

Tijana Perić Diligenski*

Implementiranje antikoruptivnih standarda Ujedinjenih nacija iz perspektive pozitivnog zakonodavstva Republike Srbije

Sadržaj

1. Uvod

2. Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC)

- 2.1. Opšta obeležja*
- 2.2. Institucionalni aparat za suzbijanje korupcije*
- 2.3. Preveniranje korupcije u javnom i privatnom sektoru*
- 2.4. Pravne kvalifikacije koruptivnih inkriminacija*
- 2.5. Međunarodna saradnja*
- 2.6. Povraćaj dobara*

3. Konvencija Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala sa dodatnim protokolima (UNTOC)

4. Zaključak

1. Uvod

Antikoruptivni standardi UN su u ovoj materiji najznačajniji standardi na globalnom planu i po svom značaju nadilaze antikoruptivne standarde Saveta Evrope kao i antikoruptivnu agendu Evropske unije. Pored toga što implementiranje ovih standarda predstavlja međunarodnopravnu obavezu Srbije kao države postsocijalističke tranzicije, ono je važno i radi uspostavljanja vladavine prava kao nosećeg stuba demokratije. U nastavku ću primenom uporednopravnog metoda analizirati u kom je obimu pozitivno zakonodavstvo Republike Srbije harmonizovano sa vodećim antikoruptivnim normativnim standardima Ujedinjenih nacija, sa Konvencijom UN protiv korupcije i Konvencijom UN protiv transnacionalnog organizovanog kriminala sa dodatnim protokolima.

* Autorka je doktor političkih nauka i naučni saradnik Instituta za političke studije u Beogradu.

2. Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC)

2.1. Opšta obeležja

Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC, Merida 2003) je fundamentalni pravni instrument globalne borbe protiv korupcije i njena implementacija je jedan od visoko pozicioniranih ciljeva UN-a¹. Države potpisnice Konvencije usvojile su na prvoj sesiji paket od osam normativnih akata koji čine: Rezolucija 1/1 koja se odnosi na praćenje implementacije UNCAC, Rezolucija 1/2 koja se odnosi na prikupljanje informacija o implementaciji Konvencije, Rezolucija 1/3 koja predstavlja apel državama koje su ratifikovale UNCAC i poziv državama potpisnicama da redizajniraju i harmonizuju zakonski okvir sa UNCAC, Rezolucija 1/4 koja se fokusira na uspostavljanje međuvladine radne grupe za pitanja povraćaja nezakonito stečene imovine, Rezolucija 1/5 koja propisuje uspostavljanje međuvladine radne grupe za tehničku pomoć, Rezolucija 1/6 o potrebi održavanja međunarodne radionice o tehničkoj pomoći u vezi sa primenom Konvencije, Rezolucija 1/7 koja se odnosi na fenomen korupcije unutar međunarodnih organizacija i Rezolucija 1/8 u čijem je fokusu promovisanje najboljih antikorupcijskih praksi.²

Po prirodi pravne obaveznosti, UNCAC sadrži četiri vrste normi: obavezujuće, norme koje država potpisnica mora da razmotri, opcione i limitirajuće norme. Obavezujuće odredbe državama potpisnicama uspostavljaju obaveze koje se moraju implemetirati, što je u tekstu Konvencije apostrofirano formulacijom „svaka država potpisnica će usvojiti“ ili „uspostaviti“ ili „dužna je da razvija“.³ Norme predviđene Konvencijom, koje država potpisnica mora da razmotri sadržane su u sintagmi „država potpisnica razmotriće mogućnost“ kojima se od države potpisnice traži da razmotri usvajanje određenih normi ili preduzimanje određenih aktivnosti kako bi se utvrdilo da li su nadnacionalne norme u skladu sa domaćim zakonodavstvom⁴. Opcione norme nemaju pravnu obaveznost za državu potpisnicu ali mogu da imaju motivaciono dejstvo (npr. „ohrabruju državu potpisnicu da zaključi“⁵). Limitirajuće klauzule ograničavaju državu potpisnicu da primeni određene institute iz Konvencije, u slučaju kada bi njihovo usvajanje bilo u suprotnosti sa ustavnim ili osnovnim principima pravnog poretka države

¹ Konvencija je ratifikovana Zakonom o ratifikaciji Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije, *Sl. l. SCG* - međunarodni ugovori 12/2005; citirani propisi iz glavnog teksta se odnose na ovaj izvor.

² V. <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/CAC-COSP-session1-resolutions.html>, očitavanje: 10. 01. 2019.

³ Svaka država ugovornica, u skladu sa osnovnim načelima svog pravnog sistema, dužna je da razvija i primenjuje ili održava delotvornu, koordiniranu politiku sprečavanja korupcije kojom se unapređuje učešće društva i odražavaju načela vladavine prava, dobrog upravljanja javnim poslovima i javnom imovinom, integritet, transparentnost i odgovornost, čl. 5 st. 1 Zakona o ratifikaciji Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije (bilj. 1).

⁴ Svaka država ugovornica razmotriće takođe, u skladu sa osnovnim načelima svog zakonodavstva, mogućnost utvrđivanja mera i sistema koji bi javnim funkcionerima omogućili da lakše prijavljuju odgovarajućim organima dela korupcije kada dođu do saznanja o istima u obavljanju svojih funkcija, čl. 8 st. 4 Zakona o ratifikaciji Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije (bilj. 1).

⁵ U cilju sprovođenja istrage o krivičnim delima obuhvaćenim ovom konvencijom, države ugovornice se ohrabruju da, po potrebi, zaključuju, odgovarajuće bilateralne ili multilateralne sporazume ili aranžmane o korišćenju takvih posebnih tehnika istrage u sklopu saradnje na međunarodnom nivou. Takvi sporazumi ili aranžmani zaključuju se uz puno poštovanje načela suverene jednakosti država i primenjuju se u strogoj saglasnosti sa uslovima tih sporazuma ili aranžmana, čl. 50 st. 2 Zakona o ratifikaciji Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije (bilj. 1).

potpisnice („u zavisnosti od svog ustava i osnovnih načela svog pravnog sistema“, „u meri u kojoj to nije u suprotnosti sa unutrašnjim zakonodavstvom države potpisnice“ itd)⁶.

2.2. Institucionalni aparat za suzbijanje korupcije

Drugo poglavlje UNCAC posvećeno je preventivnim merama u sprečavanju korupcije. UNCAC propisuje politiku i praksu suzbijanja korupcije, na taj način što predviđa obavezu za svaku državu ugovornicu da u skladu sa osnovnim principima sopstvenog pravnog sistema razvija, primenjuje ili održava koordinisanu politiku suzbijanja korupcije kojom se unapređuje učešće društva i promoviše vladavina prava, kvalitetno upravljanje javnim poslovima i javnom imovinom, integritet, transparentnost i odgovornost. Prema članu 6 UNCAC svaka država ugovornica osnovaće prema potrebi telo ili više tela za suzbijanje korupcije na temelju: politike predviđene članom 5 i, po potrebi, vršenjem nadzora i koordinacije u primeni te politike, kao i na temelju unapređenja i širenje znanja o sprečavanju korupcije. UNCAC ide i korak dalje u kvalitativnom smislu obavezujući države ugovornice da tela nadležna za suzbijanje korupcije uživaju nezavisnost, kako bi mogla da vrše svoje funkcije efikasno i neometano od bilo kakvog neopravdanog uticaja. Uz neophodnu nezavisnost, ovim telima treba da se obezbede administrativni, tehnički i prostorni kapaciteti kako bi valjano mogla da vrše poslove iz svoje nadležnosti.

