poruku na način koji je bio prilagođen masovnoj čitalačkoj i televizijskoj publici. (Ignjatović, Stevanović (prir.), 2018: 26)

Pored romana i filma pojavile su se neke nove forme koje su obrađivale problematiku organizovanog kriminala odnosno mafije među kojima je najjači utisak ostavilo ostvarenje „Sopranovi" u produkciji HBO koje predstavlja seriju napravljenu na sličnoj osnovi, u kontekstu delovanja italijanske mafije u SAD. U vezi sa sličnom tematikom nastale su pojedine italijanske serije i filmovi što je učvrstilo verovanje u povezanost pripadnosti određenoj naciji, u pomenutim slučajevima italijanskoj, i sklonosti ka organizovanom kriminalitetu.

Čini se da je insistiranje na povezanosti određene nacije i organizovanog kriminaliteta dovelo do niza problema u kontekstu suprostavljanja toj negativnoj pojavi. Tu dolazimo do problema koje stvara proces etiketiranja i povezani nastanak stereotipa jer otežava efikasno suzbijanje bilo kog oblika kriminaliteta. Ukoliko smatramo da samo etnički homogene grupe mogu imati takav vid organizovanosti, onda će nam sigurno promaći mnogi slučajevi organizovanog kriminaliteta koji ne zadovoljavaju taj kriterijum.

Pomenuti medijski sadržaji obrađuju problematiku organizovanog kriminala na gotovo identičan način tako što se bave njegovim mafijaškim tipom što je dovelo do toga da uobičajena asocijacija kod običnih ljudi na pomen organizovanog kriminala bude mafija iako to nije jedina forma organizovanog kriminalnog delovanja. Može se reći da se dominantna medijska slika organizovanog kriminala na globalnom nivou stvarala paralelno sa procesom uspostavljanja dominantnog diskursa o pojmu organizovanog kriminaliteta koji je takođe poticao od SAD-a i koji je takođe značio usmeravanje diskusije u pravcu istraživanja mafijaškog tipa organizovanog kriminala.

Sa druge strane postojali su pokušaji pojedinih evropskih država da usmere diskusiju o organizovanom kriminalu u nekom drugom pravcu što je rezultiralo nastankom nemačkog odnosno zapadno-evropskog pojma organizovanog kriminala koji je podrazumevao tendenciju šireg pristupa ovoj problematici za razliku od američkog mafija-modela organizovanog kriminala. U osnovi taj pristup je pokrivao širok spektar organizovanih kriminalnih aktivnosti protiv kojih se nije moguće boriti uobičajenim, konvencionalnim sredstvima već samo pomoću novih koncepcija i posebnih metoda. (Ignjatović, Stevanović (prir.), 2018:26) Tih sedamdesetih i početkom osamdesetih godina prošlog veka organizovani kriminal je bio tabu tema u medijima u mnogim zapadno-evropskim državama ali se o tome ni unutar policije tih država nije mnogo govorilo. Ipak početkom devedesetih godina prošlog veka organizovani kriminalitet je postao „goruća" tema u javnim raspravama i u političkim i naučnim diskursima. U mnogim evropskim državama dogodile su se dalekosežne zakonodavne reforme i usvojeni su mnogobrojni međunarodni dokumenti od strane najznačajnijih institucija (UN, Evropska Unija, Savet Evrope). (Ignjatović, Stevanović (prir.), 2018:35)

Taj prelaz od naizgled potpune nezainteresovanosti za problem organizovanog kriminaliteta ka potrebi da se toj problematici posveti puna pažnja kako zvaničnika tako i medija iako je delovalo da se dogodio naglo bio je rezultat niza događaja iz te decenije

ali i posledica dvosmislenosti koncepta organizovanog kriminaliteta. Činjenica je da i dan danas postoji javna, politička kao i naučna rasprava o suštini organizovanog kriminaliteta koja se svodi na dilemu da li organizovani kriminalitet predstavlja set kriminalnih aktivnosti ili je suština u grupi ljudi koja se bavi kriminalom. (Ignjatović, Stevanović (prir.), 2018:36) Donekle je ta dilema otišla u drugi plan kada je, otprilike sa završetkom „Hladnog rata", u polje diskursa o organizovanom kriminalu uvedena ideja o njegovom transnacionalnom karakteru što je predstavljalo potpunu suprotnost prvim razmišljanjima o suštini organizovanog kriminala i italijanskoj-američkoj mafiji kao njenoj paradigmi.

Danas se transnacionalni karakter organizovanog kriminala uglavnom ističe kao dominantan, barem kad je u pitanju odvijanje glavnih ilegalnih tržišta (droga, oružje, trgovina ljudima) koja su se značajno razvila poslednjih dvadesetak godina. Globalizacija legalnih ekonomija i raspad nacionalnih granica omogućili su ekspanziju ilegalnih tržišta pa samim tim i transnacionalnog organizovanog kriminala. (Ignjatović, Stevanović (prir.), 2018:44)

3. MEDIJSKA SLIKA KONTROLE ORGANIZOVANOG KRIMINALITETA

Način na koji mediji izveštavaju o kriminalitetu generalno utiče i na oblast kontrole kriminaliteta. Naime, u svakom društvu postoje pojedinci i grupe ljudi s različitim shvatanjima o zločinu i pravosuđu. Ona nastaju kao rezultat uticaja različitih činilaca koji, u vezi s međuodnosima učinilaca, žrtava i ostalih učesnika nekog kriminalnog događaja, na društvenom i etičkom planu bivaju saznati od strane običnih građana, pripadnika sistema krivičnog pravosuđa, zakonodavca, kriminologa i medija. (Simmons, 1999: 74) Sva ta shvatanja se kroz delovanje masovne komunikacije pretvaraju u kulturnu svest o zločinu, žrtvama, prestupnicima i pravosudnom sistemu. (Barak, 1994: 4)

Ne bi se moglo reći da su mediji stvorili naše interesovanje za zločin ili da su „zaslužni" za potrebu za kažnjavanjem. Pre bi se moglo tvrditi da je u osnovi reč o kolektivnom iskustvu na koje se nadovezala medijska slika zločina koja je privukla dosta pažnje. Iskoristivši postojeću zainteresovanost publike za zločin, mediji su je dramatizovali i pojačali, a rezultat toga je bilo novo javno iskustvo s dubokom psihološkom rezonancom – naime, došlo je do njegove institucionalizacije. S pravom je primećeno da je mišljenje javnosti u vezi s krivičnim pravosuđem zasnovano pre svega na kolektivnom predstavljanju, a ne tačnim informacijama. (Garland, 2001: 158) S tim u vezi, treba reći da bi idealno bilo kada bi delovanje pravosudnih organa u oblasti kontrole kriminaliteta zavisilo od objektivnog stanja kriminaliteta u jednom društvu. Drugim rečima, policija, tužilaštvo i sudovi bi se prilikom postupanja prevashodno rukovodili stvarnim razmerama i strukturom kriminaliteta. Stvarnost je međutim drugačija, pošto na rad pravosudnih organa u značajnoj meri utiču i neki drugi činioci kao što je medijska konstrukcija kriminaliteta kao poseban vid stvarnosti. (Ilić, 2018: 66)

U kontekstu organizovanog kriminaliteta takođe postoji povezanost medijske konstrukcije sa delovanjem organa formalne kontrole ali na drugačiji način u odnosu na konvencionalne forme kriminaliteta. S obzirom da borba zvaničnih organa protiv organizovanog kriminala podrazumeva primenu posebnih sredstava i metoda uz nezaobilaznu tajnost delovanja ne treba očekivati da medijski izveštaji obiluju podacima o akcijama koje se

preduzimaju u cilju otkrivanja i dokazivanja organizovanog kriminala. Ipak, sa druge strane postavlja se pitanje da li je javnost na adekvatan način upoznata sa stanjem organizovanog kriminaliteta u društvu i da li se ukazuje kroz medijske izveštaje na suštinu problema organizovanog kriminaliteta i najefikasnije načine suzbijanja te negativne pojave.

Osnovno pitanje je da li običan čovek koji redovno prati informativni program može da zaključi kakav je odnos organa formalne kontrole prema organizovanom kriminalitetu. Ovde je najvažnije utvrditi kakav je zvanični stav državnih organa po tom pitanju, priznaju li postojanje organizovanog kriminaliteta i ako je to slučaj kako ga načelno objašnjavaju, kao sporadičnu pojavu ili fenomen koji je povezan sa nekim najvažnijim državnim i društvenim strukturama. Jedan od najvećih problema u oblasti kontrole organizovanog kriminaliteta je tretiranje pojedinih nepoželjnih pojava koje pogađaju čitavo društvo odvojeno od delovanja organizovanog kriminaliteta. Najčešći takav primer su droge koje su se oduvek tretirale kao veliko zlo odnosno kao jedna od najvećih opasnosti po pojedince i društvo kao celinu. Međutim u diskursu o drogama gotovo nikad ne može se pronaći priča o tome kako su se droge našle oko škola, u kafićima ili klubovima odnosno ne govori se o povezanosti organizovanog kriminaliteta i droga.

Javnost je fokusirana na narkomane i njih obeležava kao neprijatelje društva u skladu sa osnovnim principima nastanka moralne panike. S obzirom da se na početku procesa nastanka moralne panike, neko ili nešto definiše kao pretnja vrednostima ili interesima društva koju zatim mediji prikazuju u lako prepoznatljivoj formi, jednostavnije je kao pretnju označiti nešto opipljivije, konretnije kao što su narkomani. Stenli Koen (Staenly Cohen) je prvi istakao fenomen moralne panike u vezi sa drogama koju je nazvao: pogrešne droge korišćene od strane pogrešnih ljudi na pogrešnim mestima. Moralna panika u vezi s drogama je izuzetno stabilna otprilike sto godina a s vremenom se samo dopunjava lista zabranjenih i opasnih supstanci. Tokom godina moralna panika u vezi s drogama poprimala je različite oblike i zasnivala se na različitim ispoljavanjima neprijateljskog odnosa prema osobama (dileri i narkomani) ili mestima na kojima su se pretežno mladi okupljali radi zabave i provoda (pomenuti klubovi, žurke i sl.). (Cohen, 1972: viii-xxvi)

S obzirom da su aktuelne moralne panike naleti odnosno talasi emotivnog pražnjenja u javnom prostoru oni se pojavljuju kada kulminira zabrinutost u vezi sa nekom pojavom. Ipak nekad se čini da su mediji više zainteresovani za neke kriminalne pojave bez nekog objektivnog razloga koji bi to opravdao kao kad je u pitanju izveštavanje o drogama. Postoje periodi zatišja i periodi intezivnog i prekomernog izveštavanja o problemu droga. (Tompson, 2003:15) Periodično se u medijima iznose podaci koji ukazuju da je broj zavisnika u stalnom porastu i da je neophodno nešto uraditi po tom pitanju, (Ilić, 2011: I-149, I-150) pri čemu se neretko tu radi o manipulaciji brojkama sa ciljem da se javnost uznemiri.

U međuvremenu, između dve aktivacije, nestalna moralna panika biva zamenjena generalizovanim moralnim stavom, t.j. stalnom moralnom panikom koja počiva na kontinuiranoj mreži društvene anksioznosti. Posmatrajući iz ugla vladajuće političke ideologije, uništenje nestalne moralne panike nije od koristi. Mnogo efikasnije se pokazalo njeno održavanje u tinjajućem stanju kako bi po potrebi mogla da se aktivira u punoj snazi. Iako je rat protiv droga stalan, moralne kampanje usmerene na suzbijanje narkomanije su povremene. Pravilo je da momenat aktiviranja moralnih panika nije slučajan, stihijski, iako to tako izgleda. Čak se i kroz najnestalniju moralnu paniku prelamaju interesi političke i medijske elite. To se čini legitimizacijom i opravdavanjem političkih odluka i zakonskih

rešenja kako bi ih javnost prihvatila. Značaj medija ne leži toliko u kontekstu vođenja kampanje u prilog stvaranja moralne panike, već više u pogledu reprodukcije i održavanje vladajuće ideologije. (Cohen, 1972: xxxvi)

Rat protiv droga je i odličan primer manifestacije koncepta rizičnog društva u sferi morala koji je kao fenomen prisutan već decenijama na globalnom nivou i koji se povremeno pojavljuje u različitim državama sveta. Rat protiv droga je povezan s visoko moralisanim pristupom nulte tolerancije koji korisnike droga prikazuje u izuzetno lošem svetlu. Oni postaju mete moralnog rata u kojem se rizik u velikoj meri koristi kao oružje. (O'Malley, 2011: 35) Upotreba tog oružja je proces selekcije u kome se jednom riziku pridaje velika težina, a drugi se zanemaruje. Isticanje jednih odnosno zanemarivanje drugih rizika je rezultat njihovog uklapanja u veću celinu shvatanja koja variraju od kulture do kulture. (Svensen, 2007: 58) Ipak treba istaći činjenicu da živimo u društvu koje je koncentrisano na žrtvu što bi u kontekstu droga to poprimilo specifično značenje. Žrtvom se mora smatrati i narkoman ali se čini da javnost to zanemaruje i narkomaniju predstavlja isključivo kao izbor pojedinca a akcenat se stavlja na štetu koju društvo kao celina ima zbog zavisnika.

Kada posmatramo organizovani kriminalitet kao celinu takođe možemo da pronađemo primer stvaranja moralne panike koji je usledio u određenom istorijskom trenutku kada se probijala ideja o njegovom transnacionalnom karakteru. U vreme krupnih geopolitičkih promena krajem osamdesetih i početkom devedesetih godina prošlog veka usledio je niz napada odnosno ubistava koje je organizovala sicilijanska mafijaška organizacija Cosa Nostra kada su stradali i pojedini nosioci pravosudnih funkcija. Ti događaji su bili okidač za usmeravanje velike medijske pažnje na organizovani kriminalitet koji je tako stigmatizovan kao „narodni đavo" (folk devil) postavši tako politički instrument koji opravdava reforme krivičnog prava i krivičnog pravosuđa (Ignjatović, Stevanović (prir.), 2018:36) Takav razvoj događaja uvek predstavlja rizik za neadekvatnu i prekomernu reakciju državnih organa i javnosti kada se pod organizovani kriminalitet podvode različiti oblici kriminalnog delovanja koji su daleko od suštine tog oblika kriminaliteta. To se sve postiže širenjem definicija organizovanog kriminala kako u pogledu minimalnog broja članova organizovanih kriminalnih grupa ali i relativizacijom pojedinih tradicionalnih karakteristika poput upotrebe nasilja u cilju očuvanja pozicije prvenstva ili monopola ili korupcija policijskih, sudskih ili političko izvršnih vlasti (Ignjatović, 2018: 124).

4. MEDIJSKA SLIKA ORGANIZOVANOG KRIMINALA U SRBIJI

U takvom sličnom okviru odvijala se prva javna borba protiv organizovanog kriminala u Srbiji. Iako su burne devedesete i na tlu bivše Jugoslavije značile procvat različitih formi organizovanog kriminaliteta pre svega zbog ratnih dešavanja i dugogodišnje ekonomske krize koja je pogodila taj region, tek se početkom prve decenije dvadesetprvog veka počelo govoriti o organizovanom kriminalu kao realnosti koja nije zaobišla ni nas. Tih godina je kod nas nastala moralna panika u vezi sa organizovanim kriminalitetom koju je, poput šire, italijansko - evropske moralne panike, inicirao jedan akt nasilja usmeren takođe prema nosiocu vlasti. U slučaju Srbije je to bio atentat na tadašnjeg premijera Zorana Đinđića. Taj događaj je bio prekretnica kako u javnom predstavljanju problema organizovanog kriminaliteta tako

i u odnosu državnih organa prema ovom obliku kriminaliteta, usledile su opsežne i česte zakonodavne reforme u oblasti krivičnog zakonodavstva i krivičnog pravosuđa.

Posebno je interesantno medijsko bavljenje organizovanim kriminalitetom u prvim godinama intezivnog interesovanja za ovaj problem. Nastala je epidemija različitih „mafija" pa se stekao utisak da pola Srbije pripada nekoj takvoj organizaciji pri čemu nijedna od javno etiketiranih mafija nije imala karakteristike prave organizacije mafijaškog tipa. Tih godina smo imali npr. stečajnu „mafiju" čiji su svi navodni članovi pravnosnažno oslobođeni pre otprilike godinu dana nakon 12 godina koliko je trajao postupak. [1] Jedna od najsvežijih je pekarska „mafija" koju čine dva čoveka (magacioner i vozač preduzeća za proizvodnju hleba) koji su okrivljeni da su proneverili 28.000 vekni hleba i stekli korist u iznosu većem od milion dinara[2] (na osnovu navoda iz medija). U ovom poslednjem slučaju je očigledno da nema govora ni o kakvoj organizovanoj kriminalnoj aktivnosti a kamoli mafiji ali to nije nikakva smetnja da pojedini mediji stavljaju senzacionalističke naslove.

Postavlja se pitanje zašto imamo hiperprodukciju mafija i zbog čega se svaki oblik nekakvog organizovanog kriminalnog delovanja pa čak i nepostojeće organizovano delovanje (dva čoveka) zove mafijom. Odgovor je jednostavan, tako bolje i efektnije zvuči. Određenim medijima (žutoj štampi) takvi naslovi obezbeđuju čitanost ili gledanost a nosiocima vlasti (pre svega izvršne) to donosi bitne poene. Medijski izveštaji o uhvaćenoj „mafiji" makar i lažnoj, deluju impresivno na veliki deo laičke javnosti, predstavljaju svedočenje o „uspešno" okončanim policijskim akcijama otkrivanja organizovanog kriminalnog delovanja. Tako je bilo i pre 12 godina, tako je i dan danas. Ostaje ipak problem odštete za nezakonito lišenje slobode koje je ozbiljna posledica olakog hapšenja i procesuiranja.

A šta je sa pravom mafijom ili u najmanju ruku ozbiljnim organizovanim kriminalitetom koji se bavi pravim delatnostima kao što je trgovina drogom ili ljudima. U javnosti se ne negira njihovo postojanje ali se obično izveštava o dokazima delovanja (zaplena droge npr.) ili hapšenjima koja su se dogodila van teritorije Republike Srbije. Poznate su veze domaćeg organizovanog narko kriminaliteta sa „kolegama" iz Južne Amerike ili Španije tako da neretko možemo u medijima saznati o uspešno izvedenoj zajedničkoj akciji naše policije i policija država gde su naši državljani uhapšeni. Iako nema ništa sporno u takvim navodima ostaje ipak pitanje delovanja takvih naših organizovanih kriminalnih grupa u Srbiji i povezano s tim pitanje droge koja se distribuira u Srbiju. Čini se da je to za nas i našu decu ipak važnije.

ZAKLJUČAK

Na kraju treba se osvrnuti na potencijalno pozitivnu ulogu medija u kontekstu organizovanog kriminaliteta odnosno na koje načine se može iskoristiti moć medija kako bi se borba protiv organizovanog kriminaliteta učinila efikasnijom nego što jeste. S obzirom da je u pitanju oblik kriminalnog delovanja koji je teško upoznati drugim načinima saznanja

1 https://www.blic.rs/vesti/hronika/svi-optuzeni-u-slucaju-stecajna-mafija-pravosnazno-oslobodeni/re7vtdh (pristupljeno 31.08.2019. godine)

2 https://www.kurir.rs/crna-hronika/3223885/pala-pekarska-mafija-ukrali-28000-vekni-hleba (pristupljeno: 02.09.2019. godine)

ostaju nam mediji da svojim izveštavanjem bace svetlo na pojedine aspekte te pojave. U tom smislu važno sredstvo za ostvarivanje tog cilja je istraživačko novinarstvo koje često može pomoći organima formalne kontrole u kontekstu otkrivanja i dokazivanja mnogih krivičnih dela naročito onih koja se teško dokazuju konvencionalnim dokaznim sredstvima među koja svakako spadaju i dela organizovanog kriminaliteta. U tom smislu od velikog značaja bi bilo uspostavljanje nekog vida saradnje između organa formalne kontrole pre svega policije i novinara koji se bave istraživačkim novinarstvom u oblasti organizovanog kriminala.

Popularni medijski sadržaji poput filmova i serija donekle približavaju običnom čoveku taj nedodirljivi svet organizovanog kriminala ali istovremeno stvaraju i održavaju određene stereotipe u vezi sa tim. To su pre svega zabavne forme čiji osnovni cilj nije edukacija već zabava publike pri čemu se ne mogu izbeći primedbe da takve medijske forme donekle promovišu „mafijaški“ način života odnosno brzu i laku zaradu bez obzira na veliki rizik i opasnosti koje takav život nosi. Nažalost, svedoci smo da se ta promocija dešava i kroz druge medijske forme što ne bi smelo da se događa naročito imajući u vidu snažan uticaj medija na ljude a posebno mlade na koje je najlakše uticati.

U svakom slučaju kao i kada se radi o drugim važnim društvenim pitanjima i ovde treba naglasiti da je uloga medija jedna od najvažnijih. Bez medija današnji svet ne funkcioniše, što znači da bi trebalo uložiti napor da se moć medija iskoristi na adekvatan način koji prevashodno podrazumeva potpuno i objektivno izveštavanje o bitnim aspektima organizovanog kriminala.

LITERATURA

1. Barak, G. (1994) Media, Society, and Criminology in Barak, G. (ed.) Media, Process, and the Social Construction of Crime: Studies in Newsmaking Criminology, New York, pp. 3-45.
2. Cohen, S. (1972) Folk Devils and Moral Panics: The Creation of the Mods and Rockers, Oxford.
3. Garland, D. (2001) The Culture of Control:Crime and Social Order in Contemporary Society, Chicago.
4. Ignjatović, Đ. (2018) Kriminologija, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
5. Ignjatović, Đ. i Stevanović, A. (prir.) (2018) Organizovani kriminalitet – izbor tekstova, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
6. Ilić, A. (2011) Zloupotreba opojnih droga – inkriminaciija versus viktimizacija“, Evropski standardi i nacionalna krivična zakonodavstva, Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, Beograd, str. I/133-I/154.
7. Ilić, A. (2018) Mediji, kriminalitet i sudovi, Beograd: Fakultet bezbednosti i JP Službeni glasnik.
8. O’Malley, P. (2011) Crime and risk, London.
9. Simmons, H. (1999) Media, Police and Public Information: From Confrontation to Conciliation, Communications and the Law, pp. 69-93.
10. Svensen, Laš Fr. H. (2007) Filozofija straha, (Frykt, Oslo, prevodilac Rajić Lj.), Beograd. CLIO.
11. Tompson, K. (2003) Moralna panika (Moral Panics, 1998., prevodilac Vranić I.), Beograd: CLIO.

Internet izvori

1. https://www.blic.rs/vesti/hronika/svi-optuzeni-u-slucaju-stecajna-mafija-pravosnazno-oslobodeni/re7vtdh (pristupljeno: 31.08.2019. godine)
2. https://www.kurir.rs/crna-hronika/3223885/pala-pekarska-mafija-ukrali-28000-vekni hleba (pristupljeno: 02.09.2019. godine)

MEDIA AND ORGANIZED CRIME

In the paper, the authors consider the problem of the media image of organized crime, pointing at the beginning to certain orderliness in media reporting on crime in general, which influence the creation of citizens' attitudes in this regard, as well as the behavior of law enforcement agencies. An important issue is the media construction of organized crime, respectively, how the media report on it and what message they send to the public in connection with it. The complexity of organized crime, but also the fact that its members act in secret, affect the ability of realistically insight to the scale and characteristics of that form of crime, so the media image is the most common source of knowledge. The authors point to the historical dimension of the media image of organized crime, which they consider primarily at the global level, since a similar process happens in our country with a delay of two decades. In this regard, the authors highlighted some of the most important characteristics of the media image of organized crime in Serbia. Finally, it was highlighted the importance of investigative journalism and the importance of complete and objective media coverage of organized crime.

KEY WORDS: media, image, organized crime, construction, crime control

FINGIRANE SAOBRAĆAJNE NEZGODE – MODEL FINANSIJSKOG KRIMINALITETA KROZ PREVARE U OSIGURANJU

Dragan Obradović *

Prevare u osiguranju predstavljaju globalni problem, a posebno su izražene prevare u osiguranju motornih vozila. Predstavili smo zvanične podatke o brojnosti prevara u osiguranju u domaćoj sudskoj praksi ali i podatke pojedinih osiguravajućih društava koja posluju u Republici Srbiji, pojedine modele prevara u osiguranju u vezi sa fingiranim saobraćajnim nezgodama. Ukazali smo i na određene mogućnosti otkrivanja odnosno prepoznavanja sumnjivih prevara u osiguranju u vezi sa saobraćajnim nezgodama koje stoje na raspolaganju osiguravajućim društvima, kao i na uticaj ovih vrsta prevara na privredu svake države.

KLJUČNE REČI: saobraćajne nezgode, osiguranje, prevara u osiguranju, finansijski kriminalitet

UVOD

Prevare u najrazličitijim oblicima postoje od kada postoji čovečanstvo, a prevare u osiguranju postoje tako reći od kada postoje i osiguravajuća društva. Sa razvojem civilizacije, napretkom nauke, tehnike i tehnologije napredovali su i pojavni oblici prevara odnosno prevara u osiguranju, pa danas obuhvataju širok spektar spektar oblasti u kojima se te vrste prevara javljaju odnosno mogu javiti, nelegalnih postupaka i nezakonitih radnji koji uključuju namernu prevaru ili pogrešno tumačenje. Međutim, najčešće se pojavljuju kod tzv. masovnih osiguranja i to pre svega kod: osiguranja motornih vozila, osiguranja života, osiguranja od požara, osiguranja transporta i osiguranja kredita (Petrović, 2004: 390).

Profesor Wolfgang Rohbrach, navodi da je faktor koji destabilizuje sistem osiguranja kriminalitet i prihvata određenje kriminaliteta u oblasti osiguranja koje je dao jedan od najpoznatijih nemačkih eksperata za osiguranje prof. dr Dieter Farny u svojoj knjizi Der Versicherungsverbrechen iz 1959. godine, koje glasi: „Kriminal u osiguranju je isplata naknade štete koju je osiguravač izvršio na osnovu lažirane radnje (prevarne radnje) osiguranika ili trećeg lica“ (Ćorović, 2013: 452). Prema Zdravku Petroviću prevare u osiguranju spadaju u oblast tzv. „kriminaliteta belog okovratnika“ (white collar crime) tj. kriminaliteta koji vrše poslovni ljudi, javni službenici ili profesionalci individualno ili u

* Dr Dragan Obradović je naučni saradnik i sudija Višeg suda u Valjevu, email: *dr.gaga.obrad@gmail.com.*

okviru privrednih korporacija, kroz svakodnevnu poslovnu delatnost i da pod tim pojmom smatramo svaku radnju činjenja ili nečinjenja koja je sračunata na ostvarenje nezakonite dobiti na teret fondova osiguranja (Ristić i dr., 2003: 245-246).

Procenjuje se da na prevare u osiguranju otpada oko 10 posto plaćenih šteta u Evropi, navodi u svojoj publikaciji „Insurance Europe", da industrija osiguranja u Velikoj Britaniji svake godine zbog neotkrivenih prevara izgubi oko 2,2 milijarde eura, procjenjuje Britansko udruženje osiguravača[1]. Svaka deseta šteta prijavljena osiguravaču je lažna i to poskupljuje polisu svakog osiguranika za 58 evra godišnje, procenjuju britanski osiguravači.[2] Prema podacima i proceni MUP Republike Hrvatske objavljenim tokom 2016. godine godišnja šteta od prevara u osiguranju obuhvata iznos između 250 - 300 miliona kuna[3]. Suština ovih samo nekoliko navedenih podataka je da osiguravajuća industrija u Evropi ali i u svetu beleži porast u broju slučajeva prevare u poslednjih nekoliko godina.

Iako sa zakašnjenjem u odnosu na razvijene države osiguravajuća društva u Srbiji počela su da obučavaju osoblje u oblasti otkrivanja prevara u osiguranju, da pooštravaju procedure i da se profilišu tipovi prevara. Korak dalje u shvatanju borbe protiv prevara u osiguranju na međunarodnom nivou predstavlja potpisivanje Protokola o sprečavanju prevara između sedam zemalja regiona - Hrvatske, Slovenije, Bosne i Hercegovine, Makedonije, Srbije, Crne Gore i Mađarske u aprilu 2011.godine kojim je predviđena razmena informacija između država uz poštovanje propisa kojima se reguliše zaštita ličnih podataka. Ovaj Protokol naknadno su potpisala od 2011.do 2014.godine Udruženja osiguravača Češke, Rumunije, Austrije, Švajcarske i Bugarske[4].

Pojavni oblici prevara u osiguranju su različiti, ali svima zajedničko je ugovorena polisa osiguranja. Najbrojnije prevare u osiguranju odnose se na prevare u osiguranju motornih vozila (Dragojlović, 2019: 679). To potvrđuju i drugi autori i navode da se prevare u osiguranju motornih vozila, dešavaju kako u naknadi šteta iz osnova autoodgovornosti tako i iz osnova auto kasko osiguranja i lažiranja medicinske dokumentacije (Ristić; Đoković, 2013). U radu smo usmerili pažnju na najprisutniji segment prevara u osiguranju - u vezi sa saobraćajnim nezgodama odnosno sa fingiranim saobraćajnim nezgodama. Naime, širom sveta, pa i u Republici Srbiji dešavaju se saobraćajne nezgode na putevima sa nastradalim licima odnosno sa materijalnom štetom. Prema procenama Svetske zdravstvene organizacije (dalje: WHO), svake godine 1,24 miliona ljudi širom sveta pogine u drumskim saobraćajnim nezgodama, što znači da na svakih 25s jedno lice pogine u saobraćaju, dok istovremeno 20 do 50 miliona bude povređeno, a troškovi posledica ovih saobraćajnih nezgoda mere se milijardama dolara (Murray et al., 2012; Jacobs et al., 2012). Aktuelni trendovi, prema pokazateljima WHO iz 2011. godine ukazuju da će do 2030. godine saobraćajne nezgode u drumskom saobraćaju sa poginulim licima postati peti vodeći uzrok smrti, sa vidno naglašenom razlikom među zemljama sa visokim i niskim prihodom, osim ako se hitno ne preduzmu određene mere i akcije u cilju preventivnog delovanja (WHO, 2011).

Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku (dalje: RZS) duže od 10 godina a sve do 2012. godine u ukupnoj strukturi statistički praćenih krivičnih dela, grupa krivičnih

[1] https://portalanalitika.me/clanak/91354/na-prevare-u-osiguranju-otpada-oko-10-odsto-placenih-steta, 21. 02. 2013, preuzeto 16.6.2019.
[2] Tokovi osiguranja, „*Vesti iz sveta*",1,68,Beograd,2013.
[3] Hrvatski ured za osiguranje: Seminar Globalna pojava: prijevare u osiguranju : Otkrijte kako detektirati i otkriti prijevare u osiguranju, 7.10.2016.godine, Zagreb.
[4] Prijevare u osiguranju, međunarodni okrugli sto https://www.huo.hr/hrv/prijevare-u-osiguranju/70/.

dela protiv bezbednosti javnog saobraćaja u pogledu broja podnetih krivičnih prijava, optuženih odnosno osuđenih punoletnih lica posle krivičnih dela protiv imovine stalno je na drugom mestu po zastupljenosti (RZS 2010; RZS 2011). U zvaničnim podacima za 2016.godinu, ova grupa krivičnih dela po zastupljenosti je prema broju podnetih krivičnih prijava na trećem mestu, prema broju optuženih na petom mestu a prema broju osuđenih punoletnih lica na četvrtom mestu po zastupljenosti (RZS, 2017).

Podaci Agencije za bezbednost saobraćaja Republike Srbije (dalje: ABS) ukazuju da je u prvoj deceniji XXI veka u saobraćajnim nezgodama na putevima u Republici Srbiji poginulo 9031, a povređeno 188.767 lica. U proseku godišnje događalo se više od 60.000 saobraćajnih nezgoda u kojima je 800 lica izgubilo život, najviše stradalih je bilo starosti od 18 do 25 godina, deca su najranjivija kategorija i predstavljaju 10% svih stradalih učesnika u saobraćaju (ABS, 2011-2).

Od početka primene novog Zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima (dalje:ZBS)[5] bez obzira na odstupanja u pojedinim godinama uočava se ipak, trend smanjenja broja nastradalih u saobraćaju na putevima u Republici Srbiji.

To su objektivni pokazatelji koji ukazuju na značaj bezbednosti saobraćaja na putevima i potrebe za konstantnim radom na poboljšanju stanja bezbednosti saobraćaja na putevima, radi smanjenja broja nastradalih odnosno materijalne štete koja opterećuje državni bužet Republike Srbije.

A gde su problemi, tu su i oni koji žele da se iskoriste takvim situacijama radi sopstvene koristi odnosno pričinjavanja štete drugima, najčešće osiguravajućim društvima, što se održava na podatke o ukupno smanjenom bruto društvenom proizvodu svake države.

Prevare u osiguranju a naročito pokušaji prevara u osiguranju povodom najrazličitijih posledica saobraćajnih nezgoda prisutni su ne samo u Republici Srbiji nego i u svim državama sa prostora bivše Jugoslavije, prema podacima iz medija, brojnih naučnih odnosno stručnih radova i objavljenih podataka.

Različiti pojavni oblici prevara u osiguranju u vezi sa fingiranim saobraćajnim nezgodama poprimaju oblik ne samo minornog, pojedinačnog kriminala sa neznatnom štetom koja se pričinjava pojedinom osiguravajućem društvu nego i vid organizovanog kriminala u Srbiji[6] i u susednim državama. U Hrvatskoj od pet najčešćih vrsta prevara u osiguranju još 2007.godine četiri vrste su bile u vezi sa saobraćajnim nezgodama – lažiranje saobraćajne nezgode, naduvani računi popravke i naknadno zvanje policije odnosno nepravilne lekarske dijagnoze.[7] O tom problemu u prethodnom periodu mediji su pisali i u Bosni i Hercegovini,[8] kao i u Crnoj Gori[9].

Posebnu pažnju usmerili smo na pojedine modele prevara u osiguranju iz saobraćajnih nezgoda, preduslove za ostvarivanje naplate štete iz fingiranih saobraćajnih nezgoda kao i mogućnosti otkrivanja ovih vrsta prevara u osiguranju. Analizirani su i podaci dobijeni od

---

[5] „Službeni glasnik RS“ broj 41/09, 53/10, 101/11,32/13,55/14, 96/2015, 9/2016, 24/18, 41/18, 87/18, 23/19.

[6] https://www.telegraf.rs/vesti/hronika/2931056-organizovana-grupa-mlati-pare-varanjem-osiguranja-insceniraju-saobracajku-pa-opeljese-lekare-vestake-i-advokate, 29. januar 2018, preuzeto 16.6.2019.

[7] Najčešće prevare u osiguranju u Hrvatskoj, 22.8.2008. http://www.prevara.info/index.php?option=com_content&task=view&id=351, preuzeto 16.6.2019.

[8] Prevare u osiguranju: Najčešće se lažiraju saobraćajne nesreće, T. Č, 29.11.2015, https://www.klix.ba/vijesti/bih/prevare-u-osiguranju-najcesce-se-laziraju-saobracajne-nesrece/151124109, preuzeto 16.6.2019.

[9] Fingiranim udesima do lake zarade, 24. maj/svibanj, 2019, Lela Šćepanović, https://www.slobodnaevropa.org/a/udesi-zarada-crna-gora/29961193.html, preuzeto 16.6.2019.

pojedinih osiguravajućih društava koja rade u Republici Srbiji i kako se bore sa različitim pojavnim oblicima prevara u osiguranju kod sumnje na fingirane saobraćajne nezgode. Nemamo pretenzije da je u radu ograničenog obima moguće detaljno sagledati sve aspekte ovog oblika međunarodno prepoznatog problema. Dali smo i određene predloge u cilju prevencije fingiranih saobraćajnih nezgoda.

1. PREVARE U OSIGURANJU U ODREDBAMA NACIONALNIH KAZNENIH PROPISA

U Krivičnom Zakoniku Kraljevine Jugoslavije[10] iz1929.godine, odredbom § 340 bilo je propisano posebno krivično delo: osiguranička prevara. Posle II svetskog rata u celokupnom periodu u krivičnom zakonodavstvu Republike Srbije nije postojalo krivično delo prevara u osiguranju kao ni u Krivičnom zakoniku (dalje: KZ)[11] već krivično delo prevara iz čl.208 KZ.

Zakonom o izmenama i dopunama KZ[12] uvedeno je krivično delo prevare u osiguranju u članu 208a KZ. Pojedini autori navode da definisanje ovog krivičnog dela u posebnom članu nije donelo ništa novo i da je predstavljalo jednu „bespotrebnu“ inkriminaciju iz razloga što su radnje definisane članom 208a. već obuhvaćene krivičnim delom prevare (Tošić, 2017: 271-272).

Usvajanjem Zakona o izmenama i dopunama KZ iz 2016. godine (dalje: ZIDKZ)[13], učinjene su značajne novine u XXII glavi - krivična dela protiv privrede - povećan je broj krivičnih dela sa 25 na 29, u ovu grupu krivičnih dela svrstano je i krivično delo prevara u osiguranju iz čl.223a KZ, data je nova sistematika krivičnih dela, preciziran je zakonski opis pojedinih dela. Izvršeno je brisanje krivičnog dela iz čl.208a KZ. Pojedini autori smatraju da nova krivična dela zapravo i nisu nova, već se radi o inkriminacijama koje su postojale u grupi krivičnih dela protiv imovine i protiv službene dužnosti i da se radi zapravo o uvođenju posebnih oblika postojećih dela (Tanjević, 2018: 241).

Uočavaju se suštinske razlike u bitnim obeležjima bića krivičnog dela prevara u osiguranju u odredbama čl.223aKZ u odnosu na krivično delo prevare u osiguranju iz čl.208a KZ, pre svega u pogledu radnje izvršenja osnovnog oblika krivičnog dela, u pogledu subjektivnog elementa ova dva krivična dela. U novom zakonskom rešenju imajući u vidu visinu zaprećene kazne izostala je mogućnost kažnjavanja izvršioca za pokušaj ovog krivičnog dela, kako je to bilo moguće u odredbi čl.208a.KZ. Na to ukazuju i odluke iz najnovije sudske prakse (Presuda VKS Kzz. 749/18 od 27.6.2018).

[10] „Službene novine Kraljevine Jugoslavije“, broj 33 od 09.2.1929. sa izmenama u broju 295 od 24.12.1930 i u broju 245 od 20.10.1931.
[11] «Službeni glasnik RS», broj 85/2005
[12] «Službeni glasnik RS», broj 72/2009 od 3.9.2009.
[13] «Službeni glasnik RS», broj 94/16 od 24.11.2016.

2. PODACI O PREVARAMA U OSIGURANJU

U Republici Srbiji u periodu od 2007. do 2017.godine učešće grupe krivičnih dela protiv privrede u ukupnom kriminalitetu u svim posmatranim godinama nije prelazilo 4%. (Tanjević, 2018: 242). To potvrđuju i objavljeni podaci RZS za 2018.godinu (RZS, 2019).

Krivično delo prevare u osiguranju smo zbog toga u skladu sa promenama u zakonodavstvu analizirali kroz dva perioda.

U prvom periodu analizirali smo grupu krivičnih dela protiv imovine i krivično delo prevare u osiguranju u periodu od 2010. - 2017.godine. Prema relevantnim statističkim podacima za period od 2010. do 2013.godine, ovaj oblik prevara (prevare u osiguranju) zauzima 3,8% svih prevara (Nikač. 2015: 179).

U periodu od 2010.-2017.godine u okviru grupe krivičnih dela protiv imovine, broj ukupno prijavljenih - osuđenih lica za krivično delo prevare u osiguranju pojedinačno po godinama je u apsolutnim brojkama zanemarljiv što se uočava iz zvaničnih podataka RZS u periodu od 2011.do 2018.godine (RZS 2011- 2018).

Tabela 1.Krivična dela protiv imovine : prijavljena lica 2010.-2017.

Godina	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
Ukupno	31618	39742	45291	45899	50303	58741	44000	40443
Prevara u osiguranju	2	15	20	47	32	86	33	44

Tabela 2.Krivična dela protiv imovine : osuđena lica 2010.-2017.

Godina	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
Ukupno	4739	6825	8338	9729	11236	11301	11302	10307
Prevara u osiguranju	0	0	3	1	8	15	24	5

Iz tabele 2 uočava se da je u prvom periodu samo tokom 2015.-2016.godine broj osuđenih lica bio nešto veći, a da je u većini godina posmatranog perioda broj lica osuđenih za ovo krivično delo jednocifren ili nije bilo osuđenih lica.

Svi navedeni podaci iz gornjih tabela odnose se na sve oblike krivičnog dela prevara u osiguranju u periodu od 2010. do 2017.godine - svršeno ili pokušano krivično delo, bez razlike da li je u pitanju prevara u osiguranju u vezi sa saobraćajnim nezgodama ili neki od brojnih drugih oblika prevare.

Prvi objavljeni podaci za drugi period, koji počinje od 1.3.2018.godine za krivično delo prevare u osiguranju iz čl.223a KZ su u pogledu broja prijavljenih odnosno osuđenih izvršilaca ovog krivičnog dela slični prethodnim podacima – mali broj prijavljenih odnosno osuđenih izvršilaca ovog krivičnog dela (RZS, 2019).

Tabela 3.Krivična dela protiv privrede : prijavljena - osuđena lica 2018.

Ukupno	2767	-	1144
Prevara u osiguranju	9	-	5

Ovi, najnoviji podaci su potvrda navoda pojedinih autora da je stanje i kretanje privrednog kriminala u Srbiji vrlo teško sagledati jer je verovatno više nego u ostalim vidovima kriminala prisutna tzv. tamna brojka. (Tanjević, 2018:241).

Takođe, ukupni podaci koji se odnose na zastupljenost krivičnih dela protiv privrede u strukturi prijavljenog kriminala i osuđenih punoletnih učinilaca krivičnih dela za 2018. godinu su nastavak trenda opadanja ovih krivičnih dela počev od 2015.godine u ukupnoj strukturi prijavljenog kriminala punoletnih lica (Tanjević, 2018: 243).

I zvanični podaci u pogledu broja podnetih krivičnih prijava za krivično delo prevara u osiguranju u prethodnom periodu na području Srbije dobijeni od Službe za sprečavanje prevara u osiguranju iz Wiener Städtische osiguranje a.d.o. Beograd Vienna Insurance Group (dalje : WSO) koje osiguravajuće društvo posluje na teritoriji Republike Srbije takođe, potvrđuje da je krivično delo prevara u osiguranju u prethodnom periodu bilo teško otkriti a još teže dokazati obzirom da se u najvećem broju slučajeva radi o organizovanim grupama koji se bave prevarama (fingiranje saobraćajnih nezgoda, dogovori sa servisima, krađe vozila i dela opreme vozila, itd...) ili licima koji imaju potpuno urednu dokumentaciju, sa plaćenim računima i porezima (i kod imovinskih šteta i kod šteta na vozilima) [14].

Tabela 4. WSO : Podnete krivične prijave MUP RS za k.d. prevare u osiguranju 2016.- 2018.

Godina	2016	2017	2018
Prevara u osiguranju -pokušaj prevare u osiguranju	3	3	2

Povodom podnetih krivičnih prijava, neki postupci su trenutno u fazi istrage, a u pojedinim slučajevima su krivične prijave odbačene. Još uvek nema donetih osuđujućih presuda po krivičnim prijavama WSO u navedenom periodu.

U sumnji da je nešto prevara odnosno pokušaj prevare u osiguranju, ne ulazeći u to da li se u radnjama pojedinih lica stiču i bitna obeležja ovog krivičnog dela pribegavali su kroz postupak likvidacije odštetnih zahteva umanjenju odštetnih zahteva (delimično odbijanje) ili su takve zahteve odbijali.

Tabela 5. WSO : Sumnjive prevare u osiguranju 2016. - 2018.

Godina	**2016**	**2017**	**2018**
Prevara u osiguranju -pokušaj prevare u osiguranju	25	22	154

[14] Svi odgovori po zahtevu za dobijanje informacija od javnog značaja dobijeni od istražitelja - Službe za sprečavanje prevara u osiguranju iz Wiener Städtische osiguranje a.d.o. Beograd Vienna Insurance Group su od 15.7.2019.godine.

Odnos između sumnjivih prevara odnosno pokušaja prevara u osiguranju u navedenom periodu u WSO sagledavamo kroz podatke koji se odnose na broj saobraćajnih nezgoda u kojima su učestvovali osiguranici WSO i broj pozitivno likvidiranih zahteva.

Tabela 6. Saobraćajne nezgode u kojima su učestvovali osiguranici WSO 2016. - 2018.

Godina	**2016**	**2017**	**2018**
Broj s.n. u kojima su učestvovali osiguranici WSO	1.110	1.766	2.514
Likvidirano pozitivno	894	1.564	1.978

3. SAOBRAĆAJNE NEZGODE - VRSTE PREVARE U OSIGURANJU

Prema načinu nastanka prevara u osiguranju brojni autori iz Srbije ili sa prostora bivše SFRJ manje više slično razvrstavaju pojavne oblike prevara u osiguranju.

Autori iz redova policije navode kao evidentirane oblike prevara u osiguranju u periodu od 2010 – do 2013.godine u Srbiji : nepravilne lekarske dijagnoze, lažiranje saobraćajnih nezgoda, preuveličavanje računa za popravke, dogovorene krađe vozila, naknadno pozivanje policije, prevare kod imovinskih polisa osiguranja i dr. (Nikač, Vučić, 2015).

Autori iz multidsciplinarnog tima - veštak saobraćajne struke, javni tužilac i policije, posle analiza navodnih saobraćajnih nezgoda zaključuju da se u smislu načina nastanka navodne saobraćajne nezgode mogu podeliti u:

- Saobraćajne nezgode koje se nisu dogodile;
- Saobraćajne nezgode koje se nisu dogodile na navedenom mestu ili na navedeni način;
- Saobraćajne nezgode koje se jesu dogodile na navedenom mestu, ali ne potiču svi fiksirani tragovi (prijavljena oštećenja) iz navedene saobraćajne nezgode (Božović, Knežević, Simić, 2012.).

Na sličan način i autori iz nauke opredeljuju najčešće vrste prevara: Nepravilne lekarske dijagnoze, Lažiranje saobraćajnih nezgoda, Preuveličavanje odštetnog zahteva i Naknadno pozivanje policije i dogovorena krađa automobila (Tošić, 2018: 283-284).

Takođe, autori iz BiH u oblasti osiguranja razvrstavaju pojedine vrste prevara u saobraćajnim nezgodama koje se međusobno isprepliću: Dogovorene nezgode, Isprovocirane nezgode, Inscenirane nezgode, Fiktivne nezgode-papirnate nezgode, Postojeće nezgode koje se koriste za povećanje obima štete i Lažiranje povreda, posebno trzajnih povreda vrata (Kovačević, Hadžić, Bjedić, 2014). Skoro identičnu podelu zagovaraju i pojedini autori iz nauke u BiH: Prilikom likvidacije vozila i naplate štete prevare se vrše insceniranjem saobraćajnih nezgoda, dogovaranjem saobraćajne nezgode, isprovociranjem nezgode, prijavljivanjem fiktivnih nezgoda i slično (Jašarević, 2008: 79-80).

Saglasni smo sa stavovima navedenih autora da se kod saobraćajnih nezgoda u kojima su učestvovala vozila, prema tipu saobraćajnih nezgoda razlikuju dve osnovne vrste prevara u osiguranju:

– prevare kod saobraćajnih nezgoda sa materijalnom štetom (saobraćajne nezgode su se dogodile ali se koriste za povećanje obima štete - preuveličavaju se računi za popravku vozila, dogovorene nezgode, iscenirane nezgode)
– prevare kod saobraćajnih nezgoda sa materijalnom štetom (sve pomenute varijante) i nematerijalnom štetom - povređenim učesnicima (lažiranje povreda, nepravilna lekarska dokumentacija – pored objektivno konstatovanih navode se i druge povrede).

U zavisnosti od da li je prema prijavi saobraćajne nezgode vršen uviđaj značajna je podela na:

– prevare kod saobraćajnih nezgoda sa učešćem policije koja vrše uviđaj,
– prevare kod saobraćajnih nezgoda bez učešća policije – na osnovu Evropskog izveštaja o saobraćajnim nezgodama (Obradović, 2012: 2-3).

4. FINGIRANE SAOBRAĆAJNE NEZGODE

Međutim, neophodno je kod prevara u osiguranju proisteklih iz saobraćajne nezgode ukazati na još jednu podelu, koju nismo uočili kod drugih autora a koja proističe iz slučajeva u praksi, bez obzira na nastalu posledicu - materijalna šteta ili povreda pojedinog učesnika i to:

- Fingirane (izmišljene) saobraćajne nezgode u užem smislu i s tim u vezi prevare u osiguranju, bez obzira da li se prevare odnose na materijalnu ili nematerijalnu štetu, (saobraćajne nezgode koje se nisu dogodile) i
- Fingirane saobraćajne nezgode u širem smislu i s tim u vezi prevare u osiguranju (saobraćajne nezgode su se dogodile, ali pojedina lica pokušavaju da iz istih izvuku dodatnu korist u pogledu materijalne odnosno nematerijalne štete).

Pojam fingiran – fingirati je poznat u latinskom jeziku. Potiče od latinske reči fingere - izmisliti, izmišljati, zamisliti, zamišljati; praviti se, lažno predstavljati (Vujaklija, 1980:968). Pojam se koristi da bi izrazio različite vrste dovođenja u zabludu, pa je našao primenu i u saobraćaju kod pojedinih saobraćajnih nezgoda u cilju zadovoljenja lukrativnih ciljeva pojedinaca, radi pričinjavanja štete pre svega osiguravajućim društvima pojedinačno, ali u krajnjem slučaju svakoj državi, privredi i ukupnom bruto društvenom proizvodu svake države. Osim fingiranih saobraćajnih nezgoda u praksi se javljaju i „naručeni“ vještaci odnosno „fingirani saobraćajni vještaci“ - počinju da prevladavaju i da budu najcjenjeniji zbog svojih jednostavnih zaključaka i analiza (Lindov, 2016: 172).

Kod fingiranih saobraćajnih nezgoda u užem smislu razlikuju se u praksi tri modela prevara u osiguranju:

- saobraćajne nezgode koje se uopšte nisu dogodile,
- saobraćajne nezgode koje se nisu dogodile na mestu koje se prijavljuje kao mesto nezgode ili

- saobraćajne nezgode koje se nisu dogodile na način kako se prijavljuje da su se dogodile.

Ovo je najopasniji model prevara u osiguranju jer po pravilu zahteva najširi spektar učesnika u prevari – neposrednog učesnika ili učesnike u prevari (vozače pojedinih vozila) koji falsifikuju zapisnik policije o vršenju uviđaja ili zajedno sa njima pripadnike saobraćajne policije koji bi morali da sačine – sačinjavaju izmišljenu dokumentaciju (zapisnik o uviđaju, skicu lica mesta, situacioni plan, zapisnik o obezbeđenju lica mesta, fotodokumentaciju saobraćajne nezgode) i da to sve provedu kroz odgovarajući sistem prijave saobraćajnih nezgode koji postoji u MUP RS – tzv. CADAS sistem, službena lica pojedinih osiguravajućih društava kojima se podnose prijave štete koji bi morali da naprave takve „previde“ u okviru svog delokruga posla kako bi došlo do isplate naknade štete podnosiocu zahteva. U zavisnosti od vrste podnetog zahteva za naknadu štete u tu kategoriju učesnika u prevari mogu da budu uključeni i pojedini zdravstveni radnici (lekari različitih specijalnosti - kada se prijavljuju određene povrede pojedinih učesnika u nezgodama odnosno ostalo medicinsko osoblje). Ne retko, u tim prevarama u osiguranju učestvuju i advokati.

Ove vrste saobraćajnih nezgoda postoje samo na papiru i za njih Zdravko Petrović navodi da se radi o najbezobzirnijem vidu prevara, jer se „montira“ šteta na osnovu lažne dokumentacije (Ristić i dr., 2003). Na ova lica kao učesnike u prevarama u osiguranju ukazuju i brojni natpisi u medijima u proteklom periodu[15],[16],[17],[18].

To se odnosi na svaki od ovih modela prevare u osiguranju. U prvom slučaju saobraćajne nezgode se nisu dogodile, a u druga dva slučaja saobraćajne nezgode su se dogodile ali na drugom mestu odnosno na drugi način od onoga kako se navodi u podnetom zahtevu za naknadu štete i sa pripadajućom dokumentacijom uz tu prijavu.

Kod fingiranih saobraćajnih nezgoda u širem smislu uočavaju se u praksi različiti načini prevara u osiguranju kada je u pitanju materijalna šteta, ali je svim tim načinima zajedničko da se u podnetim zahtevima za naknadu štetu osiguravajućem društvu prikazuje, uz prilagođene dokaze takvom zahtevu, veći obim oštećenja na vozilima nego što je bio u konkretnoj saobraćajnoj nezgodi.

Kada je u pitanju nematerijalna šteta povodom saobraćajne nezgode koja se dogodila i u kojoj je nastupila i materijalna šteta u praksi, Zdravko Petrović navodi da najviše mogućnosti za zloupotrebe a samim tim i za moguće prevare ima kod dve vrste povreda – potres mozga i tzv.„bič“povreda vrata, jer se posledice obe ove povrede ne moraju manifestovati odmah po povredi, pa često se događa da stranke, nakon što se posle saobraćajne nezgode konsultuju sa advokatima, nakon toga odlaze kod poznatih lekara koji im konstatuju potres mozga ili bič povredu vrata i sa takvom lažnom medicinskom dokumentacijom, oštećeni se javljaju sa zahtevom za naknadu štete (Ristić i dr., 2003). Međutim, u poslednjih skoro desetak godina u Srbiji kada je u pitanju zahtev za naknadu nematerijalne štete zbog navodno nastupelih telesnih povreda kao glavni javljaju se skoro

[15] http://www.osigurajtese.rs/15-uhapseno-zbog-prevare-u-osiguranju/, 06/02/2011 Osiguranje, preuzeto 16.6.2019.

[16] http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/hronika/aktuelno.291.html:441822-Prevare-u-osiguranju-Udesi-pravi-povrede-lazne, Lj. Preradović, 02. jul 2013, preuzeto 16.6.2019.

[17] http://informer.rs/vesti/drustvo/368482/fingiraju-udese-laznih-povreda-naplate-3-000-evra-gradjani-srbije-sve-cesce-varaju-osiguravajuce-kuce-saobracajkama, M.M.D.5.2.2018., preuzeto 16.6.2019.

[18] https://www.ekspres.net/brejking/hronika/trojica-advokata-na-crnom-spisku-osiguravajucih-kuca, Tamara Marković Subota,14.04.2019, preuzeto 16.6.2019.

isključivo zahtevi za naknadu štete zbog tzv. „bič“ povreda vrata, u praksi se nazivaju „trzajne povrede vratne kičme“.

Pojedini inostrani autori navode da su sa razvojem saobraćaja tzv.„bič“povreda vrata postale sve učestalije i danas predstavljaju značajan pravno – medicinski problem (Farmer, Wells, Lund, 2003). I domaći autori ukazuju da prema podacima osiguravača, trzajna povreda vratne kičme je u svetu, a u poslednje vreme i kod nas, najčešća povreda koju dobijaju učesnici saobraćajnih nezgoda u većim gradovima (Ivančević, 2007: 246). A domaći stručnjaci iz oblasti medicine navode da usled razvoja saobraćaja povećana je incidencija trzajne povrede vratne kičme čije posledice mogu imati reperkusije na životnu aktivnost, kao i na obavljanje svake delatnosti, iz čega proizilazi i njen epidemiološki, stručni, sudsko medicinski, ekonomski i naročito preventivni značaj (Ivanov, Govedarica, 2011). Te navode potvrđuju i podaci dobijeni od Akcionarskog društva za osiguranje GENERALI OSIGURANJE SBIJA Beograd (dalje:GOS) na području Srbije - najveći broj prevara odnosi se na prevare iz saobraćajnih nezgoda po polisama autoodgovornosti, s tim da su u pitanju prevare sa prikazivanjem većih oštećenja na vozilima odnosno ranije nastalih oštećenja na vozilima (materijalne štete) radi naplate više puta iste štete i prevare sa lakim telesnim povredama (nematerijalne štete)[19].

Odnos između broja isplaćenih zahteva za naknadu materijalne i nematerijalne štete u WSO može se videti u sledećoj tabeli.

Tabela 7. WSO : odnos između broja isplaćenih zahteva za naknadu materijalne i nematerijalne štete 2016. - 2018.

Godina	**2016**	**2017**	**2018**
Ukupno isplaćeno odštetnih zahteva	1.067	1.456	2.452
na ime materijalne štete	760	1.132	1.948
na ime nematerijalne štete	307	324	504

Ovi podaci imaju potvrdu i u podacima GOS da su danas najzastupljenije prevare koje se odnose na prijave nematerijalnih šteta - lakih telesnih povreda, navodno zadobijene u saobraćajnoj nezgodi, da to u prošlosti nije bio slučaj, a sada je ova pojava postala epidemija za naplatu šteta - uglavnom šteta sa trzajnim povredama vrata.

5. MOGUĆNOSTI OTKRIVANJA PREVARA U OSIGURANJU IZ SAOBRAĆAJNIH NEZGODA

Novi opis krivičnog dela prevara u osiguranju iz čl.223a KZ u stavu 1. pravi razliku da li je u pitanju prijava štete koja se odnosi na uništenje, oštećenje ili sakrivanje osigurane stvari (materijalna šteta) u nameri da od društva za osiguranje naplati ugovorenu sumu odnosno da li je u pitanju prijava štete koja se odnosi na prouzrokovanje sebi

[19] Svi odgovori dobijeni po zahtevu za dobijanje informacija od javnog značaja od „Generali osiguranje“ Srbija a.d.o. koji se pominju u radu su od 21.8.2019.godine.

telesnog oštećenja, telesne povrede ili narušenje zdravlja, (nematerijalna šteta) u nameri da od društva za osiguranje naplati ugovorenu sumu za slučaj telesnog oštećenja, telesne povrede ili narušenja zdravlja. Zbog toga, analizirali smo mogućnosti otkrivanja prevara u osiguranju koje su posledice fingiranih saobraćajnih nezgoda jer postoje određene razlike u postupanju za različite vrste štete.

Sve dalje navedeno odnosi se na fingirane saobraćajne nezgode u užem smislu, ali se može koristiti i za otkrivanja prevara u osiguranju kod fingiranih saobraćajnih nezgoda u širem smislu.

Kod saobraćajnih nezgoda sa materijalnom štetom moguća radnja izvršenja ovog krivičnog dela je uništenje ili oštećenje osigurane stvari kao posledica saobraćajne nezgode, ali ne i treći oblik propisane radnje izvršenja – sakrivanje osigurane stvari. Taj oblik radnje može da bude predmet nekog drugog oblika protivpravne radnje – npr.fingirana krađa vozila.

U praksi, kod fingiranih saobraćajnih nezgoda sa materijalnom štetom najzastupljenije su saobraćajne nezgode koje se nisu dogodile na mestu koje se prijavljuje kao mesto nezgode ili saobraćajne nezgode koje se nisu dogodile na način kako se prijavljuje da su se dogodile. Treći od tih modela - saobraćajne nezgode koje se uopšte nisu dogodile, najređe se pojavljuje jer zahteva najveću organizovanost i uključuje najveći broj učesnika u prevari u osiguranju - pripadnike policije i svi ostali u lancu koji su već pomenuti.

Kod fingiranih saobraćajnih nezgoda koje se nisu dogodile na mestu koje se prijavljuje kao mesto nezgode prvi ko može da otkrije prevarnu nameru pojedinog učesnika saobraćajne nezgode su pripadnici policije koji vrše uviđaj, ukoliko na licu mesta ne uoče određene tragove ili oštećenja koji se mogu dovesti u vezu sa saobraćajnom situacijom na licu mesta. Potom, to su službena lica iz osiguravajućeg društva kojima je podnet zahtev za naknadu štete – njihovi procenitelji lično ili veštaci saobraćajnotehničke struke, angažovani od osiguravajućeg društva radi analize saobraćajne nezgode na osnovu dokumentacije uviđaja koju je osiguravajuće društvo dobilo iz policije.

Kod fingiranih saobraćajnih nezgoda koje se nisu dogodile na način kako se prijavljuje da su se dogodile prvi ko može da posumnja da je u pitanju prevarna namera podnosioca zahteva za isplatu štete je procenitelj osiguravajućeg društva kome je podnet zahtev za naknadu štete. To je osoba koja po pravilu, poseduje odgovarajuće tehničko obrazovanje - mašinske odnosno saobraćajno - tehničke struke, kao preduslov za obavljanje poslova procene štete koja je prijavljena nadležnom osiguravajućem društvu. U slučaju sumnje da se nezgoda nije dogodila na način kako se navodi u pismenim izjavama učesnika u nezgodi koje su sastavni deo dostavljene dokumentacije, procenitelji mogu da lično ili preko veštaka saobraćajno tehničke struke obave analizu saobraćajne nezgode i da se izjasne da li je konkretna nezgoda mogla da se dogodi na način kako to proizilazi iz dokumentacije koja im je dostavljena.

Kod saobraćajnih nezgoda sa materijalnom i sa nematerijalnom štetom, za materijalnu štete važi sve napred rečeno.

Imajući u vidu novu formulaciju krivičnog dela prevara u osiguranju u obzir kao moguća radnja izvršenja ovog krivičnog dela u pogledu nematerijalne štete dolaze pre svega u obzir telesne povrede, najčešće tzv. „bič“povreda – odnosno trzajna povreda vratne kičme.

To potvrđuju i podaci iz odgovora GOS koji navode da se fabrikuje medicinska dokumentacija, za potrebe naplate nematerijalne štete za navodno lake telesne povrede, kojom se samo konstatuje da nema objektivnih odnosno vidljivih znakova povređivanja, ali se u njoj konstatuju i sve tegobe koje sam pacijent, navodno povređeni oseća prilikom

lekarskog pregleda, što se kasnije koristi kao argument, da su tegobe opisane u medicinskoj dokumentaciji pri naknadi štete i u sudskim postupcima. Smatraju da je bitno sprečiti fabrikovanje takve medicinske dokumentacije i njihovu potvrdu kroz nalaze i mišljenja jednih te istih veštaka, pri čemu najbitniju ulogu treba da imaju državni organi koji sprovode istrage – javni tužioci i policija.

Zbog toga, u narednom periodu posebna odgovornost leži na službenim licima iz osiguravajućih društava koji se bave prevarama u osiguranju kojima je podnet zahtev za isplatu ugovorene sume odnosno za naknadu štete zbog telesne povrede, a potom na nadležnim javnim tužiocima ukoliko su podnete krivične prijave zbog postojanja osnova sumnje da je izvršeno ovo krivično delo kao posledica fingirane saobraćajne nezgode, ali i drugih saobraćajnih nezgoda pomenutih u ovom radu.

Postojanje tzv. „bič“ povrede vrata zbog sumnje na mogućnost prevare u osiguranju može se osporavati odnosno proveravati njeno postojanje sa dva aspekta – saobraćajnotehničkog i medicinskog.

U Srbiji je malo poznato da se i sa saobraćajno-tehničkog aspekta može dokazivati da li postoje ili ne postoje navedene povrede. Prema Obradoviću i Anđelkoviću da bi se na pravilan način sagledalo pitanje uzročne veze između saobraćajne nezgode i pojave povrede, odnosno mogućnosti zadobijanja trzajne povrede vratne kičme neophodno je sagledavanje saobraćajno tehničkih okolnosti same nezgode. Tek kada je veštak saobraćajno tehničke struke na osnovu pravila svoje struke utvrdio tehničku mogućnost za nastanak trzajne povrede vratne kičme, potrebno je od strane suda odrediti veštačenje od strane veštaka medicinske struke na okolnosti postojanja ove povrede (Obradović, Anđelković, 2013).

To se u praksi ne čini. Naprotiv, osiguravajuća društva sa podnosiocima zahteva za naknadu štete koji im se obrate sa medicinskom dokumentacijom izdatom na osnovu anamneze dobijene od strane oštećenog u saobraćajnoj nezgodi koji je naknadno prijavio povredu i dobio izveštaj iz zdravstvene ustanove gde mu je stavljena i tzv. „šanc kragna“, olako zaključuju vansudska poravnanja i isplaćuju im naknade štete u proseku oko 100.000 dinara. Retke su situacije da osiguravajuća društva prvo angažuju veštake saobraćajno tehničke struke i tek potom lekare – cenzore da se proveri takav zahtev za naknadu štete sa medicinskom dokumentacijom iako postoji sumnja u pogledu postojanja takve povrede. Na to upućuju i natpisi u medijima[20].

Osiguravajuća društva imaju mogućnost da u Srbiji jedinstveno utvrde listu indikatora – pregleda koji služe za otkrivanje prevara u osiguranju, što nam nije poznato da postoji. Na međunarodnom planu kompanije za osiguranja razvijaju i usavršavaju indikativne varijable potencijalne prevare (Potential Fraud Indicator Variables – PFIV) (Viaene et al, 2007: 565-583).

Da bi se to uradilo neophodno je formirati službe za sprečavanje prevara u osiguranjima. Ta služba postoji u WOS od 2015.godine. Ta služba postoji i u GOS od 2010 godine - Sektor za sprečavanje prevara, i u toj službi svi zaposleni imaju visoku stručnu spremu i to različitih profila (pravnici, saobraćajni inženjeri, mašinski inženjeri,...). Sumnjive štete se otkrivaju prema metodologiji koja je razvijena od strane zaposlenih iz tog sektora na osnovu koje metodologije pomenuta služba u okviru GOS ima za cilj da spreči realizaciju odštetnog zahteva gde postoji osnovana sumnja za prevaru u osiguranju. Prema navodima GOS dok nije bila razvijena metodologija za otkrivanje prevara bilo je slučajeva

[20] http://informer.rs/vesti/drustvo/368482/fingiraju-udese-laznih-povreda-naplate-3-000-evra-gradjani-srbije-sve-cesce-varaju-osiguravajuce-kuce-saobracajkama, M.M.D.5.2.2018., preuzeto 16.6.2019.

da se odštetni zahtev isplati, a da se tek kasnije dođe do dokaza za prevaru u osiguranju.

Javni tužioci su često u situacijama da im je od strane policijske uprave čiji pripadnici su obavili uviđaj samo dostavljen izveštaj o saobraćajnoj nezgodi jer je u pitanju saobraćajna nezgoda sa materijalnom štetom ili je bila saobraćajna nezgoda gde su učesnici na licu mesta popunili Evropski izveštaj o saobraćajnoj nezgodi, pa im naknadno policija dostavlja novi izveštaj sa medicinskom dokumentacijom za oštećeno lice iz te nezgode, koju u prostorije policije donosi oštećeni. Po pravilu, u pitanju su povrede koje je vrlo teško dokazati kao što su tzv. „bič" povrede vrata. U takvim situacijama javni tužioci u praksi najčešće pribegavaju primeni oportuniteta prema osumnjičenom vozaču – učesniku saobraćajne nezgode protiv koga bi trebalo voditi krivični postupak zbog postojanja osnova sumnje ili osnovane sumnje da je izvršio krivično delo ugrožavanje javnog saobraćaja iz čl.289.st.3 u vezi st.1. KZ gde je kao posledica saobraćajne nezgode došlo do nastupanja lake telesne povrede kod nekog lica u vidu tzv. trzajne povrede vratne kičme. Naime, posle uplate određenog novčanog iznosa u humanitarne svrhe protiv tog lica krivična prijava se odbacuje, predmet je rešen. U praksi, retko se javni tužioci odlučuju da pokrenu krivični postupak protiv tog vozača, pa da u postupku odrede veštačenja – saobraćajno tehničko, pa potom i medicinsko radi utvrđivanja mogućnosti za nastanak tih povreda.

ZAKLJUČAK

Borba protiv privrednog kriminala, pa samim tim i prevara u osiguranja u svim oblastima, a naročito kod fingiranih saobraćajnih nezgoda zbog složenosti, osetljivosti i drugih razloga predstavlja težak zadatak, koji zahteva sistematski okvir prilikom osiguranja motornih vozila ali i prilikom procene šteta.

Zbog toga, neophodno je preventivno delovanje na nivou svakog osiguravajućeg društva u Srbiji da razvije sopstvenu metodologiju otkrivanja prevara u osiguranju, zatim umrežavanja sa ostalim osiguravajućim društvima koja posluju na teritoriji Republike Srbije u pogledu razmene podataka o pojedinim vrstama prevara u osiguranjum a posebno kada su u pitanju fingirane saobraćajne nezgode. Neophodno je i aktivno delovanje udruženja osiguravača Srbije u smislu osnivanja Registra prevaranata u osiguranju, sa posebnim odsekom koji bi vodio podatke o licima – vozačima koja su u pojedinim osiguravajućim društvima registrovana kao učesnici u prevarama u vezi sa saobraćajnim nezgodama, ali i sa svim učesnicima u prevari – procenitelji, policajci, lekari, advokati.... A za službena lica iz osiguravajućih društava trebalo bi uvesti licence i mogućnost gubljenja licenci odnosno zabrane rada u sistemu osiguranja. Pored toga, neophodno je unaprediti saradnju u sumnjivim slučajevima sa veštacima saobraćajnotehničke, mašinske i medicinske struke. Na taj način bi se preventivno delovalo u sprečavanju prevara. S tim u vezi je neophodna i razmena podataka između osiguravajućih društava u okviru Republike Srbije ali i na međunarodnom planu sa državama potpisnicama navedenog protokola, ali i sa nacionalnim Biroima za štete i Evropskim udruženjem osiguravača-Insurance Europe.

Samo takvim sistemskim merama moglo bi se pozitivno uticati na smanjenje prevara u osiguranju kod fingiranih saobraćajnih nezgoda i uopšte, što bi pozitivno uticalo na smanjenje tamne brojke kriminaliteta, a kao krajnji cilj bi bio i smanjenje štete zbog

isplate različitih vidova štete proistekle iz fingiranih saobraćajnih nezgoda od strane osiguravajućih društava a što se u krajnjem održava i na povećenje premija osiguranja na teret svakog od nas građana, a posredno i na smanjenje bruto društvenog proizvoda države.

