

*Милена Павловић, асистент-приправник
Правног факултета у Новом Саду*

КОНВЕНЦИЈА УЈЕДИЊЕНИХ НАЦИЈА ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ И ЊЕНА ПРИМЕНА У ДОМАЋЕМ ПРАВУ

***Сажетак:** Усвајање Конвенције Уједињених нација против корупције крајем 2003. године, означило је стварање новог глобалног и јединственог приступа у борби против ње. Конвенција синтетизује многобројне и разноврсне методе спречавања и сузбијања корупције и због тога представља једини такав документ донет у оквиру једне међународне организације. У раду се, након кратког излагања осталих обавезујућих међународних аката који су донети пре поменуте Конвенције, анализира њена садржина, а затим и импликације на домаће право. Након тога, обрађује се усклађеност домаћег права са овом Конвенцијом.*

***Кључне речи:** Корупција, Конвенција Уједињених нација против корупције, Међународни инструменти за борбу против корупције*

Борба против корупције на међународном нивоу

Коришћење инструмента државне принуде, изражене кроз примену санкција кривичног закона, у случајевима коруптивних понашања, одавно је престало да се сматра ефикасним методом сузбијања корупције. Ово нарочито важи за државе у којима је степен корупције висок и које имају изражену корупциону „културу“, односно у којима јавност корупцију не посматра као кривичноправни, већ морални или етички проблем. Ради се, дакле, о државама у којима се они који корумпирају и они који су корумпирани не сматрају криминалцима, већ просечним грађанима. У њима је корупција, у правом смислу те речи, темељни друштвени проблем. Искорењивање корупције у таквим земљама се не своди само на опрезност и прецизност при креирању одговарајућих одредаба кривичног права, већ, може се слободно рећи, обухвата и преваспитавање грађана. Због тога је борба против корупције временом измештена са поља кривичног права (иако је оно, нажалост, и даље основно и незамењиво средство сузбијања ове појаве) на поље других грана права. Наиме, уочило се да је могуће, доношењем већег броја закона и предузимањем других мера, превентивно деловати на коруптивна понашања и тиме од кривичног права, у погледу решавања овог проблема, заиста направити *ultima ratio*.

Иако је теорија спознала могућности које у вези са овом појавом нуде превенција и друге методе, те идеје дуго времена нису могле да се примене једнообразно, а државе су биле препуштене сопственој иницијативи у спречавању и сузбијању корупције. Упркос активностима бројних међународних организација и њиховом напору да понуде нормативне смернице које ће државама олакшати пут ка смањивању степена корупције, све до скоро није постојао међународни инструмент који би се на свеобухватан начин позабавио овим проблемом. Конвенције и „меко право“ Савета Европе, ОЕСД-а и Европске уније¹ били су недовољни, како због свог необавезујућег карактера за оне државе које нису чланице ових организација, тако и због специјалног карактера конвенција (оне се, ипак, баве само по-

¹ Поред аката донетих у оквиру ових организација, који ће бити укратко изложени, на овом месту се могу поменути две конвенције које нису од значаја за европске државе, јер су донете у оквиру ваневропских организација, али које обрађују слична питања као европске. То су Конвенција о спречавању и сузбијању корупције Уније афричких земаља (из 2003. године) и Интер-америчка конвенција против корупције Организације америчких држава (из 1996. године). О Интер-америчкој конвенцији и борби појединих државних органа САД против корупције видети у Landmeier, Lisa M. et al, *Anti-Corruption International Legal Developments*, The International Lawyer, број 36, 2002. година, стр. 589-606.

јединим питањима везаним за корупцију). Јасно је да је одговарајући инструмент могао да се донесе само у оквиру Уједињених нација, имајући у виду универзални карактер ове организације. На основу иницијативе Генералне скупштине Уједињених нација изражене у Резолуцији број 55/61 од 4. децембра 2000. године, три године касније, 31. октобра 2003, донета је Конвенција против корупције.² Она се сматра првим свеобухватним међународним инструментом у борби против корупције.³

Доношење ове Конвенције било је условљено практичним разлозима. Наиме, иако је корупција стара колико и друштво и иако се на њу на различите начине реагује од настанка уређене људске заједнице, њене основне карактеристике су се у једном релативно кратком року коренито измениле. То заправо значи да се корупција на неки начин отргла од своје традиционалне форме и почела да поприма сасвим нове манифестације. Од најчешћих видова ситне и крупне корупције која се вршила у оквирима једне државе и то по правилу у јавном сектору, корупција почиње да се шири на приватни сектор и да се јавља у раније непознатим процесима (приватизација, јавне набавке), новоформираним органима (међународни судови, органи међународних организација) и да, једноставно речено, и сама сасвим успешно прати процес глобализације и повезивања држава. Један број међународних организација је у последњих десетак година уочио ове проблеме и покушао да их реши доношењем појединих аката. Најзначајнијим актима се, у том смислу, сматрају:

- Конвенција за борбу против подмићивања страних јавних функционера у међународним пословним трансакцијама, која је донета у оквиру Организације за економску сарадњу и развој (OECD) из 1997. године;
- Конвенција о борби против корупције која укључује функционере ЕЗ или функционере држава чланица, коју је усвојио Савет Европске уније 1997. године;
- Кривичноправна конвенција о корупцији Савета Европе, која је донета 1999. године; и
- Грађанскоправна конвенција о корупцији Савета Европе, која је донета 1999. године.⁴

² Конвенција је усвојена Резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација број 58/4. Текст Конвенције на енглеском и другим језицима Уједињених нација може се пронаћи на адреси http://www.unodc.org/unodc/en/crime_convention_corruption.html.

³ Конвенцију је до сада потписало 140 држава, а ратификовало 78. Подаци се могу пронаћи на адреси: http://www.unodc.org/unodc/crime_signatures_corruption.html.

⁴ Веома добар преглед важећих међународних инструмената представља приручник *Corruption – Compendium of International Legal Instruments on Corruption (second edition)*, из 2005. године који је сачинио *United Nations Office on Drugs and Crime*, а који се може пронаћи на адреси www.unodc.org.

Наведене конвенције су све до доношења конвенције УН биле једини правни документи међународног карактера који су се бавили овим питањем.⁵ Иако имају одређену вредност, они су у много чему били мањкави. Да би било јасно шта су недостаци ових аката, укратко ће бити изложена њихова садржина.⁶

Иако Конвенција ОЕСД-а за борбу против подмићивања страних јавних функционера у међународним пословним трансакцијама има, као што је из назива јасно, веома ограничено поље примене, она се бави једним од највећих проблема данашњице у вези са корупцијом. Ова Конвенција има само 17 чланова и предвиђа да дело подмићивања страног јавног функционера може бити учињено од стране физичког и правног лица. Поред ових одредаба, које чине суштину Конвенције, она се бави и питањима надлежности, екстрадиције, сарадње држава, итд.⁷

Конвенција о борби против корупције која укључује функционере ЕЗ или функционере држава чланица, која је донета у оквиру Европске уније, настала је из потребе да се казне коруптивна понашања поменутих лица која нису могла да буду санкционисана кривичним нормама појединих држава чланица ЕУ. Ова веома кратка Конвенција најпре даје дефиниције кривичних дела давања и примања мита, а затим обавезује државе да функционере појединих органа ЕУ третирају, у смислу кривичног гоњења и примене материјалног кривичног права, као функционере одговарајућих органа у сопственим државама. Остатак Конвенције је посвећен кажњавању, надлежности, гоњењу, екстрадицији и другим питањима.⁸

Кривичноправна конвенција Савета Европе се у највећем делу бави одређивањем понашања која спадају у појам корупције. Тако се корупцијом сматрају давање, односно примање мита, које може укључивати (у смислу примаоца мита) јавног службеника (домаћег или страног) и припадника скупштинског тела (домаћег или страног) које поседује законодавна или административна овлашћења. Поред овога, инкриминише се и

⁵ Поред поменутих конвенција, постоји заиста велики број правно необавезујућих аката, као што су препоруке, правилници и закључци појединих тела, али с обзиром на њихов карактер, они у овом раду неће бити обрађивани. Такође, неће бити узета у обзир ни Конвенција Уједињених нација против транснационалног организованог криминала („Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, број 6/2001.), јер се она само супсидијарно бави корупцијом, односно регулише корупцију само у вези са организованим криминалитетом.