Sledeći logiku UNCAC, srpski zakonodavac je dizajnirao institucionalni aparat za suzbijanje korupcije sastavljen od tela nadležnih za prevenciju korupcije i tela u čijoj je nadležnosti represija korupcije. Preventivni okvir primarno čine Savet za borbu protiv korupcije i Agencija za borbu protiv korupcije. Iako ne spadaju u striktnom smislu u antikoruptivna tela, na temelju izlaganja *Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije (2013-2018)*⁷ i *Akcionog plana za pregovaračko poglavlje 23*⁸ u ovu kategoriju ubrajaju se i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Uprava za javne nabavke i Državna revizorska institucija.⁹

Mišljenja sam da sprovođenje koordinacije i nadzora nad sprovođenjem politike suzbijanja korupcije koji proizilaze iz UNCAC nisu konzistentno sprovedeni u instituconalnom antikoruptivnom sistemu Republike Srbije usled multiplikovanje tela i funkcionisanje paralelnih mehanizama koji su međusobno neusaglašeni.¹⁰ Koordinacija sprovođenja Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije (2013-2018)¹¹ poverena je Grupi za koordinaciju sprovođenja

⁶ Svaka država ugovornica preduzeće odgovarajuće mere, u granicama svojih mogućnosti i u skladu sa osnovnim načelima svog domaćeg zakonodavstva, za podsticanje aktivnog učešća pojedinaca i grupa izvan javnog sektora, kao što su građansko društvo, nevladine organizacije i organizacije lokalnih zajednica, u sprečavanju i borbi protiv korupcije, te u podizanju svesti javnosti o postojanju, uzrocima i ozbiljnosti korupcije i pretnje koju ona predstavlja, čl. 13 st. 1 Zakona o ratifikaciji Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije (bilj. 1).

⁷ *Sl. gl. RS* 71/2013, 55/14.

⁸ Akcioni plan za pregovaračko poglavlje 23, <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/9849/finalna-verzija-akcionog-plana-za-pregovaranje-poglavlja-23-koja-je-usaglasena-sa-poslednjim-preporukama-i-potvrdjena-od-strane-evropske-komisije-u-briselu-.php>, očitavanje: 19. 01. 2019.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ T. Perić Diligenski, Antikoruptivni kapaciteti Republike Srbije u svetlu međunarodnih integracija, *Srpska politička misao*, Beograd 1/2015, s. 109.

¹¹ *Sl. gl. RS* 57/2013.

Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije¹², koja je osnovana u okviru Ministarstva pravde, koje je nadležno za donošenje propisa iz oblasti borbe protiv korupcije. Na čelu navedene Grupe nalazi se državni sekretar nadležan za pitanje korupcije i ona predstavlja kontakt tačku za saradnju sa organima vlasti i nosiocima javnih ovlašćenja u međunarodnim organizacijama. Paralelno sa Grupom, oformljen je i koordinacioni mehanizam na najvišem političkom nivou, oličen u Koordinacionom telu za primenu Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije¹³. Članovi Koordinacionog tela su predsednik Vlade, ministar nadležan za poslove pravosuđa, ministar nadležan za poslove finansija i član Saveta za borbu protiv korupcije. Radom Koordinacionog tela rukovodi predsednik Vlade a zamenjuje ga ministar nadležan za poslove pravosuđa. Administrativnu i tehničku podršku radu Koordinacionog tela pruža ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa i Savet za borbu protiv korupcije. U antikoruptivne mehanizme uključene su i organizacije civilnog društva koje dostavljaju svoje izveštaje i predloge Kancelariji za saradnju sa civilnim društvom, koja ih dalje prosleđuje Koordinacionom telu.

Akcioni plan za pregovaračko poglavlje 23 identifikuje i specijalizovane institucije u oblasti represije korupcije. Važna antikoruptivna instanca je Tužilaštvo za organizovani kriminal kao javno tužilaštvo posebne nadležnosti, koje je formirano za teritoriju Republike Srbije, i koje pored krivičnih dela u vezi sa organizovanim kriminalom, postupa i u predmetima krivičnih dela u vezi sa korupcijom. Posebno odeljenje Višeg suda u Beogradu je prvostepeni sud za postupanje u krivičnim predmetima iz člana 2 Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u borbi protiv organizovanog kriminala, korupcije i drugih teških krivičnih dela.¹⁴ Posebno odeljenje Apelacionog suda je drugostepeni organ za postupanje u krivičnim predmetima iz navedenog člana 2 Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u borbi protiv organizovanog kriminala, korupcije i drugih teških krivičnih dela. Odelek za borbu protiv korupcije je deo Odeljenja za borbu protiv organizovanog finansijskog kriminala u okviru Službe za borbu protiv organizovanog kriminala, u Upravi kriminalističke policije (u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova).

Iz opisanog institucionalnog dizajna uočava se postojanje Grupe i Koordinacionog tela koji imaju identičnu nadležnost. Zakonodavac je očigledno imao intenciju da Koordinaciono telo figurira kao antikorupcijsko telo na najvišem političkom nivou ali se u praksi bespotrebno ispostavilo kao suvišno jer se multiplikuje koordinacija na nivou izvršne vlasti.

2.3. Preveniranje korupcije u javnom i privatnom sektoru

UNCAC sadrži niz normi koje se odnose na prevenciju koruptivnih podsticaja u javnom i privatnom sektoru. Pojedine od tih normi su deskriptive i široko formulisane, poput norme sadržane u članu 7 koja se odnosi na status državnih službenika, raspon plata u javnom sektoru, sukob interesa državnih službenika, njihovo karijerno napredovanje zasnovano na meritokratskim standardima. Član 7 UNCAC orijentisan je na javni sektor i sadrži norme

¹² <https://www.mpravde.gov.rs/files/Akcioni%20plan%20PG%202023%20Treci%20nacrt%20Konacna%20verzija1.pdf>, s. 136.

¹³ Odluka o osnivanju Koordinacionog tela za primenu Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine, *Sl. gl. RS* 84 od 08. 08. 2014.

¹⁴ *Sl. gl. RS* 94/2016.

opcionog karaktera. U celini uzev, zakonodavstvo Republike Srbije je usklađeno sa ovom nadnacionalnom normom kroz odredbe Zakona o državnim službenicima¹⁵ koji na detaljan način reguliše status državnih službenika, uslove za njihovo karijerno napredovanje, vrednovanje radne uspešnosti, sukob interesa državnih službenika kao i njihovo stručno usavršavanje.

Član 8 UNCAC usmeren je na kodeks ponašanja javnih funkcionera. Pojam javnih funkcionera kao genusni pojam UNCAC široko definiše u članu 2 ubrajajući u tu kategoriju (1) svako lice koje vrši zakonodavnu, izvršnu, upravnu ili sudsku funkciju države ugovornice, bilo da je imenovano ili izabrano, bilo da je ona stalna ili privremena, plaćena ili neplaćena, bez obzira na rang tog lica, (2) svako lice koje obavlja javnu funkciju, uključujući u javnom organu ili javnom preduzeću ili vrši javnu službu prema definiciji domaćeg zakonodavstva države ugovornice i na način kako se primenjuje pravo te države ugovornice u odnosnoj oblasti i (3) svako drugo lice definisano u pravu države ugovornice kao javni funkcioner. Međutim, u smislu nekih posebnih mera sadržanih u Poglavlju II ove konvencije, termin „javni funkcioner“ može označavati svako lice koje obavlja javnu funkciju ili vrši javnu službu prema definiciji zakonodavstva države ugovornice i shodno primeni u odnosnoj oblasti prava te države ugovornice. Ovde se još ubrajaju strani javni funkcioneri i funkcioneri javne međunarodne organizacije. Ovaj član je u korelaciji sa članom 11 koji predviđa uspostavljanje mera za jačanje integriteta i sprečavanje koruptivnih mogućnosti u trećoj grani vlasti.