LITERATURA

1. Božović, M., Knežević, Z., Simić, D. (2012) Modeli saradnje subjekata u cilju otkrivanja prevara u osiguranju. *XI simpozijum Analiza složenih saobraćajnih nezgoda i prevare u osiguranju – dodatak* (str.1-9). Zlatibor: Univerzitet u Beogradu – Saobraćajni fakultet, Univerzitet u Novom Sadu – fakultet tehničkih nauka, Kriminalističko - policijska akademija u Beogradu, Fakultet za menadžment u saobraćaju i komunikacijama u Beranama, Univerzitet u Crnoj Gori – Mašinski fakultet u Podgorici, Univerzitet u Istočnom sarajevu – Saobraćajni fakultet u Doboju, Traffic Safety Group d.o.o.
2. Ćorović, E. (2013) *Prevara u osiguranju u Krivičnom zakoniku Srbije sa predlogom de lege ferenda*. Pedeseto Savetovanje Srpskog udruženja za krivičnopravnu teoriju i praksu, Zlatibor: 12.-14. septembar.
3. Dragojlović, J. (2019) Krivično delo prevare u osiguranju. *Kultura polisa*, god. XVI, broj 38, 671-682.
4. Farmer, CM., Wells, JK., Lund, AK. (2003) Effects of head restraint and seat redesign on neck injury risk in rear-end crashes. *Traffic Inj Prev*, 4, 83-90.
5. Fingiranim udesima do lake zarade, 24. maj/svibanj, 2019, dostupno na: https://www.slobodnaevropa.org/a/udesi-zarada-crna-gora/29961193.html**,** stranici pristupljeno 16.6.2019.
6. Hrvatski ured za osiguranje: Seminar Globalna pojava: prijevare u osiguranju: Otkrijte kako detektirati i otkriti prijevare u osiguranju. Zagreb: 7.10.2016.godine.
7. http://www.osigurajtese.rs/15-uhapseno-zbog-prevare-u-osiguranju/, 06/02/2011 Osiguranje, stranici pristupljeno 16.6.2019.
8. https://portalanalitika.me/clanak/91354/na-prevare-u-osiguranju-otpada-oko-10-odsto-placenih-steta, 21. 02. 2013, stranici pristupljeno 16.6.2019
9. https://www.telegraf.rs/vesti/hronika/2931056-organizovana-grupa-mlati-pare-varanjem-osiguranja-insceniraju-saobracajku-pa-opeljese-lekare-vestake-i-advokate, 29. januar 2018, stranici pristupljeno 16.6.2019.
10. Ivančević, K. (2007) Procena opravdanosti zahteva za naknadu nematerijalne štete nastale kao posledica trzajne povrede vratnog dela kičme u saobraćajnim nezgodama. *Aktuelni problemi zakonodavstva u Republici Srbiji*. Udruženje za odštetno pravo*,* 245-256.
11. Ivanov, Z., Govedarica, V. (2011) *Procena umanjenja životne aktivnosti kao posledica trzajne povrede vratne kičme*. Novi Sad: Glasnik Advokatske komore Vojvodine, 643- 655.
12. Jacobs, G., Aeron-Thomas, A., Astrop, A. (2012) *Estimating global road fatalities*. Crowthorne, (TRL Report 445).
13. Jašarević, O. (2010) Krivičnopravna i saobraćajno-kriminološki aspekti prevara u osiguranju. *Univerzitetska hronika*, *3*(3), Univerzitet u Travniku, 77-82.
14. Kovačević, F., Hadžić, E., Bijedić, J. (2014) Kompatibilnost sudarnog procesa vozila u realnim saobraćajnim nezgodama. *Vještak*, *1*(1),65-70.

15. Krivični Zakonik Kraljevine Jugoslavije, („Službene novine Kraljevine Jugoslavije“, broj 33 od 09. 2. 1929. sa izmenama u broj 295 od 24. 12. 1930 i u broj 245 od 20. 10. 1931).
16. Krivični zakonik, („Službeni glasnik RS“, broj 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016).
17. Lindov, O. (2016) *Fingirani vještaci saobraćajnih nezgoda – nauka, struka, istina i zablude*. Saobraćajne nezgode - savetovanje sa međunarodnim učešćem Zlatibor, 170-180.
18. M.M.D: http://informer.rs/vesti/drustvo/368482/fingiraju-udese-laznih-povreda-naplate-3-000-evra-gradjani-srbije-sve-cesce-varaju-osiguravajuce-kuce-saobracajkama, stranici pristupljeno 16.6.2019.
19. Mirić, F. (2018) Tipologije finansijskog kriminaliteta. u: Kostić, J., Stevanović, A. (ur.) *Finansijski kriminalitet.* Beograd: Institut za uporedno pravo, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, 217-223.
20. Murray CJL et al. (2012) *Global and regional mortality from 235 causes of death for 20 age groups in 1990 and 2010: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2010.* Lancet.
21. Najčešće prevare u osiguranju u Hrvatskoj, 22.8.2008. dostupno na: http://www.prevara.info/index.php?option=com_content&task=view&id=351, stranici pristupljeno 16.6.2019.
22. Nikač, Ž., Vučić, LJ. (2015) Prevare u osiguranju u Republici Srbiji od 2010. do 2013. godine, *Bezbednost,* 1, 175-196.
23. Obradović, D. (2013) *Ljudski faktor - preduslov za sprečavanja prevara u osiguranju*. XII simpozijum Veštačenje saobraćajnih nezgoda i prevare u osiguranju. Divčibare: Univerzitet u Beogradu – Saobraćajni fakultet, Univerzitet u Novom Sadu – fakultet tehničkih nauka, Kriminalističko - policijska akademija u Beogradu, Fakultet za menadžment u saobraćaju i komunikacijama u Beranama, Univerzitet u Crnoj Gori – Mašinski fakultet u Podgorici, Univerzitet u Istočnom sarajevu – Saobraćajni fakultet u Doboju, Traffic Safety Group d.o.o., 227-236.
24. Obradović, D., Anđelković, B. (2013) *Naknada štete u saobraćaju – utvrđivanje postojanja povrede vratne kičme i pitanje podeljene odgovornosti*. XVI međunarodni naučni skup: Osiguranje i naknada štete. Zlatibor: Udruženje za odštetno pravo, Pravosudna akademija, 295-303.
25. Petrović, T. (2004) Prevare u osiguranju života i naknada štete. *Aktuelni problem naknade štete i osiguranja,*377-391.
26. Presuda Vrhovnog kasacionog suda Kzz. 749/18 od 27.6.2018.
27. Prevare u osiguranju: Udesi pravi povrede lažne,02. jul 2013, dostupno na: http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/hronika/aktuelno.291.html: 441822-Prevare-u-osiguranju-Udesi-pravi-povrede-lazne, stranici pristupljeno 16.6.2019.
28. Prevare u osiguranju: Najčešće se lažiraju saobraćajne nesreće, 29.11.2015, dostupno na: https://www.klix.ba/vijesti/bih/prevare-u-osiguranju-najcesce-se-laziraju-saobracajne-nesrece/151124109, stranici pristupljeno 16.6.2019.
29. Radović, Z., Aleksić, Ž., Petrović Z., Petrović T. (2003) *Prevare u osiguranju*, Beograd: Glosarijum.
30. Republički zavod za statistiku i informatiku Republike Srbije, Statistički listovi broj 194 od 1. 7. 2010., Statistika pravosuđa za 2009. godinu
31. Republika Srbija Republički zavod za statistiku i informatiku, Saopštenje broj 201, god.

XLI od 15. 7. 2011., Statistika pravosuđa - punoletni učinioci krivičnih dela, 2010.
32. Republika Srbija Republički zavod za statistiku i informatiku, Saopštenje broj 203, god. XLII od 19. 7. 2012., Statistika pravosuđa - punoletni učinioci krivičnih dela, 2011.
33. Republika Srbija Republički zavod za statistiku i informatiku, Saopštenje broj 191, god. XLIV od 15. 7. 2014., Statistika pravosuđa - punoletni učinioci krivičnih dela, 2013.
34. Republika Srbija Republički zavod za statistiku i informatiku, Saopštenje broj 192, god. XLV od 15. 7. 2015., Statistika pravosuđa - punoletni učinioci krivičnih dela, 2014.
35. Republika Srbija Republički zavod za statistiku i informatiku, Saopštenje broj 189, god. XLVI od 15. 7. 2016., Statistika pravosuđa - punoletni učinioci krivičnih dela, 2015.
36. Republika Srbija Republički zavod za statistiku i informatiku, Saopštenje broj 194, god. XLVII od 14. 7. 2017., Statistika pravosuđa - punoletni učinioci krivičnih dela, 2016.
37. Republika Srbija Republički zavod za statistiku i informatiku, Saopštenje broj 193, god. XLVIII od 16. 7. 2018., Statistika pravosuđa - punoletni učinioci krivičnih dela, 2017.
38. Republika Srbija Republički zavod za statistiku i informatiku, Statistički godišnjak Srbije za 2011 (poglavlje 19) od 24. 10. 2011., str. 1-2,
39. Republika Srbija Republički zavod za statistiku, Saopštenje broj 192, god. LXIX od 16.7.2019. Statistika pravosuđa-Punoletni učinioci krivičnih dela, 2018.
40. Republika Srbija, Agencija za bezbednost saobraćaja, Bilten, broj 2/2011, http://www.abs.rs/ stranici pristupljeno 8.10.2011. godine
41. Ristić, Ž., Đoković, A. (2013) *Prevare u osiguranju u Republici Srbiji*. XII simpozijum Veštačenje saobraćajnih nezgoda i prevare u osiguranju, Divčibare: Univerzitet u Beogradu – Saobraćajni fakultet, Univerzitet u Novom Sadu – fakultet tehničkih nauka, Kriminalističko - policijska akademija u Beogradu, Fakultet za menadžment u saobraćaju i komunikacijama u Beranama, Univerzitet u Crnoj Gori – Mašinski fakultet u Podgorici, Univerzitet u Istočnom sarajevu – Saobraćajni fakultet u Doboju, Traffic Safety Group d.o.o.
42. Tanjević, N. (2018) Privredni kriminal u Republici Srbiji – stanje i izazovi. u: Kostić, J., Stevanović, A. (ur.) *Finansijski kriminalitet.* Beograd: Institut za uporedno pravo, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, 237-253.
43. Tošić, I. (2018) Prevara u osiguranju motornih vozila. u: Kostić, J., Stevanović, A. (ur.) *Finansijski kriminalitet.* Beograd: Institut za uporedno pravo, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, 277-289.
44. Trojica-advokata-na-crnom-spisku-osiguravajucih-kuća, 14.04.2019, dostupno na: https://www.ekspres.net/brejking/hronika/trojica-advokata-na-crnom-spisku-osiguravajucih-kuca, stranici pristupljeno 16.6.2019.
45. Viaene, S. et al. (2007) Strategies for detecting fraudulent claims in the automobile insurance industry. *Eur J Oper Res*., *176*(1), 565-583.
46. Vujaklija M. (1980) *Leksikon stranih reči i izraza*. Beograd: Prosveta, treće dopunjeno izdanje.
47. Wiener Städtische osiguranje a.d.o. Beograd Vienna Insurance Group - Služba za sprečavanje prevara u osiguranju. Beograd: 15.7.2019.godine.
48. Zakon o bezbednosti saobraćaja na putevima („Službeni glasnik RS“, broj 41/2009, 53/2010, 101/2011, 32/2013, 55/2014, 96/2015, 9/2016, 24/2018, 41/2018, 87/2018, 23/2019).
49. Zakon o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika („Službeni glasnik RS“, broj 72/2009.

50. Zakon o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika („Službeni glasnik RS“, broj 94/2016.

FINGERAL ACCIDENTS - A FINANCIAL CRIME MODEL THROUGH INSURANCE FRAUD

Insurance fraud is a global problem, and motor insurance fraud is particularly pronounced. We have presented the official data on the number of insurance frauds in domestic case law, as well as the data of certain insurance companies operating in the Republic of Serbia, individual models of insurance fraud related to traffic accidents. We have also pointed to certain possibilities for detecting and identifying suspected insurance fraud in connection with traffic accidents available to insurance companies, as well as the impact of these types of fraud on the economy of each country.

KEY WORDS: traffic accidents, fraud, insurence fraud, financial crime

FINANSIJSKI KRIMINALITET I KORUPCIJA U PREHRAMBENOJ INDUSTRIJI - IZAZOVI, PREVENCIJA, REAKCIJA*

Ana Batrićević**

Prevare u oblasti proizvodnje hrane učinjene sa namerom pribavljanja protivpravne imovinske koristi ozbiljno ugrožavaju ne samo život i zdravlje ljudi, već i dobrobit životinja, životnu sredinu i privredu na nacionalnom i globalnom nivou. Povezanost prevara u prehrambenoj industriji sa različitim oblicima finansijskog kriminaliteta i korupcije, koji često imaju transnacionalni oblik, čini ovaj fenomen naročito društveno opasnim. Imajući u vidu lakoću sa kojom se ovakva nezakonita ponašanja mogu učiniti, sa jedne strane, i veliku ekonomsku dobit koju njihovi učinioci mogu ostvariti za sebe ili za pravno lice u čije ime deluju, sa druge, čini se da kreiranje adekvatnih i efikasnih mehanizama prevencije na normativnom i praktičnom nivou predstavlja i neophodnost i ozbiljan izazov. U skladu sa tim, autor u ovom radu razmatra najzastupljenije forme prevara u oblasti proizvodnje hrane i mehanizme Evropske unije za njihovu prevenciju i analizira primere uspešnog suprotstavljanja takvim aktivnostima. U zaključnim razmatranjima, autor se osvrće na ključne probleme i navodi određene sugestije za dalji razvoj preventivnog mehanizma u ovoj oblasti u skladu sa evropskim standardima.

KLJUČNE REČI: finansijski kriminalitet, korupcija, proizvodnja hrane, prevara, Evropska unija.

UVOD – POJAM I KARAKTERISTIKE PREVARA U OBLASTI PROIZVODNJE HRANE

Prve prevare u oblasti proizvodnje hrane učinjene sa namerom ostvarivanja protivpravne imovinske koristi pojavljuju se paralelno sa nastankom i razvojem trgovine. Već tada se moglo konstatovati da je profit imao veći značaj od zdravlja i sigurnosti potrošača, a prevare u oblasti proizvodnje hrane uticale su kako na ekonomiju tako i na politiku – državi se nije plaćao porez na namirnice, što joj je nanosilo gubitke, a prevareni potrošači gubili su poverenje u privredni sistem, što je zahtevalo adekvatnu državnu reakciju (Jakovljević, 2014: 2). Nezakonite prakse u lancu proizvodnje hrane predstavljaju konstantan rizik, a još opasnijim ih čini okolnost da često ostaju neprimećene. Tokom poslednjih godina, pojedini

* Rad predstavlja rezultat na projektu 47011 "Kriminal u Srbiji: fenomenologija, rizici i mogućnosti socijalne intervencije", koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.
** Dr Ana Batrićević je viši naučni saradnik na Institutu za kriminološka i sociološka istraživanja.
email: *a.batricevic@yahoo.com*

incidenti u ovoj oblasti (od kojih su neki analizirani u ovom radu) izazvali su ozbiljnu zabrinutost naučne i stručne javnosti i pobudili interesovanje medija, eksperata i građana za ovaj fenomen, skrećući pažnju na potrebu da se on otkrije i spreči u različitim fazama proizvodnje hrane (Manning, Soon, 2014: 23-32). Tome je doprinela i učestala povezanost prevara u prehrambenoj industriji sa drugim oblicima kriminaliteta – pre svega finansijskim kriminalitetom i korupcijom, što celoj problematici daje dodatnu težinu i složenost.

Definicija prevare u prehrambenoj industriji menjala se kroz istoriju, u zavisnosti od potrebe za pružanjem konkretnog odgovora na brojne incidente u ovoj oblasti. Tako je u Velikoj Britaniji 1855. godine mišljenje Parlamenta bilo da se problematičnim smatra samo mešanje jestivih namirnica sa otrovnim supstancama, dok se u Sjedinjenim Američkim Državama 1906. godine takozvanom „krivotvorenom" hranom smatrala ona hrana koja sadrži prljave, trule ili sastojke u raspadanju ili hrana koja je iz nekog drugog razloga nepodobna za konzumiranje (Jakovljević, 2014: 2). Danas se prevara u oblasti proizvodnje hrane definiše kao bilo koje namerno postupanje kojim se hrana, sastojci ili prehrambeni proizvodi falsifikuju, zamenjuju drugim, pogrešno (neistinito) označavaju, razređuju ili na bilo koji drugi način menjaju radi ostvarivanja imovinske koristi (Montes Saavedra, 2014: 6). Pri tome treba napomenuti da se pod pojmom falsifikovanja hrane, odnosno prehrambenog proizvoda, podrazumeva namerno umanjivanje kvaliteta hrane koja je namenjena za prodaju na tržištu, bilo dodavanjem i mešanjem supstanci slabijeg kvaliteta bilo uklanjanjem nekog dragocenog sastojka (Jha, 2016: 1-24). Primarni cilj ovakvih radnji nije da se nanese šteta potrošačima, ali one mogu predstavljati ozbiljan rizik po javno zdravlje, zato što podrazumevaju kršenje principa dobre prakse od strane proizvođača, usled čega može doći do pojave alergena, drugih neprijavljenih sastojaka ili otrovnih materija u hrani i to u nepoznatim količinama i bez bilo kakvog prethodnog upozorenja (Ibid.).

Kompanije koje posluju u oblasti prehrambene industrije imaju posebnu društvenu odgovornost, budući da je njihov zadatak da potrošačima pruže zdravstveno bezbednu hranu, da pri tome očuvaju životnu sredinu, ali i da sprovode određene društveno korisne aktivnosti u zajednici. Pored toga, treba imati u vidu da društveno odgovorna preduzeća prehrambene industrije neretko pružaju pomoć u vidu davanja prehrambenih proizvoda socijalno ugroženim kategorijama građana. Zbog toga bi kvalitet i zdravstvenu ispravnost tih proizvoda, ali i adekvatnu zaštitu životne sredine, trebalo da garantuje primena ISO i HACCAP standarda (Urošević, Kokeza, 2012: 49). Međutim, upravo se prevarnim postupanjem u ovoj oblasti otvara prostor za kršenje pomenutih standarda, što može imati fatalne posledice kako po pojedince tako i po životnu sredinu.

Kao primeri prevara u oblasti proizvodnje hrane navode se: reklamiranje konjskog mesa kao goveđeg, reklamiranje mesa konja koji su tretirani fenilbutazonom[1] kao jestivog konjskog mesa, reklamiranje običnog brašna kao organskog, reklamiranje jaja proizvedenih u baterijskom (kaveznom) sistemu kao organskih jaja, reklamiranje kamene (mineralne) soli kao morske soli, upotreba alkohola sa metanolom u alkoholnim pićima, upotreba masti kontaminiranih dioksinom u proizvodima za prehranu životinja i lažno imenovanje vrsta

[1] Fenilbutazon je nesteroidni antiinflamatorni lek koji se koristi za ublažavanje bolova i smanjenje telesne temperature kod životinja, uglavnom konja i pasa. U Evropskoj uniji zabranjeno je da prehrambeni proizvodi namenjeni za ishranu ljudi sadrže fenilbutazon (EFSA, 2013). Rezidue fenilbutazona u mesu mogu da prouzrokuju vrlo težak i letalan oblik oštećenje kostne srži kod potrošača koji su ga konzumirali (Više o tome: Vučinić, 2012: 32).

ribe i morskih plodova.[2] Osim navedenih primera, prevara u oblasti proizvodnje hrane postoji i kada proizvođač stavlja na dva odvojena tržišta proizvode koji su na prvi pogled identični, ali su zapravo napravljeni od sastojaka različitog kvaliteta.[3]

Izloženost riziku od prevare u oblasti proizvodnje hrane može se definisati kao postojanje propusta koji omogućavaju da dođe do neželjenih i nezakonitih aktivnosti u sistemu proizvodnje (Spink et al., 2017, prema: Van Ruth et al., 2017: 70). U tom smislu, prevara u proizvodnji hrane uključuje tri elementa: 1) mogućnosti (tehničke i prostorno-vremenske), 2) motive (gde spadaju ekonomska situacija, kao i kulturni i socijalni faktori) i 3) mere kontrole (koje mogu biti tehničke i upravljačke) (Van Ruth et al., 2017: 71).

Kao učinioci prevara u prehrambenoj industriji najčešće se javljaju upravo zaposleni u kompanijama koje se bave proizvodnjom hrane. Lakoća sa kojom se pojedini proizvodi mogu izmešati ili zameniti sa drugim sličnim proizvodima, posedovanje znanja i dostupnost tehnologija uz pomoć kojih se to može učiniti u određenim delovima proizvodnog lanca povećavaju rizik od prevare. Na primer, proizvodi koji se nalaze u određenom fizičkom stanju podložniji su takvim postupcima nego neki drugi, a dostupnost ili odsustvo metoda za otkrivanje takvih radnji dodatno pogoduje činjenju prevara. Proizvodi koji su objekti prevare često se vizuelno ne mogu razlikovati od originalnih proizvoda, a potreba za primenom složenijih metoda prilikom analiziranja svojstava određenih vrsta proizvoda naročito uvećava rizik od prevare. Konačno, složenost pojedinih prehrambenih proizvoda ili sirovina od kojih se oni prave, odnosno raznolikost sastava tih proizvoda naročito otežavaju analizu njihovog kvaliteta (Van Ruth et al., 2017: 71).

Mogućnosti za prevare u prehrambenoj industriji uvećavaju se kada potencijalni učinioci imaju zakonit pristup mestu gde se prevara može učiniti - na primer, pristup proizvodima ili proizvodnim linijama, kao i u slučajevima kada nema fizičkog obezbeđenja. Ali, mogućnosti postoje i kada učinilac nema direktan pristup proizvodnoj lokaciji, ukoliko je mreža proizvodnje proširena, što automatski umanjuje njenu transparentnost. Budući da prevara u prehrambenoj industriji podrazumeva zamenu proizvoda boljeg kvaliteta jeftinijim ili manje kvalitetnim alternativama, visoka cena proizvoda po kilogramu predstavlja dodatnu motivaciju za učinioce. Isto važi i za situacije kada postoji veliki jaz između potražnje, sa jedne, i fizičke dostupnosti proizvoda, sa druge strane, kao i kada se cene menjaju usled regionalnih ili globalnih nedostataka u snabdevanju (Van Ruth et al., 2017: 71).

Osim navedenih, postoje još neki faktori koji doprinose porastu rizika od prevare u ovoj oblasti: da se radi o proizvodu sa posebnim svojstvima koja mu uvećavaju vrednost (na primer, organski ili ručno rađeni proizvodi), želja kompanija da uvećaju profit ili umanje troškove, stanje u kojem se nalazi kompanija, trenutne tržišne okolnosti, etika odnosno kultura poslovanja, opšta prisutnost korupcije u društvu, poslovna strategija kompanije, odnosno, da li je zastupljena kratkoročna ili dugoročna strategija poslovanja itd. (Van Ruth et al., 2017: 72).

---

[2] Report on the food crisis, fraud in the food chain and the control thereof (2013/2091(INI)), Committee on the Environment, Public Health and Food Safety, Rapporteur: Esther de Lange, European Parliament, Plenary Sitting, 04.12.2013., A7-0434/2013, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0434+0+DOC+XML+V0//EN, 26.06.2019.

[3] *Ibid*.

1. POVEZANOST PREVARA U PREHRAMBENOJ INDUSTRIJI SA FINANSIJSKIM KRIMINALITETOM I KORUPCIJOM

Kao što je već istaknuto, ono što prevare u oblasti prehrambene industrije čini naročito društveno opasnim jeste njihova učestala povezanost sa drugim oblicima kriminaliteta, među kojima se kao najzastupljeniji javljaju finansijski kriminalitet i korupcija. Naime, prevara u proizvodnji hrane predstavlja mnogo širi pojam od pukog falsifikovanja proizvoda sa namerom pribavljanja protivpravne imovinske koristi i po pravilu pored falsifikovanja uključuje i lažno predstavljanje proizvoda, krađu, poresku evaziju i "sivu ekonomiju" odnosno prodaju takvih proizvoda na crnom tržištu (Van Ruth et al., 2017: 70).

U naučnoj i stručnoj literaturi pojmovi: privredni kriminalitet, finansijski kriminalitet, kriminalitet u privredi i korporacijski kriminal koriste se da označe različite oblike kriminalnih aktivnosti koje su usmerene protiv ekonomskog sistema nacionalne privrede i njegovog funkcionisanja (Cvetković, Kešetović, 2018: 43). Korporativni kriminalitet uključuje niz nezakonitih postupanja učinjenih u ime ili za račun korporacija, koje inače zakonito posluju u različitim granama privrede. Budući da se prevare u oblasti proizvodnje hrane najčešće dešavaju upravo u sklopu regularnog lanca proizvodnje, može se konstatovati da prevare u oblasti proizvodnje hrane imaju brojne sličnosti upravo sa ostalim vidovima korporativnog kriminaliteta (Van Ruth et al., 2017: 71).

Finansijski kriminalitet predstavlja jedan od pojavnih oblika privrednog kriminaliteta (Mirić, 2018: 217). U užem smislu, privredni kriminalitet obuhvata sva krivična dela protiv privrede, odnosno društvenih odnosa koji vladaju u procesu proizvodnje, razmene i potrošnje, dok u širem smislu on pored njih obuhvata i krivična dela kojima se osim privrede istovremeno napadaju i drugi društveni odnosi i vrednosti (protiv ekonomskog sistema, službene dužnosti, imovine, radnih odnosa) kojima se povređuju ili ugrožavaju odnosi u privredi ili nanosi šteta privrednom poslovanju ili dobrima (Jovašević, 2011: 526).

Krivična dela protiv privrede obuhvataju veću grupu inkriminacija koje se odnose na različite vidove kršenja pravila i propisa o privrednom i finansijskom poslovanju, kojima se nanosi šteta privredi zemlje ili pojedinim drugim subjektima privrednog poslovanja ili kojima se ugrožava privredni sistem zemlje i u okviru njega uspostavljeni pravno regulisan odnosi (Đorđević, 2011: 117). Krivična dela protiv privrede čine samo jedan, istina veoma važan, segment privrednog kriminaliteta, koji pored njih uključuje i druga protivpravna ponašanja kojima se povređuju i ugrožavaju privredni odnosi, dobra ili interesi – privredne prestupe i privredne prekršaje (Jovašević, 2011: 526). Za inkriminisanje prevara u oblasti proizvodnje hrane, od značaja su (što direktnog, što indirektnog) sledeća krivična dela protiv privrede, sistematizovana u okviru 22. poglavlja Krivičnog zakonika Republike Srbije[4] (u daljem tekstu: KZRS) : 1) prevara u obavljanju privredne delatnosti (član 223.), 2) poreska utaja (član 225.), 3) primanje mita u obavljanju privredne delatnosti (član 230.), 4) davanje mita u obavljanju privredne delatnosti (član 231.), 5) nedozvoljena proizvodnja (član 234.), 6) nedozvoljena trgovina (član 235.), 7) krijumčarenje (član 236.), 8) onemogućavanje vršenja kontrole (član 237.), 9) neovlašćena upotreba tuđeg poslovnog imena i druge posebne oznake robe ili usluga (član 238.), 10) falsifikovanje znakova, odnosno državnih

[4] Krivični zakonik („Službeni glasnik RS", broj 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 i 35/2019).

žigova za obeležavanje robe, merila i predmeta od dragocenih metala (član 244a) i 11) pranje novca (član 245.).

Prema članu 2. Zakona o agenciji za borbu protiv korupcije[5], "korupcija" predstavlja odnos koji se zasniva zloupotrebom službenog, odnosno društvenog položaja ili uticaja, u javnom ili privatnom sektoru, u cilju sticanja lične koristi ili koristi za drugoga. Formalna definicija Saveta Evrope korupciju određuje kao ponašanje određene osobe u javnim poslovima koje je u suprotnosti sa poslanstvom njenog položaja, što između ostalog prouzrokuje i neosnovano okorišćavanje, iz čega sledi da je reč o zloupotrebi javnog položaja za lične ciljeve (Bjelajac, 2015: 44). Ova definicija u skladu je i sa operativnom definicijom Svetske banke, prema kojoj korupcija predstavlja zloupotrebu javnih ovlašćenja radi sticanja privatne koristi (Bjelajac, 2015: 45). Priroda prevara u oblasti proizvodnje hrane, kao i niz slučajeva iz prakse govore u prilog tome da je te aktivnosti gotovo nemoguće izvršiti bez određenih koruptivnih krivičnih dela, naročito ukoliko se vrše na transnacionalnom nivou.

2. PRAVNI MEHANIZMI PREVENCIJE PREVARA U PREHRAMBENOJ INDUSTRIJI

2.1. Opšta razmatranja

U savremenom društvu, razvoj privrede zemlje i obavljanje privrednih aktivnosti dobija takav značaj da država sve više interveniše u privredi kako bi se uspostavili i održavali normalni odnosi subjekata privrednog poslovanja na način koji odgovara kako privrednim interesima zemlje, tako i potrebama građana (Đorđević, 2011: 117). Navedeno se odnosi i na regulisanje oblasti proizvodnje hrane. Inače, smatra se da Evropa i Sjedinjene Američke Države imaju najsigurnije lance snabdevanja hranom u svetu. Budući da je visok nivo bezbednosti hrane prioritet i u jednom i u drugom pravnom sistemu, u oba se nakon poslednjih izmena i dopuna propisa, insistira na tome da proizvođači i operateri prate dobre prakse u proizvodnji (Good Manufacturing Practices – GMP) i izbegavaju nepoštene postupke u lancu snabdevanja hranom (Montes Saavedra, 2014: 7). Za potrebe ovog rada, analizirani su pravni okviri Evropske unije (u daljem tekstu: EU) za borbu protiv prevara u oblasti proizvodnje hrane, kako zbog toga što postavljaju visoke standarde u ovoj oblasti tako i zbog značaja koji imaju za našu zemlju u kontekstu ispunjenja obaveza iz sledećih: pregovaračkih poglavlja: pregovaračkog poglavlja 12. posvećenog sigurnosti hrane, veterinarskoj i fitosanitarnoj politici (Evropska komisija, 2018: 70), kao i pregovaračkog poglavlja 28., posvećenog zaštiti potrošača i zaštiti zdravlja (Evropska komisija, 2018: 90-92) .

[5] Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije („Službeni glasnik RS", broj 97/2008, 53/2010, 66/2011, 67/2013, 112/2013 i 8/2015).

2.2. Uredba 178/2002

Uredba 178/2002[6], poznata i kao „Opšti zakon o hrani“ (General Food Law) postavlja osnovne principe i zahte ve u oblasti regulisanja proizvodnje hrane, propisuje mere i principe vezane za bezbednost hrane i osniva organizaciju European Food Safety Authority[7], kao izraz neophodnosti da se uspostavi jedinstven i koherentan pristup uređenju bezbednosti i proizvodnje hrane na nivou Evropske unije (Montes Saavedra, 2014: 12). Pomenuta uredba ima za cilj uspostavljanje politika u oblasti proizvodnje hrane koje mogu da obezbede visok nivo zaštite ljudskog zdravlja, ali i slobodan promet robe, čime se želi doprineti dobrobiti u EU, kao i ostvarenju njenih ekonomskih i socijalnih interesa. Prema navedenoj uredbi, lanac snabdevanja hranom treba tretirati kao jednu celinu, koja obuhvata sve faze proizvodnje, prerade i distribucije hrane i prehrambenih proizvoda, počevši od sirovina dobijenih iz primarne proizvodnje (kao što su, na primer proizvodnja na farmama ili u ribnjacima), pa sve do krajnjih proizvoda. Ovakav pristup naziva se još i „farm to fork“, a podrazumeva da svaka karika u lancu proizvodnje ima obavezu da poštuje relevantne propise (Montes Saavedra, 2014: 12).

Kao glavni ciljevi ove direktive mogu se izdvojiti: 1) obezbeđenje usklađenih definicija kako bi se sprečila pojava nesuglasica i barijera između država članica i olakšalo slobodno kretanje robe u EU, 2) propisivanje pravila i principa u oblasti proizvodnje prehrambenih proizvoda namenjenih tržišnoj prodaji, 3) postavljanje obaveza i odgovornosti proizvođača hrane, čime se oni čine odgovornim za bezbednost svojih proizvoda i 4) osnivanje organizacije European Food Safety Authority, kako bi se osnažila naučna i tehnička podrška sistemu bezbednosti hrane. Svojim principima i ciljevima, ova direktiva nastoji da obezbedi visok nivo zaštite zdravlja, da olakša slobodan promet robe, kao i da uvaži interese potrošača putem prevencije prevarnih praksi u lancu proizvodnje hrane, ali i putem uređenja politika vezanih za označavanje i reklamiranje proizvoda namenjenih tržišnoj prodaji (Montes Saavedra, 2014: 12).

2.3. Uredba 882/2004 o službenoj kontroli

Uredba 882/2004[8]ima za cilj uspostavljanje jedinstvenog i integrisanog pristupa zvaničnim kontrolama lanca poljoprivredne proizvodnje hrane. Njome se nastoji omogućiti nadležnim vlastima u državama članicama EU da postupaju u skladu sa zakonima o proizvodnji hrane i prehrambenih proizvoda, kao i da: 1) spreče ili eliminišu rizike koji se mogu pojaviti bilo neposredno bilo usled uticaja životne sredine ili da te rizike svedu

[6] Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety, Official Journal of the European Communities, L 31, 01.02.2002, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002R0178&from=EN, 16.06.2019.

[7] European Food Safety Authority, http://www.efsa.europa.eu/, 16.06.2019.

[8] Regulation (EC) No 882/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on official controls performed to ensure the verification of compliance with feed and food law, animal health and animal welfare rules, Official Journal of the European Union L 165, 30.04.2004, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R0882&from=EN, 16.06.2019.

na prihvatljiv nivo, 2) garantuju fer prakse u oblasti trgovine hranom i prehrambenim proizvodima i 3) obezbede zaštitu interesa potrošača, uključujući označavanje hrane i prehrambenih proizvoda i bilo koji drugi vid informisanja potrošača.

Prema pomenutoj uredbi, zvanične kontrole treba sprovoditi redovno, na osnovu procene rizika i dovoljno često i to u svim fazama lanca proizvodnje, kao i u fazama uvoza i izvoza, s tim što se za sprovođenje kontrole uvezenih proizvoda propisuju posebna pravila. Uredba obavezuje države članice EU da sprovode redovne obuke zaposlenih u organima nadležnim za sprovođenje kontrole, a sam program obuke finansiran je od strane EU.[9] Pored toga, Uredbom se uspostavljaju Referentne laboratorije EU, koje imaju za cilj da omoguće kvalitetno i ujednačeno testiranje na nivou EU, kao i da podrže aktivnosti Komisije usmerene na upravljanje i procenu rizika u oblasti laboratorijskih analiza.[10] Takođe, Uredba obavezuje države članice da osmišljavaju i primenjuju višegodišnje nacionalne kontrolne planove kako bi se obezbedila njena delotvorna primena, a uspostavlja i mogućnost da se naprave ad hoc koordinisani kontrolni planovi.

2.4. Uredba 625/2017 o službenoj kontroli

Uredba 625/2017[11] reguliše službenu kontrolu i druge službene aktivnosti koje se preduzimaju sa ciljem da se obezbedi primena propisa u oblasti proizvodnje hrane i prehrambenih proizvoda, zaštite zdravlja i dobrobiti životinja, zdravlja biljaka i proizvoda za zaštitu biljaka. Sa primenom nekih njenih odredbi otpočelo se 14. decembra 2019. godine, dok će druge biti primenjivane od 14. decembra 2022. godine, ili ranije ako se za to steknu uslovi.[12] Polje primene nove uredbe šire je od polja primene prethodne, budući da se ona, kao što je istaknuto, odnosi kako na poštovanje propisa iz oblasti proizvodnje hrane i prehrambenih proizvoda, tako i na primenu normi vezanih za zdravlje i dobrobit životinja, zdravlje biljaka i ispravnost proizvoda životinjskog porekla.[13]

Proširenjem polja primene nastojao se obezbediti koherentniji i usklađeniji pristup službenim kontrolama i omogućiti primena aktivnosti neophodnih za sprovođenje propisa tokom celog lanca proizvodnje. Kako bi se izbegle eventualne nedoumice, nova Uredba jasno ističe da se njene odredbe odnose i na organske proizvode i na proizvode za zaštitu

[9] Više o tome: http://ec.europa.eu/chafea/food/initiative/index_en.htm, 18.06.2019.

[10] Više o tome:https://ec.europa.eu/food/safety/official_controls/legislation/ref-labs_en, 18.06.2019.

[11] Regulation (EU) 2017/625 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on official controls and other official activities performed to ensure the application of food and feed law, rules on animal health and welfare, plant health and plant protection products, amending Regulations (EC) No 999/2001, (EC) No 396/2005, (EC) No 1069/2009, (EC) No 1107/2009, (EU) No 1151/2012, (EU) No 652/2014, (EU) 2016/429 and (EU) 2016/2031 of the European Parliament and of the Council, Council Regulations (EC) No 1/2005 and (EC) No 1099/2009 and Council Directives 98/58/EC, 1999/74/EC, 2007/43/EC, 2008/119/EC and 2008/120/EC, and repealing Regulations (EC) No 854/2004 and (EC) No 882/2004 of the European Parliament and of the Council, Council Directives 89/608/EEC, 89/662/EEC, 90/425/EEC, 91/496/EEC, 96/23/EC, 96/93/EC and 97/78/EC and Council Decision 92/438/EEC (Official Controls Regulation), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R0625&from=EN, 24.06.2019.

[12] New Official Control Regulation –enter into APPLICATION timeline, https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/oc_application_timeline_20170407.pdf, 24.06.2019.

[13] European Commission, Legislation on official controls, https://ec.europa.eu/food/safety/official_controls/legislation_en, 24.06.2019.

biljaka. Ona se primenjuje na provere koje se sprovode u skladu sa standardima marketinga koji važe u skladu sa članom 89. Uredbe 1306/2013 sa namerom da se identifikuju potencijalni slučajevi prevarnih ili obmanjujućih praksi u vezi sa standardima reklamiranja poljoprivrednih proizvoda. Osim ako nije navedeno suprotno, propisano je da se Uredba primenjuje i na "druge službene aktivnosti", u koje spadaju aktivnosti koje, na primer, imaju za cilj da potvrde postojanje bolesti kod životinja ili parazita kod biljaka, ili da spreče ili iskorene njihovu pojavu.[14]

Pristup kontroli koji je zasnovan na riziku zadržan je i u novoj Uredbi, pri čemu je posebno istaknuto da nadležni organi prilikom planiranja kontrole treba da uzmu u obzir prethodno poslovanje kontrolisanog subjekta, kao i regularnost njegovih sopstvenih provera, uključujući kako one koje sprovodi on sam tako i one koje na njegov zahtev sprovodi treće lice. Uredba insistira na tome da se provere sprovode na način koji ne remeti poslovanje. U cilju osnaživanja borbe protiv prevara, od nadležnih organa se zahteva da prilikom donošenja odluke o učestalosti vršenja kontrole uzmu u obzir verovatnoću prevarnog i obmanjujućeg postupanja. Preciznije, od nadležnih organa se očekuje da pri obavljanju kontrola i odlučivanja o njihovoj učestalosti vode računa o verovatnoći da će potrošači biti obmanuti u pogledu svojstava, kvaliteta, sastava ili zemlje porekla hrane koju kupuju.[15]

Nadležni organi imaju ovlašćenje da sprovode zvanične kontrole svih proizvođača i u svim fazama proizvodnje, prerade, distribucije i upotrebe životinja, robe, supstanci, materijala ili predmeta koji su obuhvaćeni propisima o proizvodnji hrane. Radi povećanja efikasnosti kontrole, od organa zaduženih za njeno sprovođenje zahteva se da vode registre kontrolisanih subjekata, od kojih se, sa druge strane, zahteva da prilikom kontrole sarađuju kako bi se ista lakše sprovela. Kontrole moraju biti transparentne, a u skladu sa tim zahtevom, organi nadležni za njihovo sprovođenje moraju makar jednom godišnje da objavljuju informacije u vezi sa tim.[16]

Uredba postavlja pravila za funkcionisanje laboratorija za analize, testove ili dijagnoze za potrebe zvaničnih kontrola. Ona omogućava i osnivanje novih centara za dobrobit životinja, kako bi se državama članicama EU pružala pomoć u oblasti zaštite dobrobiti životinja, uključujući: sprovođenje naučnih i tehničkih studija, organizovanje kurseva i obuka i diseminaciju rezultata istraživanja i tehničkih inovacija, kao i pružanje naučnih i tehničkih saveta za razvoj i primenu indikatora dobrobiti životinja. Uredba omogućava i osnivanje referentnih centara za autentičnost i integritet lanaca poljoprivredne proizvodnje kako bi se učinila dostupnim specijalizovana znanja u vezi sa metodama otkrivanja prevarnih ili obmanjujućih praksi i posebne analize osmišljene za identifikovanje oblasti posebno podložnih prevarama u lancu proizvodnje hrane. Na kraju, Uredba uspostavlja integrisan pristup kontroli uvoza, zasnovan na riziku, kao i jedinstven i usklađen normativni okvir za zvaničnu sertifikaciju u svim državama članicama, kao i u svim oblastima kontrole koje su njome obuhvaćene.[17]

[14] *Ibid.*
[15] *Ibid.*
[16] *Ibid.*
[17] *Ibid.*

3. PRIMERI EFIKASNE REAKCIJE NA PREVARE U PREHRAMBENOJ INDUSTRIJI

3.1. Operacija OPSON VII, sa posebnim osvrtom na nezakonitu prodaju tunjevine

Operacija OPSON VII sprovodila se četiri meseca (od decembra 2017. do marta 2018. godine) u 67 zemalja i imala je za rezultat zaplenu preko 3620 tona i 9,7 miliona litara hrane odnosno pića, što lažnog sastava, što kvaliteta koji nije ispunjavao odgovarajuće standarde. Tokom operacije sprovedena je oko 41000 provera u prodavnicama, na pijacama, aerodromima, lukama i industrijskim kompleksima. Ukupno 749 osoba uhapšeno je ili zadržano na ispitivanju, a istrage su nastavljene u velikom broju zemalja. Tom prilikom, raskrinkano je skoro 50 kriminalnih mreža koje su učestvovale u proizvodnji falsifikovane hrane i pića, čime je onemogućeno plasiranje na tržište potencijalno smrtonosnih proizvoda[18].

Tokom ove operacije, EU mreža za borbu protiv prevara u proizvodnji hrane doprinela je, zajedno sa Europolom i Interpolom, otkrivanju nezakonite prodaje tunjevine namenjene za konzerviranje kao sveže. Zajedničke aktivnosti sprovedene su u 11 zemalja (Španija, Italija, Francuska, Nemačka, Portugalija, Holandija, Ujedinjeno Kraljevstvo, Mađarska, Lihtenštajn, Norveška i Švajcarska). U nekima su istražne radnje sprovedene na ribarskim brodovima i fabrikama za preradu ribe, dok su u drugima uzimani uzorci sa prodajnih mesta. Tako je otkriveno da je tunjevina koja je bila namenjena za konzerviranje ilegalno tretirana supstancama koje menjaju boju mesa, čineći da ono izgleda sveže. Takvo postupanje predstavlja ozbiljan rizik po javno zdravlje, imajući u vidu da promene originalne boje mesa mogu da prikriju činjenicu da je ono pokvareno, čime se dopušta da se u njemu razvije histamin odgovoran za pojavu takozvanog histaminskog ili skombroidnog trovanja kod ljudi. Zaplenjeno je više od 51 tone takve tune, a procenjeno je da bi učinioci ovim prevarama ostvarili nezakonit profit u vrednosti koja prelazi 200 miliona evra.[19]

3.2. Zamena lešnika kikirikijem

U januaru 2016. godine, dve gruzijske kompanije izvezle su u EU pečene lešnike od kojih je između 15% i 22% bilo zamenjeno kikirikijem. Naime, kikiriki je relativno jeftin, odnosno znatno jeftiniji od lešnika, a karakteristike su mu takve da je mešanjem sa lešnicima doprineo povećanju količine proizvoda umanjujući istovremeno njegov kvalitet. Prevara je otkrivena zahvaljujući pritužbi koji je podneo jedan potrošač iz Nemačke, koji je nakon konzumiranja lešnika imao alergijsku reakciju na kikiriki. Istraga je pokazala da su

[18] Fraud on a plate: over 3 600 tonnes of dangerous food removed from consumer market (Press Release), Europol, 25.04.2018., https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/fraud-plate-over-3-600-tonnes-of-dangerous-food-removed-consumer-market, 02.07.2019.

[19] Commission's contribution to Europol/Interpol action against fraudulent fresh tuna, European Commission, EU Coordinated Actions, https://ec.europa.eu/food/safety/food-fraud/coord-act_en, 02.07.2019.

kod proizvođača bile uskladištene velike količine kikirikija bez deklaracije, koji se čuvao zajedno sa lešnicima i brašnom od lešnika. Nakon što su o tome obaveštene nemačke vlasti, informacija je prosleđena EU mreži za borbu protiv prevara u proizvodnji hrane. Potom je gruzijskim vlastima naloženo da zabrane kompanijama umešanim u ovu prevaru da izvoze proizvode u EU dokle god su osobe odgovorne za prevaru ostale na istim pozicijama u njima.[20]

Osim što su pomenute gruzijske kompanije prekršile acquis svesno i namerno ubacivši kikiriki u mešavinu lešnika bez prijavljivanja i to u količini između 22% i 14%, one su time ostvarile nezakonitu zaradu u iznosu od oko 400 $ po toni i izazvale rizik po javno zdravlje u smislu izazivanja alergijskih reakcija kod potrošača.[21] Ipak, ovaj slučaj predstavlja primer dobre saradnje između gruzijskih vlasti sa jedne strane i nadležnih tela EU sa druge. Naime, odmah po prijemu obaveštenja o prijavi od strane nemačkog kupca, gruzijske vlasti su po hitnom postupku usvojile uredbu kojom je pojačana kontrola lešnika namenjenih izvozu (više o tome: Europe Foundation, 2017). Gruzijske vlasti su sprovele istragu koja je potvrdila sprovođenje prevarnih aktivnosti u dve kompanije (koje su pripadale istom vlasniku) i izrekle odgovornim licima sankcije za falsifikovanje proizvoda, kao i za falsifikovanje poreskih dokumenata (između 2 i 4 godine zatvora)[22]. Osim toga, i druge zemlje EU pooštrile su kontrolu uvoza navedenih proizvoda iz Gruzije (videti, na primer: Food Safety Authority of Ireland, 2019: 6-7).

ZAKLJUČAK

Uprkos postojanju normativnih okvira na evropskom i nacionalnom nivou, čini se da postojeći sistemi kontrole proizvodnje hrane još uvek nisu u potpunosti osmišljeni tako da se prevare u svim fazama proizvodnje blagovremeno otkriju i spreče. Uz to, načini vršenja ovakvih prevara konstantno se menjaju, usavršavaju i prilagođavaju tako da učinioci izbegnu postojeće kontrolne mehanizme, Budući da takve prevare često imaju transnacionalni karakter, potreban je pristup koji prevazilazi uobičajene bezbednosne procedure. Naime, u uobičajenim pristupima proizvodnji hrane, poštenje subjekata uključenih u lanac proizvodnje predstavlja polaznu pretpostavku, što upravo otvara prostor za prevare (Van Ruth et.al., 2017: 70). Zbog toga se nameće zaključak da bi pristup zasnovan na kontroli bezbednosti trebalo zameniti pristupom zasnovanom na prevenciji prevare i smanjenju rizika od iste, imajući konstantno u vidu rizik od svesnog i namernog prevarnog postupanja subjekata uključenih u lanac proizvodnje (Ibid.).

Međutim, osim sprovođenja adekvatne kontrole u svim fazama proizvodnje, distribucije i prodaje prehrambenih proizvoda, potrebno je raditi i na intenzivnom podizanju svesti - kako proizvođača tako i potrošača o mogućim rizicima od prevara u proizvodnji hrane. Sa jedne strane, potrebno je da proizvođači i sva druga lica koja se mogu javiti kao potencijalni učinioci prevare u ovoj oblasti imaju u vidu moguće rizike takvog

[20] Substitution of Hazelnuts for Peanuts, European Commission, EU Coordinated Actions, https://ec.europa.eu/food/safety/food-fraud/coord-act_en, 02.07.2019.
[21] EU Food Fraud Network collaborating with Georgia, Substitution Hazelnuts by Peanuts, https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/food-fraud_hazelnuts_presentation.pdf, 04.07.2019.
[22] EU Food Fraud Network collaborating with Georgia, Substitution Hazelnuts by Peanuts, https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/food-fraud_hazelnuts_presentation.pdf, 04.07.2019.

ponašanja. U prvom redu, misli se na rizike po zdravlje ljudi, odnosno potrošača, budući da konzumiranje takvih proizvoda često može imati i fatalan ishod. Rukovodeći se isključivo željom za ostvarenjem što većeg profita, potencijalni učinioci zanemaruju činjenicu da svojim postupanjem mogu ugroziti ljudski život, ali i zdravlje i dobrobit životinja, pa i životnu sredinu. Zbog toga je potrebno insistirati na njihovoj edukaciji iz ove oblasti. Sa druge strane, potrebno je i putem medija, društvenih mreža i na druge raspoložive načine ohrabrivati potrošače da prijavljuju eventualne nedostatke proizvoda, a posebno one koji bi mogli ukazivati na činjenicu da je proizvod falsifikovan, da sadrži nedeklarisane sastojke, ili da je na neki drugi način nastao prevarnim putem.

Kao što je istaknuto u analiziranim slučajevima uspešnog otkrivanja i sprečavanja, odnosno sankcionisanja prevarnog postupanja u oblasti proizvodnje hrane, prevencija takvih aktivnosti zahteva koordinisan, sveobuhvatan i multisektorski pristup. Navedeno je naročito značajno u kontekstu povezanosti ovih aktivnosti sa finansijskim kriminalitetom i korupcijom, odnosno, u prvom redu, poreskom utajom, prodajom proizvoda na crnom tržištu, falsifikovanjem, davanjem i primanjem mita itd. Postojanje jednog od navedenih krivičnih dela može ukazivati na postojanje drugog i obrnuto, te je posedovanje svesti o njihovoj isprepletanosti preduslov za uspešno otkrivanje, sprečavanje ili sankcionisanje istih.

LITERATURA

1. Better Training for Safer Food, http://ec.europa.eu/chafea/food/initiative/index_en.htm, 18.06.2019.
2. Bjelajac, Ž. (2015) Korupcija kao izazov savremenog demokratskog društva. Kultura polisa, 12(26), str. 43-57.
3. Cvetković, D., Kešetović, Ž. (2018) Ekonomski kriminalitet i uloga forenzičkog računovodstva u njegovom otkrivanju. U: Kostić, J., Stevanović, A. (ur.) Finansijski kriminalitet. Beograd: Institut za uporedno pravo, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, str. 43-55.
4. Đorđević, Đ. (2011) Krivično pravo, Posebni deo. Beograd: Kriminalističko-policijska akademija.
5. EFSA, EMA (2013) Frequently asked questions on Phenylbutazone in horsemeat, https://www.ema.europa.eu/en/documents/other/frequently-asked-questions-phenylbutazone-horsemeat_en.pdf, 26.06.2019.
6. EU Reference Laboratories, https://ec.europa.eu/food/safety/official_controls/legislation/ref-labs_en, 18.06.2019.
7. European Commission, Legislation on official controls, https://ec.europa.eu/food/safety/official_controls/legislation_en, 24.06.2019.
8. European Commission, EU Coordinated Actions, https://ec.europa.eu/food/safety/food-fraud/coord-act_en, 02.07.2019.
9. Commission's contribution to Europol/Interpol action against fraudulent fresh tuna, European Commission, EU Coordinated Actions, https://ec.europa.eu/food/safety/food-fraud/coord-act_en, 02.07.2019.
10. Substitution of Hazelnuts for Peanuts, European Commission, EU Coordinated Ac-

tions, https://ec.europa.eu/food/safety/food-fraud/coord-act_en, 02.07.2019.
11. EU Food Fraud Network collaborating with Georgia, Substitution Hazelnuts by Peanuts, https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/food-fraud_hazelnuts_presentation.pdf, 04.07.2019.
12. Europe Foundation (2017) Food Safety Regulation in Georgia: Assessment of the Government's Reform Efforts in 2016, http://www.epfound.ge/wp-content/uploads/2017/06/2016-SPS-Report-in-English.pdf, 04.07.2019.
13. Evropska komisija (2018) Republika Srbija - Izveštaj za 2018. godinu koji prati Saopštenje Komisije upućeno Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona Saopštenje o politici proširenja EU za 2018. godinu, http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji(1).pdf, 02.07.2019.
14. Food Safety Authority of Ireland (2019) Import Control of Products of Non-animal Origin, https://www.fsai.ie/uploadedFiles/Food_Businesses/Imports_Non_Animal/Import_Control_Products_Non-animal_Origin.pdf, 04.07.2019.
15. Fraud on a plate: over 3 600 tonnes of dangerous food removed from consumer market (Press Release), Europol, 25.04.2018., https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/fraud-plate-over-3-600-tonnes-of-dangerous-food-removed-consumer-market, 02.07.2019.
16. Jha, S. (2016) Food Safety and Quality. In: Jha, S. (Ed.). Rapid Detection of Food Adulterants and Contaminants. Cambridge: Academic Press, str. 1-24.
17. Jakovljević, M. (2014) Povijest krivotvorenja i sprječavanje krivotvorenja hrane (završni rad), Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Prehrambeno-tehnološki fakultet Osijek, https://zir.nsk.hr/islandora/object/ptfos:55/datastream/PDF/download, 16.06.2019.
18. Jovašević, D. (2011) Leksikon krivičnog prava. Beograd: Službeni glasnik.
19. Krivični zakonik, Službeni glasnik RS, br. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 I 35/2019.
20. Manning, L., Soon, J. M. (2014) Developing systems to control food adulteration. Food Policy, 49, 23-32.
21. Mirić, F. (2018) Tipologije finansijskog kriminaliteta. U: Kostić, J., Stevanović, A. (ur.) Finansijski kriminalitet. Beograd: Institut za uporedno pravo, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, str. 217-222.
22. Montes Saavedra, E. (2014) From 'food to fraud': The continuous battle against dishonest practices in the food chain. A comparative analysis between the European and the American food fraud control systems (Master Thesis), Wageningen University, Netherlands, Law and Governance Department, http://edepot.wur.nl/304294, 16.06.2019.
23. New Official Control Regulation –enter into APPLICATION timeline, https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/oc_application_timeline_20170407.pdf, 24.06.2019.
24. Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety, Official Journal of the European Communities, L 31, 01.02.2002, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002R0178&from=EN, 16.06.2019.

25. Regulation (EC) No 882/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on official controls performed to ensure the verification of compliance with feed and food law, animal health and animal welfare rules, Official Journal of the European Union, L 165, 30.04.2004, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R0882&from=EN, 16.06.2019.
26. Regulation (EU) 2017/625 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on official controls and other official activities performed to ensure the application of food and feed law, rules on animal health and welfare, plant health and plant protection products, amending Regulations (EC) No 999/2001, (EC) No 396/2005, (EC) No 1069/2009, (EC) No 1107/2009, (EU) No 1151/2012, (EU) No 652/2014, (EU) 2016/429 and (EU) 2016/2031 of the European Parliament and of the Council, Council Regulations (EC) No 1/2005 and (EC) No 1099/2009 and Council Directives 98/58/EC, 1999/74/EC, 2007/43/EC, 2008/119/EC and 2008/120/EC, and repealing Regulations (EC) No 854/2004 and (EC) No 882/2004 of the European Parliament and of the Council, Council Directives 89/608/EEC, 89/662/EEC, 90/425/EEC, 91/496/EEC, 96/23/EC, 96/93/EC and 97/78/EC and Council Decision 92/438/EEC (Official Controls Regulation), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R0625&from=EN, 24.06.2019.
27. Report on the food crisis, fraud in the food chain and the control thereof (2013/2091(INI)), Committee on the Environment, Public Health and Food Safety, Rapporteur: Esther de Lange, European Parliament, Plenary Sitting, 04.12.2013., A7-0434/2013, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0434+0+DOC+XML+V0//EN, 26.06.2019.
28. Urošević, S., Kokeza, G. (2012) Korporativna društvena odgovornost preduzeća prehrambene industrije u Republici Srbiji. Glasnik hemičara, tehnologa i ekologa Republike Srpske, 7, str. 49-55.
29. Van Ruth, S., Luming, P., Huisman, W. (2017) Food fraud vulnerability and its key factors. Trends in Food Science and Technology, 67, str. 70-75.
30. Vučinić, M. (2012) Dobrobit konja: šta znači i zašto nam je potrebna. U: Trailović, D. (Ur.). Zbornik predavanja trećeg regionalnog savetovanja "Uzgoj, reprodukcija i zdravstvena zaštita konja". Beograd: Univerzitet u Beogradu, Fakultet veterinarske medicine, str. 25-34.
31. Zakon o agenciji za borbu protiv korupcije, Službeni glasnik RS, br. 97/2008, 53/2010, 66/2011, 67/2013, 112/2013 i 8/2015.

* This paper is a result on the Project 47011 "Crime in Serbia: Phenomenology, Risks and the Possibilities of Social Intervention", financed by the Ministry of Education, Science and Technological Development of the Republic of Serbia.

FINANCIAL CRIME AND CORRUPTION IN FOOD PRODUCTION INDUSTRY - CHALLENGES, PREVENTION, REACTION*

Food fraud committed with the intention to obtain illegal financial profit seriously endangers not only human life and health, but animal welfare, environment and economy at national and global level as well. The link between fraud in food production industry and various forms of financial crime and corruption, that often emerge in transnational form, make this phenomenon particularly hazardous for the society. Having in mind the fact that these illegal activities can be committed with ease, on the one hand, and large economic gain their perpetrators can obtain either for themselves or for legal entities on the behalf of which they act, on the other, creating an adequate and efficient preventive mechanisms on normative and practical level seems to represent both - a necessity and a serious challenge. In accordance with that, the author of this paper discusses the most common forms of food fraud and the mechanisms of the European Union designed for their prevention and analyses some examples of successful suppression of these activities. Within concluding remarks, the author refers to key problems and makes some suggestions for further development of preventive mechanism in this field in accordance with the European standards.

KEY WORDS: financial crime, corruption, food production, fraud, European Union.

KORUPCIJA U SPORTU

Dejan Šuput*

U ovom radu autor je ukazao na fenomen korupcije u sportu, na njegove raznovrsne pojavne oblike i na razliku koja postoji između raznovrsnih oblika koruptivnog ponašanja u sportu u odnosu na deliktno ponašanje koje predstavlja nameštanje sportskih rezultata. Posebno je naglašena okolnost da je korupcija u sportu prisutna, kako na nacionalnom, tako i na nivou rada međunarodnih sportskih organizacija i da ona predstavlja primer postojanja korupcije u privatnom sektoru. Navedeni su brojni slučajevi korupcije koji su otkriveni u pojedinim sportovima, kao i činjenica da su bivši i aktivni političari u pojedinim evropskim zemljama, koji su bili optuživani, ili čak osuđivani za zloupotrebe, posle afera birani na funkcije u sportskim organizacijama.

U zaključnom delu teksta iznet je stav da zakoni Republike Srbije propisuju dovoljno krivičnih dela koja omogućavaju efikasno kažnjavanje svih koruptivnih ponašanja u oblasti sporta, a koja su opisana u ovom radu. Naglašeno je da bi bilo dobro da se propisima sportskih organizacija smanji polje za diskreciono odlučivanje inokosnih i kolegijalnih organa sportskih organizacija, a kako bi se smanjila mogućnost koruptivnog odlučivanja i koruptivnog ponašanja u okviru tih organizacija.

KLJUČNE REČI: korupcija, nameštanje rezultata, krivično delo, profit, klađenje.

UVOD

U svakodnevnom govoru, prva asocijacija kada se pomene korupcija u sportu, odnosi se na fenomen nameštanja sportskih rezultata, odnosno na dogovaranje ishoda pojedinih sportskih takmičenja. Međutim, reč je o laičkom i potpuno površnom poimanju problema, odnosno fenomena nameštanja sportskih rezultata i fenomena korupcije u sportu. U najvećem broju slučajeva, nameštanje sportskih rezultata, odnosno dogovaranje ishoda sportskih takmičenja, nema nikakve veze sa korupcijom u sportu.

Nameštanje sportskih rezultata predstavlja poseban oblik prevare, koja gotovo uvek ima za cilj pribavljanje protivpravne imovinske koristi od strane organizatora i učesnika u takvoj prevari. Zbog toga je u većem broju zakonodavstava evropskih država propisano posebno krivično delo kojim se zabranjuje i sankcioniše nameštanje sportskih rezultata. Tako je Zakonom o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika Republike Srbije od 24. decembra 2012. godine, u Krivični zakonik dodat novi član 208b. kojim je u srpskom krivičnom zakonodavstvu ponovo, kao posebno krivično delo, propisano dogovaranje ishoda takmičenja.

* Dr Dejan Šuput je predsednik Atletskog saveza Beograd, email: *dejan.suput@fss.rs.*

Tako je po drugi put u istoriji krivičnog zakonodavstva Republike Srbije propisano takvo krivično delo, pošto je do 2006. godine u primeni bio Krivični zakon Republike Srbije koji je članom 255z. propisivao na gotovo istovetan način krivično delo pod nazivom: „Ugovaranje ishoda takmičenja" (Šuput, 2018: 256).

Osnovni cilj ovog rada je da ukaže na fenomen korupcije u sportu, na njegove karakteristične pojavne oblike i na razliku koja postoji između raznih oblika koruptivnog ponašanja u sportu u odnosu na deliktno ponašanje koje predstavlja nameštanje sportskih rezultata.

1. OBLICI KORUPTIVNOG PONAŠANJA U SPORTU

U današnjem vremenu, sport je osim izvora zabave i zdravog razvitka ljudskog tela i duha, postao i privredna grana u okviru koje se ostvaruje ogroman profit. U poslednjih dvadeset godina stepen komercijalizacije sportskih aktivnosti dostigao je razmere koje do sada nisu zabeležene u istoriji. Od kraja 80-ih godina XX veka, paralelno sa ukupnom liberalizacijom privrede i jačanjem uloge tržišta u svim sferama društvenog života, dolazi do sve većeg upliva profitnog motiva u profesionalni sport. Sport se razvio u vid globalne industrijske grane, koja po ostvarenom prometu obuhvata više od 3% ukupne svetske trgovine, a po ukupnoj vrednosti kapitala vredi više od 1% bruto nacionalnog proizvoda Evropske unije (Gardiner, 2005: 37).

Sve prisutnija i intenzivnija transformacija sporta u visokoprofitabilnu privrednu aktivnost stvara plodno tle za pojavu korupcije u sportu, odnosno za korupciju u radu međunarodnih i nacionalnih sportskih organizacija (sportskih sveza, sportskih klubova i dr.). Usled toga se interesovanje i aktivnosti brojnih kriminalnih grupa sve češće usmeravaju na sport, što za jednu od posledica ima i pojavu koruptivnog ponašanja.

Korupcija u sportu predstavlja vid korupcije u privatnom sektoru (Šuput, 2011: 204), pošto su sportske organizacije po pravnoj formi u kojoj se osnivaju i rade, u najvećem broju slučajeva subjekti privatnog prava - privredna društva i sportska udruženja kao poseban oblik udruženja građana. Samo u retkim slučajevima postoje organizacije u oblasti sporta čiji je osnivač država i u tom slučaju može se govoriti o postojanju korupcije u oblasti sporta u okviru javnog sektora. U Republici Srbiji, postoji samo nekoliko institucija koje direktno rade u oblasti sporta, a osnivač im je država i imaju javna ovlašćenja u toj oblasti. Među njima, najreprezentativnije institucije su: Zavod za sport i medicinu sporta Republike Srbije, Antidoping agencija Republike Srbije i Pokrajinski zavod za sport i medicinu sporta Autonomne pokrajine Vojvodine. Osim toga, Sportskom savezu Srbije i Olimpijskom komitetu Srbije – kao sportskim organizacijama koje su nedržavni subjekti - odredbama Zakona o sportu[1] povereni su pojedini poslovi na vršenje – poverena su im javna ovlašćenja, tako da bi u tom delu njihovog rada moglo da dođe do klasičnih oblika korupcije koji se povezuje sa javnim sektorom, odnosno sa vršenjem javnih ovlašćenja. Imajući u vidu da je broj državnih institucija u oblasti sporta izuzetno mali, u ovom tekstu biće prikazani i analizirani samo oblici koruptivnog ponašanja do kojih dolazi u radu sportskih organizacija kao nedržavnih subjekata, odnosno u radu privatnog sportskog sektora.

[1] „Službeni glasnik RS" broj 10/16.

Uzimajući sve prethodno navedeno u obzir, pojavni oblici korupcije u sportu mogu se razvrstati u sledeće grupe koruptivnih ponašanja:

- ponašanja povezana sa kandidovanjem i glasanjem za dobijanje domaćinstva svetskih i regionalnih sportskih takmičenja (Olimpijske igre, svetska i evropska prvenstva u pojedinoj sportskoj grani i sl.);
- ponašanja povezana sa kandidovanjem i izborima na funkcije u međunarodnim i nacionalnim sportskim organizacijama (međunarodnim granskim sportskim savezima, nacionalnim granskim sportskim savezima, sportskim klubovima i sl.);
- ponašanja povezana sa „dovođenjem sponzora", odnosno ponašanja u vezi sa zaključivanjem sponzorskih ugovora sa sportskim organizacijama;
- ponašanja povezana sa transferima sportista iz kluba u klub;
- ponašanja u vezi sa nameštanjem sportskih rezultata, odnosno u vezi sa dogovaranjem ishoda takmičenja,
- ponašanja u vezi sa sprovođenjem disciplinskih i drugih pravnih postupaka pred organima sportskih organizacija.

1.1. Ponašanja povezana sa kandidovanjem i glasanjem za dobijanje domaćinstva svetskih i regionalnih sportskih takmičenja

Organizovanje međunarodnih sportskih takmičenja, a pogotovo letnjih i zimskih Olimpijskih igara i svetskih i evropskih prvenstava u najpopularnijim i najkomercijalnijim sportovima (fudbal, košarka, atletika i sl.), državama koje su domaćini takvih takmičenja donose veliki međunarodni prestiž i ugled, daju priliku za veliku zaradu u oblasti turizma, ugostiteljstva i pružanja raznovrsnih usluga, a mogu da posluže i za vršenje unutrašnjeg i međunarodnog političkog uticaja na raznovrsne subjekte političkog i ekonomskog života širom sveta. Usled svega toga, države imaju veliki interes da dobiju pravo da organizuju neko od velikih međunarodnih sportskih takmičenja i često ne biraju sredstva da bi ostvarile taj cilj. O podnetim kandidaturama za organizovanje nekog međunarodnog sportskog takmičenja i dodeljivanju tzv. domaćinstva takmičenja, odlučuju odgovarajući organi, ili tela nadležnih međunarodnih sportskih organizacija. Članove tih organa ili tela nadležnih međunarodnih sportskih organizacija su pojedinci, koji su u ta tela po pravilu predloženi od nacionalnih sportskih organizacija koje su članice odgovarajuće međunarodne sportske organizacije. Kao i u svim ostalim sferama društvenog života, pojedinci su podložni raznim iskušenjima i uticajima, pogotovo kada imaju priliku da odlučuju o dodeljivanju neke pogodnosti pojedinom zainteresovanom subjektu koji može da im stavi u izgled neku vrstu koristi i za njih.

Do sada se više puta događalo da tokom postupka izbora, ili nakon dodeljivanja domaćinstva velikog međunarodnog sportskog takmičenja pojedinoj državi, u medijima isplivaju informacije o tome da su pojedini članovi koji su odlučivali o podnetim kandidaturama zemalja, bili korumpirani, odnosno da su usled svoje korumpiranosti bili pristrasni u odlučivanju. Dovoljno je podsetiti se afere do koje je došlo kada su novinari britanske TV stanice BBC (javnog medijskog servisa) tajno snimili četvoricu ljudi koji su

tvrdili da mogu da obezbede glasove članova Međunarodnog olimpijskog komiteta (MOK) za izbor domaćina Olimpijskih igara 2012 godine.

Emisija Panorama pod naslovom "Kupovanje igara", koja je bila prikazana na prvom programu BBC-a bazirana je na jednogodišnjem tajnom novinarskom istraživanju. Reporteri britanske TV stanice glumili su konsultante fiktivne kompanije "New London Ventures" – predstavljajući se kao agenti koji zastupaju grupu biznismena sa interesima u Istočnom Londonu, koji navodno žele da glavni grad Britanije bude domaćin igara 2012. godine. Reporteri su, između ostalih, kontaktirali i jednog državljanina Republike Srbije. Bez ulaženja u vrednovanje dokaza i davanje ocene o bilo čijoj krivici u pomenutom slučaju, zanimljivo je navesti da su se učesnici te afere branili, između ostalog i na taj način što su za pomenutu TV emisiju BBC-a rekli da iza nje stoje isti ljudi koji su stajali iza afere korupcije u MOK 1998. godine - takozvani Solt Lejk Siti skandal. Tada je emisija "Panorama" dovela do toga da te i sledeće godine iz MOK-a bude izbačeno 10 članova, zbog primanja gotovine i poklona od predstavnika grada koji je dobio organizaciju Zimskih olimpijskih igara 2002. godine.[2]

O tome da problem u ovoj oblasti postoji, govori i primer iz sveta fudbala. Nemački časopis „Bild" objavio je tokom 2017. godine „zataškani" izveštaj čiji je autor bio bivši nezavisni etički istražitelj Majkl Garsija, gde se, između ostalog, navodi da je navodno plaćeno dva miliona dolara desetogodišnjoj ćerki jednog zvaničnika FIFA, a u vezi sa izborom domaćina Svetskog prvenstva u Fudbalu. Istražitelj Garsija se povukao sa posla istražitelja u decembru 2014. protestujući zbog upotrebe njegovog izveštaja u procesu nadmetanja, koji je FIFA objavila u „pravno odgovarajućoj verziji". U toj verziji na 42 strane Katar je oslobođen optužbi za korupciju. Između ostalog, nemački dnevnik je naveo da su trojica zvaničnika FIFA letela na zabavu u Rio de Žaneiru privatnim avionom koji pripada Fudbalskom savezu Katara pred glasanje za domaćinstva Mundijala 2018. i 2022. godine. Takođe je rečeno i da je fudbalska akademija iz Katara "Aspire" na odlučan način manipulisala članovima FIFA koji su imali pravo glasa. Garsija je nakon objavljivanja FIFA verzije njegovog izveštaja rekao da je ona nepotpuna uz mnoge pogrešne predstave, a FIFA su posebno kritikovali predstavnici Engleske ističući da je on "politički motivisani pokušaj manipulacije ljudi". Francusko tužilaštvo sprovelo je svoju istragu u vezi sa izborom Rusije za domaćina SP 2018. i Katara 2022, a jedan od svedoka u aprilu je bio i bivši predsednik FIFA Sep Blater.[3]

Primera iz prakse ima još mnogo, ali je malo slučajeva koji su dobili sudski epilog. Umesto toga, afere su uglavnom završavanje podnošenjem ostavki na funkcije od strane osoba koje su bile označene kao učesnici u sumnjivim radnjama. Jednim delom, mogućnost sudskog epiloga otežava i okolnost da pri izboru domaćina pojedinog takmičenja, nema dovoljno jasnih kriterijuma na osnovu kojih se odlučuje o izboru, pa je sfera diskrecione ocene pri odlučivanju velika, što otežava eventualno dokazivanje okolnosti da je neko od članova nadležnog organa koji su doneli odluku postupao nesavesno, odnosno pod uticajem nekih koruptivnih okolnosti.