⁶ Наша држава је потписница обе конвенције Савета Европе, док, због тога што нисмо чланови ОЕСД-а и Европске уније, конвенције ових организација код нас не важе. Међутим, Конвенција ОЕСД-а се може потписати, без обзира на чланство у овој организацији.

⁷ *Corruption – Compendium of International Legal Instruments on Corruption (second edition)*, стране 243-249.

⁸ *Ibidem*, стране 183-190.

примање и давање мита у приватном сектору, корупција функционера међународних организација, међународних скупштинских тела, као и судија, односно службеника међународних судова. Такође, од држава се захтева инкриминисање прања новца, а установљава се кривична одговорност правних лица за поједине облике корупције. Последњих неколико чланова је посвећено мерама процесног карактера, које се односе на сарадњу између различитих државних органа, заштиту оних који пријаве акте корупције и оних који се појављују као сведоци у кривичном поступку, као и прописивању посебних мера којима се олакшава откривање случајева корупције и заплена средстава прибављених корупцијом.⁹

У преамбули Грађанскоправне конвенције Савета Европе, изражава се став да се и мерама грађанског, а не само кривичног права, може допринети борби против корупције, нарочито тако што ће се особама које су претрпеле штету услед аката корупције омогућити правична надокнада. Ово је истовремено и сврха поменуте Конвенције и она се управо по свом предмету регулисања разликује од осталих конвенција. У њој се најпре прописују мере које треба предузети на државном нивоу, а које се састоје у стварању могућности за додељивање правичне надокнаде особама које су услед аката корупције претрпеле штету. Поменута надокнада може бити додељена за обичну штету, изгубљену добит и нематеријалну штету. Конвенција установљава и обавезу државе да надокнади штету коју су, актима корупције, проузроковали њени службеници. Даље, Конвенција сматра да су уговори настали као последица корупције ништави. Осим тога, предвиђена је заштита оних који у доброј вери пријаве корупцију („дување у звиждаљку“), као и стварање механизма којима ће се омогућити исправна контрола финансијског пословања фирми.¹⁰

Ова кратка анализа указује на то да су све поменуте конвенције крајње специјалног карактера, односно да свака од њих обрађује само један аспект корупције. Кривичноправна конвенција Савета Европе се бави нормирањем кривичних дела корупције, што је готово једина област коју су државе већ покриле, тако да у том смислу не даје велики допринос.¹¹ Грађанскоправна конвенција у суштини полази од једне нове идеје и има шири приступ проблему корупције, али такође обрађује питање према коме су државе и иначе имале позитиван став. Две остале конвенције

⁹ *Ibidem*, стране 139-154.

¹⁰ *Ibidem*, стране 131-138.

¹¹ Наравно, веома је значајно то што она предвиђа одговорност страних службеника, службеника међународних органа и корупцију у приватном сектору, што су или нови субјекти или нове форме корупције, тј. нетрадиционална коруптивна понашања, која уобичајено нису регулисана у унутрашњим правима.

(ОЕСД-а и Европске уније) су крајње прагматичне, јер им је циљ да ефикасно реше нека уочена, сасвим конкретна негативна понашања. Међутим, оне су ограниченог домета и сврха им свакако није да државама понуде нове методе за борбу против корупције, већ да искључиво реше постојеће проблеме. Уколико се постави питање шта треба променити у законодавствима појединих држава да би се она ускладила са овим конвенцијама, видљиво је да те измене нису корените. Велико је питање да ли би уопште нешто требало изменити, а ако би то и био случај, измене би се скоро искључиво тичале кривичног материјалног и процесног права. Дакле, иако ови акти решавају неке новоуочене проблеме (корупција у међународним пословним трансакцијама или корупција функционера међународних организација), оне немају општи карактер и не помажу земљама да унапреде постојеће методе супротстављања корупцији.

Све наведено је представљало подстицај за доношење Конвенције Уједињених нација против корупције (у даљем тексту Конвенција УН). Партикуларност у регулисању корупције и понуђена решења дотадашњих конвенција нису допринели њеном значајнијем сузбијању. Било је неопходно државама понудити начине да се против корупције боре и ван домена кривичног права. Такође, требало је осмислити начине како да само кривично право буде ефикасније. Напослетку, било је пожељно да се донесе јединствен правни инструмент који би могао да „униформише“ борбу против корупције у целом свету. Такав је био и став Генералног секретара УН, који је приметио да „мандат дат од стране Генералне скупштине резолуцијом 55/61 и 55/188, представља јединствену прилику да се развије глобални правни инструмент против корупције који ће у потпуности одсликати забринутост целе међународне заједнице и који може у себи да сажме одредбе и механизме који су примењиви на светском нивоу.“¹² У прилог чињенице да су сазрели услови за доношење једног оваквог акта, говорила је и све већа заинтересованост јавности за овај проблем, у чему су нарочиту улогу играле поједине невладине организације, а нарочито *Transparency International*. Сматра се да је новонасталој свести о постојању проблема такође допринело реално повећање стопе корупције у свету, као и пуно отворенији приступ у анализи проблема од стране медија.¹³ Коруп-

¹² Део закључка Генералног секретара УН који је презентован у извештају *Existing International Legal Instruments, Recommendations and other Documents addressing corruption*, из 2001. године. У Извештају је, ради спровођења поменуте резолуције УН број 55/61, којом је одлучено да се донесе јединствен акт за борбу против корупције, извршена детаљна анализа свих међународних правних инструмената који се баве корупцијом. Извештај је преузет са www.unodc.org.

¹³ Wang, Hongying; Rosenau, James N, *Transparency International and Corruption as an Issue of Global Governance*, Global Governance, број 7, 2001. година, стране 29-31.

цијом су чак почеле да се баве и организације које, по својој основној активности, немају толико додирних тачака са њом, као што су Светска трговинска организација (WTO), Међународни монетарни фонд (IMF) и многе друге. У сваком случају, преовладало је схватање да је и корупција, као и велики број других криминалних понашања (нарочито многобројни и разноврсни облици организованог криминалитета) превазишла могућности за сузбијање које имају појединачне државе и да је постала светски проблем. Због тога и не чуди да се данас ангажовање у борби против ње схвата као активност од међународног значаја, сасвим подобна да креира једну нову грану међународног права.¹⁴

Конвенција Уједињених нација против корупције

Конвенцију Уједињених нација против корупције, Србија и Црна Гора је потписала 11. децембра 2003. године, а ратификовала 20. децембра 2005. године.¹⁵ Тиме је наша држава, уз претходно ратификовану Конвенцију Уједињених нација против транснационалног организованог криминала, прихватила да домаће право обогати свим нормативно обавезујућим актима УН за сузбијање и спречавање корупције. Иако се ради само о две конвенције, може се слободно рећи да тренутно не постоје бољи акти којима се регулише борба против корупције на начин који превазилази оквире кривичног права. Усвајање и правилно имплементирање Конвенције о корупцији би требало да гарантује искорењивање, или барем смањивање степена корупције.¹⁶ Да се ради о свеобухватном приступу, може се закључити већ и на основу прегледа садржаја Конвенције. Она, поред преамбуле у којој су истакнути разлози за њено доношење и основни циљеви, има осам поглавља. Осим општих (поглавље I) и завршних (поглавље VIII) одредаба, обрађује превентивне мере (поглавље II), криминализацију коруптивних понашања и улогу субјеката кривичног гоњења (поглавље III), међународну сарадњу (поглавље IV), повраћај добара (поглавље V), техничку сарадњу и размену информација (поглавље VI), као и механизме за имплементацију (поглавље VII).

