

# ANALIZA RIZIKA U ISTRAŽIVANJU I PROCESUIRANJU KORUPCIJE



„ Da li pozitivno krivično procesno zakonodavstvo Srbije ispunjava uslove neophodne za efikasnu borbu protiv koruptivnog kriminaliteta ili ne?“

Jačanje kapaciteta policije i pravosuđa za borbu protiv korupcije u Srbiji (PACS)

Funded  
by the European Union  
and the Council of Europe



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Implemented  
by the Council of Europe



# ANALIZA RIZIKA U CILJU PROCENE REGULATORNIH I ORGANIZACIONIH PREPREKA EFIKASNIM ISTRAGAMA I POSTUPCIMA U KRIVIČNIM DELIMA KORUPCIJE

Zajednički projekat Evropske unije i Saveta Evrope  
„Jačanje kapaciteta policije i pravosuđa u borbi protiv  
korupcije u Srbiji” (PACS)  
[www.coe.int/pacs](http://www.coe.int/pacs)

---

Funded  
by the European Union  
and the Council of Europe



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

---

Implemented  
by the Council of Europe

### *Izdavač*

Savet Evrope, Kancelarija u Beogradu  
Španskih boraca 3, 11070 Beograd  
www.coe.int

© Savet Evrope, 2014.

Ova publikacija priređena je u okviru zajedničkog projekta Evropske Unije i Saveta Evrope „Jačanje kapaciteta policije i pravosuđa u borbi protiv korupcije u Srbiji“ PACS, koji se sprovodi uz finansijsku pomoć Evropske Unije i Saveta Evrope.

Stavovi izraženi u publikaciji ni u kom slučaju ne odražavaju zvanično mišljenje Evropske Unije i/ili Saveta Evrope.

### *Autori*

dr Jovan Ćirić  
prof. dr Stanko Bejatović  
prof. dr Đorđe Đorđević  
mr Marina Matić  
prof. dr Nataša Mrvić-Petrović  
prof. dr Milan Škulić  
dr sc. Ante Orlović

### *Za izdavača*

Tim Cartwright

### *Urednik*

Lado Laličić

### *Tiraž*

150

### *Dizajn i štampa*

Kuća Štampe plus  
www.stampanje.com

CIP - Каталогизacija у публикацији -  
Народна библиотека Србије, Београд

343.85:343.352(497.11)

ANALIZA rizika u cilju procene regulatornih i ganizacionih prepreka efikasnim istragama i postupcima u krivičnim delima korupcije / [Jovan Ćirić ... [et al.]. - Beograd : Savet Evrope, Kancelarija u Beogradu, 2015 (Zemun : Kuća štampe plus). - graf. prikazi, tabele. - 160 str. ; 30 cm

Tiraž 150. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija: str. 150-151.

ISBN 978-86-84437-71-8

1. Ћирић, Јован, 1960- [аутор]

а) Корупција - Сузбијање - Кривичноправни аспект

б) Корупција -

Сузбијање - Србија

COBISS.SR-ID 212688908

Sva prava zadržana. Nijedan deo ove publikacije ne može biti reprodukovan niti prenet u bilo kom obliku ni bilo kakvim sredstvima, elektronskim (CD-ROM, internet itd.) ili mehaničkim putem, uključujući fotokopiranje, snimanje i bilo kakav sistem za skladištenje podataka ili njihovo prenošenje bez prethodne pismene dozvole Saveta Evrope (Direktorat za komunikacije).

Za dodatne informacije, obratiti se na adresu:

Jedinica za saradnju u borbi protiv ekonomskog kriminala

Odeljenje za informaciono društvo i borbu protiv kriminala

DG I – Ljudska prava i vladavina prava

Savet Evrope

Email: [contact.econcrime@coe.int](mailto:contact.econcrime@coe.int)

Internet : [www.coe.int/corruption](http://www.coe.int/corruption)

## Sadržaj

I	UVOD .....	7
II	MEĐUNARODNI ANTIKORUPCIONI KRIVIČNOPRAVNI STANDARDI I PRIMERI NJIHOVE IMPLEMENTACIJE U STRANIM ZAKONODAVSTVIMA .....	11
	Najvažniji međunarodni standardi u vezi sa krivičnim delima korupcije i karakteristikama krivičnog postupka .....	11
	Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije .....	12
	Krivičnopravna konvencija Saveta Evrope o korupciji .....	15
	Drugi dokumenti evropskih međunarodnih organizacija .....	18
	Aktivnosti GRECO u Republici Srbiji .....	19
	Primeri implementacije međunarodnih antikorupcionih standarda u stranim zakonodavstvima .....	20
	Hrvatska .....	21
	Slovenija .....	25
	Rumunija .....	27
	Bugarska .....	32
	Zaključci i eventualni rizici .....	36
III	KRIVIČNOPRAVNI OKVIR SUZBIJANJA KORUPCIJE U REPUBLICI SRBIJI .....	37
	Krivična dela korupcije u zakonodavstvu Republike Srbije .....	37
	Definisanje krivičnih dela korupcije .....	37
	Zloupotreba službenog položaja .....	39
	Trgovina uticajem .....	40
	Primanje mita .....	41
	Davanje mita .....	43
	Zloupotreba položaja odgovornog lica .....	43
	Zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom .....	44
	Statistički podaci o krivičnim delima korupcije u periodu od 2006. do 2012. godine .....	44
	Obim i dinamika krivičnih dela korupcije .....	44
	Karakteristike kaznene politike sudova .....	47
	Zaključci i eventualni rizici .....	55
IV	KRIVIČNO PROCESNO ZAKONODAVSTVO REPUBLIKE SRBIJE U FUNKCIJI SPREČAVANJA KORUPCIJE .....	56
	Procesni mehanizam primene posebnih dokaznih radnji (istražnih tehnika) .....	56
	Opšte napomene o krivičnom procesnom zakonodavstvu kao instrumentu efikasnosti borbe protiv korupcije .....	56
	Pozitivno krivično procesno zakonodavstvo Srbije kao instrument efikasnosti borbe protiv korupcije (usaglašenost sa međunarodnim pravnim dokumentima i iskustva u primeni) .....	57
	Krivično procesno zakonodavstvo Srbije i međunarodni antikorupcioni standardi .....	58
	Organizacija pravosuđa kao faktor efikasnosti antikoruptivnog delovanja .....	60

Međusobni odnosi i saradnja krivično procesnih subjekata kao faktor efikasnosti suprotstavljanja korupciji .....	62
Zloupotreba norme i efikasnost suprotstavljanja korupciji .....	63
Oduzimanje nezakonito stečene imovinske koristi vršenjem koruptivnih krivičnih dela kao instrument borbe protiv korupcije .....	64
Zaključci i eventualni rizici .....	65
<b>V EFIKASNOST SPREČAVANJA KORUPCIJE U SRBIJI PO OCENAMA SUDIJA I JAVNIH TUŽILACA I PRIMERIMA IZ SUDSKE PRAKSE.....</b>	<b>67</b>
Stavovi sudija i javnih tužilaca o raširenosti korupcije i efektima njenog sprečavanja radom pravosudnih organa.....	67
Podaci o ispitanicima .....	68
Ocena kvaliteta zakonskih opisa krivičnih dela korupcije .....	71
Ocene adekvatnosti kaznenih politika zakonodavca, sudova i efikasnosti rada pravosudnih organa .....	74
Zaključci i eventualni rizici.....	81
<b>VI KORUPTIVNA KRIVIČNA DELA U PRAKSI SUDOVA U SRBIJI.....</b>	<b>82</b>
Slučajevi klasičnog podmićivanja (primanja i davanja mita) .....	82
Slučaj 1 .....	82
Slučaj 2.....	83
Slučaj 3.....	85
Slučaj 4.....	86
Slučaj 5.....	87
Slučajevi zloupotreba službenog položaja.....	88
Slučaj 6.....	88
Slučaj 7.....	89
Slučaj 8.....	90
Slučaj 9.....	90
Slučaj 10.....	91
Slučaj 11 .....	92
Slučaj 12.....	92
Slučaj 13.....	93
Slučaj 14.....	94
Slučaj 15.....	95
Slučaj 16.....	96
Zaključci i eventualni rizici.....	97
<b>VII ZAKLJUČAK I PREPORUKE .....</b>	<b>99</b>
Preporuke.....	101
Literatura .....	102
Zakoni Republike Srbije.....	105
<b>ANEKS 1 - Antikorupcija u Republici Hrvatskoj.....</b>	<b>107</b>

---

## I UVOD

Korupcija je jedna od najstarijih tema o kojima se vode rasprave. Još je pre nekih 2000 godina, premijer tadašnje Kraljevine Indije pisao o moralnim i političkim problemima korupcije, koja je očigledno zaokupljala punu pažnju njegovog socijalnog i političkog okruženja.<sup>1</sup> To je toliko stara društvena pojava da se za nju slobodno može reći da je postojala i da postoji u svim društvima i u svim periodima njihovog istorijskog razvoja<sup>2</sup>. Kao izrazito negativna pojava, oduvek je predstavljala veliku smetnju u funkcionisanju i razvoju svakog društva, zbog čega su paralelno s njenom ekspanzijom rasli i naponi da se ona ograniči i suzbije.

Fenomen korupcije prisutan je i u savremenom društvu (kako u ekonomski razvijenim, tako i u nerazvijenim zemljama). Poslednjih godina je u medijima zapadnih zemalja bio čitav niz natpisa o skandaloznim slučajevima korupcije: sumnja da je Međunarodni olimpijski komitet bio umešan u korupciju u vezi sa organizovanjem olimpijskih igara; u Briselu je bivši belgijski ministar privrede i nekadašnji generalni sekretar NATO-a osumnjičen da je primao mito od jednog koncerna industrije naoružanja; usled velikog korupcijskog skandala Evropski parlament nije odobrio Komisiji Evropske unije da prekorači svoj budžet itd<sup>3</sup>.

I u Srbiji se već niz godina ukazuje na to da je korupcija postala sistemska pojava, koju je teško suzbiti. To potvrđuju do sada brojne akcije policije preduzete na rasvetljavanju slučajeva različitih „mafija“<sup>4</sup>. Na žalost, većina tih aktivnosti nije dobila adekvatan sudski epilog – ostao je samo trag u medijskom izveštavanju. To doprinosi utisku da je korupcija danas u Srbiji postala gotovo više politička nego pravna tema - tema na kojoj se gube i dobijaju politički izbori, tema koja zaokuplja pažnju najšire javnosti i o kojoj se možda i preterano piše i govori, ponekad čak i bez realnog utemeljenja u činjenicama, tako da se može reći da preterana priča o korupciji stvara utisak da ona raste u društvu.<sup>5</sup>

Tema korupcije prisutna je u srpskim medijima u vrlo velikoj meri, što može biti i dobro i loše. Teorijski uzev, slobodni mediji bi trebalo da predstavljaju važan faktor u borbi protiv korupcije.<sup>6</sup> Medijsko „žigosanje“ pojedinačnih slučajeva korupcije, u principu je sasvim legitiman vid političke borbe, u Srbiji danas veoma izražen.<sup>7</sup> Istovremeno se može reći da preterana medijsko-politička priča o korupciji, može imati i negativne efekte, jer ako stalno širite priču o tome kako su, na prim-

---

1 V- Tanzi, „Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures - IMF- Staff Papers“, Vol. 45 no 4, p. 559 (citirano prema Jolanta Piliponyte, *The Construction of Corruption in Post-Communist Countries - doctoral dissertation on Vilnius University*, dostupno na internet adresi [www.nplc.lt](http://www.nplc.lt))

2 S. Vuković, *Pravo, moral i korupcija*, IP Filip Višnjić i Institut društvenih nauka, Beograd, 2005, strana 53.

3 B. Zimmerman, „Die Bekämpfung der Korruption“, *Kriminalistik*, 1999, br. 9, strana 585. Postoje i drugi, mnogobrojni primeri korupcijskih skandala u koje su bile upletene neke vrlo značajne ličnosti političkog života iz „zapadnog“ sveta. Mogu se pomenuti afere koje se vezuju za imena francuskog predsednika Žaka Širaka i italijanskog premijera Silvija Berlusconija. Tu je međutim i direktor Svetske banke Pol Volfovic, ali i brojni drugi. Američki general, zamenik šefa UNMIK-a osumnjičen je za korupciju i veze sa Ramušom Haradinajem, - „zamoljen je da napusti pokrajinu“ - u tekstu pod naslovom „Stiven Šuk napustio Kosovo“, objavljenom na prvoj strani lista *Politika* od 19. 12. 2007. Ili tekst pod naslovom „Skandal u vrhu Interpola“ u listu *Politika* od 15. 1. 2008. na strani 3. Tu se kaže da je Džek Selebi, prvi čovek Interpola, održavao veze sa „podzemljem“. Ličnom intervencijom predsednika Južnoafričke Republike Tabo Mbekija, istraga protiv Selebija je nekoliko puta obustavljena, a Sandra Lonarda Mastela, supruga italijanskog Ministra pravosuđa, Klementa Mastela, bila je umešana u korupcionašku aferu, zbog čega je ministar podneo ostavku (u tekstu pod naslovom „Uzdrmana Prodijeva vlada“ u *Politici* od 17. 1. 2008, na strani 2). Ili, na primer, slučaj sina bivšeg Generalnog sekretara UN, Kofija Anana, u aferi „Nafta za hranu“ (u tekstu Claudie Rosett, „Annan's son Took Payments through 2004“, dostupno na sajtu [www.nysun.com&article/5372/](http://www.nysun.com&article/5372/)).

4 U proteklom periodu preko sredstava javnog informisanja javnost u Srbiji je „bombardovana“ izveštajima o spektakularnim hapšenjima članova različitih „mafija“ (drumske, prosvetne, stečajne i drugih), čime se stvarao utisak među građanima da država suzbija korupciju, iako je istovremeno tolerisana korupcija na najvišem, političkom nivou (iz intervjua pok. Verice Barać datog u emisiji „Most“, *Radio Slobodna Evropa*, 5. 7. 2008) – dostupno na <http://www.slobodnaevropa.org>

5 N. Nenadić, „Pojam i uzroci korupcije“ u G. Ilić (ur.): *Korupcija, osnovni pojmovi i mehanizmi za borbu*, Beograd 2007, strana 15.

6 S. Pihler, „Sloboda medija kao faktor borbe protiv korupcije“, u: *Privredni kriminal i korupcija*, Beograd, 2001, strana 198.

7 „Proklamovana borba protiv korupcije, potkrepljena pritvaranjem nekih bivših ministara, bankara i biznismena, a posebno medijska slika o Vučiću u stilu Eliota Nesa, ili barem Robina Huda, 'kupili' su narod željan pravde“, kaže se u tekstu pod naslovom „Nikolić i Vučić su prepoznali šta tišti građane Srbije“, u *Politici* od 21. oktobra 2011. na strani 4.

er, političari korumpirani (što u Srbiji, kao ni u svetu više nije retkost), vi time na posredan, ili neposredan način šaljete poruku moralnim i čestitim ljudima da se klone politike.

Medijske i političke kampanje su samo neki od načina borbe protiv korupcije. Ekonomisti, sa svoje strane, preporučuju da se ograniči preterani državni intervencionizam u privredi koji, sa jedne strane, nužno produkuje povećanu korupciju,<sup>8</sup> a sa druge strane, delimično uzrokuje i gušenje slobode.<sup>9</sup> Gledajući iz svog ugla, pravnici ističu da preterana birokratizacija i normativizam nužno dovode do porasta korupcije i prosto provociraju kršenje normi.<sup>10</sup> Pa ipak, u suprotstavljanju korupciji poseban značaj uvek imaju pravna sredstva, jer su pravne norme upravo te koje treba da svojim preciznim propisivanjem i doslednom primenom doprinesu njenom suzbijanju<sup>11</sup>. Među mnogobrojnim pravnim normama koje za cilj imaju sprečavanje i suzbijanje korupcije poseban značaj imaju krivičnopravne norme<sup>12</sup>, jer se njima društvo štiti od napada na njegove najznačajnije vrednosti i to od onih najjačih napada kojima se ne može suprotstaviti nekim drugim pravnim ili vanpravnim merama<sup>13</sup>.

Preduslov uspešnom suprotstavljanju korupciji jeste teorijsko sagledavanje i objašnjenje njenih uzroka i pojavnih oblika (koji se razlikuju od jednog do drugog društva i od jednog do drugog perioda u njegovom razvoju). S obzirom na to da se radi o prevashodno sociološkoj i kriminološkoj pojavi to su se njome najviše bavili teoretičari iz ovih oblasti, ali i iz oblasti bezbednosti, kriminalistike, ekonomije, prava i drugi. svi oni pokušavajući da, između ostalog, svaki sa svog aspekta, odrede i sam pojam korupcije<sup>14</sup>.

Pojam korupcije je svakako širi od pojma „kriminalne korupcije“, odnosno od pojava korupcije koje su sankcionisane krivičnim zakonom<sup>15</sup>. Naravno, čitav niz štetnih pojava prevazilazi okvire krivičnopravnog sankcionisanja, jer se krivično pravo nužno ograničava samo na najopasnije forme delikata, odnosno određenih ponašanja uopšte i mi se i prilikom razmatranja pitanja nekih krivičnih dela korupcije, nužno ograničavamo na važeća zakonska rešenja. To je u borbi protiv korupcije skopčano i sa pitanjem pravne sigurnosti. Ipak, za potrebe ovog istraživanja korupcijom treba smatrati krivična dela korupcije (ili koruptivna krivična dela) koja su predviđena u nacionalnom zakonodavstvu, a odgovaraju antikorupcionim standardima iz odgovarajućih dokumenata Organizacije ujedinjenih nacija, Saveta Evrope i drugih međunarodnih organizacija.

Korupcijska krivična dela u savremenom društvu i tržišnim privredama doživljavaju pravu ekspanziju i često su izrazito povezana sa raznovrsnim oblicima privrednog i organizovanog kriminaliteta<sup>16</sup>. U razvijenim državama se i inače smatra da između privrednog i organizovanog kriminaliteta postoje brojne paralele (od kojih je jedna i element korupcije), što upućuje i na sličnost strategije u borbi protiv tih kriminalnih aktivnosti<sup>17</sup>. U kriminološkom smislu, po karakteristikama učinilaca, krivična dela korupcije se svrstavaju u „kriminalitet belog okovratnika“. Najvažnija odlika te vrste privrednog kriminaliteta je da su učinioci lica iz srednjih ili viših društvenih slojeva, koji svoje kriminalne aktivnosti preduzimaju u vezi sa poslom ili funkcijom koju obavljaju, tako da duže vremena ostaju neotkriveni. Ako bi njihova kriminalna aktivnost i bila otkrivena, im-

8 B. Ljutić, „Konflikt interesa i interesi u konfliktu“, dostupno na internet sajtu [www.informator.co.rs](http://www.informator.co.rs)

9 M. Friedman, Kapitalizam i sloboda, (prevod na srpski) Beograd, 1993.

10 M. Bock, „O uzrocima korupcije i njenoj neminovnosti u savremenom društvu“, u: Jovan Ćirić, Borba protiv korupcije – iskustva i porođenja, Beograd 2013, strane 11-19.

11 S. Vuković, op. cit., strana 23.

12 D. Fatić, „Korupcija i kriminalna devijacija“, u: D. Radovanović, A. Bulatović (ur.), Korupcija, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2005, strana 11.

13 S. Vuković, Tranzicija i korupcija, IP Rad, Beograd, 2007, strana 81.

14 Više: J. Ćirić, M. Reljanović, N. Nenadić, Jovanović M, Dobrašinović D, Pejović D, Korupcija – problemi i prevazilaženja problema, Udruženje javnih tužilaca Srbije, Beograd, 2010, strana 8; N. Nenadić, op. cit.

15 M. Jelačić, Lj. Stajić, „Korupcija kao savremeni društveni problem“, u: Organizovani kriminalitet i korupcija, Srpsko udruženje za krivično pravo, Kopaonik, 1996, strana 124.

16 V. Đ. Ignjatović, M. Škulić, Organizovani kriminalitet, Pravni fakultet Univeziteta u Beogradu, Beograd, 2010, strane 253-254.

17 J. Kubica, „Wirtschaftskriminalität“ in: E. Kube, U Störzer, K. J. Timm (Hrsg.), Kriminalistik – Handbuch für Praxis und Wissenschaft, Band II, Richard Boorberg Verlag, Stuttgart, München usw., 1994, strana 447.



aju veće izgleda da izbegnu krivično gonjenje i sudsku osudu zbog svoje društvene moći. Druga odlika tog kriminaliteta jeste da korupcija, koja se odvija kroz međusobne ljudske odnose, predstavlja tzv. zločin „bez žrtava“ (victimless-crime), jer uvek postoji ona zainteresovana strana koja svojim protivpravnim zahtevom podstiče službenika da postupi suprotno javnom interesu, radi ostvarenja koristi za sebe, drugog ili neku društvenu grupu<sup>18</sup>. Pored toga, korupcija se sve češće pominje kao jedna od tipičnih vrsta kriminaliteta korporacija (krivičnih dela pravnih lica), naročito karakterističnih za uslove savremenog privrednog poslovanja (na primer, u automobilskoj industriji, proizvodnji lekova i slično). Zbog toga otkrivanje i rasvetljavanje slučajeva korupcije ni u najrazvijenijim državama nije lak posao i skopčano je sa nizom teškoća<sup>19</sup>. Jer, korupciju, kao pojavu svojstvenu međuljudskim odnosima, suštinski određuje nemoralnost (ili moralna devijantnost) pojedinca, pa je zato preduslov efikasnog suprotstavljanja korupciji postojanje saglasnosti između moralnih imperativa prihvaćenih u društvu i pravne nadgradnje po pitanju štetnosti korupcije i potrebe njenog sprečavanja<sup>20</sup>. Ako takve saglasnosti nema, ako izostaje unutrašnje, autonomno prihvatanje pravnih normi, opravdano je pretpostaviti da će borba protiv korupcije biti unapred osuđena na neuspeh i da će sva pravna pravila namenjena sprečavanju korupcije ostati „mrtvo slovo na papiru“.

Upravo zbog mnogostrukih faktora koji utiču na pojavu korupcije u nekom društvu, pre svega je potrebno sprečavati je preventivnim aktivnostima, dok krivičnopravne mere na suzbijanju korupcije moraju biti primenjene kao krajnje sredstvo (po principu ultima ratio). Na to je ukazano još 30-ih godina prošlog veka u krivičnopravnoj nauci Kraljevine Jugoslavije tvrdnjom da „Krivično delo protiv službene dužnosti može biti izvršeno iz različitih pobuda, ali naročitu pažnju iziskuju ta dela, izvršena iz koristoljublja“. Korupcija je veliko i teško zlo, sa kojim država mora energično da se bori, kako u interesu ugleda činovničkog staleža i dostojanstva same države, tako i u interesu stanovništva koje može teško patiti od zloupotreba, zbog čega dolazi i do rasta nezadovoljstva i pada poverenja prema vlasti. Zbog toga je potrebna energična akcija od strane sudova, a naročito državnog tužilaštva, u gonjenju tih dela. Ali sa druge strane najveća strogost može se opravdati samo u toliko, u koliko je za državne službenike osigurana stalnost službenog položaja i pristojna nagrada za rad. To su najbolje preventivne mere u borbi u prvom redu sa korupcijom, a u drugom i sa ostalim službenim zloupotrebama.<sup>21</sup> Zato, u nastojanju da ocenimo efikasnost rada organa pravosuđa na suzbijanju korupcije u Srbiji moramo imati na umu i te okolnosti, kao i činjenicu da se u savremenoj pravnoj nauci i struci prilikom sprečavanja korupcije prednost daje međunarodnoj saradnji<sup>22</sup>.

Predmet ovog istraživanja korupcije jeste efikasnost rada organa pravosuđa na suzbijanju korupcije u Srbiji. Reč je o istraživanju koje su istraživači i saradnici Instituta za uporedno pravo u Beogradu realizovali u okviru zajedničkog projekta Evropske unije i Saveta Evrope pod nazivom „Jačanje kapaciteta policije i pravosuđa za borbu protiv korupcije u Srbiji (PACS)“ sa ciljem da doprinese uspostavljanju demokratije i vladavine prava, kroz sprovođenje institucionalnih reformi usmerenih ka sprečavanju i suzbijanju korupcije. U okviru istraživanja je ocenjena usklađenost postojećeg krivičnog i krivičnoprocesnog zakonodavstva sa antikorupcionim standardima iz dokumenata Organizacije ujedinjenih nacija i Saveta Evrope, a izvršeno je i upoređivanje domaćeg zakonodavstva s onima iz Hrvatske, Slovenije, Rumunije i Bugarske, koje su članice Evropske unije. Objašnjeno je na koji se način krivično zakonodavstvo Srbije primenjuje u sudskoj praksi i uka-

18 Vidi: G. Kaiser, *Kriminologie*, 3. Auflage, C.F. Müller Verlag, Heidelberg, 1996, strane 38-39,74.

19 Vidi: W.Trenschel, „Korruptionsverdacht – und was dann?“, *Kriminalistik*, 1999, br. 11, strane 750-751.

20 Michael Bock, „O uzrocima korupcije i njenoj neminovnosti u savremenom društvu“, u: Jovan Ćirić (ur.), *Borba protiv korupcije – iskustva i poređenja*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2013 str. 16; Nataša Mrvić-Petrović, „Moralne komponente sprečavanja korupcije“, objavljeno u istom zborniku, str. 22-23.

21 M. P. Čubinski, *Naučni i praktični komentar Krivičnog zakonika Kraljevine Jugoslavije*, drugo izdanje, Izdavačko i knjižarsko preduzeće Geca Kon, Beograd, 1934, strana 629.

22 G. Heine, „Korruptionsbekämpfung im Geschäftsverkehr durch Strafrecht?“, *Zeitschrift der Bernischen Juristenvereins*, Stämpfli Verlag, Bern, 2002, Band 138, Heft. 9, str. 534.

zано na moguće razloge neefikasnog rada pravosudnih organa. Rezultati istraživanja su omogućili da se preporuča mere za jačanje kapaciteta pravosuđa u suprotstavljanju korupciji.

Svako istraživanje korupcije (pa i ono koje je usmereno na delatnost organa pravosuđa u njenom suzbijanju) nailazi na izvesne metodološke probleme<sup>23</sup>. Pri pokušaju objašnjavanja tog složenog fenomena korupcije javlja se svojevrsno preplitanje struke i politike, nauke i laičkog, egzaktnog i intuitivnog, zbog čega ovaj fenomen i pored toga što o njemu „svi sve znaju“, ostaje i dalje aktuelan i intrigantan, u suštini nedovoljno dobro i precizno obrađen i analiziran. Reč je, pre svega o tome da je korupcija „neuhvatljiv“, teško samerljiv fenomen iz oblasti socijalne patologije, kod kojeg je broj nerasvetljenih slučajeva kriminaliteta (tzv. „tamna brojka“) izuzetno visok, tako da se postavlja pitanje po kojim parametrima zaključujemo da li u konkretnom društvu dolazi do porasta ili opadanja korupcije, kao i kako „merimo“ da li je i koliko efikasan rad nadležnih državnih organa na njenom suzbijanju. U tom smislu moglo bi se, možda, zaključiti da je korupcija više prisutna u društvima gde je veći broj lica optužen i osuđen za krivična dela korupcije. Ali, možda može biti i suprotno. Na primer, da je tamo gde je veći broj optuženih i osuđenih, korupcije manje, jer je „tamna brojka“ tog kriminala smanjena, pošto su država i njeni organi bili uspešniji i revnosniji u borbi protiv korupcije i njenom razobličavanju i razotkrivanju. Sa druge strane, ako je broj optuženih vrlo mali, moglo bi se sasvim opravdano zaključiti da policija i tužilaštvo tu ne rade dobro, te da su i oni, možda, korumpirani. Iz ovog proističe da broj optuženih i osuđenih za koruptivna krivična dela može biti vrlo različito interpretiran i zato ne sme biti jedino merilo za procenu efikasnosti rada organa pravosuđa na suzbijanju korupcije. Zbog toga je, osim analize zvaničnih statističkih podataka bilo neophodno preduzeti i druga istraživanja.

Drugi metod za procenu delotvornosti rada državnih organa na suzbijanju korupcije mogao bi se temeljiti na poređenju zakonom propisanih kazni za krivična dela korupcije sa drugim krivičnim delima ili na „merenju“ kaznene politike sudova (koliko su stroge kazne koji sudovi izriču u okviru zakonom predviđenih raspona). Ako bi, na primer, smatrali da će korupcije biti manje, ako je za takva krivična dela propisana strožija kazna ne samo da bismo (neosnovano) protivurečili Bekariji, koji je tvrdio da sama visina zaprećene kazne deluje manje odvraćajuće nego što je to izvesnost da se neće moći izbeći kazna,<sup>24</sup> već nam i letimičan pogled na neka zakonodavstva po tom pitanju, uopšte ne daje za pravo. Primer Finske pokazuje da je u tom društvu korupcija individualna pojava, iako je za primanje i za davanje mita propisana kazna zatvora od 4 meseca do 4 godine, dok je za isto delo u Bugarskoj, u kojoj je mnogostruko prisutnija korupcija za isto krivično delo predviđena kazna zatvora u trajanju čak do 10 godina.<sup>25</sup>

Dosadašnja istraživanja korupcije u Srbiji uobičajeno se temelje na metodi ispitivanja javnog mnjenja<sup>26</sup>. Na taj način se (posredno) zaključuje o obimu i odlikama korupcije, kao i o poverenju građana u rad institucija zaduženih za suzbijanje korupcije. S obzirom na to da je predmet ovog istraživanja antikoruptivno delovanje organa pravosuđa, istraženi su stavovi stručnjaka, sudija i javnih tužilaca, o korupciji, njenim oblicima i mogućnostima za njeno sprečavanje. Ta analiza je dopunjena primerima iz sudske prakse (primenjen je metod analize sadržaja sudskih predmeta – *case study*), kako bi se kroz kvalitativno istraživanje bolje ustanovile odlike organizovane državne reakcije na korupciju u Srbiji.