---

[2] Kupovanje igara: Takač i Olimpijada, nalazi se na web-stranici: https://www.b92.net/info/vesti/tema.php?yyyy=2004&mm=08&nav_id=147495

[3] Novi skandal za Mundijal 2022: Katar platio 2 miliona $ desetogodišnjoj ćerki čelnika FIFA, nalazi se na web-stranici: https://www.telegraf.rs/sport/2851354-novi-skandal-za-mundijal-2022-katar-platio-2-miliona-desetogodisnjoj-cerki-celnika-fifa .

1.2. Ponašanja povezana sa kandidovanjem i izborima na funkcije u međunarodnim i nacionalnim sportskim organizacijama

Izbor na neku od rukovodećih funkcija u međunarodnim sportskim organizacijama, na primer izbor za predsednika ili generalnog sekretara Međunarodnog olimpijskog komiteta (MOK), Međunarodne automobilske federacije (FIA), Evropskog fudbalskog saveza (UEFA), Međunarodnog fudbalskog saveza (FIFA), Međunarodne košarkaške federacije (FIBA) i dr. donosi nosiocu funkcije veliki međunarodni ugled, mogućnost za upravljanje velikim finansijskim sredstvima i predstavlja ulaznicu u svet međunarodnog biznisa i međunarodne politike. Sličan uticaj i društvena pozicija, stiče se i izborom na funkcije u nacionalnim sportskim organizacijama, prevashodno izborom na funkcije u nacionalnim granskim sportskim savezima koji su članovi odgovarajućeg međunarodnog sportskog saveza.

Načelno posmatrano, sportske organizacije, a pre svega MOK, trebalo bi da budu apolitične organizacije, odnosno nepolitički pokreti, što bi trebalo da ih, barem u jednom delu njihovog rada, udalji od koruptivnog ponašanja. Međutim, praksa izbora na funkcije u nacionalnim olimpijskim komitetima mnogih zemalja, pokazuje drugačije stanje. Tako podatak iz 2017. godine govori da, iako olimpizam podrazumeva apolitičnost, osmoro predsednika olimpijskih komiteta evropskih zemalja jesu u tom trenutku bili političari, a samo dvojica od njih pre izbora za predsednika nacionalnih olimpijskih komiteta (NOK) nisu imali nikakvu funkciju u sportu.[4] Te osobe su predsednik Azerbejdžana Ilham Alijev i predsednik Belorusije Aleksandar Lukašenko. Obojica su postali predsednici olimpijskih komiteta svojih zemalja 1997. godine i to tek pošto su dobili najvažniju političku funkciju.

Trojica političara bila su na čelu olimpijskih komiteta zemalja nastalih raspadom SFRJ. Tako je na primer, Vasil Tupurkovski predsednik Olimpijskog komiteta Severne Makedonije, bio predsednik Saveza socijalističke omladine Jugoslavije, član Predsedništva SKJ i Predsedništva SFRJ, ali i univerzitetski profesor i predsednik Košarkaškog saveza Jugoslavije. Zanimljivo je da je funkciju predsednika Olimpijskog komiteta Makedonije, Vasil Tupurkovski obavljao i u trenutku kada je bio osuđen na zatvorsku kaznu u trajanju od tri godine zbog zloupotrebe kreditne linije iz Tajvana.[5] Osuđen je 2009. godine kao bivši direktor makedonske Agencije za obnovu i razvoj, na čijem čelu je bio od 1998. do 2000. godine u vladi Ljupča Georgievskog, baš kada je Makedonija priznala Tajvan. Osim što mu takva okolnost nije uticala na vršenje funkcije predsednika Makedonskog olimpijskog komiteta, tih godina bio je i predsednik Asocijacije nacionalnih olimpijskih komiteta balkanskih zemalja.

Kada se govori o država bivše SFRJ, moguće je kao primere uticaja politike na izbor na funkcije u sportu pomenuti i Zlatka Mateša, predsednika Hrvatskog olimpijskog odbora od 2002. godine, koji je bio predsednik Vlade, ministar, direktor Agencije za restrukturiranje, ali i član najviših organa u fudbalskom i vazduhoplovnom savezu. Na mesto predsednika crnogorskog olimpijskog komiteta Dušan Simonović je došao 2008. godine iz sveta

[4] Plava krv, olimpijski šampioni i ostali, nalazi se na web-stranici: http://www.politika.rs/sr/clanak/378634/Sportske-price/Plava-krv-olimpijski-sampioni-i-ostali .

[5] Vasil Tupurkovski ide u zatvor, nalazi se na web-stranici: http://mondo.rs/a131836/Info/Ex-Yu/Vasil-Tupurkovski-ide-u-zatvor.html.

politike, a pored ostalog bio je jedan od trojice osnivača SDP. Slična situacija postojala je i u Rusiji, gde je Aleksandar Žukov bio visoki funkcioner u Ministarstvu finansija SSSR od 1980. do 1991, godine, zatim delegat pa zamenik predsednika Dume i zamenik premijera Rusije od 2004. do 2011. godine, ali i predsednik Šahovskog saveza Rusije i član MOK.

Najreprezentativniji primer političara koji se upleo u sportske odnose, a istovremeno i u korupciju je predsednik Olimpijskog komiteta Kipra Dinos Mihaelides, advokat i bivši ministar inostranih poslova. On je jedini od predsednika olimpijskih komiteta evropskih zemalja koji je zbog korupcije bio osuđen na 15 godina zatvora. U zatvoru je proveo 10 meseci, a pošto je presuda poništena vratio se na slobodu i u novembru 2016. godine dobio novi četvorogodišnji mandat predsednika Olimpijskog komiteta Kipra. Posmatrajući njegov primer, mogao bi se steći utisak da su funkcije u nekim sportskim organizacijama „sigurna kuća" za korumpirane pojedince.

O ustaljenoj sprezi sporta, politike i biznisa, koja otvara prostor za malverzacije i korupciju, govori i primer Urmasa Sooruma, sadašnjeg predsednika Olimpijskog komiteta Estonije, koji je bio ministar u dva mandata. Naime, bio je ministar unutrašnjih poslova, a prethodno je bio osnivač i direktor službe bezbednosti Estonije, dok se trenutno, uz sportsku funkciju, bavi biznisom i dobrotvornim radom. On je prethodno imao visoke funkcije u teniskom, odbojkaškom i auto-moto savezu te zemlje.

Navedeni primeri izbora bivših, ili čak aktivnih političara na funkcije u sportskim organizacijama, mogu da ukažu na najmanje dve anomalije u radu sportskih organizacija, koje mogu, a ne moraju da imaju veze sa korupcijom. Kao prvo, postavlja se pitanje da li su izbori na upravljačke funkcije u sportskim organizacijama fer i pošteni i kakav uticaj i pritiske mogu da izvrše ljudi iz sveta politike da bi bili izabrani na sportske funkcije. Može se pretpostaviti, da u toj sferi dolazi, kako do trgovine uticajem, tako i do podmićivanja i vršenja raznih oblika pritisaka na delegate koji biraju funkcionere sportskih organizacija. Drugo pitanje je zbog čega su ljudi iz sveta politike, a pogotovo oni za koje su iznete barem sunje da su učestvovali u koruptivnim aktivnostima, toliko zainteresovani za funkcije u sportu. Odgovor je čini se jasan, a to je da im sport zbog svoje popularnosti daje priliku da stupe u kontakt i naprave nova poznanstva u svetu biznisa na međunarodnom nivou, a da istovremeno, kada je reč o raspolaganju novčanim sredstvima sportskih organizacija, postoje daleko slabiji mehanizmi kontrole namenskog i racionalnog trošenja sredstava, nego što je slučaj sa sredstvima iz državnog budžeta. Sportske organizacije su nevladine organizacije, najčešće osnovane u formi sportskih udruženja, tako da se na njih ne primenjuju propisi koji se odnose na rad javnog sektora i korišćenje javnih sredstava.

Nisu političari jedini koji na neregularan način žele da dođu do funkcija u sportskim organizacijama. O tome govori primer iz 2017. godine kada je Anhel Marija Viljar, prvi čovek španskog fudbala, uhapšen zajedno sa svojim sinom Gorkom i još nekoliko osoba, zbog sumnje na korupciju.

Kako je preneo španski list „Marka", Viljar, koji je 29 godina bio predsednik Fudbalskog saveza Španije (RFEF), jednog jutra je priveden zajedno sa sinom, i to u sklopu akcije usmerene ka rasvetljavanju kriminalnih radnji u tamošnjem fudbalu. U tom slučaju je Anhel Marija Viljar, koji je u maju iste godine osmi put izabran za prvog čoveka Fudbalskog saveza Španije, davao novac Saveza regionalnim fudbalskim liderima, kako bi imao njihovu bezrezervnu podršku u izbornim procesima u nacionalnoj sportskoj organizaciji. U vezi sa tim hapšenjem, FIFA je saopštila da je njen potpredsednik Anhel

Marija Viljar, koji je uhapšen zbog sumnje na korupciju, podneo ostavku, nekoliko sati pošto je ostavku podneo i na mesto potpredsednika UEFA. Tako je, osramoćen zbog optužbi za malverzacije, posle skoro tri decenije rada u fudbalu, Viljar napustio visoke funkcije u dve najvažnije fudbalske organizacije u svetu. U tom trenutku, bio je drugi čovek FIFA i najiskusniji potpredsednik, posle predsednika Đanija Infantina. Konačna lista optužbi protiv Viljara odnosila se na nepravilnosti i malverzacije u upravljanju Fudbalskim savezom Španije, nenamensko trošenje sredstava, korupciju i falsifikovanje isprava.[6]

1.3. Ponašanja povezana sa „dovođenjem sponzora"

Nosioci funkcija u međunarodnim i nacionalnim sportskim organizacijama, barem u najkomercijalnijim sportovima kao što su fudbal, košarka, tenis, atletika i dr, često dolaze u iskušenje da prilikom odabira sponzora sa kojim će zaključiti ugovor o sponzorstvu pojedine organizacije, ili pojedinog velikog međunarodnog takmičenja, prime određeno davanje (materijalnu korist) za sebe, kako bi odabrali jednog, a ne drugog potencijalnog sponzora. Reč je o tipičnom primeru primanja mita, ili zloupotrebe službenih ovlašćenja i trgovine uticajem, a u zavisnosti od okolnosti svakog pojedinačnog slučaja. Kao primer se može navesti slučaj bivšeg predsednika Fudbalskog saveza Brazila Hose Marija Marina koji je 2018. godine osuđen na kaznu zatvora u trajanju od četiri godine zbog reketiranja i korupcije u FIFA. Taj 86-godišnji fudbalski radnik prvi je koji će se „naći iza rešetaka" nakon istrage organa Sjedinjenih američkih država u vezi sa korupcijom u najvećoj svetskoj fudbalskog organizaciji. Osim toga, Hose Marija Marina moraće da plati kaznu od 1,2 miliona dolara. Marinu se stavlja na teret da se bavio ilegalnim aktivnostima (koruptivnim aktivnostima) u oblastima medija i marketing prava na raznim fudbalskim turnirima, uključujući i Kopa Ameriku. Marin je u maju 2015. godine uhapšen u Cirihu, zajedno sa nekadašnjim prvim čovekom Južnoameričke fudbalske federacije Huanom Anhelom Naputom koga takođe čeka izdržavanje zatvorske kazne.[7]

Zaključivanje ugovora o sponzorstvu međunarodnih sportskih organizacija ili velikih međunarodnih sportskih takmičenja, sasvim legalno donosi veliku finansijsku korist, kako sportskoj organizaciji, tako i sponzoru, koji koristeći veliku popularnost pojedinog sporta i veliku gledanost međunarodnog takmičenja, postiže izvanredne marketinške rezultate, koji rezultiraju uvećanom prodajom reklamiranih dobara i usluga i povećanjem prihoda sponzora. Sa druge strane, naknada koju sponzor plaća sportskoj organizaciji može biti izuzetno visoka i doprinosi radu sportske organizacije i daljem ulaganju u razvoj sporta. Međutim, mogućnost za zaključenje ugovora o sponzorstvu je faktički ograničena i uvek je mnogo više zainteresovanih kompanija za dobijanje statusa sponzora, neko što je moguće angažovati sponzora za neko veliko međunarodno sportsko takmičenje. Usled toga, potencijalni sponzori često pokušavaju da podmićivanjem, ili nekim sličnim nelegalnim i nelegitimnim vršenjem uticaja na funkcionere koji odlučuju o zaključenju odgovarajućeg

[6] Plaćao za pobedu na izborima, nalazi se na web-stranici: https://sport.blic.rs/fudbal/evropski-fudbal/placao-za-pobedu-na-izborima-uhapsen-predsednik-fudbalskog-saveza-spanije-viljar/9pce6ld.

[7] Pohlepa i korupcija - bivši prvi čovek brazilskog fudbala na robiji, nalazi se na web-stranici: https://sport.blic.rs/fudbal/svetski-fudbal/pohlepa-i-korupcija-bivsi-prvi-covek-brazilskog-fudbala-na-robiji/gd0ky3s .

sponzorskog ugovora, izdejstvuju povoljniju poziciju za sebe, odnosno istisnu konkurente za zaključenje ugovora. Kako je reč o velikim novčanim iznosima i činjenici da nosioci upravljačkih funkcija u sportskim organizacijama imaju prilično široka diskreciona ovlašćenja pri odlučivanju o vođenju poslovne politike sportske organizacije, pojedinci često ne uspevaju da odole iskušenju i prihvataju da budu korumpirani.

Korupcija u opisanoj oblasti predstavlja tipičan primer korupcije u privatnom sektoru.

1.4. Ponašanja povezana sa transferima sportista iz kluba u klub

Još jedan primer koruptivnog ponašanja u oblasti sporta koji predstavlja i primer korupcije u privatnom sektoru jesu nedozvoljena ponašanja povezana sa prelascima sportista iz kluba u klub.

Veliki skandal potresao je engleski fudbal 2016. godine. Epilog tog skandala bio je da je Sem Olerdajs podneo ostavku na mesto selektora kada je otkriveno da je, ne znajući da je sniman, nudio savete za ostvarivanje nelegalne zarade od transfera fudbalera. Osam trenera koji su tada, ili u ranijem periodu radili u „Premijer ligi'', bili su osumnjičeni za primanje mita. Ceo slučaj otkriven je od strane novinara zaposlenih u britanskom listu „Telegraf", a putem niza tajno snimanih razgovora sa osobama koje se bave nelegalnim zaradama od prodaje i kupovine fudbalera. Novinari nisu javno objavili imena te osmorice trenera, ali su sve relevantne podatke predali Fudbalskom savezu Engleske i policiji.

Ono što su novinari otkrili javnosti bilo je šokantno. Pogotovo sadržina razgovora sa Pinom Paljarom, nelicenciranim italijanskim agentom kome je 2005. godine bio zabranjen radu u fudbalskom sportu na pet godina zbog umešanosti u nameštanje rezultata fudbalskih mečeva. Prilikom nameštanja utakmica, on je uhvaćen sa tašnom u kojoj se nalazilo 250.000 evra, ali se nakon toga, on od 2014. godine ponovo našao u svetu fudbala i počeo da radi baš na engleskom tržištu. Sa Paljarom su razgovarali novinari britanskog „Telegrafa", koji su se na tajnom zadatku pretvarali da su predstavnici jedne azijske firme koja bi da uloži ogroman novac u fudbal. Paljara im je otkrio čitav niz zakulisnih radnji koje nisu dozvoljene propisima, kao i imena trenera koji su bili spremni da rade takve stvari u svojim klubovima. Najočigledniji primeri korupcije bili su slučajevi angažovanja – dovođenja fudbalera u klub - samo da bi trener, na tajni račun, primio proviziju, a da pritom, konkretan fudbaler uopšte nije neophodan klubu u kome taj trener radi. Oba aktera pomenute afere, Paljara i Prajs, demantovali su kasnije navode britanskog „Telegrafa", pravdajući se da su se "razmetali neistinitim pričama" kako bi oduševili potencijalne investitore i počeli da „normalno obavljaju posao sa njima".[8] Takvo pravdanje bilo je neuverljivo čak i za decu.

[8] Skandal - treneri Premijer lige primali mito i terali klubove da za velike pare uzimaju igrače koji im ne trebaju, nanalazi se na web-stranici: https://sport.blic.rs/fudbal/evropski-fudbal/skandal-treneri-premijer-lige-primali-mito-i-terali-klubove-da-za-velike-pare-uzimaju/ce6q9rg.

1.5. Ponašanja u vezi sa nameštanjem sportskih rezultata

Postoje raznovrsna ponašanja koja imaju veze sa nameštanjem sportskih rezultata u najrazličitijim sportovima širom sveta. Neki slučajevi nameštanja imaju čisto „sportske" motive i motivisani su postizanjem društvenog prestiža koji se povezuju sa osvajanjem titule pobednika pojedinog takmičenja, dok su drugi motivisani pribavljanjem protivpravne imovinske koristi učesnika u nameštanju. Čak i u slučajevima dogovaranja ishoda takmičenja (nameštanja rezultata) koji su motivisani pribavljanjem protivpravne imovinske koristi, manji je broj slučajeva kod kojih dolazi do korupcije, a veći je broj slučajeva koji imaju elemente prevare. Na primer, češće se događa u praksi da se sami učesnici sportskog takmičenja, ili njihovi treneri, ili rukovodioci sportskih organizacija dogovore o nekom rezultatu, a kako bi na različite načine pribavili imovinsku korist, na primer legalnim klađenjem na dogovoreni sportski rezultat, nego što se dešava da neko uspe da podmiti sportskog sudiju ili samog sportistu da utiče na rezultat takmičenja.

Opisana situacija navodi na zaključak da je koruptivno ponašanje u vezi sa nameštanjem sportskih rezultata moguće jedino kada se izvršava od strane korumpiranih sportskih sudija, ili korumpiranih sportista u pojedinom sportu. Sudijska greška uvek je moguća, pa se u svakodnevnom životu dešava da fudbalske i košarkaške sudije od javnosti budu optužene za korupciju, iako su usled previda i objektivnih okolnosti (lošeg položaja na terenu i time smanjene vidljivosti) učinili sudijsku grešku. Takođe, sasvim je normalno da u individualnim i kolektivnim sportistima, sportisti pogreše i ne poentiraju i onda kada imaju šansu koja deluje kao nepromašiva. U takvim slučajevima, takođe se u javnosti pojavljuju sumnje da je u pitanju korupcija. Takva ponašanja najteže je dokazati, a sa druge strane verovatno su i najređa, pošto u kolektivnim sportovima, najčešće nije dovoljno potplatiti samo jednog protivničkog igrača, što organizaciono i finansijski otežava celu nelegalnu aktivnost.

Uprkos svemu navedenom, ne može se tvrditi da korupcije u ovoj oblasti nema. Dovoljno je pomenuti primer fudbalskog sudije iz Togoa, Kokou Hougnimon Fagla. Početkom 2019. godine objavljeno je da on više nikada neće suditi fudbalske mečeve.[9] FIFA ga je kaznila doživotnom zabranom obavljanja sudijske funkcije jer je na jednoj međunarodnoj fudbalskoj utakmici bio korumpiran. Sprovedena je istraga u vezi sa nekoliko prijateljskih međunarodnih utakmica, a na kraju su organi FAFA dobili saznanja i dokaze da je fudbalski sudija od strane trećih lica bio korumpiran iz kladioničarskih razloga.

1.6. Ponašanja u vezi sa sprovođenjem disciplinskih i drugih pravnih postupaka pred organima sportskih organizacija

Sportske organizacije primenjuju veliki broj propisa koje same donose. Za kršenje tih propisa od strane sportista, sportskih stručnjaka i ostalih sportskih radnika, predviđene su raznovrsne disciplinske sankcije koje izriču disciplinski organi nadležnih međunarodnih i nacionalnih sportskih organizacija. Sankcije koje takvi organi izriču mogu da budu izuzetno

[9] Zbog prijateljske utakmice dobio doživotnu, nanalazi se na web-stranici: https://www.sportske.net/vest/medjunarodni-fudbal/zbog-prijateljske-utakmice-dobio-dozivotnu-370907.html.

ozbiljne, a kreću se u opsegu izricanja značajnih novčanih kazni, pa sve do privremene ili čak doživotne zabrane obavljanja pojedine sportske delatnosti ili aktivnosti. Usled toga, pojedinci koji su članovi nadležnih disciplinskih organa sportskih organizacija, mogu da podlegnu raznim uticajima i da budu korumpirani, kako neki disciplinski postupak ne bi uopšte pokrenuli, kako bi on usled neažurnog činjenja zastario, ili kako bi izvršiocu delikta bila izrečena znatno blaža sankcija nego što izvršilac to zaslužuje u skladu sa propisima. Takvih slučajeva u praksi rada nadležnih disciplinskih organa sportskih organizacija bilo je jako malo, ali su ipak mogući.

2. PROPISI REPUBLIKE SRBIJE

Krivično zakonodavstvo Republike Srbije, prevashodno Krivični zakonik Republike Srbije[10], propisuje dovoljno krivičnih dela koja propisanim elementima bića krivičnog dela mogu da obuhvate sva koruptivna ponašanja u oblasti sporta koja su prethodno opisana u ovom radu. Ta činjenica navodi na zaključak da nema potrebe za propisivanjem nekih novih krivičnih dela, bilo u okviru Krivičnog zakonika, bilo u okviru nekog sektorskog zakona koji uređuje sport, a čije bi norme predstavljale pravne norme sporednog krivičnog zakonodavstva Republike Srbije.

Ranije je već pomenuto da je Zakonom o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika Republike Srbije od 24. decembra 2012. godine, u Krivični zakonik dodat novi član 208b. kojim je kao posebno krivično delo propisano dogovaranje ishoda takmičenja. Takođe je konstatovano da će u praksi, najmanji broj slučajeva nameštanja utakmica i ostalih sportskih takmičenja sadržati u sebi koruptivni element, tako da je od velike važnosti sagledati koja su to krivična dela za koja mogu biti optuženi izvršioci svih prethodno pobrojanih koruptivnih ponašanja u oblasti sporta.

Pojedine sportske aktivnosti predstavljaju ne samo sportsku, već i privrednu delatnost, a Zakon o sportu propisuje mogućnost osnivanja i rada sportskih privrednih društava, pa je moguće da pojedini delikti izvršeni u vezi sa zloupotrebama i korupcijom u sportu imaju elemente bića krivičnog dela iz člana 230. Krivičnog zakona, odnosno da je reč o izvršenju krivičnog dela primanje mita u obavljanju privredne delatnosti. Navedeno krivično delo propisano je na sledeći način: „Ko pri obavljanju privredne delatnosti za sebe ili drugog, neposredno ili posredno, zahteva ili primi poklon ili drugu korist, ili ko primi obećanje poklona ili druge koristi da zaključi ugovor ili postigne poslovni dogovor ili pruži uslugu ili da se uzdrži od takvog delovanja ili kršenjem drugih dužnosti u obavljanju privredne delatnosti na štetu ili u korist subjekta privrednog poslovanja ili drugog pravnog lica za koje ili u kojem radi ili drugog lica, kazniće se zatvorom od jedne do osam godina''. Očigledno je da nedozvoljena - koruptivna - ponašanja povezana sa „dovođenjem sponzora'', odnosno ponašanja u vezi sa zaključivanjem sponzorskih ugovora sa sportskim organizacijama, predstavljaju ponašanja koja se mogu podvesti pod elemente bića ovog krivičnog dela. Naravno i druga strana koja je bila učesnik u takvom nelegalnom poslu, biće odgovorna, ali za krivično delo davanja mita u obavljanju privredne delatnosti iz člana 231. Krivičnog zakonika.

[10] „Službeni glasnik RS'' broj 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 i 94/2016.

Pošto je moguće da neki sportski radnik kao funkcioner ili službeno lice sportske organizacije (generalni sekretar, direktor, sportski sudija, delegat i dr.) primi mito povodom obavljanja neke sportske delatnosti, koja nije privredna delatnost, a koja nema dodira sa nameštanjem sportskih rezultata, postoji zakonska mogućnost da odgovara kao izvršilac krivičnog dela primanja mita iz člana 367. Krivičnog zakonika. Druga strana koja je bila učesnik u takvom nelegalnom poslu, biće odgovorna za krivično delo davanja mita iz člana 368. Krivičnog zakonika. Takođe, moguće je da neka od prethodno navedenih ponašanja budu okarakterisana i kao krivično delo iz člana 366. Krivičnog zakonika, odnosno da predstavljaju trgovinu uticajem, a sve u zavisnosti od konkretnog slučaja koji ima veze sa korupcijom u radu sportskih organizacija. Do trgovine uticajem u okviru sportske organizacije, u praksi najčešće može da dođe u vezi sa sprovođenjem disciplinskih i drugih pravnih postupaka pred organima sportskih organizacija. Reč je o slučajevima u kojima neki pojedinac zahteva ili primi poklon ili kakvu drugu korist za sebe ili drugog, neposredno ili preko trećeg lica, da korišćenjem svog službenog ili društvenog položaja ili stvarnog ili pretpostavljenog uticaja u sportskoj organizaciji, posreduje da se izvrši ili ne izvrši neka službena radnja.

ZAKLJUČAK

Sagledavanjem medijskih i službenih izveštaja o broju slučajeva u kojima se sumnja na korupciju, ili pominje korupcija u radu sportskih organizacija širom sveta, stiče se opravdan utisak da je u XXI veku, problem korupcije u sportu prisutniji i izraženiji nego što je to bilo u ranijim istorijskim epohama. Očigledno je da paralelno sa sve većom komercijalizacijom sportskih aktivnosti i uplitanjem profitnog motiva u sport, rastu iskušenja za pojedince koji u sportu rade, kao i mogućnosti za pojavu raznovrsnih oblika koruptivnog ponašanja u sportu. S druge strane, komercijalizaciju sporta nemoguće je zaustaviti, pošto bi to zaustavilo razvoj sporta u savremenom društvu. To znači da je potrebno pronaći i propisati bolje kontrolne pravne mehanizme koji bi obuhvatili, kako preventivne, tako i represivne mere čija primena bi trebalo da odvrati pojedince da učestvuju u korupciji u oblasti sporta.

Učestalost korupcije u radu sportskih organizacija najvećim delom proizlazi iz okolnosti da članovi inokosnih i kolegijalnih organa upravljanja tih organizacija, imaju široka diskreciona ovlašćenja pri upravljanju sportskih organizacijama i pri raspolaganju njihovim materijalnim sredstvima. U vezi sa tim, teško je očekivati da će sportske organizacije, koje su subjekti privatnog prava (sportska udruženja i privredna društva) i koje usled svoje autonomije rada u odnosu na državne subjekte, sami donose propise kojima uređuju svoj rad, u kratkom vremenskom roku propisati strože mehanizme za kontrolu trošenja sredstava i kontrolu načina donošenja poslovnih odluka. Pitanje je da li bi ta kontrola bila efikasna i da li bi otežala brzinu operativnost organa sportskih organizacija koja je neophodna u svakodnevnom radu u oblasti nacionalnog i međunarodnog sporta. Sve prethodno navedeno navodi na zaključak da će državni organi morati da intenziviraju mere represije prema pojedincima koji učestvuju u korupciji u okviru sportskih organizacija.

Krivično zakonodavstvo evropskih država, baš kao i krivično zakonodavstvo Republike Srbije, propisuje dovoljno raznovrsnih krivičnih dela koja omogućavaju efikasno kažnjavanje svih koruptivnih ponašanja u oblasti sporta. Međutim, da bi mehanizam kažnjavanja bio efikasan, potrebno je da postupak otkrivanja izvršilaca odgovarajućih krivičnih dela i postupak dokazivanja njihove krivice bude značajno unapređen. Zbog specifičnosti načina izvršenja krivičnih dela koja predstavljaju koruptivno ponašanje u sportu, neophodno je zakonom propisati mogućnost preduzimanja posebnih dokaznih radnji.

LITERATURA

1. Gardiner D. (2005) *Sports Law*. London: Cavendish Publishing Limited.
2. Krivični zakonik Republike Srbije („Službeni glasnik RS" broj 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 i 94/2016).
3. Kupovanje igara: Takač i Olimpijada, nalazi se na web-stranici: https: https://www.b92.net/info/vesti/tema.php?yyyy=2004&mm=08&nav_id=147495.
4. Novi skandal za Mundijal 2022: Katar platio 2 miliona $ desetogodišnjoj ćerki čelnika FIFA, nalazi se na web-stranici: https://www.telegraf.rs/sport/2851354-novi-skandal-za-mundijal-2022-katar-platio-2-miliona-desetogodisnjoj-cerki-celnika-fifa.
5. Plaćao za pobedu na izborima, nalazi se na web-stranici: https://sport.blic.rs/fudbal/evropski-fudbal/placao-za-pobedu-na-izborima-uhapsen-predsednik-fudbalskog-saveza-spanije-viljar/9pce6ld.
6. Plava krv, olimpijski šampioni i ostali, nalazi se na web-stranici: http://www.politika.rs/sr/clanak/378634/Sportske-price/Plava-krv-olimpijski-sampioni-i-ostali.
7. Pohlepa i korupcija - bivši prvi čovek brazilskog fudbala na robiji, nalazi se na web-stranici: https://sport.blic.rs/fudbal/svetski-fudbal/pohlepa-i-korupcija-bivsi-prvi-covek-brazilskog-fudbala-na-robiji/gd0ky3s.
8. Skandal - treneri Premijer lige primali mito i terali klubove da za velike pare uzimaju igrače koji im ne trebaju, nanalazi se na web-stranici: https://sport.blic.rs/fudbal/evropski-fudbal/skandal-treneri-premijer-lige-primali-mito-i-terali-klubove-da-za-velike-pare-uzimaju/ce6q9rg .
9. Šuput, D. (2011) *Aktivnosti Evropske unije u borbi protiv korupcije u privatnom sektoru.* Beograd: Evropske integracije i međunarodna krivičnopravna saradnja, Institut za uporedno pravo i Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu.
10. Šuput, D. (2018) Finansijske posledice nameštanja fudbalskih utakmica. u: Kostić, J., Stevanović, A. (ur.) *Finansijski kriminalitet.* Beograd: Institut za uporedno pravo, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, 253-265
11. Vasil Tupurkovski ide u zatvor, nalazi se na web-stranici: http://mondo.rs/a131836/Info/Ex-Yu/Vasil-Tupurkovski-ide-u-zatvor.html.
12. Zakon o sportu („Službeni glasnik RS" broj 10/16).
13. Zbog prijateljske utakmice dobio doživotnu, nanalazi se na web-stranici: https://www.sportske.net/vest/medjunarodni-fudbal/zbog-prijateljske-utakmice-dobio-dozivotnu-370907.html.

CORRUPTION IN SPORT

This paper considers the phenomenon of corruption in the world of sport, focusing on its wide-ranging manifestations, as well as on the difference between forms of corrupt behaviour in sport in relation to the delinquent behaviour of sports results fixing. In particular, the author emphasises the presence of corruption both at the national level and in the work of international sports organisations, showing that it exemplifies the existence of corruption in the private sector. The paper looks at many instances of corruption in various sports, pointing out that former, as well as still active, politicians, in some European countries have been elected to positions in sports organisations after having been involved in scandals or even convicted.

In the concluding part of the paper the author argues that the number of criminal offences prescribed by the laws of the Republic of Serbia provides an adequate basis for the efficient punishment of all forms of corrupt behaviour in the world of sport described in this paper. A case is made for introducing regulations in order to reduce the scope for discretionary decision making by sports organisations' executive and collegial bodies, and in this way minimising opportunities for corrupt decisions and corrupt behaviour within sports organisations in general.

KEY WORDS: corruption, results fixing, criminal act, profit, betting.

POSEBNE DOKAZNE RADNJE KAO INSTRUMENT BORBE PROTIV KORUPCIJE*

Marina Matić Bošković**

Autor u članku analizira posebne dokazne radnje kao instrument borbe protiv korupcije. Korupcija predstavlja globalni problem koji ugrožava temelje demokratije i ekonomskog razvoja svakog društva, a posebno predstavlja problem za države u tranzicji. Složenost ovih krivičnih dela i teškoće u otkrivanju i dokazivanju, kao i razvoj tehnologije i komunikacije, zahtevaju primenu posebnih tehnika u otkrivanju učinilaca. Međutim, invanzivna priroda posebnih dokaznih radnji ugrožava ljudska prava zagarantovana međunarodnim aktima i nacionalnim propisima država. Kako bi se obezbedilo balans između potrebe delotvornih istraga i krivičnog progona učinilaca koruptivnih krivičnog dela sa jedne strane, i zaštita zagarantovanih ljudskih prava sa druge strane, uspostavljeni su standardi koji obezbeđuju ostvarivanje oba cilja. Praksa javnih tužilaštava u Srbiji pokazuje da se tužioci odlučuju da predlažu primenu posebnih dokaznih radnji kod koruptivnih krivičnih dela, ali ne postoji dovoljno podataka koji bi potvrdio efekte primene ovih mera. Autor se osvrće i na potrebno unapređenje odredbi kojima se uređuju posebne dokazne radnje i ukazuje na nužnost aktivnije kontrole primene posebnih dokaznih radnji kako bi se izbeglo obraćanje građana Evropskom sudu za ljudska prava zbog kršenja člana 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima.

KLJUČNE REČI: korupcija, posebne dokazne radnje, ljudska prava, javno tužilaštvo, krivični postupak

UVOD

Korupcija predstavlja pretnju političkoj, ekonomskoj i društvenoj sferi, kao i stabilnosti i bezbednosti države. Korupcija ugrožava vladavinu prava i demokratiju i vodi ugrožavanju ljudskih prava i narušavanju tržišne utakmice (Santana Vega, 2017: 242-268).

Korupcija utiče kako na razvijene, tako i na zemlje u razvoju i postaje globalni trend. Na Svetskom samitu 2005. godine[1] istaknuto je da su potrebne snažne demokratske

* Rad predstavlja rezultat na projektu 47011 "Kriminal u Srbiji: fenomenologija, rizici i mogućnosti socijalne intervencije", koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

** Dr Marina Matić Bošković je naučni saradnik na Institutu za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, email: *maticmarina77@yahoo.com.*

[1] A/RES/60/1.

institucije kako bi odgovorile na potrebe građana za unapređenjem efikasnosti, transparentnosti i odgovornosti javne uprave, javnih finansija i vladavine prava (Matić Bošković, 2018: 73-93).

S obzirom na to da je Srbija zemlja u tranziciji, došlo je i do pojave novih i povećanja klasičnih oblika kriminala. U takvoj situaciji Srbija je postala pogodno tlo za pojavu složenih i specifičnih oblika organizovanog kriminala kao fenomena savremenog doba (korupcija, pranje novca, finansijski kriminal, i dr.). Obim i forme ispoljavanja organizovanog kriminala, kao i povezanost organizovanog kriminala sa nosiocima ekonomske i političke moći znatno otežavaju njegovo prepoznavanje, otkrivanje i dokazivanje, i čine opasnost od ovog kriminala mnogostruko većom od opasnosti koju izazivaju i najteža krivična dela (Đurđić, 2006: 242).

U teoriji i praksi postoji saglasnost da je navedene oblike kriminala teško dokazati bez primene posebnih dokaznih radnji, posebno jer u izvršenju ovih krivičnih dela učesnici koriste najsavremenija tehnička sredstava, uključujući sredstva za komunikaciju. Posebne dokazne radnje često se nazivaju u uporednom zakonodavstvu i međunarodnim aktima specijalnim dokaznim tehnikama ili specijalnim istražnim tehnikama. Cilj posebnih dokaznih radnji je „otkrivanje i dokazivanje određenih posebnih krivičnih dela, koja se inače teško ili otežano otkrivaju i dokazuju samo opštim dokaznim radnjama, što je posebno karakteristično za organizovani kriminalitet i tzv. visoku korupciju" (Škulić, Ilić: 2013). To ni u kom slučaju ne znači da uobičajene radnje dokazivanja nisu važne u krivičnoprocesnom smislu, ali je evidentno da primena tih radnji, kada su u pitanju ovi oblici kriminala, nije dovoljno efikasna i srazmerna.

Prema Preporuci Komiteta ministara Saveta Evrope iz 2005. godine posebne dokazne radnje predstavljaju tehnike koje primenjuju nadležni pravosudni, tužilački i istražni organi u toku krivične istrage, a u cilju otkrivanja i istraživanja teških oblika kriminala i osumnjičenih, na takav način da se prikupljanjem informacija ne upozori osumnjičeni.[2] Takođe, i u Konvenciji Ujedinjenih nacija protiv korupcije navodi se da je potrebno primenjivati posebne dokazne radnje kako bi se vodila delotvorna borba protiv korupcije, a dokazi prikupljeni na ovaj način trebalo bi da budu prihvatljivi na sudu.

I u Rezoluciji usvojenoj na 17 Kongresu Međunarodnog udruženja za krivično pravo u Pekingu 2004. godine prepoznaje se značaj posebnih dokaznih radnji u borbi protiv korupcije i srodnih krivičnih dela, a posebno prikrivenih islednika i tajni nadzor komunikacije.[3]

Iako je većina posebnih dokaznih radnji invanzivna i potrebno ih je primenjivati sa velikim oprezom, opšte je prihvaćeno da su posebne dokazne radnje delotvorno sredstvo za otkrivanje i istragu korupcije, gde retko postoje svedoci ili neposredni dokazi. Rezultati studije koju je sprovela Evropska komisija 2014. godine u državama članicama potvrđuju da tajni nadzor komunikacije, tajno praćenje i snimanje i prikriveni islednici predstavljaju tri instrumenta koje učesnici studije smatraju najkorisnijim i najčešće se koriste u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije.[4]

[2] Preporuka Rec(2005)10 Komiteta ministara Saveta Evrope državama članicama o „specijalnim istražnim tehnikama" u odnosu na teške oblike kriminala uključujući terorizam.

[3] Odeljak V *Istraga, krivični progon i suđenje*, tačka 4. Rezolucije: „Zakon treba da predvidi odgovarajuće metode istrage i one mogu u najozbiljnijim slučajevima obuhvatiti i tajne istrage i prisluškivanje razgovora".

[4] Study on paving the way for future policy initiatives in the field of fight against organised crime: the effectiveness of specific criminal law measures targeting organised crime, European Commission, 2015, str. 226.

1. POSEBNE DOKAZNE RADNJE I LJUDSKA PRAVA

Nesporna je činjenica da se primenom posebnih dokaznih radnji ograničavaju osnovna ljudska prava i slobode građana, tako da je primena tih dokaznih radnji sama po sebi osetljive prirode i zahteva od lica koja ih primenjuju u skladu sa propisanom procedurom visok stepen profesionalnosti i stručne osposobljenosti kako bi se zadovoljili zakonski uslovi za primenu. Upravo zbog te činjenice, propisani su restriktivni uslovi za primenu posebnih dokaznih radnji, kao i potrebna saradnja i koordinacija aktivnosti između policije, tužilaštva i suda.

I u međunarodnim aktima prepoznata je opasnost primene posebnih dokaznih radnji za ljudska prava. Tako se u Preporuci Komiteta ministara iz 2005. godine navodi da primena posebnih dokaznih radnji može da ugrozi osnovna prava i slobode,[5] ali su utvrđena i tri načela čija primena bi trebalo da spreči kršenje ljudskih prava. Tako bi države članice trebalo da u skladu sa zahtevima Evropske konvencije o ljudskim pravima, u domaćim propisima urede uslove pod kojima su državni organi ovlašćeni da primenjuju posebne dokazne radnje; utvrde kada se smatra da je nužno da se primene u demokratskom društvu i kada se smatra da delotvorna krivična istraga i progon zahtevaju primenu posebnih dokaznih radnji. Odnosno potrebno je proceniti da li je opravdano primeniti posebne dokazne radnje imajući u vidu njihovu delotvornost i težinu izvršenog ili pripremanog krivičnog dela, kao i invazivnost posebnih dokaznih radnji, odnosno potencijalno narušavanje ljudskih prava.

Pored uslova za primenu posebnih dokaznih radnji u Preporuci se navodi da bi države članice trebalo da obezbede odgovarajuću sudsku kontrolu sprovođenja posebnih dokaznih radnji ili kontrolu od strane nezavisnih tela i to kroz prethodno ovlašćenje za njihovu primenu i nadzor tokom sprovođenja ili *ex post* nadzor.[6]

Takođe, države članice moraju obezbediti da državni organi poštuju načelo subsidijarnosti, odnosno da okolnosti slučaja ukazuju na nemogućnost da se na drugi način otkrije, spreči ili dokaže krivično delo, ili upućuju na nesrazmerne teškoće ili veliku opasnost koja bi bila izazvana takvim postupanjem (Škulić, 2016: 94-123).

Evropski standardi takođe predviđaju da države članice Saveta Evrope preduzmu odgovarajuće zakonske mere da bi dokazi prikupljeni posebnim dokaznim radnjama bili prihvaćeni na sudu, kako bi se okrivljenom obezbedilo pravo na pravično suđenje.[7]

Evropski sud za ljudska prava izjašnjavao se o različitim pitanjima koja se odnose na primenu posebnih dokaznih radnji, posebno u pogledu člana 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima i narušavanja prava na privatnost i porodični život, privatnost doma i prepiske. Evropskom konvencijom predviđen je izuzetak od zabrane organa vlasti u u ostvarivanje prava iz člana 8 u slučajevima propisanim zakonom i kada je to u demokratskom društvu neophodno kako bi se zaštitila nacionalna bezbednost, ekonomski interes države, sprečilo izvršenje krivičnog dela ili zaštitilo zdravlje ili moral ili prava i slobode drugih. Evropski sud za ljudska prava je zauzeo stav da se ovaj izuzetak od primene člana 8 mora vrlo restriktivno tumačiti.[8]

[5] Preporuka Rec(2005)10, str 1-2.
[6] Preporuka Rec(2005)10, stav 3
[7] *Ibid.* stav 7.
[8] Predmet Klass protiv Nemačke, predstavka br. 5029/71. Više o praksi Evropskog suda za ljudska prava u Deployment of special investigative means, Council of Europe, 2013, str. 14-43.

U predmetu Klass protiv Nemačke Evropski sud za ljudska prava izneo je stav da nacionalno zakonodavstvo koje se bavi specijalnim istražnim metodama mora da osigura adekvatne i efikasne garancije da neće doći do zloupotreba prilikom primene tih metoda, tako da po mišljenju Suda nije dozvoljen opšti nadzor primenom ovih mera, već da nadzoru mogu da budu izložene isključivo osumnjičene ili pretpostavljane kontakt osobe. Takođe, Evropski sud za ljudska prava tumačio je i pojam primena radnji „u skladu sa zakonom", zahtevajući da zakon mora biti u skladu sa načelima vladavine prava, a da su njegovi efekti predvidljivi,[9] odnosno dovoljno precizno uređeni da onemogućavaju arbitrarno odlučivanje organa vlasti.

Kada je u pitanju situacija u Srbiji i usklađenost pravnih normi sa evropskim standardima, u Izveštaju o skriningu za poglavlje 24 navodi se da „zavisnost policije od Bezbednosno-informativne agencije u sprovođenju određenih specijalnih istražnih mera u kriminalističkim istragama nije u skladu sa najboljim praksama EU. Sve u svemu, Srbija treba da obezbedi dovoljne ljudske i finansijske resurse, kao i da unapredi svoje analitičke kapacitete".[10]

Na postojanje problema ukazuju i izveštaji Zaštitnika građana i Poverenika za informacije od javnog značaja. Godišnji izveštaji Zaštitnika građana i Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, počev od Izveštaja za 2012. godinu upućuju na raskorak između ustavnih prava kada je reč o praćenju elektronskih komunikacija i zaštiti podataka, i prakse.[11]

Pored činjenice da se primenom posebnih dokaznih radnji ograničavaju ustavna prava i slobode građana, one predstavljaju i izuzetno koristan instrument u rukama organa krivičnog gonjenja radi pribavljanja kvalitetnih dokaza važnih za krivični postupak (Kovačević, 2014: 164-179). Pri tome, potrebno je naglasiti krivičnoprocesnu važnost zakonitosti pribavljanja dokaza, s obzirom na sukob dva interesa – zaštita osnovnih ljudskih prava i sloboda, sa jedne strane, i efikasan krivični postupak, sa druge strane.

2. ZAKONSKO UREĐENJE

Uvažavajući činjenicu da su domaćim i međunarodnim pravnim dokumentima zagarantovana ljudska prava i slobode svim građanima, pogotovo pravo na privatnost, bez obzira na njihovu nacionalnu, etničku, versku pripadnost, socijalno poreklo itd., primena posebnih dokaznih radnji mora imati pravni osnov u zakonu i legitiman cilj, čime se sprečava eventualna zloupotreba i samovolja prilikom njihove primene. Posebne dokazne radnje predviđene su i mnogim međunarodnopravnim instrumentima radi efikasnijeg suprotstavljanja specifičnim oblicima kriminala.[12]

[9] Predmet Malone protiv Ujedinjenog kraljevstva, Predstavka br. 8691/79; Predmet Leander protiv Švedske, Predstavka broj 9248/81; Huvig protiv Francuske, Predstavka br. 11105/84; itd.

[10] Izveštaj o skriningu Srbija, Poglavlje 24 – Pravda, sloboda i bezbednost, Komisija, RG za proširenje + zemlje u procesu pregovora o članstvu u EU, MD 46/14, 15. 5. 2014.

[11] Godišnji izveštaji dostupni su na https://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/godisnji-izvestaji.

[12] Bečka konvencija protiv nezakonitog prometa opojnih droga i psihotropnih supstanci iz 1988. godine; Konvencija Saveta Evrope o pranju, traženju, zapleni i konfiskaciji prihoda stečenih kriminalom iz 1990. godine; Rezolucija Interpola (Europola) o organizovanom kriminalu; Rezolucija Saveta Evrope o sprečavanju organizovanog kriminala iz 1998. godine; Konvencija UN protiv transnacionalnog organizovanog kriminaliteta iz 2000. godine; Konvencija UN protiv korupcije iz 2003. godine; Napuljska politička deklaracija i globalni akcioni plan u borbi protiv organizovanog transnacionalnog kriminala.

Posebne mere kojima se tokom istrage privremeno ograničavaju ustavna prava i slobode radi prikupljanja dokaza u krivičnom postupku u Srbiji uređene su Zakonikom o krivičnom postupku.[13] S obzirom na to da se posebnim dokaznim radnjama ograničavaju ustavna prava i slobode i zadire u privatnost i porodični život pojedinca, mogu se odrediti samo onda kada su kumulativno ispunjenja dva materijalna uslova: potrebno je postojanje osnova sumnje da je lice na koje se takve radnje odnose učinilo krivično delo koje spada u kategoriju krivičnih dela u pogledu kojih je moguća primena posebnih dokaznih radnji; i kada se na drugi način ne mogu prikupiti dokazi za krivično gonjenje ili bi njihovo prikupljanje bilo znatno otežano (Radosavljević, Ćetković, 2014: 163-197).

Takođe, vrste posebnih dokaznih radnji moraju biti propisane zakonskim odredbama i preduzimaju se nakon prethodno dobijene saglasnosti suda, odnosno nakon izdate naredbe sudije za prethodni postupak. Takođe, zakonom se propisuje vremensko trajanje primene posebnih dokaznih radnji.

Primena posebnih dokaznih radnji se izuzetno može odrediti i prema licu za koje postoje osnovi sumnje da priprema neko od navedenih krivičnih dela ukoliko postoji jedan od dva propisana razloga: kada okolnosti slučaja ukazuju na to da se na drugi način krivično delo ne bi moglo otkriti, sprečiti ili dokazati ili kada bi to izazvalo nesrazmerne teškoće ili veliku opasnost. Pojedini autori smatraju da primena posebnih dokaznih radnji i na pripremanje krivičnog dela ima za cilj da spreči određeno krivično delo (Škulić, 2013: 49).

Iniciranje primene posebnih dokaznih radnji u isključivoj je nadležnosti tužioca, ali primenu ovih radnji odobrava sud koji, paralelno sa funkcijom odobravanja, ima i kontrolno-nadzornu ulogu, usmerenu na zakonitost primene posebnih dokaznih radnji.

U Zakoniku o krivičnom postupku u delu od člana 161 do člana 187 uređena je oblast posebnih dokaznih radnji. U Zakoniku o krivičnom postupku predviđeno je šest posebnih dokaznih radnji, u koje spadaju tajni nadzor komunikacije (čl. 166–170 ZKP), tajno praćenje i snimanje (čl. 171–173 ZKP), simulovani poslovi (čl. 174–177 ZKP), računarska pretraga podataka (čl. 178–180 ZKP), kontrolisana isporuka (čl. 181–182 ZKP) i prikriveni islednik (čl. 183–187 ZKP), koje sprovode policijski organi, uz saradnju tužioca i sudije za prethodni postupak.[14]

Da bi ove radnje bile preduzete pre svega mora postojati osnovana sumnja da je osumnjičeni izvršio ili da se sprema da izvrši jedno ili više krivičnih dela, koja po oceni zakonodavca zaslužuju da budu predmet posebnih dokaznih radnji (čl. 161 ZKP). Među njih spadaju krivična dela koja se vezuju za aktivnosti organizovanih kriminalnih grupa i krivična dela korupcije. Pored organizovanog kriminala, tu spadaju i neka najteža krivična dela, kao što su: terorizam, otmica, teška ubistva, itd. (čl. 162 ZKP). Lista krivičnih dela je zatvorena, što znači da ona koja se ne nalaze na tom spisku ne mogu biti predmet posebnih dokaznih radnji.

Nisu sve posebne dokazne radnje dozvoljene za svako od navedenih krivičnih dela. Posebna dokazna radnja korišćenja prikrivenog islednika može se odrediti samo za dela iz nadležnosti posebnih javnih tužilaštava za organizovani kriminal i ratne zločine.[15]

---

[13] „Službeni glasnik RS", broj 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019.

[14] Priručnik za javne tužioce za primenu novog Zakonika o krivičnom postupku, Udruženje tužilaca Srbije, decembar, 2013.

[15] Član 162, stav 2 ZKP.

Prilikom sprovođenja dokaznih radnji važno je ispuniti princip srazmernosti, tj. važno je da se, radi ostvarenja cilja, neko pravo može ograničiti samo onoliko koliko je neophodno da bi se taj cilj ostvario. Takođe, cilj koji se želi ostvariti po svom značaju ne sme biti manje vredan od dobra koje se ograničava, odnosno od prava u koje se zadire. Ako postoji više sredstava da se taj cilj postigne, mora se koristiti ono koje je najmanje štetno, kojim se najmanje ograničava to pravo (Đorđević et al, 2017).

Posebne dokazne radnje primjenjuju se samo onda kada tužilac oceni da se do određenih dokaza ne može doći na drugi način ili kad standardne istražne radnje ne mogu postići cilj u konkretnom slučaju.

Primenu posebnih dokaznih radnji, na obrazloženi predlog nadležnog tužioca, određuje naredbom sudija za prethodni postupak, osim upotrebu kontrolisane isporuke, o kojoj odluku donosi Republički javni tužilac, odnosno javni tužilac posebne nadležnosti. Obrazloženi predlog nadležnog tužioca u konkretnom slučaju, između ostalog, mora sadržati sve raspoložive pravno relevantne i dovoljno uverljive činjenice, informacije i podatke, koji opravdavaju primenu konkretne posebne dokazne radnje.

Kada je reč o vremenskoj ograničenosti primene posebnih dokaznih radnji tajnog nadzora komunikacije, tajnog praćenja i snimanja, simulovanih poslova i računarskog pretraživanja podataka, jasno je da su to dokazne radnje koje ne mogu neograničeno trajati. U naredbi sudije za prethodni postupak navodi se vremenski period u kom je potrebno preduzeti posebnu dokaznu radnju. Navedene dokazne radnje mogu trajati najduže tri meseca, ali se naredbom sudije za prethodni postupak mogu produžiti za još šest meseci zbog neophodnosti prikupljanja dokaza. Ako se posebna dokazna radnja odnosi na krivična dela iz nadležnosti javnih tužilaštava posebnih nadležnosti, može se produžiti još dva puta po tri meseca, što znači da posebne dokazne radnje za ova krivična dela mogu trajati i do 12 meseci. Vremenska ograničenost primene posebnih dokaznih radnji u skladu sa odredbama ZKP-a predstavlja jedan od mehanizama krivičnopravne zaštite od eventualne zloupotrebe i samovolje prilikom njihove primene.

Zakonikom o krivičnom postupku (član 163) uređeno je i uništenje materijala prikupljenog posebnih dokaznim radnjama. Sudija za prethodni postupak donosi rešenje o uništenju kada krivični postupak nije pokrenut u određenom roku, kada javni tužilac izjavi da prikupljeni materijal neće koristiti u postupku i kada javni tužilac izjavi da protiv osumnjičenog neće zahtevati vođenje postupka.

Međutim, Advokatska krivična unija Srbije traži izmene odredaba kojima se uređuje postupanje sa prikupljenim materijalom prilikom primene posebnih dokaznih radnji, za koji tužilac oceni da ga neće koristiti u postupku ili da protiv lica neće pokrenuti krivični postupak. Prema stavu advokata, postojeća odredba Zakonika o krivičnom postupku, koja predviđa samo mogućnost da sudija za prethodni postupak obavesti lice prema kojem je primenjen tajni nadzor komunikacija, treba da se izmeni i da se predvidi obaveza sudije da obavesti lice (član 163. st. 2). Jedan od predloga advokata odnosi se i na pravo lica protiv kojeg je primenjen tajni nadzor komunikacije, a protiv kojeg nije pokrenut postupak, da prisustvuje uništenju materijala dobijenog nadzorom komunikacije.[16]

Primena posebnih dokaznih radnji mora biti uslovljena i određena nizom aktivnosti koje onemogućavaju zloupotrebu, odnosno koje omogućavaju dosledno poštovanje načela

[16] Više na: https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/240315/240315-stampa1.html

legaliteta, supsidijarnosti, srazmernosti, sudskog nadzora, vremenske ograničenosti, postojanja određene verovatnoće u vezi sa krivičnim delom, zakonskog kataloga radnji, zakonskog kataloga krivičnih dela i određenosti lica ili predmeta i vrsta mera.

3. PRAKSA JAVNIH TUŽILAŠTAVA U PRIMENI POSEBNIH DOKAZNIH RADNJI

S obzirom na diskusije u opštoj i stručnoj javnosti o primeni posebnih dokaznih mera bilo je potrebno steći detaljniji uvid u praksu javnih tužilaštva.[17] Međutim, podaci koji se predstavljaju u Izveštaju o radu Republičkoj javnog tužilaštva ne pružaju uvid o primeni posebnih dokaznih radnji. Na osnovu podataka prikupljenih na uzorku od deset viših javnih tužilaštava ustanovljeno je da se posebne dokazne radnje najčešće predlažu za sledeća krivična dela: neovlašćena proizvodnja i stavljanje u promet opojnih droga (član 246 Krivičnog zakonika), zloupotreba službenog položaja (član 359 KZ) i primanje i davanje mita (član 367 i 368 KZ).

Javni tužioci pre svakog predloga za primenu posebnih dokaznih radnji, razmatraju mogućnost obezbeđivanja dokaza na drugi način, obavljaju se konsultacije sa policijom i bezbednosnim agencijama, procenju mogućnosti pribavljanja dokaza na drugi način i opravdanost primene posebnih dokaznih radnji, naročito u vezi sa kvalitetom dokaza koji će ovako biti prikupljeni.

Kao tipične razloge na osnovu kojih tužioci procenjuju da dokazi nisu mogli biti prikupljeni na drugi način navode se: ličnost učinioca i njegova društvena opasnost; priroda krivičnog dela za koje se osnovano sumnja da je učinjeno ili da se priprema; način preduzimanja radnji izvršenja, koji se ogleda u konspirativnosti; veći broj lica koja sarađuju sa osumnjičenim ili imaju određenu ulogu u izvršenju dela; visok stepen bezbednosne kulture i organizovanosti izvršilaca; opasnost po živote službenih lica i građana, kulturnih dobara ili imovine većeg obima; opasnost da će postupanje državnih organa biti otkriveno; zaštita od „curenja informacija"; spečavanje uništenja pojedinih dokaza usled saznanja da je krivično delo otkriveno.

Prilikom analize razloga na osnovu kojih tužioci procenjuju da dokazi nisu mogli biti prikupljeni na drugi način, potrebno je imati u vidu činjenicu da se i za donošenje naredbe za sprovođenje istrage i primenu posebnih dokaznih radnji zahteva isti stepen sumnje (osnov sumnje), što ukazuje na to da će se tužilac odlučiti za primenu posebnih dokaznih radnji samo onda kada bi prikupljanje neophodnih dokaza tokom istrage bilo znatno otežano, a u većem broju slučajeva i onemogućeno (prestanak svake aktivnosti, saznanje o otvaranju istrage, prestanak svake komunikacije, uništavanje dokaza koje su počinili još neotkriveni saizvršioci itd.).

S obzirom na to da se posebne dokazne radnje određuju pre donošenja naredbe o sprovođenju istrage, ređe se primenjuju kada je krivično delo već izvršeno, jer se u takvom slučaju opravdano postavlja pitanje da će li uopšte dati razultate. Naravno, ne treba zanemariti mogućnost primene ovih mera neposredno nakon izvšenja dela, kada još uvek postoji mogućnost da će izvršioci međusobno komunicirati kako bi prikrili izvšeno delo, podelili plen, pravili planove za bekstvo i slično.

[17] U toku 2015. godine Udruženje tužilaca je sprovelo istraživanje u deset viših javnih tužilaštava: Beograd, Jagodina, Kraljevo, Negotin, Pančevo, Pirot, Sremska Mitrovica, Čačak, Valjevo i Vranje.

Takođe, posebne dokazne radnje primenjuju se i onda kada učinilac deluje izvesno vreme (primanje i davanje mita, iznuda, zloupotreba službenog položaja i položaja odgovornog lica) i kada je cilj preduzetih dokaznih radnji otkrivanje svih izvršilaca.

Kada je reč o učestalosti produženja primene prosebnih dokaznih radnji, iskustva tužilaštava su različita. U manjem broju tužilaštava dobili smo odgovor da je u svim slučajevima u kojima je sudija za prethodni postupak doneo naredbu o primeni posebnih dokaznih radnji, ta mera produžena za još tri meseca. U većini tužilaštava primena posebnih dokaznih radnji produžena je u jednoj trćini predmeta, a u svim slučajevima iniciranje produženja mere potiče od državnog organa koji primenjuje posebne dokazne radnje.

Prema stavu tužilaca iznetom u prikupljenim upitnicima, iznenađuje činjenica da se u velikom broju slučajeva[18] dešava da javni tužilac, nakon prikupljanja dokaznog materijala primenom posebnih mera, ne pokrene krivični postupak u roku od 6 meseci nakon što se upoznao sa materijalom ili izjavi da ga neće koristiti u postupku, odnosno da protiv osumnjičenog neće zahtevati vođenje postupka.

Većina tužilaca nije imala slučajeve u kojima je došlo do odbacivanja dokaza na sudu zbog nezakonite upotrebe posebne mere kojom je pribavljen dokaz, dok je manji broj tužilaca naveo da se dokazi retko ili veoma retko odbacuju. Sličan odgovor tužioci su dali i u vezi sa učestalošću slučajeva u kojima je, nakon odbacivanja dokaza na sudu zbog nezakonite upotrebe posebnih mera, slučaj završen oslobađajućom presudom ili ponavljanjem sudskog postupka. Ovi podaci ukazuju na to da ili policija i tužilaštvo posebne dokazne radnje primenjuju potpuno u skladu sa Zakonikom o krivičnom postupku i Ustavom ili sud nije potpuno prihvatio kontrolnu ulogu koja mu je data Zakonikom.

Nacionalni sudovi bi trebalo ozbiljno da shvate kontrolnu ulogu prilikom prihvatanja, odnosno prilikom odbacivanja dokaza, imajući u vidu odluku Evropskog suda za ljudska prava protiv Hrvatske[19], u kojoj je Evropski sud zauzeo stav da nalog hrvatskog suda za tajno snimanje telefonskih razgovora osumnjičenog za trgovinu narkoticima nije bio dovoljno obrazložen i da je povređen član 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima na poštovanje privatnog i porodičnog života, doma i prepiske. U navedenom predmetu Evropski sud za ljudska prava procenjivao je, pre svega, da li je sistem tajnog nadzora, onako kako su ga primenile hrvatske vlasti, obezbedio odgovarajuće garancije da neće doći do zloupotrebe. Na osnovu toga kako je hrvatski sud tumačio i primenio nacionalno pravo u predmetu protiv Dragojevića, Evropski sud za ljudska prava našao je da zakon nije u dovoljnoj meri jasan i precizan kada je reč o stepenu diskrecije koju nadležni organi imaju u izdavanju naloga za tajni nadzor i da u praksi nije obezbeđeno dovoljno garancija da neće doći do zloupotrebe.

Osnivanje posebnih odeljenja u višim javnim tužilaštavima u Beogradu, Novom Sadu, Nišu i Kraljevu za borbu protiv korupcije u skladu sa Zakonom o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije[20] i početak rada odeljenja u martu 2018. godine povećao je interes stručne javnosti o rezultatima rada ovih odeljenja, ali i o primeni posebnih dokaznih radnji. Tako su na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja objavljeni podaci o broju donetih naredbi sudije za prethodni postupak o tajnom nadzoru komunikacije i tajno praćenje i snimanje. Podatke

[18] Neki tužioci su tvrdili da se to dešava u 90% slučajeva.
[19] Dragojević protiv Hrvatske, Predstavka broj 68955/11.
[20] „Službeni glasnik RS“, broj 94/2016 i 87/2018.

su dostavili samo Viši sud u Novom Sadu i Viši sud u Nišu. Prema dostavljenim podacima u periodu od 1. marta 2018. do maja 2019. godine, sudije za prethodni postupak su izdale preko 500 naredbi za tajni nadzor komunikacije i tajno praćenje i snimanje.[21] Indikativno je što su sudije za prethodni postupak prihvatile sve predloge javnog tužioca i na osnovu njih donele naredbu. Ostaje da se vidi opravdanost primene posebnih dokaznih radnji, odnosno u kom broju su navedeni dokazi korišćeni u postupku.

4. POSEBNE DOKAZNE RADNJE I PRAVNE TEKOVINE EU

Posebne dokazne radnje značajne su i sa stanovišta međunarodne pravne saradnje i pravnih tekovina Evropske unije. Evropska unija se u oblasti krivičnog prava i pravosuđa u velikoj meri oslanjala na praksu i standarde Saveta Evrope. Kada je u pitanju oblast krivičnog prava, Evropska unija je od sredine XX veka do danas prešla put od klasične pravosudne saradnje u krivičnim stvarima, do uzajamnog priznanja i modela dostupnosti.

Krivično pravo predstavlja sastavni deo pregovora u procesu pridruživanja Evropskoj uniji i posebno je značajno za poglavlja 23 i 24.[22] Proširenje Evropske unije predstavlja više od teritorijalnog proširenja. Ono podstiče stvaranje novih politika, institucionalne organizacije Unije i utiče na korpus pravnih propisa, kako u Uniji tako i u budućim državama članicama (Hillion, 2011: 187-217). Proces pridruživanja Evropskoj uniji karakteriše jaka uloga EU, koja prenosi pravo Unije trećim državama (Cremona, 2004: 555-573). Države koje teže da postanu članice Evropske unije u obavezi su da usvoje i primene njene pravne tekovine. Uslovljavanje je metodologija koja se koristi tokom pridruživanja kako bi se obezbedilo da nove države članice mogu da apsorbuju zahteve predviđene pravnim tekovinama EU i ispune obaveze koje proizlaze iz članstva (Smith, 2003: 105-140).

Republika Srbija, kao država koja je u postupku pridruživanja Evropskoj uniji u obavezi je da uskladi svoje zakonodavstvo, uključujući i krivično pravo, s pravnim tekovinama EU, a kao država članica imaće mogućnost i obavezu da učestvuje u stvaranju i razvijanju krivičnog prava EU (Vukadinović, 2012: 472-479). Nužnost usaglašavanja nacionalnog zakonodavstva s pravnim tekovinama Evropske unije još je izraženija u oblasti krivičnog procesnog prava, tako da će oblast međunarodne pravne pomoći u krivičnim stvarima pretrpeti najveće promene.

Pravo Evropske unije u oblasti krivičnog prava se razvija parcijalno. Tako se i u oblasti prikupljanja i priznanja dokaza, razvoj prava dešava postepeno. Prvi instrument je predstavljao evropski nalog za dostavljanje dokaza koji je zasnovan na usaglašavanju saradnje između država članica bez harmonizacije materijalnog prava. Drugu fazu predstavlja Uputstvo 2014/41 o evropskom nalogu za sprovođenje istrage usvojeno 2014.

[21] Zahtev za pristup podacima od javnog značaja uputila je Pištaljka višim javnim tužilaštvima. Više na: https://pistaljka.rs/home/read/810.

[22] Poglavlje 23 odnosi se na pravosuđe i osnovna prava. Evropski standardi u ovom poglavlju odnose se na jačanje nezavisnosti, nepristrasnosti i profesionalnosti u pravosuđu, sprovođenje mera prevencije i borbe protiv korupcije, te očuvanje visokih standarda zaštite ljudskih prava i prava manjina. Poglavlje 24 odnosi se na pravdu, slobodu i bezbednost. Evropski standardi odnose se na 11 tematskih područja: spoljne granice i šengenski sistem migracije, azil, vize, policijska saradnja, borba protiv organizovanog kriminala, borba protiv trgovine ljudima, borba protiv terorizma, borba protiv droga, sudska saradnja u građanskim i krivičnim stvarima i carinska saradnja.

godine, koje ima za cilj da unapredi prikupljanje dokaza u krivičnim stvarima u državama članicama EU. Evropski nalog za sprovođenje istrage primenjuje se na sve istražne radnje čiji je cilj prikupljanje dokaza (član 4. Uputstva), kao i na dostavljanje dokaza koji se već nalaze u posedu nadležnih organa druge države članice. Međutim, uzajamno priznanje ne zavisi od harmonizacije materijalnih ili procesnih pravila. U određenom smislu uzajamno priznanje može se shvatiti kao harmonizovan sistem pružanja i zahtevanja uzajamne pomoći (Klip, 2012: 363).

Evropski nalog za sprovođenje istrage ima nedostatke koje poseduju i drugi krivičnopravni instrumenti EU. Uputstvo ne sadrži odredbe o uzajamnoj prihvatljivosti dokaza prikupljenih postupajući po evropskom nalogu za sprovođenje istrage (Kusak, 2019: 391-400). Pitanje prihvatljivosti dokaza dugo je tema diskusija u Evropskoj uniji (Vermeulen et al, 2010). Nedostatak jedinstvenih evropskih standarda, na prihvatljivost dokaza prikupljenih postupanjem po evropskom nalogu za sprovođenje istrage primenjuju se pravila i odredbe nacionalnog zakonodavstva države koja je izdala nalog i države koja postupa po nalogu. Činjenica da evropski instrument ne sadrži jedinstvena pravila o prihvatljivosti dokaza prikupljenih po evropskom nalogu za sprovođenje istrage može dovesti do problema u praksi i stvaranja razlike u statusu dokaza prikupljenih po osnovu EU akata i nacionalnih propisa. Takođe, nepostojanje jedinstvenih pravila može dovesti do različite prakse država članica.

Kada su u pitanju posebne dokazne radnje, različitost nacionalnih propisa takođe dolazi do izražaja, uključujući grupu krivičnih dela za koja se može izdati nalog za primenu posebnih dokaznih radnji. Takođe, postavlja se pitanje kako će država kojoj se uputi nalog postupiti u slučaju da krivično delo za koje se zahteva primena neke od posebnih dokaznih radnji se ne nalazi u katalogu dela za koje država koja postupa po nalogu može da primeni posebne dokazne radnje.

Značajne razlike između država članica proizlaze i iz procesa odobravanja primene posebnih dokaznih radnji. U pojedinim državama se zahteva da sedam različitih nivoa odobri primenu radnje, što utiče na potrebno vreme i može predstavljati prepreku delotvornoj prekograničnoj saradnji.[23]

Domaći zakonodavac mora imati u vidu navedene nedostatke evropskih instrumenata kada se budu usklađivalo nacionalno zakonodavstvo sa pravnim tekovinama EU, posebno krivično procesno zakonodavstvo i odredbe o međunarodnoj pravnoj saradnji u krivičnim stvarima.

ZAKLJUČAK

I pored uvođenja posebnih upisnika u višim sudovima o posebnim dokaznim radnjama s obzirom da ti podaci nisu javno dostupni teško je ustanoviti doprinos primene ovih mera za uspeh krivičnog progona. Potrebno je sprovesti posebno istraživanje koje bi omogućilo povezivanje podataka o primeni posebnih dokaznih radnji u odabranom uzorku predmeta i njihov doprinos za vođenje krivičnog postupka.

[23] Study on paving the way for future policy initiatives in the field of fight against organised crime: the effectiveness of specific criminal law measures targeting organised crime, European Commission, 2015, str. 228-229.

U budućim izmenama i dopunama Zakonika o krivičnog postupko trebalo bi imati u vidu da prilikom navođenja posebne dokazne radnje tajnog praćenja i snimanja iz člana 171 Zakonika, nije dovoljno razjašnjeno da li se prilikom eksploatacije ove mere, pored fotografisanja lica ili snimanja video-kamerom, može sačiniti i audio-zapis razgovora lica koje je obuhvaćeno merom na otvorenom ili zatvorenom prostoru. Ne postoji jasna definicija, jer je odredbom člana 2, u tačkama 27 i 28 Zakonika o krivičnom postupku objašnjeno značenje izraza „optičko snimanje" i „tonsko snimanje", dok odredbe člana 171, stava 1 Zakonika govore o tajnom praćenju i snimanju osumnjičenog, što bi ukazivalo na to da je reč o širem pojmu, koji bi obuhvatio i tonsko snimanje.