¹⁴ Carver, Jeremy P, *Combating Corruption: the Emergence of New International Law*, International Law Forum du droit International, број 5, 2003. година, стране 119-123.

¹⁵ Закон о ратификацији Конвенције Уједињених нација против корупције, „Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, број 12/2005.

¹⁶ Ова тврдња је оправдана нарочито уколико се узме у обзир да смо већ раније потписали две поменуте конвенције Савета Европе.

На самом почетку поглавља I (чланови 1-4), наводе се три основна циља ове Конвенције. То су: (1) увођење и јачање мера за ефикасније и успешније спречавање и сузбијање корупције; (2) омогућавање и олакшавање међународне сарадње и техничке помоћи; и (3) промовисање јединствености, одговорности и ваљаног руковођења јавним пословима и јавном имовином. Такође, као поље примене ове Конвенције (члан 3) наводе се превенција, спровођење истраге и кривично гоњење учинилаца аката корупције, као и замрзавање, заплена, конфискација и повраћај средстава која су настала као последица кривичног дела. Већ из ових одредаба се може видети да Конвенција против корупције претендује на свеобухватан приступ овом проблему, јер садржи низ мера које су у криминалнополитичком смислу изузетно разноврсне.

Поглавље II (чланови 5-14) се бави питањем превенције. Поред генералних одредаба о потребама за превентивним деловањем у односу на ову појаву, Конвенција у члану 6 предлаже оснивање посебног тела или више тела, која ће се бавити спречавањем корупције и која треба да буду независна од спољних утицаја, материјално обезбеђена и стручно оспособљена. Такође, од држава се захтева да се приликом запошљавања чиновника и осталих неизабраних јавних службеника руководе принципима објективности, ефикасности и транспарентности (члан 7). Даље, од држава се тражи да поклоне нарочиту пажњу питањима поступка избора и обуке оних појединаца који конкуришу за места која су нарочито подложна корупцији и да се запослени на тим местима ротирају. Посебну пажњу треба посветити новчаном вредновању рада ових лица. Затим, препоручује се организовање едукације и тренинга како би запослени на ризичним позицијама могли да одговоре захтевима које пред њих поставља обављање јавних функција и како би се појачала њихова свест о опасностима које вребају од корупције на тим позицијама. То се нарочито може постићи састављањем правилника о понашању службеника у вршењу службе. Члан 7 од држава још тражи да пропишу критеријуме које треба да испуњавају кандидати за места у државној служби, затим да повећају транспарентност у финансирању кандидатура за изборна места у државној служби, као и да обезбеде транспарентност у финансирању политичких партија. Као нарочито битан, поставља се захтев да се успоставе системи који омогућавају транспарентност и спречавају сукоб интереса. Члан 8 ове Конвенције регулише питање правилника о понашању јавних службеника. Од држава потписница се најпре тражи да креирају овакав правилник. Поред тога, од службеника се захтева да пријављују све што оно може довести до сукоба интереса (спољне активности, имовину, поклоне). Овим чланом се регулише и питање олакшавања процедуре пријављивања аката корупције од

стране јавног службеника, уколико у свом раду наиђе на овакав случај. Дале мере спречавања корупције су у вези са поступком јавних набавки и управљањем јавним финансијама. У погледу поступка јавних набавки, тражи се да он буде транспарентан, заснован на објективним критеријумима и конкуренцији. Да би се ово остварило, неопходно је да се информације о потребама субјеката који покрећу поступак јавних набавки што више рашире, да се критеријуми за учествовање и за доношење одлуке одреде што прецизније, као и да се установи одговарајући жалбени поступак. Што се тиче управљања јавним финансијама, захтева се транспарентност у поступку доношења буџета, правовремено информисање о јавним приходима и расходима, постављање рачуноводствених и ревизионих стандарда, као и вршење ефективне и ефикасне интерне контроле и контроле ризика. Члан 10 се бави питањем доступности информација од јавног значаја. У погледу судства и тужилаштва (члан 11) говори се генерално о потреби да се ојача интегритет судства и да се отклоне прилике за коруптивна понашања, што може бити учињено и путем прописивања правила о понашању судија. То се такође односи и на тужиоце. Када се ради о приватном сектору (члан 12), постављају се исти захтеви као за јавни сектор. Неке од мера које треба применити су: успостављање сарадње између органа гоњења и релевантних приватних ентитета, развој стандарда и поступака који треба да заштите интегритет приватних ентитета, повећање транспарентности у односима приватних ентитета, спречавање сукоба интереса када се ради о лицима која су обављала одговарајућу јавну функцију, као и обезбеђивање интерне ревизорске контроле. Такође, нарочито треба водити рачуна да се предупредe понашања која су оријентисана на рачуноводствене и ревизионе злоупотребе. Члан 13 се бави учешћем друштва, као једном од потенцијално најбољих мера за сузбијање корупције. У том смислу се највише очекује од грађана, невладиних организација и локалних заједница. Ове мере укључују могућност да грађани приступе информацијама од јавног значаја, а поред тога се инсистира и на промовисању нетолеранције према корупцији путем средстава јавног информисања и установа за образовање. У Конвенцији је такође изражено становиште да је неопходно упознати јавност са постојећим телима за борбу против корупције и омогућити грађанима да са таквим телима лако ступе у контакт. Напоследку, последњом мером за спречавање корупције се сматрају активности везане за сузбијање прања новца. Најпре, тражи се установљавање регулаторног и надзорног режима контроле свих институција које могу да буду подложне прању новца, затим да се успостави режим контроле кретања готовог новца и да се води рачуна о субјектима електронског трансфера новчаних средстава.