---

23 J. Ćirić, „Neki metodološki problemi u istraživanju fenomena korupcije, Revija za kriminologiju i krivično pravo, 2008, br. 2, str. 31-49.

24 Č. Bekarija, O zločinima i kaznama, (prevod sa italijanskog), Split, 1984.

25 J. Ćirić, „Koliko smo represivni (strogi) u poređenju sa Evropom – kratka komparativna analiza strogosti srpskog krivičnog zakonodavstva“, Strani pravni život, 2007, broj 1/2.

26 Z. Gavrilović, J. Milunović, P. Dimitrijević, S. Đapić, Borba protiv korupcije u Srbiji – Alternativni izveštaj, OEBS – Misija u Srbiji, USAID, Beograd, 2013, str. 15.

---

## II MEĐUNARODNI ANTIKORUPCIONI KRIVIČNOPRAVNI STANDARDI I PRIMERI NJIHOVE IMPLEMENTACIJE U STRANIM ZAKONODAVSTVIMA

### *Najvažniji međunarodni standardi u vezi sa krivičnim delima korupcije i karakteristikama krivičnog postupka*

O d 1990. godine brojne međunarodne organizacije počele su da se bave političkim i ekonomskim aktivnostima korupcije, pod liderstvom Organizacije ujedinjenih nacija i Svetske banke<sup>27</sup>. Većina aktivnosti na međunarodnom nivou bile su usmerene na donošenje normi kojima se određuje fenomen korupcije preko opisa krivičnih dela koja se mogu smatrati koruptivnim i na usmeravanje razvoja krivičnoprocesnih mehanizama u suprotstavljanju korupciji.

Nužnost stvaranja međunarodnih pravnih standarda u pogledu krivičnog pravnog i krivičnoprocesnog suprotstavljanja koruptivnom kriminalitetu proizilazi iz odlika te vrste kriminaliteta. To je već duže vreme jedan od problema globalnog karaktera, tako da već dugo nema nijedne države da u njoj nije prisutan ovaj problem, negde više, a negde manje. Zbog takvog njegovog karaktera i velike štete koja se ovom vrstom kriminaliteta nanosi društvu u celini<sup>28</sup> odavno je već jasno da se borba protiv korupcije ne može ograničiti samo na jednu državu niti jedan region. S tim u vezi, uspeh u suprotstavljanju ovom globalnom problemu neminovno zavisi od usaglašenog delovanja svih zainteresovanih država, dok je preduslov za to postojanje međunarodnih pravnih standarda sadržanih u relevantnim međunarodnim pravnim aktima. Da bi svet mogao normalno da funkcioniše, da bi mogla da se organizuje uspešna međudržavna saradnja i akcija delovanja na globalne pretnje, da bi mogao da se standardizuje rad organa koji deluju na polju borbe protiv ove kao i svake druge vrste kriminaliteta s međunarodnim obeležjem javila se potreba za standardizacijom antikorupcione reakcije na globalnom nivou.

Ovde treba istaći još jednu osobenost. Sadržana je u činjenici da nigde nije toliko dugotrajan i mukotrpan put uvođenja u praksu zakonskih standarda, principa i pravnih normi kao u oblasti usvajanja antikorupcionih propisa. Oblast implementacije antikorupcionih propisa, u pravom smislu reči, predstavlja „osvajanje slobode“ milimetar po milimetar, korak po korak<sup>29</sup>. U pitanju je mukotrpana borba praktičnog ograničavanja vlasti i samovolje onih koji imaju moć, onih koji se nalaze „na vrhu lanca odlučivanja“ u ljudskoj zajednici, počevši od nivoa međunarodne zajednice, pa preko države, do lokalne zajednice i svakog kolektiva pojedinačno, što samo po sebi govori o aktuelnosti i o složenosti borbe zvane antikorupcijsko delovanje.

Najvažniji antikorupcijski standardi su sadržani pre svega u Konvenciji Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC), kao i u Krivičnopravnoj konvenciji o korupciji Saveta Evrope sa pratećim dokumentima. Dve najvažnije evropske regionalne međunarodne organizacije (Savet Evrope i Evropska unija) već niz godina usklađenim aktivnostima usmeravaju razvoj nacionalnih zakonodavstava svojih država članica u pogledu sprečavanja korupcije. Sa stanovišta Srbije, koja konkuriše za punopravno članstvo u Evropskoj uniji, potrebno je podsetiti da postoji niz konvencija sa kojima je usklađivanje nacionalnog zakonodavstva nužno u postupku pridruživanja Evropskoj uniji.<sup>30</sup> Kao članica Organizacije ujedinjenih nacija i Saveta Evrope, Srbija takođe prihvata Konvenc-

---

27 Među njima su, na primer, Organizacija američkih država, Evropska unija, Svetska trgovinska organizacija, Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj, Grupa sedam, Savet Evrope, Međunarodni monetarni fond. O aktivnostima na evropskom nivou vidi: N. Mrvić-Petrović, „Korupcija i strategije njenog suzbijanja“, Temida, 2001, broj 4, strane 21-26.

28 Na primer, zvanični izveštaji EU govore o približno jednakom iznosu štete nastale korupcijom i ukupnog budžeta EU (što je više nego alarmantan podatak, primedba S. Bejatović).

29 B. Simonović, „Međunarodni standardi, krivično zakonodavstvo i implementacija antikorupcijskih propisa u Srbiji, u: Kaznena politika, Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, Beograd, 2014.

30 Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of Incomes Acquired by Criminal Offence, Convention from May 26,

iju UN protiv korupcije i niz preporuka Saveta Evrope, kao i druge propise koji sadrže antikorupcijske mere i sa kojima je nužno usklađivanje nacionalnog zakonodavstva i prakse u procesu EU integracija. Usklađivanje nacionalnog zakonodavstva namenjenog suprotstavljanju korupciji sa međunarodnim konvencijama Organizacije ujedinjenih nacija (UN) i Saveta Evrope (SE), kao i proces pridruživanja Evropskoj uniji u značajnoj meri utiču na izmenu zakonskog okvira u budućoj državi - članici. Instruktivnim pravilima prepušta se svakoj nacionalnoj državi da sama preduzme odgovarajuće aktivnosti kojima će reformisati krivično i krivičnoprocesno zakonodavstvo, razviti kontrolne mehanizme i sistem odgovornosti nosilaca vlasti. Zbog toga je potrebno dati pregled najvažnijih antikorupcionih standarda prihvaćenih u relevantnim dokumentima Organizacije ujedinjenih nacija i Saveta Evrope i ukazati na koji se način preko naročitog tela Saveta Evrope kontroliše primena tih standarda na nacionalnom nivou.

### **Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije**

Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC)<sup>31</sup> predstavlja obiman dokument kojim se uvode standardi antikorupcionog delovanja na globalnom nivou u oblasti prevencije, inkriminacije koruptivnih krivičnih dela (ili krivičnih dela korupcije), međunarodne saradnje država u suzbijanju korupcije i otklanjanje posledica korupcije. Već u preambuli Konvencije ističe se zabrinutost zbog ozbiljnosti problema i pretnji koje korupcija predstavlja za stabilnost i bezbednost društava (podriva institucije i vrednosti demokratije, etičke vrednosti i pravdu i ugrožava održiv razvoj i vladavinu prava), kao i zabrinutost zbog povezanosti korupcije i drugih oblika kriminala, posebno organizovanog i privrednog, uključujući i pranje novca. Pored toga, konstatuje se da korupcija nije više lokalna stvar već transnacionalna pojava koja pogađa sva društva i privrede, zbog čega je međunarodna saradnja na njenom sprečavanju i suzbijanju neophodna, kao što je neophodan i sveobuhvatan i multidisciplinarn pristup za efikasno sprečavanje i borbu protiv korupcije. Takođe se izražava odlučnost da se na efikasniji način spreče, otkriju i preduprede međunarodni transferi nezakonito stečenih sredstava i da se ojača međunarodna saradnja u povraćaju sredstava.

Imajući u vidu značaj krivičnoprocesnih instrumenata u antikoruptivnom delovanju, Konvencija im posvećuje izuzetnu pažnju. Među brojnim odredbama tog karaktera navodimo samo najznačajnije, koje se odnose na prevenciju korupcije u državnim organima, predloge za uvođenje pojedinih krivičnih dela u nacionalna zakonodavstva i krivičnopravne mere i mehanizme primenjive u krivičnim postupcima.

Iz aspekta krivičnoprocesnih mehanizama, radi sprečavanja korupcije, značajno je pomenuti da je celo drugo poglavlje Konvencije posvećeno preventivnim merama. U njemu je predviđen čitav niz obaveza i jasno određenih mera s naglaskom na njihovu primenu u sudstvu i tužilaštvu. Te mere imaju zadatak unapređenja prevencije korupcije, a odnose se, pre svega, na jačanje integriteta<sup>32</sup>, sprečavanje mogućnosti za korupciju u pravosuđu i uvođenje pravila ponašanja nosilaca pravosudnih funkcija. Imajući u vidu značaj nezavisnosti sudstva i njegovu ključnu ulogu u borbi protiv korupcije, propisuje se obaveza država ugovornica da preduzimaju, u skladu sa osnovnim načelima svog pravnog sistema i bez uticaja po nezavisnost sudstva, mere za jačanje in-

---

1997 on the Fight Against Corruption Involving Officials of the European Communities or Officials of Member States of the European Union, OECD Convention from November 17, 1997 on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, UN Convention from December 2000 (Palermo) on Transnational Organized Crime, Convention on the Protection of the European Communities' Financial Interests, Council of Europe's Civil Law Convention on Corruption, the Action Programme Against Corruption, Multidisciplinary Group on Corruption (GMC, 1995), etc.

31 United Nations Convention against Corruption (Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije usvojena na Generalnoj skupštini Ujedinjenih nacija u oktobru 2003. godine u Njujorku). Do sada su Konvenciji pristupile 152 države, a ratifikovalo je 140 država sa svih kontinenata. Tekst konvencije dostupan na: <http://www.unodc.org>

32 O uvođenju sistema integriteta, međunarodnim i nacionalnim dokumentima u vezi sa tim vidi više u: B. Simonović, „Sistem integriteta kao vid antikoruptione strategije“, u: Metodologija izgradnje sistema integriteta u institucijama na suzbijanju korupcije, Banja Luka, 2010, strane 19-40.

tegriteta i za sprečavanje mogućnosti za korupciju u sudstvu koje mogu obuhvatiti i pravila ponašanja nosioca pravosudnih funkcija. Uz sud, predviđeno je da se mere u istom smislu preduzimaju i primenjuju i u okviru tužilaštva u onim državama ugovornicima u kojima ono ne predstavlja deo sudstva, već uživa samostalnost sličnu nezavisnosti sudstva (član 11. Konvencije).

Treće poglavlje Konvencije sadrži standarde kriminalizacije koruptivnih dela. U članu 15. piše da su države članice obvezne da donesu zakonodavne i druge mere protiv aktivnog i pasivnog podmićivanje državnih službenika i stranih državnih službenika i službenika javnih međunarodnih organizacija.<sup>33</sup> U članu 17. Konvencije države se obavezuju na inkriminisanje pronevere, protivpravnog prisvajanja ili drugog preusmeravanja imovine od strane državnog službenika. U sledećem delu Konvencija obavezuje države članice da razmotre inkriminisanje određenih ponašanja čije uvođenje u nacionalna zakonodavstva nije obavezno. Drugim rečima, obavezuje ih na razmatranje uvođenja sledećih krivičnih dela: protivzakonito posredovanje (član 18), zloupotreba položaja (član 19), nezakonito bogaćenje (član 20),<sup>34</sup> podmićivanje u privatnom sektoru (član 21), pronevera u privatnom sektoru (član 2), prikrivanje (član 24).

U Konvenciji Ujedinjenih nacija protiv korupcije je predviđena obaveza inkriminisanja pokušaja i saučesništva u izvršenju koruptivnog krivičnog dela (član 27) određivanje dužih rokova ili zastoja radi zastarelosti za koruptivna krivična dela (član 29).

Progon, osude i sankcije razrađene su u deset stavova člana 30. UNCAC-a. Polazeći od činjenice da je oduzimanje imovinske koristi stečene vršenjem koruptivnih krivičnih dela veoma važan instrument uspešnosti borbe protiv korupcije Konvencija obavezuje države potpisnice da uvedu mere zamrzavanja, zaplene i konfiskacije imovine stečene izvršenjem krivičnih dela koje Konvencija predviđa, uz konstataciju da se mere odnose i na transformisanu, zamenjenu i pomešanu imovinu, delom ili u celosti (član 31. Konvencije). Pravila o bankarskoj tajni ne mogu se više primenjivati uskraćivanjem bankarskih, finansijskih i komercijalnih podataka, tj. moraju se staviti na raspolaganje. U sklopu ovog je i procesno pravilo prebacivanja tereta dokazivanja, prema kojem je na okrivljenom obaveza da dokazuje da je predmetna imovina stečena zakonito (član 40. Konvencije). Zatim, Konvencija daje pravo državi ugovornici da usvoji 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 učinioca doneta u nekoj drugoj državi, u cilju korišćenja te informacije u krivičnom postupku koji se odnosi na krivično delo predviđeno Konvencijom (član 41. Konvencije).

Da bi se ostvarila mogućnost otkrivanja i dokazivanja koruptivnih krivičnih dela, Konvencija, u okviru trećeg poglavlja, predviđa nekoliko važnih procesnih mera koje države potpisnice treba da unesu u svoje procesne zakone. Kao prvo, tu je član 32. koji obavezuje države da preduzmu odgovarajuće mere kako bi se pružila efikasna zaštita od potencijalne odmazde ili zatraživanja svedoka i veštaka koji svedoče u vezi sa krivičnim delima predviđenim Konvencijom i, gde je potrebno, mere zaštite njihovih rođaka i drugih bliskih lica. U tom kontekstu predviđa se i svedočenje na način kojim se osigurava bezbednost tih lica (svedočenje bez fizičkog prisustva uz primenu telekomunikacionih tehnologija i druge mere). Ista vrsta zaštite predviđa se i za žrtve. Pored toga, preporučuje se državama članicama (član 33) da razmotre mogućnost da u svom pravnom sistemu predvide odgovarajuće mere zaštite za lica koja podnose prijave - ako su nadležnim organima podneli prijavu u dobroj nameri i na razumnoj osnovi za krivična dela predviđena Konvencijom (član 33. Konvencije).

---

<sup>33</sup> Član 16. UNCAC.

<sup>34</sup> Tog krivičnog dela nema u zakonodavstvu Srbije, pa je zato zanimljivo navesti prevod teksta Konvencije vezan za nezakonito bogaćenje: „U zavisnosti od svog ustava i osnovnih načela svog pravnog sistema, svaka država ugovornica razmotriće mogućnost usvajanja zakonskih i drugih mera koje mogu biti potrebne kako bi se predvidelo kao krivično delo, kada se učini namerno, nezakonito bogaćenje, odnosno znatno uvećanje imovine javnog funkcionera, koje on ne može razumno objasniti s obzirom na svoja zakonita primanja.“



Konvencija, sasvim opravdano, posebnu pažnju poklanja saradnji, kako nadležnih državnih organa unutar jedne države tako i na međunarodnom nivou. U tom kontekstu Konvencija npr. u članu 38. propisuje obavezu svake države ugovornice da preduzme mere koje mogu biti potrebne kako bi se, u skladu s nacionalnim zakonodavstvom, podstakla i ostvarila što potpunija saradnja između državnih organa i funkcionera, s jedne strane i organa nadležnih za vođenje istrage i krivičnog gonjenja, s druge strane. Ta saradnja može obuhvatiti npr. obaveštavanje organa otkrivanja i krivičnog gonjenja, na sopstvenu inicijativu, kada postoje razumne osnove za verovanje da je učinjeno neko krivično delo predviđeno Konvencijom ili obavezu da im se pruže sve potrebne informacije po njihovom zahtevu.

Konvencija posvećuje posebnu pažnju specijalizaciji organa koji se bore protiv ove vrste kriminaliteta. Takav pristup Konvencije je sasvim opravdan i zasnovan je na činjenici da se uspešna borba protiv ove vrste kriminaliteta može voditi samo od strane posebno specijalizovanih organa postupanja. U skladu sa tim, Konvencija obavezuje države da formiraju organe specijalizovane za borbu protiv korupcije i obezbede im nezavisnu poziciju u skladu sa osnovnim načelima pravnog sistema određene države ugovornice, kako bi mogli da vrše svoje nadležnosti uspešno i bez ikakvog neprimerenog uticaja. U cilju praktične realizacije tog pravila predviđaju se odgovarajuća obuka i sredstva za vršenje tih zadataka (član 36). Konvencija zatim preporučuje, u članu 37, povlastice za lica koja su učestvovala u izvršenju krivičnog dela, ali su spremna da sarađuju sa organima za primenu zakona u procesu obezbeđenja dokaza (blaža kazna, imunitet od krivičnog gonjenja i sl.).

Polazeći od činjenice da korupcija ima globalni karakter, što znači da se može suzbijati jedino koordiniranim akcijama nadležnih organa dveju, a neretko i više država, četvrto poglavlje Konvencije posvećeno je razvoju mera za unapređenje međunarodne saradnje. Prema Konvenciji, međunarodna saradnja po pitanju krivičnih dela postavljena je obligatorno i važi za sve države potpisnice. S obzirom na njen značaj za efikasnost borbe protiv korupcije u tom poglavlju propisan je čitav niz konkretnih mera i oblika saradnje. Među njima se ističe pitanje izručenja (član 44. Konvencije) gde je predviđeno da se odredba izričito primenjuje u slučajevima 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. Aktuelnost problematike i želja tvorca Konvencije da dâ maksimalan doprinos što adekvatnijoj normativnoj razradi izručenja, a potom i njenoj praktičnoj primeni najbolje se potvrđuje u činjenici da je tom institutu posvećeno celih 18. tačaka člana 44. Tu je zatim pitanje prebacivanja osuđenih lica (član 45. Konvencije). U skladu s ovim članom države ugovornice mogu da razmotre mogućnost zaključenja bilateralnih ili multilateralnih sporazuma ili aranžmana o prebacivanju na svoju teritoriju lica osuđenih na kaznu zatvora ili druge oblike lišenja slobode zbog krivičnih dela predviđenih Konvencijom, kako bi se moglo dovršiti izdržavanje kazne (izvršenje odluke inostranog suda). Sledi pitanje međusobne pravne pomoći<sup>35</sup> gde je, između ostalog, predviđeno da države ugovornice pružaju jedna drugoj najširu moguću pravnu pomoć u istrazi, krivičnom gonjenju i sudskim postupcima u vezi sa krivičnim delima predviđenim Konvencijom. Međunarodna pravna pomoć se ukazuje u skladu s relevantnim zakonima, ugovorima, sporazumima i aranžmanima države ugovornice kojoj se upućuje zahtev za dela za koja se punoletno lice, u državi ugovornici koja upućuje zahtev, može smatrati odgovornim u smislu člana 26. Konvencije (član 46. Konvencije). Tu je i pitanje ustupanja krivičnog gonjenja u slučajevima gde se smatra da je takvo prenošenje u interesu odgovarajućeg za-

35 Pravna pomoć se može manifestovati u različitim vidovima, preduzeta u sledeće svrhe: svedočenja ili davanja iskaza, dostavljanje sudskih dokumenata, izvršenje pretresa i zaplene, kao i „zamrzavanje“, pregled predmeta i lica, pružanje informacija, dokaznog materijala i davanje stručne ocene, pribavljanje originala ili overenih kopija relevantnih dokumenata i spisa, uključujući državne, bankarske, finansijske i poslovne, identifikovanje ili traganje za sredstvima stečenim od kriminala, imovinom, oruđem ili drugim stvarima za potrebe izvođenja dokaza, olakšavanje dobrovoljnog pojavljivanja lica u državi ugovornici koja upućuje zahtev, svaka druga vrsta pomoći koja nije u suprotnosti sa unutrašnjim zakonodavstvom države ugovornice kojoj se upućuje zahtev, identifikovanje, „zamrzavanje“ i traganje za sredstvima stečenim od kriminala, kao i povraćaj sredstava - u skladu sa odredbama poglavlja V Konvencije.

dovoljenja pravde, a posebno u slučajevima koji uključuju više jurisdikcija, u cilju koncentracije krivičnog gonjenja (član 47. Konvencije). Govori se i o pitanjima saradnje u primeni zakona gde je predviđena obaveza država ugovornica da međusobno tesno sarađuju, saglasno svojim unutrašnjim pravnim i administrativnim sistemima, radi poboljšanja efikasnosti primene zakona, a u cilju borbe protiv krivičnih dela na koje se odnosi Konvencija (član 48. Konvencije). Kada je reč o ovom poglavlju Konvencije, posebnu pažnju zaslužuje odredba koja obavezuje države ugovornice da razmotre mogućnost zaključenja bilateralnih ili multilateralnih sporazuma ili aranžmana kojima bi se omogućilo da nadležni organi, u odnosu na dela koja podležu istrazi, krivičnom gonjenju ili sudskom postupku u jednoj ili u više država, mogu osnivati zajednička istražna tela. U odsustvu takvih sporazuma ili aranžmana, zajedničke istrage se mogu preduzimati na osnovu dogovora od slučaja do slučaja. Države ugovornice na koje se to odnosi dužne su da u potpunosti obezbede poštovanje suvereniteta države ugovornice na čijoj teritoriji treba da se sprovede istraga (član 49. Konvencije). Tu je i odredba člana 50. koja je posvećena posebnim istražnim tehnikama. Imajući u vidu specifičnost vršenja koruptivnih krivičnih dela, a u cilju delotvornije borbe protiv korupcije, obaveza je svake države ugovornice da, u meri u kojoj to dozvoljavaju osnovna načela njenog unutrašnjeg pravnog sistema i u skladu sa uslovima utvrđenim unutrašnjim zakonodavstvom, preuzima mere koje mogu biti potrebne, kako bi svojim nadležnim organima omogućila 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 omogući korišćenje dokaza u sudu koji iz toga proisteknu. Državama ugovornicama se, uz ovo, predlaže da po potrebi zaključuju i odgovarajuće bilateralne ili multilateralne sporazume ili aranžmane o korišćenju takvih posebnih tehnika istrage, uz puno poštovanje načela suverene jednakosti država i da ih primenjuju u strogoj saglasnosti sa uslovima tih sporazuma ili aranžmana.

Pažnju zaslužuje i peto poglavlje Konvencije posvećeno povraćaju dobara koja su bila predmet korupcionih krivičnih dela. U njemu se obavezuju države potpisnice da osnuju finansijsku obaveštajnu jedinicu koja bi bila odgovorna za prijem, analizu i dostavljanje izveštaja o sumnjivim finansijskim transakcijama nadležnim organima (član 58. Konvencije). Članovi 60. i 61. posvećeni su tehničkoj pomoći i razmeni informacija. U njima se veoma detaljno propisuju različiti oblici obuke i tehničke pomoći, kao i niz obaveza i zadataka koje su od velikog značaja za strateški pristup u preventivnom i represivnom suzbijanju korupcije na nacionalnom, regionalnom i međunarodnom planu<sup>36</sup>.

### **Krivičnopravna konvencija Saveta Evrope o korupciji**

Kao organizacija koja okuplja najveći broj država Evrope, Savet Evrope je još 1994. godine osnovao Multidisciplinarnu grupu za borbu protiv korupcije, čime praktično otpočinju aktivnosti Saveta usmerene na tu vrstu istraživanja, davanja odgovarajućih preporuka za unapređenje nacionalnih zakonodavstava i pomoći za njihovo unapređenje u cilju suzbijanja korupcije. Savet Evrope je usvojio dve međunarodne konvencije koje se odnose na korupciju. Prva od njih je Krivičnopravna konvencija o korupciji koju je, do juna 2002. godine, prihvatilo osam od deset tadašnjih država kandidata za prijem u Evropsku uniju.

---

<sup>36</sup> Za detaljnu analizu Konvencije UN protiv korupcije, posebno dela posvećenog represiji, vidi: United Nations Handbook on Practical Anticorruption Measures for Prosecutors and Investigators, Vienna, 2004. Za prikaz Konvencije u delu posvećenom prevenciji i nekim drugim aspektima prevencije korupcije u javnoj upravi vidi: S. Vuković, „Kriminalističko-preventivne mere u suprotstavljanju korupciji u javnoj upravi“ i „Korupcija i pranje novca“, Sarajevo, 2009, strane 79-87. Za krivičnopravne aspekte Konvencije vidi: Z. Skakavac, „Krivičnopravni aspekti korupcije – međunarodni i nacionalni okvir“, u prethodno navedenom zborniku, str. 79-87.

Krivičnopravna konvencija o korupciji<sup>37</sup> je izuzetno značajan međunarodni pravni akt kada je reč o krivičnopravnim instrumentima za suprotstavljanje korupciji. Koliki se značaj pridaje ovoj problematici potvrđuje već sama preambula Konvencije u kojoj se naglašava da korupcija predstavlja pretnju vladavini prava, demokratiji i ljudskim pravima, da podriva dobru vladavinu, pravičnost i socijalnu pravdu, da uništava konkurenciju, ometa ekonomski razvoj i ugrožava stabilnost demokratskih institucija i moralne osnove društva. Zato se u preambuli izražava uverenje da je za efikasnu borbu protiv korupcije neophodna obimnija, brža i dobro organizovana međunarodna saradnja po krivičnim pitanjima, kao i odlučnost da se potraže zajednički odgovori na izazove rasta korupcije. Zbog svega toga ističe se da je za države članice Saveta Evrope i druge države potpisnice prioritet da stvore zajedničku kriminalnu politiku u cilju zaštite društva od korupcije, uključujući i usvajanje odgovarajućih zakonodavnih i preventivnih mera.

Slično odredbama iz trećeg poglavlja Konvencije Ujedinjenih nacija, u članovima 2. i 3. Krivičnopravne konvencije SE preporučuje se inkriminisanje (na nacionalnom nivou) aktivnog i pasivnog podmićivanja domaćih državnih službenika, a članovima 5. i 6. aktivno i pasivno podmićivanje stranih državnih službenika. Član 4. Krivičnopravne konvencije odnosi se na aktivno i pasivno podmićivanje članova državnog tela koje ima upravna ili pravosudna ovlašćenja. Prema članovima 7. i 8. Konvencije postoji obaveza inkriminisanja aktivnog i pasivnog podmićivanja u privatnom sektoru. Isto tako potrebno je naglasiti da, za razliku od konvencije UNCAC, Krivičnopravna konvencija SE obavezuje države potpisnice na kriminalizaciju trgovine uticajem (član 12. Krivičnopravne konvencije). To krivično delo definisano je kao: „... namerno obećanje, davanje ili nuđenje, direktno ili indirektno, svake nezaslužene koristi bilo kome ko tvrdi ili potvrdi da može da izvrši neregularan uticaj na donošenje odluke nad bilo kojim licem pomenutim u članovima 2, 4. do 6. kao i 9. do 11, bez obzira da li je nezaslužena korist namenjena tom ili nekom drugom licu, samo ako je traženje, primanje ili prihvatanje ponude ili obećanja takve koristi, u vezi sa tim uticajem, bez obzira da li je uticaj izvršen ili ne i, bez obzira da li se pretpostavljenim uticajem postigne nameravani rezultat.“ U članovima 9, 10, i 11. Krivičnopravne konvencije stoji obaveza inkriminacije podmićivanja službenika međunarodnih organizacija, međunarodnih parlamentarnih tela, sudija i službenika međunarodnih sudova.

Dodatni protokol uz Krivičnopravnu konvenciju o korupciji<sup>38</sup> od 15. maja 2003. predstavlja dopunu Krivičnopravne konvencije. On ne predviđa krivičnoprocesne antikruptivne mere već samo, u svom drugom poglavlju, propisuje materijalno krivičnopravne mere koje treba da se preduzmu na nacionalnom nivou. Konkretnije rečeno, dokument obavezuje države da propišu nekoliko novih krivičnih dela: aktivno podmićivanje domaćih arbitara (član 2), pasivno podmićivanje domaćih arbitara (član 3), podmićivanje stranih arbitara (član 4), podmićivanje domaćih porotnika (član 5) i podmićivanje stranih porotnika (član 6).

Razrađujući odredbe UNCAC-a koje se odnose na osude i sankcije, u članu 19. Krivičnopravne konvencije SE predviđeno je da sankcije moraju biti efikasne, srazmerne i odvrćajuće.