Takođe potrebno je urediti način na koji se uklanjaju prislušni uređaji i sredstva nakon isteka mere tajnog praćenja i snimanja iz člana 171 Zakonika, što u praksi stvara mogućnost da ovi uređuju budu neograničeno prisutni u prostorijama koje nisu stan. Zbog navedenog razloga, predlaže se uvođenje obaveze za subjekte kojima je poverena realizacija ove mere da nakon isteka mere uklone prislušne uređaje, da o tome sastave izveštaj i da obaveste sud koji je izdao naredbu.

Kada je reč o posebnoj dokaznoj radnji zaključivanja simulovanih poslova iz člana 174 Zakonika o krivičnom postupku, nije precizirano koja bi to „ druga ovlašćena lica" iz člana 176 mogla da izvrše naredbu o zaključenju simulovanih poslova pored policije, BIA i VBA, i o kakvoj vrsti ovlašćenja se radi. Nejasno da li ovlašćena lica mogu da budu i pripadnici policije stranih država, kao i međunarodnih policijskih organizacija, i pod kojim uslovima. Takođe, postoji nedoumica povodom toga na koji način se daje ovlašćenje takvom licu i da li naredba sudije za prethodni postupak mora da sadrži generalije tog ovlašćenog lica, s obzirom na to da takva odredba nije eksplicitno predviđena u članu 175 Zakonika.

Navedene pravne praznine i nejasnoće otvaraju prostor za različit pristup primeni Zakonika i mogu značajno uticati ne samo na pitanje mogućeg ograničavanja i ugrožavanja ustavnih sloboda i prava građana već i na različito postupanje sudova u pojedinim krivičnim postupcima. Preciznije, mogu dovesti do različite primene člana 16 Zakonika, odnosno do sudskih odluka koje se ne mogu zasnivati na dokazima koji su, neposredno ili posredno, sami po sebi ili prema načinu pribavljanja u suprotnosti sa Ustavom, Zakonikom ili drugim zakonom ili opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima.

Prema mišljenu tužilaca, Zakonikom o krivičnom postupku nije propisano da li se može ponovo protiv istog lica doneti naredba o primeni posebnih dokaznih radnji, koje su protiv ovog lica već primenjivane i prestale zbog isteka vremena koje je zakonom propisano kao maksimalno za primenu posebnih dokaznih radnji.

Redovno prikupljanje i praćenje podataka o primeni posebnih dokaznih radnji otežava činjenica da ne postoji program za automatsko vođenje predmeta u svim javnim tužilaštvima, što otežava izradu statističkih izveštaja i obradu podataka. Uvođenje automatizovanog sistema u javna tužilaštva planirano je Nacionalnom strategijom reforme pravosuđa za period 2013-2018, kao i Akcionom planom za poglavlje 23, ali dodatne izazove za uvođenje predstavljaće neadekvatna infrastruktura javnih tužilaštava i nedostatak odgovarajuće kompjuterske opreme, koja može da podrži programe.

Uvođenje informacionih tehnologija ne predstavlja dovoljno meru ukoliko se ne modernizuju godišnji statistički izveštaji. Modernizaciju izveštaja trebalo bi da prati

analiza toga koje je sve podatke neophodno prikupljati kako bi se ispunile obaveze u procesu pridruživanja EU, kao i prema ratifikovanim međunarodnim sporazumima, ali i konsultativni proces kako bi se utvrdilo koji podaci su značajni za upravljanje tužilačkim sistemom, ali i stručnoj i akademskoj javnosti. Takođe, neophodno je razjasniti koji podaci predstavljaju tajnu, a koji ne, kao i koje obaveze ima javno tužilaštvo na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti.

Dodatno pitanje koje je potrebno analizirati su troškovi koji nastaju primenom posebnih dokaznih radnji. Kako bi se posebne dokazne radnje primenjivale u svim slučajevima u kojima je to neophodno, potrebno je planirati troškove koje ove radnje iziskuju. U procesu planiranja budžeta i troškova potrebno je poznavanje istorijskih podataka, na osnovu godišnje evidencije upotrebe ovih mera, te pratiti trendove i promene. Takođe, otvara se pitanje o tome da li javni tužioci prilikom iniciranja i sud prilikom donošenja naloga imaju u vidu troškove koji nastaju primenom ovih mera.

LITERATURA

1. Cremona, M. (2004) „The Union as a Global Actor: Roles, Models and Identity“, *Common Market Law Review*, vol. 41, 555–573.
2. Deployment of special investigative means, Council of Europe, 2013.
3. Đorđević, S., Dičić Kostić, N., Litavski, J. (2012) *Zbirka predloga praktične politike za reformu policije u Srbiji*, broj 6.
4. Đurđić, V. (2006) *Krivično procesno pravo, Posebni deo*, Niš.
5. Hillion, C. (2011) „EU Enlargement“, u: (Craig, P. G de Burca (ur.)), *The Evolution of EU Law*, 187–217.
6. Izveštaj o skriningu Srbija, Poglavlje 24 – Pravda, sloboda i bezbednost, Komisija, RG za proširenje + zemlje u procesu pregovora o članstvu u EU, MD 46/14, 15. 5. 2014.
7. Klip, A. (2012) *European Criminal Law – An integrative Approach*, Cambridge/Antwerp/Portland, Intersentia.
8. Kovačević, M. (2014) „Tajni nadzor komunikacije – usklađenost sa praksom Evropskog suda za ljudska prava“, *Anali*, vol. 62, broj 2. 164-179.
9. Kusak, M. (2012) Mutual admissability of evidence and the European investigation orgder: aspirations lost in reality, ERA Forum, vol 19, broj 3.
10. Matić Bošković, M. (2018) „Effectivness of Anti-corruption bodies in supression of corruption in selected coutnries“, *Journal of criminology and criminal law*, broj 3, 73-93.
11. Napuljska politička deklaracija i globalni akcioni plan u borbi protiv organizovanog transnacionalnog kriminala.
12. Preporuka Rec(2005)10 Komiteta ministara Saveta Evrope državama članicama o „specijalnim istražnim tehnikama“ u odnosu na teške oblike kriminala uključujući terorizam.
13. Priručnik za javne tužioce za primenu novog Zakonika o krivičnom postupku, Udruženje tužilaca Srbije, decembar, 2013.
14. Radosavljević, M., Ćetković, P. (2014) „Posebne dokazne radnje u tužilačkoj istrazi“, u (Jovanović, A. Petrović Jovanović (ur.)), *Tužilačka istraga – regionalna*

krivičnoprocesna zakonodavstva i iskustva u primeni, OEBS, 163-197.
15. Rezolucija Saveta Evrope o sprečavanju organizovanog kriminala iz 1998. godine.
16. Santana Vega, D. M. (2017) „The fight against corruption in Europe: lights and shadows“, *Revija za kriminologiju i krivično pravo*, broj 2-3, 242-268.
17. Smith, K. E. (2003) „The Evolution and Application of the EU Membership Conditionality“, u: (Cremona, M. (ur.)), *The Enlargement of the European Union*, Oxford Univeristy Press, 105–140.
18. Study on paving the way for future policy initiatives in the field of fight against organised crime: the effectiveness of specific criminal law measures targeting organised crime, European Commission, 2015.
19. Škulić, M. (2013) *Osnovne novine u krivičnom procesnom pravu Srbije – Novi Zakonik o krivičnom postupku iz 2011*, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
20. Škulić, M., Ilić, G. (2013) *Vodič za primenu Zakonika o krivičnom postupku*, Službeni glasnik.
21. Škulić, M. (2016) „Posebne dokazne radnje u funkciji suzbijanja terorizma”, u *Krivičnopravni instrumenti suprotstavljanja terorizmu i drugim krivičnim delima nasilničkog karaktera*, zbornik radova, Teslić, 94-123.
22. Vermeulen, G., De Bondt, W., Van Damme Y. (2010) *EU Cross Border Gathering and Use of Evidence in Criminal Matters – Towards Mutual Recognition of Investigative Measures and Free Movement of Evidence?*, Maklu, Antwerpen- Apeldoorn, Portland.
23. Vukadinović, R. (2012) *Uvod u institucije i pravo Evropske unije*, Kragujevac: Udruženje za evropsko pravo.

Pravni izvori

1. Bečka konvencija protiv nezakonitog prometa opojnih droga i psihotropnih supstanci iz 1988. godine.
2. Konvencija Saveta Evrope o pranju, traženju, zapleni i konfiskaciji prihoda stečenih kriminalom iz 1990. godine.
3. Konvencija UN protiv korupcije iz 2003. godine.
4. Konvencija UN protiv transnacionalnog organizovanog kriminaliteta iz 2000. godine.
5. Rezolucija Interpola (Europola) o organizovanom kriminalu.
6. Zakonik o krivičnom postupku („Službeni glasnik RS“, broj 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019).
7. Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije („Službeni glasnik RS“, broj 94/2016 i 87/2018).

Praksa Evropskog suda za ljudska prava

1. Dragojević protiv Hrvatske, Predstavka broj 68955/11.
2. Huvig protiv Francuske, Predstavka broj 11105/84.

3. Predmet Klass protiv Nemačke, predstavka broj 5029/71.
4. Predmet Leander protiv Švedske, Predstavka broj 9248/81.
5. Predmet Malone protiv Ujedinjenog kraljevstva, Predstavka broj 8691/79.

SPECIAL INVESTIGATIV MEASURES AS AN INSTRUMENT FOR FIGHT AGAINST CORRUPTION

Author assess special investigative measures as an instrument for fight against corruption. Corruption represent global challenge that jeopardize foundation of democracy and economic development of the society and specially undermines transitional states. Complexity of these criminal acts and difficulties in detection and prosecution, as well as influence of development of technology and communication, require application of special investigative techniques in identification of perpetrators of corruption. However, intrusive nature of special investigative measures put at risk human rights protected by international instruments and national legislation. International standards are developed to ensure balance between need for effective investigation and prosecution of corruption offenders, and protection of human rights. Public prosecution practice in Serbia show that prosecutors very often propose application of special investigative measures for corruption cases, but there is not enough data to confirm effects of their implementation. Author provide overview of needed legislative changes in Serbia and point to the necessity for active control of application of special investigative measures to avoid cases against Serbia in front of European Court for Human Rights for violation of article 8 of European Convention of Human Rights.

KEY WORDS: corruption, special investigative measures, human rights, public prosecution, criminal procedure

USTAVNI POLOŽAJ I OSNOVNE NADLEŽNOSTI DRŽAVNE REVIZORSKE INSTITUCIJE NA PRIMERIMA BUGARSKE, HRVATSKE, MAĐARSKE, SLOVENIJE, SEVERNE MAKEDONIJE I SRBIJE**

Miloš B. Stanić*

U ovom radu će biti predstavljen ustavni položaj državnih revizorskih institucija, njihove najvažnije nadležnosti, kao i, ukratko, njihova istorija. Autor je odabrao šest zemalja u Evropi, koje su sve bivše komunističke zemlje. Ovaj izbor je sasvim logičan, jer je i naša država, Srbija, bila deo istog sistema. Bugarske i Mađarska su susedi Srbije, a i članice su Evropske unije. Hrvatska i Slovenija su takođe članice Evropske unije, ali su istovremeno bile i članice bivše jugoslovenske federacije. Republika Severna Makedonija teži ka članstvu u EU kao i Srbija, a takođe je bila deo bivše Jugoslavije. Cilj ovog rada je davanje opšteg pregleda stanja u ovoj oblasti u odabranim zemljama, a nakon ispitivanja njihovih pozitivnopravnih rešenja, te pružanje nekih opštih i zajedničkih zaključaka u skladu sa ovim rešenjima.

KLJUČNE REČI: državne revizorske institucije, ustavni položaj, istorija, osnovne nadležnosti, Bugarska, Hrvatska, Mađarska, Severna Makedonija, Slovenija, Srbija.

UVOD

Odgovorno trošenje javnih sredstava je oduvek bilo u centru pažnje političara, filozofa, pravnika, ekonomista, ali i običnih ljudi, jer od toga na koji se način troše za sredstva, svakako, zavisi i funkcionisanje same zajednice u celini. Tu važnost su uviđali i filozofi u staroj Grčkoj, pa je Aristotel o tome pisao: „Neki državni službenici raspolažu velikim iznosima javnih sredstava, pa je zbog toga neophodno postojanje drugih službenika koji će kontrolisati njihovo odgovorno i savesno ponašanje. To ne mogu biti lica koja raspolažu tim javnim sredstvima. U različitim gradovima se nazivaju kontrolorima, revizorima ili javnim zastupnicima“ (Rabrenović, 2009: 45 i Šuput, 2014: 339).

Ukoliko pogledamo dalje u istoriju, ovi organi vode poreklo još iz drevne Kine od pre 3000 godina, a danas se može, kada se pogleda uporednopravno, kazati da su opšteprisutni, jer postoje u 170 zemalja. U skladu sa tim, mnoge države u cilju kontrole zakonitosti i efikasnosti utroška javnih sredstava osnivale su i osnivaju različita državna kontrolna tela (Blume, Voigt, 2007: 2). Zadatak ovih tela je i da kroz obraćanje javnosti i sačinjavanje objektivnih izveštaja

** Ovaj rad je nastao kao rezultat rada na projektu Srpsko i evropsko pravo-upoređivanje i usaglašavanje (Ev. broj 179031) koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja.
* Dr Miloš Stanić je naučni saradnik na Institutu za uporedno pravo u Beogradu, email: *m.stanic@iup.rs.*

utiču na sud javnosti i na pospešivanje shvatanja o pravilnom utrošku sredstava. Uporedno postoje tri modela organizovanja ovih tela. To su: vestminsterski model, sudski ili Napoleonov model i kolegijalni model (Janković-Andrijević, 2015: 46).[1] Vestminsterski model oličava generalni ili vrhovni revizor. Slabost ovog modela je koncentracija moći u rukama jedne osobe, pa i pitanje njegove sposobnosti za obavljanje ovakvog zadatka. Drugi sistem karakteriše postojanje posebnog suda, koji se stara o pravilnom trošenju sredstava i ovlašćen je da pokreće odgovarajuće postupke i da izriče kazne. Problem sa ovim sistemom je nedostatak finansijskih stručnjaka u okviru njega i koncentrisanje uglavnom na zakonitost, a ne i na efikasnost trošenja sredstava, što je, razume se, takođe bitan aspekt. Takođe, postoji i opasnost od smanjenja procesa odgovornosti usled deficitarne uključenosti parlamenta. Kod kolegijalnog modela, gde postoji odbor na čijem se čelu nalazi predsednik je problem sporost odlučivanja, jer se zasniva na većem broju učesnika i principu konsensualnosti. Postoji i mogućnost uticaja politike u slučaju dominacije određene opcije u parlamentu, a relativno kratko trajanje mandata članova onemogućava im da mnogo postignu tokom trajanja mandata.[2]

U ovom radu će, a imajući u vidu njegov obim, biti obrađivan samo jedan aspekt koji se tiče organa koji vrše kontrolu utroška javnih sredstava, njihov ustavnopravni položaj, uz ukazivanje na njihove osnovne nadležnosti i kratak istorijat. Uporednopravnim metodom biće proučavana rešenja u nekoliko evropskih zemalja, koje su ranije bile deo tzv. komunističkog bloka, a radi se o Bugarskoj, Hrvatskoj, Mađarskoj, Makedoniji i Sloveniji, uz ukazivanje na rešenje koje postoji u Srbiji. Ovakav odabir deluje logično, jer je i naša zemlja pripadala toj grupi zemalja, koje su sve morale da prođu kroz tranzicioni proces. Od toga, dve su države Evropske unije, koje nisu bile članice jugoslovenske federacije, dok su dve takođe članice Evropske unije, ali su bile deo bivše Jugoslavije. Takođe, odabrana je i jedna zemlja, Republika Severna Makedonija, koja je bila deo jugoslovenske države i čija je strategija, članstvo u Evropskoj uniji, kao što je to slučaj i u našoj zemlji.

1. POLOŽAJ DRŽAVNE REVIZORSKE INSTITUCIJE U REPUBLICI BUGARSKOJ

Bugarska ima bogatu istoriju kada je reč o postanku i funkcionisanju tela nadležnog za poslove državne revizije. U periodu od 1880. godine, pa do 1925. godine usvojena su četiri zakona o državnoj revizijskoj instituciji.[3] Međutim, nakon završetka Drugog svetskog rata prestaje sa radom organ državne revizije u dotadašnjoj formi, a ponovna uspostava njegovog delovanja se događa 1995. godine kada se usvaja Zakon o bugarskoj nacionalnoj revizijskoj kancelariji. Nakon toga su usvojena još tri zakona.[4] U ovoj zemlji su u nekoliko navrata vršene reforme Državne revizorske kancelarije (dalje: Kancelarija), a kako bi se na institucionalnoj osnovi stvorili uslovi za poboljšanje njenog rada (Yordanov, 2015).

Glavni zadatak Kancelarije je kontrola pouzdanosti i verodostojnosti finansijskih

[1] Department for International Development, Characteristics of different external audit systems, http://gsdrc.org/docs/open/pf31.pdf,1,03.09.2019*http://nardus.mpn.gov.rs/bitstream/handle/123456789/5934/Disertacija3866.pdf?sequence=2&isAllowed=y*.
[2] Department for International Development, Characteristics of different external audit systems, 3-11.
[3] Sajt Bugarske državne revizorske kancelarije, *https://www.bulnao.government.bg/en/articles/history-1047*, 21.08.2019.
[4] Sajt Bugarske državne revizorske kancelarije, https://www.bulnao.government.bg/en/articles/history-1047, 21.08.2019.

izveštaja budžetskih organizacija i zakonitog, efektivnog, efikasnog i ekonomičnog upravljanja javnim resursima i aktivnostima, kao i obezbeđivanje parlamentu pouzdane i objektivne informacije o tome.[5] Kancelarija je nezavisna u svom radu i o tome izveštava parlament.[6] Kancelarija, između ostalog, vrši reviziju: državnog budžeta, budžeta sistema socijalnog osiguranja, budžeta Nacionalnog fonda zdravstvenog osiguranja, budžeta opština, te drugih budžeta koje usvaja Narodna skupština, kao i način trošenja budžetskih sredstava koja se dodeljuju licima koja se bave poslovnim aktivnostima. Pored toga, vrši reviziju i utroška sredstava i fondova Evropske unije u skladu sa međunarodnim programima i sporazumima, uključujući i način upravljanja njima od strane nadležnih organa i krajnjih korisnika takvih sredstava. Takođe, vrši i kontrolu budžetskih rashoda Bugarske narodne banke (BNB), te reviziju njihovog upravljanja.[7]

Kancelariju čine predsednik, dva potpredsednika i dva člana koje bira Narodna skupština. Predsedniku, potpredsednicima i članovima mandat traje 7 godina. Kancelarijom rukovodi i zastupa je predsednik, koji ne može biti ponovo biran a za razliku od potpredsednika.[8] Kandidati za predsednika, potpredsednika ili člana Kancelarije su lica: sa fakultetskim obrazovanjem, koja su stekla naziv master i imaju najmanje 15 godina profesionalnog iskustva u oblasti revizije, administrativnog ili finansijskog prava, finansijske kontrole, finansija ili računovodstva; nisu bili deo izvršne vlasti vlasti iz člana 19. stav 2. - 4. Zakona o upravi u poslednje tri godine koje su prethodile njihovom izboru; nisu osuđeni za umišljajno izvršenje krivičnog dela koje se goni po službenoj dužnosti, i nisu lišeni, u skladu sa važećim propisima, prava da zauzmu određene položaje ili da obavljaju određena zanimanja. Predsednik, potpredsednici i članovi ne mogu biti povezane stranke u smislu Zakona o suzbijanju korupcije i nezakonito stečenih sredstava i ne mogu obavljati bilo koju aktivnost koja je u suprotnosti sa navedenim Zakonom. Predsednik i potpredsednici ne mogu obavljati nijednu drugu plaćenu funkciju, niti vršiti bilo kakvu plaćenu aktivnost, osim one u okviru međunarodnih projekata i programa vezanih za aktivnost Kancelarije. Oni mogu sprovoditi istraživanja, nastavu ili radnje regulisane Zakonom o autorskim i srodnim pravima. Činjenice iz njihove krivične evidencije utvrđuju se po službenoj dužnosti.[9]

2. POLOŽAJ DRŽAVNE REVIZIJSKE INSTITUCIJE U REPUBLICI HRVATSKOJ

Pretečom revizije u Hrvatskoj smatra se uspostavljanje Kancelarije za reviziju u Zagrebu 1935. godine, koja je ukinuta 1939. godine. Istorijski gledano, važno je istaći ulogu Službe društvenog knjigovodstva (SDK) koja je osnovana 1972. godine kao ovlašćena revizorska organizacija za obavljanje poslova revizije javnih rashoda i javnih

[5] Čl. 2. Zakona o Nacionalnoj revizorskoj kancelariji, („Službeni glasnik", broj 12/13.02.2015, 98/9.12.2016, 96/01.12.2017, 99/12.12.2017, 103/28.12.2017, 7/19.01.2018). *https://www.bulnao.government.bg/en/articles/national-audit-office-act-1035*, 04.09.2019.; Čl. 91. Ustava Republike Bugarske, *https://www.constituteproject.org/constitution/Bulgaria_2015?lang=en*, 04.09.2019.
[6] Čl. 3. Zakona o Nacionalnoj revizorskoj kancelariji.
[7] Čl. 6. Zakona o Nacionalnoj revizorskoj kancelariji.
[8] Čl. 12. i 13. Zakona o Nacionalnoj revizorskoj kancelariji.
[9] Čl. 16. Zakona o Nacionalnoj revizorskoj kancelariji.

preduzeća. Značajna promena dogodila se 1993. godine kada je usvojen Zakon o državnoj reviziji kojim se ukida SDK i Zakon o SDK Hrvatske te uspostavlja Državna kancelarija za reviziju (dalje: Kancelarija) kao vrhovna revizijska institucija Republike Hrvatske, sa sedištem u Zagrebu, na čijem je čelu glavni državni revizor. U periodu od 2001. do 2005. godine na snazi je bio i Zakon o reviziji konverzije i privatizacije jer je on uređivao i pitanje sprovođenja revizije konverzije i privatizacije od strane Kancelarije. U 2010. godini u Ustav Republike Hrvatske,[10] uvedene su osnovne smernice funkcionisanje Kancelarije, te prema slovu Ustava, Kancelarija je najviša revizorska institucija u Republici Hrvatskoj, koja je samostalna i nezavisna u svom radu, kojom upravlja glavni državni revizor, koji o svom radu izveštava Hrvatski sabor. Osnivanje, struktura, nadležnost i način rada Kancelarije uređuje se zakonom (Mamić et al, 2015: 208 i Dabić, 2016: 631). Glavnog državnog revizora bira Hrvatski sabor na predlog Odbora nadležnog za izbor i imenovanja, uz mišljenje Odbora nadležnog za finansije i državni budžet. On se bira na vreme od osam godina, uz mogućnost reizbora. On uživa imunitet kao i poslanici.[11]

U skladu sa Zakonom, reviziji podležu prihodi i rashodi, imovina i obaveze, finansijski izveštaji, finansijske transakcije te programi, projekti i aktivnosti subjekta revizije. Subjekti revizije su: državni organi, organi jedinica državne uprave i lokalne samouprave, pravna lica koje se finansiraju iz budžeta, pravna lica čiji je osnivač Republika Hrvatska ili jedinice državne uprave ili lokalne samouprave, te pravna lica u vlasništvu Republike Hrvatske ili jedinica državne uprave ili lokalne samouprave, društva i druge pravna lica u kojima Republika Hrvatska odnosno jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ima većinsko vlasništvo nad akcijama i/ili odlučujući uticaj u upravljanju, pravna lica (kćeri) koje osnivaju pravna lica čiji je osnivač Republika Hrvatska ili jedinica lokalne samouprave, pravna lica koje sredstva za rad osiguravaju iz obaveznih doprinosa, članarina ili drugih prihoda propisanih zakonom, političke stranke, nezavisni poslanici i članovi predstavničkih tela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, na način kako je propisano zakonom kojim se uređuje finansiranje političkih aktivnosti i izborne kampanje i pravna lica u Republici Hrvatskoj koje koriste sredstva Evropske unije, međunarodnih finansijskih mehanizama i drugih međunarodnih organizacija ili institucija za finansiranje javnih potreba. Subjekt revizije je i Hrvatska narodna banka u skladu sa zakonskim odredbama. Pod jedinicama državnog sektora, u smislu ovoga Zakona, podrazumevaju se sva tela zakonodavne, izvršne i sudske vlasti.[12]

3. POLOŽAJ DRŽAVNE REVIZIJSKE INSTITUCIJE U REPUBLICI MAĐARSKOJ

Kada je reč o državnoj reviziji, Mađarska ima bogatu istoriju, koja seže još u šesnaesti vek, tačnije u 1528. godinu, kada je osnovana Kraljevska komora, kao organ koji bi trebalo da se stara o finansijskim poslovima države.[13] Kasnije je osnovana 1870. godine Vrhovna

[10] Čl. 54. Ustava Republike Hrvatske („Narodne novine", broj 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14).
[11] Čl. 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju, („Narodne novine", 25/19).
[12] Čl. 9. Zakona o Državnom uredu za reviziju.
[13] National Audit Office, *State audit in the European Union*, NAO Information Centre, 2005, 125, *https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2005/12/State_Audit_Book.pdf*, 03.09.2019

kraljevska revizorska kancelarija, koja se smatra pretečom današnje Državne kancelarije za reviziju. Međutim, ona je 1949. godine prestala da postoji. (Giday, 2012) Ipak, 1989. godine ovo telo je ponovo osnovano, da bi sa radom počelo 01.01.1990. godine. (Giday, 2012: 125)

Pravni položaj i ovlašćenja Državne kancelarije za reviziju Mađarske (dalje: Kancelarija) utvrđena su Ustavom[14] i zakonom. Kancelarija je vrhovna finansijska i ekonomska revizijska institucija mađarskog parlamenta, koja parlament izveštava o svom radu, dostavlja mu sve izveštaje, te njemu i odgovara. Kancelarija obavlja reviziju nezavisno, sa opštim ovlašćenjem da vrši kontrolu odgovornih u procesu finansijskog upravljanja javnim fondovima, kao i upravljanja imovinom države i jedinica lokalne samouprave. Kancelarija svojim zaključcima, mišljenjima i preporukama pomaže u ovoj oblasti radu parlamenta, njegovih odbora, te radu Vlade, čime se olakšava efikasnije obavljanje ovih poslova. Na osnovu činjenica koje utvrdi u postupku kontrole, odnosno revizije Kancelarija može da pokrene postupak pred nadležnim organima protiv subjekata kontrole i odgovornih lica u okviru njih. Izveštaji i zaključci Kancelarije se ne mogu osporavati, odnosno pobijati pred bilo kojim drugim organom. (Giday, 2012: 126)[15]

Predsednik i potpredsednici Kancelarije biraju se na 12 godina u skladu sa Ustavom, dvotrećinskom većinom Narodne skupštine. Oni mogu da budu reizabrani, ali ne mogu preduzimati političke aktivnosti ili biti članovi političke stranke. Oni, kao i zaposleni, podležu strogim zakonskim rešenjima kojima se reguliše sukob interesa. Predsednik i potpredsednici Kancelarije ne mogu biti lišeni slobode bez odobrenja parlamenta i nijedan krivični postupak se protiv njih ne može pokrenuti, osim u izuzetnim okolnostima. Predsednik i potpredsednici mogu biti razrešeni samo izuzetno okolnosti i to ako ne izvršavaju dužnosti ili ako je utvrđen sukob interesa. Kancelarijom rukovodi predsednik, te se stara o njenom zakonitom radu, izvršenju plana revizije i o podnošenju izveštaja parlamentu. Predsednik predstavlja Kancelariju, a podnosi parlamentu i predlog kadrovskog plana. U radu mu pomaže Predsednički kolegijum kojeg sačinjavaju potpredsednik i profesionalni menadžeri višeg ranga i Savetodavno telo spoljnih eksperata. Predsednički kolegijum se održava svake nedelje, prilikom čega razmatra izveštaje o reviziji i sva važna pitanja koja se tiču rada, finansijskog upravljanja i razvoja Kancelarije. [16]Kancelarija se u svom radu vodi i rukovodi principima ustanovljenim Limskom deklaracijom, te je nezavisna od Vlade, iako u pojedinim slučajevima Vlada može zatražiti da Kancelarija izvrši reviziju nekog subjekta revizije.[17]

4. POLOŽAJ DRŽAVNE REVIZIJSKE INSTITUCIJE U REPUBLICI SEVERNOJ MAKEDONIJI

U Republici Severnoj Makedoniji, od 1991. do 1998. godine, državna revizija je organizovana u formi Direkcije za ekonomsku i finansijsku reviziju, u okviru Službe društvenog računovodstva, a kasnije Biroa za platni promet. Tokom ovog perioda, pored revizije, zaposleni su obavljali i procenu vrednosti društvenih preduzeća radi privatizacije.

[14] Čl. 43. Ustava Mađarske, *https://www.constituteproject.org/constitution/Hungary_2016?lang=en*, 05.09.2019.
[15] Čl. 1. Akta LXVI od 2011. o Državnoj kancelariji za reviziju, *https://asz.hu/storage/files/files/Angol_portal/Introductions/act_on_sao_july_2013.pdf* , 04.09.2019, National Audit Office, 126.
[16] National Audit Office, 125.
[17] National Audit Office, 126.

Nakon transformacije Službe društvenog računovodstva u Biro za platni promet 1994. godine, revizorske aktivnosti obavljalo je Odeljenje za ekonomsku i finansijsku reviziju do 31.01.1999., kada su zaposleni preuzeti od strane Državnog biroa za reviziju. (Kostovska, 2016: 43)

Prvi Zakon o državnoj reviziji usvojen je 1997. godine i njime je definisan obim državne revizije, regulisani su uslovi i način vršenja državne revizije državnih rashoda, finansijskih izveštaja i finansijskih transakcija, kao i druga pitanja koja se odnose na državnu reviziju. U narednim godinama ovaj zakon je nekoliko puta izmenjen sa ciljem da se slede osnovni principi Limske deklaracije, te da se državna revizija približi standardima i praksi Evropske unije. U tom kontekstu, nadležnosti državne revizije proširuju se novim subjektima i predmetima revizije (EU fondovi i političke stranke), a potencijalni rizik subjekata uvodi se kao važan kriterijum prilikom odabira revizija u godišnjem programu. Državni zavod za reviziju (dalje: Zavod) počeo je sa radom početkom 1999. godine, sa devet zaposlenih. Prvi godišnji izveštaj o radu Zavoda podnet je parlamentu 2000. godine. Pored revizije regularnosti (finansijska revizija zajedno sa revizijom usklađenosti), Zavod je od 2005. godine takođe vršio revizije učinka, a u novije vreme i revizije radi praćenja preporuka i tematskih revizija. Novi Zakon o državnoj reviziji usvojen je u maju 2010. godine, opet sa ciljem da poboljša operativnu i finansijsku nezavisnost državne revizije i postigne veću efikasnost i efikasnost u obavljanju državne revizije. Novi zakon takođe znači usklađivanje sa Limskom deklaracijom vodećih principa o principima revizije i Meksičkom deklaracijom o nezavisnosti vrhovnih revizijskih institucija. (Kostovska, 2016: 44) Usvajanje ovog zakona trebalo bi da omogućava jačanje položaja i uloge Zavoda, kao vrhovne revizorske institucije, nadležne za vršenje državne revizije i koja je nezavisna u svom radu, uz omogućavanje potpunog poštovanje međunarodnih standarda, evropskih propisa i najbolje međunarodne prakse. (Kostovska, 2016: 45, Dabić, 2016: 631) Zavodom rukovodi glavni državni revizor. Glavnog državnog revizora bira i razrešava parlament i mandat mu traje devet godina, bez prava na reizbor. Glavni državni revizor polaže zakletvu u parlamentu.[18] Zanimljivo je da se u ovoj državi zahteva i da državni revizor poseduje sertifikat o posedovanju određenog nivoa znanja engleskog jezika.[19] U skladu sa vestminsterskim modelom Zavod izveštava, parlament o svom radu. (Kostovska, 2016: 52)

5. POLOŽAJ DRŽAVNE REVIZIJSKE INSTITUCIJE U REPUBLICI SLOVENIJI

Istorija revizije u Sloveniji se može pratiti kroz istoriju revizije Austro-ugarske monarhije, čiji je Slovenija bila deo, sve do 1918. godine. Tokom tog perioda, revizorska institucija nekoliko puta je promenila ime, konačno usvojivši zvanje Vrhovnog revizorskog suda i radeći pod tim nazivom sve do propasti Austro-ugarske monarhije nakon Prvog svetskog rata. U novoosnovanoj Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca, kasnije u Kraljevini Jugoslaviji, uspostavljena je državna finansijska revizijska institucija - Opšta kontrola -

[18] Čl. 4. Zakona o državnoj reviziji, („Služben vesnik na RM," br. 66/10, 145/10, 12/14, 43/14).
[19] Čl. 5. Zakona o državnoj reviziji.

koja je bila odgovorna za kontrolu državnog budžeta, odnosno njegovog izvršenja.[20] Posle Drugog svetskog rata osnovan je Revizorski zavod sa sedištem u Beogradu. Ovaj zavod se više bavio uvođenjem jednoobraznog knjigovodstva u sva državna preduzeća, što je bio složen i važan zadatak, nego samom revizijom. (Janković-Andrijević, 2015: 59) [21]Sadašnji Kontrolni sud Republike Slovenije (dalje: Sud) je osnovan Zakonom o Kontrolnom sudu i počeo je sa radom 1. januara 1995. godine, da bi 2001. godine novi Zakon o reviziji proširio nadležnosti Suda za obavljanje različitih vrsta revizije, te su tada uvedene važne strukturalne i organizacione promene, kako bi se pojednostavilo njegovo funkcionisanje.[22]

U skladu sa slovenačkim Ustavom[23], Sud je najviši organ koji vrši nadzor državnih računa, državnog budžeta i celokupne javne potrošnje u Sloveniji. Ustav dalje predviđa da je Sud nezavisan u vršenju svojih nadležnosti, dok Zakon o Kontrolnom sudu predviđa da akti kojima Sud vrši svoja revizijska ovlašćenja ne mogu biti osporavani pred sudovima ili drugim državnim organima. Nijedan državni organ, institucija ili drugi subjekt ne može mu naložiti da obavlja zadatke niti mu dati uputstva kako da obavlja zadatke, te koju vrstu revizije bi trebalo da sprovodi ili šta bi trebalo da vrši, osim kada je reč o obaveznim revizijama. Prema Zakonu o Kontrolnom sudu, poslanici i radna tela parlamenta, Vlada, ministarstva i organi jedinica lokalne samouprave mogu da predlože da se izvrši određena revizija. Između ovih predloga Sud u svoj godišnji program rada uvrštava najmanje pet predloga iz parlamenta, od kojih dva moraju biti od poslanika opozicije, a najmanje dva iz radnih tela parlamenta. Sud može, sopstvenom odlukom, razmotriti inicijative za reviziju od strane pojedinaca i organizacija civilnog društva. Za pokrivanje troškova svojih aktivnosti, Sud parlamentu predlaže finansijski plan kojim se odobravaju potrebna sredstva. Sud je nezavisni budžetski korisnik i prima budžetska sredstva u okviru posebnog dela budžeta, koja se moraju koristiti u skladu sa odredbama zakonodavstva koje reguliše izvršenje budžeta.[24]

Sudom predsedava predsednik, koji ima dva zamenika koje na devet godina bira parlament. Predsednik Suda deluje i zastupa Sud i generalni je državni revizor, te šef Suda. Dva zamenika obavljaju funkciju generalnog državnog revizora prema ovlašćenju predsednika Suda. Sud svake godine podnosi Narodnoj skupštini godišnji izveštaj koji se odnosi na njegove prethodne aktivnosti (Dabić, 2016: 631).

6. POLOŽAJ DRŽAVNE REVIZIJSKE INSTITUCIJE U REPUBLICI SRBIJI

Kao što smo videli, države nastale na prostoru bivše Jugoslavije imaju dugu tradiciju u obrazovanju posebnog organa za kontrolu državnog budžeta, a to isto možemo kazati i za Srbiju. (Dabić, 2017: 35) U našoj zemlji postoji duga tradicija državne revizije, jer je već Sretenjskim ustavom iz 1835. godine propisana obaveza kontrole i nadzora nad trošenjem

[20] National Audit Office, 232.
[21] National Audit Office, 232.
[22] National Audit Office, 232.
[23] Čl. 150-151. Ustava Republike Slovenije, *https://www.constituteproject.org/constitution/Slovenia_2016?lang=en*, 04.09.2019.
[24] Sajt Kontrolnog suda Republike Slovenije, *http://www.rs-rs.si/en/about-the-court-of-audit/about-the-court-of-audit/about-us/*, 04.09.2019.; Zakon o Kontrolnom sudu, *http://www.rs-rs.si/en/about-the-court-of-audit/legal-basis/court-of-audit-act/*, 04.09.2019.; National Audit Office, 232.

narodnog novca, dok se prvi propis o reviziji u Srbiji, vezuje za odredbe o zadružnoj reviziji, koji su bili obuhvaćeni u Zakonu o zemljoradničkim i zanatskim zadrugama iz 1898. godine. Za razliku od zadruga, uvođenje revizije za nezadružne privredne organizacije je uvedeno znatno kasnije, nakon osnivanja zajedničke države prvo Kraljevine SHS, a zatim i Kraljevine Jugoslavije, tek 1935. godine kada je osnovana pomenuta Kancelarija za reviziju pri Trgovinsko-industrijskoj komori u Zagrebu, koja je ukinuta nakon četiri godine donošenjem Uredbe o privrednim savetnicima (1939. godine). Revizija zadruga, za razliku od preduzeća, po Zakonu o privrednim zadrugama iz 1937. godine, bila je obavezna. (Martić, 2007: 22-27 i Janković, Andrijević, 2015: 58)

Nakon Drugog svetskog rata osnovan je Revizorski zavod sa sedištem u Beogradu za teritoriju Jugoslavije. Ovaj zavod se više bavio uvođenjem jednoobraznog knjigovodstva u sva državna preduzeća, što je bio složen i važan zadata, nego samom revizijom. U toku 1948. godine doneta je Uredba o reviziji državnih privrednih preduzeća, nadleštava i ustanova i Uputstvo za sprovođenje te Uredbe. Služba društvenog knjigovodstva je poslove eksterne revizije po međunarodnim standardima za potrebe inostranih partnera u zajedničkim ulaganjima ili davaoca kredita (IFC,, Svetska banka, i dr.) obavljala u periodu od 1974. do devedesetih godina prošlog veka. (Janković-Andrijević, 2015: 59) Krajem dvadesetog i početkom dvadesetprvog veka ove države su uspostavile vrhovne revizorske instituvije pod različitim nazivima, a u Srbiji je nazvana Državna revizorska institucija (dalje: DRI). Izbor modela je vršen na osnovu primera zemalja u okruženju i iskustava njihovih evropskih integracija. (Dabić, 2017: 36) Formiranje DRI predstavlja diskontinuitet u odnosu na nasleđeni sistem u toj oblasti, te je napravljen otklon u odnosu na nekadašnju SDK, a napravljen je kontinuitet sa Glavnom kontrolom koja je postojala do Drugog svetskog rata. (Dabić, 2017: 38)

Uloga i položaj državne revizije u Srbiji definisana je odredbama Ustava Republike Srbije[25], u kojima se navodi da je DRI najviši državni organ revizije javnih sredstava u Republici Srbiji, samostalna je i podleže nadzoru Narodne skupštine, kojoj i odgovara. Takođe je navedeno da se o DRI donosi poseban zakon. U Ustavu se dalje navodi da izvršavanje svih budžeta kontroliše DRI, a Narodna skupština razmatra predlog završnog računa budžeta po pribavljenom mišljenju DRI. Time je jasno definisano da Narodna skupština može da razmatra predlog završnog računa budžeta tek po pribavljenom mišljenju DRI. Pravni okvir za uspostavljanje državne revizije u Srbiji pored Ustava je Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji, Zakon o budžetskom sistemu, Zakon o budžetu i odgovarajuća podzakonska akta. (Tekijaški, 2012: 264-268, Janković-Andrijević, 2015: 23 i Dabić, 2016)

Savet je najviši organ DRI, kolegijalni je organ i ima pet članova, i to: predsednika, potpredsednika i tri člana, a predsednik Saveta je istovremeno predsednik DRI.[26] Za člana Saveta može biti izabran državljanin Republike Srbije, koji pored opštih uslova utvrđenih zakonom za rad u državnim organima, ispunjava i sledeće uslove: ima visoku školsku spremu, najmanje 10 godina radnog iskustva, od čega najmanje pet godina na poslovima koji su povezani sa nadležnostima DRI. Najmanje dva člana Saveta moraju biti diplomirani ekonomisti sa odgovarajućim revizorskim ili računovodstvenim zvanjem. Najmanje jedan

[25] Čl. 96. Ustava Republike Srbije.
[26] Čl. 13. Zakona o Državnoj revizijskoj instituciji, („Službeni glasnik RS", br. 101/2005, 54/2007, 36/2010 i 44/2018 - dr. Zakon).

od članova Saveta mora biti diplomirani pravnik sa položenim pravosudnim ispitom.[27] Predsednika, potpredsednika i članove Saveta bira i razrešava Narodna skupština, većinom glasova svih narodnih poslanika, na predlog nadležnog radnog tela Skupštine. Nadležno radno telo razmatra kandidature, utvrđuje ispunjenost uslova određenih ovim zakonom i utvrđuje listu kandidata koju dostavlja Skupštini. Predlog kandidature mora biti obrazložen, sa priloženom izjavom kandidata u pisanom obliku da prihvata kandidaturu.[28] Član Saveta bira se na period od pet godina. Izabrani članovi Saveta mogu biti izabrani najviše dva puta.[29]

Predmet revizije u skladu sa članom 9. Zakona o državnoj revizorskoj instituciji može biti tekuće, proteklo, ali i planirano poslovanje korisnika javnih sredstava. Subjekti revizije su lica kod kojih državna revizorska institucija vrši reviziju. Članom 10. prethodno navedenog Zakona propisano je da subjekti revizije mogu biti: direktni i indirektni korisnici budžetskih sredstava Republike Srbije, direktni i indirektni korisnici budžetskih sredstava teritorijalne autonomije i direktni i indirektni korisnici budžetskih sredstava lokalne samouprave u skladu sa propisima kojima je uređen budžetski sistem i sistem javnih prihoda i rashoda, organizacije obaveznog socijalnog osiguranja, budžetski fondovi osnovani posebnim zakonom ili podzakonskim aktom, Narodna banka Srbije u delu koji se odnosi na korišćenje javnih sredstava i na poslovanje sa državnim budžetom, javna preduzeća, privredna društva i druga pravna lica koje je osnovao direktni, odnosno indirektni korisnik javnih sredstava, pravna lica kod kojih direktni ili indirektni korisnici budžetskih sredstava imaju učešće u upravljanju, odnosno u kapitalu, pravna lica koja primaju od Republike Srbije, teritorijalne autonomije ili lokalne vlasti dotacije i druga bespovratna davanja ili garancije, subjekti koji se bave prihvatanjem, čuvanjem, izdavanjem i korišćenjem javnih rezervi, političke stranke u skladu sa zakonom kojim se uređuje finansiranje političkih stranaka, korisnici sredstava Evropske unije, donacija i pomoći međunarodnih organizacija, stranih vlada i nevladinih organizacija, ugovorna strana u vezi sa izvršenjem međunarodnih ugovora, sporazuma, konvencija i ostalih međunarodnih akata, kada je to određeno međunarodnim aktom i kada to odredi ovlašćeni organ i drugi subjekti koji koriste sredstva i imovinu pod kontrolom i na raspolaganju Republike, teritorijalnih autonomija, lokalnih vlasti ili organizacija obaveznog socijalnog osiguranja. (Šuput, 2014: 342)[30]

DRI nema sopstvena administrativna i krivičnopravna ovlašćenja, ali može subjektima revizije da direktno izdaje nalog za postupanje, a o svemu obaveštava Narodnu skupštinu i javnost. (Dabić, 2017: 40) Imajući u vidu da vrhovna revizorska institucija Republike Srbije nema sudska ovlašćenja i mogućnost sankcionisanja subjekata revizije, već samo mogućnost pokretanja prekršajnih i krivičnih postupaka, potrebno je obezbediti punu institucionalnu podršku drugih državnih organa kako bi se njene sistematske preporuke primenile u praksi (Rabrenović i Erić, 2012: 297)

[27] Čl. 16. Zakona o Državnoj revizijskoj instituciji.
[28] Čl. 19. Zakona o Državnoj revizijskoj instituciji.
[29] Čl. 20. Zakona o Državnoj revizijskoj instituciji.
[30] Čl. 9 i 10. Zakona o Državnoj revizijskoj instituciji.

ZAKLJUČAK

Bitno je naglasiti da je "suštinska funkcija državne revizije da podržava i promoviše javnu odgovornost. Svojim objektivnim, nezavisnim i pravovremenim izveštajima o pravilnosti i zakonitosti trošenja sredstava poreskih obveznika, vrhovna revizorska institucija sa jedne strane zadovoljava potrebu parlamenta, poreskih obveznika i drugih zainteresovanih strana za objektivnim, nezavisnim i pravovremenim informacijama, a sa druge strane utiče na jačanje odgovornosti izvršne vlasti u trošenju javnih sredstava i upravljanju javnim dobrima" (Janković-Andrijević, 2015: 7). Imajući to u vidu, neophodno je ustanoviti odgovarajuću pravnu osnovu, pravni okvir, a kako bi joj se omogućilo da ove važne društvene funkcije i izvrši. Stoga je njen ustavni položaj i način izbora, može se reći, od presudne važnosti za ispunjenje tog cilja, pošto je ključno da se ovim telima obezbedi nezavisnost i samostalnost u radu. (Pollitt, Summa, 1997: 329-330)

Videli smo da se u zemljama koje su obrađivane u ovom radu ovim telima garantuje samostalnost, te da se nalaze pod nadzorom parlamenta, koji i bira njihove članove. To je u skladu sa rešenjima u uporednom pravu, gde ih, u najvećem broju država bira parlament.[31] Takođe, u uporednom pravu, većina ovih tela je odgovorna parlamentu, ali se mogu pronaći i primeri da se radi o predsedniku ili nekom drugom telu.[32] Smatramo da je valjano ovakvo rešenje o odgovornosti pred parlamentom, koje je uglavnom i zastupljeno uporednopravno. Ono je valjano i sa aspekta nosilaca suverenosti, građana, jer su oni u parlamentu zapravo i predstavljeni. Sasvim je, stoga, logično da rad organa koji kontroliše trošenje sredstava građana nadgleda organ koji građane kao nosioce suverenosti i oličava, parlament. Pored toga, politički pritisak predstavničkog tela je snažno sredstvo za sprovođenje preporuka vrhovnih revizorskih institucija. (Cazala, 2009: 9-10 i Rabenović, Ćorić Erić, 2012: 297) Ipak, valja biti svestan i da taj politički pritisak ima drugi kraj, te da suviše izražena i nedobronamerna politička moć može dezavuisati rad vrhovnih revizorskih institucija. Stoga, kao nužno je imati odgovarajuće garantije kako bi se one "udaljile" od politike oličene u parlamentu. U skladu sa tim, a i prema pretežnim rešenjima koje smo videli, neophodno je da članovi ovih tela uživaju kako imunitet neodgovornosti tako i imunitet nepovredivosti. Dalje, važno je da se trajanje njihovog mandata ne vezuje za trajanje mandata legislative i to iz dva razloga. Prvo, na taj način bi se isuviše vezali za političke procese, odnosno izbore, te bi u slučaju mogućnosti reizbora došli u opasnost da kalkulišu što sa pozicijom što sa opozicijom. Drugo, valjalo bi im omogućiti i nešto duži mandat, a kako bi imali priliku da sporovedu svoje planove i programe u delo. Sa tim je vezano i pitanje reizbora, jer su u tom smislu rešenja različita. Deluje nam da je možda najprimerenije nekakvo srednje rešenje, koje bi podrazumevalo nešto duži mandat, možda u trajanju od dva ili tri redovna legislaturna perioda, ali bez mogućnosti reizbora.

Na kraju, želeli bismo da naglasimo još jedan, vanpravni element, koji čini celinu slagalice zajedno sa njenim pobrojanim pravnim delovima. To je odnos ovih organa sa javnošću i njihovo promovisanje u javnosti. (Gonzalez-Diaz, Fernandez, 2008) Na taj način

[31] Eurosai, Survey on the independence of supreme audit institutions, novembar 2013, 6, *https://www.eurosai.org/handle404?exporturi=/export/sites/eurosai/.content/documents/training/training-events/InSem2014/3.-Survey-on-the-Independence-of-SAIs_final.pdf*, 04.09.2019.
[32] *Ibid*., 3.

se postiže dvostruku efekat. Prvo, jača se njihov ugled i tako im se omogućava da sa širim kapacitetom obavljaju svoje poslove. Drugo, jačanjem njihovog ugleda se "primoravaju" i drugi državni organi na saradnju sa njima, a sve u cilju ispunjenja najvišeg cilja u ovoj oblasti, zaštite javnih sredstava, što je, usuđujemo se kazati, sigurno, interes svih.

LITERATURA

1. Blume, L., Voigt, S. (2007) *Supreme audit institutions: supremely superfluous? A cross country assesment, International centre for economic research, Working paper*, No. 3.
2. Cazala, F. R. (2000) „How can the Supreme audit Institutions' Relationship with Parliament including its reports to Parliament support Implementation of Audit Recommendations?", rad predstavljen na Drugoj INTOSAI konferenciji o internoj kontroli, Budimpešta.
3. Dabić, Lj. (2016) „Pravni položaj Državne revizorske institucije (u pravu državne revizije javnog sektora Republike Srbije)", u: *Ljudska prava između ideala i izazova sadašnjosti*, Zbornik radova, M. Krvavac (ur.), Kosovska Mitrovica: Pravni fakultet Univerziteta u Prištini sa privremenim sedištem u Kosovskoj Mitrovici, 631-650.
4. Dabić, Lj. (2017) „Nastanak, uspostavljanje i razvoj Državne revizijske institucije u pravnom sistemu Srbije", *Finansije*, 1-6, 33-49.
5. Gonzalez-Diaz, V. B., Garcia Fernandez, R. (2008) „Supreme Audit Institutions and their communication strategies", *International Review of Administrative Sciences,* 74(3).
6. Janković-Andrijević, Lj., (2015) *Revizija javnog sektora u funkciji jačanja parlamentarne kontrole i stabilnosti finansijskog sistema*, Novi Sad: Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu.
7. Kostovska, M. (2016) „Državnata revizija vo Republika Makedonija i primenata na megunarodnite standardi za revizija na megunarodnata organizacija na vrhovnite revizorski institucii", magistarski rad, Univerzitet „Sveti Kliment Ohridski"-Bitola, Ekonomski fakultet-Prilep.
8. Mamić Sačer, I., Vuković, D., Pavić, I. (2015) „Komparativna analiza vrhovnih revizorskih institucija u Republici Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini", *Zbornik radova Ekonomskog fakulteta Sveučilišta u Mostaru*, posebno izdanje, 204-224.
9. Martić, S., (2007) *Kontrola i revizija*, Beograd: Ekonomski fakultet.
10. Pollitt, C., Summa, H. C. (1997) „Reflexive watchdogs? How supreme audit institutions account for themselves", *Public administration*, No. 75, 329-330.
11. Rabrenović, A. (2009) *Financial Accountability as a condition for EU Membersip*, Beograd: Institut za uporedno pravo.
12. Rabrenović, A., Ćorić Erić, V. (2012) „Uloga narodne skupštine u primeni preporuka interne revizije", u: *Usklađivanje prava Republike Srbije sa pravnim tekovinama Evropske unije, prioriteti, problemi, perspektive*, A. Rabrenović, J. Ćeranić (ur.), Beograd: Institut za uporedno pravo, 282-299.
13. Šuput, J. (2014) „Državna revizorska institucija i prevencija kriminaliteta belog okovratnika u javnom sektoru", *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, broj 67, 331-346.
14. Tekijaški, A. (2012) Ustanovljenje funkcije eksterne revizije u javnom sektoru, u:

Usklađivanje prava Republike Srbije sa pravnim tekovinama Evropske unije, prioriteti, problemi, perspektive, A. Rabrenović, J. Ćeranić (ur.), Beograd: Institut za uporedno pravo, 262-281.
15. Yordanov, K. (2015) „The new circumstances in the management of the Bulgarian National Audit Office and the control of the audit quality", *KSI Transactions on KNOWLEDGE SOCIETY*, 8(1).

Pravni izvori

1. Ustav Republike Bugarske, *https://www.constituteproject.org/constitution/Bulgaria_2015?lang=en*, 04.09.2019.
2. Ustav Republike Hrvatske, („Narodne novine Republike Hrvatske", broj 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14).
3. Ustav Republike Srbije („Službeni glasnik RS", broj 98/2006).
4. Zakon o državnoj reviziji, („Služben vesnik na Republika Makedonija", broj 66/10, 145/10, 12/14, 43/14).
5. Zakon o Državnoj revizijskoj instituciji, („Službeni glasnik RS," broj 101/2005, 54/2007, 36/2010 i 44/2018 - dr. Zakon.).
6. Zakon o Državnom uredu za reviziju, („Narodne novine Republike Hrvatske", broj 25/19).
7. Zakona o Nacionalnoj revizorskoj kancelariji, („Službeni glasnik", broj 12/13.02.2015, 98/9.12.2016, 96/01.12.2017, 99/12.12.2017, 103/28.12.2017).

Internet izvori

1. Akt LXVI od 2011. o Državnoj kancelariji za reviziju, *https://asz.hu/storage/files/files/Angol_portal/Introductions/act_on_sao_july_2013.pdf* , 04.09.2019.
2. Department for International Development, Characteristics of different external audit systems, http://gsdrc.org/docs/open/pf31.pdf,1, 03.09.2019.
3. Eurosai, Survey on the independence of supreme audit institutions, novembar 2013, 6, *https://www.eurosai.org/handle404?exporturi=/export/sites/eurosai/.content/documents/training/training-events/InSem2014/3.-Survey-on-the-Independence-of-SAIs_final.pdf*, 04.09.2019.
4. Giday Z., (2012), State Audit Office of Hungary, External auditor of internal audit and control, jun *https://www.pempal.org/sites/pempal/files/attachments/1-state_audit_office_zoltan_giday_2012.eng.pdf*, 21.08.2019, 3.
5. National Audit Office, *State audit in the European Union*, NAO Information Centre, (2005), 125, *https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2005/12/State_Audit_Book.pdf*, 03.09.2019.
6. Sajt Bugarske državne revizorske kancelarije, *https://www.bulnao.government.bg/en/articles/history-1047*, 21.08.2019.
7. Sajt Kontrolnog suda Republike Slovenije, *http://www.rs-rs.si/en/about-the-court-of-audit/about-the-court-of-audit/about-us/*, 04.09.2019.

8. Ustav Mađarske, *https://www.constituteproject.org/constitution/Hungary_2016?lang=en*, 05.09.2019.
9. Ustav Republike Slovenije, *https://www.constituteproject.org/constitution/Slovenia_2016?lang=en*, 04.09.2019.
10. Zakon o Kontrolnom sudu, *http://www.rs-rs.si/en/about-the-court-of-audit/legal-basis/court-of-audit-act/*, 04.09.2019.

CONSTITUTIONAL POSITION AND THE MAIN COMPETENCES OF THE STATE AUDIT INSTITUTIONS ON EXAMPLES OF BULGARIA, CROATIA, HUNGARY, SLOVENIA, NORTH MACEDONIA AND SERBIA

In this paper will be presented the constititutional position of the state audit institutions, their most important competences and very briefly their history. The author has selected six countries in Europe, which are all ex-communist countries. This choice is quite logic, because our country, Serbia, was part of the same system. Bulgaria and Hungary Serbia's neighbours, are EU member states. Croatia and Slovenia are also EU members, but at the same time, they have been selected as members of the former Yugoslav federation. The Republic of North Macedonia strives to EU membership as well as Serbia does. The aim of this paper is to bring some general overview regarding this issue in selected countries, after the examination of their legal solutions, and to provide some general and common conclusions in accordance with these solutions.

KEY WORDS: state audit institutions, constititutional position, most important competences, history, Bulgaria, Croatia, Hungary, North Macedonia, Slovenia, Serbia.

UPRAVLJANJE RIZICIMA OD PREVARA SA ASPEKTA FORENZIČKOG RAČUNOVODSTVA

Dragan Cvetković*

Božidar Banović**

Prevare predstavljaju jedan od najznačajnijih rizika kome su izloženi poslovni subjekti. Reč je o nezakonitim radnjama koje se vrše obmanjivanjem, prikrivanjem ili narušavanjem poverenja sa namerom pribavljanja lične ili poslovne imovinske koristi. Upravljanje rizicima prevare podrazumeva blagovremeno identifikovanje i otklanjanje rizika od prevara kao i brzo reagovanje u slučaju njihovog nastanka. Nepostojanje ili operativna neefikasnosti internih kontrola predstavlja pogodno tlo za nastanak prevara. Nastanak i razvoj forenzičkg računovodstva u funkciji je otkrivanja prevara. Metodologija forenzičkog računovodstva je specifična, multidisplinarana, i kao takva zauzima značajno mesto u sistemu prevencije i istraga prevara. Predmet rada je istraživanje mogućnosti nastanka prevarnih radnji, te sagledavanje posebne uloge forenzičkog računovođe u zaštiti od prevara. Cilj rada je ukazati na potrebu značajnijeg uključivanja forenzičkog računovodstva u proces upravljanja rizicima od prevara, u funkciji njihovog sprečavanja i otkrivanja.

KLJUČNE REČI: prevare, rizici, upravljanje, forenzičko računovodstvo, poslovni subjekat.

UVOD

Razvoj ekonomije i savremenog biznisa sve više stvara prostor za različite manipulacije koje se tretiraju kao prevare. Prevare su ozbiljan problem savremenog poslovanja. Razvoj informaciono-komunikacionih tehnologija, koje omogućavaju brz protok informacija i brze i složene finansijske transakcije koje se u svom „iskrivljenom“ obliku manifestuju kroz poslovnu dokumentaciju, dodatno pogoduje novim pojavnim oblicima prevara. Kao posledica prevarnih radnji, odnosno manipulacije dokumentacijom i finansijskim podacima, manifestuje se, pre svega, materijalna šteta, kompanijama, pravnim i fizičkim licima i državi koja se mere ogromnim iznosima na godišnjem nivou.

Rizik, u užem smislu, prema tradicionalnom shvatanju, je opasnost gubitka ili štete, dok u širem smislu, rizik se opisuje mogućnost drugačijeg ishoda od onoga koji se

* Dr Dragan Cvetković je zaposlen u Policijska uprava za grad Beograd, Uprava kriminalističke policije, email: *cvetkovicdragan@mts.rs*

** Prof. dr Božidar Banović je redovni profesor na Fakultetu bezbednosti Univerziteta u Beogradu, email: *banovicb@fb.bg.ac.rs*

očekivao. Osnovne karakteristike rizika su izloženost, neizvesnost i gubitak. Rizik prevara sa kojim se sve više suočavaju organizacije širom sveta, nezavisno od njihove delatnosti, veličine ili lokacije, izvršene od strane zaposlenih i uprave, ne samo da ugrožavaju njihovo poslovanje po pitanju finansijskog statusa, već u značajnoj meri utiču na njihov ugled, ali i na moral zaposlenih. Ova vrsta rizika povećava se usled nepostojanja preventivnih mera kontrole i korporativne kulture.

Verovatnoća nastanka prevarne radnje najčešće je funkcija tri faktora: motiv (privlačnost), mogućnost (prilika) i odsustvo integriteta (Pickett, 2007).

Prevare su stare su koliko i sam ljudski rod, samo su evoluirale tokom razvoja društva. Forenzičko računovodstvo deo je ukupnog procesa istraživanja prevare u privrednom subjektu. Za otkrivanje i dokazivanje prevara potrebno je specifično znanje i iskustvo, odnosno potrebni su specijalisti koji poznaju tehnologiju i način poslovanja u pojedinim oblastima, kao i propise koji ih regulišu, a zatim i pojavne oblike prevarnih radnji kao i metodiku njihovog dokazivanja. Razvojem forenzičkog računovodstva unapređena su specijalizovana znanja i veštine, neophodna za efikasnije sprečavanje i suzbijanje prevara. Ono podrazumeva primenu svih računovodstvenih, revizorskih i drugih finansijskih veština i znanja u razjašnjavanju odnosa, činjenica i ekonomskih transakcija koje mogu biti, ili su već predmet sudskog postupka.

U sudskim postupcima, pored pravničkog, sve više se primenjuju i znanja iz drugih naučnih disciplina, što forenziku stavlja u interdisclipinarno područje. Da bi se došlo do argumentovane i na činjenicama zasnovane sudske presude, koriste se sva naučna dostignuća. To je jedan od razloga da se forenzičkom računovodstvu daje prednost po pitanju rasvetljavanja prevara u finansijskim izveštajima, razjašnjavanja finansijskih odnosa i transakcija, kao i sprečavanja i otkrivanja prevara.

Interesi kompanija, investitora, banaka i drugih pravnih subjekata i fizičkih lica, moraju se štititi na organizovan i efikasan način, čime se postiže višestruki efekat. Ne samo otkrivanjem prevara, već pre svega prevencijom i sprečavanjem nastanka prevara.

U prvom delu ovog rada daćemo pregled definicija prevara, njihovu klasifikaciju i kategorizaciju U drugom delu rada objasnićemo osnovne elemente procene i koncept upravljanja rizicima prevara. U trećem delu rada prezentovaćemo osnovne ciljeve i zadatke forenzičkog računovodstva kao i njegove moguće modele angažovanja. Dok ćemo u poslednjem delu rada objasniti analitičke procedure i tehnike koje se primenjuju u procesu istraživanja prevara. U zaključku ćemo ukazati na potrebu uključivanja forenzičara u upravljanju rizicima, na polju prevencije i otkrivanja prevara.

1. DEFINISANJE, KLASIFIKACIJA I KATEGORIZACIJA PREVARA

Kada govorimo o istraživanju prevara neophodno je poći od njihovog definisanja. Ne postoji jedinstvena definicija koja na univerzalan i sveoguhvatan način opisuje prevare, niti su za njih propisana definitivna i nepromenljiva pravila za definisanje, jer se radi se o izuzetno složenoj i dinamičnoj pojavi.

Pod prevaru se mogu svrstati sledeće radnje: „manipulacije, falsifikovanje ili izmena dokumenata i evidencije, protivpravno prisvajanje sredstava, sprečavanje ili propuštanje evidentiranja nastalih poslovnih događaja kako u dokumentaciji tako i u

evidencijama, knjigovodstveno obuhvatanje događaja koji nisu nastali i pogrešna primena računovodstvenih politika" (Škarić Jovanović, 2006: 2).

Iako brojni teoretičari malverzacije ili prevare tumače i definišu na različite načine, kao najprihvatljivija definicija uzima se ona koja je preuzeta iz Websters New World Dictionary. U tom smislu, prevare se tumače kao opšti pojam koji obuhvata najrazličitije načine, koje ljudski um može da zamisli i kojima pribegava u cilju stvaranja prednosti u odnosu na druge, a sve to pomoću lažnih tvrdnji i lažnih predstavljanja (Petković, 2010: 13). Pored toga, malverzacija se može definisati i kao namerno izvedena obmana s ciljem obezbeđenja nerealne ili protivzakonite koristi.

Prevare obuhvataju široku lepezu pojavnih oblika koje karakteriše namerno obmanjivanje ili pogrešno prikazivanje, koje se vrše sa ciljem da se ostvari nezakonita korist za pojedinca ili organizaciju, pri čemu izvršilac prevare može biti izvan ili unutar organizacije. Termin prevara koristi se da opiše radnje kao što su obmana, krivotvorenje, iznuda, korupcija, krađa, pronevera, nezakonito prisvajanje, davanje netačnih podataka, skrivanje materijalnih činjenica, lažno predstavljanje, sprega i sl., koja rezultiraju imovinskom koristi za izvršioca, organizaciju ili drugog, a na štetu organizacije, pojedinaca, zajednice itd. Kao sinonimi neretko se koriste termini: „prevarne radnje", „kriminalne radnje", „nezakonite aktivnosti", "malverzacije", „manipulacije", "obmane" i dr.

Joseph T. Wells, osnivač i predsednik Udruženja ovlašćenih istraživača prevare – ACFE[1], potvrđuje da je pojam malverzacije ili prevare mnogo širi od pojma kriminalnih radnji. On ukazuje i na to da malverzacije u širem smislu mogu obuhvatiti bilo koju kriminalnu radnju da bi se stekla korist koja upotrebljava obmanu kao osnovni način izvršenja. Međutim, iako su prevare ili malverzacije širi pojam (kategorija) od pojma kriminalnih radnji, one se isto tako moraju razvrstavati i klasifikovati u posebne podgrupe. Potreba ovake klasifikacije javlja se prvenstveno zbog internih prevara na koje se do pre nekoliko godina i nije obraćala posebna pažnja, ali istraživanja su pokazala da su prevare unutar entiteta načinile mnogo štete tom istom entitetu. (Sanja Vlaović et al., 2016: 89–101)

Postoji sledeća klasifikacija prevara odnosno kriminalnih radnji:

- krivična i građanska – krivična kriminalna radnja zahteva dokaz o namernom obmanjivanju, dok kod građanske žrtva trpi određenu štetu. Obe mogu biti osnov da se ugovor poništi ili proglasi nevažećim.
- kriminalne radnje protiv kompanije i kriminalne radnje koje donose korist kompaniji. U prvom slučaju kompanija predstavlja žrtvu, npr. službenik zadužen za plaćanje obaveza koji može izraditi fakturu nepostojećeg dobavljača. U drugom slučaju kompanija ostvaruje korist i to putem izbegavanja plaćanja poreza, nameštanja cena, lažnog reklamiranja, neispravnog brojanja pojedinih artikala, manipulisanjem računovodstvenih evidencija radi prikazivanja precenjene dobiti na štetu drugih.

[1] Association of Certified Fraud Examiners (ACFE) je nezavisna, naučna i profesionalna multidisciplinarna organizacija koja pokriva veliki broj forenzičkih disciplina ili sličnih oblasti uključujući i forenzičko računovodstvo. Svrha ACFE je da svojim članovima obezbedi kontinuirano usavršavanje iz oblasti forenzičkog računovodstva i savetovanja na mnogim profesionalnim poljima. ACFE je kroz edukaciju i obuku podigao standarde na viši nivo. Jedan od sertifikata koji izdaje ACFE je Ovlašćeni forenzički računovođa (Cr.FA). ACFE je i lider u stručnoj obuci i treningu za borbu protiv prevara, čime stiče veliki ugled i poverenje javnosti u struku kao instrument borbe protiv prevara. Osnovni cilj ove organizacije jeste da smanji učestalost prevara i pomogne svom članstvu u otkrivanju prevara.

- kriminalne radnje eksternih i internih aktera. Eksterni akteri su kupci, dobavljači ili ugovorači koji precenjuju fakture, izdaju duple ili zamenjuju robu drugom robom koja je nižeg kvaliteta. Takođe, kupci mogu simulirati oštećenu robu da dobiju knjižna odobrenja ili ostvare ispravku vrednosti.
- kriminalne radnje menadžmenta i lica koja nisu na rukovodećim položajima. Razlike treba potražiti u načinu izvršenja, motivisanosti i mogućnostima koje radno okruženje pruža. Uspostavljanje jakih internih kontrola ne ostavlja puno prostora za manipulisanje kriminalnim radnjama, pa se putem efektivnosti internih kontrola ocenjuje uloga menadžmenta u njima.
- specifične kriminalne radnje i kategorije obuhvataju: krađu,proneveru, kriminalne radnje koje se smatraju krivičnim delom jer u sebi sadrže elemenat obmanjivanja (otvaranja računa fiktivnih dobavljača, preklapanja računa kupaca, stečajne kriminalne radnje, fiktivne beneficije, nameštanje tendera, falsifikovanje čekova, naplata čekova bez pokrića, komercijalni mito, utaja, kriminalne radnje uz pomoć računara, izvrtanje činjenica, pronevera, fiktivni troškovi, lažni podaci, lažne sugestije, fiktivni kupac, fiktivni zaposleni, fiktivni dobavljači, naduvavanje faktura, pumpanje rashoda i dr.).
- kriminalne radnje internih lica protiv kompanija – gotovinske malverzacije, konverzije, krađe; neovlašćeno izdavanje i potpisivanje čekova ili falsifikovanje indosamenta; manipulisanje sa potraživanjima, lažiranje kreditne sposobnosti; manipulisanje obavezama poput dupliranja ili falsifikovanja faktura dobavljača, nadoknade troškova, omogućavanja previsokih cena koje se fakturišu; manipulacije kod obračuna zarada poput dodavanja fiktivnih zaposlenih lica, fiktivna evidencija radnog vremena; zloupotrebe zaliha, reklasifikacija robe po osnovu zastarelosti, oštećenja, plaćanje zaposlenima od strane dobavljača ili ugovorača;
- kriminalne radnje eksternih lica protiv kompanija su: namerne aktivnosti dobavljača i ugovarača u cilju nepotpune isporuke, zamena robe nižeg kvaliteta, naduvavanje faktura, dupliranje faktura, fakturisanje bez izvršene dostave ili namerne dostave robe na pogrešnu adresu; podmićivanje zaposlenih od strane dobavljača ili ugovarača; podmićivanje od strane kupaca;
- kriminalne radnje u korist kompanije su: lažno prikazivanje dobiti kroz „pumpanje" prodaje, dobitaka i sredstava; kroz podcenjivanje rashoda, gubitaka i obaveza; kroz neevidentiranje ili naknadno evidentiranje povraćaja prodate robe; preuranjeno knjižnjenje prodaje; povećanje vrednosti zaliha pri popisu. (Eremić Đođić et.al., 2017: 224 – 246)

Zajedničko za sve pojavne oblike prevara je to što uključuju raznovrsne načine obmane, namernog lažnog predstavljanja činjenica, laganje, varanje radi ostvarivanja protivpravne koristi i/ili nepoštene prednosti nad drugima.

ACFE vrši klasifikaciju tzv. profesionalnih prevara (*Occupational fraud*). Ova vrsta prevare uključuje upotrebe nečijeg profesionalnog zanimanja u svrhe ličnog bogaćenja, kroz namernu zloupotrebu sredstava ili imovine organizacije i može biti izvršena je od strane uprave ili zaposlenih. Zapravo, profesionalna prevara uključuje četiri osnovne karakteristike: tajnost, kršenje fiducijarnih obaveza zaposlenih u organizaciji, sticanje direktne ili indirektne finansijske koristi zaposlenog i na kraju prouzrokovanje štete za samu organizaciju. ACFE profesionalne prevare, prema pojavnim oblicima, klasifikuje na sledeći način:

- *protivpravno prisvajanje sredstava ili otuđenje imovine*
- *lažno finansijsko izveštavanje*
- *korupcija* (Wells, 2005: 41).