Поглавље III (чланови 15-29) најпре наводи понашања која се сматрају актима корупције. Очигледно је да се ради о делима примања и давања мита која могу бити учињена од стране, односно према, домаћем или страном јавном функционеру или према функционеру јавне међународне организације. Ова дела могу бити учињена само са намером (односно умишљајем), а корист може бити намењена учиниоцу или неком другом лицу. Поред ових основних облика, Конвенција инкриминише и дела проневере, злоупотребе службеног положаја (односно утицаја) и незаконитог богаћења. Поред јавног, Конвенција се бави корупцијом и у приватном сектору. У том смислу се као кривична дела могу јавити примање мита, давање мита и проневера. Такође се регулише прање средстава стечених извршењем кривичног дела и то чак ако је дело којим су средства стечена, извршено у другој држави. Кривичним делом се сматра и прикривање средстава која су њиме настала, уколико код лица које ово чини постоји свест о томе како се до ових средстава дошло. Интересантно је да Конвенција чини имплементирање појединих кривичних дела облигаторним, док код других оставља државама да саме одлуче да ли ће их унети у домаће право. Предвиђена је, даље, и одговорност саучесника, а Конвенција оставља државама да, уколико то желе, санкционишу и покушај, односно припремање ових дела. У Конвенцији се тражи да буде установљена одговорност правних лица, без обзира на то да ли се ради о кривичноправној, грађанскоправној или административној одговорности. У погледу застаревања, од држава се захтева да предвиде адекватан рок застарелости (односно незастаревања) који ће омогућити да учиниоцима заиста буде суђено. Преостали чланови овог поглавља (30-42) баве се процесним питањима и санкцијама. Поред начелних одредаба, Конвенција у члану 31 предвиђа поступање са средствима која су настала овим делима. Најпре, регулише се одузимање средстава стечених извршењем ових дела, као и средстава која су коришћена за извршење дела. Затим се решавају ситуације када је стечена имовина помешана са неком другом имовином или трансформисана у другу имовину, а након тога се предвиђа обавеза свих финансијских установа да сарађују у откривању постојања оваквих средстава. Надаље, Конвенција тражи (члан 32) да државе предвиде мере којима ће се заштити сведоци и вештаци, који у вези са овим делима дају исказе у кривичном поступку, као и њима блиска лица. Ове мере могу бити разноврсне – помињу се физичка заштита, пресељење и омогућавање сведочења путем телекомуникационих средстава. У члану 33, предвиђа се заштита лица која пријаве дела корупције („дување у звиждаљку“). Интересантне су и одредбе које се баве грађанскоправном страном корупције. Конвенција полази од тога да се акти корупције могу сматрати

релевантним чиниоцем за поништење одређених правних послова, као и да лица која су претрпела штету услед аката корупције могу остварити право на надокнаду у судском поступку. Такође, Конвенција подстиче државу да приликом конструисања инкриминација мотивишу учиниоце ових дела да се сами пријаве предвиђањем блажег кажњавања или одустанком од кривичног гоњења у тим случајевима. Даље, од држава се захтева да предвиде начине сарадње између државних органа и органа гоњења, нарочито у смислу прибављања података о извршеним делима (пријављивање дела). Слична сарадња се захтева и у случају државних органа и приватних тела, а такође се предлаже државама да размотре увођење мера којима ће се грађани мотивисати да пријављују дела корупције. На крају овог поглавља, Конвенција се бави питањима надлежности судова за кривично поступање.

Поглавље IV (чланови 43-50) посвећено је питањима међународне сарадње. Уводе се прецизна правила о поступку изручења (члан 44), а државама се такође оставља да закључе одговарајуће уговоре (члан 45), уколико то желе, којима ће омогућити да се осуђена лица пребаце на територију друге државе, како би тамо до краја издржала казну. У члану 47 државе се обавезују да размотре могућност договора о преношењу кривичног поступка у другу државу. Затим се, такође веома детаљно, регулишу питања међусобне правне помоћи (члан 46). Чланови 48 и 49 се баве сарадњом у примени закона и заједничким истрагама. Веома битан је члан 50, у коме се регулишу посебне технике и истраге. Овај члан сугерише државама да користе посебна средства истраживања, као што су контролисана испорука, електронски облици праћења и друге тајне операције које ће омогућити прибављање доказа за судски поступак.

Поглавље V (чланови 51-59) почиње општом одредбом (члан 51), која гласи: „Враћање добара у складу са овим поглављем једно је од основних начела ове Конвенције, а државе уговорнице у том погледу међусобно сарађују и пружају помоћ једна другој у највећој могућој мери“. Повраћај добара која представљају резултат корупције једно је од данас најважнијих и најпроблематичнијих питања у овој области и због тога му је и овом начелном, а и другим посебним одредбама дат такав значај. У смислу спречавања и откривања трансфера средстава стечених корупцијом поставља се неколико захтева. Најпре (члан 52), тражи се од финансијских институција једне државе да контролишу идентитет својих клијентата и да врше надзор над рачунима које поседују бивши или садашњи носиоци јавних функција. Даље, тражи се од држава да спречавају оснивање „фантомских“ банака, тј. оних које нису физички присутне на територији односне државе. Такође се предвиђају мере контроле јавних функ-

ционара, а нарочито ако они имају финансијске рачуне у страниј земљи. У случају да је до стицања добара корупцијом дошло, члановима 53-59 се предвиђа обавеза држава да сарађују уколико се последице корупције, у смислу стечених добара, распростиру на територију више држава.

У поглављу VI (чланови 60-62) разматрају се питања конкретних техничких мера које треба предузети како би се остале одредбе Конвенције могле применити. Те мере, између осталог, обухватају изградњу капацитета неопходних за сузбијање корупције, јачање установа, сузбијање трансфера средстава која потичу од инкриминисаних понашања и њихов повраћај, замрзавање, откривање, праћење, итд. Неколико одредаба се односи на обавезу земаља да са другим земљама успостављају односе сарадње и помоћи. Ова обавеза се састоји у кооперацији у погледу оперативних активности, обуке, израде студија, одржавања конференција и давања финансијских средстава земљама у транзицији. Такође, државе треба да анализирају сопствено стање корупције и да заједно са другим државама развијају заједничке стандарде, дефиниције и методологију, као и да размењују мишљења о најбољој пракси у борби против корупције.

Два члана (63-64) која чине поглавље VII баве се механизмима примене Конвенције. Најпре, чланом 63, формира се Конференција држава уговорница Конвенције, чија је сврха побољшање капацитета и сарадње држава уговорница ради остварења циљева Конвенције и унапређења и ревизије њене примене. Ова Конференција се састаје по утврђеном распореду, има свој пословник и правила, а бави се свим оним питањима која се логично могу очекивати са обзиром на разлог њеног оснивања.

Спречавање и сузбијање корупције у домаћем праву

Анализа домаћег права, како би се утврдило колико оно у овом тренутку одговара на захтеве које смо прихватили да испунимо потписивањем Конвенције, представља веома тежак задатак. То, пре свега, произилази из садржине Конвенције, која, као што је поменуто, амбициозно претендује да понуди одговоре на сва питања која се постављају у вези са корупцијом. Са обзиром на опширност мера које се предлажу, требало би детаљно преиспитати велики део домаћег права и извршити детаљну анализу свих одредаба које би могле да имају везе са овом облашћу. Због тога ће анализом бити обухваћено само оно што се се начелно односи на питања превенције, криминализације коруптивних понашања и улоге субјеката кривичног гоњења (поглавља II и III) и то из два разлога: прво, није могуће обрадити толико велики део домаћег законодавства који би у овом

случају морао да буде обухваћен (то се нарочито односи на билатералне и мултилатералне уговоре из области међународне сарадње и помоћи, као и питање техничке сарадње и помоћи, које делом и не мора да буде регулисано правним актима, већ интерним договорима); и друго, питања која неће бити обрађена заправо нису једнако значајна као она којима ћемо се посветити, те нема сметње да се на њих стави мањи акценат.

Поредећи оно што Конвенција од националних законодавстава очекује, са мерама које се код нас предузимају, реакција наше државе се може посматрати кроз три врсте мера (односно аката):

1. Мере од општег, фундаменталног значаја,
2. Закони којима се спречава корупција и
3. Закони из области кривичног (материјалног и процесног) права.