Slično Konvenciji Ujedinjenih nacija protiv korupcije i Krivičnopravna konvencija SE protiv korupcije sadrži niz krivičnoprocesnih mera antikruptivnog karaktera. Tako se već u drugom delu Konvencije koji nosi naziv „Mere koje se preduzimaju na nacionalnom nivou“ navodi čitav niz krivičnoprocesnih mera koje države potpisnice treba da uvedu u svoja zakonodavstva. Na primer, predviđa se obaveza usvajanja zakonodavnih i drugih mera koje mogu biti neophodne da

37 Krivičnopravnu konvenciju o korupciji doneo je Savet Evrope u Strazburu 27. 1. 1999. godine. Ona je dopunjenja Dodatnim protokolom od 15. maja 2003. godine. Nekadašnja SR Jugoslavija (i u njenom sastavu Srbija) je 2002. godine prihvatila ovu konvenciju, a potom je Srbija 2005. godine ponovo usvojila Krivičnopravnu konvenciju o korupciji, bez ulaganja rezervi, donevši Zakon o potvrđivanju Krivičnopravne konvencije o korupciji koji je objavljen („Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori“, br. 2/2002 i „Službeni list SCG – Međunarodni ugovori“, br. 18. od 23. 12. 2005).

38 Tekst protokola dostupan na: <http://www.conventions.coe.int>

Dodatni protokol uz Krivičnopravnu konvenciju o korupciji je u Srbiji ratifikovan 2007. godine, Zakonom o potvrđivanju Dodatnog protokola uz Krivičnopravnu konvenciju o korupciji „Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori“, br. 102/07. Dodatni protokol je usvojen bez ulaganja rezervi.



bi se omogućila konfiskacija ili lišavanje prava svojine nad sredstvima i prihodima od krivičnih dela predviđenih Konvencijom, ili nad imovinom čija vrednost odgovara tim prihodima (član 19. stav 3). Posebno se apostrofira formiranje specijalizovanih organa za borbu protiv korupcije, na taj način što se svakoj potpisnici propisuje usvajanje mera koje mogu biti neophodne za obezbeđenje lica ili entiteta specijalizovanih u borbi protiv korupcije i da im se da neophodna nezavisnost, u skladu s osnovnim principima pravnog sistema države potpisnice, kako bi mogli efikasno da vrše svoje funkcije bez nepotrebnih pritisaka. Država potpisnica treba da obezbedi adekvatnu obuku osoblja takvih entiteta, kao i finansijska sredstva za obavljanje njihovih zadataka (član 20. Konvencije). Tu je i odredba člana 21. Konvencije kojim se reguliše pitanje saradnje s nacionalnim organima i njihova međusobna saradnja. U tom smislu obaveza je svake potpisnice da usvoji mere neophodne da bi se obezbedilo da državni organi, kao i svi državni službenici saraduju, u skladu s nacionalnim zakonima i s onim organima koji su odgovorni za istragu i gonjenje krivičnih dela. U okviru te saradnje posebno se apostrofiraju dva njena vida: obaveštavanje organa, na sopstvenu inicijativu, kada postoje osnovani razlozi da se veruje da je učinjeno neko od krivičnih dela predviđenih Konvencijom i obaveza da se tim organima obezbede sve neophodne informacije. Tu su, dalje i mere zaštite saradnika pravde i svedoka u okviru kojih se države potpisnice obavezuju da u svom zakonodavstvu predvide mere koje mogu biti neophodne da bi se pružila odgovarajuća zaštita onima koji prijave krivična dela predviđena Konvencijom ( čl. 2. do 14. ), ili na neki drugi način saraduju sa istražnim organima ili organima gonjenja, kao i svedocima koji daju izjave koje se odnose na ovakva krivična dela (član 22. Konvencije). Svaka potpisnica treba da usvoji takve zakonodavne i druge neophodne mere, uključujući i one koje dozvoljavaju upotrebu specijalnih istražnih tehnika (u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom), da bi se omogućilo olakšano prikupljanje dokaza vezanih za krivična dela, identifikovanje, ulaženje u trag, zamrzavanje i zaplena instrumenata i dobiti od korupcije ili imovine čija vrednost odgovara toj dobiti, a sve to u skladu s merama utvrđenim u stavu 3. člana 19. Konvencije. Nadalje, svaka potpisnica treba da usvoji takve zakonodavne i druge mere koje mogu biti neophodne da bi se ovlastili njeni sudovi ili drugi nadležni organi da mogu da naredi da bankarska, finansijska ili komercijalna evidencija bude stavljena na raspolaganje ili da bude zaplenjena, kako bi se obavile aktivnosti otkrivanja i dokazivanja koruptivnih krivičnih dela, uz istovremeno propisivanje da bankarska tajna ne može biti prepreka preduzimanja ovako predviđenih mera (član 23. Konvencije).

I ova Konvencija, kao i druga međunarodna pravna akta ovog karaktera, poseban značaj pridaje međunarodnoj saradnji na polju borbe protiv korupcije. Celo četvrto poglavlje je upravo posvećeno ovoj problematici iz koje izdvajamo nekoliko opštih principa: prvo, međusobna saradnja u skladu s odredbama odgovarajućih međunarodnih instrumenata koji se bave ovim pitanjima ili u skladu sa sporazumima prihvaćenih na osnovu jednoobraznog ili recipročnog zakonodavstva - prevashodno radi istraga i gonjenja krivičnih dela predviđenih Konvencijom. Drugo, kada između država potpisnica ne postoji nijedan međunarodni instrument ili sporazum, onda se na njihovu saradnju direktno primenjuju odredbe člana 26-31. Konvencije. Treće, do direktne primene odredbi iz člana 26-31. Konvencije o međunarodnoj saradnji dolazi i u slučaju kada su one povoljnije od onih predviđenih konkretnim ugovorima. Četvrto, potpisnice će jedna drugoj pružiti, u najvećoj mogućoj meri uzajamnu pomoć tako što će blagovremeno postupati po zahtevima organa koji, u skladu s domaćim zakonima, imaju ovlašćenja da vrše istrage ili gone učinioce zbog krivičnih dela predviđenih Konvencijom. Peto, uzajamna pravna pomoć može biti odbijena ukoliko zamoljena država veruje da bi ispunjavanje zahteva bilo na štetu njenih osnovnih interesa, nacionalnog suvereniteta, nacionalne bezbednosti ili javnog reda. Šesto, potpisnice se ne mogu pozivati na bankarsku tajnu kao osnov za odbijanje saradnje. Gde je tako propisano domaćim zakonima, potpisnica može da traži da zahtev za saradnjom koji bi uključivao ukidanje bankarske tajne bude odobren ili od strane sudije ili nekog drugog pravosudnog organa, uključujući i javne tužioce, bilo kog od organa vlasti koji rade u vezi sa krivičnim delima.

Jedno od sledećih pitanja je i pitanje ekstradicije. Shodno članu 27. krivična dela predviđena Konvencijom smatraće se krivičnim delima za koja se odobrava izdavanje prema bilo kom ugovoru o ekstradiciji koji postoji između država potpisnica. U slučaju da država potpisnica, koja uslovljava izdavanje postojanjem ugovora, dobije zahtev za izdavanje od druge potpisnice sa kojom nema ugovor o ekstradiciji, može Konvenciju smatrati pravnim osnovom za izdavanje u pogledu bilo kog krivičnog dela koji je njom predviđen. Države potpisnice koje ne uslovljavaju izdavanje postojanjem ugovora, smatraće krivična dela ustanovljena u skladu sa Konvencijom kao krivična dela za koja je moguće izdavanje, a ono će zavisiti od uslova predviđenih zakonom zamoljene države ili važećim ugovorom o ekstradiciji, uključujući i razloge na osnovu kojih zamoljena država može da odbije izdavanje. Ukoliko se ekstradicija zbog krivičnog dela predviđenog Konvencijom odbije samo na osnovu državljanstva traženog lica, ili zato što zamoljena strana smatra da ima nadležnost u odnosu na to delo, zamoljena država će predati slučaj svojim nadležnim organima u cilju gonjenja, osim ako je drugačije dogovoreno sa državom moliljom koju će blagovremeno obavestiti o konačnom ishodu.

Osim navedenog, predmet Konvencije je i pitanje samonicijativne razmene informacija. Prema članu 28. potpisnica može, ne remeteći sopstvenu istragu ili postupke, bez prethodnog zahteva, da pošalje drugoj državi potpisnici informacije o činjenicama, kada smatra da otkrivanje takvih informacija može da pomogne toj državi u pokretanju ili u obavljanju istraga ili postupaka vezanih za krivična dela predviđena Konvencijom ili da dovede do odgovarajućeg zahteva od strane te potpisnice. U okviru ovoga treba istaći i to da je obaveza zamoljene države da blagovremeno obavesti državu molilju o radnjama koje su preduzete po zahtevu i krajnjem rezultatu tih radnji. Takođe je obaveza zamoljene države da blagovremeno obavestiti državu molilju o bilo kojim okolnostima zbog kojih nije moguće izvesti tražene radnje ili da će se u njihovom izvođenju najverovatnije kasniti (član 31. Konvencije).

U cilju što efikasnije međusobne saradnje predviđena je obaveza države potpisnice da odredi najmanje jedan, a ako je moguće i nekoliko centralnih organa, koji će biti odgovorni za slanje i odgovaranje na zahteve koji budu podneti u skladu sa Konvencijom, kao i za izvršenje takvih zahteva ili njihovo prenošenje nadležnim organima radi izvršenja. U skladu s tim, obaveza je svake potpisnice da, već u trenutku potpisivanja ili prilikom deponovanja svog instrumenta ratifikacije, prihvatanja, odobravanja ili pristupanja, dostavi Generalnom sekretaru Saveta Evrope imena i adrese ovako određenih organa (član 29. Konvencije). Tako određeni centralni organi vlasti će direktno međusobno komunicirati, a u hitnim slučajevima, zahteve za uzajamnu pomoć ili obaveštenja u vezi s njom moći će da šalju direktno pravosudni organi, uključujući i javne tužioce države molilje, istim takvim organima zamoljene države. U takvim slučajevima, kopija će biti poslata centralnom organu zamoljene države preko centralnog organa države molilje. Isto tako, svaki zahtev ili obaveštenje mogu se podneti preko Međunarodne organizacije kriminalističke policije (Interpol). U slučaju kada je podnesen zahtev direktno pravosudnom organu, a on nije nadležan da postupa po njemu, on taj zahtev upućuje nadležnom nacionalnom organu i o tome direktno obavestava državu molilju. Podneseni zahtevi ili obaveštenja koji ne obuhvataju prinudne radnje nadležne vlasti države molilje mogu direktno poslati nadležnim vlastima zamoljene države potpisnice, s tim da svaka država može, u trenutku potpisivanja ili deponovanja instrumenta ratifikacije, prihvatanja, odobravanja ili pristupanja, obavestiti Generalnog sekretara Saveta Evrope da, radi efikasnosti, zahtevi treba da budu upućeni njenom centralnom organu (član 30. Konvencije).

Evaluacija antikorupcionih programa i aktivnosti poverena je, prema članu 24. Krivičnopravne konvencije SE, grupi GRECO (*Group of States Against Corruption*). jer je donošenje odgovarajućih međunarodnih programa i akata samo jedna od aktivnosti Saveta Evrope. Cilj ove grupe država jeste da se razvije međusobna saradnja i poveća angažovanje u borbi protiv korupcije.

## Drugi dokumenti evropskih međunarodnih organizacija

Ne samo u okviru Saveta Evrope, nego i u Evropskoj uniji i Organizaciji za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) proteklih godina su preduzimate značajne aktivnosti na donošenju antikorupcionih akata. U njima su takođe sadržani standardi kojima se nastoji unaprediti nacionalno zakonodavstvo kako bi se ojačali kapaciteti za sprečavanje korupcije. Tako je Srbija ratifikovala i nekoliko drugih evropskih konvencija koje se takođe bave izgrađivanjem antikorupcionih standarda. To su pre svega: Građanskopravna konvenciju o korupciji<sup>39</sup> i Konvencija Saveta Evrope o pranju, traženju, zapleni i oduzimanju prihoda stečenih kriminalom<sup>40</sup>. U sklopu toga vredna pažnje je i činjenica da Srbija nije ratifikovala Konvenciju Organizacije za ekonomski razvoj i saradnju u borbi protiv podmićivanja državnih službenika u međunarodnim poslovnim transakcijama s obzirom na to da još nije bila primljena u članstvo Organizacije za ekonomski razvoj i saradnju, ali po mišljenju Agencije za borbu protiv korupcije, zakonodavni okvir Republike Srbije je u potpunosti usklađen s ovom konvencijom što je potvrđeno Ekspertizom Saveta Evrope od 11. oktobra 2007. godine<sup>41</sup>. U toku postupka harmonizacije svog pravnog sistema sa pravom Evropske unije Srbija će biti u obavezi da razvije mehanizme za efikasnu primenu antikorupcione politike koju formuliše ta regionalna organizacija<sup>42</sup>.

### *Aktivnosti GRECO u Republici Srbiji*

Borba protiv korupcije kao i protiv kriminaliteta uopšte podrazumeva dve pretpostavke. Normativnu koja mora da odgovara zahtevima ove vrste kriminaliteta odnosno njegovim specifičnostima vezanim, pre svega, za njegovo otkrivanje i dokazivanje, a potom i uslovima praktične primene. S obzirom na to, postavlja se pitanje prihvatanja međunarodnih pravnih standarda antikoruptivnog krivičnog materijalnog i procesnog karaktera sadržanih u analiziranim aktima u zakonodavstvu Srbije, a onda i pitanje njihove praktične primene. Na polju borbe protiv korupcije nije dovoljno samo uskladiti zakone sa odredbama i intencijama ratifikovanih međunarodnih konvencija, već je isto toliko važno implementirati te standarde u praksi. Razlozi neophodnosti implementacije standarda u nacionalna zakonodavstva su brojni, a među njima se posebno ističu dva<sup>43</sup>. Prvo je formalno-pravni razlog sadržan u činjenici ratifikacije međunarodnih pravnih akata u kojima su sadržani ti standardi čime nastaje obaveza države da te akte implementira u svoje nacionalno zakonodavstvo<sup>44</sup>. Drugi razlog je suštinski i sadržan je u činjenici da bez normiranja, a potom i primene tako implementiranih standarda, nema mogućnosti uspešnog suprotstavljanja koruptivnom, kao i svakom drugom obliku teškog kriminaliteta globalnog karaktera<sup>45</sup>. U cilju praćenja stepena ostvarenja ovako postavljenih zahteva i nadzora nad implementacijom međunarodnih standarda u suzbijanju korupcije, na koje su se države obavezale pristupanjem konvencijama, najdalje je otišla Evropa. Članice Saveta Evrope nisu se zadovoljile samo donošenjem konvencija, već je u okviru organizacije Saveta Evrope osnovana posebna organizacija GRECO<sup>46</sup> koja

---

39 Usvojena u Strazburu 4. novembra 1999. Godine, a ratifikovana od Srbije 2007. godine („Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori“, br. 102/2007).

40 Doneta u Varšavi 16. maja 2005. godine, a ratifikovana od Srbije 2009. godine („Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori“ br. 19/2009).

41 Izveštaj Agencije za borbu protiv korupcije: <http://www.acas.rs>

42 Najvažniji dokumenti EU se odnose na sprečavanje korupcije u državama članicama i telima EU: Konvencija o zaštiti finansijskih interesa Evropske unije (naročito Prvi protokol uz nju iz 1995. godine) i Konvencija o borbi protiv korupcije u koju su uključeni službenici Evropske zajednice ili službenici država članica Evropske unije iz 1997. godine. Obe konvencije moraju ratifikovati države članice EU (više u: N. Mrvić-Petrović, J. Ćirić, Sukob javnog i privatnog interesa – u trouglu moći, novca i politike, Vojnoizdavački zavod i Institut za uporedno pravo, Beograd, 2003, strane 120-121).

43 O drugim razlozima neophodne implementacije prihvaćenih međunarodnih pravnih standarda u nacionalnom zakonodavstvu vidi: Zakonodavni postupak i kazneno zakonodavstvo, Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, Beogradu, 2009.

44 S. Bejatović, „Međunarodni pravni standardi...“, strane 75-122.

45 Vidi: Teški oblici kriminaliteta i državna reakcija, Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, Trebinje, 2013.

46 Rezolucija SE (99)5 kojom se osniva Grupa država za borbu protiv korupcije od 1. maja 1999. godine.

ima zadatak da nadgleda implementaciju međunarodnih dokumenata koje donosi Savet Evrope po ovom pitanju.

GRECO se bavi praktičnim aspektima suzbijanja korupcije, monitoringom implementacije međunarodnih standarda i edukacijom država članica, odnosno njihovih specijalizovanih agencija. U sklopu tih aktivnosti podnosi periodične izveštaje u kojima se ocenjuju napori pojedinih država za uvođenje antikorupcionih mera u domaće pravne sisteme i daju konkretne preporuke za otklanjanje slabosti<sup>47</sup>.

S ovim ciljem osnovan, GRECO je izuzetno aktivan i na prostoru Republike Srbije. U dosadašnjem periodu svog delovanja na ovom prostoru realizovao je tri kruga evaluacije stanja korupcije i antikorupcione politike u Srbiji i sačinio dva izveštaja koji su objavljeni u oktobru 2010. godine.

GRECO je 2006. godine izvršio evaluaciju antikorupcionih nastojanja u Srbiji i sačinio Izveštaj za zajednički prvi i drugi krug evaluacije od 36 stranica koji je javno objavljen u oktobru 2006. godine. U tom kontekstu najpre je izvršena analiza stanja korupcije u Srbiji, a potom je navedena lista od dvadeset i pet preporuka<sup>48</sup> koje Srbija treba da usvoji i implementira (što je daleko veći broj preporuka nego što je navedeno u izveštajima o evaluaciji nekih drugih država)<sup>49</sup>. Četiri godine po javnom objavljivanju prvog izveštaja za Srbiju, GRECO je obavio dodatno istraživanje kako bi se uverio da li su preporuke navedene u prvom izveštaju ispunjene. Na osnovu toga GRECO je u junu 2010. godine javno objavio Dodatni izveštaj o usklađenosti za Republiku Srbiju u kome je navedena detaljna analiza postavljenih uslova i njihove ispunjenosti i pri tom je konstatovano da su neki postavljeni uslovi ispunjeni, a neki nisu. U izveštaju se navodi da su samo delimično primenjene sledeće preporuke: prvo, u vezi sa reformom pravosuđa, odnosno postupkom imenovanja i unapređenja sudija i tužilaca jer nije osigurana transparentnost; drugo, u vezi sa koordinacijom pravnih lica u cilju prijavljivanja korupcije i sumnjivih transakcija, kao i u vezi sa obukom činovnika u tom cilju; treće, nije ispoštovana preporuka da se broj odobrenja i dozvola svede na onaj koji je zaista neophodan, da se skрати trajanje postupka za njihovo izdavanje i da se pospeši proces objedinjavanja i redigovanja smernica kako za državne službenike koji rešavaju zahteve za izdavanje odobrenja i dozvola, tako i za širu javnost<sup>50</sup>.

GRECO je obavio i treći krug evaluacije stanja korupcije i antikorupcione politike u Srbiji i na osnovu toga sačinio dva izveštaja koji su objavljeni u oktobru 2010. godine. Jedan je Izveštaj o evaluaciji inkriminacija za Republiku Srbiju i drugi je Izveštaj o evaluaciji transparentnosti finansiranja političkih stranaka za Republiku Srbiju. U prvom Izveštaju o evaluaciji inkriminacija za Republiku Srbiju upoređene su odredbe Krivičnogpravnog konvencije o korupciji kojima se uvode materijalne inkriminacije sa odgovarajućim pravnim normama koje se nalaze u Krivičnom zakoniku iz 2009. godine, uočene su izvesne slabosti i date su konkretne preporuke. Pored toga evaluiran je i stepen primene Konvencije u praksi, odnosno razmatrana je statistika sudskih presuda izrečenih povodom pojedinih krivičnih dela iz oblasti korupcije.

### ***Primeri implementacije međunarodnih antikorupcionih standarda u stranim zakonodavstvima***

Korupcija nije rasprostranjena samo u ekonomski manje razvijenim zemljama gde su kapaciteti demokratske vlasti nedovoljni da bi mogle s njom da se izbore. U međuvremenu, korupcija je postala jedan od glavnih izazova sa kojima se suočava svet i Evropa. Kako bi se uskladile prevencija i sprečavanje korupcije, donet je čitav niz međunarodnih i regionalnih konvencija. S tim konvencijama mora biti usklađeno krivično i krivičnoprocesno zakonodavstvo Srbije, kao što će i me-

47 O aktivnostima organizacije vidi: J. Čirić, „Savet Evrope i borba protiv korupcije“, u: Suzbijanje kriminala i evropske integracije, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2010, strane 41-51.

48 Izveštaj se može preuzeti na sajtu: <http://www.coe.int>

49 O preporukama iz tog izveštaja vidi: J. Čirić, „Savet Evrope...“, strane 49-50.

50 Zajednički prvi i drugi krug evaluacije, Dodatni izveštaj o usklađenosti za Republiku Srbiju usvojen od GRECO na 47. plenarnom zasjedanju (Strazbur 7-11. jun 2010) Greco RC-I/II (2008) 1 E, dostupno na: <http://www.coe.int> i na: <http://www.acas.rs>



hanizmi za sprečavanje korupcije morati da se usklade s propisima Evropske unije u kojoj priroda i obim korupcije variraju od jedne države do druge, ali nanose štetu čitavoj Evropskoj uniji smanjenjem nivoa investicija, opstrukcijom fer poslovanja na unutrašnjem tržištu i negativnim uticajem na javne finansije. Ekonomska cena korupcije u Evropskoj uniji iznosi 1% EU bruto nacionalnog dohotka.<sup>51</sup> Kriminalizacija korupcije je takodje različita, zbog čega je neophodno analizirati uporednopravna rešenja i praksu sprečavanja korupcije u državama članicama, čija bi iskustva mogla biti korisna za Srbiju<sup>52</sup>. U tom cilju odabrana su zakonodavstva i praksa u četiri države članice Evropske unije, od kojih su dve (Hrvatska i Slovenija) bile nekadašnje republike u sastavu savezne države kojoj je i Srbija pripadala pa tako dele zajedničko pravno nasleđe i imaju u osnovi slična krivična zakonodavstva. Druge dve su Bugarska i Rumunija, susedne države sa sličnim društvenim odnosima kao u Srbiji, pa je postojala potreba da se u njima, s posebnom pažnjom ojačaju institucionalni krivičnopravni kapaciteti za sprečavanja korupcije. Zbog toga se njihova iskustva mogu porediti sa zakonodavstvom i stanjem u Srbiji.

## Hrvatska

Hrvatska je 8. novembra 2000. godine ratifikovala Krivičnopravnu konvenciju o korupciji koja je u toj zemlji stupila na snagu 1. jula 2002. bez rezervi. Na dan 10. maja 2005. godine Hrvatska je ratifikovala Dodatni protokol Krivičnopravne konvencije o korupciji koji je stupio na snagu 1. septembra 2005. bez rezervi. Zakonodavnu i praktičnu primenu Krivičnopravne konvencije prati stalno telo Saveta Evrope - Grupa zemalja protiv korupcije (GRECO), a Republika Hrvatska je članica GRECO-a od 2000. godine.<sup>53</sup> UN Konvenciju protiv korupcije Hrvatska je potpisala 10. decembra 2003. godine, a ratifikovala 24. aprila 2005.

U Hrvatskoj je kao krivično delo propisano aktivno i pasivno podmićivanje, kako u javnom tako i u privatnom sektoru, kao i trgovina uticajem.

Kazneni zakon Republike Hrvatske stupio je na snagu 1. januara 1998. Nekoliko odredbi vezanih za korupciju izmenjeno je i dopunjeno 2000, 2004. i 2006. godine čiji je cilj bio da se nacionalno zakonodavstvo prilagodi zahtevima Krivičnopravne konvencije o korupciji i njenom Dodatnom protokolu, posebno u odnosu na definisanje pojma "službene osobe" i međunarodnog značenja tog pojma, kao i na kriminalizaciju primanja i davanja mita u privatnom sektoru i pasivnog trgovanja uticajem. Međutim, izmene i dopune istovremeno su dovele do određenih nedoslednosti u odredbama vezanim za korupciju. Kako bi se u zakonskom okviru prevazišle te nedoslednosti, Hrvatska je usvojila novi Kazneni zakon<sup>54</sup> koji je na snazi od 2011. godine.<sup>55</sup>

Primanje i davanje mita u javnom sektoru regulisano je članom 293. Kaznenog zakona (primanje mita) i 294. (davanje mita). Prema odredbama, „pasivno podmićivanje“ postoji kad službeno ili odgovorno lice zahteva ili primi dar ili kakvu drugu korist i kad primi obećanje dara ili kakve koristi, da bi u granicama svog ovlašćenja obavilo službenu ili drugu radnju koju ne bi smelo da obavi, ili da ne obavi službenu ili drugu radnju koju bi moralo da obavi.

Iz stava 2. člana 293. proizlazi da to krivično delo postoji ako službeno lice ili odgovorno lice zahteva dar ili kakvu drugu korist, primi dar ili kakvu drugu korist ili kad službeno ili odgovorno lice primi obećanje dara ili kakve druge koristi da, u granicama svog ovlašćenja, obavi službenu ili drugu radnju koju bi moralo da obavi ili da ne obavi službenu ili drugu radnju koju ne bi smelo da obavi.

51 Eurobarometar, 2012.

52 Vidi: N. Mrvić-Petrović, „Strana iskustva u sprečavanju korupcije“, Pravo – teorija i praksa, 2002, XIX, broj 1, strane 35-40.

53 Treći ocenjivački krug sproveden je 2007. godine u Hrvatskoj: Evaluation report on Croatia on incriminations, Greco Eval III Rep (2009) 1E.

54 "Narodne novine R Hrvatske", broj 125/11, 144/12.

55 Izmenjen je i dopunjen 2012. godine sa ciljem da se kazni i davanje mita u privrednom poslovanju kada je namenjeno trećoj osobi i podmićivanje zastupnika. Pored toga, produžene su kazne za primanje i davanje mita, sa dosadašnjih šest meseci do pet godina na najmanje jednu do osam godina i povećana je kazna za krivično delo zloupotreba položaja i ovlašćenja sa 10 na 12 godina zatvora.

Članom 294. stav 1. Kaznenog zakona regulisano je tzv. „pravo“ aktivno podmićivanje. Krivično delo iz člana 294. stav 1. Kaznenog zakona čini ono lice koje službenom ili odgovornom licu da ili obeća dar ili kakvu drugu korist, da u granicama svog ovlašćenja obavi službenu ili drugu radnju koju ne bi smelo da obavi ili da ne obavi službenu ili drugu radnju koju bi moralo obaviti ili ko posreduje pri takvom podmićivanju službenog ili odgovornog lica.

„Nepravo“ aktivno podmićivanje regulisano je u članu 294. stavu 2. Kaznenog zakona. To krivično delo čini lice koje službenom ili odgovornom licu daje dar ili kakvu drugu korist da u granicama svog ovlašćenja obavi službenu ili drugu radnju koju bi moralo obaviti ili da ne obavi službenu ili drugu radnju koju ne bi smelo obaviti ili ko posreduje pri takvom podmićivanju službenog ili odgovornog lica. Za razliku od krivičnog dela iz stava 1. ovog člana, u ovom slučaju dar ili kakva korist daje se za obavljanje radnje koju to službeno ili odgovorno lice mora obaviti, odnosno za ne obavljanja radnje koju to službeno ili odgovorno lice ne sme obaviti. U stavu 1. i stavu 2. člana 294. Kaznenog zakona inkriminisano je i posredovanje u davanju mita.

I u članu 293. i u članu 294. razlikuju se zakonito (stav 1.) i nezakonito (stav 2.), nameravano ili učinjeno, delo ili propust izvršen od strane službenog ili odgovornog lica, pa se predviđaju različiti stepeni sankcija. Član 293. KZ-a sadrži posebnu odredbu o primanju mita nakon dela ili propusta počinjenog od strane službenog ili odgovornog lica (stav 3) gde je predviđena blaža sankcija.

U kontekstu hrvatskih odredbi o primanju i davanju mita koriste se pojmovi „službena osoba“ i „odgovorna osoba“, kako je definisano u članu 87. stav 3. i 6. KZ-a:

„(3) Službena osoba je državni dužnosnik ili službenik, dužnosnik ili službenik u jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave, nositelj pravosudne dužnosti, sudac porotnik, član Državnog sudbenog vijeća ili Državnoodvjetničkog vijeća, arbitar i javni bilježnik.

(6) Odgovorna osoba je fizička osoba koja vodi poslove pravne osobe ili joj je izričito ili stvarno povjereno obavljanje poslova iz područja djelovanja pravne osobe.“

Što se tiče međunarodnog značaja krivičnih dela podmićivanja, druga rečenica člana 87. stava 3. KZ-a izričito uključuje osobe „koje u Europskoj uniji, stranoj državi, međunarodnoj organizaciji koje je Republika Hrvatska član, međunarodnom sudu ili arbitraži čiju sudbenost Republika Hrvatska prihvaća, obavljaju dužnosti povjerene“... „državnom dužnosniku ili službeniku, dužnosniku ili službeniku u jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave, nositelju pravosudne dužnosti, sudcu porotniku, članu Državnog sudbenog vijeća ili Državnoodvjetničkog vijeća, arbitaru i javnom bilježniku“.

Davanje mita kažnjivo je zatvorom u trajanju od 1 do 8 godina, ako se odnosi na nezakonita dela ili propuste koje bi trebalo da za mito učini „službena ili odgovorna osoba“ ili zatvorom od 6 meseci do 5 godina, ako podrazumeva neopravdano protežiranje davaoca mita inače zakonitim činjenjem ili propuštanjem službenog ili odgovornog lica.