Model koji ACFE koristi za kategorizovanje poznatih prevarnih radnji naziva se stablo prevara (slika 1). U njemu se pojedinačne kriminalne šeme klasifikuju po kategorijama, podkategorijama i mikrokategorijama. Temeljno poznavanje kategorija i njihovih specifičnosti presudno je za uspešno otkrivanje i sprečavanje prevara.

2. PROCENA I UPRAVLJANJE RIZICIMA PREVARA

Slika 1. Stablo prevara (Singleton, et.,2010: 114).

Razmatranjem značaja svakog potencijalnog rizika, organizacija može, i u slučaju da je došlo do prevare, ublažiti neželjene događaje. Međutim, da bi se identifikovao rizik prevare potrebne su informacije iz internog (unutar organizacije) i eksternog okruženja. Interni izvori informacija mogu biti: razgovori sa zaposlenima, izveštaji interne kontrole, prijave zaposlenih, i sl. Informacije iz eksternog okruženja odnose se na regulatorna tela, strukovne organizacije i sl.

Procena rizika prevare je proces čiji je cilj proaktivno identifikovanje i lociranje ranjivosti organizacije na unutrašnje i spoljne prevare. Za svaku organizaciju, proces procene rizika prevare je često više umetnost nego nauka. Na pitanje "Šta se dobija procenom i kako procenu prilagoditi organizaciji"? – postoji više odgovara. Pored toga, rizici prevara stalno se menjaju, pa je važno shvatiti da je procena rizika prevara kontinuirani, dinamički proces. (ACFE, 2018: 4.701).

U opštem smislu, cilj procene rizika od prevara je da pomogne organizaciji da prepozna ono što je čini najosetljivijim na prevaru. Kroz procenu rizika od prevare, organizacija je u stanju da identifikuje mesto i poslovnu aktivnost gde će verovatno doći do prevare, omogućujući primenu proaktivnih mera, kako bi se smanjila mogućnost da se prevara izvrši.

Svaka organizacija treba da sprovede procenu rizika prevara. Procena rizika od prevare može biti efikasno sredstvo i za podizanje svesti zaposlenih o prevarama. Zaposleni se podsećaju da organizacija brine o sprečavanju prevara i da postoje određeni sektori, službe u organizaciji, ovlašćene da se izjasne ako sumnjaju da je došlo do prevare. Otvorena komunikacija i svest o prevarama može odvratiti potencijalne prevarante tako što će smanjiti njihovu sposobnost racionalizovati loše ponašanje i povećati njihovu percepciju da postoje stručne službe koje mogu prepoznati njihovo aktivnosti i prijaviti ih.

Procena rizika od prevare jedno je od temeljnih pitanja u poslovnoj forenzici, pa se u vezi sa tim i znacima upozorenja na prevare uobičajeno razmatra tzv. trougao prevare koji sadrži tri osnovna elementa:

- pritisak/motiv/potreba,
- prilika/mogućnost,
- opravdavajući stav/racionalizacija.

Slika 2. Trougao prevare (Skalak, et.al.,2011: 34, preuredjeno).

Napred navedeni elementi, uobičajeni su za svaku prevaru, bilo da je reč o prevarnoj radnji u korist pojedinca ili organizacije. Mnogi autori porede nastanak kriminalne radnje

sa mogućnošću nastanka požara. Prema njima "prevarna radnja liči na požar na mnogo načina. Da bi se vatra upalila neophodna su tri elementa:1) kiseonik, 2) gorivo, 3) toplota. Ta tri elementa čine „vatreni trougao" i kada se sva tri elementa spoje, nastaje požar." (Albrecht, et.al., 2004: 20).

Dakle, da bi prevara bila moguća neophodno je da egzistiraju sva tri elementa: 1) pritisak,motiv/potreba, 2) prilika/mogućnost i 3) opravdavajući stav/racionalizacija, koja čine „trougao prevare".

Istraživači prevara trebalo bi da razumeju kriminalne šeme i da budu na oprezu u pogledu indikatora koji ukazuju na prevarnu radnju i načine sprečavanja kriminalne radnje. Ključni faktor za izvršenje prevare je prilika. Postojanje prilike je situacija koju poslovodstvo može direktno navesti dok su pritisak i stav ljudski faktori koji često idu van direktnog uticaja organizacije. Prilike često pokreću karakteristike ili politike koje čine zloupotrebe mogućim ili smanjuju verovatnoću da će se prevara otkriti ili kazniti. Mogućnosti prevare mogu se razvrstati ili kao lično stvorene ili organizaciono stvorene. Lično stvorene mogućnosti dešavaju se kada postoje neefikasne kontrole, a zaposleni jako dobro poznaju poslove koje obavljaju i veruju da mogu da prikriju svoju prevaru. Zaposleni je često u poziciji da mu se veruje kada radi nezavisno i kada blisko sarađuje sa dobavljačima i drugim ključnim ljudima. Organizaciono stvorene mogućnosti proizilaze iz nedostatka administrativnih, poslovnih kontrola, kontrola obrade i dokumentacionih kontrola. Te uslove karakteriše brza promena ključnih zaposlenih, neadekvatne politike provere zaposlenih, dominantno vrhovno poslovodstvo, stanja stalnih kriza, interni odnosi, nizak moral i odsustvo politika i procedura.

Izuzetno je značajno da se uoči glavni razlog činjenja prevara u organizaciji. Time se jednostavnije procenjuje rizik prevare, i ustopostavljaju adekvatne korektivne i zaštitne procedure za budućnost. U mnogim slučajevima potrebni su profesionalni istražitelji zbog ispitivanja ili drugih faktora. Možda je potrebno razgovarati i sa pravnicima. Kada se odluči ko će sve učestvovati u istrazi, potrebno je pažljivo definisati ulogu interne revizije i u tom smislu pomoći istrazi i zbog sastavljanja izveštaja. Kada je prevara otkrivena, mora da usledi kompletna istraga. Istraga prevare obavlja se da bi se povratio izgubljeni iznos novca, da bi se počinioci otpustili ili kaznili, da bi se sprečilo njeno ponavljanje i da bi se nevine osobe oslobodile sumnje. Istrage prevare moraju da pruže dokaz o gubitku, nepoštenju i da omoguće pripremu za krivičnu prijavu (Stanišić, 2014: 365).

Učestalost i raznosvrsnost prevara kao i gubici nastali usled prevara značajno su porasli u poslednjim decenijama, naročito usled veće povezanosti svih učesnika na tržištu, globalizacije i primene savremene tehnologije u poslovanju. U svim procesima koji uključuju ljudski faktor, određenom stepenu rizika od prevarnih radnji izložene su sve organizacije. Stepen izloženosti organizacije riziku od prevare zavisi od sledećih faktora:

- inherentnost rizika prevarne radnje svojstvene za samo poslovanje;
- mera u kojoj su prisutne efektivne interne kontrole za sprečavanje ili otkrivanje prevare;
- poštenju i integritetu lica koja su uključena u proces (Singleton, et.al.,2010: 106).

Upravljanje rizikom od prevare obuhvata ograničavanje i eliminisanje posledica, što je znatno šira aktivnost od ograničavanja i otklanjanja finansijskog gubitka. Tako, na primer, smanjenje ili gubitak reputacije organizacije može da ima značajan negativan uticaj

za neke organizacije u pogledu privlačenja i zadržavanja stručnih kadrova ili poslovnih partnera, kao i u pogledu sticanja licence neophodne za proširenje i održivost poslovanja.

Prema stavu Instituta internih revizora model "tri linije odbrane" organizacije od rizika sastoji se od interne kontrole, koju uspostavlja operativno rukovodstvo, različitih funkcija uspostavljenih sa ciljem upravljanja rizikom i funkcije za nadzor usklađenosti i interne revizije. Prva linija odbrane je operativno rukovodstvo koje direktno upravlja rizikom i odgovorno je za preduzimanje korektivnih mera za otklanjanje nedostataka u funkcionisanju procesa i kontrola. Druga linija odbrane su poslovne funkcije čiji je zadatak upravljanje rizikom i provera usklađenosti poslovanja, koje mogu biti različite u zavisnosti od specifičnosti organizacije i delatnosti koju obavlja. Treća linija odbrane organizacije od rizika je interna revizija. Interna revizija obezbeđuje upravi i menadžmentu uveravanje u efektivnost sistema upravljanja rizikom i efikasnost internih kontrola, kao i način funkcionisanja prve i druge linije odbrane i uspeh u ostvarivanju ciljeva upravljanja rizikom (Stanovište Instituta internih revizora:2013).

Slika 3.Model "Tri linije odbrane" (Stanovište Instituta internih revizora:2013).

Cilj upravljanja rizikom od prevara je smanjiti verovatnoću nastupanja potencijalne prevarne radnje i njihov negativan uticaj. Aktivnosti koje organizacija preduzima radi smanjivanja odnosno ublažavanja rizika su kontrolne aktivnosti. Svrha ublažavanja rizika je da se omogući nastavak obavljanja aktivnosti u kojoj se javlja rizik, uz istovremeno preduzimanje mera (kontrola) radi zadržavanja rizika na prihvatljivom nivou. Kontrolne aktivnosti zasnivaju se na pisanim pravilima i principima, postupcima i drugim merama koje se uspostavljaju radi ostvarenja ciljeva organizacije smanjenjem rizika. Jedna od mogućih podela kontrolnih aktivnosti u kontekstu upravljanja rizicima je sledeća:

- Direktivne kontrole - ove kontrole osiguravaju ostvarenje cilja koji se želi postići (zakoni i drugi propisi, planovi, procedure i postupci, resursi potrebni za ostvarenje cilja). Primeri ovih kontrola su jasna definicija politika, postavljanje specifičnih ciljeva, te

odgovarajuća obuka za osposobljavanje zaposlenih.

- Preventivne kontrole - ove kontrole ograničavaju mogućnost nastanka neželjenog događaja. Primeri preventivnih kontrola uključuju podelu dužnosti ili dodelu ovlašćenja (odobrenje komunikacije sa medijima dato je samo stručnim i ovlašćenim osobama).
- Detektivne kontrole - ove kontrole služe za otkrivanje i utvrđivanje slučajeva u kojima su se pojavile prevarne radnje. Primeri detektivnih kontrola uključuju proveru stanje blagajne (čime se otkriva da li su novčana sredstva neovlašćeno korišćena), sravnjenje sa bankarskim računom (čime se mogu otkriti neovlašćene transakcije), pregledi nakon sprovedene aktivnosti.
- Korektivne kontrole – ove kontrole služe za ispravljanje neželjenih događaja koji su već nastali. Primer korektivnih kontrola je definisanje procedura kojima se omogućava povrat više uplaćenih sredstava.

Prilikom odlučivanja koje će se kontrole primeniti važno je da uspostavljena kontrola bude srazmerna riziku i da troškovi kontrole ne premašuju ostvarene koristi. Svrha kontrola je sprečiti mogućnost nastanka rizika, odnosno ublažiti uticaj nastalog rizika, jer ga nije moguće u potpunosti ukloniti. Ukoliko organizacija uspe da adekvatno razdvoji dužnosti, obezbedi fizičku zaštitu, autorizaciju odgovarajućih dokumenata tada se rizik smanjuje. Međutim, mora se uzeti obzir činjenica da će uvek neko naći priliku kako da zaobiđe kontrolu ili u saradnji s nekim izvršiti prevaru. Rizik od prevara povećava se zbog nepostojanje preventivnih mera kontrole i korporativne kulture koje dosledno sankcionišu nezakonita delovanja.

U nastavku sledi grafički prikaz odnosa između menadžera, poslovnih menadžera, revizora i forenzičnih računovođa. Nijedan organizacioni deo nije isključen od rizika prevare, nose ga svi zaposleni na svim nivoima menadžmenta od top ka nižem i obrnuto.

*Slika 4. Odnos između menadžera, poslovnih menadžera, revizora i forenzičnih računovođa (*Budimir, 2013: 1-16).

3. CILJEVI, ZADACI I MOGUĆI MODELI ANGAŽOVANJA FORENZIČKOG RAČUNOVODSTVA

Odluku o angažovanju forenzičkih računovođa može doneti uprava banke, privrednog društva, vlasnik kapitala, kreditori, investitori i dr., ukoliko im je potrebna objektivna, nezavisna i stručna procena u pogledu postojanju prevara u organizaciji. Izbor ciljeva forenzičke analize zavisi o njenoj svrsi, koju određuje sam naručilac. Za neku svrhu - npr. ocena potencijalnog partnera dovoljna je procena forenzičara o mogućim, velikim nepravilnostima i visokom stepenu rizika od prevare. Kada postoji sumnja da postoje prevarne radnje, cilj je odrediti da li se ona već desila ili se dešava i odrediti ko je njen izvršilac. Dakle, za pokretanje krivične odgovornosti nužan je, valjan dokaz o nepravilnostima ili prevari. Kod podrške u sporovima, klijent je taj koji određuje cilj. Forenzička analiza ima sledeće osnovne ciljeve:

1. otkrivanje područja mogućih nepravilnosti ili prevara, odnosno sužavanje područja traganja za određenim nepravilnostima, odnosno lociranje područja nepravilnosti ili prevare,
2. otkrivanje konkretnih nepravilnosti ili prevara odnosno načina izvršenja, ocena visine rizika od utvrđenih nepravilnosti ili prevara odnosno ocena opasnosti učinjene nepravilnosti ili prevare (namerno, nenamerno, visok ili nizak nivo nepravilnosti, velika ili mala opasnost od izvedene prevare i slično),
3. izvođenje dokaza odnosno obezbeđenje materijalnih i drugih dokaza da je nepravilnost ili prevara učinjena i načini zvršenja (Muminović, 2011: 18-19).

Zadaci forenzičkih računovođa jesu da analiziraju, interpretiraju, sumiraju i prezentiraju međusobno povezane poslovno-finansijske pozicije, tako da budu razumljive i na odgovarajući način potkrepljene. Forenzičke računovođe učestvuju u sledećim aktivnostima:

- istraživanju i analiziranju dokaza o uočenoj prevari;
- razvijanju kompjuterizovanih aplikacija koje će poslužiti u analizama i prezentacijama o finansijskim dokazima;
- prezentacijama rezultata istraživanja u vidu izveštaja i kompletiranja dokumentacije;
- asistiranju u pravnim postupcima, uključujući svedočenja na sudu u ulozi svedoka-stručnjaka, te pripremanju vizuelnih sredstava koja će služiti kao dokaz na suđenju (Dimitrijević, et.al., 2017: 311-325).

Tokom istraga forenzičke računovođe se ne ograničavaju samo na interno područje(zaposleni i menadžeri) već uzimaju u obzir i eksterno područje, odnosno mogućnostikriminalne radnje od strane poslovnih partnera (kupaca, dobavljača, banaka i/ili ostalih partnera). Kao i svaki seriozan posao, tako i istraga koju sprovode forenzički računovođe zahteva određenu vrstu pripreme. Naime, pre nego što započnu sa sprovođenjem istrage forenzički istražitelji moraju savladati pravila finansijskog računovodstva; proučiti detaljno Međunarodne standarde finansijskog izveštavanja; savladati veštine analize finansijskih izveštaja; proučiti računovodstvene tehnike koje se najčešće pojavljuju

pri formiranju lažnih finansijskih izveštaja; savladati pravila, tehnike i veštine analize kriminalnih radnji. Postupak obavljanja zadataka forenzičkog računovođe odvija se u sledećim koracima (Muminović, 2011):

1. početak istrage (angažovanje forenzičara, definisanje ciljeva istrage);
2. teorijska analiza kriminalnih radnji;
3. formiranje plana prikupljanja dokaza;
4. prikupljanje dokaza;
5. analiza prikupljenih dokaza;
6. izrada izveštaja o nalazima forenzičkog računovođe.

Po završenoj istrazi forenzički računovođa svoje nalaze izlaže u izveštaju, čija forma i sadržina zavise od toga za koje namene je sastavljen. Tako, kao rezultat istrage može biti sastavljen izveštaj za naručioca pod nazivom izveštaj o istrazi ili izveštaj za potrebe sudskog postupka kada se označava kao ekspertski izveštaj. Bez obzira o kom obliku izveštaja je reč forenzički računovođa mora pri njegovom sastavljanju biti objektivan i profesionalan. Odnosno, bez obzira da li će predmet dospeti na sud, rad forenzičkog računovođe mora se na efektivan način predočiti. Svrha izveštaja je da rezultate istrage prikaže na način koji bi korisnicima izveštaja omogućio donošenje ispravnih odluka. Informacije koje izveštaj sadrži moraju biti tačne, jasne, nepristrasne, relevantne i blagovremene.

Dakle, nakon obavljanja pomenutih koraka, postoje dve mogućnosti. Jedna je izvršilac kriminalne radnje identifikovan i da je prikupeljno dovoljno dokaza koji potkrepljuju određeni stepen sumnje u njegovu krivičnu odgovornost. Dok je druga upravo suprotna. Ukoliko izvršilac nije poznat, poterebno je sprovesti dalja istraživanja. Inače, dokazni materijal prikupljen tokom istraživanja može da obuhvata izjave svedoka, prikupljenu dokumentaciju, sredstva izvršenja, sredstva koja predstavljaju imovinsku korist i po mogućustvu priznanje izvršioca. Iskusni istražitelji znaju koji dokazi su bitni i potrebni za dokazivanje određenih krivičnih dela i načine pribavljanja takvih dokaza. Intervju sa osumnjičenim odnosno uzimanje izjave obavlja se tek nakon što se identifikuju, prikupe, procene i obrazlože svi relevantni podaci.

Tabela 1 – Evolucija tipičnih prevarnih radnji (Wiley, 2006: 41)

1	Motivacija/pritisak – potreba, pohlepa, osveta
2	Mogučnost (nedostatak u kontroli) – pristup sredstvima, evidencijama, dokumentima
	a. ne postoji revizijski trag ili razdvajanje dužnosti
	b. ne postoji rotacija dužnosti
	c. ne postoji funkcija interne revizije
	d. ne postoje politike u vezi sa kontrolom
	e. ne postoji etički kodeks
	f. /
3	Opravdanja (formulisanje namere) – pravdanje da je ovaj lin pozajmica a ne krađa
4	Izvršenje kriminalne radnje – određene kriminalne šeme: kriminalne radnje, krađe, pronevere, itd.

5	Unovčavanje – krađa zaliha, unovčavanje hartija od vrednosti, čekova
6	Prikrivanje kriminalne radnje – prepravljanje dokumenata, uništavanje evidencija, falsifikovanje
7	Znaci upozorenja – otkrivena su odstupanja, postoje pretpostavke, kod počinioca je primećena promena u obrascu ponašanja (u rač. evidencijama su znaci upozorenja ako se prevare mogu pratiti kroz poslovne knjige, a ukoliko ne mogu na taj način onda su znaci upozorenja ponašanje)
8	Započinje se revizija – dojave, interne kontrola, slučajno otkrivanje, interna revizija, identifikovane i definisane anomalije se koriste u kriminalne svrhe
9	Započinje istraga – prikupljaju se dokazi, gubitak sredstava je potvrđen i dokumentovan, ispituju se treća lica, zaposleni koji imaju određena znanja i osumnjičeni
10a	Preduzimanje mera – počinilac je poznat – menadžment ne želi pribegavati pravnom gonjenju; podnosi se zahtev za naplatu osiguranja
10b	Preduzimanje mera – peporučuje se sudsko gonjenje – traži se sudsko gonjenje, građanska parnica, podnosi se zahtev za naplatu osiguranja
11	Sudski proces – predočavanje činjenica i svedočenje."

Forenzičke računovođe mogu da deluju: *preventivno* radi odvraćanja od prevare ili nakon sumnje u mogućnost prevare koja još nije nastala i *naknadno* nakon sumnje da je prevara učinjena ili nakon otkrivanja prevare. Kad preduzme forenzičku istragu u nekoj organizaciji, forenzičar može delovati na: internom polju unutar organizacije (predmet istrage su moguće prevare zaposlenih i menadžera) i na eksternom polju, odnosno izvan te organizacije (predmet istrage su moguće prevare od strane poslovnih partnera: kupaca, dobavljača, banaka i ostalih partnera).

Za otkrivanje i dokazivanje prevara, potrebno je specifično znanje i iskustvo, odnosno potrebni su specijalisti koji do detalja poznaju tehnologiju i način poslovanja u pojedinim oblastima, kao i propise koji regulišu istu, a zatim i pojavne oblike prevarnih radnji kao i metodiku njihovog dokazivanja. Razvojem forenzičkog računovodstva unapređena su specijalizovana znanja i veštine, neophodna za efikasniju borbu protiv prevara. Ono podrazumeva primenu svih računovodstvenih, revizorskih i drugih finansijskih veština i znanja u razjašnjavanju odnosa, činjenica i ekonomskih transakcija koje mogu biti, ili su već predmet sudskog postupka i slično. Postoji nekoliko mogućih modela uvođenja forenzičkog računovodstva:

- uključivanje forenzičkog računovođe u tim revizora prilikom redovne godišnje revizije finansijskih izveštaja;
- uvođenje obavezne forenzičke revizije za sve subjekte od javnog interesa;
- uvođenje iznenadne forenzičke revizije prema načelu slučajnog izbora za sve subjekte od javnog interesa;
- sprovođenje reaktivne ili proaktivne forenzičke revizije na zahtev akcionara;
- sprovođenje forenzičke revizije na osnovu dojave ili sumnje u postojanje prevare (Tušek, et.al.,2013: 101-122).

4. ANALITIČKE PROCEDURE I TEHNIKE FORENZIČKOG ISTRAŽIVANJA

Forenzičke računovođe kombinuju svoja računovodstvena znanja sa revizorskim, istražnim tehnikama, kao i drugim veštinama, a sve u cilju detekcije prevara. Tokom istrage mogućih prevara forenzičke računovođe koriste razne analitičke tehnike za analizu odnosa između elemenata finansijskih izveštaja. Ove analize koriste se za kasniju detaljniju analizu poslovnih transakcija ukoliko početna analiza elemenata finansijskih izveštaja ukaže na mogućnost postojanja prevara. Analitičke procedure u forenzičkom računovodstvu, po pravilu, primenjuju se fazno, gradirane od najopštijih do krajnje direktnih. Svaki od tih segmenata analize ima svoje specifične ciljeve, kao što su:

- preliminarne (pripremne) analitičke procedure, kao najopštije, koriste se za identifikovanje područja visokog rizika od prevara, sticanje uvida u prirodu i vreme nastajanja manipulacija, kao i procenu stepena neophodnosti primene odgovarajućih forenzičkih procedura za njihovo dokazivanje;
- nezavisne analitičke procedure koriste se za pribavljanje dokaza, kroz upoređivanja i usklađivanja konkretnih podataka, te utvrđivanja verodostojnosti (ispravnosti) dokumentacije, knjiženja i obračuna;
- konačne analitičke procedure, kao najdirektnije, koje služe za donošenje zaključaka o uticaju problematičnih transakcija na finansijske izveštaje.

Najčešće tehnike koje koriste forenzičke računovođe bazirane su različitim tehnikama finansijske analize, kao što su:

- Horizontalna analiza - upoređuje stavke iz tekućeg perioda sa istim stavkama iz prethodnog perioda;
- Vertikalna analiza - upoređuje procentne udele pojedinih stavki u finansijskim izveštajima;
- Upoređivanje detaljnih stavki u finansijskim izveštajima – sa istim ili sličnim stavkama iz prethodnih perioda;
- Analiza odnosa - u finansijskim izveštajima u područjima profitabilnosti, likvidnosti, solventnosti, aktivnosti i stvaranja vrednosti.

Ove analize, same po sebi, ne inkriminišu nikoga niti dokazuju postojanje prevarnih radnji, već samo predstavljaju pokazatelj mogućnosti postojanja nezakonitosti u jednom ili više područja poslovanja. Forenzičko računovodstvo, pored tehnike tradicionalnog računovodstva, intezivno primenjuje i neke specifične tehnike:

- *Benfordov zakon* - pokazuje kolika je verovatnoća da se neka cifra nađe na pravom mestu u broju. Suština Benfordovog zakona jeste da se određene cifre javljaju češće od drugih u skupovima podataka.
- *Beneish-ov model* - koristi se za procenu mogućeg stepena prevara u finansijskim izveštajima na osnovu osam varijabli (indeksa).
- *Kompjuterski podržane tehnike revizije (CAATS)* - predstavlja praktičnu -primenu informacionih tehnologija u poslovima forenzičke revizije.
- *Tehnike pretraživanja podataka (Data mining techniques)* - set tehnika dizajniranih za

automatsko pretraživanje velike količine podataka sa ciljem pronalaska informacija, koje će pomoći u otkrivanju prevara.

- *Racio analiza* – ima veliku analitičku ulogu u forenzičkom istraživanju. Svaki od racia predstavlja prilično pouzdan trag u otkrivanju potencijalnih prevarnih radnji.

Pored prednosti forenzičkog računovodstva u otkrivanju i sprečavanju prevara, ono ima i neke nedostatke. Angažovanje forenzičkih računovođa je skupo, postoji mogućnost curenja poverljivih informacija, do narušenja ugleda preduzeća i gubljenja poverenja zaposlenih. (Lazović, 2014: 35–41). Svako angažovanje forenzičkih računovođa iziskuje određeni trošak za preduzeće koje ga angažuje, jer se u analizi koriste procedure koje traže korišćenje računarskih softvera i rad računovođa. Gubitak informacija koje poseduju, kao i nestručno rukovanje bazom podataka, može da predstavlja udar na realno dobijene izveštaje.

ZAKLJUČAK

Prevare utiču negativno na finansijski rezultat i stabilnost svake organizacije. To utiče na smanjenje poverenja u organizaciju, a izrazito negativno odražava se na njenu reputaciju. Zbog toga je od suštinske važnosti da organizacija razume prevare i da blagovremeno preduzme korake na smanjenju podložnosti ovom riziku.

Procenu rizika od prevara potrebno je sprovoditi konstantno i postepeno, dok uspostavljanje odgovarajućih kontrola prevencije i efikasnih sistema internih kontrola predstavljaju najuspešnije načine sprečavanja prevara. Organizacija se može zaštititi od prevara i dobrom praksom zapošljavanja, te kreiranjem adekvatnih internih kontrola, pa i na taj način svesti poslovne gubitke na minimum. Da bi se organizacija efikasno suprostavila manipulacijama potrebno je razviti efikasan sistem interne kontrole, adekvatan ljudski potencijal, kvalitetan etički kodeks, kontinuiranu obuku zaposlenih u vezi detekcije grešaka i manipulacija, postaviti jasno pisana pravila ponašanja, suzbijati loše ponašanje i sl.

Na pojavu prevarni radnji utiču kako faktori eksterne prirode, poput ekonomskih, konkurentskih, socijalnih, političkkih, tako i faktori interne prirode, poput nepostojanje kontrola ili postojanje neefikasnih kontrola, odsustvo etičkih stanarda, nepostojanje pozitivnog poslovnog rezultata, odnosno dobiti, nepostojanje poverenja i sl. Zbog toga, neophodno je da organizacija teži uravnoteženom odnosu prema kontrolama i bezbednosnim merama. Uravnotežen odnos je idealan jer angažuje zaposlene na kreiranju poslovnih politika i procedura i odmerava troškove i koristi predloženih novih kontrola i bezbednosnih mera. Iz tih razloga potrebno je da se vrši kontinuirana, kvalitetna procena rizika od prevare i uspostavi sveobuhvatan i pouzdan sistem upravljanja rizicima.

Utvrđivanju visine štete kao posledice kriminalnih aktivnosti, načina njihovog nastanka i utvrđivanje odgovornosti umnogome mogu da pomognu podaci i informacije koje mogu pružiti forenzičke računovođe. U radu je istaknut samo jedan njihov deo sa ciljem da se zainteresuje stručna javnost za dublja istraživanja u tom pravcu.

Budući da prevara predstavlja rizik od vrlo značajnih gubitaka, važno je razumeti motive takve aktivnosti, mogućnosti otkrivanja prevare, sredstva za smanjenje rizika prevare i ulogu poslovne forenzike u otkrivanju i sprečavanju prevare. Zbog toga smatramo

da bi primena analtičkih metoda i tehnike forenzike u sprečavanju i otkrivanju prevara i njeno značajnije integrisanje u proces upravljanja rizikom prevara predstavljao novi izazov za ovu profesiju. Zato je neophodno uložiti dodatne napore na promociji značaja forenzičkog računovodstva i podsticanje njegovog razvoja.

S obzirom na negativne posledice koje prevare nose sa sobom, možemo zaključiti da je od izuzetnog značaja raditi na razvijanju forenzičkog računovodstva, kako u obrazovanju, tako i u praksi. Iako taj proces nije jednostavan, a ni jeftin, benefit i efekti koji donosi su neprocenjive, kako za poslovne entitete, tako i za društvo u celini.

LITERATURA

4. Albrecht, W. *et al* (2004) *Fraud Examination&Prevention.*Ohio: Thomson-South-Western.
5. Association of Certified Fraud Examiners – ACFE (2018) *Fraud Examiners Manual.* International Edition, Inc. United States of America.
6. Budimir, N. (2013) Forenzičko računovodstvo, *Anali poslovne ekonomije*, broj 8,
7. Vlaović Begović S., Tomašević S., (2016) *Odgovornost revizora za otkrivanje računovodstvenih prevara*. Novi Sad: Visoka poslovna škola strukovnih studija, broj 1/2016.
8. Eremić Đođić, J. *et al* (2017) Forenzička revizija – sprečavanje, otkrivanje i odgovornosti za finansijske kriminalne radnje u kompanijama. *Poslovna ekonomija*, broj 2.
9. Dimitrijević, D., Danilović, M. (2017) Otkrivanje prevara u kompanijama u Republici Srbiji primenom Beneish-ovog modela. *Anali Ekonomskog fakulteta u Subotici*, 37/2017, vol. 53, 311-325.
10. Lazović, G. (2014) *Prednosti i nedostaci forenzičkog računovodstva*. Poslovni konsultant, 6–36. Sarajevo: FINconsult, 35–41.
11. Muminović, S. (2011) *Forenzičko računovodstvo - potreba ili pomodarstvo*, Revizor, Institut za ekonomiku i finansije, broj 54.
12. Petković, A. (2010) *Forenzička revizija.* Novi Sad: Proleter Bečej.
13. Pickett, K.H.S. (2007) *Osnovni priručnik za internu reviziju*. Beograd: Savez računovođa i revizora Srbije.
14. Singleton, T. *et al* (2010) *Revizija kriminalne radnje i forenzičko računovodstvo*. Beograd: Savez Računovođa i Revizora Srbije.
15. Skalak, T. *et al* (2011) *A Guide to Forensic Accounting Investigation*. New York: John Wiley and Sons Inc.
16. Stanišić, M. (2014) *Interna kontrola i revizija*. Beograd: Univerzitet Singidunum.
17. Stanovište Instituta internih revizora (2013) *Tri linije odbrane za efektivni proces upravljanja rizikom i sistem interne kontrole.* Beograd: Institut internih revizora Srbije.
18. Tušek, B., Klikovac. A. (2013) Analiza mogućih modela forenzične revizije u Republici Hrvatskoj, *Ekonomski pregled*, 64 (2).
19. Škarić Jovanović, K., *Računovodstvo – instrument izvršenja i otkrivanja prevara,* preuzeto sa: http://w3.ekof.bg.ac.rs/nastava/bilansna_tip/2011/prevare%20u%20racunovodstvu-%20teslic%20jun06.doc
20. Wells, T. (2005) *Principles of Fraud Examination.* New Yersey: John Wiley&Sons.

FRAUD RISK MENAGEMENT FROM THE PERSPECTIVE OF FORENSIC ACCOUNTING

Fraud is one of the most significant risks of business today. These are unlawful acts performed by deception, concealment or breach of trust, all to obtain material gain (personal or business). The most effective fight against fraud is one that eliminates their occurrence. Fraud risk management involves timely identification and elimination of the risk of fraud as well as prompt response in the event of their occurrence. The absence of operational inefficiency of internal controls is a good ground for fraud. Therefore, forensic accounting has evolved to detect fraud. The methodology of forensic accounting is specific, multidisciplinary, and as such occupies a significant place in the fraud prevention and investigation system. The subject of this paper is to investigate the possibility of fraudulent acts, and to consider the special role of the forensic accountant in the protection against fraud, ie to minimize them, minimize the possible consequences for the business entity itself. The paper aims to point out the need for more significant involvement of forensic accounting in the process of fraud risk management, in terms of fraud prevention and detection.

KEY WORDS: fraud, risks, management, forensic accounting, business entity.

ODUZIMANJE NEZAKONITO STEČENE IMOVINE: ZAHTJEVI EVROPSKE UNIJE I LJUDSKA PRAVA

Arben Murtezić*

U radu se, prije svega, predstavljaju zahtjevi koji se u segmentu zamrzavanja i oduzimanja predmeta i imovinske koristi postavljaju pred zemlje članice Evropske unije (EU) i one koje pretenduju da to postanu kroz Direktivu 2014/42/EU (Direktiva). Ovaj akt u jednom dijelu predstavlja objedinjavanje dosadašnje regulative EU te donosi i značajne novine, naročito u smislu davanja većih ovlaštenja državnim organima, te se pitanje kolizije sa zaštitom ljudskih prava nužno nameće kao jedno od ključnih.

S tim u vezi, Direktiva sadrži, generalnu, upućujuću odredbu da se ova Direktiva ima provoditi u skladu s pravima i načelima sadržanim u Povelji Europske unije o temeljnim pravima („Povelja") i Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda („EKLJP"), i to prema tumačenjima i sudskom praksi Evropskog suda za ljudska prava (Sud). Upravo je cilj ovog rada da kroz pregled prakse, predstavi relevantne stavove i tumačenja Suda. Ovo istraživanje ukazuje na složnost problema koji rezultira nepostojanjem potpuno jasnih standarda, te upućuje na veliki broj faktičkih i pravnih pitanja o kojima tužilaštva i sudovi moraju voditi računa u primjeni ovog instituta.

KLJUČNE RIJEČI: Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava, Direktiva 2014/42/EU, oduzimanje nezakonito stečene imovine, krivični postupak, građanski postupak

UVOD

Oduzimanje nezakonito stečene imovine predstavlja praktičnu primjenu nekih od najvažnijih principa krivičnog prava. Tako se, prije svega, ostvaruje princip da niko ne bi trebao da profitra od nezakonitog postupanja, a i pojedincima i društvu u cjelini se šalje poruka da se kriminal ne isplati. Pored toga, oduzimanje nezakonito stečene imovine je sigurno jedno od najefikasnijih načina da se oštećenom, pa i kada se radi o državi, nadoknadi nanesena šteta. Dalje, u vrijeme kada finansijski kriminal donosi enormne profite, klasične krivične sankcije poput kazne ne mogu imati adekvatno odvraćajuće, odnosno preventivno dejstvo. Zbog svega navedenog se kaže da je moderni imperativ krivičnog postupka: „Nema zločina, nema kazne, bez oduzimanja imovine" (Manes, 2016: 143-160).

Međutim, postupak oduzimanja nezakonito stečene imovine, je često povezan sa nizom praktičnih i pravnih problema, naročito kada se dovodi u u vezu, a to najčešće i jeste slučaj sa

* Dr Arben Murtezić je direktor JU Centra za edukaciju sudija i tužilaca FBiH; Sarajevo, Bosna i Hercegovina, email: *arben.murtezic@cest.gov.ba*

složenijim slučajevima organizovanog kriminala, velikim ilegalnim operacijama šverca droge koji uključuju značajna sredstva, te korupcijom. Dalje, poznato je da finansijski kriminal često uključuje veći broj ljudi, a čest je i međunarodni element. Kao što je opisano u presudi Vrhovnog suda Velike Britanije[1], sama činjenica da je imovina u posjedu kriminalaca dovodi do toga da je identifikacija, lociranje i povrat imovine otežan, obzirom na razumljivu želju optuženih da sakriju tražene informacije. Sofisticiranost modernog finansijskog poslovanja, sklonost ka tajnosti i relativno česti slučajevi korupcije, dodatno otežavaju situaciju.

Kad je Evropska Unija u pitanju, jasno je da je od početka svog postojanja stvorila značajan i kompleksan zakonski okvir koji od članica zahtjeva učešće i primjenu. Međutim, oblast krivičnog prava još uvijek ostaje značajno u domenu domaćih zakonodavstava obzirom da članice EU nastoje da zadrže suverenitet u oblasti u kojoj se na neki način ogleda tradicija i identitet nacije odnosno države. Složenost pitanja oduzimanja nezakonito stečene imovine, te veliki javni i državni, pa može se slobodno reći i politički interes, su doveli do toga da su ove razlike ovom domenu još izraženije.

Upravo pomenute različitosti, te porast prekograničnog kriminala motivisali su institucije EU da u poslednje dvije decenije ulože značajne napore ka uspostavljanju efikasnijih i ujednačenijih sistema oduzimanja imovine u zemljama članicama EU i jačanju međusobne saradnje. Najznačajniji korak u tom pravcu jeste donošenje Direktive 2014/42/EU[2].

I pored pomenutih nacionalnih specifičnosti u krivično-pravnoj oblasti, Konvencija koja se direktno ili indirektno primjenjuje u svim zemljama članicama EU predstavlja neupitan zajednički okvir, kojim se uspostavljaju parametri prema kojim se ocjenjuju svi sistemi (Egan, 2011: 167). Obzirom na prirodu postupka oduzimanja nezakonito stečene imovine, stalne zahtjeve za većom efikasnošću postupka i povećanjem obima oduzete imovine, te tendencijom da se omogući primjena ove mjere bez pravosnažne osuđujuće presude, kritičko preispitivanje sa aspekta ljudskih prava se nameće kao imperativ.

Interesantno je da i pored gore navedenog javnog interesa, te neupitne važnosti kako u domaćim zakonodavstvima vlasti, tako i u međunarodnim okvirima, ova materija za razliku od drugih pitanja iz oblasti krivičnog prava, dugo nije sistematski i analitički obrađivana sa teorijskog aspekta, te su analize suštinski prepuštene sudovima (Boucht, 2017). Iz ovog razloga se i ovaj rad više zasniva na primarnom tumačenju zakonskih tekstova i prakse, dok je korištenje sekundarnih izvora donekle limitirano. S druge strane, cilj ovog rada i jeste doprinijeti ovoj nedovoljno istraženoj oblasti.

Rad prije svega sadrži kratki prikaz najvažnijih odredbi Direktive, sa akcentom na novine i dodatne zahtjeve koji se postavljaju pred sadašnje i buduće države članice EU. Središnji dio ovog rada se odnosi da analizu relevatnih slučajeva ESLJP, a s ciljem pružanja što jasnije slike o legitimnosti različitih mjera i postupaka u vezi sa oduzimanjem nezakonito stečene imovine u kontekstu prakse ESLJP kao najvažnijeg pravosudnog tijela za članice Vijeća Evrope, a na kojeg eksplicitno upućuje i Direktiva. Posebna pažnja je obraćena na predmete koji su u vezi sa novinama koje donosi Direktiva, te je prema tome određena i podjela na poglavlja. Pored toga, kroz analizu značajnijih predmeta, omogućen je i sažet uvid u određena rješenja država protiv kojih su vođeni postupci pred ESLJP, čime se djelimično omogućava i komparativna perspektiva.

[1] R v Ahmad; Field 2 Cr.App.R.(S.) 75, 18.6.2014, ECtHR

[2] Direktiva o zamrzavanju i oduzimanju predmeta i imovinske koristi ostvarene krivičnim djelima u Europskoj uniji, 2014/42/EU od 4. 4. 2014.

1. OSNOVNE KARAKTERISTIKE DIREKTIVE O ZAMRZAVANJU I ODUZIMANJU PREDMETA I IMOVINSKE KORISTI OSTVARENE KRIVIČNIM DJELIMA EU 2014/42/EU

Pravni okvir u domenu zamrzavanja i oduzimanja predmeta i imovinske koristi ostvarene krivičnim djelima sastoji se od: Zajedničke akcije o pranju novca, utvrđivanju, praćenju, zamrzavanju, pljenidbi i oduzimanju imovine ili imovinske koristi ostvarene kaznenim djelom[3] ; Okvirne odluke Vijeća o pranju novca, identifikaciji, praćenju, zamrzavanju, pljenidbi i oduzimanju imovine i imovinske koristi ostvarene kaznenim djelima[4]; Okvirne odluke Vijeća o izvršenju naloga za zamrzavanje imovine ili dokaza u Europskoj uniji[5]; Okvirne odluka o oduzimanju imovinske koristi, sredstava i imovine pribavljene kaznenim djelima[6] i Okvirne odluka Vijeća o primjeni načela međusobnog priznavanja naloga za oduzimanje[7].

Ovi instrumenti su objedinjeni i dopunjeni Direktivom koja je stupila na snagu u aprilu 2014. godine i koju zemlje članice trebaju implementirati do oktobra 2016. godine, te predstavlja najvažniji dokument EU u ovoj oblasti. Efikasnije oduzimanje nezakonito stečene imovine se zahtijeva za niz ozbiljnih krivičnih djela navedenih u članu 3. Direktive, uključujući i korupciju, organizirani kriminal, trgovinu drogom, kompjuterski kriminal, te trgovinu ljudima. uključujući i one u kojima je osuđujuća presuda rezultat postupka u odsutnosti. Razumljivo, Direktiva prije svega upućuje na mogućnost oduzimanja imovine u slučajevima postojanja pravosnažne osuđujuće presude. Međutim, izričito se zahtijeva i omogućavanje oduzimanje imovine i u slučajevima u kojima nije moguće okončati postupak zbog nedostupnosti optuženog, ali je postupak već pokrenut i mogao bi dovesti do osuđujuće presude. Na ovaj način se praktično dopušta određena vrsta prejudiciranja ishoda krivičnog postupka, iz čega se može izvući zaključak da se Direktivom želi olakšati postupak oduzimanja imovine i to, prije svega, odvajanjem ovog postupka od krivičnog ukoliko je potrebno.

Takođe, sa istim ciljem, je praktično maksimalno proširena definicija imovinske koristi stečene krivičnim djelom te su, osim direktne i indirektne koristi obuhvaćeni slučajevi kada je ta imovinska korist reinvestirana, pomiješana sa imovinom iz zakonitih izvora, kao i imovinska korist koja je na zakonit način proistekla iz imovine koja je primarno stečena na nezakonit način.

Posebna pažnja je posvećena mogućnosti proširenog oduzimanja, te se od države članice zahtjeva da donesu potrebne mjere kako bi omogućile oduzimanje imovine u posjedu osobe osuđene za krivično djelo koje može direktno ili indirektno dovesti do imovinske koristi, u slučaju da sud, na temelju okolnosti pojedinačnog slučaja, smatra

[3] Zajednička akcija o pranju novca, utvrđivanju, praćenju, zamrzavanju, pljenidbi i oduzimanju imovine ili imovinske koristi ostvarene kaznenim djelom, Vijeća Europske unije, 98/699/PUP (SL L 333, 9.12.1998.).

[4] Okvirna odluka Vijeća o pranju novca, identifikaciji, praćenju, zamrzavanju, pljenidbi i oduzimanju imovine i imovinske koristi ostvarene kaznenim djelima 2001/500/PUP (SL L 182, 5.7.2001.).

[5] Okvirna odluka Vijeća o izvršenju naloga za zamrzavanje imovine ili dokaza u Europskoj uniji 2003/577/PUP (SL L 196, 2.8.2003.).

[6] Okvirna odluka Vijeća o oduzimanju imovinske koristi, sredstava i imovine pribavljene kaznenim djelima 2005/212/PUP (SL L 68, 15.3.2005.).

[7] Okvirna odluka Vijeća o primjeni načela međusobnog priznavanja naloga za oduzimanje 2006/783/PUP (SL L 328, 24.11.2006.).

da dotična imovina potiče od kriminalnih radnji. Kao naročito važna okolnost ističe se pitanje da li je vrijednost vlasništva u nerazmjeru sa zakonitim prihodom osuđenika. Spisak krivičnih djela kod kojih se može primijeniti ova mjera ukazuje da je fokus ove Direktive na organiziranom kriminalu i korupciji, koji su zajedno sa dječjom pornografijom i određenim djelima iz oblasti dječjeg kriminala posebno izdvojeni. Za druga krivična djela se zahtjeva da je najmanja propisana zatvorska kazna u trajanju od 4 (četri) godine, kako bi se prošireno oduzimanje moglo primijeniti. Pored toga, Direktiva izričito insisitra da se na postupak proširenog oduzimanja primjeni građanski standard dokazanosti, odnosno princip veće vjerovatnoće.

Nova direktiva također po prvi put izričito zahtijeva oduzimanje imovine u posjedu trećih strana kada su „znali ili trebali znati da je svrha prijenosa stjecanja da izbjegne oduzimanje“, što mora biti utvrđeno „konkretnim činjenicama i okolnosti“, kao kada je relevantna imovina dobivena „besplatno ili u zamjenu za iznos koji je znatno niži od tržišne vrijednosti“.

Druge važne novele se odnose na regulisanje sveobuhvatnog procesa oduzimanja imovine, za razliku od ranijih rješenja koja su se uglavonom koncentrisala isključivo na završnu fazu postupka oduzimanja. Izuzetak su, donekle, zahtjevi da se uspostave nezavisna tijela za oduzimanje imovine, koja bi i u istražnoj fazi pomogla u otkrivanju imovine i sarađivala sa drugim tijelima u tome. Međutim, nije bilo pokušaja da se uspostave minimalni standardi kojim bi se obezbjedilo da imovina bude sačuvana do završetka postupka, odnosno pitanje privremenih mjera. Nasuprot tome, Direktiva zahtjeva da se usvoje i mjere kojima se imovina «zamrzava», kao i mjere kojima će se obezbjediti upravljanje tom imovinom. Direktiva ne insistira na na tome da je sud jedini organ koji može donijeti odluku o zamrzavanju, već to može biti bilo koji «nadležni organ». Imovina koja se može zamrznuti je bilo koja imovina koja može biti i predmetom trajnog oduzimanja uključujući i imovinu trećih osoba. Međutim, i pored ovih značajnih ovlaštenja za državne organe, od njih se zahtjeva i da imovinu vrate bez odlaganja ukoliko se donese odluka da se trajno oduzimanje neće vršiti.

Način upravljanja imovinom zavisi od nacionalnih zakonodavstava, ali je važno da se odluke o oduzimanju imovine sprovode brzo i efikasno. Dalje, omogućava se, istraživanje porijekla i ponovno pokretanje postupka oduzimanja imovine i nakon što je prvobitni posupak završen.

Generalno, Direktiva proširuje ovlaštenja sudova i mogućnosti oduzimanja imovine, sa sporadičnim pominjanjem prava onih od kojih se imovina oduzima. Stoga je kao osnovni garant poštovanja ljudskih prava, uvrštena generalna odredba: «*Ova Direktiva poštuje temeljna prava i načela priznata Poveljom i EKLJP, kako ih tumači sudska praksa Europskog suda za ljudska prava. Ova Direktiva trebala bi se provoditi u skladu s tim pravima i načelima*».[8]

U nastavku ovog rada će se nastojati da se ova uopštena i upućujuća odredba, na određeni način obrazloži kroz pregled konkretnih predmeta i tumačenja Suda. Pri tome treba imati na umu da Evropski sud pravde do ovog trenutka nije donio presude koje se konkretno odnose na ovu materiju, te je praksa Suda u Strazburu, osim što na nju direktno upućuje Direktiva, za sada jedino relevantna.

[8] Član 38. Direktive o zamrzavanju i oduzimanju predmeta i imovinske koristi ostvarene krivičnim djelima u Europskoj uniji.

2. KRIVIČNI ILI GRAĐANSKI KARAKTER ODUZIMANJA IMOVINE KAO PRETHODNO PITANJE

Kao i kod većine predmeta o kojima odlučuje Sud, identifikacija prava koja treba zaštiti i na koji način zavisi od pravne prirode postupka, odnosno da li je postupak u pitanju građanski ili krivični. Od ovog preliminarnog pitanja zavisi, prije svega, primjenjivost zaštite garantovane u stavovima (2) i (3), člana 6. Konvencije. Isto tako, od ove distinkcije između krivičnog i građanskog postupka zavisi i primjena principa legaliteta koji je sadržan u članu 7. Konvencije. Pored toga, treba podsjetiti i na važnu, i opšte poznatu razliku potrebnog stepena dokazanosti između krivičnog i građanskog postupka.

Prema mišljenju Suda, kada bi karakterizacija sankcije zavisila samo od toga da li je pojedinac u pitanju počinio djelo koje je je u domaćem zakonodavstvu okarakterizano kao krivično, te za takvo djelo oglašen krivim od strane suda, to ne bi bilo u skladu sa autonomnim tumačenjem. Bez pomenutog autnomnog tumačenja, države bi mogle izricati kazne, ne kvalifikujući ih tako i građani bi bili uskraćeni za zaštitu i prava grantovana članom 7 (1), te ova odredba ne bi imala praktičnog efekta, a od ključne je važnosti da se Konvencija primjenjuje na praktičan i efikasan način a ne samo teoretski[9]

Kvalifikacija postupka u domaćem pravu svakako jeste važna, ali za nije obavezujuća i za Sud predstavlja samo jedan od kriterija za definisanje karaktera postupka. Naime, kvalifikacija u domaćem pravu je samo polazna osnova a drugi kriteriji su: priroda prekršaja i težina sankcije koji su uspostavljeni još u predmetu *Engel*[10]. Ovaj predmet se odnosio na disciplinski postupak u vojsci koji u holandskom zakonu nije tretiran kao krivični ali je Sud zaključio da je zbog težine kazne, konkretno višemjesečnog zatvora, potrebno primijeniti principe krivičnog postupka. Niz je primjera u kojima sud nije prihvatio kvalifikaciju domaćeg zakonodavstva, te je krivično-pravnu zaštitu smatrao neophodnom i kod procesuiranja sabraćajnih prekršaja koji su kažnjivi oduzimanjem vozačke dozvole ili novčano[11] ; remećenja javnog reda i mira[12] prekršaja u vezi promovisanja etničke mržnje[13]

Kada se radi o nezakonitom oduzimanju imovine, pitanje definisanja karaktera postupka je značajno iz svih gore navedenih razloga, a posebno složeno zbog prirode postupka, koja, kao što je pomenuto, dovodi do toga da se ova mjera često ne definiše kao krivična sankcija, već kao mjera obezbjeđenja ili mjera kojoj nije svrha kažnjavanje učinioca, već otklanjanje posljedica. Zbog ovog i drugih razloga, koji su detaljnije obrazloženi u narednom poglavlju, je primjena standardnih, "Engel", kriterija otežana i problematizovana.

---

[9] Case of Öztürk v. Germany, 21.02.1984, ECtHR

[10] Engel and others v. the Netherlands, No. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72 8.6.1976, ECtHR

[11] Lutz v. Germany § 182, No. 9912/82 25.8.1987, ECtHR; Schmautzer v. Austria, No. 15523/89, 23.10.1995, ECtHR; Malige v. France, No. 68/1997/852/1059, 23.09.1998, ECtHR; Marčan v. Croatia § 33, No. 40820/12, 10.7.2014, ECtHR; Igor Pascari v. the Republic of Moldova, No. 25555/10, 30.8.2016, ECtHR

[12] Lauko v. Slovakia 22.10.2008, ECtHR; Nicoleta Gheorghe v. Romania, No. 23470/05, 3.4.2012, ECtHR

13 Balsytė-Lideikienė v. Lithuania, § 61, No. 72596/01, 2009, ECtHR

3. PROŠIRENO ODUZIMANJE PRAKSA I ISKUSTVA VELIKE BRITANIJE

Najznačajnije presude u pogledu proširenog oduzimanja, donijete su u vezi sa primjenom posebnog zakona koji u Velikoj Britaniji odnosi suzbijanje trgovine drogom. Radi se o zakonu koji je donesen 1986,[14] te zamijenjen 1994[15], ali u kojem su odredbe o oduzimanju imovine ostale suštinski iste.

Naime, relevantne odredbe ovog propisa omogućavaju sudu koji je izrekao osuđujuću presudu za trgovinu drogom, da osuđenom za kojeg je presudom utvrđeno da je učestvujući na bilo koji način u ovom krivičnom djelu stekao bilo kada i bilo kakvu imovinsku korist oduzme imovinu. Vrijednost imovine koja se može oduzeti bi trebala odgovarati onoj koja je prema procjeni suda stečena krivičnim djelom. Jasno je da je određivanje tačnog, ili čak i približno tačnog iznosa, vrlo teško, a u mnogim slučajevima nemoguće. Zbog toga je pomenutim propisom predviđena zakonska oboriva pretpostavka da je sve što je osuđeni stekao, odnosno svaka uplata koju je primio šest godina prije početka krivičnog postupka, u direktnoj ili indirektnoj vezi sa krivičnim djelom za koje je osuđen. Osuđeni može obarati ovu pretpostavku, dokazujući porijeklo za svaki pojedinačni dio imovine. Bez obzira što se ovaj propis, kao što mu i sam naziv govori odnosi na određeno krivično djelo, izričito je predviđeno da je standard dokazivanja onaj koji se primjenjuje u građanskim postupcima.

Prvi predmet pred Sudom u kojem se, istina ne suštinski, raspravljalo o ovom zakonu je *Welch protiv Ujedinjenog Kraljevstva*[16]. Naime, podnosilac žalbe je 1988. godine, bio osuđen za krivična djela koja počinio 1986. godine. Pored kazne zatvora, sud je odredio i oduzimanje imovine u skladu sa propisom donesenim 1987. godine. Nadležni sud u Velikoj Britaniji je takvu odluku donio, uz obrazloženje da se ta mjera u skladu sa pomenutim propisom ne donosi kao kazna, već kao mjera koja treba da onemogući dalju upotrebu imovine u svrhu trgovine drogom. Sa aspekta Konvencije, ova presuda je preispitivana isključivo u kontekstu primjenjivosti člana 7. Konvencije, odnosno retroaktivne primjene zakona. Ovo obzirom da se podnosilac žalbe žalio isključivo na primjenu propisa iz 1987., a ne na sadržaj zakona.

Sud je procijenio, da je bez obzira na karakterizaciju u domaćem zakonodavstvu i od strane domaćeg suda, apelant realno kažnjen teže zbog primjene zakona koji u vrijeme izvršenja krivičnog djela nije postojao, te je u ovom slučaju došlo do povrede člana 7. Konvencije. Kao što je pomenuto, nije se ulazilo u raspravu o meritumu, ali je predmet važan sa aspekta rasprave o retroaktivnoj primjeni propisa, koja je značajna i česta kada se radi o ovoj oblasti, a o čemu će još biti riječi niže u tekstu.

Međutim, u predmetu *Filips protiv Ujedinjenog Kraljevstva*[17] Sud je dao ocjenu praktično svih karakterističnih odredbi pomenutih propisa, kao da je *in abstracto* ocjenjivao kompatibilnost. Podnosilac predstavke je prije svega tvrdio da gore opisana zakonska pretpostavka na osnovu koje je sud nakon donošenja osuđujuće presude za krivično delo u vezi sa opojnim drogama dao nalog za trajno oduzimanje imovine, predstavlja povredu njegovog prava na pretpostavku nevinosti, garantovanu stavom 2 člana 6 Konvencije.

---

[14] Drug Trafficking Offences Act 1986
[15] Drug Trafficking Act 1994
[16] Welch v. The United Kingdom, No. 17440/90, 9.2.1995, ECtHR
[17] Phillips v the United Kingdom No. 41087/98, 5.7.2001, ECtHR

S tim u vezi, Sud je cijenio da li je opisana zakonska pretpostavka ugrozila pravičnost postupka, te ustanovio da su postojali drugi mehanizmi koji su obezbjedili pravičnost postupka, a to su: javna rasprava, upoznavanje sa predmetom unaprijed, te mogućnost da osuđeni dostavi i predoči sve svoje dokaze, bez obzira da li se radi o materijalnim dokazima ili saslušanju svjedoka. Ono što je Sud ocijenio posebno važnim jeste da pretpostavka oboriva, te da je domaćem sudu ostavljena mogućnost da pretpostavku ne primjeni, ukoliko smatra da bi takva odluka bila nepravična. Dalje, Sud je zaključio da i pored toga što se očigledno radi o krivičnoj sankciji, pretpostavka nevinosti iz stava 2. Člana 6. Konvencije, nije primjenjiva jer u ovom postupku podnosiocu suđeno za neko drugo krivično delo, već mu je izrečena kazna za djelo za koje je pravosnažno osuđen, pri čemu se sud prije svega pozvao na stav iz slučaja Engel. Upravo na ovaj stav Suda se odnose primjedbe koje su u djelimično izdvojenom mišljenju iznijeli sudije *Brac i Vajić*, i koje zaslužuju posebnu pažnju.

Naime, pomenuta presuda *Engel* sadrži i često korišteni, ali po mnogima i diskutabilni paragraf 90 u kojem je Sud iznio stanovište da se princip presumpcije nevinosti koji je sadržan u stavu 2. člana 6. Konvencije ne može primjenjivati na postupak izricanja, pa i sprovođenja kazne, u pogledu tvrdnji i činjenica koje se tiču karaktera i ponašanja optuženog kao deo procesa izricanja kazne.

Prva, više generalna primjedba, u vezi primjene i pozivanja na ovaj stav Suda jeste da se radi o suviše uskom tumačenju prema kojem se ova odredba posmatra izolovano, suprotno od principa Konvencije da se postupak posmatra u cijelini[18].

Druga se odnosi konkretno na pitanje određivanja vrijednosti imovine koju treba oduzeti. Naime, pomenute sudije su dovele u pitanje primjenjivost tumačenja iz predmeta Engel, obzirom da se u tom slučaju radilo o nespornim činjenicama, konkretno o podacima o ranijoj osuđivanosti, koji se rutinski uzimaju u obzir kada se radi o određivanju kazne i na osnovu njih sud nije donosio posebnu odluku, već ih je samo uzeo u obzir prilikom određivanja kazne, dakle odluke koja bi svakako bila donesena kao rezultat tog konkretnog krivičnog postupka. U slučaju oduzimanja imovine, radi se o posebnoj odluci, koja je donesena u posebnom postupku na osnovu činjenica koje su osporavane od strane podnosioca žalbe i koje sud nije posebno utvrđivao.

Govoreći o predmetima koji su se protiv Velike Britanije vodili pred Sudom, treba istaći i da je ova zemlja možda i najvažniji primjer isprepletenosti međusobne povezanosti razvoja sistema ljudskih prava i instituta oduzimanja imovine.

Naime, Velikoj Britaniji se inače konfiskacija omogućava i čitavim nizom drugih propisa koji tretiraju različita krivična djela, od terorizma do utaje poreza, te je na taj način oduzimanje nezakonito stečene imovine počeo da zauzima centralni dio krivično-pravnog sistema. Donošenje ovih propisa koincidira sa donošenjem Akta o ljudskim pravima[19], a kojim je Konvencija postala direktno primjenjiva pred domaćim sudovima, te su policija i tužilaštvo su imali značajne problem u primjeni standarda koje je donijela direktna primjena Konvencije. Neki autori upravo u tome vide razlog zbog kojeg su se zakonodavci i agencije za sprovođenje zakona okrenule ovom postupku, očekujući fleksibilniji pristup u pogledu poštivanja ljudskih prava i naročito teretu dokazivanja (Alldridge, Mumford, 2005: 353-373).

---

[18] Ibid, Izdvojeno mišljenje sudija Brac i Vajić
[19] Human Rights Act 198; UK

Tendencija proširivanja ovlasti je rezultirala donošenjem posebnog propisa o imovini stečenoj krivičnim djelom[20]. Ovim je uspostavljena i specijalizirana agencija te proširene mogućnosti za oduzimanje nezakonito stečene imovine. Ovim se Velika Britanija odmakla od ad hoc pristupa prema sistematičnom, što je prvobitno polučilo dobre rezultate. Međutim, upravo su problem i nejasnoće u vezi sa primjenom zakona i postupanjem u skladu sa standardima Konvencije, bili ključni za gašenje ove instituicije (Ryder, 2013: 767-798).

4. ODUZIMANJE IMOVINE BEZ OSUĐUJUĆE PRESUDE: PREDMETI PROTIV ITALIJE

U predmetu *Sud Fondi Srl protiv Italije*[21] ,nadležni sud je donio oslobađajuću presudu za predstavnike kompanije, uz obrazloženje da je greška koju su napravili prilikom tumačenja propisa oprostiva i proizilazi iz nejasnosti samih propisa, a obzirom na postupanje opštinskih organa teško se mogla i izbjeći. Međutim, zbog činjenice da su objekti izgrađeni bespravno, bez obzira na razloge, nadležni sud je donio odluku da se predmetne nekretnine oduzmu. Sud je prije svega ustanovio da su aplikanti, iako su oslobođeni, kažnjeni sankcijom koja odgovara krivičnoj. Dalje, Sud je prihvatio navedeno obrazloženje domaćih sudova zbog kojih su aplikanti oslobođeni u krivičnom postupku. Upravo ta činjenica da su relevantni propisi bili nejasni, je poslužio Sudu kao argument da nije ispunjen uslov zakonitosti koje se zahtjeva članom 7. Konvencije. Iz toga je Sud odlučio da se radi o arbitrarnoj odluci. I pored toga što je ova ocjena o arbitrarnosti bila dovoljna za odluku da je povrijeđen i član 1. Protokola jedan Konvencije, Sud se zbog velikog značaja predmeta upustio u ocjenu proporcionalnosti, odnosno balansa između javnog interesa i prava pojedinca. Pri tome, prvo je primjećeno da domaći sudovi nisu uzeli u obzir ponašanje aplikanata, odnosno činjenicu da do bespravne gradnje nije došlo njihovom krivicom, te da im za oduzete nekretnine nije isplaćena naknada. Paradoksalnim je ocijenjeno da je vlasnik oduzete imovine postala opština, čije su vlasti i dovele do ove situacije.

U predmetu *Varvara protiv Italije*[22] u kojem je Sud donio presudu 29.10. 2013. godine, tužilaštvo u Italiji je protiv aplikanta vodilo postupak zbog krivičnog djela nezakonitog građenja. Međutim, u toku postupka utvrđeno je da je došlo do apsolutne zastare vođenja krivičnog postupka te je postupak prekinut. Istom odlukom, nadležni sud je oduzeo zemljište na kojem je bespravno građeno. Prema primjenjivom zakonu, oduzimanja imovine je moguće u krivičnom postupku uvijek kad se radi o pravosnažnoj odluci u tom predmetu, a izričito se ne traži da ta pravosnažna odluka bude osuđujuća presuda. Sudovi u Italiji su ovu odredbu tumačili na način da se ne radi o krivičnoj, već o administrativnoj, odnosno upravnoj mjeri.

Sud je čak i bez posebnog obrazloženja ustanovio da se u ovom slučaju radi o krivičnoj kazni. S tim u vezi, Sud je vrlo jednostavno zaključio da je i u domaćem pravu usvojen princip da optuženi ne može biti kažnjen bez osuđujuće presude, što znači da ne može biti izrečena kazna u slučaju nastupanja zastare. Dakle, domaći sud je na nedozvoljen način prejudicirao krivnju optuženog. Drugi zaključak Suda jeste da nije jasno kako

[20] Proceeds of Crime Act 2002; UK
[21] Sud Fondi Srl v. Italy, No. 75909/01, 20.1.2009, ECtHR
[22] Varvara v. Italy, No. 17475/09, 29.10.2013, ECtHR

kažnjavanje optuženog u krivičnom postupku koji nije rezultirao osuđujućom presudom može biti u skladu sa principom legaliteta, sadržanom u članu 7. Konvencije, te je važno spriječiti nacionalne sudove da ovako ektsenzivno tumače propise. Interesantno je da je Sud odlučujući o povredi prava na imovinu (Protokol 1. član 1.), takođe utvrdio postoji povreda i to ne ulazeći u pitanje ocjene javnog interesa, obzirom da je nepostojanje zakonskog osnova, odnosno arbitrarnost bila dovoljna.

5. ODUZIMANJE OD TREĆIH OSOBA: POSEBAN ODNOS PREMA KORUPCIJI I ORGANIZOVANOM KRIMINALU

Predmeti protiv Italije po svom značaju dominiraju i u ovoj kategoriji predmeta i to najviše zbog specifičnosti zakona[23] koji datira još iz 1965. godine, očigledno usmjerenog protiv mafije, a kojim je omogućeno je nadležnom sudu da može donijeti obrazloženu odluku, čak i na vlastitu inicijativu, kojom se nalaže oduzimanje imovine kojom direktno ili indirektno raspolaže osoba protiv koje je postupak pokrenut, kada postoji dovoljno dokaza o okolnostima, kao što je očita nepodudarnost između njegovog životnog stila i njegovog faktičkog ili deklarisanog dohotka, što pokazuje da je predmetna imovina stečena od nezakonitih aktivnosti ili njihovih reinvestiranja.

Primjenu i sadržaj ovog zakona sud je *in concreto* i sveobuhvatno razmatrao u predmetu *Arcuri protiv Italije.*[24]

Naime, prvi od apelanata je bio osumnjičen da je član kriminaline organizacije koja se bavi krijumčarenjem droge, te je Ured tužioca iz Torina pokrenuo je postupak protiv njega i zatražio oduzimanje određenog dijela imovine koja pripada prvom apelantu, kao i druga tri apelanta. Svi apelanti u predmetu su u određenom srodstvu.

Predsjednik odjeljenja Okružnog suda iz Torina specijeliziranog za preventive mjere naložio je oduzimanje imovine, što je uključivalo osam vozila, nekoliko parcela i stanova, dionice dvije privatne kompanije i brojnih dokumenata. Ovo uz obrazloženje da su inspekcije koje je provela nacionalna anti-mafijaška brigada (DIA) pokazale neslaganje između finansijskih sredstava prvog podnosioca zahtjeva i njegovih legalnih privrednih aktivnosti i prijavljenog dohotka.

Tokom postupka pred posebnim odjelom ispitan je optuženi, kao i svjedoci, te urađeno finansijsko vještačenje. Sud je također prikupio informacije i iz drugih sudskih postupaka pokrenutih protiv optuženog.

Sagledavajući finansijsku situaciju porodice Arcuri sud je zaključio je da je teško rekonstruirati istorijat različitih poslova, obzirom na nedostatak orginalnih računa. Međutim, iz dokaza koji su izneseni jasno je da je bar dio znatnog bogatstva prvog podnosioca nezakonito stečen, te da proizilazi iz nezakonitog bankrota, izdavanja bezvrijednih čekova, nelagalne trgovine dijamantima i zelenašenja. Apelanti, kojima je, važno je to istaći, u toku cijelog postupka bilo omogućeno učešće uz zastupanje advokata po vlastitom izboru, nisu dostavili dokaze da je oduzeta imovina stečena na zakonit način. Iako je dio imovine formalno pripadao drugim apelantima, sud je utvrdio je da cjelokupno bogatstvo porodice

[23] Zakon broj 575 od 16.5. 1965
[24] Arcuri v. Italy, No 54024/99, 5.7.2001, ECtHR

Acuri stekao prvi apelant, koji je obzirom da je bio predmet brojnih sudskih postupaka, odlučio prebaciti određenu imovinu na članove svoje porodice.

Interesantno je da je Sud preovlađujući dio obrazloženja presude kojom je odbio zahtjev podnosioca, odnosno utvrdio da nije bilo povrede prava iz Konvencije, bazirao na tome da je notorna činjenica da organizirani kriminal predstavlja veliku društvenu opasnost u Republici Italiji.

Na sličan način, Sud je veliku važnost dao i opasnosti od korupcije, ocjenujući proporcionalnost mjera u predmetu *Gogitidze i drugi protiv Gruzije*[25]. Postupak pred sudom su pokrenuli 4 državljana Gruzije, pripadnici iste porodice, čiji je član nekoliko godina obnašao visoke funkcije u jednoj od autonomnih oblasti u Gruziji. Niti jedan od članova ove porodice nije krivično osuđen, ali je državni tužilac u posebnom postupku utvrdio da je pripadnik ove porodice za svo vrijeme dok je bio funkcioner zaradio platu u iznosu manjem 8.000 Eura, dok je njegova imovine, te imovina njegovog brata i sinova, procijenjena na preko 450.000 Eura. Nadležni sud je na traženje tužilaštva oduzeo spornu imovinu. Pomenuti članovi porodice su pokrenuli postupak pred Sudom, žaleći se na povredu prava iz člana 6. i člana 1. Protokola 1. Konvencije. Jedan od ključnih dijelova apelacije odnosio se i na retroaktivnu primjenu zakona na osnovu kojeg je izvršeno oduzimanje.

Sud je prije svega prepoznao da u borbi protiv korupcije, oduzimanje imovine za koju postoji vjerovatnoća da je stečena nelegalno, predstavlja sredstvo za postizanje legitimnog cilja, te da ova mjera predstavlja dio šireg paketa mjera usmjerenih na intenziviranje borbe protiv korupcije. U pogledu proporcionalnosti, istaknuto je pravo države na visok stepen slobodne procjene kada je u pitanju ispitivanje porijekla imovine, pa čak i kroz retroaktivne mjere. Pored toga, zakonitost postupka i odbacivanje prigovora retroaktivnosti obrazloženo time da su propisi koji su se odnosili imovinu državnih funkcionera postojali i u vrijeme kada je apelant sticao imovinu, ne ulazeći u ocjenu koji su propisi povoljniji, odnosno strožiji.

Dalje, Sud se, slično kao i u gornjem primjeru, gdje je istaknuta opasnost od organiziranog kriminala za Italiju, osvrnuo na problem koji korupcija predstavlja za Gruziju i pri tome se pozvao na izvještaje međunarodnih organizacija. Još jedna od ključnih tačaka obrazloženja Suda se odnosila na mogućnost apelanata da i pismenim putem a i na javnoj raspravi predoče svoje dokaze da je imovina o kojoj je riječ stečena zakonitim putem što nije učinio, dok je s druge strane tužilac predočio niz dokaza na osnovu kojih je nadležni sud donio odluku.