Positivno zakonodavstvo Republike Srbije je *delimično* usklađeno sa navedenim članom. Potpuna usklađenost postignuta je u odnosu na državne službenike. Kodeks ponašanja državnih službenika¹⁶ uređuju pravila etičkog ponašanja državnih službenika i utvrđuje standarde integriteta i pravila ponašanja državnih službenika iz organa državne uprave, službi Vlade i stručnih službi upravnih okruga. Pravna praznina postoji u pogledu normiranja etičnog ponašanja narodnih poslanika, što je uočeno kao nedostatak i neispunjena preporuka iz četvrtog kruga GRECO evaluacije. Na temelju toga, preporuka GRECO je da se brzo postupi u vezi sa usvajanjem Kodeksa ponašanja za narodne poslanike i obezbeđivanje jasnih smernica za izbegavanje i rešavanje sukoba interesa (2. preporuka). GRECO podvlači važnost uloge kritičke javnosti u primenjivanju budućeg Kodeksu i insistira se na podizanju svesti među narodnim poslanicima o standardima koji se očekuju od njih. Idealtipski posmatrano poslanike je potrebno obučiti o očuvanju poverljivih informacija i obezbediti interakciju između njih i budućih lobista ili trećih strana koji pokušavaju da utiču na parlamentarni proces zarad povećanja transparentnosti zakonodavnog procesa (3. preporuka).¹⁷

Postoji Etički kodeks sudija kojim se utvrđuju etički principi i pravila ponašanja sudija kojih se moraju pridržavati u cilju očuvanja i unapređenja dostojanstva i ugleda sudija i sudstva. Ovaj kodeks je potrebno redefinisati u skladu sa GRECO preporukama. Standardi profesionalne etike nosilaca javnotužilačke funkcije normirani su Etičkim kodeksom javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Republike Srbije.¹⁸ Stav 5 navedenog člana odnosi se na preveniranje konflikta interesa javnih funkcionera, što je inkorporisano u srpsko pozitivno zakonodavstvo kroz niz

¹⁵ Sl. gl. RS 79/2005, 81/2005 - ispr, 83/2005 - ispr, 64/2007, 64/2007 - ispr, 116/2008, 104/2009, 99/2014 i 95/2018.

¹⁶ Sl. gl. RS 29/2008 i 30/2015.

¹⁷ Izveštaj dostupan na: <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680792e56>, očitavanje: 12. 01. 2019.

¹⁸ Sl. gl. RS 87/2013.

odredaba Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije¹⁹. (Ovim Zakonom definiše se pojam sukoba interesa kao i pojmovi javnih funkcionera, privatnih interesa, povezanih lica (korisnika sukoba interesa) i ovlašćenja Agencije da na način i u rokovima određenim Zakonom daje odobrenja izabranim, postavljenim ili imenovanim funkcionerima za obavljanje druge javne funkcije na osnovu zahteva funkcionera (koji podležu obavezi prijavljivanja sukoba interesa).²⁰

Član 9 UNCAC odnosi se na javne nabavke i upravljanje javnim finansijama. Javne nabavke su predmet razmatranja pregovaračkog poglavlja 5 dok je pregovaračko poglavlje 32 rezervisano za javne finansije (finansijski nadzor). Strategija razvoja javnih nabavki u Republici Srbiji za period 2014-2018. godine²¹ sa pratećim akcionim planom kao strateške ciljeve postulira potpuno usaglašavanja domaćih propisa sa direktivama i drugim aktima EU u oblasti javnih nabavki i njihovo puno sprovođenje u praksi kroz dve faze. U prvoj fazi (zaključno sa 2015. godinom) izvršeno je delimično usklađivanje, i to izmenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama²² u cilju kvalitetnijeg sprovođenja načela javnih nabavki, veće transparentnosti i efikasnosti postupaka javnih nabavki u cilju sprečavanja korupcije i sukoba interesa. Nastavljen je proces daljeg usklađivanja sa novim direktivama 2014/24/EU²³ Evropskog parlamenta i Saveta o javnim nabavkama (kojom se stavlja van snage direktiva 2004/18/EC) i 2014/25/EU²⁴ koja reguliše javnu nabavku koju sprovode subjekti koji deluju u vodenom, energetsom, transportnom i poštanskom sektoru.

Zakonodavni okvir za internu finansijsku kontrolu u Republici Srbiji zasnovan je na standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija - Smernicama za interne kontrole u javnom sektoru (INTOSAI) i standardima Međunarodnog okvira profesionalne prakse (IPPF) Instituta internih revizora, i baziran je na sledećim strateškim dokumentima, zakonima i podzakonskim aktima: Strategija razvoja interne finansijske kontrole u javnom sektoru Republike Srbije,²⁵ Zakon o budžetskom sistemu,²⁶ Pravilnik o zajedničkim kriterijumima i standardima za uspostavljanje i funkcionisanje sistema finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru²⁷, Pravilnik o zajedničkim kriterijumima za organizovanje i standardima i metodološkim uputstvima za postupanje i izveštavanje interne revizije u javnom sektoru²⁸ kao i Pravilnik o uslovima i postupku polaganja ispita za ovlašćenog internog revizora u javnom sektoru.²⁹

¹⁹ Čl. 27-38 Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, *Sl. gl. RS* 97/2008, 53/2010, 66/2011 - odluka US, 67/2013 - odluka US, 112/2013 - autentično tumačenje i 8/2015 - odluka US.

²⁰ Sukob interesa je pojmovno odredila OECD kao „sukoba između javne dužnosti i privatnog interesa javnog funkcionera tako da interes funkcionera u privatnom svojstvu može neprimereno da utiče na obavljanje njegove/njene službene dužnosti i obaveza“ u: *Recommendation of the Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service*, <http://www.oecd.org/dataoecd/13/22/2957360.pdf>.

²¹ *Sl. gl. RS* 122/2014.

²² *Sl. gl. RS* 68/2015.

²³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32014L0024>.

²⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:32014L0025>.

²⁵ *Sl. gl. RS* 61/2009 i 23/2013.

²⁶ *Sl. gl. RS* 54/2009, 73/2010, 101/2010, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - ispr, 108/2013, 142/2014, 68/2015 - dr. zakon, 103/2015, 99/2016, 113/2017 i 95/2018.

²⁷ *Sl. gl. RS* 99/2011 i 106/2013.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Sl. gl. RS* 9/2014.

Zakonodavni okvir za eksternu reviziju ili preciznije reviziju javnog sektora u Republici Srbiji utemeljen je u Limskoj deklaraciji o smernicama za načela revizije, Meksičkoj deklaraciji o nezavisnosti vrhovnih revizorskih institucija, Međunarodnim standardima vrhovnih revizorskih institucija (ISSAI okvir), standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija (standardi INTOSAI), Evropskim smernicama za primenu INTOSAI standarda i Etičkom kodeksu INTOSAI za revizore u javnom sektoru. Nadnacionalne finansijsko-pravne norme inkorporirane su u Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji.³⁰

Član 12 UNCAC se odnosi na sprečavanje korupcije u privatnom sektoru. Svaka država ugovornica preduzeće mere, u skladu sa osnovnim načelima domaćeg zakonodavstva, za sprečavanje korupcije u privatnom sektoru, poboljšanje knjigovodstvenih i revizorskih standarda u privatnom sektoru i, gde je potrebno, predvideće efikasne, srazmerne i odvraćajuće građansko-pravne, upravne i krivične kazne za nepoštovanje takvih mera. Pravni okvir Republike Srbije usklađen je sa navedenim članom koji po svojoj suštini koincidira i sa Okvirnom odlukom Saveta 2003/568/JNA, od 22. jula 2003. o borbi protiv korupcije u privatnom sektoru. Podmićivanje u privatnom sektoru kriminalizovano je u svom aktivnom obliku (davanje mita u obavljanju privredne delatnosti) članom 231 Krivičnog zakonika (KZ).³¹ Navedeni član propisuje da onaj ko učini, ponudi ili obeća poklon ili drugu korist licu da ono pri obavljanju privredne delatnosti, zaključi ugovor ili postigne poslovni dogovor ili pruži uslugu ili se uzdrži od takvog delovanja ili krši druge dužnosti u obavljanju privredne delatnosti na štetu ili u korist subjekta privrednog poslovanja za koje ili u kojem radi ili na štetu ili u korist drugog pravnog ili fizičkog lica ili ko posreduje pri ovakvom davanju poklona ili druge koristi, kazniće se zakonom od tri meseca do tri godine.