Za krivično delo primanja mita predviđena je kazna zatvora od 1 do 10 godina u slučaju da službena ili odgovorna osoba prima mito kako bi učinila nezakonitu radnju ili je propustila da učini ono što je po zakonu dužna i kaznu od 1 do 8 godina u slučaju da nepravilno vrši svoja ovlašćenja u granicama zakona. Kazna zatvora do jedne godine izriče se službenicima koji zatraže ili prime korist nakon preduzetog činjenja ili propuštanja službene radnje (bilo da je protivpravna ili ne).

U skladu s članom 47. KZ-a, sud odmerava kaznu s obzirom na sve olakšavajuće ili otežavajuće okolnosti i to: jačinu ugrožavanja ili povrede zaštićenog dobra, pobude iz kojih je krivično delo učinjeno, stepen povrede dužnosti učinioaca, način izvršenja i ostvarene posledice krivičnog dela, prethodni učiniočev život, njegove lične i imovinske prilike i njegovo ponašanje nakon učinjenog krivičnog dela, odnos prema žrtvi i trud da naknadi štetu. Prema članu 55. KZ-a, sud može zameniti kaznu zatvora do jedne godine radom za opšte dobro, uz saglasnost okrivljenog.

Slične kazne propisane su i za druga „koruptivna“ kivična dela kao što su prevara (član 236. KZ-a), zloupotreba položaja i ovlašćenja (član 291. KZ-a), nezakonito pogodovanje (član 292. KZ-a) ili pronevera (član 233 KZ-a).

Pored navedenih kazni, prema službenim ili odgovornim licima koja su primila mito ili prema onima koji su dali mito može se primeniti „sigurnosna mjera zabrane obavljanja određene dužnosti ili djelatnosti“ u trajanju koje ne može biti kraće od jedne niti duže od deset godina. Prema odredbama člana 71. stav 1. KZ-a takvu meru sud može izreći „počinitelju koji je kazneno djelo počinio u obavljanju dužnosti ili djelatnosti ako postoji opasnost da će zluporabom te dužnosti ili djelatnosti ponovno počiniti kazneno djelo“.

Zloupotreba službenog položaja (zluporaba položaja i ovlasti) regulisana je članom 291. Kaznenog zakona. Ovo krivično delo čini službeno ili odgovorno lice koje iskoristi svoj položaj ili ovlašćenje, prekorači granice svog ovlašćenja ili ne obavi dužnost i time sebi ili drugoj osobi pribavi korist, odnosno drugom prouzrokuje štetu.

Trgovina uticajem je kriminalizovana i u aktivnom i u pasivnom obliku u članovima 295. (trgovanje utjecajem) i 296. KZ-a (davanje mita za trgovanje utjecajem). Krivično zakonodavstvo je više puta menjano kako bi se konstitutivni elementi krivičnog dela uskladili sa članom 12. Krivično-pravne konvencije, gde spadaju „nuđenje“ i „primanje ponude“, uključujući i treću stranu kojoj je namenjena korist. Odredbe članova 295. i 296. imaju široko područje primene u onoj meri u kojoj se odnose na „iskorištavanje službenog položaja ili uticaja“.

U stavu 1. člana 295. propisana je aktivna trgovina uticajem, koju čini onaj „tko iskorištavanjem svoga službenog ili društvenog položaja ili utjecaja posreduje da se obavi službena ili druga radnja koja se ne bi smjela obaviti ili da se ne obavi službena ili druga radnja koja bi se morala obaviti“. Delo će postojati ako je posredovanje izvršeno, a za postojanje dela nije bitno hoće li posredovanje dati željeni rezultat.

U članu 295. stavu 2. Kaznenog zakona propisano je da lice koje „zahtijeva ili primi mito ili prihvati ponudu ili obećanje mita za sebe ili drugoga, da iskorištavanjem svoga službenog ili društvenog položaja ili utjecaja posreduje da se obavi službena ili druga radnja koja se ne bi smjela obaviti, ili da se ne obavi službena ili druga radnja koja bi se morala obaviti“. Za ovo krivično delo ne traži se od lica koje primi mito da posreduje odnosno stvarno izvrši neku radnju posredovanja. Dakle, radnja ovog krivičnog dela se ne sastoji u izvršenom posredovanju, nego u primanju nagrade ili koristi, a svrha tog primanja jeste da se posreduje.

U članu 296. KZ propisano je pasivno posredovanje. U stavu 1. kao radnja izvršenja krivičnog dela predviđena je ponuda, obećanje ili davanje mita, namenjeno tom ili drugom licu, zatim posredovanje iskorištavanjem svog službenog ili društvenog položaja ili uticaja da se obavi službena ili druga radnja koja bi se morala obaviti ili da se ne obavi službena ili druga radnja koja se ne bi smela obaviti. U stavu 2. inkriminisano je posredovanje, koje će postojati ako se daje ili obeća mito licu koje posreduje ili drugom licu da se obavi službena ili druga radnja koja se ne bi smela obaviti ili da se ne obavi službena ili druga radnja koja bi se morala obaviti.

Aktivno trgovanje uticajem (davanje mita za trgovanje utjecajem) kažnjivo je s jednom do osam godina zatvora u slučajevima koji podrazumevaju – nameravano ili stvarno – protivzakonito (službeno ili drugo) delovanje ili propuštanje i sa šest meseci do pet godina zatvora u slučajevima koji podrazumevaju zakonito delovanje ili propuštanje. Sankcije primenjive na pasivnu trgovinu uticajem uključuju zatvorsku kaznu od šest meseci do pet godina za protivzakonito delovanje ili propuštanje, odnosno od jedne do deset godina zatvora, ukoliko se zahteva ili primi mito ili prihvati ponuda ili obećanje mita za trgovinu uticajem.

Na osnovu statističkih pokazatelja, moguće je steći sliku o praksi sprečavanja korupcije u Hrvatskoj. U periodu od 2008. do 2010. godine javna tužilaštva u Hrvatskoj donela su odluke na osnovu krivičnih prijava za ukupno 4108 učinilaca koruptivnih krivičnih dela. Optuženo je 1420 lica

ili 34,6% od ukupnog broja prijavljenih, a osuđeno njih 632 ili 44,5% od ukupnog broja optuženih (prikazano u tabeli 1)<sup>56</sup>.

Tabela 1.- Odnos prijavljenih, optuženih i osuđenih u Hrvatskoj za korupciju (2008-2010)

	Prijavljeni	Optuženi	Osuđeni
2008	1308	461	168
2009	1367	492	228
2010	1433	467	236
Ukupno	4108	1420	632

U predstavljenom trogodišnjem periodu javna tužilaštva su odbacila 65,7% krivičnih prijava za koruptivna krivična dela. Za trećinu prijavljenih lica doneta je odluka o optuženju, dok je za 2,9% prijavljenih lica obustavljena istraga.

Kada je u pitanju struktura krivičnih dela u odnosu na prijavljena lica, analiza podataka pokazuje da su javna tužilaštva najčešće donosila odluke za krivično delo "zloupotrebe položaja i ovlasti od strane službene osobe" i to u 87,4% slučajeva. U ukupnom broju prijavljenih lica za koruptivna krivična dela, 9,9% se odnosi na ona koja su prijavljena za krivična dela primanja i davanja mita, dok se 2,7% odnosi na osumnjičene za izvršenje nekog drugog krivičnog dela korupcije. Poređenja radi, prema istraživanju koje je sproveo Udruženje tužilaca Srbije,<sup>57</sup> proizlazi da je i u Srbiji krivično delo za koje je podnet najveći broj krivičnih prijava zloupotreba službenog položaja – član 359. Krivičnog zakonika Republike Srbije<sup>58</sup>.

U posmatranom trogodišnjem periodu u Hrvatskoj je 44,5% optuženih proglašeno krivim za koruptivna krivična dela. Krivični postupak obustavljen je prema 459 osoba (32,3%). Odbijajućih presuda je bilo 162 (11,4%), a oslobađajućih presuda 167 (11,8%). Broj osuda za krivična dela korupcije se povećava: u 2008. bilo je osuđeno 168 lica, u 2009. - 228, a u 2010. godini - 236 lica<sup>59</sup>.

U navedenom trogodišnjem periodu za krivična dela korupcije na uslovnu kaznu zatvora osuđeno je 62,5% kažnjenih, dok je безусловna zatvorska kazna izrečena u 36,7% slučajeva, a učešće ostalih sankcija u ukupno izrečenim je bilo neznatno (0,8%). Pokazuje se da je kaznena politika sudova strožija nego za krivična dela opšteg kriminaliteta, jer je kod tih krivičnih dela udeo bezuslovne zatvorske kazne mnogo manji i iznosi oko 19%.

U istom periodu od 190 lica oduzeta je imovinska korist zbog učinjenih koruptivnih krivičnih dela. Podaci pokazuju da je reč o povećanju broja osuđenih kojima je oduzeta imovinska korist (sa 53 u 2008, na 66 u 2009. i 71 u 2010. godini).

Posmatrajući broj osuđenih lica u korelaciji sa zanimanjima učinilaca dolazi se do vrlo zanimljivih podataka o tome da su od ukupnog broja osuđenih (632) učinioi najčešće lica koje su najviši stručnjaci (njih 235). Tu se ubrajaju: poslovno-organizacioni stručnjaci, pravni stručnjaci, službenici državne uprave, lekari, inženjeri, profesori i drugi. Na drugom mestu po učestalosti su ona lica koja obavljaju službenička i uslužna zanimanja (bankarski službenici, zanimanja u zaštiti – policajci, knjigovođe, saobraćajni i komercijalni službenici, kancelarijski službenici u državnoj i lokalnoj upravi, prodavci, medicinske sestre, bolničari i drugi), kojih je bilo 216 u analiziranom periodu. Zatim slede učinioi koruptivnih krivičnih dela koji su zanatlije, individualni proizvođači (njih 106), dok je rukovodilaca uprave i zakonodavstva bilo 16.

56 M. Mrčela, D. Novosel, D. Rogić-Hadžalić, Korupcija – pravni okvir i pojavni oblici 2008 – 2010, Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske, Zagreb, 2012.

57 M. Matić, V. Trninić, "Analiza statističkih podataka krivičnih dela sa koruptivnim elementom", u: Građani i pravosuđe zajedno protiv korupcije, Toplički centar za demokratiju i ljudska prava, Prokuplje, 2013.

58 "Službeni glasnik RS", br. 85/2005, 88/2005 – ispr, 107/2005 – ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012 i 104/2013.

59 M. Mrčela, D. Novosel, D. Rogić-Hadžalić, op. cit.



## Slovenija

Slovenija je ratifikovala Krivičnopravnu konvenciju o korupciji 12. maja 2000. godine, a Konvencija je u Sloveniji stupila na snagu 1. jula 2002. godine bez rezervi. Dodatni protokol uz Krivičnopravnu konvenciju Slovenija je ratifikovala 11. oktobra 2004. godine, pa je stupio na snagu 1. februara 2005. godine, takođe bez rezervi. Slovenija je članica GRECO-a od maja 1999. godine,<sup>60</sup> a pristupila je UN Konvenciji protiv korupcije 1. aprila 2008. godine.

Slovenački Krivični zakonik<sup>61</sup> stupio je na snagu 1. novembra 2008. godine. Značajno je izmenjen i dopunjen 2011. Izmene i dopune iz 2011. godine stupile su na snagu u maju 2012. Ovim Zakonikom kriminalizovani su uobičajeni oblici korupcije, kao što su primanje i davanje mita, zloupotreba službenog položaja, kao i druga koruptivna krivična dela. Slovenačko zakonodavstvo ne koristi termin „korupcija“ kao pravni pojam, ali u upotrebi su različiti pojmovi za svako krivično delo koje se odnosi na određenu vrstu korupcije.<sup>62</sup> Iako se propisima na definiše opšti pojam korupcije, pravi se razlika između aktivne i pasivne korupcije, kao i između korupcije u javnom i privatnom sektoru.

Krivični zakonik sadrži dve glavne odredbe o davanju i primanju mita u javnom sektoru, u članovima 261. i 262. Kao i u Krivičnom zakoniku Hrvatske, razlikuju se pojedini oblici krivičnih dela davanja i primanja mita prema tome da li se mito daje ili prima kako bi se preduzela nezakonita radnja službenog lica ili propustilo vršenje radnje koja je po zakonu morala da se preduzme ili da bi se učinilo ili propustilo da se učini nešto na šta je službeno lice inače ovlašćeno. Navedene odredbe, odnose se na sve oblike pasivnog primanja i davanja mita (traženje, primanje ili prihvatanje ponude ili obećanja) i aktivnog primanja i davanja mita (obećanje, nuđenje ili davanje). Predmet korupcije obuhvata materijalnu korist i svaku drugu nematerijalnu prednost, bez obzira da li su opravdane ili ne. Nije neophodno da je korist data javnom funkcioneru lično, dovoljno je da je data i trećem licu.

Davanje mita inkriminisano je članom 262. Krivičnog zakonika, koji razlikuje dva oblika dela: (1) davanje mita službenom licu da izvrši radnju koju ne bi smelo da izvrši ili da ne izvrši radnju koju bi moralo izvršiti u okviru svog službenog ovlašćenja (nezakonito aktivno podmićivanje); (2) davanje mita službenom licu da izvrši radnju koju bi moralo da izvrši ili da ne izvrši radnju za koju nije ovlašćeno da je izvrši (nezakonita aktivna korupcija).

Primanje mita regulisano je članom 261. Krivičnog zakonika. Odredbe člana 261. razlikuju tri radnje izvršenja ovog krivičnog dela: ako je službeno lice tražilo ili primilo mito za sebe ili treće lice, pre nego što je obavilo službenu radnju (1) koju nije trebalo da obavi ili da ne obavi službenu radnju koju bi moralo da obavi u okviru svojih službenih ovlašćenja; (2) koju je trebalo da izvrši ili da ne obavi službenu radnju koju ne bi smelo da izvrši; (3) ako je službeno lice zahtevalo ili primilo mito nakon što je izvršilo, odnosno nije izvršilo službenu radnju. Stavom četiri ovog člana predviđa se i oduzimanje imovine stečene tim krivičnim delom.

Pojam domaćeg službenog lica definisan je u članu 99. Krivičnog zakonika i obuhvata: „1) članove Narodne skupštine, Nacionalnog saveta i članove lokalnih i regionalnih predstavničkih tela; 2) sudije Ustavnog suda, sudije i sudije porotnike, javne tužioce, javne branioc; 3) lica koja obavljaju službene poslove ili funkcije sa upravljačkim ovlašćenjima i odgovornostima u okviru državne institucije; 4) svako drugo lice koje obavlja službene poslove na osnovu zakona, podzakonskog akta ili po ugovoru zaključenom na osnovu zakona; 5) vojna lica kao što je propisano u posebnim sluča-

---

60 Treći ocenjivački krug sproveden je 2007. godine u Sloveniji. Evaluation report on Slovenia on incriminations, Greco Eval III Rep (2007) 1E.

61 "Službeni list R Slovenije", br. 55/2008, br. 55/2009, 91/11.

62 Osam krivičnih dela se u slovenačkom Krivičnom zakoniku smatraju koruptivnim: kršenje slobodne odluke glasača (član 151); primanje mita za izbore (član 157); nezakonito prihvatanje poklona (član 241); nezakonito davanje poklona (član 242); primanje mita (član 261); davanje mita (član 262); davanje poklona za nezakonito posredovanje (član 264); i primanje poklona za nezakonito posredovanje (član 263).

jevima, kada radnja nije inkriminisana kao krivično delo protiv vojne dužnosti; 6) lice u stranoj državi koje obavlja zakonodavne, izvršne ili pravosudne funkcije, ili druge službene dužnosti na bilo kojem nivou, ukoliko ispunjava uslove iz tačke 1, 2 ili 3; 7) lica koja su priznata kao službena u okviru javne međunarodne organizacije, ukoliko ispunjavaju uslove iz tačke 1, 2 ili 3; 8) lice koje obavlja sudsku, tužilačku ili drugu službenu funkciju u međunarodnom sudu ili tribunalu“.

Definicija sadržana u članu 99. obuhvata lica koja vrše službene dužnosti ili službene funkcije u državnim organima (uključujući gradonačelnike i ministre), bez obzira na vrstu njihovog ugovora ili trajanje dužnosti/funkcije (trajna/povremena).

Za krivično delo davanje mita kumulativno su predviđene novčana kazna i kazna zatvora u trajanju od 1 do 5 godina ako je delo izvršeno radnjom koju je službeno lice bilo dužno da izvrši, odnosno ukoliko ne obavi radnju koju je trebalo da obavi. Kazna zatvora od 6 meseci do 3 godine predviđena je ako službeno lice izvrši radnju koju bi moralo da izvrši, odnosno ne izvrši službenu radnju koju ne bi smelo da izvrši.

Primanje mita kažnjivo je zatvorom od 1 do 8 godina i novčanom kaznom, ukoliko je mito traženo ili primljeno da bi se izvršila službena radnja koju službeno lice ne bi smelo da izvrši ili da ne izvrši službenu radnju koju bi moralo da izvrši. Ukoliko je službeno lice zahtevalo ili primilo mito kako bi se izvršila radnja koju je službeno lice moralo da izvrši ili da ne izvrši službenu radnju koju ne bi smelo da izvrši, predviđena je kazna zatvora od 1 do 5 godina. Službeno lice koje nakon izvršenja službene radnje, odnosno neizvršenja zahteva ili primi mito kazniće se novčanom kaznom ili kaznom zatvora do 3 godine.

Novčane kazne regulisane su opštim delom Krivičnog zakonika<sup>63</sup> i njihov iznos se određuje na osnovu dnevnog prihoda učinioca, kao i prema troškovima njegove porodice. Novčane kazne određuju se u dnevnim iznosima i mogu iznositi minimum 30, a maksimum 360 dnevnih rata. Ukoliko je krivično delo učinjeno u ličnom interesu, maksimalan broj dnevnih rata je 1500. Prihodi učinioca utvrđuju se na osnovu zvaničnih podataka poreskih vlasti. Ukoliko sud ne može da utvrdi prihode učinioca, onda se kao dnevni iznos uzima 1/30 prosečne neto plate u Sloveniji.

Mere bezbednosti,<sup>64</sup> definisane u opštem delu Krivičnog zakonika, primenjive su i na lica kažnjena za primanje i davanje mita. Članom 71. Krivičnog zakonika predviđeno je da se licu koje je osuđeno za krivično delo može zabraniti vršenje određenih dužnosti ili funkcija u periodu od 1 do 5 godina.

Zloupotreba službene dužnosti regulisana je članom 257. Krivičnog zakonika. Ovo krivično delo čini službeno lice koje u nameri da pribavi neimovinsku korist za sebe ili drugog ili da nanese štetu drugome, zloupotrebi svoj položaj ili prekorači granice svog službenog ovlašćenja ili nevrši svoju službenu dužnost. Za ovaj oblik krivičnog dela predviđena je kazna zatvora do 1 godine. Ukoliko je izvršenjem krivičnog dela naneta znatna šteta ili se ozbiljno zadire u prava drugog, propisana je kazna zatvora do 3 godine.

Ako službeno lice zloupotrebi službeni položaj u nameri da pribavi imovinsku korist za sebe ili drugog ili ako zloupotrebi službeni položaj za nezakonito povećanje svoje imovine u značajnom iznosu, propisana je kazna zatvora od 3 meseca do 5 godina. U slučaju da je učinilac pribavio za sebe ili treće lice veliku imovinsku korist, koja odgovara njegovoj inicijalnoj nameri, kazna zatvora će se odrediti u rasponu od 1 do 8 godina.

Trgovina uticajem je predviđena u članu 263. slovenačkog Krivičnog zakonika (primanje koristi za nezakonito posredovanje) i 264. (davanje koristi za nezakonito posredovanje). Sankcija predviđena za krivično delo aktivne i pasivne trgovine uticajem je do 3 godine zatvora. U oba slučaja propisana je kazna od 1 do 5 godina zatvora, ako trgovac uticajem, koristeći svoj službeni položaj ili uticaj, posreduje da se izvrši službena radnja koja se ne bi smela izvršiti ili da se ne izvrši službe-

63 Član 47. Krivičnog zakonika.

64 Članovi 69-73 Krivičnog zakonika.

na radnja koja bi se morala izvršiti. Kvalifikovani oblik pasivne trgovne uticajem postoji u slučaju da učinilac pre posredovanja primi korist za sebe ili drugog. Za taj oblik krivičnog dela propisana je kazna zatvora od 1 do 5 godina.

Podaci iz službenih policijskih statistika pokazuju da je u odnosu na 2008. godinu, u kojoj je prijavljeno samo 18 krivičnih dela u vezi sa korupcijom, u 2009. godini zabeležen značajan porast (231), pri čemu su, u većini slučajeva (29%), u pitanju bila krivična dela trgovine uticajem i primanje mita.<sup>65</sup> U 2010. godini bilo je prijavljeno 71 krivično delo korupcije, a u 2011. godini bilo ih je 86. Prema Izveštaju o radu policije iz 2011. godine u 2010. i 2011. godini najčešća krivična dela korupcije za koja su podnošene krivične prijave, su davanje i primanje mita (68% i 51%).<sup>66</sup>

Prema podacima koje su slovenačke vlasti dostavile GRECO evaluacionom timu 2007. godine,<sup>67</sup> javno tužilaštvo je u 2006. godini primilo 63 krivične prijave (60 prijava protiv fizičkih lica i 3 protiv pravnih lica). Broj krivičnih prijava u 2006. godini je porastao u odnosu na 2005. godinu kada je ukupno bilo 32 krivične prijave. Prijave su podnosile različite institucije: policija, Komisija za sprečavanje korupcije, građani, itd.

Policija godišnje ima u radu 20 do 70 koruptivnih predmeta. Prema statističkim podacima policije, u 2005. godini bilo je 12 prijava za primanje mita i 5 za davanje mita. U 2006. godini bilo je 18 predmeta primanja mita i 22 davanja mita. Prema podacima Zavoda za statistiku Slovenije za period 2004-2006. godine, bilo je 14 osuđujućih presuda za podmičivanje u javnom sektoru (6 predmeta davanja mita i 8 predmeta primanja mita). Izrečene kazne za davanje mita u javnom sektoru su kazna zatvora između 1 i 6 meseci; dok su izrečene kazne za primanje mita bile nešto strožije (između 2 meseca i 2 godine).

Prema podacima policije, u 2006. godini, bilo je 5 predmeta pasivne trgovine uticajem (član 269. Krivičnog zakonika) i 4 predmeta aktivne trgovine uticajem (član 269a Krivičnog zakonika). Prema podacima Zavoda za statistiku u 2006. godini, za krivično delo pasivne trgovine uticajem izrečene su kazne zatvora između 3 i 6 meseci.

Prema podacima Zavoda za statistiku Slovenije u 2012. godini<sup>68</sup> ukupno je osuđeno 27 lica za krivična dela iz grupe protiv službene dužnosti, što čini 0,3% ukupno osuđenih lica.

## Rumunija

Rumunija je ratifikovala Krivičnopravnu konvenciju o korupciji 11. jula 2002. godine, a Dodatni protokol 29. novembra 2004. godine. Konvencija je stupila na snagu 1. novembra 2002. godine, a Dodatni protokol 1. marta 2005. godine, bez rezervi. Rumunija je članica GRECO-a od maja 1999. godine.

UN Konvenciju protiv korupcije Rumunija je potpisala 9. decembra 2003. godine, a ratifikovala 2. novembra 2004. godine.

Glavne odredbe kojima su regulisana krivična dela korupcije nalaze se u Krivičnom zakoniku iz 1968. godine<sup>69</sup> koji je više puta pretrpeo izmene i dopune, kao i u Zakonu br. 78/2000 o prevenciji, otkrivanju i sankcionisanju krivičnih dela korupcije.<sup>70</sup>

Zakon br. 78/2000 prenosi u rumunsko zakonodavstvo određene odredbe OECD Konvencije protiv podmičivanja stranih javnih funkcionera u međunarodnim poslovnim transakcijama i Krivičnopravne konvencije o korupciji - sankcionisanjem pranja novca i krivičnih dela korupcije koja su učinjena u međunarodnim transakcijama u sklopu organizovanog kriminala.

65 Izveštaj o radu policije, 2009 i 2010.

66 Potrebno je naglasiti da Izveštaj o radu policije (2011, 2012) samo navodi koruptivna dela koja su prijavljena policiji i istragu koju je sprovela policija.

67 Third Evaluation Round, Evaluation Report on Slovenia on Incriminations, Greco Eval III Rep (2007) 1E

68 <http://www.stat.si>

69 "Službeni list Rumunije" br. 79-79 Bis od 21. juna 1968.

70 "Službeni list Rumunije" deo I br. 219 od 18. maja 2000.

Odredbe Krivičnog zakonika kojima su predviđena kao krivična dela primanje i davanje mita i trgovina uticajem (članovi 254-257 Krivičnog zakonika) mogu se smatrati „tradicionalnim“ delima korupcije, s obzirom na to da potiču iz vremena kada komunistički režim nije pravio razliku između korupcije u privatnom i javnom sektoru. Većina krivičnih dela korupcije regulisana je u glavi Krivičnog zakonika koja se zove „krivična dela povezana sa službom“ i primenjiva je na sve oblasti.

Da bi Rumunija ispunila obaveze preuzete ratifikacijom međunarodnih ugovora, bilo je neophodno proširiti oblast primene krivičnih dela korupcije kako bi obuhvatila i prekograničnu korupciju u koju su uključeni strani funkcioneri i zvaničnici koji rade u međunarodnim organizacijama. Bilo je, takođe, neophodno da se pojačaju antikorupcijski napor i da se regulišu nova krivična dela koja se odnose na korupciju i privredni kriminal čiji je cilj lično bogaćenje, kao i da se uvedu istražne tehnike i posebne institucije koje će preuzeti borbu protiv korupcije i rešavanje kompleksnih i osetljivih predmeta u koje su uključeni visoki državni funkcioneri. Svi ovi zahtevi za unapređenjem zakonskog okvira ostvareni su usvajanjem posebnog Zakona br. 78/2000. Relevantne odredbe Krivičnog zakonika ostale su nepromenjene tokom godina i sve neophodne izmene i dopune koje su proizlazile iz preuzetih međunarodnih obaveza vršene su kroz Zakon br. 78/2000. U međuvremenu je Vlada pripremila novi Krivični zakonik, koji je usvojen u Parlamentu kao Zakon br. 286 u julu 2009. godine.<sup>71</sup> Međutim, novi Krivični zakonik još uvek nije stupio na snagu i posle nekoliko odlaganja, očekuje se da se s njegovom primenom počne od 1. februara 2014. godine.<sup>72</sup>

Primanje mita od strane domaćih službenih lica predviđeno je kao krivično delo u članovima 254. i 256. Krivičnog zakonika. Navedene odredbe primenjuju se na funkcionere (rum. *functionariul* nekad se prevodi kao funkcioner ili službenik), zaposlene kako u javnom, tako i u privatnom sektoru. U članovima 254. i 256. pravi se razlika između krivičnog dela primanja mita u cilju preduzimanja budućih radnji službenog lica (član 254),<sup>73</sup> i primanje mita za radnju službenog lica koja je već izvršena (član 256). Novi Krivični zakonik sadrži samo jedno krivično delo primanja mita (član 308) koji primanje mita definiše u skladu sa obavezama preuzetim međunarodnim ugovorima.

Davanje mita službenim licima definisano je u članu 255. Krivičnog zakonika. Odredbe člana 255. upućuju na član 254, tj. na način izvršenja krivičnog dela primanja mita. Član 255. predviđa i mogućnost oslobađanja od kazne ukoliko je učinilac prijavio delo pre nego što su istražni organi otkrili delo.

Novim Krivičnim zakonikom davanje mita regulisano je članom 309, bez upućivanja na krivično delo primanja mita. Krivično delo davanja mita kažnjivo je i ako se novac ili druga korist obećaju, ponude ili daju, posredno ili neposredno službenom licu strane države ili međunarodne organizacije. I novim Zakonikom predviđena je mogućnost oslobađanja od kazne ukoliko učinilac prijavi delo pre nego što je otkriveno. Prema starom kao i prema novom Krivičnom zakoniku, novac i vrednosti koje su date vraćaju se učiniocu ukoliko je prijavio delo pre nego što je otkriveno ili je primalac mita prisilio učinioca da dâ mito.

Odredbe o primanju i davanju mita sadržane su i u Zakonu br. 78/2000 o prevenciji, otkrivanju i sankcionisanju krivičnih dela korupcije. U odeljku 2 Zakona br. 78/2000 predviđene su strožije sankcije za izvršioce krivičnih dela iz Krivičnog zakonika (članovi 6, 7. i 9. Zakona br. 78/2000). Posebnim zakonom su takođe propisana kao krivična dela aktivna trgovina uticajem, davanja i

71 "Službeni list Rumunije" br. 510 od 24 jula 2009.

72 Postoji bojazan da li će Krivični zakonik iz 2009. godine početi sa primenom jer je rumunski Parlament 2004. godine usvojio novi Krivični zakonik, koji nikada nije stupio na snagu.

73 „Delo zaposlenog koji, posredno ili neposredno, zahteva ili primi novac ili druge prednosti koje mu ne pripadaju ili ih ne odbije u cilju ostvarenja, ne ostvarenja ili odlaganja ostvarenja radnje koja se odnosi na njegove službene obaveze ili deluje protiv svojih obaveza, kazniće se zatvorom od 3 do 12 godina i zabranom određenih prava.