ZAKLJUČAK

Oduzimanje nezakonito stečene imovine zauzima sve važnije mjesto u krivično-pravnim sistemima, a naročito u oblasti finasnijskog kriminala. Tendencija da se i u domaćem, a kao što smo vidjeli u EU zakonodavstvu postupci u ovoj obast definišu široko, što u kombinaciji sa stalnim širenjem ovlaštenja, tužilaštvima i sudovima ostavlja priličnu slobodu, ali i nameće veliku odgovornost. Sama priroda postupka, te stalni zahtjevi onih koji kroje pravosudnu politike, te i same javnosti mogu rezultirati postupanjem na ivici kršenja ljudskih prava. Kompleksnost i različitost pravnih i faktičkih situacija, mogu dovesti do široke lepeze povreda prava i sloboda garantovanih EKLJP: svih aspekata prava na pravično

[25] Gogitidze and others v. Georgia, No. 36862/05, 12.5.2015, ECtHR

suđenje (član 6.), prava na u mirno uživanje imovine (član 1. Protokola 1); princip legaliteta (član 7.). Naravno, o kojim pravima će Sud odlučivati prije svega zavisi od ocjene o kakvom se postupku radi, pri čemu se primjenjuju standardni kriterij: kvalifikacije u domaćem pravu, priroda prekršaja i priroda sankcije. Pri čemu je poslednji kriterij najčešće odlučujući te je, recimo, za disciplinske postupke najčešće odlučujuća težina sankcije i to, uglavnom, dužina zaprijećene, odnosno izrečene, zatvorske kazne. S tim u vezi, ocjena postupka oduzimanja imovine je dodatno usložnjena, obzirom da se težina mjere ovdje ne može uzeti kao odlučujući factor, na primjer u smislu vrijednosti imovine, već je potrebno utvrditi svrhu mjere. Praksa suda ESLJP u ovom segmentu nije posebno bogata u kvanitativnom smislu, međutim obuhvaćeni su različiti oblici, uključujući i prošireno oduzimanje, oduzimanje od trećih lica, kao i oduzimanje bez osuđujuće presude. Međutim, vjerovatno zbog različitih oblika i zakonskih rješenja Sud nije uspio ustanoviti jasne standarde. Ipak, očito je da priroda prekršaja igra ima odlučujuću ulogu za visinu standarda zaštite koje Sud zahtjeva od domaćih, te se suštinski dominantno oslanja na primjenu principa proporcionalnosti. Tako se iz gore navednih primjera moglo vidjeti da je Sud prilično "strog" prema državnim organina u slučajevima kada se radilo o djelima bespravnog građenja, dok je za slučajeve u kojima se predmet na bilo koji način dovodi u vezu sa organiziranim kriminalom i korupcijom pokazao značajnu toleranciju i odobrio primjenu određenih, uslovno rečeno, radikalnijih mjera. Međutim, u pogledu jednakosti oružja i procesnih pretpostavki za pravičan postupak, ne može biti kompromisa bez obzira na djelo zbog kojeg se mjera oduzimanja imovine sprovodi.

LITERATURA

1. Alldridge, P. and Mumford, A. (2005) *Tax evasion and the Proceeds of Crime Act 2002, Legal Studies*, 25(3), pp.353-373.
2. Boucht, J. (2017) *The Limits of Asset Confiscation: On the Legitimacy of Extended Appropriation of Criminal Proceeds*, Bloomsbury Publishing.
3. Egan, M. (2011) *Non-conviction Based Sanctions: The Court of Justice v. the European Court of Human Rights, Who Decides.* Eur. J. Crime Crim. L. & Crim. Just., 19, p.167.
4. Manes, V. (2016) "The last imperative of criminal policy: Nullum Crimen Sine Confiscatione". *EuCLR European Criminal Law Review*, 6(2), pp.143-160.
5. Ryder, N. (2013) "To confiscate or not to confiscate? A comparative analysis of the confiscation of the proceeds of crime legislation in the United States of America and the United Kingdom", *Journal of Business Law*, 8, pp.767-798.

Pravni dokumenti

1. Drug Trafficking Offences Act 1986 (Velika Britanija).
2. Drug Trafficking Act 1994 (Velika Britanija).
3. Direktiva o zamrzavanju i oduzimanju predmeta i imovinske koristi ostvarene krivičnim djelima djelima u Europskoj uniji, 2014/42/EU.

4. Okvirna odluka Vijeća o pranju novca, identifikaciji, praćenju, zamrzavanju, pljenidbi i oduzimanjuimovine i imovinske koristi ostvarene krivičnim djelima 2001/500/PUP (SL L 182, 5.7.2001.).
5. Okvirna odluka Vijeća o izvršenju naloga za zamrzavanje imovine ili dokaza u Europskoj uniji 2003/577/PUP (SL L 196, 2.8.2003.).
6. Okvirna odluka Vijeća o oduzimanju imovinske koristi, sredstava i imovine pribavljene kaznenim djelima 2005/212/PUP (SL L 68, 15.3.2005.).
7. Okvirna odluka Vijeća o primjeni načela međusobnog priznavanja naloga za oduzimanje 2006/783/PUP (SL L 328, 24.11.2006.).
8. Zakon broj 575 od 16.5.1965. (Republika Italija).
9. Zajednička akcija o pranju novca, utvrđivanju, praćenju, zamrzavanju, pljenidbi i oduzimanju imovine ili imovinske koristi ostvarene krivičnim djelom, kojuje usvojilo Vijeće Europske unije, 98/699/PUP (SL L 333, 9.12.1998.).

Sudska praksa

1. Arcuri v. Italy, No 54024/99, 5.7.2001, ECtHR.
2. Balsytė-Lideikienė v. Lithuania, § 61, No. 72596/01, 2009, ECtHR.
3. Case of Öztürk v. Germany, 21.02.1984, ECtHR.
4. Engel and others v. the Netherlands, No. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72 8.6.1976, ECtHR.
5. Gogitidze and others v. Georgia, No. 36862/05, 12.5.2015, ECtHR.
6. Igor Pascari v. the Republic of Moldova, No. 25555/10, 30.8.2016, ECtHR.
7. Lauko v. Slovakia 22.10.2008, ECtHR.
8. Lutz v. Germany § 182, No. 9912/82 25.8.1987, ECtHR.
9. Malige v. France, No. 68/1997/852/1059, 23.09.1998, ECtHR.
10. Marčan v. Croatia § 33, No. 40820/12, 10.7.2014, ECtHR.
11. Nicoleta Gheorghe v. Romania, No. 23470/05, 3.4.2012, ECtHR.
12. Phillips v the United Kingdom No. 41087/98, 5.7.2001, ECtHR.
13. R v Ahmad; Field 2 Cr.App.R.(S.) 75, 18.6.2014, ECtHR.
14. Schmautzer v. Austria, No. 15523/89, 23.10.1995, ECtHR.
15. Sud Fondi Srl v. Italy, No. 75909/01, 20.1.2009, ECtHR.
16. Varvara v. Italy, No. 17475/09, 29.10.2013, ECtHR.
17. Welch v. The United Kingdom, No. 17440/90, 9.2.1995, ECtHR.

CRIMINAL PROCEEDS CONFISCATION: THE EUROPEAN UNION DEMANDS AND HUMAN RIGHTS

Firstly, in this paper are presented requests that are for the EU member states and those who are aspiring to become members, deriving from the Directive on the freezing and confiscation of instrumentalities and proceeds of crime in the European Union (2014/42/

EU). This act partly codifies previous EU law in this area, but also enacts certain novelties in the sense of strengthening the state competencies, so the possibility of collision with protection of human rights seems as indispensable issue.

In this regard, the Directive contains general provision requiring application in accordance with rights and principles recognized by the Charter of Fundamental Rights of the European Union and the European Convention for the Protection of Human Rights and as interpreted in the case-law of the European Court of Human Rights (ECtHR). Therefore, the aim of this research is to evaluate relevant practice of the ECtHR and consequently presents the germane standings and interpretations. This research emphasizes the complexity of the issue which results in lack of clear standards and points out number of legal and factual questions that courts and prosecutor's offices must take care of.

KEY WORDS: European Convention for the Protection of Human Rights; Directive 2014/42/EU; Confiscation of crime proceeds; Criminal Procedure; Civil Procedure.

ULOGA FINANSIJSKE ISTRAGE U BORBI PROTIV PRANJA NOVCA KOJI PROISTIČE IZ KORUPTIVNIH KRIVIČNIH DELA
- analiza normativnog stanja, izazovi i perspektive-

Nikola Paunović*

U radu se polazi od osnovne hipoteze da postoji povezanost između koruptivnih krivičnih dela i pranja novca. Ovo stoga što se koruptivna krivična dela shvataju kao prethodna (predikatna) krivična dela budući da imovina koja je predmet krivičnog dela pranja novca proističe iz nekog oblika koruptivne kriminalne delatnosti. Upravo stoga, prvi deo rada se tiče razmatranja predikatne povezanosti između pranja novca i korupcije, te faza i načina izvršenja pranja novca koji proističe iz koruptivnih krivičnih dela. Drugi deo rada se bavi analizom pravnog okvira definisanog Zakonom o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela iz 2013. godine u delu koji se tiče uloge i ključnih izazova finansijske istrage, uz razmatranje relevantne sudske prakse. Dodatno, dovodeći u vezi pravni sa institucionalnim okvirom pristupa se, u trećem delu rada, analiziranju odgovarajućih odredbi Zakona o organizaciji nadležnih organa za borbu protiv organizovanog kriminala, terorizma i korupcije donetog 2016. godine u procesu ispitivanja uloga i ključnih izazova nadležnih organa za sprovođenje finansijske istrage pranja novca koji proističe iz koruptivnih krivičnih dela. Na kraju, u zaključnim razmatranjima se predlažu perspektive normativnog i praktičnog razvoja u oblasti finansijskih istraga sa ciljem poboljšanja i jačanja njene uloge u borbi protiv teških oblika kriminaliteta kao što je pranje novca koji proističe iz koruptivnih krivičnih dela.

KLJUČNE REČI: finansijska istraga, pranje novca, koruptivna krivična dela, imovina proistekla iz krivičnog dela

UVODNA RAZMATRANJA

Uopšteno govoreći, pod pranjem novca se podrazumeva proces plasiranja ilegalno proistekle imovine u legalne finansijske tokove putem prikrivanja izvornog načina sticanja i eliminisanja tragova njegovog držanja odnosno korišćenja. S tim u vezi, treba istaći da imovina koja je predmet pranja novca može proisteći iz bilo koje kriminalne delatnosti što može uključiti i dobit proisteklu iz koruptivnih krivičnih dela (United Nations Office on Drugs and Crime, 2009: 12). U tom pogledu, treba primetiti da postoji veza između

* Nikola Paunović, master pravnik je pripravnik u Ministarstvu spoljnih poslova i doktorand Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, email: *dzoni925@gmail.com.*

koruptivne delatnosti i pranja novca imajući u vidu da se pranjem novca prikriva nezakoniti prihod koji proističe iz izvršenja koruptivnih krivičnih dela (FATF (A), 2012: 1). Drugim rečima, koruptivna krivična dela mogu biti predikatnog karaktera u odnosu na izvršenje pranja novca što podrazumeva da je prihod koji je predmet pranja novca proistekao iz nekog koruptivnog krivičnog dela. Prihod se ubacuje u legalne finansijske tokove kroz tri faze: 1) plasiranje prihoda u finansijske tokove; 2) prikrivanje izvornog porekla prihoda; 3) integrisanje opranog novca u legalne finansijske tokove. Postoji širok opseg metoda putem kojih se peru prihodi proistekli izvršenjem koruptivnih krivičnih dela počev od klasične metode elektronskog transfera prihoda proisteklih iz koruptivne kriminalne delatnosti, preko poslovnih transakcija koje se odvijaju preko različitih formi fiktivnih pravnih lica sa sedištem u of šor jurisdikcijama, do sofisticiranih metoda u kome se angažuju niz povezanih trećih, fizičkih lica u ulozi posrednika (Reed, Fontana, 2011: 12-15).

Upravo iz razloga raznovrsnosti načina izvršenja pranja novca koji proističe iz koruptivne delatnosti kao i prikrivenosti u plasiranju i integraciji opranog novca u legalne finansijske tokove od presudnog značaja u kontekstu otkrivanja imovine ima primena finansijskih istraga u procesu ulaženja u trag prihoda proisteklih iz koruptivnih krivičnih dela. Finansijska istraga nalazi svoju primenu u onim slučajevima kada u redovnom krivičnom postupku ne postoje dokazi da je imovinska korist pribavljena krivičnim delom koje je predmet krivičnog postupka, ali postoje određene indicije da imovine proističe iz preduzimanja kriminalne delatnosti. Stoga se finansijska istraga sprovodi paralelno sa klasičnom istragom u redovnom krivičnom postupku. Ipak, dok je cilj istrage u krivičnom postupku da se prikupe dokazi i podaci koji su potrebni da se utvrdi identitet učinioca i razjasne okolnosti pod kojim je delo učinjeno kao i da se prikupe drugi dokazi koji mogu biti od koristi za postupak, a čije se izvođenje, s obzirom na okolnosti slučaja, pokazuje celishodnim, dotle je cilj sprovođenja finansijske istrage da se otkrije, oduzme i upravlja imovinom fizičkih i pravnih lica proisteklom iz krivičnog dela (Sinanović et.al., 2016: 54).

Iz navedenog proizilazi da se u radu nastoji objasniti uzročno-posledična veza između pranja novca koji proističe iz koruptivne kriminalne delatnosti sa fokusom na analizu faza i metoda pranja prihoda proisteklih iz koruptivnih krivičnih dela. Dodatno, cilj rada jeste da razmotri ulogu i ključne izazove finansijske istrage sa akcentom na normativnu analizu zadataka subjekata nadležnih za otkrivanje imovine proistekle iz krivičnog dela. S tim u vezi, imajući u vidu da u procesu razmatranja (ne)postojanja imovine proistekle iz krivičnog dela centralno mesto zauzima postupak provere testa srazmere između raspoložive imovine lica prema kome se sprovodi finansijska istraga i njegovih zakonitih prihoda, u radu se posvećuje posebna pažnja osnovnim metodima finansijske istrage za utvrđivanje imovine proistekle iz krivičnog dela. Konačno, uzimajući u obzir prethodno navedeno, čini se da nezaobilazno mesto u analizi teme rada ima obrada problematike uloge nadležnih organa i ključnih izazova sa kojim se u svom radu mogu suočiti nadležni organi za sprovođenje finansijske istrage.

1. PREDIKATNA POVEZANOST KORUPTIVNIH KRIVIČNIH DELA SA PRANJEM NOVCA

Na međunarodnom planu, pranje novca započinje da zaokuplja pažnju stručne i naučne javnosti od kraja osamdesetih godina prošlog veka kada je 1988. godine u Beču usvojena Konvencija Ujedinjenih nacija protiv nedozvoljene trgovine opojnim drogama i psihotropnim supstancama koja je između ostalog sankcionisala radnje kojima se izvršava pranje prihoda stečenim krivičnim delima nedozvoljene trgovine opojnim drogama i psihotropnim supstancama.[1] S druge strane, kriminalizacija pranja dobiti stečene kroz kriminal je dobila širi značaj 2000. godine kada je u Palermu usvojena Konvencija Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala budući da se njena primena ne ograničava samo na pranje prihoda stečenim krivičnim delima nedozvoljene trgovine opojnim drogama i psihotropnim supstancama, već je kao standard koji treba dostići propisano obuhvatanje što šireg kruga predikatnih krivičnih dela pranja novca, pogotovo onih vezanih za organizovani kriminal (Cvetković, 2016: 35-36).[2] U tom smislu, dodatni značaj ove konvencije je u tome što prepoznaje kao jedno od predikatnih krivičnih dela pranja novca, krivična dela korupcije i to u vidu davanja i primanja mita. Ipak, jasnu vezu između pranja novca i koruptivnih krivičnih dela prepoznaje Konvencija Ujedinjenih nacija o borbi protiv korupcije usvojena 2003. godine u Njujorku, stipulišući kao posebnu inkriminaciju pranje sredstava stečenih izvršenjem krivičnog dela korupcije pod kojim se podrazumevaju sledeće inkriminacije: a) podmićivanje domaćih javnih funkcionera (član 15); b) podmićivanje stranih javnih funkcionera i funkcionera javnih međunarodnih organizacija (član 16); v) pronevera, zloupotreba ili drugo nelegitimno korišćenje imovine od strane javnog funkcionera (član 17); g) zloupotreba uticaja; d) zloupotreba funkcija (član 18); đ) nezakonito bogaćenje (član 19); e) podmićivanje u privatnom sektoru (član 20); i ž) pronevera imovine u privatnom sektoru (član 21).[3] Međutim, treba istaći da zapravo pravni okvir na nivou Ujedinjenih nacija koji se tiče pranja novca koji proističe iz koruptivnih krivičnih dela vuče poreklo iz Krivičnopravne konvencije o korupciji usvojene 1999. godine u Strazburu na nivou Saveta Evrope koja predviđa kao posebno krivično delo pranje novca koji je dobit od krivičnih dela korupcije podrazumevajući pod njima krivično delo trgovine uticajem odnosno različite aktivne i pasivne oblike podmićivanja u javnom ili privatnom sektoru zavisno od toga prema kojem licu se preduzimaju radnje podmićivanja (domaći državni službenik, strani državni službenik, službenik međunarodne organizacije, sudija odnosno službenik međunarodnih sudova, član domaćih javnih skupština, član stranih javnih skupština i član međunarodnih parlamentarnih skupština).[4] Konačno, od značaja za razmatranje problematike pranja novca koji proističe iz koruptivne delatnosti jeste Konvencije Saveta Evrope o pranju, traženju, zapleni i oduzimanju prihoda stečenih kriminalom i o finansiranju terorizma usvojena u Varšavi 2005. godine koja inkriminiše krivična dela pranja novca i kao jedno od mogućih predikatnih krivičnih dela u

[1] „Službeni list SFRJ-Međunarodni ugovori", broj 14/90.
[2] Konvencija Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala („Službeni list SRJ" - Međunarodni ugovori, broj 6/2001).
[3] „Službeni list SCG - Međunarodni ugovori", broj 12/2005.
[4] „Službeni list SRJ - Međunarodni ugovori", broj 2/2002 i „Službeni list SCG - Međunarodni ugovori", broj 18 od 23.12.2005.

dodatku konvencije navodi koruptivna krivična dela.[5]

Kada je reč o nacionalnom pravnom okviru u oblasti pranja novca koji proističe iz koruptivne kriminalne delatnosti treba istaći da je Republika Srbija ratifikovala sve navedene konvencije čime je usaglasila krivično zakonodavstvo sa preuzetim međunarodnim obavezama.[6] Dodatno, usvojila je iz predmetne materije i Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma kojim je propisan niz radnji i mera koje se preduzimaju radi sprečavanja i otkrivanja ovih krivičnih dela.[7] Međutim, eksplicitna veza između pranja novca i krivičnih dela korupcije prepoznata je u Nacionalnom dokumentu o proceni rizika od pranja novca i finansiranja terorizma usvojenog na sednici Vlade Republike Srbije 31.05.2018. godine.[8] U skladu sa navedenim dokumentom predikatna krivična dela su svrstana u tri kategorije zavisno od stepena pretnje za pranje novca i to: visok, srednji i nizak stepen pretnje. Stepenovanje procene pretnje od pranja novca u Republici Srbiji vršeno je prema sledećim parametrima: krivična dela čijim se izvršenjem stiče protivpravna imovinska korist, predikatna krivična dela povodom kojih je pokrenut postupak i za krivično delo pranje novca, učestalost predikatnih krivičnih dela, visina otkrivene/oduzete/procenjene protivpravne imovinske koristi iz predikatnog krivičnog dela kao i uključenost organizovanih kriminalnih grupa u izvršenje krivičnih dela. Prema tome, u smislu koruptivnih krivičnih dela visok stepen pretnje za pranje novca predstavlja krivično delo zloupotreba službenog položaja, dok je u pogledu primanja mita, davanja mita i trgovine uticajem istaknuto da postoji srednji stepen pretnje.

Nakon analize međunarodnog i nacionalnog pravnog okvira koji su potvrdili osnovanost polazne hipoteze koja se tiče predikatne povezanosti koruptivnih krivičnih dela sa pranjem novca, čini se da je sledeći korak u njenoj proveri proces razmatranja tipologije stadijuma pranja novca koji proističe iz koruptivne kriminalne delatnosti kako bi se ukazalo na faze kroz koje se vrši ovo krivično delo. To su faze plasiranja, prikrivanja i integrisanja ilegalnog prihoda koji proističe iz koruptivne kriminalne delatnosti u legalne finansijske tokove (Ferguson, 2018:308). U fazi plasiranja preduzimaju se radnje ulaganja ilegalnog prihoda koji proističe iz koruptivne kriminalne delatnosti npr. u kockarske aktivnosti, kazino i sl. (Srbljanović, et.al., 2013:11). Nakog toga, sledi faza prikrivanja ilegalno prihoda koji se plasiran u finansijske sisteme putem realizovanja niza različitih oblika transakcija pomoću kojih se ostvaruje kretanje dobiti proistekle iz koruptivnih krivičnih dela kao što su primera radi slučajevi zaključivanja fiktivne prodaje i kupovine, lažnih ugovora, korišćenja trastova, šel kompanija i sličnih specijalizovanih formi pravnih lica čije je uloga da pomognu u transferu ilegalnog prihoda na željenu destinaciju, itd. (Royal Institution of Chartered Surveyors, 2019: 3). Konačno, u poslednjoj fazi integracije dolazi do ujedinjavanja i spajanja ilegalnog prihoda koji je proistekao iz korupcije sa legalno sredstvima u finansijskim sistemima putem ulaganja dobiti iz koruptivne kriminalne delatnosti u tržište nepokretnosti, kupovinu luksuzne robe, uvozno-izvozne poslovne poduhvate, trgovinu nakitima i sl. (Reed, Fontana, 2011: 2-13).

---

[5] „Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori", broj 19/2009.

[6] Članom 245. Krivičnog zakonika Republike Srbije propisano je krivično delo pranje novca („Službeni glasnik RS", broj 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 i 35/2019).

[7] „Službeni glasnik RS", broj 113/2017.

[8] „Službeni glasnik RS" broj 55/18.

1.1. Najtipičniji pojavni oblici pranja novca koji proističe iz koruptivnih krivičnih dela

Zavisno od prirode koruptivnog akta, pranje novca koji prostiče iz koruptivne delatnosti može se ispoljiti kroz različite pojavne oblike (Financial Conduct Authority, 2013:3). Ipak, kao najtipičniji pojavni oblici koruptivnih krivičnih dela putem kojih se dolazi do nelegalnih prihoda koji se kasnije „peru" mogu se izdvojiti *zloupotreba službenog položaja*, *primanje* i *davanje mita, trgovina uticajem i pronevera*. U smislu *zloupotrebe službenog položaja* ilustrativan primer jeste slučaj generalnog direktora jednog preduzeća u državnom vlasništvu koji je iskorišćavajući svoj službeni položaj pribavio imovinsku korist za sebe odnosno drugo lice tako što je zaključio fiktivni ugovor o kupovini opreme sa stranom kompanijom, bez namere njegove realizacije, a čiji je vlasnik lice povezano sa generalnim direktorom, da bi nakon trasfera novca na bankovni račun strane kompanije namenjenog prividno radi isplate dogovorene opreme, novac bio transferiran na bankovni račun ćerke kompanije na osnovu lažnih naloga za isplatu, koja je zatim novac preusmerila na nerezidentne račune generalnog direktora koji su otvoreni u inostranstvu radi korišćenja novca za kupovinu nepokretnosti i motornih vozila, čime je izvršio pranje novca koji proističe iz koruptivnog krivičnog dela (Pantelić, et.al., 2015: 57-58). S druge strane, u kontekstu *primanja i davanja mita* proces pranja novca koji proističe iz kriminalne delatnosti se može objasniti kroz dve sukcesivne faze (Ivanov, 2018:6). U prvoj fazi dolazi do ugovaranja transfera novca ili poklona primaocu mita u zamenu za odobravanje izvršenja neke vrste usluge, npr. za pravo da se koriste određeni resursi države, plaća se „naknada" korumpiranom službeniku za tu uslugu. U narednoj fazi davalac mita vrši prenos novčanih sredstava na odgovarajuće načine primaocu mita i to od najjednostavnijih koji obuhvataju plaćanje naknade za usluge u gotovini, preko složenijih metoda koji mogu biti izvršeni u različitim oblicima kao što je deponovanje sredstava na bankovne račune primaoca mita koje su otvoreni u njegovoj matičnoj zemlji na ime fiktivnog fizičkog ili pravnog lica, do onih najsloženijih koji podrazumevaju prenos novčanih sredstava van matične države primaoca mita putem npr. šel kompanija i trastova tako što se realizuje elektronski transfer novca na račune koji se otvaraju u of šor rajevima za pranje novca gde se najlakše može prikriti izvorno poreklo nelegalnog prihoda sa ciljem da se u odgovarajućem povoljnom momentu takav „opran" prihod uloži u neku legalnu aktivnost. Takođe, predikatno krivično delo pranja novca može biti *trgovina uticajem* gde domaće ili strano službeno lice koristeći svoj službeni ili društveni položaj ili stvarni ili pretpostavljeni uticaj posreduje da se izvrši službena radnja koja se ne bi smela izvršiti ili da se ne izvrši službena radnja koja bi se morala izvršiti odnosno posreduje da se izvrši ili ne izvrši neka službena radnja tako što zahteva ili primi poklon ili kakvu drugu korist za sebe ili drugog odnosno obeća, ponudi ili da poklon ili kakvu drugu korist drugom. Tako primera radi to može biti slučaj sa službenim licem koje pravnom licu koje želi da uloži sredstva u izvestan posao zahteva da se unapred dogovore o podeli profita koji se očekuje da bi to lice svojim društvenim uticajem uticalo na to da ponuda tog investitora prođe tender. Konačno, opran novac iz koruptivne delatnosti može proisteći iz *pronevere* (FATF, 2011:16). S tim u vezi, treba istaći da ovaj način izvršenja obuhvata slučajeva u kojima lice prisvaja novac, hartije od vrednosti ili druge pokretne stvari koje su mu poverene u službi ili na radu u državnom

organu, ustanovi ili drugom subjektu koji ne obavlja privrednu delatnost u nameri da sebi ili drugom pribavi protivpravnu imovinsku korist. Tako, primera radi lice koje je zaposleno u određenom državnom organu prisvajajući novac koji je poveren za implementaciju ekoloških ugovora iz oblasti upravljanja otpadnim vodama radi pribavljanja protivpravne imovinske koristi vrši proneveru da bi nakon toga pristupio procesu pranja takvog novca putem npr. prenosa sredstava proisteklih iz pronevere, kao koruptivnog krivičnog dela, na fiktivne račune trećih lica u drugim zemljama (Ferguson, 2018: 308-311).

1.2. *Modus operandi* pranja novca koji proističe iz koruptivnih krivičnih dela

Zbog raznovrsnosti, stalnog usavršavanja postojećih načina izvršenja te primene novih, gotovo je nemoguće ukazati na sve moguće metode za pranje novca koji proističu iz koruptivne delatnosti (Reed, Fontana, 2011 14). Ipak, ono što može da se analizira jesu najkarakterističniji načini izvršenja pranja novca koji proističe iz koruptivne delatnosti, a koji se mogu podeliti u nekoliko kategorija zavisno od toga putem kojeg subjekta se vrši pranje novca (Livescu, 2017: 36-45) Prema tome, to mogu biti: 1) strana pravna lica koja ne obavljaju ili ne smeju da obavljaju proizvodnu ili trgovinsku delatnost u državi u kojoj su registrovana- *of šor pravna lica*; 2) *domaća pravna lica*; 3) *domaće finansijske institucije*; 4) *čuvari finansijskog sistema*; 5) *posrednici* (Ferguson, 2018: 316-321).

Of šor pravno lice je primamljiv i čest način izvršenja pranja novca koji proističe iz kriminalne delatnosti usled niskog nivoa kontrole finansijskih transakcija, anonimnosti koja se ispoljava putem prenosa ilegalnih prihoda putem šel kompanija, niskih poreskih dažbina kao i povoljne političke klime, što sve zajedno stvara idealan ambijent za prikrivanje porekla prihoda a time i kriminalne delatnosti koja stoji iza prihoda koji se prenose u of šor jurisdikcije (FATF, 2011, 23). Dodatno, poseban način izvršenja pranja novca koji proističe iz kriminalne delatnosti jeste putem *domaćih pravnih lica* u koje se mogu ubrojati korporacije, partnerstva, fondacije i tsl. U prilog upotrebi pravnih lica u kontekstu pranja novca koji proističe iz koruptivne kriminalne delatnosti svedoči slučaj jednog španskog advokata koji je optužen zbog sumnji da je osnovao i upravljao of šor kompanijama u jurisdikcijama poreskih rajeva, da bi u isto vreme otvarao kompanije koje se bave prodajom nepokretnosti i u svojoj matičnoj zemlji, ali na ime strane firme koja je kontrolisala vlasništvo nad kompanijama osnovanim u Španiji, a koje su osnovane radi pranja novca. Na ovaj način je omogućeno da se novac uplaćuje na bankovne račune of šor kompanija da bi se sa njih transferisao na kompanije osnovane u zemlji državljanstva optuženog sa ciljem integracije tog novca u legalnu aktivnost prodaje nepokretnosti. Prikrivanje opranog novca je u ovom slučaju omogućeno zahvaljujući tome što nije postojala identičnost između korisnika bankovnih računa u of šor kompanijama i kompanijama u Španiji. S druge strane, izvršioci neretko koriste *domaće finansijske institucije* kao način izvršenja pranja novca koji proističe iz koruptivne kriminalne delatnosti. U tom pogledu može se navesti primer bivšeg predsednika Filipina koji je bio optužen za pranje novca koji je proistekao iz primanja mita zbog omogućavanja vršenja poslova koji se tiču ilegalnog kockanja. S tim u vezi, da bi prikrio uvećanje imovine koja proističe iz koruptivne delatnosti, bivši predsednik Filipina je deponovao ilegalna sredstva na poseban račun otvoren na ime

fiktivnog lica kod domaće finansijske instistucije, da bi nakon toga pristupio ulaganju novca u legalnu aktivnost, što je u ovom slučaju bila kupovina nepokretnosti. Dakle, iz navedenog proizilazi da je specifičnost ovog slučaja bila ta što je optuženi koristeći domaću finansijsku instituciju bio u prilici da prenese, prikrije i uloži nelegalno proisteklu imovinu u legalne aktivnosti. Pored toga, pranje novca koji proističe iz koruptivnih krivičnih dela se može ispoljiti i putem *čuvara finansijskog sistema* koji predstavljaju lica čija je uloga da štite funkcionisanje sistema od bilo kakvih zloupotreba uključujući i od ove kriminalne delatnosti. U ovu kategoriju lica spadaju primera radi advokati, notari, trastovi, pružaoci usluga kompanija, agenti za nepokretnosti, računovođe itd. Izvršiocima pranja novca, čuvari služe za prikrivanje ilegalnog porekla novca radi ulaganja u legalne aktivnosti i samim tim integrisanja u finansijski sistem. Dakle, čuvari finansijskog sistema umesto da preduzimaju mere na koje su obavezani radi zaštite sistema od negativnih uticaja, koriste svoja znanja i uticaje pomažući izvršiocima pranja novca da prikriju poreklo prihoda (Ferguson, 2011, 316). U smislu ovog načina izvršenja svedoči slučaj bivšeg predsednika Zambije koji je bio optužen za pranje novca koji proističe iz pronevere državnog novca (FATF, 2012 (B): 20).Specifičnost ovog slučaja je u tome što je optuženi koristio usluge jedne pravne firme i njenih advokata kao čuvara finansijskog sistema za transfer proneverenog novca na račune klijenata te pravne firme odakle je uz pomoć advokata vršen prenos novca na druge račune u zemlji i inostranstvu sa ciljem njegovog integrisanja u legalne finansijske tokove kroz kupovinu imovine za državne potrebe (FATF, 2011, 20-21). Konačno, klasičan način za izvršenje pranja novca koji proističe iz kriminalne delatnosti jeste putem *posrednika* bez obzira na njihov odnos sa izvršiocem. Tako, u smislu načina izvršenja putem posrednika poznat je slučaj bivšeg predsednika Nikaragve koji je bio optužen za pranje novca proisteklog iz pronevere državnog novca tako što je najpre osnovao jedno pravno lice u Panami na ime svoje supruge na koje je vršio prenos novca pomoću svog prijatelja, poreskog službenika, sa ciljem prikrivanja porekla prihoda, da bi na kraju te prihode koristio za ulaganje novca u legalne aktivnosti, što je u ovom slučaju bila prodaja helikoptera. Iz navedenog proizilazi da je specifičnost ovog slučaja u tome što je optuženi koristio svoju suprugu na čije ime je osnovao fiktivno pravno lice i svog prijatelja, poreskog službenika, kao posrednike u procesu pranja novca koji je proistekao iz pronevere državnog novca (Gordon, 2009: 38-39; The Egmont Group, 2014).

2. ULOGA I KLjUČNI IZAZOVI FINANSIJSKE ISTRAGE U BORBI PROTIV PRANJA NOVCA KOJI PROISTIČE IZ KORUPTIVNIH KRIVIČNIH DELA

Osnovna uloga sprovođenja finansijskih istraga u borbi protiv pranja novca koji proističe iz koruptivnih krivičnih dela jeste praćenje i analiza finansijskih tokova u cilju uspostavljanja veze između oprane dobiti i predikatne inkriminacije kako bi se ustanovilo iz kog krivičnog dela je proistekla imovina koja je u očiglednoj nesrazmeri sa zakonitim prihodima (Golobinek, 2006: 30-31; Vuković, 2016: 8). Dakle, svrha finansijske istrage se ogleda u neophodnosti otkrivanja imovine proistekle iz krivičnog dela sa ciljem njenog oduzimanja (Lukić, 2009: 387). S tim u vezi, kao prvo može se postaviti pitanje celishodnosti momenta u kojem treba započeti sa sprovođenjem finansijske istrage kako bi

se sprečilo da osumnjičeno lice raspolaganjem imovine proistekle iz krivičnog dela osujeti mogućnost njenog otkrivanja (Committee of experts on the evaluation of anti-money laundering measures and the financing of terrorism, 2015: 41-42). U tom smislu, čini se da je neophodno pristupiti sprovođenju finansijske istrage pre preduzimanja prve dokazne radnje od strane javnog tužioca ili policije u predistražnom postupku, a pre nego što je doneta naredba o sprovođenju istrage kojom se pokreće krivični postupak.

Drugo, iz navedenog, proizilazi sledeće zapažanje da se finansijske istrage ne sprovode samo u kontekstu otkrivanja imovine koja proističe iz krivičnog dela već i u kontekstu dokazivanja krivičnog dela koje je predmet krivičnog postupka. Važi i obrnuto, u smislu da se u sklopu finansijske istrage mogu koristiti i dokazi prikupljeni u krivičnom postupku. U tom smislu, treba istaći da kada je reč o suzbijanju pranja novca koji proističe iz koruptivnih krivičnih dela finansijska istraga zauzima značajno mesto u pogledu pribavljanja dokaza za krivično delo koje je predmet osnovnog postupka kao i u mogućnosti da se na taj način proširi krivična istraga i na druga lica koja inicijalno nisu bila obuhvaćena krivičnom istragom odnosno finansijskom istragom. (Sinanović, B., 2009: 55-57). Ipak, to ne znači da postoji znak jednakosti između krivične i finansijske istrage budući da obe imaju potpuno drugačiju svrhu. S tim u vezi, dok je jedna od svrha krivične istrage otkrivanje da li je imovinska korist pribavljena krivičnim delom, dotle je svrha finansijske istrage otkrivanje one imovine za koju se sumnja da je proistekla iz krivičnog dela zbog postojanja osnova sumnje da se poseduje znatna imovina koja je u očiglednoj nesrazmeri sa zakonitim prihodima vlasnika (Kostić, et.al., 2018:8).

Treće, iz prethodno iznetog, postavlja se pitanje da li je dovoljno za donošenja zaključka o tome da je imovina proistekla iz krivičnog dela dokazati da je ona u očiglednoj nesrazmeri sa zakonitim prihodima okrivljenog-vlasnika ili je potrebno i to da se utvrdi da je imovina čije se oduzimanje traži proistekla iz istog krivičnog dela koje je predmet optuženja u krivičnom postupku. Sudska praksa na postavljeno pitanje daje negativan odgovor priklanjajući se stavu da nije potrebno i to da se utvrdi da je imovina čije se oduzimanje traži proistekla iz istog krivičnog dela koje je predmet optuženja u krivičnom postupku. Kako to nalazi Viši sud u Beogradu, Posebno odeljenje za borbu protiv korupcije, *Poi Po br. 2/2018 od 18.07.2018.* godine, a što je potvrdio i Apelacioni sud u Beogradu u predmetu *Kž Poi-2/18 od 4.10.2018.* godine za donošenje zaključka o tome da je imovina proistekla iz krivičnog dela potrebno je dokazati da je imovina okrivljenog-vlasnika čije se oduzimanje zahteva u očiglednoj nesrazmeri sa njegovim zakonitim priohodima, a ne da je imovina čije se oduzimanje traži proistekla iz krivičnog dela koje je predmet optuženja (Ćetenović, 2016: 74). Stoga, ukoliko se tokom postupka ustanovi da postoji očigledna nesrazmera između zakonitih prihoda i rashoda vlasnika to je dovoljno za konstataciju da postoje osnovi sumnje da imovina vlasnika proističe iz krivičnog dela, nezavisno od toga da li je reč o istom krivičnom delu koje je predmet optuženja u krivičnom postupku.

Četvrto, budući da je kriminalno poreklo imovine zakonska pretpostavka postavlja se pitanje vremena sticanja imovine u smislu da li je uslov za pristupanje sprovođenju finansijske istrage da njeno poreklo potiče iz vremena izvršenja krivičnog dela za koje teče krivični postupak ili ne postoje prepreke da se ona realizuje i ukoliko njeno poreklo potiče pre izvršenja predmetnog krivičnog dela. Po ovom pitanju sudska praksa prihvata drugo stanovište. Tako je Apelacioni sud u Beogradu u predmetu *Kž-Po1-Poi 2/19 od 12.02.2019.* godine došao do zaključka da se ocena o dokazanosti postojanja okolnosti iz kojih proizilazi

osnovana sumnja da imovina okrivljenog-vlasnika proističe iz krivičnog dela ne vezuje za konkretno krivično delo, za koje je u toku krivični postupak protiv okrivljenog, niti za vremenski period koji je označen kao vreme izvršenja predmetnog krivičnog dela. Shodno tome, u postupku finansijske istrage javni tužilac treba da dokaže činjenice koje se tiču postojanja osnovane sumnje o očiglednoj nesrazmeri između zakonitih prihoda okrivljenog ili trećih lica i imovine koja je predmet zahteva. S tim u vezi, kriminalno poreklo imovine jeste zakonska pretpostavka koju okrivljeni ili treće lice može da pobija dokazivanjem da je imovinu stekao na zakonit način, pa je stoga bez značaja da li njeno poreklo potiče u vreme ili pre izvršenja krivičnog dela za koje teče krivični postupak.

Konačno, a što proizilazi iz prethodno navedenog, kao peto otvara se pitanje utvrđivanje očigledne nesrazmere između imovine sa kojom se raspolaže i zakonitih prihoda. U tom pogledu, prema stavu Apelacionog suda u Beogradu u predmetu *Kž Poi 1/18 od 4.10. 2018*. godine prilikom utvrđivanja odnosa između prihoda i rashoda, koji je neophodni deo procesa ustanovljavanja da li ima ili nema očigledne nesrazmere između imovine sa kojom se raspolaže i zakonitih prihoda, potrebno je uzeti u obzir ukupne prihode koje su ostvarili u posmatranom periodu kako vlasnik tako i treća povezana lica, uključujući primera radi prihode iz i van radnog odnosa, prihode od prodaje imovine i sl., kao i ukupne rashode navedenih lica, podrazumevajući tu primera radi rashode po osnovu kupovine imovine i rashode koji se odnose na prosečnu godišnju potrošačku korpu i dr. U skladu sa iznetim, ukoliko se sabiranjem svih ostvarenih prihoda i oduzimanjem rashoda vlasnika i trećih povezanih lica dobije *pozitivna razlika*, onda se dolazi do zaključka da ne postoji očigledna nesrazmera imovine sa zakonitim prihodima te da sledstveno tome nema dokaza o tome da je reč o imovini koja proističe iz krivičnog dela. Obrnuto, ukoliko se navedenim postupkom dobije *negativna razlika*, onda se dolazi do suprotnog zaključka da postoji očigledna nesrazmera između raspoložive imovine i zakonitih prohoda, a time i do osnova sumnje da imovina proističe iz krivičnog dela. Dakle, kako to ističe Viši sud u Beogradu, Posebno odeljenje za organizovani kriminal u predmetu *Poi-Poi1 br. 7/18 od 14.12.2018.* godine ukoliko po oceni suda predmetna imovina nema pokriće u zakonitim prihodima niti okrivljenog-vlasnika niti trećeg lica, to proizilazi da postoje osnovi sumnje da je ista proistekla iz krivičnog dela.

U navedenom procesu dolaženja do zaključka da li postoji pozitivna ili negativna razlika zavisno od dobijenog odnosa između raspoloživih prihoda i ostvarenih rashoda u praksi se najčešće koriste dva metoda, i to: 1) *metod neto vrednosti prihoda i rashoda* i 2) *metod ukupne analize rashoda* (FATF (C), 2012:27-28). *Metoda analize neto vrednosti* se koristi da bi se utvrdilo da li je došlo do povećanja ukupnog prihoda osumnjičenog u određenom vremenskom periodu. Poznati zakoniti prihod se oduzima od ukupnog prihoda, a ostatak predstavlja nezakonite prihode. Osnova za izračunavanje neto vrednosti je aktiva umanjena za obavezu. Promena neto vrednosti je razlika u neto vrednosti od jednog perioda do drugog, na primer, od jedne kalendarske godine do druge, a može biti posledica kupovine ili prodaje imovine, smanjenja ili povećanja obaveza. Ovo je vrlo složen metod jer je teško utvrditi ukupan prihod i imovinu koju osumnjičeni poseduje i koristi. Stoga se rezultati ove analize mogu koristiti samo kao deo dokaza u vezi sa drugim dokazima koji su prikupljeni tokom finansijske istrage. U svakom slučaju, postoje tri osnovna koraka u izračunavanju ilegalnog prihoda. Prvo, izračunavanje promena u neto vrednosti subjekta (aktiva umanjena za obaveze), vrši se tako što se upoređuje neto vrednost na početku i kraju određenog

vremenskog perioda, sa ciljem utvrđivanja da li je bilo povećanja ili smanjenja neto vrednosti. Drugo, pristupa se poređenju izračunate neto vrednosti sa ostvarenim troškovima života naspram zakonskih izvora prihoda. Treće, nelegalni ili nepoznati prihod se određuje kroz upoređivanje ukupnog prihoda i poznatih izvora pri čemu se svaki nepoznati prihod pripisuje ilegalnim izvorima (FATF (C), 2012:35-36). Nasuprot prethodnoj metodi, *metoda ukupne analize rashoda* se koristi za utvrđivanje ukupnog iznosa troškova osumnjičenog u datom vremenskom periodu radi upoređivanja tog iznosa sa prihodima koji su dostupni iz poznatih zakonitih izvora (Bošković, 2011: 74-79). Ova razlika predstavlja nezakonite prihode. Ovaj metod je jednostavniji za primenu od analize prihoda, jer je lakše utvrditi ukupan iznos troškova i zakonite prihode osumnjičenog. Ova analiza se može koristiti za analizu gotovinskih i bezgotovinskih rashoda. Analiza gotovinskih troškova može biti korisna kada je nezakonito plaćanje izvršeno u gotovini. Sabirajući sve rashode gotovog novca osumnjičenog, a zatim i oduzimajući od poznatih izvora prihoda, može se utvrditi iznos novčanih rashoda iznad legitimnih izvora gotovine za određeni period. Konačno, primenom metode analize bankarskih depozita se ispituju rashodi osumnjičenog nastali u formi bezgotovinskih rashoda. Međutim, imajući u vidu sve veću sofisticiranost kriminalnih grupa i mogućnosti transformacije bankarskih depozita, ovaj metod je manje pouzdan od metoda analize gotovinskih rashoda (OECD, 2012: 25-26).

3. ULOGA I KLjUČNI IZAZOVI NADLEŽNIH ORGANA ZA SPROVOĐENjE FINANSIJSKE ISTRAGE PRANjA NOVCA KOJI PROISTIČE IZ KORUPTIVNIH KRIVIČNIH DELA

3.1. Ključni izazovi nadležnih organa u vezi sa sprovođenjem finansijske istrage pranja novca koji proističe iz koruptivnih krivičnih dela

U borbi protiv pranja novca koji proističe iz koruptivne kriminalne delatnosti nadležni organi su suočeni sa brojnim izazovima u postupku ispunjava međunarodnih standarda u ovoj oblasti, budući da se veoma često uočava da postoji delimična i potpuna neusklađenost zakonodavnih rešenja sa preuzetim međunarodnim obavezama kao i odsustvo adekvatne implementacije harmonizovanih nacionalnih rešenja sa opšteprihvaćenim međunarodnim standardima. Tako, jedan od opšteprepoznatih izazova tiče se nedostatka sveobuhvatne saradnje među institucijama koje se bave suprotstavljanjem pranja novca. Dodatno, izazov predstavlja i dupliranje birokratskih struktura koje umesto da razgraniče obavljanje pojedinih poslova u borbi protiv pranja novca imaju neretko u opisu poslova istu ili veoma sličnu nadležnost tako da nije uvek jednostavno utvrditi u čiji delokrug rada potpada određeni zadatak. Ovo sve doprinosi usporavanju i oduglovačenju procesa sprovođenja finansijskih istraga omogućavajući korumpiranim službenicima da svoj prihod ulože u pranje novca veoma često koristeći svoj službeni ili društveni uticaj. U ovom smislu, neophodno je uspostaviti takav interinstitucionalni odnos među nadležnim organima za borbu protiv pranja novca putem koga se precizno razgraničava nadležnost

svakog subjekta u finansijskoj istrazi u odnosu na ostale čime se omogućava da se definišu i prepoznaju njihove uloge, obim i granice delovanja. Pored toga, odsustvo raspoloživog osoblja obučenog za postupanje u predmetima pranja novca, kao i nedostatak tehničkih kapaciteta i adekvatne opremljenosti predstavljaju zaseban izazov na polju borbe protiv pranja novca (Martini, 2015:4). Takođe, nezaobilazan izazov u borbi protiv pranja novca predstavlja odsustvo obaveze nadležnih organa u pogledu prikupljanja statističkih podataka o procenama rizika i ranjivosti pojedinih sektora ka pranju novca. S tim u vezi, treba ukazati na to da statističke zbirke podataka imaju kriminalističku vrednost u tome što mogu sugerisati nadležnim organima na načine izvršenja i metoda pranja novca što pruža priliku da se izvrši procena učestalosti ponavljanja određenog modusa, prepoznaju novi načini izvršenja i na osnovu toga izgrade odgovarajući odgovori. Konačno, izazov u ovoj oblasti odnosi se na nepostojanje hijerarhijski nadređene nadzorne institucije koja bi bila odgovorna za koordinaciju rada svih podređenih tela koja učestvuju u borbi protiv pranja novca koji proističe iz koruptivnih krivičnih dela (Fontana, Pereira, 2012: 7-14).

Kada je reč o Republici Srbiji na planu borbe protiv pranja novca koji proističe iz kriminalne delatnosti uočeni su nedostaci kako na strateškom tako i na operativnom planu. U smislu nedostataka na strateškom nivou glavni izazov se odnosi na nepostajanje tela na državnom nivou za koordinaciju aktivnosti učesnika u sistemu za borbu protiv pranja novca. Pored toga, neažuriranje nacionalne procene rizika od pranja novca, kao i nepostojanje uniformnosti podataka u evidencijama nadležnih organa predstavlja dodatni izazov na planu sprečavanja pranja novca budući da otežava vođenje statistika o predmetima pranja novca koje su od prvenstvenog značaja za donošenje zaključaka o delotvornosti sistema. S druge strane, ključni izazovi na operativnom nivou se tiču nedovoljnog broja paralelnih i proaktivnih finansijskih istraga koje su od presudnog značaja za uspešnost sprovođenja postupka otkrivanja imovine proistekle iz krivičnog dela. Takođe, u praksi je primećena nedovoljna saradnja učesnika u sistemu finansijskih istraga, kao i odsustvo proaktivnijeg pristupa u korišćenju svih mehanizama međunarodne saradnje, čime se prenebregava uloga i značaj razmene informacija od značaja za borbu protiv pranja novca koji proističe iz kriminalne delatnosti.[9]

3.2. Novouvedene vrste nadležnih organa u vezi sa sprovođenjem finansijske istrage pranja novca koji proističe iz koruptivnih krivičnih dela

Subjekti finansijske istrage u kontekstu borbe protiv pranja novca koji proističe iz koruptivne delatnosti su raznovrsni i brojni pri čemu se za potrebe ovog rada mogu podeliti na one čija je uloga zasnovana na policijsko-tužilačkim zadacima, a to je otkrivanje imovine proistekle iz krivičnog dela odnosno gonjenje krivičnih dela odnosno na one čija je svrha prvenstveno pomoćne prirode. U tom smislu, u prvu grupu subjekata finansijske istrage se mogu ubrojati *Organizaciona jedinica nadležna za finansijsku istragu* pri Ministarstvu unutrašnjih poslova nadležna za otkrivanje imovine proistekle iz krivičnog dela kao i *udarne grupe* koje se obrazuju u Tužilaštvu za organizovani kriminal i posebnim odeljenjima viših javnih tužilaštava za suzbijanje korupcije sa ciljem rada na otkrivanju i gonjenju krivičnih

[9] Vlada Republike Srbije, „Procena rizika od pranja novca i procena rizika od finansiranja terorizma“, („Službeni glasnik RS”, broj 55/18).

dela koja su predmet rada udarne grupe. S druge strane, u drugu grupu subjekata finansijske istrage se mogu svrstati *finansijski forenzičari* kao lica koja pomažu javnom tužiocu u analizi tokova novca i finansijskih transakcija u cilju krivičnog gonjenja kao i *službenici za vezu* u određenim državnim organima i organizacijima čiji je osnovni zadatak da rade na ostvarivanju saradnje i efikasnijem dostavljanju podataka Tužilaštvu za organizovani kriminal i posebnim odeljenjima viših javnih tužilaštva za suzbijanje korupcije. Uloga Organizacione jedinice nadležne za finansijsku istragu propisana je Zakonom o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela (u daljem tekstu: ZOIPKD), dok je nadležnost udarne grupe, finansijskih forenzičara kao i službenika za vezu prepoznata u Strategiji istrage finansijskog kriminala za period od 2015. do 2016. godine), te definisana Zakonom o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije (u daljem tekstu: ZONDOSOKTK).[10]

3.2.1. Organizaciona jedinica nadležna za finansijsku istragu

Organizaciona jedinica nadležna za finansijsku istragu (u daljem tekstu: Jedinica) je prema članu 6 ZOIPKD specijalizovana organizaciona jedinica Ministarstva unutrašnjih poslova koja prvenstveno ima ulogu u otkrivanju imovine proistekle iz krivičnog dela (United Nations Development Programme: 2005:28). U tom smislu, Jedinice vrši poslove po službenoj dužnosti ili po odluci javnog tužioca ili suda, s tim što u svrhu vođenja finansijske istrage Jedinica može angažovati stručno lice, zaposleno u državnom organu ili instituciji, radi pružanja stručne pomoći (Centar za monitoring i istraživanje, 2018: 146; Spasić, 2018: 9).

S prethodnim u vezi je pitanje koje se tiče vrste dokaza koje je Jedinica u obavezi da prikupi tokom sprovođenja finansijske istrage da bi nadležni organi bili u prilici da ustanove da li (ne) postoji očigledna nesrazmera između raspoložive imovine i zakonitih prihoda (ZOIPKD članovi 17-22). Prema tome, u finansijskoj istrazi Jedinica prikuplja, na zahtev javnog tužioca ili po službenoj dužnosti sledeće vrste dokaza: 1) dokaze o imovini, zakonitim prihodima, načinu i troškovima života okrivljenog, okrivljenog saradnika ili ostavioca; 2) dokaze o imovini koju je nasledio pravni sledbenik, odnosno 3) dokaze o imovini i naknadi za koju je imovina preneta na treće lice (Važić, 2016: 18). Pored toga, javni tužilac može narediti bankarskoj ili drugoj finansijskoj organizaciji da Jedinici dostavi podatke o stanju poslovnih i ličnih računa i sefova vlasnika (OSCE, 2012: 22-23). Dodatno, državni i drugi organi, organizacije i javne službe dužni su da Jedinici omoguće uvid, pristup i preuzimanje podataka iz njihovih elektronskih baza, kao i uvid i dostavu evidencija, dokumenata, podataka i drugih predmeta koji će, ukoliko mogu da posluže kao dokaz, biti privremeno oduzeti. U svakom slučaju, propisano je da se uvid i dostava predmeta, evidencija, dokumenata i podataka ne mogu uskratiti pozivanjem na obavezu čuvanja tajne. Takođe, na zahtev Jedinice, fizička i pravna lica koja drže isprave i dokaze o izvorima sticanja prihoda i imovine po bilo kojoj

[10] Zakon o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela („Službeni glasnik RS“, broj 32/2013, 94/2016 i 35/2019), Strategija istrage finansijskog kriminala za period od 2015. do 2016. godine („Službeni glasnik RS”, broj 43/2015), Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije („Službeni glasnik RS”, broj 94/2016 i 87/2018 - dr. zakon).

osnovi, dužna su da ih predaju bez odlaganja, ako je verovatno da bi se na osnovu njih mogla identifikovati imovina proistekla iz krivičnog dela.

S druge strane, na osnovu odluke nadležnog suda, moguće je da Jedinica učestvuje u sprovođenju dokazne radnje pretresanje stana i ostalih prostorija vlasnika ili drugih lica ako je verovatno da će se na taj način pronaći gorenavedeni dokazi (Vujasinović, 2016: 76-77). U vezi sa prikupljenjem dokaza na osnovu odluke nadležnog suda u praksi se pojavilo kao sporno pitanje da li se Jedinice mogu angažovati samo do okončanja prvostepenog postupka ili je moguće da se angažuju i u drugostepenom postupku. Ovo tim pre što se tek tada može doći do podataka o novoj imovini, podacima o svojinskim promenama, dokazima o zaradama stečenim u inostranstvu, za šta u dotadašnjem postupku nije bilo dovoljno vremena, a što sve može biti od uticaja na potpuno i pravilno utvrđenje činjeničnog stanja. Imajući u vidu rokove za dostavljanje odgovora vlasnika, zatim mogućnosti da se uz žalbu dostave novi dokazi kojima se može dovesti u pitanje pravilnost prvostepene odluke, čini se da je moguće da se Jedinica angažuje i u drugostepenom postupku. Konačno, sporno je i ovlašćenje javnog tužioca da nalaže Jedinici vršenje automatske obrade podataka o stanju poslovnih i ličnih računa i sefova vlasnika, bez odluke suda o tome. Ovo stoga što prvo, nije jasno otkud Jedinica može da vrši automatsku obradu podataka o stanju poslovnih i ličnih računa i sefova vlasnika kada je to po prirodi posla nadležnost banaka i drugih finansijskih organizacija (Škulić, 2015: 628-629). Drugo, postavlja se pitanje da li je opravdano da javni tužilac naredbom nalaže Jedinici da vrši automatsku obradu podataka bez odobrenja suda o tome, budući da se ovde radi o osetljivom slučaju zadiranja u privatna prava pojedinca o čijem ograničavanju ne bi moglo biti reči mimo odluke suda.

Na kraju, a u pogledu pribavljanja dokaza od značaja za sprovođenje finansijske istrage pranja novca koji proističe iz koruptivnih krivičnih dela izuzetno je važno da Jedinica učestvuju u međunarodnoj saradnji sa nadležnim organima drugih država u postupku pružanja pomoći u pronalaženju imovine proistekle iz krivičnog dela budući da finansijske istrage često imaju prekogranični karakter zbog čega je neophodno da se prikupe dokazi u inostranstvu kako bi se stekao uvid u ilegalne šeme ove kriminalne delatnosti. U tom pogledu, treba istaći da međunarodna saradnja može biti u formi zvaničnih i nezvaničnih kanala. Ipak, dok zvanična međunarodna saradnja podrazumeva ispunjavanje uslova za međunarodnu pomoć u krivičnim stvarima, dotle neformalni kanali komunikacije obuhvataju aktivnosti kao što su uspostavljanje kontakata sa službenicima za vezu u domaćoj zemlji ili inostranstvu, razmenu informacija između nacionalnih nadležnih organa koristeći pomoć Interpola i Evropola itd. (Asia-Pacific Economic Cooperation, 2015: 26-27).

3.2.2. Udarne grupe

U Tužilaštvu za organizovani kriminal i posebnim odeljenjima viših javnih tužilaštava za suzbijanje korupcije, prema članu 21-23 ZONDOSOKTK, mogu se formirati udarne grupe, sa ciljem rada na otkrivanju i gonjenju krivičnih dela koja su predmet njenog rada, a koje se obrazuju odlukom Tužioca za organizovani kriminal, odnosno odlukom nadležnog višeg javnog tužioca, po pribavljenoj saglasnosti Republičkog javnog tužioca. Odlukom o obrazovanju uređuje se sastav udarne grupe, način rada, zadatak, period za

koji se obrazuje i druga pitanja od značaja za rad udarne grupe. Udarnom grupom koja se obrazuje u Tužilaštvu za organizovani kriminal rukovodi Tužilac ili njegov zamenik, dok udarnom grupom koja se obrazuje u posebnom odeljenju višeg javnog tužilaštva za suzbijanje korupcije rukovodi javni tužilac, rukovodilac posebnog odeljenja ili zamenik javnog tužioca raspoređen u posebno odeljenje višeg javnog tužilaštva za suzbijanje korupcije. Dodatno, u sastav udarne grupe imenuju se članovi iz reda zaposlenih u državnim i drugim organima, zavisno od predmeta rada utvrđenog odlukom o obrazovanju udarne grupe (Martini, 2015: 5-6). Ova lica se mogu imenovati u sastav udarne grupe samo uz njihovu saglasnost i saglasnost rukovodioca organa iz kojeg se imenuje zaposleni, pri čemu mogu biti potpuno ili delimično oslobođeni obavljanja redovnog posla u državnom i drugom organu u kojem su zaposleni, na osnovu sporazuma nadležnog javnog tužioca i rukovodioca u državnom i drugom organu (Sekulić, 2018: 186-187).

Kada se analiziraju gorenavedene odredbe koje se tiču formiranja udarnih grupa prva stvar koja se uočava jeste fakultativnost u formulisanju uslova za obrazovanje udarnih grupa. Drugim rečima, u kontekstu otkrivanja krivičnih dela organizovanog kriminala i korupcije udarna grupa može (što znači i ne mora) biti formirana, zavisno od diskrecione odluke Tužioca, odnosno nadležnog višeg javnog tužioca, po pribavljenoj saglasnosti Republičkog javnog tužioca. Dalje, kada je reč o sastavu udarne grupe propisano je načelo hijerarhijske ustrojenosti rada što znači da je na njenom čelu Tužilac za organizovani kriminal ili njegov zamenik odnosno javni tužilac, rukovodilac posebnog odeljenja ili zamenik javnog tužioca raspoređen u posebno odeljenje višeg javnog tužilaštva za suzbijanje korupcije. Ipak, ono što je u izvesnom smislu sporno tiče se članova udarne grupe koji mogu ali i ne moraju biti potpuno ili delimično oslobođeni obavljanja redovnog posla u državnom i drugom organu u kojem su zaposleni što može dovoditi do različitog postupanja od slučaja do slučaja i izazvati sumnju da li će članovi udarne grupe biti u prilici da efikasno obavljaju i svoj redovni posao i angažovanje u udarnoj grupi. Konačno, čini se i najozbiljniji prigovor odredbama koje se tiču udarnih grupa odnosi se na limitiran period za koji se one obrazuju, što kada se dovede u vezu sa tim da se članovi udarne grupe imenuju iz reda zaposlenih u državnim i drugim organima ukazuje na pristup zakonodavca da se ne opredeljuje za postojanje stalnog kruga lica koja raspolažu stručnim znanjima i koja kao takva stoje na raspolaganju rukovodiocu udarne grupe. Iz navedenog proizilaze dva zaključka. Prvo, limitiranost rada udarne grupe sugeriše na to da čim se rasvetle okolnosti vezane za konkretni predmet rada dolazi do njenog rasformiranja i prestanka delovanja, a što sve ukazuje na to da se za svaki novi slučaj formira poseban sastav radne grupe. Drugo, poseban problem predstavlja odsustvo normativnih pojašnjenja vezanih za kriterijume po kojima se članovi imenuju u udarne grupe. Tako, ostaje nejasno da li članovi udarne grupe treba da prođu kroz specijalizovane obuke iz oblasti za koje se imenuju u sastav udarne grupe i da putem njih steknu uslove za izdavanje sertifikata kojim se dokazuje njihova stručnost. S tim u vezi, ostaje otvoreno ko bi trebalo da bude organizator takve obuke državni organ ili organizacija u kojoj je odnosno lice zaposleno ili Pravosudna akademija. Bez zakonske konkretizacije gorespomenutih pitanja ceo institut udarnih grupa ostaje u okvirima diskrecione odluke Tužioca za organizovani kriminal ili javnog tužioca, rukovodioca posebnog odeljenja odnosno zamenika javnog tužioca raspoređenog u posebno odeljenje višeg javnog tužilaštva za suzbijanje korupcije.

3.2.3. Finansijski forenzičar

U Tužilaštvu za organizovani kriminal i posebnim odeljenjima viših javnih tužilaštava može se prema članu 19 ZONDOSOKTK obrazovati služba finansijske forenzike, pri čemu poslove službe obavljaju finansijski forenzičari koji predstavljaju lica koja pomažu javnom tužiocu u analizi tokova novca i finansijskih transakcija u cilju krivičnog gonjenja. Dodatno, zakonom je pojašnjeno da je finansijski forenzičar državni službenik koji poseduje posebna stručna znanja iz oblasti finansija, računovodstva, revizije, bankarskog, berzanskog i privrednog poslovanja, a koji je završio i specijalizovanu obuku u Pravosudnoj akademiji iz oblasti krivičnog prava (Škulić, 2018:30-31; Cvetković, Kešetović, 2018:51).

Posmatrajući odredbu koja se tiče formiranja službe finansijskih forenzirača mogu se uočiti neke nejasnoće. S jedne strane, ističe se da finanisijski forenzičar treba da završi specijalizovanu obuku u Pravosudnoj akademiji iz oblasti krivičnog prava kao preduslov rada na poslovima finansijske forenzike. Ipak, ostaje nejasno da li je potrebno da finansijski forenzičar završenu specijalizovanu obuku dokumentuje u formi sertifikata kojim se dokazuje da je odnosno lice pohađalo obuku i položilo odgovarajući test. Ovakva formulacija je nepotpuna budući da ostavlja mogućnosti za tumačenje da finansijski forenzičar samim prisustvovanjem u specijalizovanoj obuci i njenim završetkom stiče uslove za obavljanje poslova finansijske forenzike, bez ikakve obaveze polaganja testova kojim se potvrđuje da je odnosno lice uspešno savladalo zahteve propisane programom obuke kao i bez obaveze izdavanja pripadajućeg sertifikata.

S druge strane, ostao je nepreciziran organizacioni aspekat odredbe koja se tiče formiranja službe finansijske forenzike. Naime, osim što se navodi da se služba finansijske forenzike obrazuje u tužilaštvu za organizovani kriminal i posebnim odeljenjima viših javnih tužilaštava, te da poslove ove službe obavljaju finansijski forenzičari nije precizirano ko rukovodi njom niti kakav je odnos između samih finansijskih forenzirača u smislu prava i obaveza, niti njihov broj, kao ni odnos između tužilaštva za koja se imenuju forenzičari i same službe finansijske forenzike. Čini se da je posebno važno precizirati ulogu i konkretne zadatke finansijskog forenzičara u pogledu toga kakve je prirode njegova pomoćna uloga, da li to lice pomaže javnom tužiocu savetima, sugestijama, predlozima i takođe da li je neophodno da svoje stavove izrazi u pismenoj formi u vidu nalaza i mišljenja ili se njegov angažman svodi na usmenu komunikaciju. Posebne nedoumice izaziva pitanje da li finansijski forenzičar može biti ispitan u toku krivičnog postupka, a naročito da li će, ukoliko se ispituje, to biti u svojstvu svedoka, veštaka ili stručnog lica. Ovo stoga što se tokom postupka može ukazati potreba za dodatnim pojašnjenjima, a koja zbog posebnih znanja može da pruži samo finansijski forenzičar. S tim u vezi, postavlja se novo pitanje da li finansijski forenzičar treba da položi zakletvu, kao svedok ili veštak. Konačno, dodatna dilema se tiče nedoumica u pogledu toga da li sačinjeni izveštaj odnosno stavove finansijskog forenzičara treba dostaviti odbrani, kao i to u kojoj formi odbrana može da ga osporava. Nasuprot tome, ono što iz ovakve uloge finansijskih forenzičara može da proizađe odnosi se na visok stepen verovatnoće od odsustva ili niskog nivoa kritičnosti javnog tužioca u smislu mogućnosti za preispitavanje predloženih nalaza i mišljenja finansijskog forenzičara. Ovo stoga što javni tužilac po pravilu ne raspolaže sa znanjima iz oblasti finansijske forenzike, već samo u pogledu krivičnog prava, zbog čega

neće biti u prilici da ustanovi da li je finansijski forenzičar pravilno obavio svoje zadatke ili je bilo određenih propusta. Ipak, na kraju treba istaći da se uvođenjem finansijske forenzike doprinosi otklanjanju slabosti koje su uočene u okviru sprovođenja finansijskih istraga, a što bi u praksi trebalo da doprinese otkrivanju finansijskih poslova povezanih sa izvršenjem krivičnog dela, radi ulaženja u trag porekla imovine za koju se sumnja da proističe iz izvršenja krivičnog dela (Šuput, 2016:244).

3.2.4. Službenici za vezu

Službenici za vezu se, prema članu 20 ZONDOSOKTK, određuju radi ostvarivanja saradnje i efikasnijeg dostavljanja podataka na relaciji od taksativno navedenih organa i organizacija (Poreska uprava - Poreska policija, Uprava carina, Narodna banka Srbije, Uprava za sprečavanje pranja novca i dr.) ka Tužilaštvu za organizovani kriminal i posebnim odeljenjima viših javnih tužilaštva za suzbijanje korupcije u cilju krivičnog gonjenja za ta krivična dela. Krug organa i organizacija koje treba da učestvuju u procesu saradnje i dostavljanja podataka nije definisan na limitativan način, budući da na zahtev nadležnog javnog tužioca, službenici za vezu moraju biti određeni i u drugim instutucijama koje nisu zakonom navedene. U slučaju potrebe, na zahtev nadležnog javnog tužioca, službenici za vezu koji imaju status državnog službenika mogu biti privremeno premešteni, najduže na tri godine, u Tužilaštvo za organizovani kriminal i posebno odeljenje višeg javnog tužilaštva za suzbijanje korupcije, uz pismenu saglasnost zaposlenog i nadležnog javnog tužioca (Pavlović Z., 2018: 66).

Službenici za vezu u suštini predstavljaju oficire za vezu koji su kao takvi prepoznati Okvirnom odlukom EU o zajedničkom korišćenju oficira za veze koje su u inostranstvu postavila policijska tela država članica.[11] Ipak, dok službenici za vezu predstavljaju institucionalni oblik saradnje između nadležnog tužilaštva i državnih organa i organizacija, dotle su oficiri za vezu predstavnici država članica EU koje su nadležna policijska tela postavila u jednoj ili više trećih zemalja ili međunarodnih organizacija radi uspostavljanja i održavanja odnosa s telima u tim državama ili organizacijama te radi doprinosa sprečavanju ili istragama krivičnih dela. Takođe, dok se u zakonu krajnje uošteno navode da su zadaci službenika za vezu ostvarivanje saradnje i efikasnije dostavljanje podataka Tužilaštvu za organizovani kriminal i posebnim odeljenjima viših javnih tužilaštva za suzbijanje korupcije u cilju krivičnog gonjenja za ta krivična dela, dotle Okvirna odluka u pogledu oficira za vezu posvećuje posebnu odredbu zadacima ovih lica. Tako se određuje da se oficiri za vezu obrazuju radi: 1) uspostavljanja i održavanja neposrednih kontakata s nadležnim telima države domaćina ili međunarodne organizacije radi olakšavanja i ubrzavanja prikupljanja i razmene podataka kao i radi 2) prikupljanja i razmene podataka koji se mogu koristiti za suzbijanje teških oblika prekograničnog kriminala, uključujući podatke koji omogućavaju brže upoznavanje pravnih sistema i operativnih metoda u tim državama ili međunarodnim organizacijama. Dodatno, da bi se ojačala saradnja između oficira za vezu u jednoj ili više trećih zemalja i međunarodnih organizacija propisana je mogućnost organizovanja

[11] Okvirna odluka EU o zajedničkom korišćenju oficira za veze koje su u inostranstvu postavila policijska tela država članica (Official Journal of the European Union L 67/27).

zajedničkih seminara o trendovima u izvršenju krivičnih dela i najefikasnijim metodama za suzbijanje prekograničnog kriminala. Imajući u vidu prekogranični karakter pranja novca koji proističe iz koruptivne delatnosti i relativno često uvođenje novina u načinima izvršenja čini se da je celishodno propisati obaveznost periodičnog pohađanja seminara kome bi prisustvovali službenici za vezu iz svih državnih organa i organizacija u kojima su određena ova lica, čime bi se uspostavila ne samo saradnja na relaciji državnih organa i tužilaštva, već i interinstitucionalna saradnja među državnim organima i organizacijama, a time i kooperacija između službenika za vezu međusobno.