Pasivno podmićivanje (primanje mita) regulisano je članom 230 KZ. Navedeni član propisuje da onaj 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. Odgovornost pravnih lica regulisana je Zakonom o odgovornosti pravnih lica za krivična dela.³²

Članom 13 UNCAC predviđeno je podsticanje aktivnog učešća pojedinaca i grupa izvan javnog sektora u sprečavanju i borbi protiv korupcije, te u podizanju svesti javnosti o postojanju, uzrocima i ozbiljnosti korupcije i pretnje koju ona predstavlja. Organizacije civilnog društva aktivno su uključene u process praćenja antikorupcijskih nacionalnih strateških dokumenata (Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i pratećeg Akcionog plana) putem alternativnog izveštavanja.³³

Član 14 (pranje novca) koincidira sa delom analize koji se odnosi na član 52 UNCAC i u cilju izbegavanja dvostrukog ponavljanja, o ovome će biti reči u daljem izlaganju.

³⁰ *Sl. gl. RS* 101/2005, 54/2007 i 36/2010.

³¹ *Sl. gl. RS* 85/2005, 88/2005 - ispr, 107/2005 - ispr, 72/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 i 94/2016.

³² *Sl. gl. RS* 97/2008.

³³ V. <http://www.acas.rs/podrska-projektima-ocd/?pismo=lat>, očitavanje: 15. 01. 2019.

Nacionalno zakonodavstvo je u dobroj meri izašlo u susret međunarodnoj obavezi u pogledu normiranja preventivne reakcije na koruptivno delanje u javnoj i privatnoj sferi. Radi potpune harmonizacije neophodno je da se usvoji kodeks ponašanja poslanika koji bi normirao etičke principe i pravila njihovog ponašanja kao nosilaca javnih ovlašćenja u ambijentu predstavničke demokratije.

2.4. Pravne kvalifikacije koruptivnih inkriminacija

Treće poglavlje UNCAC odnosi se na pravne kvalifikacije koruptivnih krivičnih dela. Od država potpisnica traži se da u određenom stepenu usvoje novo ili redizajniraju postojeće materijalno i procesno pravno krivično zakonodavstvo. UNCAC stipulira dve grupe koruptivnih krivičnih dela, obavezujućih i onih koji podležu razmatranju. Obavezujuće inkriminacije države potpisnice moraju da inkorporiraju u svoje nacionalno krivično pravno zakonodavstvo i ovde se ubrajaju: podmićivanje nacionalnih javnih funkcionera (član 15), podmićivanje stranih javnih funkcionera i funkcionera javnih međunarodnih organizacija (član 16 stav 1), pronevera, zloupotreba i drugo nelegitimno korišćenje imovine od strane javnih funkcionera (član 17), pranje sredstava stečenih od kriminala (član 23) i ometanje pravde (član 25). Od država potpisnica traži se da razmotre uvođenje u krivično zakonodavstvo sledeće inkriminacije: podmićivanje stranih javnih funkcionera i funkcionera javnih međunarodnih organizacija (član 16 stav 2), zloupotreba uticaja (član 18), zloupotreba funkcija (član 19), nezakonito bogaćenje (član 20), podmićivanje u privatnom sektoru (član 21), pronevera imovine u privatnom sektoru (član 22) i prikrivanje (član 24). Za ovu grupu krivičnih dela Konvencija navodi minimum standarda koje treba da sadrže bića ovih krivičnih dela, uz napomenu da se svakoj državi potpisnici daje stepen slobode (svojevrсно diskreciono ovlašćenje) za implementaciju navedenih inkriminacija.

Krivično pravno zakonodavstvo Republike Srbije je u potpunosti usaglašeno sa obavezujućim inkriminacijama UNCAC (potpuna usaglašenost postoji sa članovima 15, 16, 17, 18, 19, 21, 23, 24, 25, 26, 29, 30, 31, 32, 34, 35, 36, 38, 39 i 42). Trideset i treća glava Krivičnog zakonika RS usklađena je sa UNCAC i odnosi se na krivična dela protiv službene dužnosti (članovi 359-369). Objekt zaštite kod ovih krivičnih dela je službena dužnost državnih i drugih organa koji vrše javna ovlašćenja. Kao *par excellence* koruptivna krivična dela (opšta dela korupcije) u ovoj grupi izdvajaju se: (1) trgovina uticajem (član 366 KZ); (2) primanje mita (član 367 KZ) i (3) davanje mita (član 368 KZ).

Krivično delo trgovine uticajem je šire koncipirano u krivičnom pravnom zakonodavstvu Republike Srbije u poređenju sa UNCAC nadnacionalnom normom (član 18). Poput ostalih koruptivnih krivičnih dela i trgovina uticajem potpada pod kategoriju konsenzualnih krivičnih dela, odnosno krivičnih dela koja karakteriše odsustvo pasivnog subjekta. Do 2009. godine, trgovina uticajem je u krivičnom zakonodavstvu Srbije bila kvalifikovana kao krivično delo protivzakonitog posredovanja. Zbog potrebe harmonizovanja domaćeg zakonodavstva sa evropskim pravnim standardima (prevashodno sa članom 12 Krivičnopravne konvencije o korupciji³⁴) redefinisano je biće i naziv dotadašnjeg krivičnog dela i pooštrene su sankcije za radnju izvršenja. Trgovina uticajem se pojavljuje u nekoliko formi koje se odnose na posredovanje da se izvrši ili ne izvrši

³⁴ Zakon o potvrđivanju Krivičnopravne konvencije o korupciji, *Sl. l. SRJ* - međunarodni ugovori 2/2002 i *Sl. l. SCG* - međunarodni ugovori 18/2005.

neka službena radnja, za nagradu ili bez nje, neposredno ili posredno. Prva forma ogleđa se u pasivnom posredovanju, odnosno u zahtevanju ili primanju nagrade ili neke druge koristi, neposredno ili preko treće osobe u cilju posredovanja da se izvrši ili ne izvrši neka službena radnja. Da bi ovaj vid krivičnog dela bio izvršen, neophodno je da je primljena nagrada ili korist, odnosno zakonodavac ne insistira na tome da se posredovanje zaista i zbilo. Druga forma trgovine uticajem ogleđa se u aktivnom posredovanju, odnosno u obećanju, nuđenju i davanju nagrade za protivzakonito posredovanje. Treći oblik trgovine uticajem podrazumeva da se izvršilo posredovanje za nedozvoljenu službenu radnju ili neizvršenje službene radnje. Četvrta forma inkriminiše aktivno posredovanje a peta pasivno posredovanje za nedozvoljenu službenu radnju ili neizvršenje službene radnje.