Јасно је да мере кривичног права по свом дејству (а нарочито у смислу генералне превенције) могу донекле да се сврстају и под мере спречавања корупције, али превенција није њихов основни циљ. Издвајање ових мера треба да нагласи њихов значај и оне ће због тога бити детаљније размотрене од закона који спадају у неке друге правне области. Ово не значи да су оне теоријски значајније, али ће у пракси свакако бити, све док остале мере не почну да производе пуно дејство.

Мере од општег значаја

Полазни основ за борбу против корупције, како то и сама Конвенција УН истиче, јесте успостављање смерница и јасне слике о корацима које у будућности треба предузети. Како би се конкретне мере могле спроводити, потребно је да се отклони хаотичност у приступу и успостави јединствено и синхронизовано деловање. У том смислу, у Србији су учињена два значајна корака: донета је Национална стратегија за борбу против корупције¹⁷ и оформљен Савет за борбу против корупције.¹⁸

Првом мером, држава је изразила своју одлуку да овом проблему приступи на систематичан начин, што је у складу са чланом 5 Конвенције, који утврђује политику и праксу спречавања корупције. Основни циљ ове Стратегије дат је у три тачке. Она треба да обезбеди:

„а. Ефикасну примену антикорупцијских прописа;

¹⁷ Стратегију је Народна скупштина Републике Србије усвојила 8. децембра 2005. године.

¹⁸ Савет је формиран одлуком Владе Републике Србије, 2. октобра 2001. године. Видети "Службени гласник Републике Србије", број 59/2001 (измене 8/2002, 42/2003 и 64/2003).

- б. превенцију, која подразумева отклањање могућности за корупцију, и
- в. подизање свести и образовање јавности, ради јавне подршке за спровођење антикорупцијске стратегије.¹⁹

Поред одредаба Стратегије које се односе на дефинисање корупције и набрајања међународних активности наше државе на овом пољу, интересантне су и оне које се односе на њене циљеве. Циљеви нам посредно указују на конкретне мере које треба предузети, па се може уочити да су то, између осталог: успостављање кривичне и моралне одговорности, примена међународних стандарда, транспарентно финансирање политичких странака, избора и изборних кампања, спречавање сукоба интереса у јавном сектору, повећање ефикасности органа надлежних за спровођење закона, реформа државне управе, отворени и транспарентни поступци планирања и коришћења буџетских средстава, дефинисање улоге медија, стимулисање грађана да се укључе у борбу против корупције, укључивање у регионалну и међународну борбу против корупције, итд. Површно побројане мере су очигледно (иако неке недостају) веома сличне оним мерама које предлаже Конвенција УН, што не треба да чуди, јер се већ неко време, у јавним расправама на ову тему, помиње један број аката који су основни стубови спречавања корупције. Међутим, преглед осталих делова Стратегије (односе се на конкретне мере у политичком, правосудном систему и полицији, систему државне управе, територијалне аутономије, локалних самоуправа и локалних служби, систему јавних финансија, привредном систему, медијима и учешћу грађана) указује на специфичности корупције код нас, које су условљене заосталим проблемима из социјалистичког периода. Наиме, Конвенција УН полази од тога, иако се то нигде изричито не помиње, да су државе већ оствариле један ниво функционисања институција, на који само треба надоградити антикоруптивне мере, а то код нас није случај. Број и разноврсност мера које, управо због овога, Стратегија и предлаже, заиста делује застрашујуће. Међутим, Стратегија и треба да буде свеобухватна и да до танчина предвиди све што треба предузети. Осим тога, од овог акта се ни не очекује да буде реализован краткорочно (већ у складу са Акционим планом за њено спровођење). У сваком случају, Стратегија је веома детаљна, па чак у неким сегментима, на пример по предлозима које нуди, и пуно маштовитија од Конвенције УН.

Друга мера од генералног значаја је оснивање Савета за борбу против корупције. Овај Савет је формиран као стучно-саветодавно тело Владе

¹⁹ Национална стратегија за борбу против корупције, увод, страна 3.

са овлашћењима да сагледа активности и мере које треба предузети у борби против корупције, да их предлаже Влади и прати њихово спровођење, као и да даје иницијативе за доношење прописа. Оснивање оваквог тела прелаже се у члану 6 Конвенције УН, мада је неизвесно да ли се Савет може сматрати независним, са обзиром на његов положај у односу на Владу. Активности које ове тело у пракси предузима су заиста различите и обухватају: давање мишљења о релевантним законским и подзаконским актима, састављање извештаја о појединим компанијама које се из неког разлога помињу у контексту корупције, учешће у изради докумената који су битни за сузбијање корупције, итд. Овај Савет је, између осталог, тело коме грађани могу да пријаве случај корупције и то чак путем интернета, чиме се овај поступак знатно олакшава, а што је један од захтева Конвенције УН (члан 13, став 2 Конвенције).²⁰

Закони којима се спречава корупција

Већина закона из ове области се номинално уопште не бави корупцијом нити њеним спречавањем и није тако лако утврдити да они имају ту функцију. Ради се о законима који су донети да би се регулисале различите области, али сви они имају једну заједничку карактеристику – њихова примена отвара могућност за појаву корупције. Дакле, сврха закона може, на пример, бити да се уреди поступак јавних набавки или поступак избора судија, међутим, са аспекта сузбијања корупције, од њих се тражи да установе таква правила којима ће у овим поступцима, који су подложни корупцији, та могућност бити отклоњена. Због тога, у овом смислу, постоје две врсте закона:

1. Закони који начелно немају везе са спречавањем корупције, као такви постоје дуго времена и за које се тек накнадно спознало да могу дати одређени допринос њеном сузбијању; и
2. Закони који су, као последица демократизације друштва донети у скорије време и који се стално помињу као основни стубови борбе против корупције, односно „антикорупциони закони“ (иако ни њима није основни циљ спречавање корупције).

Пре него што, веома кратко, укажемо на сврху и садржину ових закона, неопходно је напоменути да закони који ће бити размотрени ни у

²⁰ Савету се у току 2005. године, да би пријавило случај корупције, обратило 353 грађанина (из Извештаја о раду Савета за борбу против корупције за 2005. годину, <http://www.antikorucija-savet.sr.gov.yu/view.jsp?articleId=51>).

ком смислу не представљају сво нормативно оружје које наша држава поседује, већ да се ради о најбитнијим и најефикаснијим актима.

1. Основни захтев који се поставља у сузбијању крупне корупције је да носиоци најважнијих државних функција буду изабрани на начин који одсликава стварну вољу грађана, чиме се спречава да се до тих функција дође корумпирањем, што је не само по себи лоше, већ изазива оправдану сумњу у даље понашање тако изабраних лица (сличан захтев је постављен у члановима 7 и 8 Конвенције УН). То се, барем донекле, може постићи прецизним прописивањем поступка њиховог избора, па се у овој области најбитним (због самог значаја функција) сматрају Закон о избору председника Републике²¹ и Закон о избору народних посланика.²² Од идеје да је корупцију могуће спречити пажљивим избором одређених лица која се налазе на позицијама иначе подложним овој појави, полазе и Закон о судијама²³ и Закон о јавном тужилаштву.²⁴ Ова два закона предвиђају стриктан поступак избора, критеријуме за избор и забрањују да ова лица буду чланови законодавних или извршних тела, чланови политичких партија, да се баве било којим другим јавним или приватним плаћеним послом, итд. Такође су предвиђене и могућности за разрешење уколико се докаже да су учинили неко од коруптивних дела. Овим одредбама су задовољени захтеви из члана 11 Конвенције УН и барем нормативно је омогућено да вршиоци правосудних функција буду независни, односно самостални у свом раду. Што се тиче осталих државних органа, њихов статус је регулисан посебним Законом о државним службеницима.²⁵ Овај закон садржи одредбе које се односе на избор, напредовање и оцењивање рада државних службеника, стручно усавршавање и додатно образовање, одговорност, итд. Посебне доредбе о сретчавању сукоба интереса налазе се у члановима 25-31. Закон је заснован на начелима законитости рада службеника, непристрасности, политичке неутралности, одговорности за рад, забрани повлашћавања и ускраћивања, доступности информација, једнакој доступности радних места, пружању једнаких могућности, као и напредовању и стручном усавршавању службеника.