ZAKLJUČAK

Imajući u vidu transnacionalnu prirodu izvršenja, prikriveno ispoljavanje i umreženost aktera uključenih u pranje novca koji proističe iz koruptivne krivičnih dela čini se da u perspektivi na praktičnom planu fokus treba staviti na proaktivnom vođenju finansijskih istraga budući da od toga zavisi uspešnost sprovođenja postupka otkrivanja imovine proistekle iz krivičnog dela. Ovo stoga što reaktivno postupanje ne pruža odgovarajuće rezultate u procesu otkrivanja imovine proistekle iz krivičnog dela, zbog čega bi posebno mesto trebalo da zauzme proaktivni pristup u fazi krivičnog postupka dok lice prema kome se preduzimaju odgovarajuće radnje u finansijskoj istrazi još uvek ne zna da se protiv njega vodi istraga. Ovako rano proaktivno postupanje je od izuzetne važnosti budući da se time onemogućava lice, za koje postoje osnovi sumnje da poseduje imovinu koja je u očiglednoj nesrazmeri sa zakonitim prihodima, da raspolaže sa njom i time osujeti ili u znatnoj meri onemogući sprovođenje finansijske istrage. Pri tome, treba imati na umu da je za donošenje zaključka o tome da je imovina proistekla iz krivičnog dela dovoljno dokazati da je ona u očiglednoj nesrazmeri sa zakonitim prihodima okrivljenog-vlasnika ili trećeg povezanog lica, te da se ne radi o imovini koja je pribavljena iz istog krivičnog dela koje je predmet optuženja u krivičnom postupku. Dodatno, odluku o donošenju zaključka o tome da li imovina proističe iz krivičnog dela ne treba vezivati za konkretno krivično delo, za koje je u toku krivični postupak protiv okrivljenog, niti još manje za vremenski period koji je označen kao vreme izvršenja predmetnih krivičnih dela budući da je bez značaja da li njeno poreklo potiče iz vremena ili pre izvršenja krivičnog dela za koje teče krivični postupak. Takođe, pri oceni da li postoji očigledna nesrazmera između imovine i zakonitih prihoda potrebno je uzeti u obzir ukupne prihode i rashode koji su ostvareni u posmatranom periodu, te ukoliko se poređenjem njihovog odnosa dobije pozitivna razlika onda ne bi bilo uslova da se konstatuje da je reč o imovini koja proističe iz krivičnog dela, dok ukoliko se navedenim postupkom dobije negativna razlika onda se dolazi do suprotnog zaključka, da postoje osnovi sumnje da imovina proističe iz krivičnog dela. S tim u vezi, prikupljanje podataka kao što su brojevi bankovnih računa kompanija, informacije o finansijskim transakcijama i poslovnim ugovorima koji prate te transakcije su nezaobilazni deo u procesu ispitivanja odnosa (ne) srazmere između imovine sa kojom se raspolaže i zakonskih prihoda. Ovo stoga što se koruptivno poreklo imovine koja je predmet pranja novca prikriva tako što se ona transferiše u zemlje poreskih rajeva zbog čega je u cilju otkrivanja kriminalnih mreža neophodno sarađivati sa drugim zemljama

u razmeni informacija od značaja za sprovođenje finansijske istrage. U pogledu toga, potrebno je raditi na pribavljanju podataka o načinima izvršenja kako bi se u kontinuitetu prikupljali statistički podaci koji bi služili u cilju sačinjavanja analiza u vezi sa strukturom geografske zastupljenosti, polne strukture izvršioca, modaliteta i sredstva izvršenja i sl., a što bi sve bilo od neprocenjive važnosti u kriminalističkoj obradi konkretnog slučaja. Dakle, iz navedenog proizilazi da nezaobilazni element u procesu razmene informacija, iskustava, znanja i tehnika treba da predstavlja međunarodna saradnja između nadležnih nacionalnih jedinica za finansijsku istragu u fazi otkrivanja imovine proistekle iz koruptivnog krivičnog dela, a koja je predmet pranja novca.

Na kraju, kada je reč o subjektima finansijske istrage neophodno je razgraničiti nadležnosti državnih organa kako bi se izbegle situacije pozitivnog (kada dva ili više organa smatraju da su nadležni u istom predmetu) ili negativnog (kada se dva ili više organa oglašavaju nenadležnim u pogledu istog pitanja) sukoba nadležnosti. Dodatno, potrebno je uspostaviti kontinuirane obuke državnih službenika koje su uključeni u borbu protiv pranja novca koji proističe iz koruptivnih krivičnih dela tako što bi uslov za učešće u radu na ovim predmetima bilo polaganje odgovarajućeg stručnog testa kojim bi se dokazivao uspeh u savladavanju programa obuke. Kontinuiranost obuke nadležnih organa je ključ uspeha u borbi protiv pranja novca koji proističe iz koruptivne delatnosti imajući u vidu stalno usavršavanje postojećih načina izvršenja kao i uvođenje novih do tada neregistrovanih načina izvršenja. Konkretno, u pogledu analiziranih novouvedenih nadležnih organa u vezi sa sprovođenjem finansijske istrage pranja novca koji proističe iz koruptivnih krivičnih dela treba ukazati da kada je reč o službi finansijske forenzike na normativnom planu je neophodno precizirati odredbu u delu koji se odnosi na organizacioni aspekat i to u pogledu subjekta koji rukovodi njom, prirode odnosa između samih finansijskih forenzičara u smislu prava i obaveza, njihov broj, kao i odnosa između tužilaštva za koja se imenuju forenzičari i same službe finansijske forenzike. Takođe, treba odrediti prirodu pomoćne uloge finansijskih forenzičara u smislu da li to lice pomaže javnom tužiocu savetima, sugestijama, predlozima, da li svoje stavove izražava u pismenoj formi u vidu nalaza i mišljenja ili se njegov angažman svodi na usmenu komunikaciju. Konačno, u tom smislu treba dodati i to da je potrebno precizirati ulogu finansijskog forenzičara tako da to lice može učestvovati u krivičnom postupku u formi ispitivanja kada je neophodno da se pojasni njegov nalaz i mišljenje, da se ustanovi obaveza polaganja zakletve, te da se poštujući načelo o jednakosti procesnih oružja dostavi njegov nalaz odbrani i definišu načini putem kojih bi odbrana imala pravo da se izjasni i ospori validnost izveštaja finansijskog forenzičara. S druge strane, kada je reč o odredbi koja se tiče formiranja udarnih grupa treba se opredeliti za kreiranje stalnog kruga lica koja raspolažu stručnim znanjima i koja kao takva stoje na raspolaganju rukovodiocu udarne grupe, a koja treba da prođu kroz specijalizovane obuke u organizaciji Pravosudne akademije iz oblasti za koje se imenuju u sastav udarne grupe i da putem njih steknu uslove za izdavanje sertifikata kojim se dokazuje njihova stručnost, kako bi se izbeglo da ceo institut udarnih grupa ne ostane u okvirima diskrecione odluke Tužioca za organizovani kriminal ili javnog tužioca, rukovodioca posebnog odeljenja odnosno zamenika javnog tužioca raspoređenog u posebno odeljenje višeg javnog tužilaštva za suzbijanje korupcije. Konačno, kada je reč o Jedinicama za finansijske istrage treba precizirati da je moguće da se one angažuju i u drugostepenom postupku kao i to da mogu da vrše automatsku obradu podataka samo po odluci suda.

LITERATURA

Knjige i monografije

1. Asia-Pacific Economic Cooperation, (2015) *Best Practices in Investigating and Prosecuting Corruption Using Financial Flow Tracking Techniques and Financial Intelligence*. Singapur: Asia-Pacific Economic Cooperation.
2. Bošković, G. (2011) *Metodi finansijske istrage u suzbijanju organizovanog kriminala, Društveni aspekti organizovanog kriminala*. Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu.
3. Centar za monitoring i istraživanje, (2018) *Finansijske istrage kao sredstvo u borbi protiv organizovanog kriminala, korupcije i pranja novca – komparativna analiza Bosne i Hercegovine, Crne Gore i Srbije*. Podgorica: Centar za monitoring i istraživanje.
4. Committee of experts on the evaluation of anti-money laundering measures and the financing of terrorism, (2015) *Typologies report on laundering the proceeds of organised crime*. Strasbourg: Council of Europe.
5. Cvetković, V. (2016) U susret izmenama zakona o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela, *Bilten vrhovnog kasacionog sud*a, br. 2.
6. Cvetković D., Kešetović, Ž. (2018) „Ekonomski kriminalitet i uloga forenzičkog računovodstva u njegovom otkrivanju", *Zbornik radova sa naučne konferencije Finansijski kriminalitet*. Beograd: Institut za uporedno pravo, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja u saradnji sa Pravosudnom akademijom.
7. Ćetenović, Lj. (2016) Nacrt zakona o izmenama i dopunama zakona o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela i privremeno oduzimanje imovine, *Bilten vrhovnog kasacionog suda*, br. 2.
8. The Egmont Group, (2014) *Egmont Cases, Financial Analysis Cases 2011 – 2013*, Canada: The Egmont Group.
9. FATF, (2011) *Laundering the Proceeds of Corruption*. Paris: FATF.
10. FATF (A), (2012), *Corruption - A Reference Guide and Information Note on the use of the FATF Recommendations to support the fight against Corruption*. Paris: FATF.
11. FATF (B), (2012), *Specific Risk Factors in Laundering the Proceeds of Corruption*, Paris: FATF.
12. FATF (C), (2012) *Operational Issues Financial Investigations Guidance*, FATF, Paris: FATF.
13. Ferguson G. (2018) *Global Corruption*, Victoria: University of Victoria.
14. Financial Conduct Authority, (2013) *Anti-Money Laundering and Anti-Bribery and Corruption Systems and Controls*. London: Financial Conduct Authority.
15. Fontana A., Pereira P. (2012) *Using money laundering investigations to fight corruption in developing countries*. Chr. Michelsen Institute U4 Issue No.9.
16. Golobinek, R. (2006) *Finansijske istrage i oduzimanje imovine stečene krivičnim delom*. Strazbur: Savet Evrope.
17. Gordon, R. (2009) *Laundering the Proceeds of Public Sector Corruption*. Cleveland: Case Western Reserve School of Law.
18. Ivanov E. (2018) *AML/CFT and Anti-Corruption Compliance Regulation: Two Parallel Roads?*. Laxenburg: International Anti-Corruption Academy, Research Paper Series No. 2.

19. Kostić, J. et.al. (2018) *Oduzimanje imovine proistekle iz krivičnog dela izazovi i preporuke za unapređenje postupka*. Beograd: Pravosudna akademija.
20. Livescu I. (2017) *The link between Money Laundering and Corruption Is the fight effective?*. Tilburg: Tilburg University Law School.
21. Lukić, T. (2009) Oduzimanje imovine stečene krivičnim delima – značaj finansijske istrage, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, br. 2.
22. Martini, M. (2015) *Fighting grand corruption: challenges and successes*. Berlin: Transparency International.
23. OECD, (2012) *Investigation and prosecution of corruption offences*. Paris: OECD.
24. OSCE, (2012) *Handbook on Data Collection in support of Money Laundering and Terrorism Financing*. Vienna: OSCE.
25. Pantelić J. et.al. (2015) *Money Laundering typologies- Money Laundering case studies*. Belgrade: OSCE Mission to Serbia.
26. Pavlović Z. (2018) Institucionalni kapaciteti srbije za suprotstavljanje organizovanom kriminalu, terorizmu i korupciji, *Zbornik radova sa naučne konferencije Finansijski kriminalitet*. Beograd: Institut za uporedno pravo i Institut za kriminološka i sociološka istraživanja u saradnji sa Pravosudnom akademijom.
27. Reed, Q., Fontana A. (2011) *Corruption and illicit financial flows-the limits and possibilities of current approaches*. Chr. Michelsen Institute U4 Issue No.2.
28. Royal Institution of Chartered Surveyors, (2019) *Countering bribery, corruption, money laundering and terrorist financing*. London: Royal Institution of Chartered Surveyors.
29. Sekulić, M. (2018) Jačanje kapaciteta države u suprotstavljanju organizovanom kriminalu, terorizmu i korupciji, *Vojno delo* br. 2.
30. Sinanović, B., et.al. (2016) *Istraga i procesuiranje krivičnih dela korupcije identifikovanih kroz revizorske izveštaje*. Beograd: Savet Evrope.
31. Spasić, D. (2018) *Oduzimanje imovinske koristi proistekle iz krivičnog dela- Izazovi u sudskoj praksi*. Beograd: Pravosudna akamedija.
32. Srbljanović, R., et.al. (2013) *Money Laundering typologies in the Republic of Serbia*. Belgrade: OSCE Mission to Serbia.
33. Škulić M., (2015) *Organizovani kriminalitet*. Beograd: Službeni glasnik.
34. Škulić M., (2018) Organizacija i nadležnost državnih organa čija je funkcija suzbijanje koruptivnih krivičnih dela, *Zbornik radova sa naučne konferencije Finansijski kriminalitet*. Beograd: Institut za uporedno pravo, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja u saradnji sa Pravosudnom akademijom.
35. Šuput, J. (2016) Uloga finansijske forenzike u otkrivanju pranja novca, *Suzbijanje organizovanog kriminala kao preduslov vladavine prava*, Beograd: Institut za uporedno pravo i Hanns Seidel Stiftung.
36. UNDP, (2005) *Prosecuting financial crime guidelines for judges and prosecutors*. Beograd: UNDP.
37. UNODC, (2009) *Money laundering and financing of terrorism*.Vienna: UNODC.
38. Važić, N. (2016) Nacrt zakona o izmenama i dopunama zakona o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela (Komentari i predlozi). *Bilten vrhovnog kasacionog suda*, br.2.
39. Vlada Republike Srbije, „Procena rizika od pranja novca i procena rizika od finansiranje terorizma“, (Službenom glasniku br. 55/18).
40. Vujasinović, D. (2016) U susret izmenama zakona o oduzimanju imovine proistekle iz

krivičnog dela. *Bilten vrhovnog kasacionog suda*, br. 2.
41. Vuković, I. (2016) Oduzimanje imovine proistekle iz krivičnog dela – evropski okvir i srpsko zakonodavstvo, *Crimen* br. 1.

Pravni izvori

1. Zakon o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela ("Sl. glasnik RS", br. 32/2013, 94/2016 i 35/2019).
2. Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije ("Sl. glasnik RS", br. 94/2016 i 87/2018 - dr. zakon).
3. Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma ("Sl. glasnik RS", br. 113/2017).
4. Zakon o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija protiv nezakonitog prometa opojnih droga i psihotropnih supstanci ("Sl. list SFRJ - Međunarodni ugovori", br. 14/90).
5. Zakon o potvrđivanju Konvencije Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala i dopunskih protokola ("Službeni list SRJ" - Međunarodni ugovori, br. 6/2001).
6. Zakon o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije ("Sl. list SCG - Međunarodni ugovori", br. 12/2005).
7. Zakon o potvrđivanju krivičnopravne konvencije o korupciji (Sl. list SRJ - Međunarodni ugovori", br. 2/2002 i Sl. list SCG -Međunarodni ugovori, br. 18 od 23.12.2005).
8. Zakon potvrđivanju Konvencije Saveta Evrope o pranju, traženju, zapleni i oduzimanju prihoda stečenih kriminalom i o finansiranju terorizma ("Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori", br. 19/2009).
9. Krivični zakonik ("Sl. glasnik RS", br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 i 35/2019).
10. Strategija istrage finansijskog kriminala za period od 2015. do 2016. godine ("Sl. glasnik RS", br. 43/2015).
11. Council Decision 2003/170/JHA of 27 February 2003 on the common use of liaison officers posted abroad by the law enforcement agencies of the Member States, Official Journal of the European Union L 67/27.

Sudska praksa

1. Rešenje Višeg suda u Beogradu, Posebno odeljenje za borbu protiv korupcije, Poi Po br. 2/2018 od 18.07.2018. godine.
2. Rešenje Apelacionog suda u Beogradu Kž Poi -2/18 od 4.10. 2018. godine.
3. Rešenje Apelacionog suda u Beogradu Kž Poi 1/18 od 4.10. 2018 godine.

4. Viši sud u Beogradu, Posebno odeljenje za organizovani kriminal Poi-Poi1 br. 7/18 od 14. 12. 2018. godine.
5. Rešenje Apelacionog suda u Beogradu Kž-Po1-Poi 2/19 od 12.02.2019 godine.

THE ROLE OF FINANCIAL INVESTIGATION IN FIGHT AGAINST THE MONEY LAUNDERING ARISING FROM CORRUPTIVE CRIMINAL OFFENSES

- analysis of the normative framework, challenges and perspectives –

The paper starts from the basic hypothesis that there is a connection between corruptive offenses and money laundering. This is the reason why corruptive offenses are perceived as previous (predicate) crimes since the property that is the subject of the criminal offense of money laundering arises from some form of corruptive criminal activity. Therefore, the first part deals with the consideration of the predicate connection between money laundering and corruption, as well as the phases and methods of money laundering that arise from corruptive offenses. The second part is dedicated to the analysis of the legal framework defined by the 2013 Law on seizure of assets arising from a criminal offense, in the context of examining the role and key challenges of financial investigation, with consideration of relevant case law. Additionally, establishing the connection between legal and institutional framework, in the third part of the article, it is analyzed the relevant provisions of the Law on Organization and Jurisdiction of State Authorities in Combating Organized Crime, Terrorism and Corruption, adopted in 2016, in the process of questioning the roles and key challenges of the competent authorities for conducting a financial investigation of the money laundering arising from corruptive criminal offenses. Finally, in concluding observations, the perspectives of normative and practical development in the field of financial investigations are proposed in order to improve and strengthen its role in the fight against serious forms of crime such as money laundering arising from corruptive offenses.

KEY WORDS: financial investigation, money laundering, corruptive offenses, property arising from criminal offense

NAKNADA ŠTETE PROUZROKOVANE FISKALNIM KRIVIČNIM DELOM*

Nataša Mrvić Petrović**

Jelena Kostić***

Krivična dela kojima se nanosi šteta fiskalnom sistemu imaju za posledicu smanjenje budžetskih sredstava države Srbije, teritorijalne autonomije ili lokalne samouprave. Učinilac stiče protivpravnu imovinsku korist tako što u druge svrhe upotrebljava finansijska sredstva koja dobije od navedenih subjekata ili što izbegava plaćanje javnih dažbina. Autorke polaze od načelnog stava da kod fiskalnih krivičnih dela, upravo zbog lukrativnog motiva učinilaca, nije dovoljno postići krivičnu osudu učinioca, već se mora insistirati da on u celosti nadoknadi pričinjenu štetu sistemu javnih finansija, koju, u krajnjem ishodu snose svi građani. Zbog toga je važno omogućiti efikasnu naknadu štete ili povraćaj dugovanog iznosa.

U radu se ispituje efikasnost pojedinih krivičnopravnih mehanizama kojima se, u pravnom sistemu Republike Srbije, mogu obeštetiti država ili teritorijalne jedinice. Pokazuje se da institut imovinskopravnog zahteva i mera oduzimanja imovinske koristi nisu dovoljno delotvorni. Uočava se nesaglasnost zakona koja otežava saradnju između poreske inspekcije, poreske policije, Državne revizorske institucije, javnog tužilaštva i pravobranilaštva u cilju podnošenja imovinskopravnog zahteva. Autorke ispituju da li bi bilo efikasnije uvesti sudski nalog naknade štete (compensation order). Konstatuju da se slična mera već primenjuje prilikom pokretanja krivičnog postupka u sklopu primene načela oportuniteta u radu javnog tužilaštva ili prilikom sklapanja sporazuma o priznanju krivičnog dela, s tim što što obim primene navedenih mera zavisi i od opštih uputstava Republičkog javnog tužilaštva.

KLJUČNE REČI: fiskalna krivična dela, naknada štete, imovinskopravni zahtev, imovinska korist.

UVOD

Od nastanka države i univerzalno u celom svetu zaštita državnog fiskusa važan je zadatak državnih organa, što uključuje naplatu javnih dažbina i kontrolu isplata iz fiskusa, kao

* Ovaj tekst je nastao kao rezultat rada na projektu Srpsko i evropsko pravo-upoređivanje i usaglašavanje (Ev. broj 179031) koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, a koji se sprovodi na Institutu za uporedno pravo u Beogradu.

** Prof. dr Nataša Mrvić Petrović je naučni savetnik Instituta za uporedno pravo u Beogradu, email: *n.mrvic@iup.rs.*

*** Dr Jelena Kostić je naučni saradnik Instituta za uporedno pravo u Beogradu, email: *j.kostic@iup.rs.*

i kažnjavanje učinilaca krivičnih dela učinjenih na štetu finansijskog sistema – tzv. fiskalna krivična dela. Veliki društveni značaj zaštićenog pravnog dobra (fiskalnog sistema) zahteva da se naročita pažnja usmeri na gonjenje i kažnjavanje učinilaca, uz nastojanje da se ostvari efikasna međunarodna saradnja, pa čak i uz tendencije eksteritorijalnog proširenja nadležnosti nacionalnih jurisdikcija.[1] U srednjevekovnoj Srbiji je još u Dušanovom zakoniku bilo predviđeno kažnjavanje za lica koja ne plaćaju porez. (Jovašević, Glamočlija Gajić, 2008: 133-134). Tada je delo neplaćanje poreza bilo propisano članom 198. Zakonika, u grupi dela upravljenih protiv ustanovljenog državnog poretka oličenog u vladaru. (Šarkić, 1995: 98)

Fiskalna krivična dela su, po lukrativnom motivu iz kog se vrše, slična imovinskim krivičnim delima.[2] Protivpravnost takvog izvršenog krivičnog dela ispoljava se ne samo u krivičnopravnoj sferi (iziskujući primenu sankcije prema učiniocu), nego i u oblasti građanskog deliktnog prava, zahtevom da učinilac ili odgovorno lice nadoknadi pričinjenu štetu. Za razliku od imovinskih krivičnih dela kod kojih oštećeni može biti bilo koje fizičko ili pravno lice, kod fiskalnih krivičnih dela o*štećeni* su po pravilu država ili, u slučaju decentralizacije državne vlasti, uže teritorijalne jedinice (autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave) na teret čijih budžeta su izvršena krivična dela. Stoga se, i teorijski i praktično, postavlja pitanje da li su u pravnom sistemu Republike uspostavljeni efikasni mehanizmi za zaštitu imovinskih interesa države ili teritorijalnih jedinica u krivičnim postupcima koji se vode prema učiniocima fiskalnih krivičnih dela.

Navedeni predmet istraživanja značajan je ne samo sa teorijskog, nego i praktičnog stanovišta. Teorijski aspekt analize podrazumeva potrebu da se razmotri da li je moguće i kojom kombinacijom upravnih krivičnopravnih mehanizama efikasno zaštititi imovinske interese države i drugih teritorijalnih jedinica. Praktični cilj istraživanja jeste da se preporuči delotvoran mehanizam saradnje između nadležnih pravosudnih organa, poreske uprave i Državnog pravobranilaštva Republike Srbije, koji bi obezbedio delotvorniju zaštitu imovinskih interesa države, oštećene izvršenjem fiskalnih krivičnih dela.

1. SUPSIDIJARNA PRIMENA IMOVINSKOPRAVNOG ZAHTEVA

Upravni postupci koji se vode radi naplate javnih dažbina i kontrole zakonitosti trošenja budžetskih sredstava svojom efikasnošću često eliminišu potrebu za daljom kaznenom reakcijom prema učiniocu, ako naknadno izmiri dug prema državnom fiskusu.[3]

[1] Otuda naročita kontrola budžeta Evropske unije, uspostavljene nadležnosti OLAF-a i slično. Zahvaljujući međunarodnoj krivičnoj saradnji u „poreskim lukama" finansijske institucije moraju izdavati podatke o imovini svojih klijenata, suprotno bankarskoj tajni. Pojedine države baš u odnosu na poreske utaje proširuju ekstrateritorijalnu primenu vlastitih propisa, na strana pravna lica koja posluju u toj zemlji (na primer u Engleskoj, Velsu i Severnoj Irskoj od sredine 2017. godine na osnovu Akta o kriminalnim finansijama (The Criminal Finances Act) može odgovarati svaka kompanija koja posluje u Engleskoj, bez obzira gde ima sedište, zbog propusta da spreči utaju poreza bilo kog sa kompanijom povezanog lica (zaposlenog, agenta, lica koje pruža usluge kompaniji ili deluje u njeno ime) ili njenih podružnica.

[2] O pojmu i karakteru fiskalnih krivičnih dela više u: Šuput J. (2015) *Fiskalna krivična dela,* doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Nišu.

[3] Jedan od takvih primera jeste diskreciona ocena poreskih organa na koju su ovlašćeni zakonom da u slučaju kada obveznik naknadno plati javnu dažbinu ne moraju pokrenuti postupak za krivična dela propisana Zakonom o porezima i poreskoj administraciji (više u: Mrvić Petrović N. (2018) „Značaj naknadnog izvršenja poreske obaveze na kažnjavanje za poreske kaznene delikte", u: Kostić J., Stevanović A. (ur.), *Finansijski kriminalitet*, Beograd: Institut za uporedno pravo, Institut za kriminološka i socoiloška istraživanja u saradnji sa Pravosudnom akademijom, 119-128.

Međutim, kod fiskalnih krivičnih dela propisanih u Krivičnom zakoniku Republike Srbije[4] (dalje KZ) takva mogućnost je isključena. Svesne činjenice da krivični postupak nije namenjen zaštiti imovinskih interesa države (niti bilo kog drugog oštećenog lica), ipak smo mišljenja da bi se već u krivičnopravnom sistemu moralo obezbediti vraćanje finansijskih sredstava u državni budžet, ako su izvršenjem krivičnog dela ta sredstva bila iskorišćena u nenamenske svrhe. Postavlja se pitanje da li je to moguće ostvariti podnošenjem imovinskopravnog zahteva.

Krivični postupak u Republici Srbiji, i pored preobražaja u pravcu akuzatornog (adverzijalnog) postupka, zasnovan je, pod istorijskim uticajima iz germanskog prava, na modelu kombinovanog retributivno-kompenzatornog postupka u kome se oštećenom dopušta da ostvaruje privatni zahtev za naknadu štete, ako je šteta pričinjena krivičnim delom za koje se učiniocu sudi (postupak po imovinskopravnom zahtevu).[5] Zahtev za naknadu štete je građanskopravnog karaktera, a o njemu se odlučuje u krivičnom postupku, čija je osnovna svrha utvrditi postojanje krivičnog dela i krivice učinioca. Da bi se izbeglo odugovlačenje krivičnog postupka raspravljanjem imovinskopravnog zahteva, sud je ovlašćen da oštećenog uputi na parnični postupak. Otuda se institut imovinskopravnog zahteva javlja kao pravičan koncept koji tradicionalno „krasi“ naše krivičnoprocesno zakonodavstvo, ali nema velikog praktičnog značaja. Ranije istraživanje sudske prakse u Srbiji (period od 1981. do 1985. godine) pokazalo je „da se ustanova pridruženog postupka primenjuje samo u ograničenom broju slučajeva presuđenja imovinskih krivičnih dela. (Mrvić Petrović, 2001: 299)

2. NAKNADA ŠTETE KADA JE PODNOSILAC KRIVIČNE PRIJAVE DRŽAVNA REVIZORSKA INSTITUCIJA

Bez obzira na uočenu ograničenu korisnost instituta pridruženog postupka, mo*žda bi bilo mo*guće na taj način efikasno zaštititi imovinske interese države ili teritorijalnih jedinica. Tome u prilog govore sledeći argumenti. Prvo, posledica fiskalnog krivičnog dela, koja je bitno konstitutivno obeležje bića tog dela, ispoljava se u vidu ostvarene protivpravne imovinske koristi na štetu budžeta oštećene države ili teritorijalne jedinice. Visina te protivpravne koristi, odnosno imovinske štete mora se utvrditi radi pravilne pravne kvalifikacije izvršenog dela, te je obavezno dokazivanje te činjenice koja je osnov optužbe. Stoga dokazivanje imovinskopravnog zahteva (*činjenice pretrpljene štete i njene visine*) ne bi izazivalo odugovlačenje krivičnog postupka. Drugo, državni organi (poreski inspektori, poreska policija i drugi) zaduženi za nadzor nad primenom fiskalnih zakona, preduzimanje administrativnih mera i kontrolu poreskih obveznika i subjekata revizije, što uključuje i obavezu podnošenja krivičnih prijava, raspolažu stručnim znanjem da mogu odmah opredeliti iznos pričinjene imovinske štete, već u krivičnoj prijavi. Međutim, ti organi, iako su ovlašćeni podnosioci krivične prijave, nisu aktivno legitimisani podnosioci imovinskopravnog zahteva. Ko to može da učini? Zakonom o Državnoj revizorskoj

[4] „Službeni glasnik RS“, broj 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 i 35/2019.

[5] U nemačkoj teoriji uobičajeno se od 1788. godine koristi termin pridruženi postupak (*Adhäsionprozeß*).

instituciji[6] u članu 41., stavu 1 propisana je obaveza Državne revizorske institucije da podnese prekršajnu ili krivičnu prijavu, ako u postupku revizije otkrije radnje koje ukazuju na postojanje elemenata određenog kaznenog dela (prekršaja ili krivičnog dela), a nadležni državni organi su dužni da Instituciju obaveste o preduzetim merama povodom podnete prijave.[7] Ne kaže se koje sankcije snosi državni organ koji propusti da pruži takvo obaveštenje Državnoj revizorskoj instituciji. U slučaju kada je radnjom subjekta revizije naneta šteta javnoj imovini, Državna revizorska institucija je dužna da obavesti javnog pravobranioca (član 41. stav 2), kako bi, u skladu sa delokrugom svojih poslova, mogao preduzeti radnje radi zaštite javne imovine.

U Zakonu o pravobranilaštvu[8] se, međutim, ne pominje javno pravobranilaštvo: postoji Državno pravobranilaštvo zaduženo, na osnovu člana 11. navedenog zakona, da zastupa Republiku Srbiju u pravnim postupcima u kojima ona ima položaj stranke ili umešača, kao i da zastupa državne organe i posebne organizacije (sa ili bez svojstva pravnog lica) i javne ustanove čiji je osnivač Republika Srbija, čije se finansiranje obezbeđuje iz budžeta Republike Srbije (pod uslovom da učestvuju kao stranke ili umešači u postupku u kome se o njihovim imovinskim pravima i obavezama odlučuje). U članu 2. istog zakona pominju se i pravobranilaštva autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave; organizacija i uređenje tih organa uređuje se odlukama navedenih teritorijalnih jedinica. S obzirom na veoma široko uspostavljenu nadležnost Državne revizorske institucije, koja kontroliše zakonitost i pravilnost poslovanja *čitav*og niza subjekata revizije, uključivši i direktne i indirektne korisnike budžetskih sredstava Republike, teritorijalnih autonomija i lokalnih vlasti u skladu sa propisima kojima se uređuje budžetski sistem i sistem javnih prihoda i rashoda, trebalo bi pretpostaviti da će Državna revizorska institucija znati koje nadležno pravobranilaštvo treba da obavesti o svojoj podnetoj prijavi (prekršajnoj, krivičnoj) i ustanovljenoj šteti po javnu imovinu, kako bi ono moglo kasnije da se uključi u konkretni krivični postupak kao umešač, postavljajući imovinskopravni zahtev. Informacija koju Institucija upućuje pravobranilaštvu ima karakter prethodne, jer još nije izvesno da li će doći ili ne do pokretanja krivičnog postupka. Otuda pravobranilaštvo ne može preduzimati odgovarajuće radnje dok ne dobije to obaveštenje. Ali, čak i tada, Državno pravobranilaštvo nije dužno da obaveštava nikoga o preduzetim radnjama, osim subjekte koje zastupa, a izveštaje o postupanju u pojedinim predmetima dužno je da dostavlja Vladi, ministarstvu nadležnom za finansije, ministarstvu nadležnom za pravosuđe, kao i subjektima koje zastupa, na njihov zahtev (član 20. Zakona o pravobranilaštvu). Stoga će, verovatno, po diskrecionoj oceni Državno pravobranilaštvo proceniti da li je celishodno podnositi imovinskopravni zahtev u krivičnom postupku, ili je bolje pokrenuti parnični postupak prema štetniku ili odgovornom licu.

Nejasnosti i nesaglasnosti odredaba dvaju zakona ukazuju na mogući izvor nesporazuma u saradnji Državne revizorske institucije i pravobranilaštva koji mogu osujetiti blagovremeno podnošenje imovinskopravnog zahteva u krivičnom (ili prekršajnom

[6] „Službeni glasnik RS“, broj 101/2005, 54/2007, 36/2010 i 44/2018.

[7] Državna revizorska institucija je važan mehanizam kontrole javne potrošnje i čini neizostavni delo sistema institucionalne kontrole izvršenja budžeta. Navedeno prema Rabrenović, A. Ćorić, V. (2012) „Uloga Narodne skupštine u primeni preporuka eksterne revizije“, u: Rabrenović, A., Ćeranić, J. (ur.) *Usklađivanje prava Republike Srbije sa pravnim tekovinama EU, prioriteti, problemi, preporuke*, Beograd: Institut za uporedno pravo, Kancelarija za evropske integracije, 282.

[8] „Službeni glasnik RS“, broj 55/2014.

postupku), jer se pravobranilaštvo obaveštava o činjenici podnošenja krivične ili prekršajne prijave, ali ne i o započinjanju prekršajnog ili krivičnog postupka. Tu informaciju bi pravobranilaštvo, uz dokumente na osnovu kojih bi moglo da sačini imovinskopravni zahtev, trebalo da dobije od podnosioca zahteva za pokretanje prekršajnog postupka (poreskog inspektora, poreske policije ili drugog ovlašćenog državnog organa) ili od javnog tužioca, koji po službenoj dužnosti pokreće postupak prema učiniocu fiskalnog krivičnog dela. Međutim, Zakonom o javnom tužilaštvu,[9] u skladu sa načelom samostalnosti i nezavisnosti rada javnih tužilaca, predviđena je samo dužnost drugih organa da javnom tužilaštvu dostavljaju spise, pružaju obaveštenja i podatke neophodne za ostvarivanje njihove funkcije, a ne i bilo kakva obaveza javnog tužilaštva da pruža neophodne podatke pravobranilaštvu, kako bi ono bilo u poziciji da može ostvarivati imovinskopravni zahtev u krivičnom postupku. Moguće je da se takva vrsta obaveštavanja drugih državnih organa neformalno preduzima u praksi, ali bi valjalo da bude ustanovljena makar smernicama u radu javnog tužilaštva. Jer ni jedan drugi organ, osim javnog tužilaštva, ne može pozvati pravobranilaštvo da se uključi u krivični postupak zastupajući imovinske interese oštećene države ili teritorijalnih jedinica, a pravobranilaštvo imovinskopravni zahtev mora da podnese u prekluzivnom roku do okončanja glavnog pretresa u prvostepenom postupku.

3. NAKNADA ŠTETE KADA JE PODNOSILAC KRIVIČNE PRIJAVE PORESKA POLICIJA

Da li i neki drugi organi, poput poreskih inspektora ili poreske policije imaju zakonsku obavezu da obaveštavaju pravobranilaštvo o činjenici prouzrokovanja štete poreskim krivičnim delima? Po Zakonu o poreskom postupku i poreskoj administraciji[10] takva obaveza poreske uprave ili policije nije ustanovljena, verovatno zbog toga što navedeni zakon detaljno reguliše način obezbeđenja i naplate poreskog duga, mere koje mogu preduzeti poreski inspektori i saradnju poreskih inspektora i poreske policije prilikom prijavljivanja poreskih krivičnih dela. Osnovano pretpostavljajući da nesavesni poreski obveznici neće moći da se provuku kroz „mrežu“ mera za privremeno obezbeđenje poreskog duga i bezbrojne načine naplate, pri čemu je predvideo značajna ovlašćenja poreskih organa, zakonodavac je smatrao da se, primenom Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji, ne može dogoditi da poreski dug ostane neizmiren. U ovom slučaju efikasno se kombinuje naplata neisplaćenog poreskog duga po osnovu izdatog rešenja poreske uprave, koja, istovremeno prijavljuje poreskoj policiji slučaj poreske utaje, a poreska policija sačinjava krivičnu prijavu na osnovu koje nadležno javno tužilaštvo pokreće krivični postupak prema učiniocu krivičnog dela. U krivičnom postupku učinilac može biti kažnjen kaznom zatvora i novčanom kaznom kao sporednom. Stoga se u ovom slučaju pitanje imovinskopravnog zahteva po pravilu ne postavlja. Međutim, uprkos tome

[9] „Službeni glasnik RS“, broj 116/2008, 104/2009, 101/2010, 78/2011 - dr. zakon, 101/2011, 38/2012 - odluka US, 121/2012, 101/2013, 111/2014 - odluka US, 117/2014, 106/2015 i 63/2016 - odluka US.

[10] „Službeni glasnik RS“, broj 80/2002, 84/2002 - ispr., 23/2003 - ispr., 70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005 - dr. zakon, 62/2006 - dr. zakon, 63/2006 - ispr. dr. zakona, 61/2007, 20/2009, 72/2009 - dr. zakon, 53/2010, 101/2011, 2/2012 - ispr., 93/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014, 105/2014, 91/2015 - autentično tumačenje, 112/2015, 15/2016, 108/2016, 30/2018 i 95/2018.

u praksi se često dešava da se u sudskoj presudi ne navodi da je izvršilac krivičnog dela pored izrečene kazne i dalje u obavezi da izvrši uplatu na propisani račun javnih prihoda u skladu sa rešenjem poreske uprave. U velikom broju slučajeva se samo izriče sankcija i konstatuje se da u toku postupka nije ispostavljen imovinskopravni zahtev oštećenog lica. Zbog toga se stiče pogrešan utisak da osuđeno lice nema obavezu da uplati određen iznos sredstava na propisani račun javnih prihoda, a koji se navodi u rešenju poreske uprave. U skladu sa tim, potrebno je uspostaviti što kvalitetniju saradnju poreske uprave i nadležnih organa krivičnog gonjenja. Nije isto da li će se naložiti uplata sredstava na jedan ili drugi račun za uplatu javnih prihoda od sopstvenih prihoda. Zbog toga je neophodno voditi računa ukoliko se to navodi u sudskoj presudi. Isto tako potrebna je i saradnja sa Poreskom upravom prilikom obračunavanja kamata na dospeli dug ukoliko za tim postoji potreba. Zbog toga, treba imati u vidu da izvršilac krivičnog dela poreska utaja kojem je izrečena krivična sankcija, a koja može uključivati i novčanu kao sporednu kaznu ne znači oslobođenje izvršioca od ispunjenja obaveze naložene rešenjem Poreske uprave.[11]

4. NAKNADA ŠTETE KADA JE PODNOSILAC KRIVIČNE PRIJAVE BUDŽETSKA INSPEKCIJA

Zakonom o budžetskom sistemu uspostavljen je sličan mehanizam u postupanju budžetske inspekcije. Ukoliko se u postupku inspekcijske kontrole utvrde nezakonitosti i nepravilnosti u korišćenju javnih sredstava, budžetska inspekcija, odnosno služba za budžetsku inspekciju autonomne pokrajine ili služba za budžetsku inspekciju jedinice lokalne samouprave rešenjem može da naloži korisniku javnih sredstava da vrati u budžet nezakonito isplaćena sredstva, odnosno nenamenski utrošena sredstva.[12] Međutim, za razliku od Zakona o državnoj revizorskoj instituciji, Zakonom o budžetskom sistemu nije propisana obaveza budžetske inspekcije da u slučaju uočavanja osnova sumnje koji ukazuju na postojanje krivičnog dela podnese krivičnu prijavu nadležnim organima, već samo da je u njenoj nadležnosti kontrola materijalno-finansijskog poslovanja i namenskog i zakonitog korišćenja sredstava korisnika budžetskih sredstava, organizacija, preduzeća, pravnih lica i drugih subjekata u skladu sa odredbama Zakona o budžetskom sistemu.[13]

Uprkos tome, što kada su u pitanju poreska krivična dela postoji rešenje kojim se nalaže uplata dugovanog poreza u budžet, u praksi se sudovi često u svojim odlukama ne pozivaju na postojanje takvih rešenja, već očekuju isticanje imovinskopravnog zahteva

[11] Pravilnikom o uslovima i načinu vođenja računa za uplatu javnih prihoda i raspored sredstava sa tih računa "Službeni glasnik RS", broj 16/2016, 49/2016, 107/2016, 46/2017, 114/2017, 36/2018, 44/2018 - dr. zakon, 104/2018, 14/2019 i 33/2019) propisani su računi za uplatu javnih prihoda. Svaki javni prihod ima svoj račun. Tako se razlikuje račun za uplatu poreza na prihode od samostalnih delatnosti koji se plaća prema stvarno ostvarenom prihodu prema rešenju Poreske uprave od računa za uplatu poreza na prihode od samostalnih delatnosti koji se plaća prema paušalno utvrđenom prihodu prema rešenju Poreske uprave. Takve podele postoje upravo radi efikasnijeg praćenja realizacije poreske obaveze i priliva sredstava u budžet.

[12] Član 87. stav 4 Zakona o budžetskom sistemu („Službeni glasnik RS", broj 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - ispr., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - dr. zakon, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018 i 31/2019). Na nivou Republike Srbije poslove budžetske inspekcije obavlja Ministarstvo finansija, dok na nivou autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave poslove budžetske inspekcije obavlja posebna služba koju u skladu sa propisima osniva nadležni organ autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave.

[13] Član 86. Zakona o budžetskom sistemu.

od strane nadležnog javnog pravobranilaštva. Na osnovu analize sudskih odluka u vezi sa krivičnim delima poreske utaje i neuplaćivanje poreza po odbitku može se zaključiti da je sud u svim slučajevima izvršiocu krivičnog dela izrekao samo kaznu koja je propisana za to krivično delo ili meru bezbednosti zabranu vršenja poziva, delatnosti i dužnosti. U jednom slučaju je s obzirom na isticanje imovinskopravnog zahteva sud izrekao okrivljenom i obavezu naknade štete uplatom određenog novčanog iznosa u budžet. *(Šuput, 2015:* 394-410) Ipak, znatno veći problem predstavlja činjenica da se u vezi sa poreskim krivičnim delima uprkos postojanju rešenja kojim se nalaže uplata određenih novčanih sredstava na propisani račun javnih prihoda, na osnovu ispostavljenog imovinskopravnog zahteva u krivičnom postupku izriče i uplata određenih novčanih sredstava na drugi budžetski podračun. Takva situacija zbunjuje izvršioca dela i onemogućava poresku upravu u primeni mere koja je sadržana u njihovom rešenju.[14]

Međutim, mišljenja smo da se u tim situacijama sud u svojoj presudi može pozvati na postojanje upravnog akta. Na taj način se okrivljeni informiše da se izricanjem krivične sankcije ne „briše“ njegovo dugovanje prema državi. Naravno, dalji način uplate tih sredstava u budžet nadzire i kontroliše Poreska uprava.

Možda bi se na takav način prevazišli problemi koji u praksi postoje u vezi sa isticanjem imovinskopravnog zahteva kada je u izvršenjem dela oštećen državni budžet. Takav model bi se mogao primeniti jedino u slučaju da postoje rešenja nadležne poreske uprave kojom se nalaže uplata dugovanog iznosa u budžet kada su u pitanju poreska krivična dela ili nadležne budžetske inspekcije kada su u pitanju krivična dela kojima su nenamenski i nezakonito potrošena budžetska sredstva. Međutim, s obzirom na činjenicu da primena tog modela nije moguća kada je u pitanju podnošenje krivičnih prijava od strane Državne revizorske institucije, u tim slučajevima bi bilo moguće jedino istaći imovinskopravni zahtev. To bi naravno zahtevalo i uspostavljanje adekvatne saradnje navedene institucije i nadležnih pravobranilaštava. Iako se može postaviti pitanje da li se tada može izreći mera oduzimanje imovinske koristi stečene izvršenjem krivičnog dela, primeni te mere bi se kod određenih krivičnih dela mogao uputiti prigovor, dok bi kod drugih možda imala zadovoljavajući efekat. Tako npr. kod krivičnog dela nenamensko korišćenje budžetskih sredstava može se desiti da u izvesnim slučajevima nema stečene imovinske koristi, dok bi se navedena mera mogla izreći npr. kod krivičnog dela nezakonito korišćenje kredita ili druge pogodnosti.

5. ODUZIMANJE IMOVINSKE KORISTI

Drugi način koji stoji na raspolaganju za obeštećenje države, autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave mogla bi da predstavlja mera oduzimanja imovinske koristi po odredbama iz glave VII Krivičnog zakonika. Mera se izriče iz razloga pravednosti, pa je tako u članu 91 st. 1 KZ predviđeno da niko ne može zadržati korist stečenu krivičnim delom. Primenom mere, regulisane članovima 91-93. KZ sprečava se protivpravno obogaćenje učinioca tako što mu se oduzima svaka imovinska korist ostvarena izvršenjem krivičnog dela. Kako se oduzima ne samo od učinioca nego od svakoga za koga je pribavljena ili na koga je

[14] Informacija pribavljena tokom razgovora sa predstavnicima Poreske uprave i Poreske policije tokom jula i septembra meseca 2019. godine.

preneta i kako je sudija izriče obavezno sudskom odlukom kojom utvrdi izvršenje krivičnog dela (član 91 st. 2), trebalo bi da mera oduzimanja imovinske koristi predstavlja vrlo efikasan način „za uspostavljanje ranijeg imovinskog stanja (učinioca, oštećenog ili drugih lica) koje je postojalo pre izvršenja krivičnog dela“. (Mrvić Petrović, 2017: 331) „Kamen spoticanja“ vezan je za činjenicu da se mera oduzimanja imovinske koristi ne izriče u praksi, čak i kada se kao bitno obeležje bića krivičnog dela mora utvrditi visina protivpravne imovinske koristi koju je učinilac pribavio izvršenjem krivičnog dela. Inače bi, iz te oduzete imovine, bilo moguće prioritetno namiriti dosuđeni imovinskopravni zahtev oštećenog. Još veći problem u praksi postoji u slučaju kada se određuje oduzimanje imovinske koristi po Zakonu o oduzimanju imovinske koristi proistekle iz krivičnog dela,[15] budući da je trajno oduzete devize i efektivni strani novac uplaćuju se i vode na posebnom računu kod Narodne banke Srbije, a trajno oduzeti dinari uplaćuju se na račune propisane za uplatu javnih prihoda (čl. 62. st. 2), dok je u *članu 63. predviđeno da se po odbitku troškova upravljanja oduzetom troškova upravljanja oduzetom imovinom i namirenju imovinskopravnog zahteva oštećenog, novčana sredstva dobijena prodajom trajno oduzete imovine uplaćuju u budžet Republike Srbije, a u iznosu od 30% se koriste za finansiranje socijalnih i zdravstvenih potreba u skladu sa odlukom Vlade*. Očigledno, u slučaju ako imovinskopravni zahtev nije postavljen u krivičnom postupku i/ili ga sud nije dosudio (makar delimično), šteta u budžetima oštećene autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave neće biti namirena.

6. NALOG NAKNADE ŠTETE

Prethodne analize pokazale su da se zaštita imovinskih interesa pravnih lica (države, autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave) postiže pre svega primenom fiskalnih (upravnih) mera ili po opštem pravnom režimu, kroz parnični postupak. Po izuzetku, međutim, upravne mere mogle bi se kombinovati sa krivičnopravnim institutima i merama, ali one nisu dovoljno delotvorne. Da li ipak postoji mogućnost da se u toku krivičnog postupka postigne brzo obeštećenje lica oštećenih fiskalnim krivičnim delima? Jedno od mogućih rešenja mogao bi biti administrativni nalog naknade štete (*compensation order*) koji se koristi u anglo-američkom pravnom sistemu u sklopu probacije ili krivične osude učinioca.

Nalog naknade štete ostvaruje u *common law* sistemu donekle sličnu funkciju imovinskopravnom zahtevu u kontinentalno-pravnom sistemu: oštećeni u krivičnom postupku može ostvariti pravo na naknadu štete jedino ako sud, prilikom osude, uz kaznu ili umesto nje, obaveže učinioca da oštećenom nadoknadi štetu. Obavezu naknade štete sud određuje posebnim nalogom za naknadu štete. Za razliku od imovinskopravnog zahteva koji u potpunosti zadržava svoju građanskopravnu prirodu, iako se ostvaruje u krivičnom postupku, nalog naknade štete ima administrativan karakter, a razlozi zbog kojih se određuje u krivičnom postupku su prevashodno kriminalno-politički. Stoga se nalog naknade štete određuje sa ciljem da se vaspitno utiče na učinioca, a ne da bi se ostvarilo popravljanje štete. Proizilazi da iznos naknade koji sud odredi ne mora da odgovara visini prouzrokovane štete (kako bi se to inače zahtevalo u skladu sa kompenzatornim načelom u deliktnom pravu), nego se naknada procenjuje prema okolnostima vezanim za izvršenje krivičnog dela i lične prilike

[15] „Službeni glasnik RS“, broj 32/2013, 94/2016 i 35/2019.

učinioca (pre svega u vezi sa njegovim materijalnim stanjem). (Mrvić Petrović, 2001: 107)[16]

Nalog naknade štete je, pod uticajima iz engleskog prava, prihvaćen u nizu zakonodavstava članica Evropske unije, kao efikasan način brzog obeštećenja žrtve krivičnog dela. Sličnu funkciju u pretkrivičnom postupku u Republici Srbiji ostvaruje nalog naknade štete koji javni tužilac upućuje osumnjičenom, kao uslov za odbacivanje krivične prijave na osnovu načela oportuniteta. Međutim, nalog naknade štete, ni u našem, niti u stranim pravima, nije namenjen obeštećenju države ili teritorijalnih jedinica. Smatra se da država, kao najmoćnije pravno lice koje raspolaže sredstvima prinude ima efikasnijih načina da zaštiti vlastite finansijske interese. Otuda će u engleskom pravu sud izdati nalog naknade štete u korist fizičkog lica *(žrtve saobraćajnog krivičnog dela ili bliskih srodnika nasiljem usmrćenog lica)*, pre svega za slučaj pretrpljene štete izazvane telesnom povredom ili smrću lica (gubitak zarade, izdržavanja ili medicinske troškove) ili duševne patnje i bolove usled smrti lica, na primer u slučaju da je oštećeni žrtva terorističkog napada ili drugog zločina sa elementom nasilja.[17] Slično je i u zakonodavstvima Sjedinjenih Američkih Država, Australije ili Kanade, gde se u okviru sudskog naloga naknada štete (*criminal compensation order, reparation order, restitution order*) nastoji pomoći žrtvi vraćanjem oduzetih stvari ili novčanim obeštećenjem za pretrpljenu imovinsku štetu, a istovremeno i vaspitno uticati na učinioca.

Kako se vidi, okolnosti i razlozi zbog kojih je u inostranom pravu prihvaćen nalog naknade štete ni na koji se način ne povezuju sa krivičnim delima na štetu javne imovine.

ZAKLJUČAK

Posledica fiskalnih krivičnih dela u zavisnosti od okolnosti jeste šteta za budžet države, jedinica teritorijalne autonomije i lokalne samouprave. S obzirom na činjenicu da se na taj način nanosi i šteta građanima, naknada štete kod takvih krivičnih dela je od izuzetnog značaja. U otkrivanju činjenica koje ukazuju na njihovo postojanje značajnu ulogu imaju Poreska uprava (poreska kontrola), budžetska inspekcija i Državna revizorska institucija.

Za razliku od Državne revizorske institucije, poreska uprava i budžetska inspekcija imaju upravnopravna ovlašćenja i svojim aktima subjektima inspekcije mogu nalagati preduzimanje određenih mera. Takva mera jeste i uplata dugovanih sredstava na račun javnih prihoda (račun budžeta) propisan Pravilnikom Ministarstva finansija. Uprkos tome, u praksi se često dešava da nadležni pravosudni organi ne uzimaju u obzir postojanje naloga za uplatu određenih novčanih sredstava u budžet na ime utvrđenih dugovanja, već u takvim situacijama podrazumevaju isticanje imovinskopravnog zahteva. To dovodi do problema u praksi. Dešava se da poreska uprava jednim nalogom zahteva uplatu dugovanih sredstava na jedan račun javnih prihoda, a da pravosudni organi na osnovu imovinskopravnog zahteva nalože uplatu dugovanog iznosa na drugi budžetski podračun. Zbog toga, smatramo da je

[16] Više o nalogu naknade štete u anglo-saksonskom pravnom sistemu na primerima engleskog i prava SAD u: Mrvić Petrović, N. (2000) „Naknada štete žrtvi krivičnog dela u Common Law zakonodavstvima“, *Strani pravni život*, broj 1-3, 35-54.

[17] Sentencing Council for England and Wels, 1. Introduction to compensation. Dostupno na: https://www.sentencingcouncil.org.uk/explanatory-material/magistrates-court/item/fines-and-financial-orders/compensation/1-introduction-to-compensation/ (15. 8. 2019).

u takvim situacijama potrebno da se sud u svojoj presudi pozove na postojanje rešenja nadležnih inspekcijskih organa i konstatuje da će se uplata dugovanog iznosa javnih prihoda izvršiti na osnovu naloga sadržanog u rešenju poreske uprave. U skladu sa tim, neophodno je uspostaviti adekvatnu saradnju između nadležnih inspekcijskih i pravosudnih organa. Naravno svrha postojanja takve mere nije oduzimanje koristi koja je protivpravno stečena izvršenjem krivičnih dela, već uplata sredstava koja pripadaju budžetu.

Čini se da je kada su u pitanju krivična dela kojima se nanosi šteta budžetu republike, jedinica teritorijalne autonomije i lokalne samouprave najefikasnija primena krivičnopravnih i upravnih mera. Međutim, treba imati u vidu da je primena takvih mera moguća samo ukoliko je podnosilac krivične prijave poreska policija i budžetska inspekcija, dok je situacija drugačija kada je podnosilac prijave Državna revizorska institucija.

Državna revizorska institucija je na osnovu Zakona kojim se uređuje njen rad ovlašćena da zajedno sa podnošenjem krivične prijave obavesti i nadležno pravobranilaštvo o postojanju osnova sumnje da je krivičnim delom oštećena i državna imovina. Takav stav zakonodavca je opravdan, s obzirom na činjenicu da Državna revizorska institucija ne raspolaže upravnopravnim ovlašćenjima na osnovu kojih bi mogla da naloži subjektima revizije preduzimanje određene mere. U tim slučajevima je opravdano isticanje imovinskopravnog zahteva nadležnog javnog pravobranilaštva. Međutim, naknada štete u takvim situacijama zavisi od saradnje nadležnih organa i poimanja uloge zaštitnika imovinskopravnog zahteva države, jedinice teritorijalne autonomije i jedinice lokalne samouprave od strane nadležnog javnog pravobranilaštva.

Mišljenje autora je da u situacijama u kojoj u praksi ne postoji jedinstven stav u pogledu saradnje nadležnih organa, memorandumom o njihovoj saradnji predvideti situacije u kojima je definisan način njihove saradnje i postupanja. Takav memorandum bi mogao da bude potpisan između poreske uprave (poreske policije) i nadležnih pravosudnih organa kako bi se u svojim presudama pozivali na postojanje rešenja kojim se nalaže uplata određenog iznosa poreskog duga na propisani račun javnih prihoda. S obzirom na činjenicu da nadležna pravobranilaštva uglavnom postupaju u parničnim postupcima kao zaštitnici imovine republike, jedinica teritorijalne autonomije ili lokalne samouprave, obaveza postupanja u krivičnopravnim postupcima na osnovu prethodnog obaveštenja od strane Državne revizorske institucije, mogla bi takođe da bude predmet memoranduma o saradnji koji bi nadležna pravobranilaštva potpisala sa Državnom revizorskom institucijom.

LITERATURA

1. Jovašević, D., Glamočlija Gajić, M. (2008) *Poreska utaja, oblici ispoljavanja i mere suzbijanja*, Beograd: „BeoSing“.
2. Mrvić Petrović, N. (2000) „Naknada štete žrtvi krivičnog dela u Common Law zakonodavstvima“, *Strani pravni život*, broj 1-3, 35-54.
3. Mrvić Petrović, N. (2001) *Naknada štete žrtvi krivičnog dela,* Beograd: Vojnoizdavački zavod, Institut za uporedno pravo.
4. Mrvić Petrović, N. (2017) *Krivično pravo, opšti deo,* Beograd: Pravni fakultet Univerzita „Union“.

5. Mrvić Petrović, N. (2018) „Značaj naknadnog izvršenja poreske obaveze na kažnjavanje za poreske kaznene delikte“, u: , Kostić J., Stevanović A. (urs.) .,*Finansijski kriminalitet,* Beograd: Institut za uporedno pravo, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja u saradnji sa Pravosudnom akademijom, 119-128.
6. Rabrenović, A. Ćorić, V. (2012) „Uloga Narodne skupštine u primeni preporuka eksterne revizije“, u: Rabrenović, A., Ćeranić, J. (urs.) *Usklađivanje prava Republike Srbije sa pravnim tekovinama EU, prioriteti, problemi, preporuke*, Beograd: Institut za uporedno pravo, Kancelarija za evropske integracije.
7. Sentencing council for England and Wels, 1. Introduction to compensation. Dostupno na: https://www.sentencingcouncil.org.uk/explanatory-material/magistrates-court/item/fines-and-financial-orders/compensation/1-introduction-to-compensation/ (15. 8. 2019).
8. Šarkić, S. (1995) *Srednjevekovnos srpsko pravo*, Novi Sad: Matica srpska.
9. Šuput, J. (2015) *Fiskalna krivična dela,* doktorska disertacija, Niš: Pravni fakultet Univerziteta u Nišu.

Pravni izvori

1. Krivični zakonik („Službeni glasnik RS“, broj 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 i 35/2019).
2. Pravilnik o uslovima i načinu vođenja računa za uplatu javnih prihoda i raspored sredstava sa tih računa (“Službeni glasnik RS”, broj 16/2016, 49/2016, 107/2016, 46/2017, 114/2017, 36/2018, 44/2018 - dr. zakon, 104/2018, 14/2019 i 33/2019)
3. Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji („Službeni glasnik RS“, broj 101/2005, 54/2007, 36/2010 i 44/2018).
4. Zakon o javnom tužilaštvu („Službeni glasnik RS“, broj 116/2008, 104/200-9, 101/2010, 78/2011 - dr. zakon, 101/2011, 38/2012 - odluka US, 121/2012, 101/2013, 111/2014 - odluka US, 117/2014, 106/2015 i 63/2016 - odluka US).
5. Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji („Službeni glasnik RS“, broj 80/2002, 84/2002 - ispr., 23/2003 - ispr., 70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005 - dr. zakon, 62/2006 - dr. zakon, 63/2006 - ispr. dr. zakona, 61/2007, 20/2009, 72/2009 - dr. zakon, 53/2010, 101/2011, 2/2012 - ispr., 93/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014, 105/2014, 91/2015 - autentično tumačenje, 112/2015, 15/2016, 108/2016, 30/2018 i 95/2018).
6. Zakon o pravobranilaštvu („Službeni glasnik RS“, broj 55/2014).

COMPENSATION FOR DAMAGE CAUSED BY FISCAL OFFENSES

Fiscal offenses have a negative effect on the reduction of budget funds of the Republic of Serbia, territorial autonomy and local self-government. Offender of these crimes acquires unlawful material gain, using financial funds contrary to the purpose for which they are intended to be used, or avoinding the payment of public duty. In fiscal

offences, perpetrators have a lucrative motive and their consequences are borne by all citizens. Therefore, it is not anough to achieve the criminal conviction of the perpetrator and judicial authorities must insist on fully comepnsate for the damage caused by it's committment. Autrhors of this paper strart from mentioned principle.

In this paper authors analysed efficiency of individual crminal mechanisms, which can compensate the state or territorial unit according to legislation of the Republic of Serbia. It turns out that the institution of property claim and seizure of property are not sufficiently effective. They noticed inconsistency of the legislation which contributes to difficulties in cooperation between the tax administration, tax police, the State Audit Institution, Public Prosecutor's Office and Public Attorney's Office. The authors analysed the possibility of establishment a court order (compenastion order). They have noted that similar measures already being applied within the application of the principle of opportunity or within the application of plea bargain, but it is not possible to be applicated in all criminal cases.

KEY WORDS: fiscal offenses, damages, compensation claim, the proceeds

POJAM SUKOBA INTERESA U TEORIJI I ZAKONODAVSTVU REPUBLIKE SRBIJE*

Aleksandar Stevanović**

U radu je razmotren je pojam sukoba interesa, najpre kroz fenomenološku dimenziju, a potom i kroz osvrt na način na koji je on određen i regulisan i zakonodavstvu Republike Srbije. Na početku je ukazano na mnoge pojmovne nepravilnosti koje se mahom odnose na neadekvatnu upotrebu termina, te njegovo neopravdano poistovećivanje i mešanje sa drugim sličnim pojavama i odnosima, što je čest slučaj kako u opštem, tako i u naučnom i normativnom diskursu. Otuda je i posebna pažnja posvećena uporednoj analizi pojmova „sukob interesa" i „korupcija". Sledi, analiza pojma uz osvrt na njegove glavne karakteristike kao i pokušaj klasifikacije najčešćih pojavnih oblika sukoba interesa. Imajući u vidu izraženu šarenolikost radnji koje u sebi sadrže i sukob interesa, a zarad sistematičnosti pregleda, najčešće pojavne oblike sukoba interesa izložili smo u četiri grupe, prema načinu ispoljavanja, i to: statusni sukobi interesa, sukob interesa prilikom korišćenja javnih sredstava i resursa, sukob interesa prilikom zapošljavanja, nezakonito lobiranje i radno angažovanje. Konačno, u drugom delu rada razmotren je pojma sukoba interesa u zakonodavstvu Republike Srbije i to fokusirajući se na Ustav Republike Srbije, te na Zakon o agenciji za borbu protiv korupcije koji će biti u primeni do septembra naredne godine.

KLJUČNE REČI: sukob interesa, korupcija, demokratske institucije, javna ovlašćenja.

UVOD

Sukobi različitih interesa sastavni su deo života u organizovanoj zajednici, te osnovano možemo tvrditi i da su neizostavni pratilac gotovo svake aktivnosti koja ima svoj cilj. Otuda je i logično da situacije u kojima se javljaju konflikti određenih interesa imaju neograničen broj uzroka, formi i posledica. Međutim, predmet analize ovog rada biće sukob interesa koji se u opštoj javnosti percipira kao mogućnost zloupotrebe javnog ovlašćenja u privatne svrhe, te s toga kao društveno štetna pojava sa značajnim konsekvencama koje najšire posmatrano, predstavljaju narušavanje osnovnih principa valjano uređenog pravnog poretka. Ujedno je to i gotovo jedina tačka opšteg konsenzusa o datoj materiji, budući da „sukob interesa" kao pojam, sa sadržinskog, a potom i definicijskog aspekta ostavlja brojna otvorena pitanja, a ona

* Ovaj tekst je nastao kao rezultat rada na projektu"Kriminal u Srbiji: fenomenologija, rizici i mogućnostsocijalne intervencije"(broj 47011) koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvojaRepublike Srbije.
** Institut za kriminološka i sociološka istraživanja; email: aleksandar.stevanovic993@gmail.com

se na praktičnom planu manifestuju u neefikasnom zakonodavstvu, odnosno nepostojanju adekvatnih propisa i normi, koje bi sprečile ili makar redukovale zloupotrebe i sticanja nezakonitih privilegija u situacijama u kojima postoji konflikt javnog i privatnog interesa.

Istorijska i komparativna analiza odnosne materije ukazuje na činjenicu da su različite forme zloupotreba javne vlasti bile prisutne kroz celu pisanu istoriju društva i čovečanstva (Vuković, 2003: 7). Otuda je i jednako stara potreba društva da odgovori na izazove koje su pred njega postavljali pojedinci koji su nastojali da, bez obzira na opšti interes, zloupotrebe dato poverenje i svoju poziciju zarad svog ili privatnog interesa trećeg lica, u zavisnosti od slučaja. U tom smislu su preduzimane različite aktivnosti, a među njima i zakonodavne, u kojima je prednjačio stari Rim.[1] Pored toga, od izuzetne važnosti za procese saznanja o fenomenu, te mogućnosti zauzimanja određenog stava u društvu, bila je filozofska misao mnogobrojnih autora, naročito onih koji su stvarali u periodu formiranja prvih građanskih društava. Jedan od značajnijih teoretičara države i društva u XVIII veku, čuveni francuski mislilac Šarl Monteskje (Charles Montesquieu), zapisao je u svom kapitalnom delu „O duhu zakona“ da je svaka vlast sklona zloupotrebi i kvarenju, te ju je neophodno ograničiti drugom vlašću (Vuković, 2003: 10). Na tragu te ideje, a u cilju načelnog određivanja pojma „sukob interesa“ primećujemo da se upravo nepostojanje međusobnog i odgovarajućeg ograničenja javne vlasti[2] može označiti kao stanje koje pogoduje razvoju situacija koje dovode u konflikt javni i privatni interes.

Pri razmatranju fenomena „sukob interesa“ najčešće se i polazi od međusobnog odnosa privatnog i javnog interesa, u kojem potonji biva ugrožen i zanemaren na uštrb prethodnog. U osnovi se dakle, radi o potencijalnoj zloupotrebi javnih funkcija, odnosno postojanju opravdane bojazni da će privatni interes nosioca javne vlasti uticati na njegov rad u javnoj službi. Društvo svojim normama, bez obzira na njihovu pravnu kvalifikaciju i snagu, određuje koje su to situacije i okolnosti koje narušavaju princip nepristranosti, a koji smatramo fundamentalnim uslovom za poverenja građana u institucije vlasti, bez čega ne može ni postojati „funkcionalni demokratski poredak“.

Fenomen „sukob interesa“ je u tesnoj vezi sa korupcijom i to na način da čini njenu osnovu. Takvo stanje stvari uzrokovano je bitno istovrsnim etiološkim, fenomenološkim i posledičnim aspektima, te je u doktrini često zastupljen stav da su sukob interesa i korupcija praktično dva termina koji označavaju identičnu pojavu. Ipak, sukob interesa kao poseban, pre svega normativni pojam, ima širi sadržinski domašaj, te ga je neophodno razmotriti ne samo kao glavno polazište svakog koruptivnog odnosa, već kao samostalni pojam koji u mnogome zavisi od stanja demokratije, kulturološke podloge, te pozitivnih propisa koje oblikuju prethodna dva faktora. Iz tog razloga ćemo u radu zastupati tezu o dva srodna i interferirajuća pojma, ali svakako različita, naročito sa normativne tačke gledišta.

U opštem, medijskom, ali i akademskom diskursu, pojam „sukob interesa“ se često pored poistovećivanja sa korupcijom, pogrešno izjednačava i meša sa pojavama poput kumuliranja više javnih funkcija i dužnosti, istovremenog obavljanja političkih i državnih funkcija, neprijavljivanja imovine od strane javnih funkcionera, primanja poklona, pantoflaže, nepotizma, kronizma i tome slično. Navedene pojave su nedvosmisleno

[1] Pravna istorija beleži propise poput: Lex Sillia, Lex Calpurnia, Lex Acilia, Lex Tullia, ali i Justinijanova digesta, koji su između ostalog, regulisali zloupotrebe od strane nosilaca javne vlasti (Vuković, 2003: 8).

[2] Pri tom tu ne mislimo nužno na međusobnu kontrolu, triju odvojenih grana vlasti, po principu „*checks and balances*“ već i na kontrolu koju nad određenim organom ili institucijom javne vlasti mogu sprovoditi i organi iz iste grane javne vlasti, nezavisne institucije, slobodne profesije, pa čak i subjekti koji pripadaju tzv. „civilnom sektoru“.

inherentne pojmu „sukob interesa“ s tim da ne odražavaju njegovu suštinu u punom obimu te se ne mogu dovesti u sinonimski odnos.

Dosadašnje iskustvo je pokazalo da je postojanje i snažan uticaj privatnih interesa predstavnika javne vlasti, često dijametralno suprotnih onim koje društveni konsenzus određuje kao opšti, istorijska konstanta političkog života od nastanka moderne države. Primere koji ukazuju na veliki broj javnih funkcionera koji preko noći menjaju svoj tzv. „životni stil“ uvećavajući svoje bankovne račune i ekonomsku moć uopšte, možemo označiti kao „nelogičnosti“[3] koje bi trebalo da sugerišu na postojanje mogućih sukoba interesa, zloupotreba političke moći, državne funkcije i javnih sredstava.

Takođe, na rasprostranjenost pojave o kojoj govorimo ukazuju i mnogobrojne analize empirijskih podataka prema kojima je zloupotreba javnih ovlašćenja pojava imanentna kako nerazvijenim državama u društveno-ekonomskom pogledu, tako i onim državama koje se smatraju stabilnim liberalno-demokratskim porecima (Jovanović, 2007: 29). Uzevši u obzir takvu kosmopolitsku prirodu sukoba interesa, u smislu uticaja privatnih interesa na obavljanje javnih funkcija, nameće se i potreba adekvatne zakonodavne aktivnosti, koja pak ne može na pravi način odgovoriti zadatku ukoliko se prethodno, na teorijskom planu, jasno ne definiše etiološka i fenomenološka komponenta pojma. Tek nakon toga je moguće kreirati normativni okvir koji bi uvažio realne okolnosti i iz koga bi se jasno prepoznavale intencije javne politike kada je reč o ovoj oblasti društvenog života. Prateći takav metodološki sled, u nastavku će najpre biti razmotren sam pojam „sukob interesa“ nakon čega ćemo se, *de lege lata* i *de lege ferenda* osvrnuti na propise i odredbe kojim je on regulisan u srpskom zakonodavstvu.

1. TEORIJSKO RAZMATRANJE POJMA „SUKOB INTERESA“ – NAPOMENE I SMERNICE

Sukob interesa, *grosso modo,* podrazumeva konflikt između obavljanja javne dužnosti i privatnog interesa lica koje tu dužnost obavlja (Vukadinović, Glintić, 2013: 89), odnosno situaciju u kojoj lični interes nadvladava i utiče na objektivno izvršavanje profesionalnih obaveza (Nenadić, 2003: 5). Sukob interesa nastaje onda kada postoji društveno neprihvatljiva percepcija sukoba između interesa koje javni funkcioner ima kao privatno lice i onih interesa kojima bi on morao da teži zarad obavljanja svojih dužnosti u skladu sa zakonom (Fatić, 2005: 32). Otuda, sama okolnost ili situacija postojanja potencijalnog konflikta privatnog i javnog interesa u vršenju javne službe jeste štetna po društveni poredak i to naročito u smislu odnosa građana prema institucijama vlasti, bez obzira na to da li je iz te situacije zaista proistekao konkretan delikt, odnosno da li je nosilac javne vlasti stekao određenu privilegiju ili korist, protivno javnom interesu i zakonu (Kemaghan, Langford, 1990: 139). Iz ovoga proističe da sukob interesa može biti shvaćen i kao akt (situacija) protiv poverenja u javnu vlast, a o kolikoj se društvenoj šteti radi govori i činjenica da se na pretpostavci međusobnog poverenja zasnivaju svi međuljudski odnosi

[3] Mislimo na političare, državne funkcionere, koji mesečno zarađuju do 1.000,00 evra, a volšebno, nakon samo nekoliko meseci na poziciji, stiču nepokretnosti u vrednosti od nekoliko stotina hiljada evra, uz mogućnost da sebi priušte različite „insignije“ moći kao što su skupocena letovanja, jahte, satovi, odela, automobili i tome slično.

(Luhman, 1979: 64), a naročito oni u kojima strane nisu jednake, kao što je to slučaj u odnosu građanin – država.