Materijalno krivično pravo Srbije ne poznaje inkriminaciju iz člana 20 UNCAC (nezakonito bogaćenje). UNCAC propisuje da se zavisnosti od svog ustava i osnovnih načela svog pravnog sistema, svaka država ugovornica razmotri mogućnost usvajanja zakonskih i drugih mera koje mogu biti potrebne kako bi utvrdila kao krivično delo, kada se počini namerno, nezakonito bogaćenje, odnosno znatno uvećanje imovine javnog funkcionera koje on ne može razumno da objasni s obzirom na njegova zakonita primanja. Budući da u pogledu ovog krivičnog dela postoji pravna praznina, moja *de lege ferenda* preporuka je da se razmotri mogućnost implementiranja navedene inkriminacije. Kad je po sredi razmatranje uvođenja pronevere imovine u privatnom sektoru (član 22 UNCAC) srpski zakonodavac je inkorporisao navedenu inkriminaciju kroz najnovije izmene i dopune Krivičnog zakonika (član 224 pronevera u obavljanju privredne delatnosti).

Član 33 UNCAC odnosi se na zaštitu lica koja nadležnim organima prijave u dobroj nameri i na razumnoj osnovi bilo koje činjenice koje se odnose na krivična dela predviđena ovom Konvencijom. Ova materija je regulisana u srpskom zakonodavstvu Zakonom o zaštiti uzbunjivača³⁵ *in concreto* kroz odredbe o spoljašnjem uzbunjivanju (član 18).

Obavezujućeg karaktera za Srbiju kao državu ugovornicu je i član 40 UNCAC koji je obavezuje da u slučaju vođenja istrage *in foro domestico* o krivičnim delima predviđenih ovom Konvencijom obezbedi u okviru svog unutrašnjeg pravnog sistema odgovarajuće mehanizme za prevazilaženje prepreka koje bi se mogle pojaviti zbog primene propisa o bankarskoj tajni. Navedena materija je pokrivena multilateralnim sporazumima ali nije striktno inkorporisana u domaće krivičnopravne propise. To bi prema koautorskoj analizi Esadze i Teseve trebalo „*expresis verbis* predvideti da bankarska tajna ne predstavlja prepreku za gonjenje koruptivnih krivičnih dela“.³⁶

U pogledu člana 41 UNCAC u pozitivnom zakonodavstvu Srbije postoji pravna praznina o podacima o prethodnom kažnjavanju (*criminal record*). Prema intenciji kreatora UNCAC svaka država ugovornica može usvojiti zakonske ili druge mere koje mogu biti potrebne kako bi se uzela u obzir, pod uslovima i u svrhe koje smatra odgovarajućim, bilo koja ranija presuda protiv navodnog izvršioca doneta u nekoj drugoj državi, u cilju korišćenja te informacije u krivičnom postupku koji se odnosi na krivično delo predviđeno ovom konvencijom. Smatram da navedena

³⁵ *Sl. gl. RS* 128/2014.

³⁶ L. Esadze/S. Taseva, *Harmonization of Serbian laws with the acquis' anti-corruption instruments*, s. 109, preuzeto sa: <http://www.info-evropa.rs/plac/wp-content/uploads/2014/03/Final-Narative-Report-February-24.pdf>, očitavanje: 15. 01. 2019.

pravna praznina nije sporna budući da je data norma opcionog a neobavezujućeg karaktera, premda bi bilo svrsishodno da se normira postojanje evidencija ove vrste.

Iz svega sledi da je zakonodavstvo Republike Srbije u potpunosti usklađeno sa UNCAC u pogledu normiranja obavezujućih koruptivnih inkriminacija.

2.5. Međunarodna saradnja

Članom 43 UNCAC propisuje obavezu državama ugovornicama da razmotre mogućnost međusobne pomoći u istrazi i postupku u građanskim i upravnim stvarima koje se odnose na korupciju. Konvencija ističe da se u oblasti međunarodne saradnje, kad god je dvostruki kriminalitet neophodan uslov, smatra da je taj uslov ispunjen bez obzira da li se prema zakonima države ugovornice kojoj se upućuje zahtev određeno krivično delo nalazi u istoj kategoriji krivičnih dela ili se označava istim nazivom kao prema zakonima države ugovornice koja upućuje zahtev, ukoliko se učinjeno delo smatra krivičnim delom prema zakonima obe države ugovornice. Osim u situacijama obuhvaćenim članom 10 Krivičnog zakonika, ne postoji mogućnost preduzimanja gonjenja bez ispunjavanja uslova dvostrukog kriminaliteta. Član 10 KZ propisuje posebne uslove za krivično gonjenje za krivično delo koje je učinjeno u inostranstvu, apostrofirajući da se krivično gonjenje neće preduzeti ako je: (1) učinilac potpuno izdržao kaznu na koju je u inostranstvu osuđen, (2) učinilac u inostranstvu pravnosnažnom presudom oslobođen ili mu je kazna zastarela ili oproštena, (3) prema neuračunljivom učinocu u inostranstvu je izvršena odgovarajuća mera bezbednosti i (4) za krivično delo po stranom zakonu za krivično gonjenje je potreban zahtev oštećenog, a takav zahtev nije podnet.

Član 44 UNCAC utemeljen je na klasičnom krivičnopravnom principu *aut dedere aut judicare* koji se primenjuje na krivična dela predviđena ovom konvencijom kada se lice čije se izručenje traži nalazi na teritoriji države ugovornice kojoj se upućuje zahtev, pod uslovom da je krivično delo zbog kojeg se izručenje traži kažnjivo i po zakonima države ugovornice koja upućuje zahtev i države ugovornice kojoj se upućuje zahtev. Izručenje (ekstradicija) okrivljenog ili osuđenog stranoj državi je regulisano glavom II Zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima.³⁷ Srpsko zakonodavstvo je usklađeno sa svim stavovima u okviru ovog člana. Prema stavu 19 člana 44 nijedna odredba ove konvencije ne sme da se tumači u svrhu nametanja obaveze izručenja, ukoliko država ugovornica kojoj se upućuje zahtev ima razloga da osnovano smatra da je zahtev podnet u cilju krivičnog gonjenja ili kažnjavanja nekog lica na osnovu pola, rase, veroispovesti, nacionalnosti, etničkog porekla ili političkog ubeđenja ili da bi ispunjenje zahteva nanelo štetu tom licu iz bilo kojeg od navedenih razloga. Ako bi se pribeglo jezičkom tumačenju moglo bi se zaključiti da domaće zakonodavstvo ne sadrži *verbatim* ovu antidiskriminatorску klauzulu. Primenom teleološkog tumačenja uočava se da je ovo podvedeno pod član 7 stav 5 gore navedenog zakona koji kao pretpostavku za izručenje propisuje da pružanje međunarodne pravne pomoći ne bi povredilo suverenitet, bezbednost, javni poredak ili druge interese od suštinskog značaja za Republiku Srbiju. Po mom uverenju, zabrana diskriminacije bi se mogla podvesti pod javni poredak.

³⁷ Sl. gl. RS 20/2009.

UNCAC propisuje da će države ugovornice nastojati da zaključe bilateralne i multilateralne sporazume ili aranžmane o izručenju ili unapređenju postupka izručenja. Srbija ima zaključene bilateralne ekstradicione sporazume sa velikim brojem država.³⁸ Pored toga, Srbija je potpisnica Evropske konvencije o ekstradiciji sa četiri dodatna protokola.