Delo iz stava 1, ako je izvršeno od strane zaposlenog koji ima kontrolu dodeljivanja, kazniće se zatvorom od 3 do 15 godina i zabranom određenih prava.

Novac, vrednosti ili bilo koja druga dobra koja su predmet mita oduzeće se, a ako se ne mogu naći, osuđeni je dužan da plati njihov ekvivalent u novcu.“

primanja mita u privatnom sektoru, kao i davanje mita stranom službenom licu (članovi 61, 8, 81 i 82 Zakona br. 78/2000). Takođe, Zakon br. 78/2000 reguliše niz krivičnih dela koja se u rumunskom zakonodavstvu smatraju „krivičnim delima stopljenim sa delima korupcije“ (Odeljak 3, članovi 10-16),<sup>74</sup> ukoliko ih učinilac izvrši „u cilju pribavljanja - za sebe ili za nekog drugog - novca, dobara ili druge koristi“ i „krivična dela neposredno povezana sa delima korupcije“ (Odeljak 4, članovi 17 i 18).

Krivični zakonik sadrži u članovima 147. i 145. definiciju javnog službenika (*functionar public*) i službenika (*functionar*) i određuje šta se smatra „javnim“. Koncept službenika je širi i obuhvata sve kategorije lica koja spadaju u „javne službenike“, kao i sva lica zaposlena u pravnim licima (uključujući i zaposlene u privatnom sektoru). Ove definicije se koriste kada se tumače odredbe Krivičnog zakonika o primanju i davanju mita. Ti pojmovi uključuju: a) policijske službenike, b) zaposlene u javnim ustanovama i institucijama, kao što su javna uprava, vladine agencije, ministarstva, c) zaposlene u gradskim skupštinama, d) poslanike u opštinskim i regionalnim telima, e) gradonačelnike i načelnike okruga, f) sudije, tužioce i pravosudno osoblje.

Član 7. Zakona br. 78/2000 eksplicitno se odnosi na lica kojima su poverene pravosudne funkcije, sprovođenje zakona i donošenje odluka (inače postoji kvalifikovani oblik krivičnog dela kada su te kategorije lica uključene u primanje i davanje mita).

Novi Krivični zakonik sadrži definiciju „službenog lica“ u članu 161, u kojoj je prihvaćen drugačiji koncept od onog sadržanog u važećem Krivičnom zakoniku. Prema odredbama novog Zakonika službeno lice je svako lice koje vrši, privremeno ili trajno, službu u javnim institucijama, organima i pravnim licima javnog prava.

Sankcije za različita krivična dela korupcije, uključujući i određene otežavajuće okolnosti, sadržane su u Krivičnom zakoniku i novom Krivičnom zakoniku, kao i u Zakonu br. 78/2000. Za krivična dela korupcije uvek je predviđena kazna zatvora (nema novčanih kazni). Pored kazne zatvora, kod krivičnog dela primanja mita (član 254. Krivičnog zakonika) u stavu 1. je predviđeno da se učiniocu mogu oduzeti određena prava (sud odlučuje kojih prava će učinilac biti lišen na osnovu člana 64. Krivičnog zakonika) – pravo da bira i bude biran u javne organe ili javne izborne pozicije; pravo da bude na poziciji koja uključuje vršenje državne vlasti itd). Slična odredba sadržana je i u članu 308. novog Krivičnog zakonika.

Mera bezbednosti oduzimanja predmeta (mita) obavezno se izriče za krivična dela davanja i primanja mita (članovi 254. i 255, i članovi 308. i 309. novog Krivičnog zakonika), primanje neprihvatljive koristi (član 256. Krivičnog zakonika i član 310. novog Krivičnog zakonika), aktivna trgovina uticajem (član 61. Zakona br. 78/2000), pasivna trgovina uticajem (član 257. Krivičnog zakonika i član 312. novog Krivičnog zakonika). Pored toga, navedeni članovi Krivičnog zakonika i novog Krivičnog zakonika sadrže eksplicitne odredbe o oduzimanju „novca, vrednosti i drugih dobara koji su predmet krivičnog dela i ukoliko ova imovina ne može da bude nađena, osuđeno lice mora da plati njihov ekvivalent u novcu“. Postoji jedan izuzetak: u slučaju davanja mita (član 255. Krivičnog zakonika) mito se može vratiti davaocu pod određenim uslovima (ukoliko je učinilac prijavio delo pre nego što je otkriveno ili ukoliko je primalac mita prislio učinioca da dà mito).

Član 118. Krivičnog zakonika sadrži listu dobara koja su predmet oduzimanja.<sup>75</sup> Član 19. Zakona br. 78/2000 predviđa obavezno oduzimanje za sva krivična dela iz Glave III Zakona, uključujući i

74 Procena vrednosti ispod njihove realne tržišne cene u procesu privatizacije, izvršenja, pravosudne reorganizacije itd, dodeljivanje kredita i subvencija u suprotnosti sa zakonom ili kreditnim propisima, korišćenje kredita i subvencija suprotno cilju u kom su dodeljeni (član 10); neuspeh lica kojima su poverene određene nadzorne funkcije ili likvidacija (član 11); obavljanje finansijskih poslova nespojivih sa pozicijom ili zloupotreba informacija dobijenih na osnovu ovog položaja (član 12); zloupotreba uticaja od strane lica koja imaju rukovodeću ulogu u političkim subjektima ili sindikatima itd. (član 13).

75 a) Predmeti koji proističu iz radnji predviđenih krivičnim zakonom; b) predmeti koji su bili instrument izvršenja krivičnog dela ili su bili namenjeni za izvršenje; c) predmeti koji su bili nagrada za izvršenje krivičnog dela ili nagrađivanje učinioca; d) predmeti dobijeni krivičnim delom, ako nisu vraćeni oštećenom licu i u meri u kojoj služe za nadoknadu oštećenom; e) predmeti čije je posedovanje u suprotnosti sa zakonom.



ona sadržana u članovima 254-257. Krivičnog zakonika, ukoliko nisu vraćena oštećenom i u meri u kojoj ne služe kao odšteta oštećenom.

Za krivično delo zloupotrebe službenog položaja protivno javnom interesu koje je regulisano članom 248. Krivičnog zakonika predviđena je kazna zatvora od 6 meseci do 5 godina i zabrana određenih prava.

Trgovina uticajem regulisana je Krivičnim zakonikom i Zakonom br. 78/2000. Pasivna trgovina uticajem propisana je u članu 257. Krivičnog zakonika, a aktivna trgovina uticajem u članu 6. Zakona br. 78/2000.

Članom 312. novi Krivični zakonik reguliše oba oblika, i pasivnu i aktivnu trgovinu uticajem. Ova odredba na detaljniji način reguliše trgovinu uticajem nego što je to u važećem Krivičnom zakoniku i Zakonu br. 78/2000. Novim Krivičnim zakonom trgovina uticajem definisana je na sledeći način: „prihvatanje ili zahtevanje novca ili druge koristi ili prihvatanje obećanja, poklona, posredno ili neposredno, za sebe ili drugog, koje učini lice koje ima stvarni ili pretpostavljeni uticaj nad zaposlenim da posreduje da se izvrši, ne izvrši ili odloži radnja u okviru njegovih službenih ovlašćenja ili da se izvrši radnja koja je u suprotnosti sa ovlašćenjima.“

Krivičnopravna teorija „uticaj nad zaposlenim“ definiše kao postojanje ličnog odnosa ili odnosa neke druge vrste koji ukazuje da trgovac uticajem uživa poverenje kod zaposlenog. Pretpostavljeni uticaj, odnosno ostavljanje drugima da veruju da neko lice ima uticaja nad zaposlenim znači da je kupac doveden u zabludu. Kako bi učinilac druge doveo u zabludu da ima uticaj nad zaposlenima dovoljno je da napomene odnos sa njima. Važan deo je da stvarni ili pretpostavljeni uticaj učinioča predstavlja za zainteresovanu osobu razlog za transakciju.

Rumunsko zakonodavstvo (Krivični zakonik, novi Krivični zakonik i član 61. Zakona br. 78/2000) ne sadrži odredbe o uticaju na donošenje odluka, već govori o uticaju čiji je cilj ostvarivanje, neostvarivanje, odlaganje ili izvršenje radnje.

Prema krivičnopravnoj teoriji, da bi postojalo ovo krivično delo, pravno lice u kome je službeno lice, mora da ima nadležnost da vrši radnju koja je predmet krivičnog dela i da službeno lice ima ovlašćenje da sprovede tu službenu radnju. Ukoliko radnja koja je predmet trgovine nije u okviru ovlašćenja službenog lica, delo se ne kvalifikuje kao trgovina uticajem, već kao prevara. Krivično delo postoji bez obzira da li je uticaj izvršen ili ne, odnosno da li je obećanim uticajem izvršena zakonita ili nezakonita radnja. Kako bi se odredbe o trgovini uticajem uskladile sa Krivičnopravnom konvencijom neophodno je da se predvidi da je ovo delo izvršeno bez obzira da li je radnja u okviru ovlašćenja službenog lica ili ne.

Prema važećim odredbama Krivičnog zakonika i člana 61. Zakona br. 78/2000, aktivna i pasivna trgovina uticajem kažnjava se od 2 do 10 godina zatvora. Novi Krivični zakonik takođe predviđa zatvorsku sankciju u trajanju od 2 do 10 godina. Predviđeno je i oduzimanje novca, dobara i drugih vrednosti koje su bile predmet krivičnog dela.

Prema podacima koje su rumunske vlasti dostavile GRECO timu za evaluaciju u periodu 2007, 2008. i 2009. godine najčešće izrečena krivična sankcija za krivična dela korupcije je zatvor od 1 do 5 godina.<sup>76</sup> Uslovna osuda izrečena je u 75% slučajeva od ukupnog broja osuđujućih presuda. U prvoj polovini 2010. godine, odnos između безусловnih kazni zatvora i uslovne osude je promenjen i samo u 55% osuđujućih presuda izrečena je uslovna osuda.

Podaci iz naredne tabele pokazuju da je uprkos porastu broja predmeta koji se odnose na krivična dela korupcije u radu tužilaštva zadržan sličan nivo podignutih optužnica, dok je broj osuda bio u manjem padu.

---

76 Third Evaluation Round, Evaluation Report on Romania on Incriminations, Greco Eval III Rep (2010) 1E.

Tabela 2.- Podaci o optuženju i osudama za krivična dela korupcije u Rumuniji

	2007	2008	2009
Broj koruptivnih predmeta u radu javnog tužilaštva	6565	6639	7901
Rešenih od strane tužioca (broj osumnjičenih)	3896 (1873)	3489 (2055)	3815 (1 0)
Broj podignutih optužnica (broj okrivljenih)	312 (541)	270 (698)	307 (662)
Broj osuđenih lica	286	213	186

Prema Izveštaju Evropske komisije o sprovođenju Mehanizma za saradnju i verifikaciju<sup>77</sup> iz jula 2012. godine<sup>78</sup> broj predmeta koje godišnje reši Nacionalni antikorupcijski direktorat (DNA) progresivno raste tokom poslednjih pet godina - sa 1506 predmeta u 2007. godini, na 2014 predmeta u 2008. godini i 2270 predmeta u 2011. godini. Takođe se beleži i stalni rast broja podignutih optužnica - sa 167 optužnica protiv 415 lica u 2007. godini, na 220 optužnica protiv 937 lica u 2010. godini i 233 optužnice protiv 1091 lica u 2011. godini. U značajnom broju predmeta tužilaštvo ne podiže optužnicu (u približno 90% registrovanih predmeta). Razlog tome je oficijelna maksima u radu tužilaštva pri pokretanju krivičnog postupka, tako da je tužilaštvo dužno da registruje i uzme u rad sve prijave koje dobije, bez obzira da li postoji dovoljno dokaza za pokretanje postupka. Nacionalni direktorat je pokazao proaktivnost u radu, koja se ogleda u povećanju broja predmeta pokrenutih po službenoj dužnosti - sa 45 *ex officio* u 2007. godini, na 88 u 2010. godini i 120 u 2011. godini.

U periodu od 2008. do 2011. godine Direktor je pokrenuo predmete u kojima je ukupna vrednost procenjene štete 1,13 milijardi evra. Tokom navedenih pet godina Direktor je podigao optužnice protiv značajnog broja sadašnjih i bivših visokih funkcionera, uključujući 14 poslanika Parlamenta, 9 ministara (od koji je jedan bivši premijer), 11 zamenika ministra, 104 gradonačelnika i zamenika gradonačelnika, 6 predsednika i potpredsednika regionalnih veća, 9 prefekta i 18 direktora državnih preduzeća. Direktor je pokrenuo postupke i protiv 40 sudija, uključujući i sudije Vrhovnog suda.

Kada je u pitanju vrsta izrečene sankcije, uprkos povećanju broja izrečenih sankcija preko 5 godina zatvora, statistika u poslednje četiri godine pokazuje da je oko 60% zatvorskih sankcija u okviru zakonskog minimuma ili čak ispod minimuma, tako da se dovodi u pitanje odvracajući karakter sankcija za koruptivna krivična dela. I pored smanjenja procenta uslovnih osuda od 2008. godine, preko 60% sankcija za krivična dela visoke korupcije su još uvek uslovne osude. U 2011. godini protiv sva tri člana Parlamenta doneta je pravosnažna osuđujuća presuda, a izrečena im je uslovna osuda. U okviru važećeg pravnog sistema, uslovna osuda se odnosi na sve sankcije, ne samo na kaznu zatvora. Ako sudija izrekne uslovnu osudu za kaznu zatvora, ne može, na primer, da izrekne zabranu vršenja određenih funkcija. To znači, da članovi Parlamenta, protiv kojih su donete pravosnažne osuđujuće presude za korupciju, zadržavaju svoje poslaničke mandate u Parlamentu.

77 Kada su Rumunija i Bugarska postale članice Evropske unije 1. januara 2007. godine trebalo je da sprovedu dalje reforme i da ostvare napredak u oblasti pravosuđa, borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala. Kako bi se napredak u ovim oblastima nastavio, EU je donela odluku da uspostavi poseban Mehanizam za saradnju i verifikaciju. U decembru 2006. godine Komisija je utvrdila kriterijume za procenu napretka u navedenim oblastima.

78 Commission Staff Working Document Romania: Technical Report Accompanying the document, „Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Romania under the Co-operation and Verification Mechanism“ (COM(2012) 410 final).

## Bugarska

Bugarska je ratifikovala, bez rezervi, Krivičnopravnu konvenciju o korupciju 7. novembra 2001. godine, koja je stupila na snagu 1. jula 2002. godine. Dodatni protokol Bugarska je ratifikovala 4. februara 2004. godine. Protokol je stupio na snagu godinu dana kasnije, 1. februara 2005. Bugarska je 2003. godine povukla rezerve koje je inicijalno stavila na Krivičnopravnu konvenciju - na uvođenje kao krivičnih dela u svoje nacionalno zakonodavstvo dela definisanih članovima 6,<sup>79</sup> 7,<sup>80</sup> 8,<sup>81</sup> 10<sup>82</sup> i 12<sup>83</sup> i primanje mita definisano članom 5<sup>84</sup>. Bugarska je članica GRECO-a od maja 1999. godine.

Konvenciju UN protiv korupcije Bugarska je potpisala 10. decembra 2003. godine, a ratifikovala je 20. septembra 2006. godine.

Krivični zakonik Bugarske stupio je na snagu 1. maja 1968. godine i pretrpeo je mnogobrojne izmene i dopune, a najnovije su usvojene u junu 2009. godine i u aprilu 2010.<sup>85</sup> Odredbe o krivičnim delima korupcije u bugarskom Krivičnom zakoniku menjane su nekoliko puta (1999, 2000, 2002 i 2010), nakon ratifikacija Krivičnopravne konvencije o korupciji, Dodatnog protokola uz Konvenciju, OECD Konvencije protiv podmićivanja stranih javnih funkcionera u međunarodnim poslovnim transakcijama i UN Konvencije protiv korupcije.

Prilikom izmena i dopuna Krivičnog zakonika, zakonodavac je uložio napore da očuva celovitost i konzistentnost zakonskog okvira, tako što je proširena odredba o podmićivanju domaćih službenika i na strane službenike, a zatim je proširen pojam stranih službenika kako bi obuhvatio i različite kategorije lica zaposlenih i na međunarodnom novou.

Većina krivičnih dela definisanih UN Konvencijom protiv korupcije uneta su u bugarsko krivično zakonodavstvo. Pronevera imovine u privatnom sektoru nije predviđena kao posebno krivično delo u Krivičnom zakoniku, ali se procesuirala po analogiji sa krivičnim delom pronevere imovine u javnom sektoru, uzimajući u obzir da se svojstvo službenog lica procenjuje shodno članu 93. Krivičnog zakonika, kao i vlasništvo nad proneverenom imovinom.

Nezakonito bogaćenje nije predviđeno kao posebno krivično delo u bugarskom Krivičnom zakoniku. Postoje ustavna ograničenja za uvođenje ovog krivičnog dela (pretpostavka nevinosti). Koncept sticanja nezakonite imovine proistekle iz krivičnih dela korupcije može imati za posledicu imovinsku sankciju, uključujući oduzimanje imovine proistekle iz krivičnog dela ili upotrebljene za izvršenje krivičnih dela.

Članovi 301-303. Krivičnog zakonika govore o primanju mita, a članovi 304-304a o davanju mita. Pojam službenog lica definisan je u opštem delu, članom 93. Krivičnog zakonika: „službeno lice je lice koje obavlja za platu ili bez nadoknade, privremeno ili stalno: a) službene dužnosti u javnoj instituciji, sa izuzetkom lica koje obavlja aktivnosti relevantne samo za materijalne funkcije; b) upravljačke poslove i poslove vezane za čuvanje ili upravljanje imovinom koja pripada javnom preduzeću, javnim organizacijama, drugim pravnim licima ili jednom vlasniku, kao i notar, pomoćnik notara, privatni izvršitelj i pomoćnik privatnog izvršitelja“.

Pasivno podmićivanje službenih lica, domaćih i stranih, inkriminisano je članovima 301, 302, 302a i 303. Krivičnog zakonika, a aktivno podmićivanje članovima 304. i 304a.

Radnje izvršenja „učini, ponudi ili dâ“ eksplicitno su predviđene u odredbama o davanju mita,<sup>86</sup> dok su radnje „zahteva ili primi, primi obećanje“ propisane u članu 301. Krivičnog zakonika koji se

79 Podmićivanje članova stranih javnih skupština.

80 Aktivno podmićivanje u privatnom sektoru.

81 Pasivno podmićivanje u privatnom sektoru.

82 Podmićivanje članova međunarodnih parlamentarnih skupština.

83 Trgovina uticajem.

84 Podmićivanje stranih državnih službenika.

85 "Službeni glasnik Republike Bugarske" br. 26 od 6. aprila 2010.

86 Član 304. stav 1. Krivičnog zakonika.



odnosi na krivično delo primanja mita. Odredbe o primanju i davanju mita sadrže pojmove „poklona ili druge koristi“, koji obuhvataju materijalne i nematerijalne koristi. U članovima Krivičnog zakonika koji se odnose na primanje i davanje mita nije definisano da li se krivično delo može učiniti posredno, ali je posredovanje predviđeno kao radnja izvršenja posebnog krivičnog dela.<sup>87</sup>

Prema članu 303. Krivičnog zakonika „službeno lice ili strano službeno lice kazniće se kada su, uz njegov pristanak, poklon ili korist bili ponuđeni, obećani ili dati drugom licu“. To znači, da Krivični zakonik predviđa kažnjavanje primanje mita bez obzira da li je korist pribavljena za službeno lice ili za drugog. Za razliku od primanja mita, odredbe o davanju mita ne upućuju i na drugo lice, odnosno delo postoji bez obzira da li je ostvarena korist za službeno lice ili za drugog.

Kada je u pitanju radnja izvršenja, odredbe Krivičnog zakonika o primanju mita<sup>88</sup> i davanju mita predviđaju da se delo može izvršiti činjenjem ili propuštanjem, odnosno izvršenjem službene radnje ili neizvršenjem službene radnje.

Nakon izmena i dopuna Krivičnog zakonika usvojenih 2002. godine, novčane kazne mogu biti izrečene zajedno sa kaznom zatvora. Za davanje mita predviđena je kazna zatvora do 6 godina i novčana kazna do 2500 evra. Za slučaj da je službeno lice učinilo nezakonitu radnju ili propuštanje koje ne predstavlja krivično delo već kršenje dužnosti, predviđena je kazna zatvora do 8 godina i novčana kazna do 3500 evra. Za davanje mita službenom licu koje je nosilac odgovorne službene pozicije, uključujući sudiju, porotnika, tužioca ili istražnog sudiju predviđene su strožije kazne prema članu 304a - do 10 godina zatvora i novčana kazna do 7500 evra. Za primanje mita zaprećene su iste kazne kao i za davanje mita, do 6 godina zatvora i novčana kazna do 2500 evra, a u slučaju da je službeno lice učinilo nezakonitu radnju ili propuštanje propisana je kazna do 8 godina i novčana kazna do 5000 evra.

Ako je službeno lice izvršilo radnju u cilju da učini ili zato što je već učinilo drugo krivično delo u vezi sa službom, može mu se izreći kazna zatvora do 10 godina i novčana kazna do 7500 evra. U posebnim odredbama člana 302a Krivičnog zakonika propisane su strožije kazne za podmićivanje (ako je posebno visok iznos mita ili za posebno teške slučajeve) i to novčane kazne do 12500 evra, kazna zatvora od 10 do 30 godina, oduzimanje prava vršenja javne funkcije ili određene profesije i oduzimanje imovine u celini ili samo jednog dela .

Kvalifikovani oblici primanja mita su regulisani članom 302: a) ukoliko učinilac pripada određenim grupama lica, nosiocima odgovornih službenih pozicija, uključujući sudije, porotnike, tužioce, istražne sudije ili policijske službenike ili je b) krivično delo izvršeno zbog ucene, c) u povratu ili d) s posledicama velikih razmera. Zavisno od vrste kvalifikatorne okolnosti propisane su kazne od 3 do 10 (ili 15) godina, novčana kazna do 10000 (12500) evra, oduzimanje polovine imovine i oduzimanje određenih prava na osnovu člana 37. stav 1. Krivičnog zakonika.

Trgovina uticajem je kao posebno krivično delo propisana u članu 304b Krivičnog zakonika u aktivnom (stav 2) i pasivnom obliku (stav 1). Članom 305 sankcionisano je posredovanje u izvršenju krivičnog dela trgovine uticajem. Za aktivnu trgovinu uticajem propisana je kazna zatvora do 3 godine ili novčana kazna do 1500 evra. Sankcije predviđene za pasivnu trgovinu uticajem su zatvor do 6 godina ili novčana kazna do 2500 evra.

Prema podacima koji su dostavljeni GRECO-u prilikom trećeg kruga evaluacije 2010. godine<sup>89</sup>, statistika o krivičnim delima korupcije se vodi prema broju a) pokrenutih istraga, b) optuženja, c) presuda i d) osuđujućih presuda, odnosno za 2007. i 2008. godinu po broju a) pokrenutih istraga, b) krivičnih prijava, c) osuđujućih presuda i d) oslobađajućih presuda, kao što je vidljivo iz tabele 3.

---

87 Član 305a Krivičnog zakonika.

88 Član 301. stav 1. Krivičnog zakonika.

89 Greco Eval III Rep (2009) 7E, Strasbourg, 1 October 2010, Evaluation Report on Bulgaria Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2).

Tabela br. 3- Optuženja i ishodi krivičnih postupaka za krivična dela korupcije u Bugarskoj

2006				
Član Krivičnog zakonika	Istraga	Optuženja	Presuda	Osuđujućih presuda
225b	1	1	1	1
301	73	21	20	18
302	41	26	18	16
302a	1	0	0	0
303	0	0	0	0
304	125	110	65	61
304a	1	0	0	0
304b	15	6	0	0
305	2	1	1	1
305a	1	0	0	0
Ukupno	261	166	10	97
2007				
Član Krivičnog zakonika	Istraga	Krivična prijava	Osuđujućih presuda	Oslobođenih lica
225b	1	0	0	0
301	86	22	23	4
302	21	11	7	4
302a	0	0	0	0
303	1	1	0	0
304	128	60	49	12
304a	3	2	0	0
304b	15	5	2	0
305	1	0	0	0
305a	2	0	0	0
307	0	0	0	0
Ukupno	258	101	81	20
2008				
Član Krivičnog zakonika	Istraga	Krivična prijava	Osuđujućih presuda	Oslobođenih lica
225b	3	1	0	0
301	81	14	13	5
302	21	9	7	0
302a	1	0	0	0
303	0	0	0	0
304	137	79	55	7
304a	5	2	0	0
304b	11	4	0	0
305	2	0	0	0
305a	0	0	0	
307	0	0	0	0
Ukupno	261	109	75	12

Prema Izveštaju Evropske komisije o primeni Mehanizma za saradnju i verifikaciju,<sup>90</sup> u Bugarskoj su osuđujuće presude za pronevere EU fondova porasle sa 0 u 2007. godini, na 243 u 2010. godini, odnosno 159 u 2011. godini.<sup>91</sup> Kada je u pitanju broj novopokrenutih prethodnih istraga za koruptivna krivična dela, u 2007. godini on je iznosio 512, a u 2008. godini 490. U 2009. zabeleženo je 595 takvih istraga, u 2010. bilo ih je 684, dok je u 2011. taj broj iznosio 522.

Interesantni su podaci o sudskim odlukama u predmetima korupcije na najvišem, političkom nivou. Prema Izveštaju Evropske komisije u periodu od jula 2011. godine do jula 2012. godine osuđujuće presude donete su u pet predmeta takve političke korupcije, od kojih su dve presude pravosnažne. Pravosnažne presude u kojima je izrečena kazna zatvora donete su u dva predmeta protiv bivšeg poslanika Parlamenta i bivšeg direktora državnog preduzeća. U jednom od dva navedena predmeta izrečena je uslovna osuda. U toku navedenog perioda, u deset predmeta doneta je oslobađajuća presuda, a okrivljeni su bili: tri bivša ministra, jedan bivši zamenik ministra i drugi viši funkcioneri državnih preduzeća i jedan biznismen. Kada su u pitanju predmeti sa elementom korupcije u koju su uključeni nosioci pravosudnih funkcija, dva predmeta su pokrenuta zbog trgovine uticajem i to nakon velikog pritiska javnosti.

---

90 SWD(2012) 232 final; Brussels, 18.7.2012 COM(2012) 411 final.

91 „Od poslednjeg Izveštaja Komisije, jedna konačna osuđujuća presuda i dve osuđujuće presude donete su u koruptivnim predmetima protiv visokih zvaničnika (tri poslanika Parlamenta), a jedna oslobađajuća presuda u drugom stepenu doneta je u predmetu koji je vođen protiv bivšeg ministra. Šest osuđujućih presuda je doneto protiv trenutnih i bivših gradonačelnika, od kojih je u četiri presude izrečena uslovna osuda. Istrage oko navodnih pronevera EU fondova nisu preuzela tužilaštva, iako su istrage u vezi sa predmetima zasnovanim na istom činjeničnom stanju nastavljane u drugoj državi članici. U svim predmetima u vezi sa proneverom EU fondova koji su pokrenuti pred sudom u 2011. godini, krivična odgovornost je zamenjena administrativnim (prekršajnim) kaznama. Važan predmet pronevere EU fondova odložen je u drugostepenom postupku pred sudom za više od 18 meseci. U velikom broju predmeta koje je prosledio OLAF u 2010-2011. godini, a odnose se na neregularnosti u upravljanju EU fondovima čeka se da tužilaštvo preuzme vođenje predmeta.“ Privremeni izveštaj o napretku Bugarske u okviru Mehanizma kooperacije i verifikacije; COM(2012) 57 final.