²¹ „Службени гласник РС”, број 1/1990, 79/1992, 73/2002, 93/2003 и 18/2004.

²² „Службени гласник РС”, број 35/2000, 57/2003. (УС РС), 18/2004 и 101/2005.

²³ „Службени гласник РС”, број 63/2001, 42/2002, 17/2003, 27/2003, 29/2004, 44/2004, 61/2005, 101/2005.

²⁴ „Службени гласник РС”, број 63/2001, 42/2002, 39/2003, 44/2004 и 61/2005.

²⁵ „Службени гласник РС”, број 79/2005, 81/2005.(Испр.), 83/2005.

2. Другу групу „превентивних“ закона, чине акти који су донети у последњих неколико година (тачније од 2002. до 2005. године) и који у одређеној мери представљају симбол демократизације друштва. О томе сведочи и убрзана законодавна активност на доношењу ових закона и у другим државама које се налазе у процесу транзиције. Постојање ових закона се сматра неопходним у борби против корупције, јер, иако начелно њихова основна сврха није спречавање корупције, последице примене могу имати снажно антикорупционо дејство. Ради се о следећим законима:

- Закон о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција,²⁶
- Закон о финансирању политичких странака,²⁷
- Закон о спречавању прања новца,²⁸
- Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја²⁹ и
- Закон о јавним набавкама.³⁰

Сви поменути закони су, као што се може уочити, први пут донети у последње 3-4 године и то јасно говори о опредељењу наше државе да примени решења која се сматрају највећим достигнућима савремене борбе против корупције.

Закон о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција у члану 1 каже да је функционер дужан да јавну функцију врши тако да јавни интерес не подреди приватном, нити да међу њима изазове сукоб, а након тога објашњава да сукоб јавног и приватног интереса постоји кад функционер има приватни интерес који утиче или може утицати на вршење његове јавне функције. Поента закона је јасна – он би требало да отклони ситуације које могу изазвати сумњу у непристрасно обављање државног посла од стране функционера, односно да функционеру онемогући да свој јавни положај или утицај искористи за приватне намене. Закон детаљно прописује које послове функционери не смеју да обављају, а које могу, а затим установљава обавезу пријављивања имовине и забрану примања одређених поклона. Законом је, ради његовог спровођења, формиран Републички одбор за решавање о сукобу интереса, као самосталан и

²⁶ „Службени гласник РС”, број 43/2004.

²⁷ „Службени гласник РС”, број 72/2003, 75/2003. (Испр.).

²⁸ „Службени гласник РС”, број 107/2005, 117/2005. (Испр.).

²⁹ „Службени гласник РС”, број 120/2004.

³⁰ „Службени гласник РС”, број 39/2002, 43/2003, 55/2004, 101/2005.

независан орган. Закон о спречавању сукоба интереса, на основу изложеног, следи идеју о спречавању сукоба интереса изражену у члану 7, став 4, Конвенције УН.

Доношење Закона о финансирању политичких странака би требало да онемогући један од најчешћих облика крупне корупције. Овај Закон прописује из којих извора се политичке странке могу финансирати и колики ти приходи могу бити. Стицање једног броја прихода је забрањено и ту спадају: помоћ од страних држава, страних правних и физичких лица, анонимних дародаваца, јавних установа и јавних предузећа, установа и предузећа са учешћем државног капитала, приватних предузећа која обављају јавне услуге по основу уговора са државним органима и јавним службама за време док постоји такав уговорни однос, предузећа и других организација која врше јавна овлашћења, синдиката, хуманитарних организација, верских заједница, приређивача игара на срећу, увозника, извозника, продаваца и произвођача акцизних производа, као и правних лица и предузетника који имају доспеле, а неизмирене обавезе по основу јавних прихода.³¹ Очигледно је да ова одредба, као и одредба која ограничава износ доприноса тежи да онемогући касније „наплаћивање“ подршке, уколико финансирана партија освоји власт. Све поменуто се може сматрати разрадом члана 7, став 3, Конвенције УН.

Закон о спречавању прања новца се бави превенцијом појаве која најчешће настаје као последица корупције. Овај облик реакције се, дакле, не може сматрати превенцијом корупције, али служи да би се спречило пребацивање средстава стечених корупцијом у легалне новчане токове. На тај начин се онемогућава да настану последице које превазилазе штету до које је дошло самим актом корупције. У вези са овим је основана Управа за спречавање прања новца, као орган управе у саставу министарства надлежног за послове финансија. Законом су предвиђене мере које се предузимају од стране разних субјеката у спречавању прања новца (банака и других финансијских институција, берзи, мењача, осигуравајућих друштва, инвестиционих фондова, а такође и адвоката, предузећа за ревизију, овлашћених ревизора, књиговодствених агенција, итд.). Члан 14 Конвенције УН се на сличан начин бави питањем спречавања прања новца.

Могућност да општа јавност буде упозната са вршењем послова од јавног значаја, што се тражи чланом 13 Конвенције УН, конкретизована је доношењем Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Овај закон представља једно од најмоћнијих средстава за борбу против корупције и због тога се иначе инсистира на његовом доношењу. Члан 2, став 1 овог закона одређује да је информација од јавног значаја она ко-

³¹ Члан 6, став 1. Закона о финансирању политичких странака.

јом располаже орган јавне власти, настала у раду или у вези са радом органа јавне власти, садржана у одређеном документу, а односи се на све оно о чему јавност има оправдан интерес да зна. Закон детаљно регулише услове у којима се ово право може остварити, ситуације у којима се оно може ограничити, као и поступак остваривања овог права. Као орган надлежан за поступање у одређеној фази поступка и за обављање других послова одређених законом, јавља се Повереник за информације од јавног значаја, самостално и независно лице које поставља Народна скупштина.

Напоследку, наша држава је још 2002, као први од поменутих „превентивних“ закона, усвојила Закон о јавним набавкама. Садржина члана 9 Конвенције УН упућује државе да у поступку јавних набавки поштују одређена правила. Домаћи закон, који регулише ову област је веома обиман и њиме се „уређују услови, начин и поступак набавке добара и услуга и уступања извођења радова у случајевима када је наручилац тих набавки државни орган, организација, установа или друго правно лице одређено овим законом; одређује начин евидентирања уговора и других података о јавним набавкама, као и начин заштите права понуђача; образује Управа за јавне набавке, као организација надлежна за обављање стручних послова у области јавних набавки; уређују и друга питања од значаја за јавне набавке.“³² Јавне набавке пре доношења овог закона нису биле регулисане на овакав начин, те се непостојање јасних правила у вези са овим питањем сматрало једним од основних узрока корупције. Четири основна начела овог закона, која одражавају његову суштину, су: начело економичности и ефикасности употребе јавних средстава, начело обезбеђивање конкуренције међу понуђачима, начело транспарентности употребе јавних средстава и начело једнакости понуђача. Ова начела су разрађена кроз прегршт правила о јавним набавкама. У вези са корупцијом, нарочито је значајан члан 17 под називом „Антикорупцијска правила“, који непосредно штити процес јавне набавке од ове појаве. Он овлашћује наручиоца да одбије понуду ако „има на располагању веродостојан доказ да је понуђач садашњем или бившем запосленом код наручиоца дао или обећао поклон у новчаном или неновчаном облику, понудио запослење или било какву другу корист, ствар или услугу чије се вредности могу изразити у новцу, као покушај утицања на деловање, одлучивање или на даљи ток поступка јавне набавке.“ Поред ове одредбе, која је изричито антикорупциона, и остали чланови имају исти циљ. Законом је такође образована Управа за јавне набавке, која обавља стручне, консултативне и организационе послове.