Zakonodavstvo Srbije usaglašeno je sa članom 45 UNCAC koji se odnosi na prebacivanje na svoju teritoriju lica osuđenih na kaznu zatvora ili druge oblike lišenja slobode zbog krivičnih dela predviđenih ovom konvencijom, kako bi tamo mogla dovršiti izdržavanje kazne. Ovo se ostvaruje na temelju bilateralnih ili multilateralnih sporazuma. Ovo je inkorporisano u krivično zakonodavstvo Srbije kroz odredbe o izvršenju strane krivične presude (članovi 56-69 Zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima. Pored navedenog podvlačim i da je Srbija potpisnica Konvencije Saveta Evrope o transferu osuđenih lica (1983) sa dodatnim protokolom (1997).³⁹

Član 46 UNCAC propisuje obavezu državama ugovornicama da uzajamno pružaju najširu moguću pravnu pomoć u istrazi, krivičnom gonjenju i sudskim postupcima u vezi s krivičnim delima predviđenim ovom konvencijom. Ovaj član je obuhvaćen članom 2 (oblici međunarodne pravne pomoći), članom 7 (pretpostavke za pružanje međunarodne pravne pomoći) i članom 83 (predmet ostalih oblika međunarodne pravne pomoći) Zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima (pretpostavke za pružanje međunarodne pravne pomoći). Dodatno, pružanje međunarodne pomoći regulisano je i glavom V Zakona o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela.⁴⁰

Prenošenje krivičnog postupka (član 47 UNCAC) srpski zakonodavac je normirao kroz glavu III Zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima (preuzimanje i ustupanje krivičnog gonjenja). Pored navedenog, Srbija je država ugovornica Evropske konvencije o prenosu postupka u krivičnim stvarima (1972).⁴¹

Članom 48 UNCAC regulisana je saradnja u primeni zakona. U stavu 2 navedenog člana navodi se da će države ugovornice razmotriti mogućnost zaključenja bilateralnih ili multilateralnih sporazuma ili aranžmana o neposrednoj saradnji njihovih organa za primenu zakona, a tamo gde takvi sporazumi ili aranžmani već postoje, mogućnost njihove izmene i dopune. Srbija je zaključila veliki broj ovih sporazuma (navedeni u fusnoti 40). Kanali komunikacije ostvaruju se putem mnogobrojnih mreža.⁴² Član 49 UNCAC (zajedničke istrage) korespondira sa članom 96 Zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima koji navodi da se u zavisnosti od okolnosti slučaja, sporazumom ministra nadležnog za pravosuđe i nadležnog organa strane države mogu formirati zajednički istražni timovi.

³⁸ Albanija, Ažir, Austrija, Belgija, BiH, Crna Gora, Makedonija, Bugarska, Hrvatska, Češka, Francuska, Nemačka, Grčka, Mađarska, Irak, Italija, Mongolija, Poljska, Holandija, Rumunija, Ruska Federacija, Slovačka, Slovenija, Španija, Švajcarska, Turska, SAD i Velika Britanija.

³⁹ Konvencija je ratifikovana Zakonom o potvrđivanju Konvencije o transferu osuđenih lica, *Sl. l. SRJ - Međunarodni ugovori* 4/2001.

⁴⁰ *Sl. gl. RS* 32/2013 i 94/2016.

⁴¹ Konvencija je ratifikovana Zakonom o potvrđivanju Evropske konvencije o prenosu postupka u krivičnim stvarima, *Sl. l. SRJ - međunarodni ugovori* 10/2001.

⁴² South East European Cooperation Initiative Centre (SECI). Srbija je u statusu posmatrača učestvovala u Camden Assets Recovery Interagency Network (CARIN). Srbija je 16. 01. 2014. potpisala ugovor o saradnji sa Evropskom policijskom kancelarijom (EUROPOL).

Naposletku, član 50 UNCAC u svom maniru uspostavljanja delotvorne borbe protiv korupcije nalaže državama da u meri u kojoj to dozvoljavaju osnova načela unutrašnjeg pravnog sistema i u skladu sa uslovima utvrđenim unutrašnjim zakonodavstvom, preduzima mere koje mogu biti potrebne, u granicama svojih mogućnosti, kako bi omogućila svojim nadležnim organima odgovarajuće korišćenje kontrolisanih isporuka i, ukoliko smatra prikladnim, druge posebne tehnike istrage, kao što su elektronsko ili drugi oblici praćenja i tajne operacije, na svojoj teritoriji, kao i da bi omogućila korišćenje u sudu dokaza koji iz toga proisteknu. Zakonik o krivičnom postupku (ZKP)⁴³ propisuje posebne dokazne radnje (čl. 161-187) među kojima je za ovu analizu relevantna kontrolisana isporuka (član 181 uslovi za određivanje i član 182 sprovođenje kontrolisane isporuka) i simulovani poslovi (član 174 stav 2 simulovano davanje i primanje mita).

Primenom sistema pozitivne enumeracije u članu 162 ZKP navode se krivična dela u odnosu na koja se primenjuju posebne dokazne radnje (istražne tehnike). No, uočavam da zakonodavac nije uzeo u razmatranje najnovije izmene i dopune Krivičnog zakonika koje uvode nove privredne inkriminacije i redizajniraju postojeće te je došlo do netačne numeracije pojedinih krivičnih dela. Neophodno je, dakle, da se ovaj nedostatak otkloni tako što će se izvršiti prenumeracija (pranje novca treba numerisati kao član 245, falsifikovanje novca kao član 241, zloupotrebu položaja odgovornog lica kao član 227 i zloupotrebu u vezi sa javnom nabavkom kao član 228).

2.6. Povraćaj dobara

Peto poglavlje UNCAC odnosi se na vraćanje dobara što je u osnovi predstavlja jedno od osnovnih načela ove konvencije. Njime se nalaže državama ugovornicama da u tom pogledu međusobno saraduju i pružaju pomoć jedna drugoj u najvećoj mogućoj meri (član 51). Pribavljanje dobara stečenih koruptivnim aranžmanima može da ima negativne reperkusije po državu u kojoj su dobra stečena pod uslovom da se ne vrata u zemlju porekla, preciznije njenim pravim vlasnicima. Nepostojeće ili komplikovane i preglomazne pravne procedure determinišu poteškoće u postupku vraćanja imovine i njenom kasnijem raspolaganju. Povraćaj dobara *per se* je multifunkcionalna kategorija koja ima preventivnu odnosno odvrćuću ulogu jer obeshrabruje buduće aktere da stiču dobra *contra legem*. Uz ovu dimenziju, važno je napomenuti da se povraćanjem dobara postiže *restitutio in integrum* čime se ostvaruje pravičnost i fundamentalni pravni princip naknade štete.

Član 52 UNCAC odnosi se na sprečavanje i otkrivanje transfera sredstava stečenih kriminalom i u direktnoj je korelaciji sa fenomenom pranja novca (član 14). U članu 52 se traži od država ugovornica da proveravaju identitete komitenata koji raspolazu „velikim iznosima“, da se pojača kontrola računa posebno za lica koji su bila ili jesu na istaknutim javnim funkcijama i za članove njihovih porodica ili bliskih saradnika (tzv. povezana lica prema terminologiji Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije). Navedenim članom od država se traži da spreče osnivanje banaka koje nisu fizički prisutne u toj državi (*off shore banks* i *shell banks*, prim. autor) ili koje nisu članice regularnih finansijskih grupa, a od drugih država traži da se uzdrže od transakcija sa ovakvim bankama.

⁴³ Sl. gl. RS 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 i 55/2014.