Maks Veber (Max Weber) je svojevremeno ukazivao na činjenicu da su lojalnost (javnom interesu i službi) i tržište dva kontradiktorna pojma u međusobnom nesaglasju (Lipset, Lenz, 2000: 119). Na tragu te ideje je i tvrdnja da do opasnosti od sukoba interesa dolazi onda kada država, posredstvom svojih legalnih predstavnika, interveniše na slobodnom tržištu kapitala i rada (Mrvić-Petrović, Ćirić, 2004: 54), pri čemu oni bivaju „izazvani" da svoja javna ovlašćenja zloupotrebe i ostvare svoj interes, po pravilu različit od opšteg, kojem bi trebalo da teže.

Koji su to interesi kojima bi nosilac javne vlasti trebalo da teži, pitanje je na koja bi trebalo ponuditi odgovor u cilju pokušaja da se rasvetli pojam „sukob interesa".

Odgovor na to pitanje valjalo bi započeti pokušajem definisanja javnog (opšteg) interesa koji se najopštije može odrediti kao preovlađujući interes većine, postignut društvenim konsenzusom, koji je formalizovan donošenjem pravnih pravila i zaštićen sankcijom koju obezbeđuje i sprovodi država (Milić, 2015: 3).[4] Osnovna uloga svake vlasti trebalo bi da bude upravljane državom na način koji bi štitio prethodno utvrđeni javni interes. Međutim, javni interes kao pojam i koncept nije sklon preciznom definisanju i utvrđivanju u svakom pojedinačnom slučaju, već je češće stvar stvorene predstave i zauzetog stava, te se opravdano može smatrati i svojevrsnim „socijalnim konstruktom" (Stevanović, 2018: 125). Ipak, smatramo da bi se određivanje javnog interesa moglo funkcionalizovati i analitički pojednostaviti kroz normativnu vizuru, bez plediranja da se na taj način javni interes u potpunosti definiše i precizira. Naime, pravni propisi u okviru jednog poretka bi trebalo da predstavljaju otelotvorenje javnog interesa, odnosno „priručnik za postupanje u skladu sa njim". To znači da bi od predstavnika vlasti bilo opravdano očekivati da u svakoj konkretnoj situaciji postupi onako kako to nalaže važeća, relevantna pravna norma. Kvalitet nomotehnike će u mnogome usloviti mogućnost nedvosmislenog interpretiranja pravnih pravila. Razume se da propisima nije moguće obuhvatiti svaku konkretnu životnu situaciju, ali je poželjno nastojati da se izbegnu nedopustive pravne praznine i mogućnosti donošenja diskrecionih odluka, iako su one katkad neizbežne u vršenju javne vlasti.

Nasuprot javnim, stoje privatni interesi lica koja donose javne odluke i oni po pravilu obuhvataju čitavu lepezu različitih privilegija i benefita, materijalnog i nematerijalnog karaktera. Važno je istaći da te privilegije nisu uvek na prvi pogled uočljive i jasne, što svakako umanjuje dokazni kapacitet pri ispitivanju povreda zakona. U literaturi je prisutno i stanovište prema kojem se privatni interes nosioca javne funkcije zapravo svodi na finansijski (Williams, 1985: 6), odnosno ekonomski interes (Frier, 1969: 4). Sa jedne strane, takav pristup je funkcionalan, budući da se tu radi o „merljivoj" kategoriji, dok se sa druge strane ne može zanemariti činjenica da različite sukobe interesa često generišu i emocionalne reakcije, pri čemu je dokazivanje takvog sukoba interesa, od motiva do posledice, u značajnoj meri otežano.

Nesporno je da posledica sukoba interesa može biti i pogodovanje određenom interesu trećeg lica, gde treba ubrajati i pravna lica (organizacije). Otuda, bez obzira što bi iz konkretne povrede javnog interesa takvo (pravno) lice imalo benefit, tu se nesumnjivo radi i o ličnom interesu lica koje se nalazi u sukobu interesa. Taj interes čak ne mora biti ispoljen

[4] Navedenom određenju pojma javnog interesa bismo dodali i osećaj univerzalnog, a ne partikularnog, te donošenje odluka sagledavanjem objektivnih činilaca, nasuprot subjektivnih.

na konkretan način (novac, pozicija,) već u pitanju može biti i želja za dokazivanjem, strah, simpatija, uspostavljanje odnosa iz kojeg se očekuju kasnije beneficije.

U osnovi, sukob interesa predstavlja društveno neprihvatljivu situaciju, tj. mogućnost zloupotrebe javnog ovlašćenja. Sa druge strane, korupcija je sticanje privatne, lične i materijalne koristi zloupotrebom javnih ovlašćenja (Treisman, 2000: 76), te je iz njene date definicije jasno da ona uvek podrazumeva realizovanu mogućnost iz situacije koju smo prethodno označili kao sukob interesa. Prema tome, sukob interesa se može odrediti kao *conditio sine qua non* za nastanak koruptivne radnje, tj. kao nužno predvorje korupcije (Nenadić, 2016: 7), odnosno faza koja joj prethodi. Zato se u literaturi sa pravom i ukazuje na činjenicu da sukob interesa jeste pouzdan indikator postojanja korupcije (Rao, Marquette, 2012: 12). U tom smislu se sa pravom može tvrditi da koruptivni odnos uvek obuhvata sukob interesa, dok u obrnutom slučaju takva tvrdnja ne bi važila. To dalje znači da se sukob interesa ne mora nužno razviti u korupciju, bez obzira na razloge (Nenadić et al, 2016: 5). Pored toga.

Još jedna značajna pojmovna razlika između sukoba interesa i korupcije ogleda se u tome što je zakonodavac u gotovo svim pravnim sistemima inkriminisao koruptivni odnos predvidevši konkretna krivična dela koja čine *lege scripta*, *lege certa* i *lege stricta* formu takvog odnosa.[5] Sa druge strane, sukob interesa može podrazumevati i odnose, tj. takvu vrstu povreda javnog na uštrb privatnog interesa konkretnog nosioca vlasti, koje zakonodavac nije ni na koji način pravno tretirao.[6] U takvim slučajevima je po pravilu, u svakom konkretnom slučaju, ostavljeno nadležnom, nezavisnom telu, da u propisanom postupku odluči o postojanju sukoba interesa, i to podvodeći ga kroz načelne i generalno propisane zabrane, tj. pravila. To dalje implicira da se za takva postupanja ne mogu odrediti sankcije iz kaznenog zakonodavstva, niti se pak, mogu pravno kvalifikovati kao delikti kaznenog prava, upravo iz razloga što nisu propisani, odnosno predviđeni u zakonu.[7] Mogućnost koja preostaje u takvim situacijama, jeste da se za takve slučajeve nezakonitosti predvidi set tzv. „mekih“ mera koje nemaju pravno obavezujuću snagu i pretežno su opominjujućeg i savetodavnog karaktera (preporuke).

1.2. Sukob interesa u užem i širem smislu

Prethodna analiza ukazuje na postojanje sukoba interesa u *užem* i širem (diskrecionom) smislu. U prvom slučaju je reč o situacijama koje je društvo prepoznalo kao opasne po javni interes do te mere da ih je zakonodavac morao predvideti i pravno

[5] U literaturi je prisutan i stav da bi pod pojmom korupcije trebalo podrazumevati one radnje koje su inkriminisane krivičnim zakonodavstvom (Ignjatović, 2016: 121).

[6] Tu najpre mislimo na fenomene nepotizma i kronizma koje ćemo na odgovarajućem mestu rada detaljnije razmotriti.

[7] Iako na prvi pogled možda i ne deluje tako, u praksi postoji veliki broj situacija koje je objektivno teško predvideti određenom normom, zakonski ih opisati i predvideti adekvatnu sankciju. Dobar primer je favorizovanje u zapošljavanju članova porodice, odnosno bliskih lica izvan porodice. Naime, moguće je da prilikom javnog konkursa koji je za popunjavanje radnih mesta i položaja u državnoj upravi u našem zakonodavstvu obavezan, funkcioner koji odlučuje o njegovom ishodu ne učini niti jednu povredu propisa u smislu sprovedene procedure i propisivanja kriterijuma prema odgovarajućim propisima. Međutim, takođe je moguće da isti funkcioner, bio on član konkursne komisije ili ne, odabere člana svoje porodice koji ispunjava minimum konkursnih kriterijuma, i za njega potpiše rešenje o prijemu u radni odnos, iako je više nego očigledno da je bilo daleko kvalitetnijih kandidata.

kvalifikovati kao sukob interesa, bez potrebe da se bilo kakvo telo izjašnjava o njegovom eventualnom postojanju u datim okolnostima. Drugim rečima, takve situacije su neprihvatljive u procesu vršenja javne vlasti da čak nije potrebno ni da iz njih nastane određena štetna posledica, tj. one deluju i suviše motivišuće na zloupotrebu javnih ovlašćenja, da društvo nije spremno da ishod prepusti etičnosti konkretnog funkcionera. Otuda možemo zaključiti da u takvim situacijama postoji *neoboriva pretpostavka* o postojanju sukoba interesa. Važno je imati u vidu da se tu radi o takvoj nezakonitosti sa kojom je sam funkcioner mogao (ponekad i morao) biti upoznat i biti nje svestan, dok je organ koji ga je eventualno imenovao ili postavio na funkciju to bez dileme morao biti. U prvu grupu situacija koje smo definisali kao sukob interesa u užem smislu, po pravilu se ubrajaju *nedozvoljena kumuliranja javnih funkcija, dužnosti i delatnosti.*[8]

U drugom slučaju, reč je o takvim okolnostima u odnosu na koje se ne može sa sigurnošću, jednostavnim podvođenjem činjeničnog stanja pod pravnu normu, utvrditi postojanje sukoba interesa. Tu je dakle u pitanju *oboriva pretpostavka* o postojanju sukoba interesa.

Važno je istaći da sukob interesa u širem (diskrecionom) smislu ima neograničen broj formi. Tu međutim iz praktičnih razloga valja praviti razliku u odnosu na predviđenost takvih situacija u zakonskim ili podzakonskim tekstovima. Prethodno smo istakli da postoje načini realizacije mogućnosti zloupotrebe javnog ovlašćenja (nepotizam, kronizam) koji uglavnom nisu zakonski normirani. U takvim slučajevima je posebno važno stanje svesti društva, tj. kulturološka osnova poimanja javne službe i vlasti uopšte, koja kreira društvenu toleranciju na pojave koje imaju kapacitet da ugroze nepristrasnost u donošenju javnih odluka.

Sa druge strane, zloupotrebu javnog ovlašćenja je moguće učiniti i radnjama koje su predviđene kao prekršaji ili češće, krivična dela. Otuda, ukoliko se u kontekstu srpskog zakonodavstva, ispostavi da je lice na javnoj funkciji zahtevalo ili primilo poklon ili kakvu drugu korist za sebe ili drugog, neposredno ili preko trećeg lica, da korišćenjem svog službenog ili društvenog položaja ili stvarnog ili pretpostavljenog uticaja, posredovalo da se izvrši ili ne izvrši neka službena radnja, radiće se o krivičnom delu iz člana 366. (*Trgovina uticajem*) Krivičnog zakonika RS.[9] U takvoj situaciji se sukob interesa javlja kao koren druge nezakonitosti, bez kapaciteta da bude samostalno pravno relevantan, već se akcenat stavlja na radnju koja pored toga što neizbežno sadrži u sebi i sukob interesa, usled svoje društvene opasnosti zaslužuje da bude posebno tretirana, najčešće kroz kazneno zakonodavstvo.

2. POJAVNI OBLICI „SUKOBA INTERESA“ – POKUŠAJ KLASIFIKACIJE

Nakon prethodno razmotrene strukture i glavnih odrednica pojma, razmotrićemo i njegovu fenomenološku stranu, pri čemu bi tu trebalo napraviti osvrt na pojedine radnje kojima se najčešće povređuje javni interes u kontekstu sukoba interesa, kako bi se ukazalo

[8] Eklatantan primer zabrane kumuliranja javnih funkcija, dužnosti i delatnosti jeste zabrana nosiocima sudskih funkcija da istovremeno vrše funkcije u organima izvršne vlasti. Pored toga, postoji i zabrana pripadnicima oružanih snaga da budu članovi političkih stranaka, zabrana javnim funkcionerima da istovremeno budu u organima upravljanja privrednih društava itd.

[9] „Službeni glasnik RS“, broj 85/2005, 88/2005 – ispr., 107/2005 – ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 i 94/2016.

na njihove specifičnosti u cilju efikasnijeg prepoznavanja, te mogućnosti adekvatnijeg društvenog reagovanja. Imajući u vidu izraženu šarenolikost radnji koje u sebi sadrže i sukob interesa, a zarad sistematičnosti pregleda, najčešće pojavne oblike sukoba interesa izložićemo u četiri grupe, prema načinu ispoljavanja, i to: *statusni sukobi interesa*, *sukob interesa prilikom korišćenja javnih sredstava i resursa*, *sukob interesa prilikom zapošljavanja, nezakonito lobiranje i radno angažovanje.*

2.1. Statusni sukobi interesa

Prethodno smo naznačili da kumuliranja funkcija, dužnosti i delatnosti, kao jedan od statusnih oblika sukoba interesa, predstavlja njegovu užu i pravnim propisom predviđenu formu. Ustavom, zakonima ili etičkim kodeksima su utvrđene situacije u kojima postoji neoboriva pretpostavka da nosilac javne vlasti neće moći da obavlja dve ili više javnih funkcija u najboljem javnom interesu, nepristrasno donosi javne odluke, odnosno da će takva kumulacija javnih ovlašćenja izazvati negativnu reakciju i nepoverenje društva u institucije vlasti, što prirodno slabi i njen demokratski kapacitet i legitimitet, a društvo vodi ka anarhiji. Stara poslovica koja se u srpskom jeziku zadržala do danas, a koja se koristi onda kada se želi istaći nepostojanje nepristrasnosti vlasti kod donošenja odluka: „*kadija te tuži, kadija ti sudi*“ ponajbolje odražava ideju staru koliko i organizovana državna vlast, a koja se odnosi na težnju da se nadležnost u donošenju javnih odluka mora horizontalno i vertikalno podeliti na veći broj subjekata sa javnim ovlašćenjima u okviru datog delokruga.

Gotovo da se u svim današnjim sistemima vlasti podrazumeva da funkcioneri ne mogu kumulirati više javnih funkcija. Tu međutim valja praviti razliku na kumulaciju koja je uvek zabranjena i onu za koju je neophodno ishodovati odobrenje nadležnog organa ili saglasnost nezavisnog tela.[10] Logično je da se u prvom slučaju radi o objedinjavanju funkcija koje je društveno neodrživo sa stanovišta integriteta vlasti i poverenja građana u nju, dok je u drugoj situaciji potrebno razmotriti date okolnosti slučaja. Prema tome „uslovno dopuštene kumulacije“ postoje onda kada sam propis (ustav, zakon, pravilnik, etički kodeks) dopušta funkcioneru da kumulira više javnih, privrednih ili političkih funkcija, ukoliko to ne ugrožava i ne dovodi u pitanje javni interes.[11] Jasno je da se u praksi najviše zloupotrebljavaju upravo ove fleksibilne, uslovne zabrane kumuliranja funkcija, dužnosti i delatnosti, koje je neophodno tumačiti, a što se u velikom broju slučajeva čini selektivno i tendenciozno.

Uređeno demokratsko društvo ima potrebu da obezbedi fer „tržišnu utakmicu“, spreči stvaranje monopola, te pospeši konkurenciju u obavljanju privrednih i drugih, vanprivrednih delatnosti. Iz tog razloga su razumljive i opravdane odredbe koje nastoje da spreče objedinjavanje državnih i funkcija u okviru privrednih društava, ali i u okviru udruženja, fondacija i drugih oblika pravnog organizovanja.

[10] Pored toga, ukazujemo na činjenicu da u mnogim zakonodavstvima postoji i tzv. „obavezna kumulacija“ i to u slučajevima kada sam propis nalaže funkcioneru, da upravo iz razloga obavljanja te funkcije, obavlja i drugu, po pravilu u vezi sa „matičnom“ funkcijom. U literaturi se takve funkcije često nazivaju virilnim funkcijama.

[11] Primera radi, važeći Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji predviđa da: „Funkcioner može da vrši funkciju u političkoj stranci, odnosno političkom subjektu i da učestvuje u njenim aktivnostima ako to ne ugrožava vršenje javne funkcije i ako to nije zakonom zabranjeno.“.

Konačno, postoji i takav vid statusnih sukoba interesa, koji ne predstavlja nužno zloupotrebu javnog interesa, već prevashodno dovodi u pitanje ugled i etičnost pri vršenju određenih delatnosti i službi. Zato se i predviđaju određene zabrane i utvrđuju *nespojivi poslovi* sa ciljem da se omogući kvalitetno obavljanje određenih delatnosti, tj. da se obezbede dignitet, ugled i nezavisnost određene struke.[12]

Differentia specifica statusnih sukoba interesa jeste da funkcioner, javni službenik, ili drugo lice u pogledu čije profesionalne delatnosti postoje propisima predviđene zabrane kumuliranja funkcija, dužnosti i delatnosti, povređuje javni interes, princip nepristrasne javne vlasti, ugled i nezavisnost struke, onda kada se nađe u situaciji da ima određeni status ili svojstvo, bez obzira da li je iz te okolnosti nastala kakva materijalna šteta ili je lice koje objedinjuje više statusa ili svojstava na bilo koji način profitiralo, odnosno profit obezbedilo trećem licu.

Zakonska rešenja koja uvode zabrane objedinjavanja funkcija, delatnosti i dužnosti, a koja predstavljaju svojevrsnu prevenciju tzv. „statusnog sukoba interesa“ često su kritikovana kao rešenja koja povređuju brojna zajamčena ljudska prava, a posebno pravo na rad, te slobodu njegovog izbora. Evropska komisija za ljudska prava je svojim tumačenjem člana 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama u vezi sa pristupom, odnosno gubitkom pozicija u javnoj upravi, omogućila nacionalnom zakonodavcu nešto veću slobodu (*margin of appreciation*), dajući primat administrativnom u odnosu na građansko pravo.[13] To znači da se u tom slučaju primenjuju i nešto drugačija pravila kada je reč o pravima i obavezama javnih službenika koja su uslovljena opštim, državnim razlogom (*raisons d'être)* (Stevanović, 2018: 119). Na istom stanovištu je i Evropski sud za ljudska prava koji takođe navodi da se pitanja radnog statusa javnih službenika ne mogu razmatrati u kontekstu člana 6. Konvencije. Sud u Strazburu dalje ističe da član 6. Konvencije ipak može biti primenjen samo onda kada se radi o „čistim ekonomskim pravima“ javnih službenika i funkcionera, a tu se pre svega misli na isplatu njihovih plata i sa njom povezana davanja.[14]

2.2. Sukob interesa prilikom korišćenja javnih sredstava i resursa

Karakteristične situacije sukoba interesa, te zloupotrebe javnih ovlašćenja koje svrstavamo u ovu grupu, mahom su u vezi sa postupcima javnih nabavki, odnosno u vezi sa finansiranjem političkih subjekata i kampanja. Domaći zakonodavac je naročito prepoznao opasnost od zloupotreba u planiranju javnih nabavki, u postupku javne nabavke ili tokom

[12] Primera radi, važeći Statut Advokatske komore Srbije predviđa da: „Advokat nema pravo da zasniva radni odnos, osim u advokatskom ortačkom društvu, da bude statutarni zastupnik, direktor ili predsednik upravnog odbora u pravnom licu, osim u sportskim, kulturnim i neprofitnim organizacijama pod uslovom da obavljanje te funkcije ne dovodi do sukoba interesa, član ili predsednik izvršnog odbora banke, zastupnik državnog kapitala, prokurista ili lice koje ima utvrđenu zabranu konkurencije.“.

[13] European Commission on Human Rights, Decision of 8 October 1980, In the matter of A Police Agent v. United Kingdom, Application No. 8496/79; Decision of October 10, 1980, In the matter of A public schoolteacher v. Italy, Application No. 8686/79; Decision of December 4, 1984, In the matter of A judge v. France, Application No. 9931/82.

[14] European Court of Human Rights, Judgment of eptember 2, 1997, De Santa v. Italy; Judgment of September 2, 1997, Lapalorcia v. Italy; Judgment of September 2, 1997, Abenavoli v. Italy; Judg-ment of September 2, 1997, Nicodemo v. Italy;Judgment of August 24, 1998, Benkessiouer v. France; and Judgment of December 8, 1999, Pellegrin v. France.

izvršenja ugovora o javnoj nabavci, te je u Zakonu o javnim nabavkama[15] u glavi II (21-30 čl.) predvideo posebne mehanizme zaštite od postojanja sukoba interesa i predvideo posebne kriterijume koji donekle i odstupaju od onih koje je predvideo matični zakon za materiju sukoba interesa, Zakon o agenciji za borbu protiv korupcije.[16] Na ovom mestu bi naročito trebalo ukazati na činjenicu koja u znatnoj meri otežava postupak dokazivanja zloupotrebe javnog ovlašćenja, te postojanja sukoba interesa, a koja se odnosi na opravdanost otvaranja postupka javne nabavke, te njegove učestalosti. To znači da sukob interesa u takvim slučajevima, ne mora nužno voditi kao povredi samog postupka *stricto sensu,* ali se tu itekako može postaviti pitanje da li je svrsishodno, primera radi, renovirati kabinete na svakih šest meseci, obnavljati IT opremu na svakih godinu dana i tome slično.

Posebno bi trebalo obratiti pažnju na nenamensko i nezakonito trošenje budžetskih sredstava kada je reč o odnosu funkcionera ili službenika prema političkoj stranci iz koje dolazi, tj. koja mu je omogućila da bude nosilac javnih ovlašćenja. Integritet, moral, profesionalnost i nezavisnost[17] su osobine koje bi trebalo da krase zaposlene u javnoj upravi. Nažalost, sve je više primera koji pokazuju da je odsustvo nabrojanih osobina kod nosilaca javne vlasti često i poželjno sa stanovišta političke stranke koja im je omogućila imenovanja. Nepostojanje etičkih i profesionalnih kodeksa kod predstavnika vlasti slabi poverenje građana u javne institucije što samo povećava koruptivni potencijal u društvu, a nosioce javih funkcija vezuje za stranku koja ih je na njih i imenovala čineći od njih grupu poslušnika čije lična egzistencija zavisi od egzistencije stranke. Na taj način oni i bivaju motivisani da kroz svoje funkcionersko delovanje uvek imaju u vidu i stranački interes (Stevanović, 2018: 306).

U nestabilnim društvima koja karakteriše „prividni demokratski poredak“, naročiti problem predstavlja pojava koja se označava kao „funkcionerska kampanja“. Ona u najkraćem, predstavlja aktivnosti koje funkcioner u predizbornom periodu obavlja, nastojeći da ih prikaže kao svoje redovne aktivnosti u okviru svojih nadležnosti, a zapravo su usmerene na političku promociju njega, odnosno političke stranke kojoj pripada ili čije interese teži da zadovolji. Otuda nije česta pojava da se neposredno pred izbore potpisuje najveći broj investicionih projekata i uplaćuju avansni iznosi, iako ti projekti nisu opravdani sa društveno –ekonomskog aspekta, a po pravilu nisu u skladu sa zakonskom regulativom koja normira njihovu realizaciju. Takođe, posledice „funkcionerske kampanje“ su i pompezna otvaranja mostova, saobraćajnica itd. svega nekoliko dana pred izbore i to bez obzira na stvarnu mogućnost da budu pušteni u rad, što u „najboljem slučaju“ vodi ka materijalnoj šteti i potrebi da se uz doplate vrše dodatni radovi, što neopravdano ugrožava državni budžet, bezbednost građana, a u krajnjoj liniji i principe vladavine prava i pravne države.

---

[15] „Službeni glasnik RS“, broj 124/2012, 14/2015 i 68/2015.

[16] „Službeni glasnik RS, broj 97/08, 53/10, 66/11-US, 67/13-US и 8/15-US.

[17] U Velikoj Britaniji i SAD je prvobitno, radi se o periodu do sredine XIX veka, postojala prihvaćena praksa prema kojoj su se javne funkcije dodeljivale kao i danas, najlojalnijima, odnosno „zaslužnim članovima stranke“ Uz sve napore filozofsko-pravne i političke misli koja je od kraja XIX veka sve snažnije ukazivala na potrebu depolitizacije i profesionalizacije javne uprave koja bi bila odana samo zakonu i javnom dobru, svedoci smo činjenice da se stanje u većini država nije promenilo, odnosno da su razrađeni novi, efikasniji sistemi povezivanja kapitala i onih koji formalno donose javne odluke, što u sadejstvu daje partokratsko stanje iz kojeg kriminal i ostale devijacije mogu samo da prosperiraju (Stevanović, 2018: 308).

2.3. Sukob interesa prilikom zapošljavanja

Ovaj oblik ispoljavanja sukoba interesa, u načelu se odnosi na ugrožavanje slobodnog tržišta rada, s tim da favorizovanje „svojih“ kadrova po pravilu ugrožava i sve pore društveno –ekonomskog funkcionisanja države, usled očekivanog odsustva potrebnog znanja i nezavisnosti u obavljanju rada, iako to ne mora uvek i nužno biti slučaj.

Kada je reč o zapošljavanju u opštem (privatnom) sektoru, treba voditi računa o tome da je javni interes postavljen na nešto drugačijim osnovama. On prožima postupak zapošljavanja u privatnom sektoru na način da se ispoljava kroz minimum legitimnih očekivanja društva od toga postupka.[18] Drugim rečima, sloboda izbora je na strani poslodavca koji snosi rizik svog poslovanja, te ne mora nužno odabirati najbolje kandidate prema objektivnim merilima. Zato u većini modernih radnopravnih zakonodavstava koja regulišu opšti sektor, obavezan konkurs nije ni predviđen.

Sa druge strane, uređena društva imaju jasno predviđene kriterijume za popunjavanje radnih mesta u okviru javnog sektora. To iz razloga što je u tom slučaju poslodavac država ili organ kojem su poverena javna ovlašćenja Oni su utvrđeni tako da nastoje da obezbede stručnost i nezavisnost u obavljanju rada. Sa druge strane, mnogi eksponenti vlasti, sa najvećim javnim ovlašćenjima, teže tome da iskoriste svoju moć odlučivanja, te da:

- članovima svoje porodice (isto važi i za bliska lica van porodice) obezbede adekvatno zaposlenje iz razloga „razumljive“ porodične naklonosti, zahvalnosti, brige, vraćanja usluge, želje da se okruže ljudima od poverenja i tome slično
- sledeći instrukcije političkih stranaka ili drugih centara moći koji su pomogli da se dođe na vlast, na važna mesta u sistemu državne uprave rasporede „politički podobna“ lica ili omogući zapošljavanje „zaslužnim“ članovima svoje stranke.

Prvi od dva navedena slučajeva, se u doktrini označava kao *nepotizam u užem smislu.* Ta pojava je u širem smislu definisana kao situacija u kojoj imalac javnog ovlašćenja na „društvenom tržištu“ favorizuje članove porodice u odnosu na ostale (Milić, 2015: 5).[19] U drugom slučaju je reč o političkom zapošljavanju koje možemo smatrati jednim od glavnih uzroka za stanje koje je politikološka doktrina još ranije definisala kao „stanje zarobljene države“.

2.4. Nezakonito lobiranje i radno angažovanje

Lobiranje po definiciji podrazumeva zastupanje i zalaganje za određene interese, te je postojanje sukoba interesa prirodna pojava, kada je reč o lobističkim aktivnostima. U većini država, lobiranje je uređena aktivnost, što podrazumeva i jasno određivanje kruga lica koji se njome mogu profesionalno baviti.[20] Međutim, uzevši u obzir da lobiranje u

[18] Tu se uglavnom radi o zaštiti materinstva, dece i omladine, obezbeđivanju adekvatnih radnih uslova za lica sa invaliditetom i tome slično.
[19] Isto važi i za kronizam, s tim da se kod njega favorizuju bliska lica van kruga porodice, uglavnom dobri prijatelji.
[20] Republika Srbija je nedavno stala u red zemalja koje su zakonski uredile lobiranje stupanjem na snagu Zakona o lobiranju.

osnovi predstavlja aktivnost koja ima za cilj ostvarivanje uticaja na zakonodavne i izvršne organe vlasti koji na osnovu ustava i zakona donose javne odluke (Zetter, 2008:3), nije teško zamisliti da se „naručioci lobiranja“ često odlučuju da ostvarivanje svog interesa povere predstavniku javne vlasti, pre nego profesionalnom lobisti, upisanom u evidencije koje vodi država. Oni to najpre čine iz razloga što određeni nosioci javne vlasti, zahvaljujući funkciji koju obavljaju, ličnom autoritetu ili „specifičnoj političkoj težini“ imaju realne šanse da želje naručilaca lobiranja ozakone i pretoče u obavezujuću normu. Na taj način se podriva princip vršenja javne funkcije ili službe u skladu sa javnim interesom, budući da adekvatna nagrada ili apanaža, po pravilu čine da interes onih koji je nude, bude po svaku cenu predstavljen i kao javni interes od strane predstavnika javne vlasti. Razume se da je otuda, gotovo nemoguće pravno sankcionisati neobično intenzivno zalaganje određenog funkcionera za nešto što predstavlja interes određenog lobija. Ukoliko bi se došlo do dokaza da je za „lobiranje“[21] data određena materijalna ili nematerijalna pogodnost, radilo bi se o koruptivnom odnosu na koji bi se reagovalo sankcijama kaznenog prava, ali bi tada takav odnos bi kvalifikovan kao, primera radi, krivično delo Primanje mita iz člana 367. KZ RS.

Sa druge strane, postoji duboko ukorenjena praksa da privatne kompanije angažuju predstavnike vlasti da za njih obavljaju, po pravilu određenu sofisticiranu delatnost gde mogu iskoristiti svoj znanje, iskustvo i kontakte (Braasch, 2018: 106). Za vreme tajanja funkcije ili radnog odnosa u javnoj službi, uglavnom će se raditi o vidu neformalnog angažovanja, koje pored lobiranja, može uključiti i davanje predloga, saveta i tome slično. Međutim, nakon što prestane funkcije ili rad u javnoj službi, postoji racionalan interes finansijski potentnih privrednih subjekata da iskoriste znanje, informacije i „vruće kontakte“ lica koja su ih prethodno obavljala.[22] Na taj način te finansijske strukture moći jačaju, dok političko-demokratski procesi bivaju zloupotrebljeni od strane tih struktura (Braasch, 2018: 106). Mnoga zakonodavstva usled toga, predviđaju zabranu zapošljavanja bivših funkcionera i službenika u subjektima o čijim su pravima i obavezama odlučivali ili mogli odlučivati dok su bili u javnom sektoru. Problemi koji se javljaju, a koje možemo označiti slabim tačkama propisa koji sprečavaju pantoflažu, jesu pitanje tumačenja činjenice da li je u konkretnom slučaju, bivši funkcioner ili javni službenik zaista odlučivao ili mogao odlučivati o pravima i obavezama privatnog subjekta – potonjeg poslodavca. Pored toga, kritično je i pitanje određivanja kruga predstavnika javne vlasti na koje se odnosi zabrana pantoflaže, tj. da li će ona obuhvatiti isključivo javne funkcionere ili će se odnositi i na druge predstavnike vlasti koji su imali značajan uticaj na rad određenog javnog organa.

3. POJAM SUKOBA INTERESA U USTAVU I ZAKONODAVSTVU REPUBLIKE SRBIJE

Zakon o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija, koji je stupio na snagu 2004. godine, bio je prvi zakonski akt koji je na sistemski način uredio oblast sukoba interesa u Republici Srbiji. Skoro godinu dana nakon stupanja na snagu pomenutog Zakona,

[21] Ovde smo namerno iskoristili znake navoda, budući da govorimo o pojavi koja se sa normativnog aspekta ne može smatrati lobiranjem imajući u vidu ograničenja u pogledu lica koja ga mogu profesionalno obavljati. Naravno, preduslov je da je lobiranje kao delatnost, uređeno pravnim propisima.

[22] U literaturi se ovakve situacije često označavaju kao „pantoflaža“.

formiran je Republički odbor za rešavanje o sukobu interesa, sa zadatkom da sprovodi njegove odredbe.

Sledeće, 2006. godine, sticajem okolnosti, Republika Srbija dobila je novi, „Mitrovdanski ustav“. Njegovim izglasavanjem i stupanjem na snagu, zabrana sukoba interesa biva uzdignuta u rang ustavnog načela, te član 6. Ustava RS[23] određuje da: „Niko ne može vršiti državnu ili javnu funkciju koja je u sukobu sa njegovim drugim funkcijama, poslovima ili privatnim interesima.“. Stavom 2. istog člana je predviđeno da se „Postojanje sukoba interesa i odgovornost pri njegovom rešavanju određuju Ustavom i zakonom.“. Time je Republika Srbija svrstana u red država koje su pitanje sukoba interesa prepustile zakonskom uređivanju, nasuprot onim državama koje odnosnu materiju uređuju isključivo donošenjem etičkih kodeksa o ponašanju javnih funkcionera (Lubarda, 2007: 200).[24]

Konačno, Zakon o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija derogirao je Zakon o agenciji za borbu protiv korupcije koji je u primeni od 2008. godine. Njegovim usvajanjem su učinjene krupne promene u zakonodavstvu, naročito zbog osnivanja Agencije za borbu protiv korupcije, a on će biti na snazi do 1. septembra 2020. godine, kada će početi da se primenjuje Zakon o sprečavanju korupcije koji je usvojen u maju ove godine.

3.1. Ustav Republike Srbije

U duhu prihvaćene, trodome, podele vlasti, Ustav RS u članu 102. stav 3 predviđa da: „Narodni poslanik ne može biti poslanik u skupštini autonomne pokrajine, niti funkcioner u organima izvršne vlasti i pravosuđa, niti može obavljati druge funkcije, poslove i dužnosti za koje je zakonom utvrđeno da predstavljaju sukob interesa.“. Iz ove odredbe, proizlazi da ne postoji ograničenje da narodni poslanik bude odbornik u skupštini jedinice lokalne samouprave, što smatramo nelogičnim,[25] dok predviđanje zabrana, osim izričito navedenih, prepušta drugim zakonima.

Kada je reč o predsedniku Republike, Ustav RS, uvažavajući činjenicu da bi on trebalo da izražava državno jedinstvo, te da bude predsednik svih građana, u članu 115. propisano je da on: „…ne može obavljati drugu javnu funkciju ili profesionalnu delatnost.“.

Pitanje inkompatibilnosti funkcija šefa države i predsednika političke stranke, jedno je od zanimljivijih u modernoj istoriji našeg konstitucionalizma. Iako je odredba (član 86. stav 7.) prethodnog Ustava iz 1990. godine koja je regulisala nespojivost predsedničke funkcije sa drugim javnim funkcijama i profesionalnim delatnostima, izazvala poprilične rasprave i nesuglasice, ustavotvorac „Mitrovdanskog ustava“ propušta da preciznijim normiranjem otkloni nejasnoće, te odgovori na pitanje koje se nekoliko decenija unazad iznova aktuelizuje: Može li predsednik republike istovremeno biti i predsednik političke

[23] „Službeni glasnik RS“, broj 98/2006

[24] Primera radi, u Velikoj Britaniji je pitanje postojanja i rešavanja o sukobu interesa uređeno pravilnikom Parlamenta – *Code of Conduct for the members of the Parliament.* Slično je bilo i u SAD, koja je tek nakon Vojtergejtske afere, usled političkih pritisaka donela poseban zakon – The Ethics in Government Act).

[25] To iz razloga što odluke Narodne skupštine, u čijim donošenjima (izglasavanjima) učestvuje i poslanik koji je ujedno i odbornik u skupštini jedinice lokalne samouprave, mogu itekako uticati na društveno-ekonomski život te jedinice lokalne samouprave.

stranke, odnosno član njenog rukovodstva ili član bez dodatnih upravljačkih prava u njoj?

Smatramo da bi na postavljeno pitanje trebalo odgovoriti pre negativno, nego pozitivno, iako se mogu pronaći argumenti i za suprotan stav. Slično mišljenje je pretežno zastupljeno i u domaćoj literaturi (Čavoški, 1995: 141; Stojanović, 1991: 92; Đorđević, 1998: 134). Razloge bismo mogli potražiti u analizi pojma „javna funkcija" i „profesionalna delatnost", te u teleološkom i sistemskom tumačenju važećeg Ustava RS.

Prvo, u političkom diskursu, pod javnom funkcijom se podrazumeva vršenje određene izborne javne aktivnosti u političkoj organizaciji, predstavničkom organu, radnoj organizaciji ili upravi,[26] dok se u kontekstu pravničkog diskursa, tu podrazumeva delatnost, odnosno aktivnost vršenjem određenog poziva ili službe, zadatak ili grupa zadataka, uloga ili uticaj koji neko vrši u državnoj vlasti, društvenim odnosima ili javnom životu i pravosuđu.[27]

Pojam „javna funkcija" definisan je u Zakonu o agenciji za borbu protiv korupcije (član. 2. stav 1. tačka 3.) gde je predviđeno da ona podrazumeva: „funkciju u organima Republike Srbije, autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave, organima javnih preduzeća i privrednih društava, ustanova i drugih organizacija, čiji je osnivač, odnosno član Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave, kao i funkcija drugih lica koje bira Narodna skupština, a podrazumeva ovlašćenja rukovođenja, odlučivanja, odnosno donošenja opštih ili pojedinačnih akata.".

Jezičko tumačenje člana Zakona o agenciji za borbu protiv korupcije, taksativno navodi funkcije koje se imaju smatrati javnim, a tu ne ubraja i funkciju predsednika političke stranke. Međutim, ako se uzme u obzir i činjenica da su političke stranke danas ključni faktor u oblikovanju političkog života, odnosno, kako se u domaćoj literaturi može pronaći, služe za generisanje pojedinačnih volja građana i usmeravanje delovanja predstavnika naroda u javnim institucijama vlasti (Manojlović, 2015: 147), teško bi se sa uspehom mogla braniti teza da predsednik političke stranke ne vrši „profesionalnu delatnost".

Pored toga, izražavanje državnog jedinstva kao propisane ustavne obaveze, zahteva odstupanje od bilo kakvih partikularnih, naročito stranačkih interesa koje bi predsednik političke stranke, ukoliko se već nalazi na njenom čelu, sasvim legitimno i trebalo da zastupa. S tim u vezi, član 29. Zakona o agenciji za borbu protiv korupcije koji predviđa da: „Funkcioner može da vrši funkciju u političkoj stranci, odnosno političkom subjektu i da učestvuje u njenim aktivnostima ako to ne ugrožava vršenje javne funkcije i ako to nije zakonom zabranjeno" treba tumačiti na način da je kumuliranje javnih i političkih funkcija dozvoljeno narodnim poslanicima i članovima vlade, dok bi predsednika države iz te mogućnosti trebalo da bude izuzet iz razloga specifičnosti svoje funkcije.

Što se tiče članova vlade, Ustav RS članom 126. stav 1. utvrđuje da on: „…ne može biti narodni poslanik u Narodnoj skupštini, poslanik u skupštini autonomne pokrajine i odbornik u skupštini jedinice lokalne samouprave, niti član izvršnog veća autonomne pokrajine ili izvršnog organa jedinice lokalne samouprave.". Narednim stavom istog člana je predviđeno da se: zakonom uređuje koje su druge funkcije, poslovi ili privatni interesi u sukobu sa položajem člana Vlade.".

Uređujući nespojivost sudijske funkcije, Ustav RS u članu 152. naročito ističe zabranu političkog delovanja sudije. Ostale zabrane, kao i kod člana vlade, prepušta

[26] *Mala politička enciklopedija*, Savremena administracija. Beograd: 1966, str. 330.
[27] *Pravna enciklopedija*, Savremena administracija. Beograd: 1985, str. 405

zakonu da uredi. Zabrana političkog delovanja je u slučaju sudije postavljena najstrože, što je i očekivano s obzirom na apsolutnu nezavisnost kao suštinu sudijske funkcije. Sa druge starne, imajući u vidu ulogu političke stranke u sadašnjem društvu, političko delovanje narodnih poslanika i članova vlade bi se moglo opravdati, naravno u granicama i duhu načela profesionalizacije i depolitizacije vlasti.

Konačno, članom 173. stav 1. Ustav RS utvrđuje i zabrane za sudije Ustavnog suda, te predviđa da: Sudija Ustavnog suda ne može vršiti drugu javnu ili profesionalnu funkciju niti posao, izuzev profesure na pravnom fakultetu u Republici Srbiji[28], u skladu sa zakonom.“. Dve su stvari u vezi sa kojima bismo dali napomene kada je reč o načinu na koji je regulisan sukob interesa sudija Ustavnog suda. Prvo, postavlja se pitanje šta je to *profesionalna funkcija*? Ima li *neprofesionalnih*? Čini nam se da je ovde reč o redakcijskoj omašci, koja ne bi trebalo da bude svojstvena ustavnoj nomotehnici, te da se u konkretnom slučaju mislilo na profesionalnu delatnost, kao što je to slučaj u članu 115. gde je regulisan sukob interesa predsednika države.

3.2. Zakon o agenciji za borbu protiv korupcije

Zakon o agenciji za borbu protiv korupcije stupio je na snagu 2008. godine i od tada na sistemski način reguliše materiju sukoba interesa u Republici Srbiji. To znači da on, za razliku od drugih zakonskih propisa koji shodno svojoj oblasti, utvrđuju zabrane sukoba interesa u konkretnom slučaju, predviđa i mehanizme za otkrivanje, prijavljivanje i rešavanje o sukobu interesa.

Na početku (član 2.) je dat tzv. „zakonski pojmovnik“ u kojem je sukob interesa definisan kao: situacija u kojoj funkcioner[29] ima privatni interes koji utiče, može da utiče ili izgleda kao da utiče na postupanje funkcionera u vršenju javne funkcije odnosno službene dužnosti, na način koji ugrožava javni interes.“ Potrebno je napomenuti da se ovaj Zakon odnosi kako na funkcionere, tako i na državne službenike na položaju, što je utvrđeno članom 31. Zakona o državnim službenicima.

Postoji, nažalost i krug predstavnika vlasti, na koje se ovaj Zakon, kada uređuje materiju sukoba interesa uopšte ne odnosi, dok se na pojedine odnosi rezidualno, što je čini nam se nedovoljno. Tako je članom 27. Zakona o državnoj upravi predviđen „poseban savetnik ministra“. On prema zakonskom opisu posla, po nalogu ministra priprema predloge, sačinjava mišljenja i vrši druge poslove za ministra. Zahvaljujući ovako široko postavljenom delokrugu, njemu je često poveravano upravljanje krupnim projektima kakvi su privatizacijski i tom slično. Različita iskustva su pokazala da su mnogi „ posebni savetnici“ bivali u centru korupcionaških afera uz postojanje sukoba interesa, koji se tu podrazumeva. Konačno, „posebni savetnici ministra“ su posebni i po tome što se njihova

[28] Smatramo da bi bilo adekvatnije dozvoliti mogućnost obavljanja profesure na onim fakultetima na kojima se izučava pravna oblast kojom se sudija bavi. Tako bi sudiji Ustavnog suda koji se bavi Krivičnim pravom, trebalo omogućiti da obavlja profesuru na svim fakultetima gde se ono izučava, a to nije isključivo pravni fakultet.

[29] Prema zakonu o agenciji za borbu protiv korupcije “funkcioner” je svako izabrano, postavljeno ili imenovano lice u organe Republike Srbije, autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave i organe javnih preduzeća i privrednih društava, ustanova i drugih organizacija čiji je osnivač, odnosno član Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave i drugo lice koje bira Narodna skupština.

prava i obaveze uređuj ugovorom građanskog prava, koji isključuje primenu mnogih instituta službeničkog prava koji čine „zaštitni faktor“ javnog interesa u obavljanju službeničke dužnosti. Iz navedenih razloga smatramo da je „posebne savetnike ministra“ trebalo uključiti u moguće aktere sukoba interesa u smislu člana 2. stav 1. tačka 6. Zakona o agenciji za borbu protiv korupcije.

Važeći Zakon o državnim službenicima RS sadrži odredbe koje su grupisane u odeljku III koji nosi naziv *Sprečavanje sukoba interesa.* Problem je u tome što, čini nam se ne postoje adekvatni mehanizmi za praćenje ponašanja državnih službenika vezi sa upravljanjem situacijama koje se (potencijalno) mogu kvalifikovati kao sukob interesa. Povrede takvih odredbi eventualno bi se sankcionisale u okviru disciplinskog postupka, koji se sprovodi *ad hoc* uz upitnu stručnost, a često i nepristranost, tj. mogućnost lakšeg uticaja na članove disciplinske komisije. To naravno ne znači da treba odustati od instituta disciplinskog postupka u državnoj upravi, ali bi bilo poželjno da se u pojedinim slučajevima omogući učešće i Agenciji za borbu protiv korupcije. Ta potreba postoji iz razloga njene pretpostavljeno veće stručnosti u pitanjima rešavanja o sukobu interesa, kao i kreiranja konzistentne prakse u rešavanju o sukobu interesa na nivou cele državne uprave uključujući i javne funkcionere. Naravno, tu treba uvažiti ograničene kapacitete Agencije, te bi bilo kontraproduktivno zahtevati od nje da primera radi, vodi registar poklona državnih službenika ili vrši poslove u vezi sa prijavljivanjem imovine. Međutim, smatramo opravdanim davanje nadležnosti Agenciji da daje saglasnost državnom službeniku na mogućnost dodatnog rada koji predviđa član 26. Zakona o državnim službenicima (posebno imajući u vidu da taj član predviđa rok od tri dana u kojem rukovodilac organa treba da odluči o davanju saglasnosti, a koji smatramo isuviše kratkim), te nadležnosti da se njoj prijavljuju potencijalni sukobi interesa od strane državnih službenika o kojima bi ona kasnije rešavala.[30]

Član 27. Zakona načelno sublimira čitavu materiju i daje (obavezne smernice), te zapravo naredni članovi Zakona koje ćemo ovde analizirati predstavljaju njegovu razradu i konkretizaciju. Njime je predviđeno da je: „Funkcioner dužan da javnu funkciju vrši tako da javni interes ne podredi privatnom.

Funkcioner je dužan da se pridržava propisa koji uređuju njegova prava i obaveze i da stvara i održava poverenje građana u savesno i odgovorno vršenje javne funkcije.

Funkcioner je dužan da izbegava stvaranje odnosa zavisnosti prema licu koje bi moglo da utiče na njegovu nepristrasnost u vršenju javne funkcije, a u slučaju da ne može da izbegne takav odnos ili takav odnos već postoji, da učini sve što je potrebno radi zaštite javnog interesa.

Funkcioner ne sme da koristi javnu funkciju za sticanje bilo kakve koristi ili pogodnosti za sebe ili povezano lice.“.

U narednom, članu 28. ZABK, je predviđeno da: „Funkcioner može da vrši samo jednu javnu funkciju, osim ako je zakonom i drugim propisom obavezan da vrši više javnih funkcija.“ Izuzetno od stava 1. ovog člana, funkcioner može da vrši drugu javnu funkciju, na osnovu saglasnosti Agencije, što smatramo pogrešnim rešenjem koje otvara vrata arbitrarnosti i potencijalnim zloupotrebama, koje mogu u potpunosti da obesmisle načelnu

[30] Takva praksa bi mogla biti uspostavljena, imajući u vidu ograničene kapacitete Agencije, samo u pogledu određenih organa državne uprave gde je mogućnost postojanja sukoba interesa veća uz značajnije posledice, i to ne svih državnih službenika u okviru takvih organa, već onih koji prema opisu nadležnosti imaju značajan uticaj na rad organa, a formalnu nisu njegovi funkcioneri niti službenici na položaju.

zabranu iz člana 6. Ustava RS. Pored toga, javni funkcioner koji je na funkciju izabran neposredno od strane građana može i bez saglasnosti Agencije da vrši više javnih funkcija na koje se takođe bira neposredno, osim u slučajevima nespojivosti koje utvrđuje Ustav.

Članom 29. regulisano je pitanje vršenja funkcija u političkoj stranci, odnosno subjektu od strane javnog funkcionera. Načelno je propisano da: „Funkcioner može da vrši funkciju u političkoj stranci, odnosno političkom subjektu i da učestvuje u njenim aktivnostima ako to ne ugrožava vršenje javne funkcije i ako to nije zakonom zabranjeno.“ U narednom stavu, kao izvesnu branu politizaciji javne funkcije Zakon predviđa da: „Funkcioner ne može da koristi javne resurse i skupove na kojima učestvuje i susrete koje ima u svojstvu funkcionera, za promociju političkih stranaka, odnosno političkih subjekata.“[31] Takođe, osim funkcioneru koji je izabran neposredno od građana, Zakon nameće javnom funkcioneru obavezu da: „uvek nedvosmisleno predoči sagovornicima i javnosti da li iznosi stav organa u kojem vrši javnu funkciju ili stav političke stranke, odnosno političkog subjekta.“. Analizirajući navedenu odredbu, proizlazi da je iz zabrane koju ona postavlja je neopravdano izuzet funkcioner koji je izabran neposredno od građana.

U praksi je pregršt primera koji se nalaze na samoj granici dozvoljenog, u skladu sa navedenom odredbom člana 29. Zakona.[32] Fenomen „funkcionerske kampanje“,[33] a koji je naročito prisutan u nestabilnim demokratskim državama, kakva je i Republika Srbija, obuhvata različite aktivnosti između kojih je teško povući jasnu liniju između dozvoljenog i nedozvoljenog.

Posebno bi u vezi sa razmatranom odredbom člana 29. ZABK, trebalo ukazati na nužnost preciziranja pojma „javni resurs“, budući da se pod njim najčešće podrazumevaju samo budžetska i materijalna sredstva. Međutim, javni resurs podrazumeva i skup različitih „dobara“ poput privilegovanih informacija, naročito ukoliko su one klasifikovane u skladu sa Zakonom o tajnosti podataka.[34]

Zakon funkcionerima dalje zabranjuje da obavljaju drugi posao ili delatnost za vreme vršenja javne funkcije koja zahteva rad sa punim radnim vremenom ili stalni rad (član 30. stav 1.).[35] Ovakvoj formulaciji se može prigovoriti odrednica „…rad sa punim radnim vremenom ili stalni rad“, javne funkcije čijem je nosiocu zabranjeno da obavlja drugi posao

[31] Članom 29. stav 3. Funkcioneru je ipak omogućeno da: „koristi javne resurse radi zaštite lične bezbednosti, ukoliko je takva upotreba javnih resursa uređena propisima iz te oblasti ili odlukom službi koje se staraju o bezbednosti funkcionera.“

[32] Jedan od skorijih primera koji o tome govori je i situacija u kojoj je direktor preduzeća „Milan Blagojević – Namenska“ iz Lučana, neposredno pred lokalne izbore, javno i otvoreno pozvao svoje zaposlene da glasaju za stranku, učesnika na tim izborima, čiji je on pri tom član. Postupajući po podnetoj prijavi, Agencija za borbu protiv korupcije je donela je Rešenje o obustavi postupka smatrajući, prema našem mišljenju pogrešno i suprotno duhu i svrsi zakona, da u konkretnom slučaju nije povređen član 29. stav 2 ZABK iz razloga što je stranačko agitovanje koje ZABK eksplicitno zabranjuje, pomenuti direktor vršio na skupu koji je organizovan od strane dobrovoljnih davalac krvi iz redova zaposlenih (sindikata) i Crvenog krsta.

[33] Vlada Republike Srbije je 23.09.2019. na osnovu preporuka Radne grupe za saradnju sa Organizacijom za evropsku bezbednost i saradnju i Kancelarijom za demokratske institucije i ljudska prava, donela Zaključak u kojem se zabranjuje funkcioneru da svoje aktivnosti u svojstvu predstavnika javne vlasti, zloupotrebljava za izbornu promociju svoje stranke, čime je usled različitih političkih zbivanja, priznala postojanje ukorenjene loše prakse koja razara demokratiju.

[34] „Sl. glasnik RS, br. 104/2009.

[35] Narednim stavom su predviđeni određeni izuzeci te funkcioner može da se bavi naučnoistraživačkim radom, nastavnom, kulturno-umetničkom, humanitarnom i sportskom delatnošću, bez saglasnosti Agencije, ako time ne ugrožava nepristrasno vršenje i ugled javne funkcije. Prihode od ovih poslova, odnosno delatnosti, funkcioner je dužan da prijavi Agenciji.

ili delatnost za vreme trajanja te funkcije. Nesporno je da se takvom formulacijom štit ugleda same funkcije i obezbeđuje njeno profesionalni obavljanje, što je svakako dobro rešenje. Međutim, pozitivnim propisima, primera radi, nije predviđeno radno vreme za narodne poslanike, niti njihova funkcija zahteva stalni rad, te su oni čini se neopravdano u privilegovanoj poziciju u odnosu na druge funkcionere. Praktično se, imajući u vidi tendenciju navedene odredbe, obavljanje drugih dužnosti i delatnosti, ukoliko su ispunjeni ostali zakonski uslovi, može dozvoliti nosiocima funkcija u organima javnih preduzeća, privrednih društava, ustanova i drugih organizacija, čiji je osnivač, odnosno član Republika Srbija (članovi upravnih i nadzornih odbora), ali je čini se, bilo opravdano to i naglasiti, kako bi se izbegla fleksibilna tumačenja.

Naredni član 31. nije usaglašen sa prethodnim. To iz razloga što nasuprot formulaciji iz člana 30. „…funkcioneru se zabranjuje da obavlja drugi posao ili delatnost za vreme vršenja javne funkcije koja zahteva rad sa punim radnim vremenom ili stalni rad“ koju smo prethodno analizirali, on u svom stavu 1. predviđa da: „Funkcioner koji u trenutku stupanja na javnu funkciju obavlja drugi posao ili delatnost, dužan je da u roku od 15 dana od dana stupanja na javnu funkciju obavesti Agenciju o obavljanju tog posla ili delatnosti.“

Agencija, po prijemu obaveštenja, utvrđuje da li se obavljanjem posla, odnosno delatnosti ugrožava nepristrasno vršenje javne funkcije, odnosno da li to predstavlja sukob interesa.“ Postavlja se pitanje, šta se dešava ukoliko Agencija nađe da se u konkretnom slučaju ne radi o postojanju sukoba interesa, a obaveštenje je podneo javni funkcioner koji obavlja funkciju koja zahteva stalni rad i puno radno vreme? U tom slučaju ili ukoliko Agencija ne obavesti funkcionera u roku od 30 dana od dana prijema obaveštenja o tome da u konkretnom slučaju postoji sukob interesa, smatra se da funkcioner može da nastavi da obavlja drugi posao ili delatnost, što je kontradiktorno odredbi člana 30. stav 1.

U narednim članovima, Zakon konkretizuje zabrane, te predviđa da: Funkcioner, čija javna funkcija zahteva rad sa punim radnim vremenom ili stalni rad, za vreme vršenja javne funkcije, ne može da osnuje privredno društvo, odnosno javnu službu, niti da započne obavljanje samostalne delatnosti, u smislu zakona kojim se uređuje preduzetništvo.

Funkcioner čija javna funkcija zahteva rad sa punim radnim vremenom ili stalni rad ne može da vrši funkciju upravljanja, nadzora ili zastupanja privatnog kapitala u privrednom društvu, privatnoj ustanovi ili drugom privatnom pravnom licu.“. (član 33.), uz određene izuzetke predviđene članom 34.[36]

Zakon u članu 35. propisuju obavezu prenosa upravljačkih prava pa je: „Funkcioner dužan da u roku od 30 dana od izbora, postavljenja ili imenovanja, prenese svoja upravljačka prava u privrednom društvu na pravno ili fizičko lice koje nije povezano lice, da ih ono, u svoje ime, a za račun funkcionera, vrši do prestanka javne funkcije.

Funkcioner može izuzetno svoja upravljačka prava u privrednom društvu preneti na drugo fizičko ili pravno lice koje je osnivač - član ili direktor privrednog društva u kome funkcioner ima upravljačka prava.

U roku od pet dana od dana prenosa upravljačkih prava, funkcioner je dužan da nadležnom organu privrednog društva i Agenciji dostavi podatke o licu na koje je preneo upravljačka prava i dokaze o prenosu upravljačkih prava. Funkcioner je dužan da o razlozima prenosa upravljačkih prava obavesti privredno društvo. Lice na koje je funkcioner preneo

[36] „…Funkcioner može da vrši funkciju u organu strukovnog udruženja. Funkcioner može, da bude član organa drugih udruženja ukoliko Agencija ne utvrdi da postoji sukob interesa.“.

upravljačka prava, postaje povezano lice.

Funkcioner ne sme licu na koje je preneo upravljačka prava, odnosno drugom licu koje vrši upravljačka prava u privrednom društvu, da daje obaveštenja, uputstva i naloge, niti sme na drugi način preko njega da utiče na vršenje prava i obaveza u privrednom društvu. Funkcioner ima pravo da se obaveštava o poslovanju privrednog društva.

Izuzetno, funkcioner koji poseduje udeo u privrednom društvu do 3% nije dužan da prenese svoja upravljačka prava na drugo pravno ili fizičko lice.".

Zabrana pantoflaže je predviđena članom 38. ZABK, te se u njemu navodi da:

„Funkcioner kome je prestala javna funkcija, dve godine po prestanku funkcije ne može da zasnuje radni odnos, odnosno poslovnu saradnju sa pravnim licem, preduzetnikom ili međunarodnom organizacijom koja obavlja delatnosti u vezi sa funkcijom koju je funkcioner vršio, osim po dobijenoj saglasnosti Agencije.

Funkcioner kome je prestala javna funkcija dužan je da, pre zasnivanja radnog odnosa, odnosno poslovne saradnje iz stava 1. ovog člana, zatraži saglasnost Agencije, koja je dužna da odluči po zahtevu u roku od 15 dana.

U slučaju da Agencija ne odluči u roku iz stava 2. ovog člana, smatra se da je dala saglasnost za zasnivanje radnog odnosa, odnosno poslovnu saradnju.

Zabrana iz stava 1. ovog člana ne odnosi se na funkcionera izabranog neposredno od građana.".

Formulacija navedene odredbe sadrži terminološku nejasnoću, a ona se odnosi na predviđanje *zabrane zasnivanja poslovne saradnje.* Ona kao takva nije predviđena pozitivnim propisima Republike Srbije, te je, ukoliko se želela iskoristiti baš takva formulacija, bilo potrebno da bude objašnjena u zakonskom pojmovniku (član 2.). U suprotnom, postoji mogućnost selektivnog tumačenja koje ne može obezbediti ispunjenje ciljeva kojima zakonski propis, iz ove oblasti, treba da teži. Pored toga, mnogo veći problem, koji je čini se suštinski za tumačenje ove odredbe, jeste činjenica da Zakon zabranjuje funkcioneru da zasnuje radni odnos, tj. poslovnu saradnju sa pravnim licem, preduzetnikom ili međunarodnom organizacijom koja obavlja delatnosti u vezi sa funkcijom koju je funkcioner vršio, osim po dobijenoj saglasnosti Agencije. U tom smislu je potrebno odrediti se prema tome koje su to delatnosti koje se obavljaju u vezi sa određenom funkcijom. Koje su to delatnosti sa kojima predsednik države, Vlade, resorni ministar, direktor Poreske uprave ili Poverenik za informacije od javnog značaja, nemaju nikakve veze? Postojeće rešenje ne daje dovoljno jasnu osnovu za tumačenje ove odredbe, te praktično, njena primena zavisi od uspostavljene prakse, a često i od *ad hoc* zauzetog stava u svakom pojedinačnom slučaju od strane nadležnog organa, tj. Agencije za borbu protiv korupcije. Smatramo da bi umesto toga, bilo bolje vezati zabranu za precizniju odrednicu. U konkretnom slučaju bi predloženo rešenje moglo da glasi: „Funkcioner kome je prestala javna funkcija, dve godine po prestanku funkcije ne može da zasnuje radni odnos, niti ugovor o radnom angažovanju[37] sa pravnim licem, preduzetnikom ili međunarodnom organizacijom o čijim je pravima i obavezama neposredno odlučivao (potpisao ili parafirao akt), u periodu od dve godine pre prestanka javne funkcije." (time se uvodi i vremensko ograničenje koje takođe smatramo opravdanim).

[37] Time i dalje nisu iscrpljene sve mogućnosti uspostavljanja poslovne saradnje, ali njih svakako treba jasno odrediti i prilagoditi zakonskoj terminologiji.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Regulisanje „sukoba interesa“ odraz je snažnih demokratskih tendencija u cilju obezbeđivanja fundamentalnih demokratskih principa poput principa podela vlasti, vladavine prava i pravne države. Kada je reč o značaju valjanog regulisanja materije sukoba interesa za društvo, trebalo bi se složiti sa tvrdnjom da se on ne ogleda isključivo u sprečavanju materijalne ili finansijske štete koja je po pravilu, itekako velika i predstavlja važnu prepreku ka normalnom funkcionisanju i razvoju društva, naročito u nestabilnim i demokratski nekonsolidovanim državama. Normiranjem sprečavanja sukoba interesa, naročito pri vršenju javne vlasti, pre svega bi trebalo nastojati da se zaštiti poverenje građana u institucije vlasti i njihove predstavnike, te da se obezbedi integritet eksponenata vlasti na osnovu kojeg bi oni crpeli legitimitet za vršenje svojih dužnosti. Sve to naravno zavisi od mnogih vanpravnih elemenata koje jednim imenom možemo označiti kao „politička volja“. Sve to naravno zavisi i od kvaliteta propisa kojima se reguliše odnosna materija, ali i od načina na koji se ti propisi primenjuju, pri čemu tu imamo u vidu i kapacitete tela koja su nadležna da se bave pitanjem sukoba interesa.

Adekvatno određivanje pojma „sukoba interesa“ je nesumnjivo faza koja prethodi usvajanju zakonskih rešenja, odnosno donošenju podzakonskih akata, a koja se tiču predmetne materije. Naravno, normativno oblikovanje pojma zavisi od mnoštva društveno-političkih, kulturoloških, ekonomskih, istorijskih, tradicionalnih i drugih faktora, te da se radi o svojevrsnom socijalnom konstruktu. To znači da je neophodno uzeti u obzir sve navedene uzroke pri pojmovnom određivanju sukoba interesa u odnosu na svako pojedinačno društvo.

U svakom slučaju, bez obzira na prethodno ukazane moguće varijacije pojmovnog određivanja sukoba interesa, valjalo bi se složiti sa stavom da on predstavlja nepodnošljivu situaciju koja podriva demokratske institucije vlasti, te ugrožava poverenje građana u njih.

Regulisanje pitanja sukoba interesa bi svakako trebalo posmatrati i u kontekstu zajamčenih ljudskih prava. Drugim rečima, neophodno je voditi računa o pravu na rad, kao važnom socijalno-ekonomskom pravu, s tim da ne treba zanemariti činjenicu da država, tj. nacionalni zakonodavac ima nešto veću „*margin of appreciation*“ imajući u vidu opravdanost sprečavanja sukoba interesa i demokratskom društvu.

U opštem, ali i naučnom, te normativnom diskursu sukob interesa se neopravdano, često poistovećuje i meša sa različitim pojavama. To je najčešće slučaj sa korupcijom. S tim u vezi, sukob interesa se može odrediti kao *conditio sine qua non* za nastanak koruptivne radnje, tj. kao nužno predvorje korupcije, međutim tu treba napomenuti da se takva situacija ne mora nužno razviti u korupciju, bez obzira na razloge.

Konačno, kako smo na početku rada istakli da su sukobi različitih interesa sastavni deo života u organizovanoj zajednici, tako bismo na ovom mestu mogli zaključiti da će kvalitet tog života, u značajnoj meri zavisiti i od adekvatnog određenja pojma sukoba interesa, te u skladu sa tim, i njegovim odgovarajućim normiranjem.

LITERATURA

1. Čavoški, K. (1995) *Ustav kao jemstvo slobode*. Beograd: Filip Višnjić.
2. Ćirić, J. et al. (2010) *Korupcija: problemi i prevazilaženje problema*. Beograd: Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije.
3. Đorđević S., Predsednik Republike Srbije, Srpska reč, Beograd, 1998, str. 134.
4. European Commission on Human Rights, Decision of 8 October 1980, In the matter of A Police Agent v. United Kingdom, Application No. 8496/79; Decision of October 10, 1980, In the matter of A public schoolteacher v. Italy, Application No. 8686/79; Decision of December 4, 1984, In the matter of A judge v. France, Application No. 9931/82.
5. European Court of Human Rights, Judgment of eptember 2, 1997, De Santa v. Italy; Judgment of September 2, 1997, Lapalorcia v. Italy; Judgment of September 2, 1997, Abenavoli v. Italy; Judg-ment of September 2, 1997, Nicodemo v. Italy;Judgment of August 24, 1998, Benkessiouer v. France; and Judgment of December 8, 1999, Pellegrin v. France.
6. Fatić, A. (2005) Korupcija i kriminalna devijacija. U: Radovanović, D., Bulatović, A. (ur.) *Korupcija.* Beograd: Centar za menadžment i Institut za kriminološka i sociološka istraživanja.
7. Frier, DA. (1969) *Conflict of interest in the Eisenhower administration*. USA: Iowa State University.
8. Ignjatović, Đ. (2016) *Kriminologija (trinaesto izdanje)*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
9. Jovanović, M. (2007) Demokratska konsolidacija i politička korupcija – slučaj Srbije. U: Ilić P.G (ur.) *Korupcija – osnovni pojmovi i mehanizmi za borbu.* Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
10. Kernaghan, K, Langford, JW. (1990) *The responsible public servant*. New York: The Institute for Research on Public Policy.
11. Krivični zakonik „Sl. glasnik RS, br. 85/2005, 88/2005 – ispr., 107/2005 – ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 i 94/2016.
12. Lipset, M., Lenz, G., (2000) Corruption, Culture and Markets. In: Lawrence E. Harrison, Samuel P. Huntington (eds.) *Culture Matters: How Values Shape Human Progress*. New York: Basic Books.
13. Lubarda B. (2007) Zabrana sukoba interesa i prevencija korupcije. U: Ilić P.G (ur.) *Korupcija – osnovni pojmovi i mehanizmi za borbu.* Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
14. Luhmann, N. (1979) *Trust & Power*. New York: John Wiley & Sons.
15. *Mala politička enciklopedija* (1966) Savremena administracija. Beograd
16. Manojlović, S. (2015) Finansiranje političkih stranaka iz javnih i(li) privatnih izvora – Kolika je cena pravednog stranačkog sistema? U: Radović, M. et al (urs.) *HARMONIUS Journal of Legal and Social Studies in South East Europe*. Beograd.
17. Milić, D. (2015) Nepotizam – poseban oblik sukoba interesa javnih funkcionera. Beograd: Fondacija Centra za javno pravo.
18. Mrvić-Petrović, N., Ćirić, J. (2004) *Sukob javnog i privatnog interesa u trouglu moći, novca i politike.* Beograd: Institut za uporedno pravo i Vojnoizdavački zavod.
19. Nenadić N, (2016) *Sukob interesa u Republici Srbiji – Analiza pravnog i strateškog*

okvira, Grupa 484. Beograd
20. Nenadić N, et al. (2016) *Praćenje napretka u oblasti sprečavanja i rešavanja sukoba javnog i privatnog interesa kod javnih funkcioner i javnih službenika u Republici Srbiji.* Beograd. Transparentnost – Srbija.
21. *Pravna enciklopedija* (1985), Savremena administracija. Beograd
22. Rao S., Marquette H. (2012) *Corruption indicators in Performance Assessment Frameworks for Budget Support*. Norway: Anti-Corruption Resource Centre.
23. Stevanović, A. (2018) Finansiranje političkih subjekata: koruptivni potencijal i značaja adekvatnog zakonskog regulisanja.U: Kostić, J., Stevanović, A. (ur.) *Finansijski kriminalitet.* Beograd: Institut za uporedno pravo, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja
24. Stevanović, A. (2018) Ključni pravni aspekti lobiranja i njegov odnos sa korupcijom – u susret Zakonu o lobiranju. U: Stevanović, I. (ur.) Revija za kriminologiju i krivično pravo vol 56 br. 2. Beograd: Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja.
25. Stevanović, A. (2018) Lustracija: Pojam i pravni aspekti. U: Knežević, B., Stevanović, I. (urs.) *Zbornik Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja.* Godina XXXVII/2018 br. 3. Beograd: Institut za kriminološka i sociološka istraživanja.
26. Stojanović, D., (1991) *Ustav i političko zakonodavstvo Republike Srbije*. Niš: Institut za pravna i društvena istraživanja Pravnog fakulteta u Nišu.
27. Treisman, D. (2000) The causes of corruption: a cross-national study. *Journal of Public Economics*.
28. Vukadinović, J., Glintić, M. (2013) Sukob interesa. U: Rabrenović, A. (ur.) *Pravni mehanizmi sprečavanja korupcije u zemljama Jugoistočne Evrope*. Beograd: Institut za uporedno pravo.
29. Vuković, S. (2003) *Korupcija i vladavina prava*. Beograd: Institut društvenih nauka.
30. Williams, S. (1985) *Conflict of interest: the ethical dilemma in politics*. Great Britain: Gower.

Pravni izvori

1. Zakon o agenciji za borbu protiv korupcije („Službeni glasnik RS“, broj 97/08, 53/10, 66/11-US, 67/13-US и 8/15-US).
2. Zakon o javnim nabavkama („Službeni glasnik RS“, broj 124/2012, 14/2015 i 68/2015).
3. Zetter, L. (2008) *Lobbying The Art of Political Persuasion*. Hampshire: Harriman House.
4. Ustav Republike Srbije („Službeni glasnik RS“, broj 98/2006).
5. Zakon o tajnosti podataka (Službeni glasnik RS, broj 104/2009).

CONFLICT OF INTEREST IN THEORY AND REPUBLIC OF SERBIA LEGISLATION

This paper considers the phenomenon of conflict of interest focusing on its main characteristics and manifestations. The emergence and development of the situation that could be defined as a conflict of interest are easily noticeable in everyday life. In general, the conflict of interest is a socially unacceptable situation, ie. the possibility of misuse of public powers. The adequate determination of the term "conflict of interest" is undoubtedly the phase that preceding the adoption of legal solutions in oreder to deal with it. Normative concept depends on a variety of socio-political, cultural, economic, historical, traditional and other factors, so it could be concluded that conflict of interest is a kind of social construct. This means that it is necessary to take into account all of these causes in the notional definition of conflict of interest in relation to each individual society. The conflicts of different interests are an integral part of life in an organized community, and we can reasonably argue that the quality of such life to a large extent depends on the proper definition of the concept of conflict of interest and accordingly its adeqate regulation.

KEY WORDS: conflict of interest, corruption, democratic institutions, public authorities.