## Zaključci i eventualni rizici

- Odlike koruptivnog kriminaliteta utiču na potrebu uspostavljanja međunarodne saradnje i implementaciju standarda iz antikorupcionih propisa koje donose univerzalne i regionalne međunarodne organizacije. U pogledu krivičnopravne reakcije na krivična dela korupcije iz aspekta evropskih država najznačajnije su Konvencija UN protiv korupcije i Krivičnopravna konvencija SE o korupciji (sa dopunskim protokolom). Njima su predviđeni standardi koji se tiču onih krivičnih dela korupcije čije se propisivanje preporučuje na nacionalnom nivou, kao i postupci uspostavljanja međusobne saradnje nadležnih organa država članica u pogledu gonjenja učinilaca krivičnih dela korupcije, izručenja zainteresovanoj državi, suđenja, pravne pomoći i ustupanja izvršenja.
- Republika Srbija je ratifikovala najvažnije konvencije UN i SE koje se tiču suzbijanja korupcije i implementirala ih u svom krivičnom i krivičnoprocesnom zakonodavstvu. Izmene tog zakonodavstva učinjene su 2012. godine, između ostalog, da bi se postupilo po primedbama koje je GRECO izneo u svom trećem izveštaju koji se odnosi na Srbiju. Ostaje da se oceni u kojoj se meri međunarodni antikorupcioni standardi primenjuju u praksi.
- Primeri iz država članica Evropske unije sa kojima Srbija deli nekadašnje pravno nasleđe (Hrvatska, Slovenija) i primeri iz država koje imaju sličnosti po društvenim odnosima u kojima se učestalo javlja korupcija (Rumunija, Bugarska) pokazuju na koji se način menja zakonski okvir suzbijanja korupcije u zakonodavstvima država koje se pridružuju Evropskoj uniji.
- Kada se zakonodavstvo Republike Srbije poredi sa zakonodavstvima Hrvatske i Slovenije dolazi do izražaja velika sličnost u vrstama propisanih krivičnih dela korupcije, zakonskim opisima i vrstama za njih propisanih kazni i mera bezbednosti. Obaveza menjanja zakonskog okvira koji se odnosi na korupciju u skladu sa odgovarajućim dokumentima najvažnijih međunarodnih organizacija utiče da se uočava generalna sličnost između krivičnog zakonodavstva Srbije i Rumunije i Bugarske. Veoma je interesantan primer Bugarske u kojoj su za sva krivična dela korupcije predviđene i novčane kazne kao sporedne.
- Izvršena analiza stanja u praksi u Hrvatskoj, Sloveniji, Bugarskog i Rumuniji ukazuje na značaj usmeravajuće aktivnosti GRECO-a. U kaznenoj politici sudova se zadržava velika zastupljenost uslovne osude i ublažavanja kazni, iako se sve češće prijavljuju krivična dela korupcije (na primer u Sloveniji), a kaznena politika za krivična dela postaje nešto strožija nego za krivična dela tzv. opšteg kriminaliteta (Hrvatska, Rumunija, Bugarska).
- Primeri iz Rumunije i Bugarske pokazuju da su u praksi zabeleženi slučajevi visoke (krupne) korupcije, ali u njima nije postignuta adekvatna krivičnopravna reakcija, što je očigledna posledica „kulture korupcije“ koja postoji u tim državama (slično kao i u Srbiji).

---

### III KRIVIČNOPRAVNI OKVIR SUZBIJANJA KORUPCIJE U REPUBLICI SRBIJI

#### *Krivična dela korupcije u zakonodavstvu Republike Srbije*

##### Definisanje krivičnih dela korupcije

Definisanje korupcije u krivičnompravnom smislu zapravo se svodi na određivanje kruga krivičnih dela koja postoje u zakonodavstvu Republike Srbije, a odgovaraju međunarodnim standardima da bi se mogla smatrati koruptivnim. Prilikom pokušaja da odrede koja su to krivična dela, pravni teoretičari u Srbiji su se susretali sa znatnim teškoćama. Stoga su se ta pojmovna određenja kretala u veoma širokom rasponu između onih koji ovaj pojam shvataju na najširi mogući način, obuhvatajući njime brojna krivična dela protiv službene dužnosti, privrede, pravnog saobraćaja, pa i neka druga, do onih koji ga tretiraju na najuži, tradicionalan način, poistovećujući ga sa pojmom podmićivanja. Tako neki autori u pojam korupcije pored pojedinih službenih krivičnih dela (zloupotreba službenog položaja, primanje mita, davanje mita, protivzakonito posredovanje, prevara u službi, posluga, nesavestan rad u službi) svrstavaju i falsifikovanje službene isprave i pranje novca<sup>92</sup>, a neki proširuju taj krug još i na zaključenje štetnog ugovora, odavanje poslovne i službene tajne<sup>93</sup>. Neki autori prave razliku između korupcije u širem i užem smislu, svrstavajući u korupciju u širem smislu, pored primanja i davanja mita, protivzakonitog posredovanja i falsifikovanja službene isprave (prava krivična dela korupcije) i nesavestan rad u privrednom poslovanju, poslugu i proneveru (neprava krivična dela korupcije)<sup>94</sup>. Nešto uže shvatanje pojma korupcije sadržano je u radovima koji kao korupciju tretiraju sledeća krivična dela: zloupotrebu službenog položaja, protivzakonito posredovanje, primanje i davanje mita, prevaru u službi, falsifikovanje službene isprave, nesavestan rad u službi i poslugu<sup>95</sup>, dok najuže shvatanje pojma korupcije svodi na krivična dela primanja i davanja mita<sup>96</sup>.

Treba imati u vidu i da je jedno kratko vreme (2002-2005. godine) u Krivičnom zakonu Srbije postojala posebna grupa krivičnih dela korupcije koju je sačinjavalo devet krivičnih dela te vrste<sup>97</sup>. Povodom tih izmena, u teoriji se isticalo: „Ova glava krivičnih dela koju kao novu propisuje ZID KZ/02 atipična je u pogledu više okolnosti za koje se teško može tvrditi da predstavljaju usavršavanje, odnosno poboljšanje našeg postojećeg krivičnog zakonodavstva (naziv glave koji se ne vezuje za zaštitni objekt, zakonodavna tehnika, kazuistički pristup u propisivanju, podudaranje zakonskog opisa u velikoj meri sa već postojećim krivičnim delima i dr.). I kriminalno-politički posmatrajući, u osnovi propisivanja ovih inkriminacija primećuju se nerealan pristup i očekivanja da se sa velikim brojem inkriminacija koje se međusobno malo razlikuju (osim po oblastima u kojima se vrši zloupotreba položaja), može doprineti efikasnijem suzbijanju korupcije. Iako je poznato da, kada je reč o krivičnompravnom suzbijanju korupcije, problemi uglavnom postoje na planu primene krivičnog prava. Propisuje se veći broj novih inkriminacija a da se ni postojeće, kojima se može postići isti cilj, ne primenjuju u meri koja bi predstavljala značajniju branu za vršenje ponašanja koja bi se mogla svrstati u fenomen korupcije - po svemu sudeći, u našem društvu već duže vreme veoma rasprostranjen.“<sup>98</sup>

---

92 N. Teofilović, M. Jelačić, *Sprečavanje, otkrivanje i dokazivanje krivičnih dela korupcije i pranja novca*, Policijska akademija, Beograd, 2006, strana 70.

93 M. Jelačić, *Korupcija, društveno-pravni aspekti i metodi suprotstavljanja*, Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, Beograd, 1996, strana 43.

94 D. Jovašević, *Krivična dela korupcije*, Službeni glasnik, Beograd, 2009, strana 91.

95 M. Bošković, *Aktuelni problemi suzbijanja korupcije*, Policijska akademija, Beograd, 2000, strana 62.

96 Ž. Aleksić, Z. Milovanović, *Leksikon kriminalistike*, Beograd, 1995, str. 121.

97 O kretanju broja ovih krivičnih dela u tom periodu vidi više u: G. Milošević, M. Kulić, „Korupcija i makroekonomska kretanja u Srbiji“ u: *Korupcija u javnoj upravi*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2011, strana 30.

98 Z. Stojanović, O. Perić, *Krivično pravo, posebni deo*, Službeni glasnik, 2002, strana 409.

Ovakav kazuistički pristup zakonodavca prilikom propisivanja krivičnih dela korupcije bio je pogrešan jer je dovodio do velikih problema u vezi sa razgraničenjem novih i postojećih inkriminacija. Kao i uvek kada se teži preteranoj kazuistici bez neophodnog pravno-tehničkog uopštavanja, stvoren je rizik da veliki broj oblasti ostaje „nepokriven“ krivičnopravnom zaštitom. U ovom slučaju je taj rizik bio nešto manji, jer su još uvek postojale opšte inkriminacije koje se odnose na korupciju i koje su se mogle primeniti, ali se postavljalo pitanje zašto je uopšte i bilo potrebno pojedine oblasti posebno regulisati i terminološki izdvajati. Čini se da je zakonodavac ovim samo želeo da ukaže na intenciju kreatora pravnog sistema da se radikalnije obračunaju sa naraslim problemima korupcije (mada ne treba isključiti ni uticaj nestručnog rezonovanja), ali to istovremeno dovodi i do velike i realne opasnosti da se najveći deo napora relevantnih državnih subjekata svede samo na takozvane „kozmetičke“ intervencije, kojima se ništa suštinski ne postiže. Samim unošenjem termina „korupcija“ u naše tadašnje krivično zakonodavstvo ništa suštinski nije postignuto, jer su i pre tih zakonodavnih promena u našem krivičnom pravu egzistirala tzv. korupcijska krivična dela. Inače, unošenje u zakon termina koji je stranog porekla nije poželjno, bez obzira što se radi o pojmu koji je sasvim uobičajen u nauci i svakodnevnom životu.

Zbog očiglednih pravno-tehničkih nedostataka, „nova“ krivična dela korupcije uneta izmenama zakona iz 2002. su prilikom donošenja novog Krivičnog zakonika Republike Srbije iz 2005. godine izostavljena, jer se stalo na stanovište da su sva ponašanja koja su inkriminisana ovim krivičnim delima već sadržana u nekim postojećim službenim krivičnim delima koja je novi Zakonik zadržao. Ipak, njihovo postojanje sigurno je uticalo na shvatanje krivičnopravnog pojma korupcije u periodu dok su ona postojala u našem zakonodavstvu<sup>99</sup>.

U Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije iz 2008. godine<sup>100</sup> nisu nabrojana krivična dela korupcije preko kojih bi bilo moguće da se ona definiše, već se u članu 2. (značenje izraza) korupcija određuje u sociološkom smislu kao „odnos koji se zasniva zloupotrebom službenog, odnosno društvenog položaja ili uticaja, u javnom ili privatnom sektoru, u cilju sticanja lične koristi ili koristi za drugoga“. Značaj ove zakonske definicije je ne samo u tome što predstavlja prvu definicija ove vrste u našem pravu, već i u tome što predstavlja okvir u kome će odredbama drugih zakona biti određen krug koruptivnih ili krivičnih dela korupcije koja ulaze u krivičnopravni pojam korupcije.

Tako je Zakonom o izmenama i dopunama Zakonika o krivičnom postupku (dalje ZKP) iz 2009. godine<sup>101</sup> došlo do izmena i u okviru glave 29a Zakonika koja je dobila naziv „Posebne odredbe o postupku za krivična dela organizovanog kriminala, korupcije i druga izuzetno teška krivična dela“ u kojoj je u članu 504a, u stavu 5. na sledeći način određen pojam korupcije: „U krivična dela korupcije iz stava 1. ovog člana i ako nisu rezultat delovanja organizovane kriminalne grupe, spadaju krivična dela: zloupotreba službenog položaja (član 359. Krivičnog zakonika), trgovina uticajem (član 366. Krivičnog zakonika), primanje mita (član 367. Krivičnog zakonika) i davanje mita (član 368. Krivičnog zakonika)“.

U isto vreme kad i pomenuti Zakon o izmenama i dopunama ZKP-a, donet je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala<sup>102</sup>, kojim je promenjeno i ime samog zakona u „Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i drugih posebno teških krivičnih dela“. Značajno je da se njime uvodi i lista krivičnih dela koja će se smatrati krivičnim delima korupcije (zloupotreba službenog položaja, trgovina uticajem, primanje mita i davanje mita) i na koja će se primenjivati odredbe ovog zakona „kada je okrivljeni, odnosno lice kojem se daje mito, službeno ili odgovorno lice koje vrši javnu funkciju na osnovu izbora, imenovanja ili postavljenja od strane Narodne skupštine, Vlade, Visokog saveta sudstva ili Državnog veća tužilaca“ (član 2.

99 D. Fatić, *op. cit.*, strana 16.

100 „Službeni glasnik RS“, br. 87/2008.

101 „Službeni glasnik RS“ br. 72/2009.

102 „Službeni glasnik RS“ br. 72/2009.



stav 3. Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i drugih posebno teških krivičnih dela) ili "kada vrednost pribavljene imovinske koristi (krivičnim delom zloupotrebe službenog položaja) prelazi iznos od 200.000.000 dinara" (član 2. stav 4. Zakona).

Novi Zakonik o krivičnom postupku<sup>103</sup> koji je se primenjuje od 1.10.2013. (osim za krivična dela organizovanog kriminala za koja je počeo da se primenjuje od 15.1.2012) ne sadrži, kao raniji ZKP, poglavlje koje se odnosi na posebne odredbe o postupku za krivična dela organizovanog kriminala, korupcije i druga izuzetno teška krivična dela, ali u članu 162. u kome govori o krivičnim delima u odnosu na koja se primenjuju posebne dokazne radnje od krivičnih dela protiv službene dužnosti navodi ista četiri krivična dela korupcije koja pominje i stari ZKP (koji je još uvek u primeni): zloupotreba službenog položaja (član 359. Krivičnog zakonika), trgovina uticajem (član 366. Krivičnog zakonika), primanje mita (član 367. Krivičnog zakonika) i davanje mita (član 368. Krivičnog zakonika).

Međutim, Grupa država za borbu protiv korupcije Saveta Evrope (GRECO) tokom 2011. godine donosi Preporuke kojima ukazuje na određene manjkavosti kada je u pitanju krivičnopravna regulativa vezana za korupciju u našoj zemlji. U želji da primeni te preporuke, što je i naša obaveza koja proističe iz članstva u Savetu Evrope i procesa pridruživanja EU, donet je Predlog Zakona o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika (dalje KZ) januara 2012. kojim je, između ostalog, predviđen i niz novina kada su u pitanju krivična dela protiv privrede i protiv službene dužnosti. Najznačajnija je bila ukidanje krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja što je izazvalo brojne različite komentare i suprotstavljene stavove kako teoretičara tako i stručnjaka iz prakse. Međutim, ovaj Predlog nikada nije ušao u skupštinsku proceduru. Umesto toga, decembra 2012. usvojen je novi Zakon o izmenama i dopunama KZ-a<sup>104</sup> koji na drugi način nastoji da reši probleme u ovoj oblasti. Kad su u pitanju koruptivna krivična dela najznačajnija novina koju donosi ovaj zakon jeste izdvajanje iz krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja odgovornog lica kao učinioca i uvođenje posebnog krivičnog dela – zloupotrebe položaja odgovornog lica. Osim toga uvedeno je i novo krivično delo – zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom. Ova dva nova krivična dela svrstana su u kategoriju koruptivnih krivičnih dela na taj način što su paralelno sa pomenutim izmenama u KZ-u izvršene i odgovarajuće izmene u Zakonu o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i drugih posebno teških krivičnih dela (član 2)<sup>105</sup> i u Zakoniku o krivičnom postupku (član 162)<sup>106</sup>.

Tako, prema sadašnjem stanju našeg krivičnog zakonodavstva, u Krivičnom zakoniku Srbije postoji šest koruptivnih krivičnih dela: zloupotreba službenog položaja (član 359), trgovina uticajem (član 366), primanje mita (član 367), davanje mita (član 368), zloupotreba položaja odgovornog lica (član 234) i zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom (član 234a).

### **Zloupotreba službenog položaja**

Zloupotreba službenog položaja, propisana u članu 359. KZ-a osnovno je i najznačajnije krivično delo protiv službene dužnosti. Skoro sva ostala krivična dela iz ove grupe u stvari su samo njegovi posebni oblici. Ovo krivično delo se sastoji u pribavljanju sebi ili drugom fizičkom ili pravnom licu kakve koristi, nanošenju drugome kakve štete ili u težoj povredi prava drugog.

Radnje izvršenja ovog krivičnog dela su: 1) iskorišćavanje svog službenog položaja ili ovlašćenja, 2) prekoračenje granice svog službenog ovlašćenja i 3) nevršenje svoje službene dužnosti. Kao iskorišćavanje službenog položaja ili ovlašćenja smatra se svako njihovo korišćenje sa ciljem da se time nešto postigne. Prekoračenje granica službenog ovlašćenja postoji ako službeno lice pre-

103 „Službeni glasnik RS“ br. 72/20011.

104 „Službeni glasnik RS“ br. 121/2012.

105 „Službeni glasnik RS“ br. 32/2013.

106 „Službeni glasnik RS“ br. 32/2013.

duzme neku radnju koja izlazi iz delokruga njegovih ovlašćenja tako da u stvari postupa neovlašćeno u pogledu radnje koju je preduzelo u okviru svoje dužnosti. Kao nevršenje službene dužnosti smatra se svako propuštanje preduzimanja radnje koju je službeno lice u datoj situaciji bilo dužno da preduzme.

Da bi postojalo ovo krivično delo potrebno je da je službeno lice nekom od navedenih radnji činjenja ili nečinjenja pribavilo sebi ili drugom fizičkom ili pravnom licu kakvu korist, drugom nanelo kakvu štetu ili teže povredilo prava drugih. Korist koja se pribavlja ovim krivičnim delom ili šteta koja se njime nanosi može biti imovinska i neimovinska. Izvršilac ovog krivičnog dela može biti samo službeno lice. Službenim licem, prema članu 112, stav 3. KZ-a, smatra se: "1) lice koje u državnom organu vrši službene dužnosti; 2) izabrano, imenovano ili postavljeno lice u državnom organu, organu lokalne samouprave ili lice koje stalno ili povremeno vrši službene dužnosti ili službene funkcije u tim organima; 3) javni beležnik, izvršitelj i arbitar, kao i lice u ustanovi, preduzeću ili drugom subjektu, kojem je povereno vršenje javnih ovlašćenja, koje odlučuje o pravima, obavezama ili interesima fizičkih ili pravnih lica ili o javnom interesu; 4) lice kojem je faktički povereno vršenje pojedinih službenih dužnosti ili poslova; i 5) vojno lice." Vojnim licem, shodno članu 112, stav 6. KZ-a, smatra se "profesionalni vojnik (profesionalni oficir, profesionalni podoficir, oficir po ugovoru, podoficir po ugovoru i vojnik po ugovoru), vojnik na odsluženju vojnog roka, student vojne akademije, učenik vojne škole, lice iz rezervnog sastava dok se kao vojni obveznik nalazi na vojnoj dužnosti i civilno lice koje vrši određenu vojnu dužnost".

Krivično delo zloupotreba službenog položaja ima dva teža oblika koja se od osnovnog oblika dela razlikuju po visini imovinske koristi pribavljene izvršenjem ovog krivičnog dela (nanošenje štete drugome, odnosno teža povreda prava drugih, nije obeležje ovih oblika krivičnog dela). Prvi teži oblik postoji ako je izvršenjem dela pribavljena sebi ili drugome protivpravna imovinska korist koja prelazi iznos od četrsto pedeset hiljada dinara, a drugi teži oblik ako je ovim delom sebi ili drugome pribavljena imovinska korist u iznosu preko milion i petsto hiljada dinara.

Svi oblici ovog krivičnog dela mogu se izvršiti samo sa umišljajem.

Kazna propisana za osnovni oblik ovog krivičnog dela je zatvor od šest meseci do pet godina, za prvi teži oblik zatvor od jedne do osam godina, a za drugi teži oblik zatvor od dve do dvanaest godina.

## **Trgovina uticajem**

Krivično delo trgovine uticajem (član 366. KZ-a) je do donošenja Zakona o izmenama i dopunama KZ-a iz septembra 2009. godine postojalo u našem KZ-u pod nazivom "Protivzakonito posredovanje".

Krivično delo ima pet svojih oblika koji se odnose na posredovanje da se izvrši ili ne izvrši neka službena radnja - za nagradu ili bez nagrade.

**Prvi oblik** ovog krivičnog dela se sastoji u zahtevanju ili primanju nagrade ili kakve druge koristi, neposredno ili preko trećeg lica, da bi se posredovalo da se izvrši ili ne izvrši neka službena radnja. To posredovanje treba da se vrši korišćenjem svog službenog ili društvenog položaja, ili stvarnog ili pretpostavljenog uticaja. Radnja za čije vršenje se posreduje treba da je dozvoljena, tj. da je u pitanju radnja koju službeno lice i inače treba da izvrši u skladu s propisima i pravilima po kojima se ta služba obavlja. Ako je u pitanju neizvršenje službene radnje treba da je u pitanju radnja koju i inače službeno lice ne sme da izvrši. Izvršilac dela koristi svoj službeni ili društveni položaj ili stvarni ili pretpostavljeni uticaj koji po svom položaju ima (na primer, pretpostavljeni u službi, visoki državni funkcioner, istaknuti javni radnik, visoki funkcioner u političkoj stranici i dr). Ovo posredovanje treba da se vrši za nagradu ili za neku drugu korist (na primer za novac, radi poklona, zbog kakve korisne protivusluge i dr). Za postojanje krivičnog dela dovoljno je da



je samo primljena nagrada ili korist za posredovanje, a nije nužno da je do posredovanja zaista i došlo, a ako jeste nije od značaja da li je ono dalo očekivani rezultat.

**Drugi oblik** krivičnog dela je davanje nagrade za posredovanje o kome je reč kod prvog oblika ovog krivičnog dela. Radnja izvršenja tog oblika krivičnog dela može biti: 1) obećanje nagrade ili kakve druge koristi za protivzakonito posredovanje, 2) nuđenje nagrade ili kakve druge koristi za takvo posredovanje i 3) davanje nagrade ili kakve druge koristi za navedeno posredovanje. Obećanje, nuđenje ili davanje nagrade može biti učinjeno neposredno ili preko trećeg lica. Ostale karakteristike su iste kao i kod prvog oblika ovog krivičnog dela. I kod ovog oblika za postojanje dela nije nužno da je posredovanje i izvršeno, a ako jeste nije od značaja da li je njime ostvareno ono zbog čega je preuzeto.

**Treći oblik** dela sastoji se u izvršenom posredovanju na način o kome je reč i u prvom i drugom obliku ovog dela, ali je potrebno da se to posredovanje odnosilo na izvršenje službene radnje koja se ne bi smela izvršiti ili na neizvršenje službene radnje koja se morala izvršiti, dakle da se u službi postupi suprotno propisima i pravilima po kojima se ta služba obavlja. Kod ovog oblika za postojanje krivičnog dela nije potrebno da je izvršilac protivzakonitog posredovanja primio nagradu ili neku drugu korist.

**Četvrti oblik** ovog dela sastoji se u obećanju, nuđenju ili davanju drugome nagrade ili kakve druge koristi za posredovanje o kome je reč u trećem obliku, tj. za nedozvoljenu službenu radnju ili za nečinjenje onoga što je službena dužnost. Kod ovog oblika dela nije nužno da je posredovanje za koje je obećana, ponuđena ili data nagrada ili druga korist i izvršeno i, ako jeste, da li je postignuto ono zbog čega se posredovalo.

**Peti oblik** ovog krivičnog dela postoji ako je izvršilac posredovanja, o kome je reč kod trećeg oblika dela, primio nagradu ili drugu korist.

Izvršilac prvog, trećeg i petog oblika ovog dela je lice koje je u mogućnosti da iskoristi svoj službeni ili društveni položaj, odnosno stvarni ili pretpostavljeni uticaj za vršenje nedozvoljenog posredovanja, a izvršilac drugog i četvrtog oblika može biti svako lice. Izvršilac ovog dela takođe može biti i strano službeno lice. Pod stranim službenim licem podrazumeva se "lice koje je član, funkcioner ili službenik zakonodavnog ili izvršnog organa strane države, lice koje je sudija, potrotnik, član, funkcioner ili službenik suda strane države ili međunarodnog suda, lice koje je član, funkcioner ili službenik međunarodne organizacije i njenih organa, kao i lice koje je arbitar u stranjoj ili međunarodnoj arbitraži" (čl. 112, stav 4. KZ-a).

Svi oblici ovog krivičnog dela mogu se izvršiti samo sa umišljajem.

Kazna propisana za prvi oblik ovog krivičnog dela je zatvor od šest meseci do pet godina, za drugi oblik zatvor do tri godine, za treći zatvor od jedne do osam godina, za četvrti od šest meseci do pet godina, a za peti oblik zatvor od dve do deset godina. Kod svih oblika dela obavezno se oduzima nagrada i imovinska korist.

## **Primanje mita**

Podmićivanje je u nauci krivičnog prava zajednički naziv za primanje i davanje mita. S tim u vezi, razlikuje se pasivno podmićivanje (primanje mita) i aktivno podmićivanje (davanje mita). I pasivno i aktivno podmićivanje se deli na pravo i nepravo podmićivanje, zavisno od toga da li se mito prima ili daje za izvršenje službene radnje koja se ne bi smela izvršiti ili za neizvršenje službene radnje koja bi se morala izvršiti (pravo pasivno i aktivno podmićivanje) ili se mito prima ili daje za izvršenje službene radnje koja bi se i inače morala izvršiti ili za neizvršenje radnje koja se i inače ne bi smela izvršiti (nepravo pasivno i aktivno podmićivanje). Podmićivanje se još deli na prethodno i naknadno podmićivanje, zavisno od toga da li je mito primljeno ili dato pre ili posle izvršenja ili neizvršenja službene radnje na koju se podmićivanje odnosilo.

U Krivičnom zakoniku krivično delo primanja mita (pasivno podmićivanje) propisano je u članu 367. KZ-a i ima tri svoja oblika: 1) pravo pasivno podmićivanje, 2) nepravo pasivno podmićivanje i 3) naknadno pasivno podmićivanje.

**Prvi oblik** krivičnog dela primanja mita, pravo pasivno podmićivanje, sastoji se u primanju mita radi izvršenja službene radnje koja se ne bi smela izvršiti ili neizvršenja radnje koja bi se morala izvršiti.

Radnja ovog krivičnog dela može biti: 1) zahtevanje mita, 2) primanje mita i 3) primanje obećanja mita. Mito koje se traži, prima ili čije se obećanje prihvata treba da bude neki poklon ili neka druga korist. Poklon može biti u novcu ili kakva vredna stvar, a neka druga korist može biti bilo kakva imovinska ili neimovinska korist. Mito može biti, neposredno ili posredno, zahtevano, primljeno ili prihvaćeno obećanje mita, za sebe ili za drugog. Za postojanje ovog dela nije od značaja da li je izvršilac učinio ono zbog čega je tražio, primio ili prihvatio obećanje mita.

**Drugi oblik** ovog krivičnog dela, nepravo pasivno podmićivanje, sastoji se, kao i kod pravog pasivnog podmićivanja, u neposrednom ili posrednom zahtevanju ili primanju poklona ili kakve druge koristi ili primanju obećanja poklona za sebe ili za drugog. Mito se traži, prima ili se njegovo obećanje prihvata da bi izvršilac ovog dela u okviru svog službenog ovlašćenja izvršio službenu radnju koju bi i inače morao da izvrši ili da ne izvrši službenu radnju koju i inače ne bi smeo da izvrši. Mito se i kod ovog oblika sastoji u poklonu ili kakvoj drugoj koristi. Poklon može biti u novcu ili kakva druga vredna stvar, a korist može biti imovinska i neimovinska. I kod ovog oblika za postojanje dela nije od značaja da li je izvršilac učinio ono zbog čega je tražio, primio ili prihvatio obećanje mita.

Teži oblik primanja mita postoji ako je jedan od prethodna dva oblika ovog krivičnog dela učinjen u vezi sa otkrivanjem krivičnog dela, pokretanjem ili vođenjem krivičnog postupka, izricanjem krivične sankcije ili u vezi sa izvršenjem izrečene krivične sankcije.

Naknadno pasivno podmićivanje odnosno naknadno primanje mita koje predstavlja **treći osnovni oblik** ovog krivičnog dela postoji kada izvršilac krivičnog dela posle izvršene nedozvoljene ili dozvoljene službene radnje (ili nedozvoljenog ili dužnog nevršenja službene radnje) primi mito u vezi sa onim što je već unapred učinio. Da bi postojao ovaj oblik dela potrebno je da primljeno mito nije bilo unapred obećano jer bi onda postojao neki od ranije izloženih oblika ovog krivičnog dela. Naknadno primanje mita predstavlja krivično delo iako nije imalo uticaja na vršenje službene radnje jer su službena lica plaćena za svoj rad i ne smeju primati od stranaka nagrade i poklone zato što time narušavaju ugled službe, a naknadno podmićivanje može biti i podsticaj za izvršioca da ubuduće traži i prima mito i pre izvršenja radnje.

Izvršilac svih oblika ovog krivičnog dela je službeno lice (pojam službenog lica objašnjen je u izlaganju o krivičnom delu zloupotrebe službenog položaja). Izvršilac ovog krivičnog dela može biti i strano službeno lice. Pored službenog izvršilac ovog dela može biti i odgovorno lice u preduzeću, ustanovi ili drugom subjektu. Odgovornim licem smatra se "lice koje na osnovu zakona, propisa ili ovlašćenja vrši određene poslove upravljanja, nadzora ili druge poslove iz delatnosti pravnog lica, kao i lice kome je faktički povereno obavljanje tih poslova. Odgovornim licem smatra se i službeno lice kad su u pitanju krivična dela kod kojih je kao izvršilac označeno odgovorno lice, a u ovom zakoniku nisu predviđena u glavi o krivičnim delima protiv službene dužnosti, odnosno kao krivična dela službenog lica". (član 112, stav 5. KZ-a).

Svi oblici ovog krivičnog dela mogu se izvršiti samo sa umišljajem.

Kazna propisana za prvi oblik dela je zatvor od dve do dvanaest godina, za drugi oblik od dve do osam godina, za teži oblik dela od tri do petnaest godina, a za naknadno primanje mita kazna je zatvor od tri meseca do tri godine. Poklon ili imovinska korist koju je učinilac primio kao mito obavezno se oduzima.

## Davanje mita

Davanje mita (čl. 368 KZ-a) predstavlja aktivno podmićivanje. U Krivičnom zakoniku predviđena su dva oblika ovog krivičnog dela: pravo i nepravo aktivno podmićivanje.