UNCAC nameće državama ugovornicama obavezu da razmotre mogućnost uspostavljanja (u skladu sa svojim zakonima) delotvornih finansijskih sistema otkrivanja za odgovarajuće javne funkcionere i predvidi odgovarajuće sankcije za nepoštovanje. Po slovu Konvencije svaka država ugovornica podleže obavezi da razmotri mogućnost preduzimanja mera koje mogu biti potrebne kako bi se njenim nadležnim organima omogućilo da dele ove informacije s nadležnim organima u drugim državama ugovornicama kada je potrebno da se sprovede istraga, da se postavi zahtev i izvrši povraćaj sredstava stečenih vršenjem krivičnih dela utvrđenih ovom konvencijom.

Svaka država ugovornica dužna je da po potrebi razmotri mogućnost preduzimanja mera koje su u skladu sa domaćim zakonima, kako bi se od odgovarajućih javnih funkcionera koji imaju interes ili potpis ili drugo ovlašćenje u odnosu na finansijski račun u stranoj zemlji zatražilo da prijave takav odnos odgovarajućim organima i da vode odgovarajuću evidenciju o takvim računima. Takvim merama će se takođe predvideti odgovarajuće sankcije u slučaju nepoštovanja (član 52 stav 6). Ova odredba je delimično obuhvaćena Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije koji uspostavlja obavezu javnim funkcionerima da u roku od 30 dana od dana izbora, postavljenja ili imenovanja podnesu Agenciji za borbu protiv korupcije izveštaj o svojoj imovini i prihodima (član 43 stav 2). Sadržina pomenutog izveštaja je regulisana članom 46, kojim se *inter alia* navode i depoziti u bankama i drugim finansijskim organizacijama, u zemlji i inostranstvu. Obavezujućeg karaktera je i član 53 koji propisuje mere za neposredan povraćaj imovine kojima se od države ugovornice traži (1) građanskopravna zaštitu u cilju utvrđivanja vlasništva nad imovinom stečenom izvršenjem krivičnih dela iz Konvencije (oštećena država kao tužilac u eventualnom sporu), (2) krivičnopravna zaštita u cilju ostvarivanja imovinsko-pravnog zahteva, odnosno uspostavljanje obaveze za izvršioce krivičnih dela da nadoknade štetu pričinjenu tim krivičnim delima nekoj drugoj državi ugovornici i (3) da razmotri mogućnost preduzimanja dodatnih mera da se njenim nadležnim organima omogući da sačuvaju imovinu za konfiskaciju, na osnovu hapšenja u inostranstvu ili krivične prijave koja se odnosi na sticanje takve imovine. Navedena norma iako ostavlja malo manevarskog prostora za diskrecione interpretacije nije implementirana u nacionalne propise.

Član 54 UNCAC nalaže uspostavljanje mehanizama za povraćaj imovine putem međunarodne saradnje u vezi s konfiskacijom. Ovaj član je donekle povezan sa članom 64 Zakona o oduzimanju imovine proisteklog iz krivičnog dela kojim je regulisana međunarodna saradnja u cilju oduzimanja imovine proistekle iz krivičnog dela koja se ostvaruje na osnovu međunarodnog sporazuma. Ako međunarodni sporazum ne postoji ili neka pitanja nisu uređena međunarodnim sporazumom, međunarodna saradnja ostvaruje se na osnovu principa uzajamnosti i odredaba ovog zakona. Na pitanja međunarodne saradnje koja nisu uređena ovim zakonom shodno se primenjuju odredbe zakona koji uređuju međunarodnu pravnu pomoć u krivičnim stvarima.

Povodom odredbe (V) navedenog člana UNCAC kojom se obavezuju države ugovornice da razmotre mogućnost preduzimanja mera koje mogu biti potrebne da se omogući konfiskacija imovine bez krivične presude u slučajevima u kojima se učinilac ne može krivično goniti zbog smrti, bekstva ili odsustva ili u drugim odgovarajućim slučajevima u pozitivnom krivičnom zakonodavstvu Srbije postoji pravna praznina, budući da ova materija nije regulisana Zakonom o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima niti Zakonom o oduzimanju imovine proisteklog iz krivičnog dela. Preporuka je da zakonodavac popuni pravnu prazninu noveliranjem postojećeg zakonskog okvira.

Član 55 UNCAC uspostavlja paralelne obaveze za države potpisnice povodom uspostavljanja međunarodne saradnje u cilju sprovođenja konfiskacije. Navedena materija u navedenom obimu nije inkorporisana u nacionalne pozitivnopravne propise. Važno je da se razmotri mogućnost izmene nacionalnog normativnog okvira koji reguliše međunarodnu saradnju kako bi se ona uspostavila u domenu konfiskacije i povraćaja dobara.

Član 56 govori o posebnoj saradnji (situacija kada jedna država dostavlja drugoj državi ugovornici određene podatke vezano za istragu povodom koruptivnih krivičnih dela, odnosno podatke o sredstvima koja potiču iz krivičnih dela predviđenih Konvencijom, tj. kada država potpisnica smatra da bi otkrivanje tih podataka državi ugovornici moglo pomoći da pokrene ili sprovede istragu, krivično gonjenje ili sudski postupak, s tim da država ugovornica na čijoj se teritoriji nalaze ta sredstva to čini i bez prethodnog zahteva države kojoj se dostavljaju informacije). Moja *de lege ferenda* preporuka je da se u Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima u član 84 stav 2 uvede sintagma *bez prethodnog zahteva*, kako bi suština UNCAC norme bila adekvatno implementirana.

Član 57 UNCAC odnosi se na povraćaj i raspolaganje dobrima (kada se imovina konfiskuje u jednoj državi, a vraća se vlasnicima u drugoj državi). Prema ovom članu, ako je imovina konfiskovana od strane države ugovornice na osnovu člana 31 Konvencije (zamrzavanje, zaplena, konfiskacija) ili člana 55 Konvencije (međunarodna saradnja u cilju sprovođenja konfiskacije), ona se vraća prvobitnim legitimnim vlasnicima.

Smatram da bi Srbija kao država ugovornica trebalo da redizajnira postojeći normativni okvir kako bi se inkorporisale odredbe o povraćaju konfiskovane imovine: (1) prvobitnim legitimnim vlasnicima, (2) u situacijama kada postoji zahtev druge države potpisnice, uvažavajući bona fide interese trećih strana, (3) državi ugovornici koja upućuje zahtev (u slučaju pronevere javnih sredstava ili pranja proneverenih javnih sredstava i na osnovu konačne presude donete u državi ugovornici koja upućuje zahtev, što je uslov od kojeg država ugovornica kojoj se upućuje zahtev može odustati) i (4) državi ugovornici koja upućuje i koja razumno uveri u svoje prvobitno vlasništvo nad takvom konfiskovanim imovinom državu ugovornicu kojoj se upućuje zahtev ili kada država ugovornica kojoj se upućuje zahtev prizna štetu pričinjenu državi ugovornici koja upućuje zahtev kao osnovu za vraćanje konfiskovane imovine.

UNCAC diskreciono ovlašćuje države ugovornice da razmotre mogućnost uspostavljanja finansijske obaveštajne jedinice koja bi bila odgovorna za prijem, analizu i dostavljanje izveštaja o sumnjivim finansijskim transakcijama nadležnim organima (član 58) i da razmotre mogućnost zaključenja bilateralnih ili multilateralnih sporazuma ili aranžmana u cilju unapređenja efikasnosti međunarodne saradnje koja će se uspostaviti shodno petom poglavlju Konvencije.

Odredbe UNCAC o povraćaju dobara su minimalno implementirane u nacionalne propise što bi svakako trebalo da se ispravi budući da navedena materija ostavlja najmanje prostora za arbitrarna tumačenja.

Poglavlje VI je posvećeno tehničkoj pomoći i razmeni informacija. Norme u okviru ovog poglavlja *nisu* obavezujućeg karaktera i državama ugovornicama ostavlja se sloboda da regulišu navedenu materiju u skladu sa sopstvenim kapacitetima. Naposljetku, poglavlje VII odnosi se na mehanizme primene UNCAC kroz konstituisanje Konferencije država ugovornica Konvencije.