³² Члан 1, став 1, Закона о јавним набавкама.

Кривичноправни инструменти у борби против корупције

Кривичноправна реакција на корупцију би требало да буде супсидијарног карактера, што значи да је примена ових норми оправдана тек уколико се превентивне мере покажу као безуспешне. За разлику од превентивних мера, код којих је бројност потенцијални гарант успешности, код мера кривичног права је неупоредиво битнији сам њихов карактер. Корупција као криминолошки термин, свој кривичноправни одраз већ традиционално има у кривичним делима примања и давања мита (односно пасивног и активног подмићивања). Такав је случај и у домаћем праву. Наиме, доношењем новог Кривичног законика 29. септембра 2005. године,³³ укинута је глава XXIа под називом „Кривична дела корупције“, која је постојала у Кривичном закону РС (унета изменама закона 2002. године), а која је заправо разрађивала дела примања и давања мита у појединим областима. Ова, наизглед, добра идеја није нашла примену у пракси, а поред тога је и од стране стручњака била оцењена као непотребна, те је законодавац исправно поступио када је изоставио из новог Законика. Глава XXXIII новог КЗ-а, „Кривична дела против службене дужности“, садржи дела која, по својим карактеристикама, представљају акте корупције, јер свако од њих, у суштини, обједињава два конститутивна елемента ове појаве - злоупотребу положаја и остваривање користи за себе или другог. Ради се о следећим делима: злоупотреба службеног положаја (члан 359), кршење закона од стране судије, јавног тужиоца и његовог заменика (члан 360), несавестан рад у служби (члан 361), противзаконита наплата и исплата (члан 362), превара у служби (члан 363), проневера (члан 364), послуга (члан 365), противзаконито посредовање (366), примање мита (члан 367), давање мита (368) и одавање службене тајне (члан 369). Сва дела из ове главе, било у својим основним или квалификованим облицима, могу представљати акте корупције, па би ова глава и сама могла носити назив „кривична дела корупције“. Уколико се упореди оно што Конвенција УН у погледу инкриминација захтева, са главом XXXIII КЗ, долази се до следећих закључака:

- Број инкриминација и њихова садржина сасвим задовољавају. Нехатни облици нису предвиђени, осим у случају одавања службене тајне.
- Кривична дела примања и давања мита, као и противзаконитог посредовања, односе се и на страна службена лица, којима се сматрају: чланови законодавног, извршног или судског органа стране државе, јавни функционер или службеник међународне организације и њених органа, судија и други функционер међународног суда (члан 112, став 4 КЗ).

³³ „Службени гласник РС“ број 85/05. Закон је ступио на снагу 1. јануара 2006. године.

- Код кривичног дела давања мита, предвиђена је могућност ослобођења од казне у случају да се извршилац, пре него што је сазнао да је дело откривено, сам пријавио (члан 368, став 4). Таквом лицу се чак може, у зависности од конкретних околности, вратити поклон односно друга корист коју је дао (члан 368, став 6).
- Саучесништво (подстрекавање и помагање) кажњава се по општим правилима кривичног права.
- Кажњавање за покушај је предвиђено код већине кривичних дела и то по општим правилима која прописују да се за покушај може казнити уколико се ради о кривичном делу за које се може изрећи казна затвора од пет година или тежа (члан 30, став 1). Кажњавање за покушај није ни начелно могуће у случају основног облика несавесног рада у служби, противзаконите наплате и исплате и појединих облика противзаконитог посредовања. Ипак, треба напоменути да код већине основних облика ових дела посебни максимум износи тачно пет година, тако да, иако могућност постоји, у реалности не треба очекивати кажњавање за покушај у великом броју дела. Припремне радње нису кажњиве.
- Напослетку, мера безбедности одузимања предмета који су били намењени извршењу дела или су настали самим делом може се применити када суд нађе за сходно, а поред тога ова мера може бити законом прописана као обавезна (члан 87 КЗ), што је предвиђено у случајевима кривичних дела противзаконитог посредовања и примања мита. Што се тиче одузимања имовинске користи, оно је предвиђено као општи институт кривичног права у члановима 91-93, а посебно је прописано код кривичних дела противзаконитог посредовања и примања мита.

У погледу процесних питања, као нарочито значајне се јављају сугестије за коришћење посебних истражних метода и заштиту сведока, вештака и њима блиских лица у поступку. У вези са овим, може се констатовати следеће:

- Нови Законик о кривичном поступку,³⁴ у члану 146, став 1, тачка 4, изричито предвиђа да се, између осталог, у случаје-

³⁴ „Службени гласник РС”, број 46/2006. Иако је законик већ ступио на снагу, он ће почети да се примењује (изузев у неким одредбама) од 1. јуна 2007. године, тако да се неке од наведених истражних мера тренутно не могу применити, јер је стари законик још увек на снази, али ће убрзо моћи. У том смислу, нови законик је обрађен јер је усклађен са Конвенцијом.

вима примања и давања мита, злоупотребе службеног положаја и прања новца, може, у законом предвиђеном поступку, користити *надзор и снимање телефонских и других разговора или комуникација другим техничким средствима и оптичко снимање односно лоцирање у простору и прање помоћу електронских уређаја* уколико постоји сумња да је одређено лице учинило неко од ових кривичних дела. Такође, у случајевима свих наведених дела се изузетно, уколико су испуњени одређени услови, могу применити посебне доказне радње *пружања симулованих пословних услуга и склапање симулованих правних послова* (члан 148. став 2) На основу члана 151, став 2, тачка 4, могуће је за расветљавање већине дела корупције користити и *прикривеног иследника*.³⁵ Законик, осим тога, предвиђа и коришћење *контролисане испоруке* (члан 154) у свим случајевима корупције. Напослетку, предвиђена је могућност да се у случају примања и давања мита, злоупотребе службеног положаја и прања новца може предузети *аутоматско рачунарско претраживање личних и других са њима повезаних података и њихова електронска обрада* (члан 155, став 1, тачка 5). Све наведене радње су посебно регулисане и за њих је предвиђен стриктан поступак спровођења јер ограничавају људска права. Ипак, њихово коришћење је оправдано, јер омогућава органима гоњења и суду да у случају тешких или дела која се тешко откривају не буду у неравноправном положају у односу на извршиоце дела којима на располагању стоје напредна техничка и друга средства.

- Закон о програму заштите учесника у кривичном поступку³⁶ предвиђа да се учесницима у кривичном поступку и њима блиским лицима, који су услед давања исказа или обавештења значајних за доказивање у кривичном поступку изложени опасности по живот, здравље, физички интегритет, слободу или имовину, може пружити посебна заштита и помоћ (члан 1, став 1). У круг ових лица спадају и сведок и вештак и њима блиска лица (члан 3). Међутим, Закон у члану 5, у ком се наводе дела у вези са којима се може применити ова мера, не помиње дела корупције, већ само дела против уставног уређења и безбедности, човечности и других добара заштићених

³⁵ На основу овог члана, прикривени иследник се може, уз испуњење посебних услова, ангажовати у случају свих дела за које је прописана казна затвора преко 4 године.