**Prvi oblik** ovog krivičnog dela, pravo aktivno podmićivanje, ima četiri oblika radnje: 1) činjenje (davanje) poklona ili neke druge koristi, 2) nuđenje poklona ili neke druge koristi, 3) obećanje poklona ili neke druge koristi i 4) posredovanje pri ovakvom podmićivanju službenog lica. Poklon ili druga korist se daje, nudi ili obećava službenom ili nekom drugom licu da bi službeno lice u okviru svog službenog ovlašćenja izvršilo neku službenu radnju koju ne bi smelo da izvrši ili da ne izvrši službenu radnju koju bi moralo da izvrši. Poklon može biti novac ili neka druga vredna stvar, a korist može biti imovinska ili neimovinska. Za postojanje ovog krivičnog dela nije nužno da je podmićeno lice izvršilo ono radi čega je podmićivano. Isto tako nije od značaja za postojanje dela da li je izvršilac dela, kad je u pitanju obećanje poklona ili kakve druge koristi, to obećanje i ispunio. Lice koje se podmićuje je službeno lice (pojam službenog lica objašnjen je u izlaganju o krivičnim delima protiv službene dužnosti). To može da bude i strano službeno lice, a isto tako mito može da bude ponuđeno, dato ili obećano i odgovornom licu u preduzeću, ustanovi ili u drugom subjektu ili nekom drugom licu, ako je to učinjeno da bi službeno lice izvršilo odnosno da ne bi izvršilo službenu radnju.

**Drugi oblik** ovog krivičnog dela odnosi se na nepravo aktivno podmićivanje tj. na nuđenje, davanje ili obećanje mita službenom ili drugom licu da službeno lice u okviru svog službenog ovlašćenja izvrši službenu radnju koju bi i inače moralo da izvrši odnosno da ne izvrši službenu radnju koju i inače ne bi smelo da izvrši ili u posredovanju u ovakvom podmićivanju službenog lica. U pogledu svih ostalih elemenata dela ovaj oblik davanja mita je u svemu isti kao i prethodni oblik.

Kod krivičnog dela davanja mita zakonodavac nije predvideo kao oblik dela naknadno davanje mita, tj. davanje mita službenom licu posle izvršene službene radnje zbog koje se mito daje. Kao razlog zbog čega ovo naknadno podmićivanje nije kažnjivo (naknadno primanje mita se kažnjava) može se smatrati da je davanje poklona posle obavljene službene radnje oblik čašćavanja koje nije imalo uticaja na preduzimanje službene radnje u vezi sa kojom se daje, a da lice koje naknadno daje poklon ili korist službenom licu nije imalo lošu nameru da utiče na službeno lice, jer bi u tom slučaju mito dalo ranije, tj. pre izvršenja službene radnje.

Oba oblika ovog krivičnog dela mogu se izvršiti samo sa umišljajem.

Kazna propisana za prvi oblik ovog dela je zatvor od šest meseci do pet godina, a za drugi oblik dela zatvor do tri godine. Ako učinilac jednog ili drugog oblika ovog dela prijavi delo pre nego što je ono otkriveno, zakonom je predviđena mogućnost oslobođenja od kazne.

Poklon ili druga korist koji su dati kao mito mogu se oduzeti primenom mere bezbednosti oduzimanja predmeta, ali ako je izvršilac dela prijavio delo pre nego što je saznao da je otkriven oduzeti poklon ili druga korist mogu mu se vratiti.

## Zloupotreba položaja odgovornog lica

Krivično delo zloupotreba položaja odgovornog lica (član 234. KZ-a) uvedeno je u krivično zakonodavstvo Republike Srbije Zakonom o izmenama i dopunama KZ-a iz decembra 2012. godine. Učinilac ovog krivičnog dela može da bude samo odgovorno lice. U smislu člana 112. st. 1 t. 5 KZ-a „odgovornim licem smatra se vlasnik preduzeća ili drugog subjekta privrednog poslovanja ili lice u preduzeću, ustanovi ili drugom subjektu kojem je, s obzirom na njegovu funkciju, uložena sredstva ili na osnovu ovlašćenja, poveren određeni krug poslova u upravljanju imovinom, proizvodnji ili drugoj delatnosti ili u vršenju nadzora nad njima ili mu je faktički povereno obavljanje pojedinih poslova. Odgovornim licem smatra se i službeno lice kada su u pitanju krivična dela kod kojih je kao izvršilac označeno odgovorno lice, a u ovom zakoniku nisu predviđena u glavi o krivičnim delima protiv službene dužnosti, odnosno kao krivična dela službenog lica“. U svim ostalim elementima ovo krivično delo je isto kao i krivično delo zloupotrebe službenog položaja iz

grupe krivičnih dela protiv službene dužnosti o kome je već bilo reči. Jedina razlika je u tome što se osim različitog svojstva izvršioca kod ovog krivičnog dela kao posledice pojavljuju pribavljajući sebi ili drugom fizičkom ili pravnom licu protivpravne imovinske koristi ili nanošenje imovinske štete (kod zloupotrebe službenog položaja posledica je još šire određena). Pored toga, za krivično delo zloupotreba položaja odgovornog lica propisane su i nešto niže kazne. Tako je za osnovni oblik krivičnog dela propisana kazna od tri meseca do tri godine, za prvi kvalifikovani oblik - šest meseci do pet godina, a za drugi - od dve do deset godina.

### **Zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom**

I krivično delo zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom (član 234a) uvedeno je u zakonodavstvo Republike Srbije izmenama i dopunama KZ-a iz decembra 2012. godine. Ono ima svoja dva oblika: zloupotreba od strane ponuđača i zloupotreba od strane naručioca.

Kod prvog oblika, zloupotrebe od strane ponuđača, radnja krivičnog dela javlja se u tri oblika: 1) podnošenje ponude zasnovane na lažnim podacima u vezi sa javnom nabavkom; 2) dogovaranje sa ostalim ponuđačima na nedozvoljen način i 3) preduzimanje druge protivpravne radnje u nameri da se time utiče na donošenje odluka naručioca javne nabavke. Učinilac ovog oblika krivičnog dela može da bude odgovorno lice u preduzeću ili drugom subjektu privrednog poslovanja koje ima svojstvo pravnog lica ili preduzetnik.

Kad je u pitanju drugi oblik, zloupotreba od strane naručioca, radnja izvršenja se sastoji u kršenju zakona ili drugih propisa o javnim nabavkama i to na jedan od sledećih načina: 1) iskorišćavanjem svog položaja ili ovlašćenja; 2) prekoračenjem granice svog ovlašćenja i 3) nevršenjem svoje dužnosti. Učinilac ovog oblika dela je odgovorno ili službeno lice u naručiocu javne nabavke. Kao posledica se javlja prouzrokovanje štete nad javnim sredstvima.

Teži oblik ovog krivičnog dela postoji ako je neki od dva njegova osnovna oblika učinjen u vezi sa javnom nabavkom čija vrednost prelazi iznos od sto pedeset miliona dinara.

Kazna za osnovne oblike ovog dela je zatvor od šest meseci do pet godina, a za teži oblik zatvor od jedne do deset godina. Kad je u pitanju prvi osnovni oblik dela, zloupotreba od strane ponuđača, predviđena je mogućnost oslobađanja od kazne učinioca koji dobrovoljno, pre nego što je naručilac doneo odluku o izboru ponude, otkrije da se ponuda zasniva na lažnim podacima ili na nedozvoljenom dogovoru sa ostalim ponuđačima ili da je preduzeo druge protivpravne radnje u nameri da utiče na donošenje odluka naručioca.

### ***Statistički podaci o krivičnim delima korupcije u periodu od 2006. do 2012. godine***

#### **Obim i dinamika krivičnih dela korupcije**

Uz rezervu da se na osnovu statističkih podataka ne može potpuno objasniti određena pojava<sup>107</sup>, jedini pouzdani pokazatelji rada pravosuđa na suzbijanju korupcije jesu službene statistike. Kako bi se sagledao obim korupcije u Srbiji i karakteristike krivičnopravne reakcije na tu vrstu kriminaliteta na osnovu statističkih pokazatelja analizirano je učešće krivičnih dela korupcije u ukupnom kriminalitetu i u tzv. službenim krivičnim delima<sup>108</sup> u Srbiji u periodu 2006-2012.

107 Vidi: J. Ćirić, Đ. Đorđević, „Jedan pogled na aktuelne statistike kriminaliteta u Jugoslaviji“, Jugoslovenska revija za kriminologiju i krivično pravo, 1998, broj 2.

108 Pod službenim krivičnim delima se smatraju krivična dela iz grupe protiv službene dužnosti svrstana u okviru glave XXXIII Krivičnog zakonika RS čiji je grupni zaštitni objekt službena dužnost. Reč je o javnoj službi, tj. o službenoj dužnosti organa uprave (u centralnoj državnoj upravi ili u lokalnoj samoupravi) ili službi koja se obavlja u upravnim organizacijama ili drugim pravnim licima kojima se poverava vršenje javnih ovlašćenja. Za službena krivična dela karakteristično je da se većinom zahteva naročito svojstvo izvršioca (službeno ili odgovorno lice), pa su tako kao radnje izvršenja po pravilu predviđene ona činjenja ili nečinjenja kojima se „iznutra“, od onog ko je dužan da postupa u javnom interesu, ugrožava zakonito i pravilno funkcionisanje javne službe (N. Mrvić-Petrović, Krivično pravo – posebni deo, II izmenjeno i dopunjeno izdanje, Službeni glasnik i Pravni fakultet Univerziteta Union, Beograd, 2010, strana 336; Đ. Đorđević, Krivično pravo, posebni deo, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2011, strana 239.

godine. Ovaj period odabran je kao pogodan jer je dovoljno dugačak da se u njemu mogu pokazati određene tendencije u dinamici kriminaliteta. Pored toga, odgovara vremenu od početka primene Krivičnog zakonika koji je bio donet 2005, a uneo je mnoge novine u naše krivično zakonodavstvo, pa i u onaj njegov deo koji se tiče pojedinih inkriminacija vezanih za pojam korupcije. Analizirani podaci iz tabele 4. odnose se na broj pravosnažno osuđenih punoletnih lica za pojedina krivična dela po godinama, a dobijeni su na osnovu zvaničnih službenih statistika (biltena i saopštenja Republičkog zavoda za statistiku).

Tabela br. 4 - Ukupan broj, broj službenih i broj krivičnih dela korupcije (2006-2012)<sup>109</sup>

Godina	Ukupan broj osuda za krivična dela	Broj osuda za službena krivična dela	Učešće službenih u ukupnom broju osuda	Broj osuda za krivična dela korupcije	Učešće KD korupcije u osudama za službena KD
2006	41422	1149	2,8%	684	59,5%
2007	38694	994	2,6%	591	59,5%
2008	42138	913	2,2%	576	63,1%
2009	40880	878	2,1%	593	67,5%
2010	21681	463	2,1%	322	69,5%
2011	30807	652	2,1%	435	66,7%
2012	31322	841	2,7%	576	68,5%

Podaci nam pokazuju da je broj osuda za službena krivična dela po godinama u posmatranom periodu veoma ujednačen i da se kreće od 2,1% do 2,8% od ukupnog broja tzv. presuđenog kriminaliteta (svih osuda punoletnih lica za učinjena krivična dela u pojedinoj posmatranoj godini). Učešće krivičnih dela korupcije u ukupnom broju osuda za službena krivična dela se u posmatranom periodu kretao od 59,5% do 69,5% uz prisutnu tendenciju kontinuiranog porasta u poslednje četiri godine. Ipak, taj porast nije tako dramatičan kao što se to ponekad na osnovu izveštaja po medijima može zaključiti.

Prema podacima iz tabele 5 moguće je pratiti kretanje osuda za pojedina krivična dela korupcije u izabranom periodu. Relativni brojevi navedeni uz apsolutne odnose se na učešće osuda za pojedino krivično dela u ukupnom broju osuda za krivična dela korupcije u određenoj godini.

Tabela br. 5 - Krivična dela korupcije po godinama (od 2006 do 2012)

God/k.d.	Zloupotreba sl. položaja	Trgovina uticajem	Primanje mita	Davanje mita	UKUPNO
2006	606 (88,6%)	-	38 (5,6%)	40 (5,8%)	684 (100%)
2007	524 (88,7%)	7 (1,2%)	31 (5,2%)	29 (4,9%)	591 (100%)
2008	514 (89,2%)	8 (1,4%)	23 (4,0%)	31 (5,4%)	576 (100%)
2009	523 (88,2%)	3 (0,5%)	32 (5,4%)	35 (5,9%)	593 (100%)
2010	263 (81,7%)	2 (0,6%)	32 (9,9%)	25 (7,8%)	322 (100%)
2011	375 (82,2%)	11 (2,5%)	25 (5,7%)	24 (5,5%)	435 (100%)
2012	460 (79,9%)	1 (0,2%)	59 (10,2%)	56 (9,7%)	576 (100%)

109 Izvor podataka: Republički zavod za statistiku, <http://www.stat.gov.rs>.



Zloupotreba službenog položaja, kao najopštije od ovih krivičnih dela, daleko je najzastupljenije i njegov procenat u odnosu na ukupan broj krivičnih dela korupcije pokazuje se kao ujednačen (kreće se od 79,9% do 89,2%). To naravno sa sobom povlači i ujednačenost u broju i procentualnoj zastupljenosti i drugih krivičnih dela iz ove grupe. Ovde treba imati u vidu da krivično delo trgovine uticajem, kao što je već rečeno, postoji u našem KZ-u od njegovih izmena i dopuna iz septembra 2009. do kada je postojalo krivično delo protivzakonitog posredovanja sa veoma sličnom sadržinom, pa su u ovoj i narednim tabelama ona zajedno tretirana.

Obe prethodne tabele pokazuju da u posmatranom periodu nije bilo većih oscilacija kada je u pitanju učešće službenih krivičnih dela u ukupnom kriminalitetu, kao i da je učešće osuda za pojedina krivična dela koja spadaju u krivičnopravni pojam korupcije u posmatranom periodu bilo uglavnom veoma ujednačeno u odnosu na broj osuda za službena krivična dela i broj ukupnog presuđenog kriminaliteta. To govori u prilog stanovištu da korupcija kao krivičnopravna kategorija u našem društvu ima svoj relativno konstantan obim i dinamiku i da nema pokazatelja njene veće eskalacije, iako se uočava blagi porast učešća broja osuda za krivična dela korupcije u odnosu na ukupan broj osuda za službena krivična dela. Ovakav zaključak je, međutim, u suprotnosti sa medijskim izveštavanjem o korupciji i percepcijama javnog mnjenja o prisutnosti korupcije u Srbiji, što ukazuje na moguće postojanje visoke „tamne brojke“ korupcije i na činjenicu da se krivični postupak, čak i kada bude pokrenut, retko okončava osudom učinioca. U narednoj tabeli upoređeni su podaci o podnetim krivičnim prijavama, optužbama i osudama za pojedina krivična dela korupcije u periodu od 2006. do 2012. godine.

Tabela br. 6 - Odnos broja prijave, optuženja i osuda za pojedina koruptivna krivična dela u periodu od 2006 do 2012. godine

Godina	Faza	Zloupotreba sl. položaja	Trgovina uticajem	Primanje mita	Davanje mita	UKUPNO
2006	prijava	2750	28	97	43	2918 (100%)
	optuženje	1116	1	43	45	1205 (41,3%)
	osuda	606	-	38	40	684 (23,4%)
2007	prijava	2675	5	129	109	2918 (100%)
	optuženje	950	8	38	36	1032 (35,4%)
	osuda	524	7	31	29	591 (20,3%)
2008	prijava	2661	18	91	102	2872 (100%)
	optuženje	966	12	33	35	1046 (36,4%)
	osuda	514	8	23	31	576 (20,1%)
2009	prijava	2523	6	132	85	2764 (100%)
	optuženje	929	3	43	45	1020 (36,9%)
	osuda	523	3	32	35	593 (21,5%)
2010	prijava	1868	5	125	37	2035 (100%)
	optuženje	503	3	37	28	571 (28,1%)
	osuda	263	2	32	25	322 (15,8%)
2011	prijava	2247	12	96	58	2413 (100%)
	optuženje	800	11	49	29	889 (36,8%)
	osuda	375	11	25	24	435 (18,0%)
2012	prijava	2110	11	91	66	2278 (100%)
	optuženje	1002	1	74	65	1142 (50,1%)
	osuda	460	1	59	56	576 (25,3%)

Međusobna razlika između broja krivičnih prijava (ukupan broj prijavljenih dela, sa poznatim i nepoznatim učiniocima), broja optužbi i broja osuda za pojedina koruptivna krivična dela ilustruje širinu tzv. „levka zločina“ (osipanja ukupnog broja prijavljenih dela) što bi, u slučaju velikih disproporcija, moglo da ukaže na neefikasnost krivičnopravne reakcije na korupciju. Pokazuje se, međutim, da je ovaj odnos, ako posmatramo sva koruptivna krivična dela zajedno u navedenom periodu, prilično konstantan po godinama. Broj optužbi u odnosu na broj prijava iznosi oko 40%, a broj osuda u odnosu na broj prijava oko 20%. Ovi procenti su 2010. i 2011. bili nešto niži, ali su se zato 2012. popeli na 50% odnosno 25% (što bi moglo da ukaže na nešto veću aktivnost javnih tužilaštava i sudova u sprečavanju korupcije u toj godini).

Ako se analizira odnos između broja prijava, optuženja i osuda za pojedina krivična dela korupcije poslednjih godina (od 2010. do 2012.) situacija se menja jer, po relativnim pokazateljima, raste broj osuda. Kod krivičnih dela zloupotreba službenog položaja to je očigledno: u 2010. je broj osuda u odnosu na broj prijava za ta krivična dela iznosio 14,1%, u 2011. je povećan na 16,7%, a u 2012. na 21,8%. Podaci kod krivičnog dela primanja mita variraju od godine do godine: u 2010. je broj osuda u odnosu na broj prijava za to krivično delo iznosio 39,1%, u 2011. se udeo smanjio na 26%, ali je zato zabeležen nagli porast 2012. godine (64,8% osuda u odnosu na ukupan broj prijavljenih slučajeva primanja mita). Naročito je karakteristična situacija sa krivičnim delom davanja mita kod koga je od 2010. do 2012. godine prisutan izuzetno visok procenat osuda u odnosu na broj krivičnih prijava (2010 - 67,6%, 2011- 41,4% i 2012 – 85%).

Navedeni rezultati svedoče u prilog postupnih promena u državnoj krivičnopravnoj reakciji na korupciju poslednjih godina. Posredno se može uočiti i da postoje problemi u vezi sa efikasnošću gonjenja i presuđenja za krivično delo zloupotreba krivičnog položaja, koje po brojnošću prijave, optuženja i osuda dominira u uzorku. Kroz rad pravosudnih organa broj prijavljenih slučajeva zloupotrebe službenog položaja se prepolovljava: javna tužilaštva podnose optužne akte u nekih 50% prijavljenih slučajeva, a broj osuda po tim optužnim aktima je ispod polovine. Kod krivičnih dela primanja i davanja mita situacija je drugačija – uočava se manji broj odbačenih prijava od strane javnog tužilaštva, a izvesnost osude raste. To je naročito izraženo kod krivičnog dela davanja mita, gde je tokom 2012. godine samo jedna krivična prijava bila odbačena, dok je osuđeno 86,1% optuženih lica. Takvi podaci ukazuju na efikasan rad policije i javnih tužilaštava po prijavama za navedena krivična dela (naročito u obezbeđenju dokaza) što češće dovodi do kasnije osude u krivičnom postupku. Istovremeno, ukazuje se potreba za motivisanjem građana da češće prijavljuju slučajeve primanja i davanja mita.

### **Karakteristike kaznene politike sudova**

Kaznenu politiku sudova za krivična dela korupcije najlakše je sagledati na primeru krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja, koje predstavlja gotovo 90% od ukupnog broja svih učinjenih krivičnih dela korupcije. Samim tim i rezultati ove analize su najpouzdaniji baš kad je u pitanju ovo krivično delo.

Krivično delo zloupotrebe službenog položaja (član 359. KZ-a) predstavlja osnovno krivično delo iz grupe krivičnih dela protiv službene dužnosti, a po svom karakteru je opšte, pravo službeno krivično delo<sup>110</sup>. Zakonodavac je za ovo delo predvideo kaznu zatvora u trajanju od šest meseci do pet godina za osnovni oblik dela, zatvor od jedne do osam godina za teži oblik (kad je pribavljena imovinska korist u iznosu preko četrsto pedeset hiljada dinara) i zatvor od dve do dvanaest godina za najteži oblik (kad je pribavljena imovinska korist u iznosu preko milion i petsto hiljada dinara). Postojanje više oblika ovog krivičnog dela i široko postavljeni kazneni okviri za svaki od njih daju sudu dosta prostora prilikom odmeravanja kazne.

Podaci iz naredne tabele nam pokazuju kakve su sankcije sudovi u Srbiji izricali učiniocima ovog krivičnog dela u posmatranom periodu.

110 Vidi: Đurđić, D. Jovašević, Krivično pravo, posebni deo, drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje, „Nomos“, Beograd, 2010, strana 244.

Tabela br. 7 - Izrečene krivične sankcije za krivično delo zloupotrebe službenog položaja u periodu od 2006. do 2012.

Godina	Vrsta izrečene krivične sankcije				
	Ukupno	Kazna zatvora	Novčana kazna	Uslovna osuda	Oslobođenje od kazne
2006	606 (100%)	150 (24,8%)	0	455 (75,1%)	1 (0,1%)
2007	524 (100%)	83 (15,8%)	0	440 (84,0%)	1 (0,2%)
2008	514 (100%)	116 (22,6%)	0	396 (77,0%)	2 (0,4%)
2009	523 (100%)	98 (18,7%)	0	424 (81,1%)	1 (0,2%)
2010	263 (100%)	109 (41,4%)	2 (0,8%)	151 (57,4%)	1 (0,4%)
2011	375 (100%)	113 (30,1%)	1 (0,3%)	257 (68,6%)	4 (1,1%)
2012	460 (100%)	161 (35%)	0	297 (64,6%)	1 (0,2%)
Ukupno	3365 (100%)	830 (24,7%)	3 (0,1%)	2420(71,9%)	11 (0,3%)

Iz prikazanog se vidi da su sudovi u preko 70% slučajeva učiniočima zloupotreba službenog položaja izricali uslovnu osudu, a u ostalim slučajevima kaznu zatvora, uz zanemarljiv procenat izrečene novčane kazne i oslobođenja od kazne (novčana kazna je za ovo delo mogla da bude izrečena samo u slučajevima kad su postojali uslovi za oslobođenje od kazne, a sud učinioca, shodno članu 57. stav 4. KZ-a, nije oslobodio nego mu kaznu ublažio po vrsti). Imajući u vidu činjenicu da najveći deo od ukupnog broja ovih krivičnih dela najverovatnije čine dela kvalifikovana po čl. 359 stav 1 (osnovni oblik) za koji je propisana kazna zatvora od šest meseci do pet godina, ovakva kaznena politika sudova je očekivana, mada ipak pada u oči veoma veliki procenat izrečenih uslovnih osuda.

Kazna zatvora se izriče u oko 25% slučajeva osuda za krivično delo zloupotrebe službenog položaja. Struktura izrečenih kazni zatvora prikazana je u sledećoj tabeli.

Tabela br. 8 - Struktura izrečenih kazni zatvora za krivično delo zloupotrebe službenog položaja u periodu 2006-2012.

Godina	Izrečene kazne zatvora								
	Do 2m	2-3 m	3-6 m	6-12m	1-2 g	2-3 g	3-5 g	5-10g	Ukupno
2006	7	31	60	31	19	1	1	0	150
2007	0	12	32	20	9	6	4	0	83
2008	2	8	43	33	20	5	5	0	116
2009	2	10	25	31	18	6	5	1	98
2010	1	8	21	21	32	15	6	5	109
2011	5	3	8	22	37	22	16	5	113
2012	2	5	39	55	31	15	12	2	161
Ukupno	12	69	181	136	98	33	21	6	556

U strukturi izrečenih kazni zatvora zapažamo da dominiraju kazne zatvora u trajanju od preko tri meseca do šest meseci (32,6%), što podrazumeva da je u ovim slučajevima dolazilo do ublažavanja kazne, a odmah zatim dolaze kazne u trajanju od preko 6 meseci do godinu dana (24,5%). Relativno brojne su i kazne u kategoriji "preko jedne do dve godine" (17,6%), dok ostalih ima znatno manje. Kazna je ukupno ublažena u gotovo 50% slučajeva.

S obzirom na to da su i neka ranija istraživanja pokazala slične karakteristike kaznene politike sudova za ovo krivično delo, kaznenu politiku možemo da ocenimo kao konstantno relativno blagu<sup>111</sup>. Međutim, stoji činjenica da kaznena politika sudova često predstavlja korektiv kaznene politike zakonodavca, pa i ovde ostaje mogućnost da tako blagom kaznenom politikom sudovi zapravo koriguju prestrogu kaznenu politiku zakonodavca.

Posmatrano po godinama primećuje se prilična ujednačenost u kaznenoj politici u periodu od 2006. do 2009. godine. Međutim, primetan je i nagao, osetan pad izrečenih uslovnih osuda u 2010. godini (57,4%) koji se približio uobičajenom procentu izricanja ove krivične sankcije uopšte, kao i značajne promene u strukturi izrečenih kazni zatvora gde kazne u trajanju preko jedne godine do deset godina čine 53,2% (prethodnih godina ovaj procenat se kretao od 14 do 30%). Na osnovu ovih relativno oskudnih podataka koje nam daje statistika teško je zaključiti šta je tome razlog, ali imajući u vidu da u ovom periodu nije došlo do promene kaznene politike zakonodavca za ovo delo (brojne izmene i dopune Krivičnog zakonika iz 2009. godine nisu se odnosile na kazne za to delo) možemo da zaključimo da je u toku 2010. ipak došlo do izvesne promene kaznene politike sudova. Razloge za to možemo da tražimo u pojačanoj medijskoj kampanji protiv različitih vrsta zloupotreba u našem društvu, tek završenoj reformi pravosuđa, problemima u vezi sa njom i dr<sup>112</sup>.

Što se tiče krivičnog dela trgovine uticajem (član 366. KZ-a) odnosno protivzakonitog posredovanja veoma je teško na osnovu statističkih podataka donositi bilo kakve zaključke o kaznenoj politici za ovo delo, jer se radi o veoma malom broju slučajeva na osnovu koga je teško izvoditi pouzdane zaključke. Osim toga, krivično delo trgovine uticajem je značajnije izmenjeno prilikom izmena Krivičnog zakonika iz septembra 2009. godine (uključujući i sam naziv krivičnog dela).

Krivično delo trgovine uticajem ima nekoliko oblika koji su vrlo različiti i za koje su predviđene i vrlo različite kazne. Najblaža, do tri godine zatvora, predviđena je u stavu 2, a najteža, kazna zatvora od dve do deset godina, u stavu 5. Međutim, zbog malog broja slučajeva - samo 32 za šest godina - (za 2006. godinu Republički zavod za statistiku u svom biltenu nema podatke o broju krivičnih dela protivzakonitog posredovanja, kako se tada ovo delo zvalo), nemoguće je govoriti o kaznenoj politici sudova i njenom odnosu sa kaznenom politikom zakonodavca za ovo krivično delo. Ipak tabele 9. i 10. daju nam pregled izrečenih krivičnih sankcija za ovo delo u posmatranom periodu.

Tabela br. 9 - Izrečene krivične sankcije za krivično delo trgovine uticajem (protivzakonito posredovanje) u periodu 2006-2012

Godina	Vrsta izrečene krivične sankcije				
	Ukupno	Kazna zatvora	Novčana kazna	Uslovna osuda	Oslobođenje od kazne
2006 <sup>113</sup>	-	-	-	-	-
2007	7	2	0	5	0
2008	8	1	0	6	1
2009	3	2	0	1	0
2010	2	1	0	1	0
2011	11	8	0	3	0
2012	1	0	0	1	0
Ukupno	32	14	0	17	2

111 J. Ćirić, Đ. Đorđević, R. Sepi, Kaznena politika sudova u Srbiji, Centar za mir i razvoj demokratije, Beograd, 2006, strana 129.

112 Đ. Đorđević, „Koruptivna krivična dela i kaznena politika“, u: Kaznena politika – raskol između zakona i njegove primene, Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, Istočno Sarajevo, 2012, strana 249.

113 Republički zavod za statistiku 2006. godine nije vodio posebnu statistiku za tadašnje krivično delo protivzakonitog posredovanja.

Tabela br. 10 - Struktura izrečenih kazni zatvora za krivično delo trgovine uticajem (protivzakonito posredovanje) u periodu od 2006 do 2012.

Godina	Izrečene kazne zatvora								Ukupno
	Do 2m	2-3 m	3-6 m	6-12m	1-2 g	2-3 g	3-5 g	5-10g	
2006	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2007	0	0	1	0	1	0	0	0	2
2008	1	0	0	0	0	0	0	0	1
2009	0	0	1	1	0	0	0	0	2
2010	0	0	0	0	0	1	0	0	1
2011	1	0	1	5	1	0	0	1	8
2012	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ukupno	2	0	2	6	2	1	0	0	14

Bez obzira što mali broj krivičnih dela trgovine uticajem u sudskoj praksi ne može značajnije uticati na analizu kaznene politike kada su u pitanju krivična dela korupcije u celini, ipak možemo da zaključimo da se broj izrečenih kazni zatvora i uslovne osude kod ovog krivičnog dela kreće u otprilike istim relacijama kao i kod zloupotrebe službenog položaja.