3. Konvencija Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala sa dodatnim protokolima (UNTOC)

Konvencija Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala sa dodatnim protokolima (UNTOC)⁴⁴ je implementirana u domaće zakonodavstvo kroz mnogobrojne odredbe krivičnog zakonodavstva. UNTOC je hronološki prethodila usvajanju UNCAC usled čega su mnogobrojne odredbe UNTOC-a osavremenjene potonjom konvencijom koja je najznačajniji globalni antikoruptivni instrument. Da bi se sprečilo nepotrebno ponavljanje istovetne građe, na ovom mestu osvrnuću se na član 5 UNTOC koji nije izložen u UNCAC.

Član 5 UNTOC propisuje kažnjavanje učešća u grupama za organizovani kriminal na taj način što obavezuje državu potpisnicu da usvoji zakonodavne i druge mere koje su potrebne da bi se ustanovila kao krivična dela, kada su učinjene sa namerom: a) jedno ili oba krivična dela koja se razlikuju od krivičnog dela u pokušaju ili svršenog krivičnog dela: (i) dogovaranje sa jednim ili više lica radi izvršenja teškog zločina sa ciljem koji se posredno ili neposredno odnosi na pribavljanje finansijske ili druge materijalne koristi koje, gde je tako predviđeno domaćim zakonom, uključuje radnje preduzete od strane jednog od učesnika u realizaciji dogovora ili učešće grupe za organizovani kriminal, (ii) radnje lica koje, sa saznanjem o cilju i opštoj kriminalnoj aktivnosti grupe za organizovani kriminal, ili o njenim namerama da počinu pomenuta krivična dela, uzima aktivnog učešća u: a) kriminalnim aktivnostima grupe za organizovani kriminal; b. ostalim aktivnostima grupe za organizovani kriminal sa znanjem da će njegovo učešće doprineti ostvarenju gore navedenog kriminalnog cilja i b) organizovanje, davanje naloga, pomaganje, podsticanje, omogućavanje ili davanje saveta u vezi sa činjenjem teških zločina u kojima učestvuje grupa za organizovani kriminal.

Krivični zakonik RS organizovanu kriminalnu grupu definiše kao grupu od tri ili više lica, koja postoji određeno vreme i deluje sporazumno u cilju vršenja jednog ili više krivičnih dela za koja je propisana kazna zatvora od četiri godine ili teža kazna, radi neposrednog ili posrednog sticanja finansijske ili druge koristi (član 112 stav 35). Udruživanje radi vršenja krivičnih dela predstavlja posebnu inkriminaciju propisanu članom 346 stav 5 i 6 KZ koje je u potpunosti komplementarno članu 5 UNTOC. Ako se delo iz st. 1 i 2 ovog člana odnosi na grupu ili organizovanu kriminalnu grupu, koja ima za cilj vršenje krivičnih dela za koje se može izreći kazna zatvora od dvadeset godina ili zatvor od trideset do četrdeset godina, organizator grupe ili organizovane kriminalne grupe će se kazniti zatvorom najmanje deset godina ili zatvorom od trideset do četrdeset godina, a pripadnik grupe ili organizovane kriminalne grupe zatvorom od šest meseci do pet godina. Organizator grupe ili organizovane kriminalne grupe koji otkrivanjem grupe ili organizovane kriminalne grupe ili na drugi način spreči izvršenje krivičnih dela radi čijeg vršenja je kriminalna grupa organizovana, kazniće se zatvorom do tri godine, a može se i osloboditi od kazne. Navedena nadnacionalna norma je konzistentno sprovedena u nacionalni krivičnopravni sistem kroz relevantne odredbe KZ: član 33 (saizvršilaštvo), član 34 (podstrekavanje), član 35 (pomaganje), član 36 (granice odgovornosti i kažnjivosti saučesništva) i član 37 (pokušaj i lakše krivično delo).

⁴⁴ Konvencija je ratifikovana Zakonom o potvrđivanju Konvencije Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala sa dodatnim protokolima *Sl. l. SRJ* 6/2001.

Odredbe Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i terorizma⁴⁵ primenjuju se na otkrivanje, krivično gonjenja i suđenja za krivična dela organizovanog kriminala. Prema slovu navedenog zakona za postupanje u predmetima krivičnih dela organizovanog kriminala nadležni su Tužilaštvo za organizovani kriminal, Ministarstvo unutrašnjih poslova - organizaciona jedinica nadležna za suzbijanje organizovanog kriminala, posebno odeljenje Višeg suda u Beogradu za organizovani kriminal, posebno odeljenje Apelacionog suda u Beogradu za organizovani kriminal, Posebna pritvorska jedinica Okružnog zatvora u Beogradu (član 4). Pored navedenog, važnu normativnu alatku u suzbijanju organizovanog kriminala na nacionalnom nivou predstavlja Nacionalna strategija za borbu protiv organizovanog kriminala iz 2009. godine.⁴⁶

Nacionalno zakonodavstvo usklađeno je sa UNTOC čime je zaokruženo implementiranje antikoruptivnih standarda Ujedinjenih nacija.

4. Zaključak

Analiza pokazuje da je zakonodavstvo Republike Srbije u kvalitativnom smislu u dobroj meri harmonizovano sa antikoruptivnim standardima Ujedinjenih nacija. Radi potpunog harmonizovanja nacionalnog zakonodavstva sa obavezujućim normama UNCAC, neophodno je da se krivičnopravno zakonodavstvo Srbije redizajnira u skladu sa petim poglavljem Konvencije koja uređuje povraćaj dobara. Norme sadržane u ovom poglavlju su obavezujućeg karaktera i po svojoj prirodi ostavljaju najmanje prostora za diskreciona tumačenja Srbije kao države ugovornice.

Izvesni propusti postoje i u domenu preventivnog delovanja na koruptivne oblike ponašanja. U domaćem zakonodavstvu postoji pravna praznina u pogledu normiranja etičnog ponašanja narodnih poslanika (član 8 UNCAC) što je uočeno kao nedostatak i neispunjena preporuka iz 4. kruga GRECO evaluacije za Srbiju.⁴⁷

Smatram da je celishodno da zakonodavac normira postojanje evidencije o podacima o prethodnom kažnjavanju koja proizilazi iz člana 41 UNCAC kao i da se razmotri mogućnost redefinisavanja nacionalnog normativnog okvira koji reguliše međunarodnu pravnu pomoć u krivičnoj tematici u cilju uspostavljanja međunarodne saradnje u segmentu konfiskacije i povraćaja dobara.

⁴⁵ *Sl. gl. RS* 94/2016 i 87/2018 - dr. zakon.

⁴⁶ *Sl. gl. RS* 23/2009.

⁴⁷ Izveštaj dostupan na: <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680792e56>, očitavanje: 12. 01. 2019.

Implementation of anti-corruptive standards of United Nations from the perspective of the positive legislation of the Republic of Serbia

Summary

*Using comparative method, the paper analyzes the extent to which the legislation of the Republic of Serbia has been harmonized with the leading anti-corruption normative standards of the United Nations - the UN Convention against Corruption and the UN Convention against Transnational Organized Crime with additional protocols. The UN's anti-corruption standards are the most important global standards in this matter and by their nature, transcending the anti-corruption standards of the Council of Europe and the *acquis communautaire* of the European Union. In addition to the fact that the implementation of these standards represents the international legal obligation of Serbia as a state of post-communist transition, it is also important for the establishment of the rule of law as the pillar of democracy.*