³⁶ „Службени гласник РС”, број 85/2005.

међународним правом и организованог криминалитета.³⁷ Најшире могуће гледано, акти корупције имају везе са организованим криминалитетом, али то се не може узети као основ за примену члана 5, јер ЗКП сасвим прецизно одређује услове који морају бити испуњени да би дело организованог криминала постојало (види члан 21 ЗКП). То практично значи да овај Закон не може да се примени у случају аката корупције и ово је једна од већих замерки које се могу упутити домаћем праву, нарочито уколико се узме у обзир да члан 32 Конвенције УН изричито налаже посебну заштиту сведока, вештака и њима блиских лица (ова одредба је облигаторна).

Закључак

Према реалним показатељима, Србија већ годинама спада у високо корумпиране земље.³⁸ Узроци за овакво стање се могу пронаћи не само у специфичностима наше земље, већ и у проблемима који су карактеристични за земље транзиције уопште, о чему сведочи чињеница да се и друге државе у региону суочавају са високим степеном корупције. Постојање свести о томе да је корупција нужна последица урушавања старог система и недовољне изграђености новог, условило је доношење закона који би требало да отклоне ову појаву. Очито је да је већина антикорупционих закона донета пре ратификације Конвенције УН у Србији и Црној Гори (крајем 2005. године), што значи да измена домаћег права није настала као последица међународне обавезе, већ практичне потребе. У прилог томе говори чињеница да је чак и Национална стратегија за борбу против корупције усвојена пре ратификације Конвенције.

³⁷ Члан 5 гласи „Програм заштите се спроводи ако су учесници у кривичном поступку и блиска лица услед давања исказа или обавештења значајних за доказивање у кривичном поступку изложена опасности по живот, здравље, физички интегритет, слободу или имовину, а без тог исказа или обавештења било би знатно отежано или немогуће доказивање у кривичним поступцима за кривична дела: 1) против уставног уређења и безбедности; 2) против човечности и других добара заштићених међународним правом; 3) организованог криминала.“

³⁸ Према последњем CPI (*Corruption Perceptions Index*) извештају организације *Transparency International* из 2005. године, Србија се по индексу корупције налази на 97 месту (од укупно 158 земаља), са индексом корупције од 2.8 (сматра се да је земља потпуно „чиста“ од корупције уколико има индекс 10). У односу на 2004. годину, стање се није битније променило: Србија се такође налазила на 97 месту, са индексом 2.7. Извор: <http://www.transparency.org/>

Према томе, став да је Србија очигледно имала жељу да озбиљно приступи смањивању корупције и пре него што је то постало њена међународна обавеза, не може се доводити у питање. Ипак, донети акти се морају нужно посматрати у светлу накнадно донете Конвенције, управо због њеног обавезујућег карактера. При томе, поређење домаћег права са Конвенцијом Уједињених нација против корупције има за циљ не само да утврди усклађеност ова два акта, већ и да провери да ли смо и пре ратификације Конвенције били на добром путу, када се ради о методама за сузбијање корупције.

У погледу наведених закона и постојећих субјеката за сузбијање корупције у домаћем праву, може се констатовати да у великој мери испуњавамо захтеве Конвенције. Са изузетком Закона о програму заштите учесника у кривичном поступку, који не пружа заштиту сведоцима, вештацима и њима блиским лицима у случајевима корупције, што Конвенција изричито захтева, остали закони наизглед пружају добру основу за практичну примену. Позитивним се нарочито сматра то што је основано више различитих тела која су надлежна за поступање у оним областима у којима се корупција најчешће јавља (Републички одбор за решавање о сукобу интереса, Управа за спречавање прања новца, Повереник за информације од јавног значаја и Управа за јавне набавке). Дакле, имплементацији норми Конвенције у домаће право не може се пуно тога замерити, али, наравно, увек остаје отворено питање да ли се и како закони примењују. У сваком случају, пре пет година, када је започео рад на писању Конвенције, једино оружје у борби против корупције које је Србија имала, биле су норме кривичног права, а то сасвим довољно говори о оствареном напретку.

Интересантно је, на крају, представити и неке недостатке саме Конвенције, који могу бити кочница за њену успешну примену. Најпре, читање текста Конвенције, чак и на српском језику је, у најмању руку, напорно, јер је она у неким деловима конфузна и несистематична. Дешава се да се поједини делови понављају, да су одређене мере сврстане у погрешна поглавља, или да је иста мера нашла место у више поглавља, док за поједине одредбе уопште није јасно која им је сврха. Наравно, језик међународних аката је донекле другачији од језика домаћих прописа, али ово ипак не би требало да утиче на могућност њиховог разумевања. Такође, овом акту се замера недостатак прецизности (изузев у делу који се односи на инкриминације).³⁹ Наиме, сматра се да је пропуштена могућност да се

³⁹ Low, Lucinda A, *The United Nations Convention against Corruption: the Globalization of Anticorruption Standards*, рад презентован на конференцији *The Awakening Giant of Anticorruption Enforcement*, одржаној у Лондону у мају 2006, страна 5. Рад је доступан на адреси http://www.transparency.org/global_priorities/international_conventions/readings_conventions

државама кокретно сугерише шта треба да ураде, односно које мере да предузму. Ово ће највероватније довести до неједнаке имплементације норми у различитим земљама и касније онемогућити међународну сарадњу, а јасно је да успешност примене ове Конвенције управо зависи од међународне сарадње.⁴⁰ Напоследку, Конвенцији се замера и то што у појединим питањима није довољно захтевна, већ користи термине „државама се предлаже“, „државе се охрабрују да размотре“ и слично, који указују на то да такве одредбе нису облигаторне, а морале би да буду. Ово је, на пример, случај са уређивањем области финансирања политичких партија.⁴¹

Без обзира на недостатке домаћег права и Конвенције УН, може се тврдити да данас постоји добра нормативна основа за сузбијање корупције. Без обзира на мање замерке, законодавство је испунило свој задатак, па остаје да се види како ће се норме примењивати у пракси.

⁴⁰ Shehu, Abdullahi Y, *International Initiatives against Corruption and Money Laundering: an Overview*, Journal of Financial Crime, vol. 12, број 3, 2004. године, страна 242.

⁴¹ Low, Lucinda A, страна 6.

*Milena Pavlović, Assistant
Novi Sad School of Law*

United Nations Convention against Corruption and its Repercussions on Domestic law

Abstract

Until recently, corruption was not considered to be a global issue. Particular states dealt with it in a way they thought was appropriate, which usually came down to repressive methods of criminal law. But, after a while, it became obvious that corruption was not downsizing, but was actually increasing, especially in former communist countries. Soon, a new movement emerged, that tried to deal with this phenomenon in a manner similar to international fight against organized crime (with which corruption is tightly bonded). Today, we have a global instrument that is supposed to help us improve our national legal systems and fight corruption in every possible field. The United Nations Convention against corruption, which was signed in 2003, was a product of a practical necessity to invent new methods to deal with corruption, since the existing ones were not fruitful. It demands that we make changes from the root and start to prevent corruption, rather than send the perpetrators to prison. The article examines the mechanisms proposed by the Convention and its implications on domestic law, as well as a general overview of Serbian law and its potential to combat corruption.