Međutim, kad je u pitanju krivično delo primanja mita (član 367. KZ-a) situacija je, naravno, primetno drukčija (tabele 11 i 12). Krivično delo primanja mita je klasično koruptivno krivično delo, koga svi autori i svi propisi koji se odnose na korupciju svrstavaju u ovu grupu krivičnih dela, dok klasična shvatanja pojma korupcije ovaj pojam svode samo na ovo i na krivično delo davanja mita<sup>114</sup>. Radi se svakako o najtežem koruptivnom krivičnom delu za čiji je najteži oblik (stav 3 - kada je učinilac službeno lice koje izvrši delo u vezi sa otkrivanjem drugog krivičnog dela, pokretanjem ili vođenjem krivičnog postupka, izricanjem ili izvršenjem krivične sankcije) propisana kazna zatvora u trajanju od tri do petnaest godina.

Tabela br. 11 - Izrečene krivične sankcije za krivično delo primanja mita u periodu od 2006 do 2012.

Godina	Vrsta izrečene krivične sankcije				
	Ukupno	Kazna zatvora	Novčana kazna	Uslovna osuda	Oslobodenje od kazne
2006	38(100%)	28 (73,7%)	0	10 (26,3%)	0
2007	31(100%)	27 (87,1%)	0	4 (12,9%)	0
2008	23(100%)	12 (52,2%)	0	11 (47,8%)	0
2009	32(100%)	25 (78,1%)	0	5 (15,6%)	2 (6,3%)
2010	32(100%)	24 (75%)	0	8 (25%)	0
2011	25(100%)	21 (84%)	0	4 (16%)	0
2012	59(100%)	53 (89,8%)	0	6 (10,2%)	0
Ukupno	240 (100%)	190 (79,2%)	0	48 (20%)	2 (0,8%)

114 Ž. Aleksić, Z. Milovanović, op. cit., strana 121.



Za razliku od krivičnog dela zloupotreba službenog položaja, uslovna osuda je kod krivičnog dela primanja mita bila daleko manje zastupljena, što je i logično jer za neke oblike ovog krivičnog dela zbog visine propisane kazne zatvora nije ni moguće izreći uslovnu osudu. Tako se procent izrečenih uslovnih osuda za ovo krivično delo kreće oko 20%, dok su u ostalim slučajevima izricane kazne zatvora (zanemarljiv je broj slučajeva oslobođenja od kazne). Po godinama se primećuju izvesne oscilacije u ovom procentu. Ipak, zbog relativno malog broja slučajeva (oko tridesetak godišnje) to ne bi moglo da predstavlja neki značajan pokazatelj neujednačenosti kaznene politike sudova za ovo krivično delo.

Tabela br. 12 - Struktura izrečenih kazni zatvora za krivično delo primanje mita u periodu 2006-2012.

Godina	Izrečena kazna zatvora								Ukupno
	Do 2m	2-3 m	3-6 m	6-12m	1-2 g	2-3 g	3-5 g	5-10g	
2006	0	4	9	12	3	0	0	0	28
2007	0	3	13	4	5	2	0	0	27
2008	0	0	4	7	1	0	0	0	12
2009	0	1	4	17	3	0	0	0	25
2010	0	1	10	8	2	2	1	0	24
2011	0	0	2	7	5	5	1	0	21
2012	0	1	7	19	22	3	1	0	53
Ukupno	0	10	49	74	41	12	3	0	190

Za krivično delo primanja mita najčešće se izriče kazna zatvora, ali ako posmatramo strukturu izrečenih kazni zatvora vidimo da prevlađuju kazne u trajanju od od 3 do 6 i od 6 do 12 meseci koje zajedno čine oko 75% izrečenih kazni zatvora i oko 60% svih izrečenih sankcija za ovo krivično delo. Na osnovu iznetih podataka možemo da zaključimo da je kaznena politika sudova za ovo krivično delo relativno blaga, što su pokazala i neka ranija istraživanja<sup>115</sup>, ali to ujedno može da bude pokazatelj da sudovi kaznenu politiku zakonodavca vide kao prestrogu. Ipak, može se zaključiti da je kaznena politika sudova za ovo krivično delo nešto strožija nego za krivično delo zloupotrebe službenog položaja.

Krivično delo davanja mita (član 368. KZ-a) jedino je među ovim delima čiji učinilac može da bude svako lice, što pokreće pitanje opravdanosti njegovog svrstavanja u grupu krivičnih dela protiv službene dužnosti<sup>116</sup>. Kada se radi o krivičnom delu davanja mita ono, po broju slučajeva na godišnjem nivou, otprilike odgovara broju slučajeva primanja mita (takođe oko tridesetak godišnje), što je i logično jer odgovornost za ova dva dela najčešće ide paralelno (tabela 13).

115 B. Simeunović-Patić, Đ. Đorđević, „Neka obeležja korupcije u javnoj upravi u Republici Srbiji – rezultati empirijskog istraživanja“ u: Korupcija u javnoj upravi, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2011, strane 223-224.

116 Z. Stojanović, N. Delić, Krivično pravo, posebni deo, Pravni fakultet u Beogradu i Pravna Knjiga, Beograd, 2013, strana 344.

Tabela br. 13 - Izrečene krivične sankcije za krivično delo davanja mita u periodu od 2006. do 2012

Godina	Vrste izrečene krivične sankcije				
	Ukupno	Kazna zatvora	Novčana kazna	Uslovna osuda	Oslobođenje od kazne
2006	40(100%)	16 (40%)	1 (2,5%)	23 (57,5%)	0
2007	29(100%)	6 (20,7%)	0	23 (79,3%)	0
2008	31(100%)	5 (16,1%)	0	25 (80,6%)	1 (3,3%)
2009	35(100%)	9 (25,7%)	1 (2,9%)	24 (68,5%)	1 (2,9%)
2010	25(100%)	7 (28%)	1 (4%)	14 (56%)	3 (12%)
2011	24 (100%)	9 (37,5%)	0	14 (58,3%)	1 (4,2%)
2012	56 (100%)	19 (33,9%)	1 (1,8%)	36 (64,3%)	0
Ukupno	240 (100%)	71 (29,6%)	4 (1,7%)	159(66,2%)	6 (2,5%)

Za osnovni oblik krivičnog dela davanja mita propisana je kazna od šest meseci do pet godina, a za lakši oblik do tri godine zatvora. Rasponi propisanih kazni omogućavaju izricanje uslovne osude, tako da je ona zastupljena u relativno velikom broju slučajeva (oko 66%). Za krivično delo davanja mita kazna zatvora izrečena je u oko 30% slučajeva, dok je u ostalim slučajevima izrečena novčana kazna ili je došlo do oslobođenja od kazne.

Tabela br. 14 - Struktura izrečenih kazni zatvora za krivično delo davanja mita u periodu od 2006. do 2012.

Godina	Izrečena kazna zatvora								Ukupno
	Do2m	2-3 m	3-6 m	6-12m	1-2 g	2-3 g	3-5 g	5-10g	
2006	0	1	12	3	0	0	0	0	16
2007	1	0	2	3	0	0	0	0	6
2008	3	1	1	0	0	0	0	0	5
2009	0	1	4	4	0	0	0	0	9
2010	1	1	1	4	0	0	0	0	7
2011	0	1	1	2	2	1	2	0	9
2012	0	2	12	4	1	0	0	0	19
Ukupno	5	7	33	20	3	1	2	0	71

Struktura izrečenih kazni zatvora (tabela 14) pokazuje da je za posmatranih sedam godina kazna zatvora u trajanju preko jedne godine izrečena šest puta i to samo u toku 2011. i 2012. godine, a da ih je najviše izrečeno u trajanju od 3 do 6 meseci. Ovakva kaznena politika za krivično delo davanja mita, bez obzira na činjenicu da je u pitanju mali broj slučajeva i uz pretpostavku da se tu uglavnom radi o relativno lakim slučajevima iz stava 2. člana 368. KZ-a, mora se oceniti kao veoma blaga.

I u odnosu na krivično delo davanja mita nije pouzdano izvoditi zaključke o ujednačenosti kaznene politike zbog malog broja osuda.

Za sagledavanje politike izricanja krivičnih sankcija uopšte za krivična dela korupcije bilo bi interesantno analizirati i broj i vrstu izrečenih mera bezbednosti i mera oduzimanja imovinske koristi. Međutim, dostupni podaci Republičkog zavoda za statistiku daju pregled samo zbirno izrečenih mera - za celu grupu krivičnih dela protiv službene dužnosti. Ipak, i takvi podaci mogu biti od koristi, jer smo konstatovali da koruptivna krivična dela čine oko 60-70% svih službenih krivičnih dela, pa su zato navedeni u tabeli 15.

*Tabela br. 15 - Izrečene mere bezbednosti i mere oduzimanja imovinske koristi za službena krivična dela u periodu 2006-2012.*

Godina	Izrečene mere bezbednosti	Izrečena mera oduzimanja imovinske koristi	Ukupno službenih krivičnih dela
2006	40 (3,5%)	85 (7,4%)	1149 (100%)
2007	32 (3,2%)	49 (4,8%)	994 (100%)
2008	53 (5,85)	55 (6%)	913 (100%)
2009	48 (5,5%)	39 (4,4%)	878 (100%)
2010	36 (7,8%)	15 (3,2%)	463 (100%)
2011	61 (9,4%)	36 (5,5%)	651 (100%)
2012	132 (15,7%)	50 (5,9%)	841 (100%)

Prema podacima iz tabele vidi se da su mere bezbednosti veoma retko izricane za službena krivična dela. Taj procenat je znatno niži od ukupnog procenta izrečenih mera bezbednosti uopšte za sva krivična dela, koji se kretao od 14% u 2006. godini do 32,3% u 2012. godini, što pokazuje značajan porast udela ove krivične sankcije u ukupnom broju izrečenih krivičnih sankcija. Treba imati u vidu da je u ukupnom broju izrečenih mera bezbednosti za sva krivična dela najveći broj zabrana upravljanja motornim vozilom koje se izriču za krivična dela protiv bezbednosti javnog saobraćaja i mera obaveznog lečenja narkomana kod krivičnih dela protiv zdravlja ljudi (za krivična dela u vezi sa zloupotrebama opojnih droga). Poslednjih godina se zapaža kontinuirani porast izricanja mera bezbednosti za koruptivna krivična dela, ali ipak, njihovo učešće od 15,7% u 2012. godini još uvek primetno zaostaje za procentom izricanja ove krivične sankcije kod ukupnog presuđenog kriminaliteta. Ovo je malo neobično jer se radi o krivičnim delima kod kojih često ima mesta primeni pojedinih mera bezbednosti, naročito zabrane vršenja poziva delatnosti i dužnosti (jer se pri korupciji po pravilu zloupotrebljava javna služba ili ovlašćenje), dok se oduzimanje predmeta (na primer, mita) kod ovih krivičnih dela (osim kod zloupotrebe službenog položaja) pojavljuje i kao obavezno<sup>117</sup>. Ove dve mere su zaista najčešće i izricane kad su u pitanju službena krivična dela, ali je njihov broj, sudeći prema statističkim podacima, začuđujuće mali.

I mera oduzimanja imovinske koristi pribavljene krivičnim delom relativno je retko izricana za službena krivična dela uključujući tu i krivična dela korupcije (u 3-7% slučajeva), ali se taj procenat uklapa u opšti nizak procenat izricanja ove mere koji se u posmatranom periodu od 2006. do 2012. kretao u rasponu od minimalno 2,3% (zabeleženo 2010. godine) do maksimalno 4,5% slučajeva (iz 2009. godine). Ipak i taj podatak o malobrojnim izricanim merama oduzimanja imovinske koristi kod krivičnih dela korupcije je neobičan jer se osnovano moglo očekivati da će biti veći, s

117 Z. Stojanović, Komentar Krivičnog zakonika, Službeni glasnik, Beograd, 2006, strana 769.

obzirom na to da se u većini slučajeva tim delima pribavlja protivpravna imovinska korist, pa je primena mere oduzimanja imovinske koristi, shodno članu 91. KZ-a, obavezna.

Na osnovu svih prethodno iznetih podataka mogu se izvesti sledeći zaključci. Prvo, da je kaznena politika sudova za analizirana krivična dela u posmatranom periodu po godinama bila uglavnom ujednačena<sup>118</sup>, ali da se od 2010. primećuje tendencija njenog pooštavanja. Sledeći zaključak odnosi se na preveliku zastupljenost uslovne osude koja je za zloupotrebu službenog položaja - trgovinu uticajem i davanje mita - izricana u oko  $\frac{3}{4}$  slučajeva dok je u  $\frac{1}{4}$  slučajeva izricana kazna zatvora (uz neznatan udeo novčane kazne i oslobođenja od kazne). Samo kod primanja mita, kao znatno težeg dela, ova proporcija je obrnuta. To govori u prilog zaključku o blagoj kaznenoj politici sudova za krivična dela korupcije, ali i o tome da je ona možda odgovor sudova na prestrogu kaznenu politiku zakonodavca u ovoj oblasti<sup>119</sup> i izraz potrebe da se na ovakav način postigne proklamovana svrha kažnjavanja i ostvare ciljevi krivičnog zakonodavstva. Jer kad god sudovi prečesto posežu za institutom ublažavanja kazne (a procenat uslovnih osuda govori o tome) to je pokazatelj da propisane kazne ne odgovaraju realnim životnim situacijama. Osim toga navedeni podaci takođe pokazuju da, bez obzira na značajne izmene u sistemu krivičnih sankcija u našem krivičnom zakonodavstvu, još uvek nemamo adekvatnih sankcija kojima bi kazna zatvora mogla da se zameni, pa zato sudovi prečesto pribegavaju izricanju uslovnih osuda. Alternativne sankcije još uvek nisu našle svoju odgovarajuću primenu, a novčana kazna posle izmena u načinu njenog propisivanja i izricanja, umesto sve veće primene, beleži konstantan pad<sup>120</sup>.

---

118 Đ. Đorđević, „Krivičnopravni aspekti korupcije“ u: Korupcija u javnoj upravi, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2011, strana 103.

119 J. Ćirić et al., Korupcija – problemi ..., strana 120.

120 Đ. Đorđević, „Novčana kazna u KZ Srbije i problemi njene primene u praksi“ u: Aktuelna pitanja krivičnog zakonodavstva, Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu i IP Intermeks, Beograd, 2012, strana 408.

## Zaključci i eventualni rizici

- Krivičnopravni pojam korupcije nije određen u Krivičnom zakoniku Srbije niti se taj pojam u njemu uopšte pominje. Međutim, u drugim krivičnopravnim propisima, kao što su Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i drugih posebno teških krivičnih dela i Zakonikom o krivičnom postupku izričito su navedena krivična dela koja se smatraju krivičnim delima korupcije što sobom povlači određene, uglavnom procesne posledice. U ova krivična dela, po odredbama ovih zakona, spadaju: zloupotreba službenog položaja, trgovina uticajem, primanje mita, davanje mita, zloupotreba položaja odgovornog lica i zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom.
- U periodu od 2006. do 2012. godine za ova krivična dela prosečno je godišnje osuđivano oko petsto učinilaca. Najveći broj njih, oko 80-90%, osuđeni su za krivično delo zloupotrebe službenog položaja.
- U posmatranom periodu nije bilo većih oscilacija kada je u pitanju učešće službenih krivičnih dela u ukupnom kriminalitetu. Učešće pojedinih krivičnih dela koja spadaju u krivičnopravni pojam korupcije bilo je veoma ujednačeno u ukupnom broju krivičnih dela protiv službene dužnosti i u ukupnom presuđenom kriminalitetu (znači da se kontinuirano održava na sličnom nivou i ne odgovara percepcijama javnog mnjenja o raširenosti korupcije).
- Kaznena politika sudova za analizirana krivična dela u posmatranom periodu po godinama bila je uglavnom ujednačena, ali se od 2010. primećuje tendencija njenog pooštavanja.
- Prisutna je prevelika zastupljenost uslovne osude koja je za zloupotrebu službenog položaja, trgovinu uticajem i davanje mita izricana u oko  $\frac{3}{4}$  slučajeva, dok je kazna zatvora izricana u  $\frac{1}{4}$  slučajeva. Kada je u pitanju primanje mita, kao znatno teže delo, ova proporcija je obrnuta.
- Bez obzira na značajne izmene u sistemu krivičnih sankcija u zakonodavstvu Republike Srbije još uvek nema adekvatnih sankcija kojima bi kazna zatvora mogla da se zameni, pa sudovi prečesto pribegavaju izricanju uslovnih osuda.
- Kada su u pitanju službena krivična dela, a među njima i krivična dela korupcije, primetan je mali procenat izrečenih mera bezbednosti i mera oduzimanja protivpravne imovinske koristi.
- Kaznena politika sudova za krivična dela korupcije, generalno se može oceniti kao relativno blaga, ali ona verovatno predstavlja odgovor sudova na prestrogu kaznenu politiku zakonodavca u ovoj oblasti i izraz potrebe da se na ovakav način postigne proklamovana svrha kažnjavanja i ostvare ciljevi krivičnog zakonodavstva.



---

## IV KRIVIČNO PROCESNO ZAKONODAVSTVO REPUBLIKE SRBIJE U FUNKCIJI SPREČAVANJA KORUPCIJE

### *Procesni mehanizam primene posebnih dokaznih radnji (istražnih tehnika)*

#### **Opšte napomene o krivičnom procesnom zakonodavstvu kao instrumentu efikasnosti borbe protiv korupcije**

Jedan od neizostavnih faktora od uticaja na efikasnost borbe protiv korupcije jeste krivično-procesno zakonodavstvo. I u teoriji i u praksi nesporna je kako njihova funkcionalna povezanost tako i činjenica da **od kvaliteta zakonske norme, njene adekvatne primene u praksi, stepena zloupotrebe prava, kao i od organizacije i funkcionisanja pravosudnih institucija koje primenjuju zakonsku normu, u ne malom obimu, zavisi i stepen efikasnost države na polju borbe protiv korupcije.** Odnosno, ukoliko su ispunjene sledeće pretpostavke: određeni zakonski tekst odgovara savremenim zahtevima borbe protiv kriminaliteta, ako njegove norme nalaze adekvatnu primenu u praksi, ako se zloupotrebe prava svode na minimalne slučajeve ili pak samo na njegove pokušaje i ako je adekvatna organizacija i funkcionisanje organa koji primenjuju ove zakonske propise (suda, tužilaštva i policije), onda je uloga krivičnog procesnog zakonodavstva u efikasnosti krivičnog postupanja na polju borbe protiv ove vrste kriminaliteta veća, znatno uspešnija i suprotno.<sup>121</sup> Ovakva kauzalna povezanost između krivičnoprocesnog zakonodavstva i efikasnosti krivičnog postupanja posebno dolazi do izražaja kod teških oblika kriminaliteta u koje spada i koruptivni kriminalitet, koji je nažalost osobenost ne samo naše države već je i globalni problem<sup>122</sup>. Razlog je taj što je upravo kod ovih oblika kriminaliteta nesporna nužnost i opravdanost što efikasnije primene mera krivične prinude. Preduslov za to je i postojanje efikasnog krivičnog postupka koji može da obezbedi samo adekvatno krivičnoprocesno zakonodavstvo.

Ako se prihvati osnovna hipoteza postavljena u radu da **pozitivno krivičnoprocesno zakonodavstvo (a pre svega Zakonik o krivičnom postupku) stoji u kauzalnom odnosu sa stepenom efikasnosti krivičnog postupka, a time i efikasnosti borbe protiv kriminaliteta**, odnosno da je samo adekvatno – savremeno krivičnoprocesno zakonodavstvo usklađeno sa društvenom stvarnošću u funkciji te efikasnosti, onda se moraju postaviti, a potom i dati odgovori, na dva ključna pitanja:

*Prvo*, koje to preduslove treba da ispunjava zakonski tekst da bi bio u funkciji efikasne borbe protiv kriminaliteta?

*Drugo*, da li pozitivno krivično procesno zakonodavstvo Srbije ispunjava te uslove i, ukoliko to nije slučaj, šta bi trebalo preduzeti po tom pitanju?

Kada je reč o prvom pitanju onda treba konstatovati pre svega sledeće: da bi konkretne krivičnoprocesne norme bile u funkciji kriminalne politike, a time i prevencije koruptivnog ponašanja, treba da odgovaraju savremenim zahtevima borbe protiv kriminaliteta, da budu usklađene sa relevantnim međunarodnim pravnim aktima iz ove oblasti, da budu usklađene sa našom stvarnošću i da budu primenljive. Normativni sistem krivičnog procesnog zakonodavstva jedne države treba da bude primenljiv, društveno racionalan i pravičan. Subjekti zaduženi za njihovu primenu (pre svega sudovi, javna tužilaštva i policija) treba da primenjuju norme u meri koja od-

---

121 Vidi: Stojanović Z. Krivično zakonodavstvo i teški oblici kriminaliteta, Zbor. "Teški oblici kriminala", Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2004, str. 33-44; Bejatović S. Krivičnoprocesno zakonodavstvo i teški oblici kriminaliteta, Zbor. "Teški oblici kriminala", Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2004, str. 44-64; Ignjatović Đ. Suzbijanje najtežih oblika kriminaliteta u uslovima tranzicije i nesigurnosti, Zbor. "Teški oblici kriminala", Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2004, tr. 5-32.

122 Vidi: Borba protiv korupcije - Iskustva u primeni, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2013.

govara zakonskoj intenciji i stvarnim potrebama borbe protiv kriminaliteta. Svako odstupanje od toga dovodi do nesklada između normativnog i realnog, između onog što je zakonom propisano i onog što se dešava u praktičnoj primeni zakona. Zakon ne treba da propisuje one institute i ona rešenja koja se u praktičnoj primeni ne mogu realizovati ili nisu društveno opravdana. Sa druge strane, organi koji primenjuju zakon ne mogu da derogiraju zakonska rešenja, da ih čine besmislenim i pretvaraju u deklarativne odredbe. Između normativnog i aplikativnog aspekta zakonske norme treba da se uspostavi jedna racionalna ekvivalencija, tako da i na jednoj i na drugoj strani postoji osećaj vrednosti o stvarnim društvenim potrebama i kriminalno-političkim zahtevima u propisivanju pojedinih instituta i rešenja uopšte i njihovoj primeni u praksi. Samo u takvom slučaju krivičnoprocesno zakonodavstvo konkretne države je u funkciji željenog stepena prevencije, ne samo ove vrste kriminaliteta, već i svakog drugog nedozvoljenog ponašanja. **Preventivna funkcija zakonske norme uopšte, a time i normi krivično- procesnog prava nije toliko u nje-noj strogosti koliko u neminovnosti njene primene na svako lice u slučajevima kada su ispu-njeni za to propisani zakonski uslovi.** Uz to, da bi zakonska norma po svom sadržaju bila u ovoj funkciji, treba da sadrži visok stepen preciznosti određivanja pojedinih zakonskih pojmova (iz-razu) kao i jasne uslove za primenu određenih mera i instituta. Jednom rečju, **preciznost sadržaja krivičnopravne norme uopšte treba da bude izuzetno visoka**<sup>123</sup>.

Međutim, **sadržaj zakonskog teksta i adekvatnost njegove primene** nisu jedini preduslovi uspešnosti prevencije koruptivnog kriminaliteta. Tu su i brojni drugi faktori među kojima pose-ban značaj imaju sledeći:

- **efikasnost krivičnog postupka** koja, pored ostalog, zavisi i od organizacije i funkcionisan-ja subjekata zaduženih za primenu konkretnog zakonskog teksta (pre svega od suda i javnog tužilaštva)<sup>124</sup> i zloupotrebe konkretne zakonske norme koja mora biti isključena ili svedena na najmanju moguću meru.
- **efikasno oduzimanje imovinske koristi** pribavljene vršenjem koruptivnih krivičnih dela.

Samo u uzajamnoj povezanosti svih ovih faktora krivično procesno zakonodavstvo daje dopri-nos željenom stepenu njegovog dejstva na polju prevencije koruptivnog kriminaliteta.

Odgovor na pitanje: *da li pozitivno krivično procesno zakonodavstvo Srbije ispunjava uslove neo-phodne za efikasnu borbu protiv koruptivnog kriminaliteta ili ne i ako ne, šta bi trebalo preduzeti po tom pitanju*, moguće je dati tek na osnovu izvršene analize pozitivnog teksta Zakonika o krivičnom postupku. Takođe, imajući u vidu čestu prisutnost transnacionalnog elementa koruptivnih krivičnih dela, potrebno je izvršiti i ocenu usklađenosti pozitivnog zakonskog teksta sa međunar-odnim standardima.

### **Pozitivno krivično procesno zakonodavstvo Srbije kao instrument efikasnosti borbe protiv korupcije (usaglašenost sa međunarodnim pravnim dokumentima i iskustva u primeni)**

Jedno od prepoznatljivijih obeležja krivično procesnog zakonodavstva Srbije u poslednjoj de-ceniji su izuzetno česte zakonodavne intervencije, toliko česte da se opravdano postavlja i pitan-je da li su one u skladu sa, u znatnoj meri konzervativnom, prirodom ove grane prava. U periodu od 2001. godine do danas Srbija je usvojila tri nova ZKP-a, a svaki od njih je u toku svog važen-ja pretrpeo veliki broj izmena i dopuna<sup>125</sup>. Ako se ovome doda i činjenica da su pojedini od ovih

123 Bejatović S. Međunarodni pravni standardi u oblasti krivično procesnog prava i način njihove implementacije u Zakoniku o krivič-nom postupku, Zbornik ``Zakonodavni postupak i kazeno zakonodavstvo``, Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, Beograd, 2009, 114-116.

124 O pojedinačnim osobenostima svakog od ovih faktora vidi: ``Krivično zakonodavstvo, organizacija pravosuđa i efikasnost postupa-nja u krivičnim stvarima``, Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, Beograd, 2008

125 Bejatović S. Novi ZKP RS i adekvatnost državne reakcije na kriminalitet, Zbor.``Teški oblici kriminaliteta i državna reakcija``, Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, Trebinje, 2013, str. 31-53

zakonskih tekstova prestajali da važe i pre početka njihove primene<sup>126</sup>, dolazi se do zaključka da je ovim pravna sigurnost i stabilnost u određenom stepenu dovedena u pitanje i da se to i te kako odrazilo i na efikasnost borbe, ne samo protiv koruptivnog kriminaliteta, već i kriminaliteta uopšte. Ovakva zakonodavna politika rezultat je *lutanja* zakonodavca u iznalaženju rešenja koja bi bila u funkciji proklamovanih (sasvim opravdanih) opštih ciljeva reforme, a to je, pored ostalog, i usklađivanje domaćeg krivičnog procesnog zakonodavstva sa međunarodnim konvencijama koje je Republika Srbija ratifikovala. Međutim, intenzivna zakonodavna aktivnost u čijoj je osnovi ostvarivanje ovog cilja vrlo često je sprovedena nesistematski i ishitreno, što je uticalo na kvalitet rada i efikasnost pravosuđa, na pravnu sigurnost i slobode i prava ljudi i građana.

### **Krivično procesno zakonodavstvo Srbije i međunarodni antikoruptioni standardi**

U radu na reformi krivično procesnog zakonodavstva Srbije vodilo se računa i o implementaciji međunarodnih antikoruptionih krivično procesnih standarda u pozitivno krivično procesno zakonodavstvo, odnosno o njegovom usklađivanju sa međunarodnim konvencijama. Analiza usklađenosti pozitivnih krivično procesnih akata Srbije sa odredbama međunarodnih antikoruptionih konvencija pokazuje tri ključne stvari:

**Prvo**, proces implementacije ovih standarda nije bio obeležje procesa reforme kao celine već se usklađenost u pojedinim slučajevima vršila sporadično. Kao primer možemo pomenuti specijalne istražne tehnike čija primena u početku njihovog ozakonjenja nije bila predviđena i kod koruptivnih krivičnih dela. Međutim, naknadnim izmenama i dopunama zakonskog teksta, a u skladu sa GREKO preporukama, došlo je do značajnog napretka i po ovom pitanju. Proširena je mogućnost njihove primene i kod koruptivnih krivičnih dela<sup>127</sup>;

**Drugo**, kada je reč o Zakoniku o krivičnom postupku Republike Srbije iz 2011. godine, oce-  
na stepena imlementacije međunarodnih standarda zavisi od načina posmatranja. Ostaje da se vidi da li je reč o načelnom posmatranju ili pak o normativnoj razradi konkretnih međunarodnih pravnih standarda u ovom zakonskom tekstu. Ako se ova problematika načelno posmatra, može se konstatovati da je krivično procesno zakonodavstvo Srbije u najvećem stepenu usklađeno sa antikoruptionim međunarodnim pravnim standardima. Nekoliko grupa njegovih odredbi potvrđuju ispravnost ovakve konstatacije:

1. Odredbe o mogućnosti primene specijalnih istražnih tehnika (*posebnih dokaznih radnji*) i kod koruptivnih krivičnih dela. Shodno članu 162. stav 1. tačka 2. ZKP-a posebne dokazne radnje mogu se, pod zakonom predviđenim uslovima, primeniti i za koruptivna krivična dela. Predviđanjem mogućnosti primene ovih radnji i kod koruptivnih krivičnih dela povećan je kapacitet otkrivanja i dokazivanja koruptivnih krivičnih dela čime je ispunjen najvažniji uslov koji se tiče krivično procesnog aspekta zakonskog uvođenja međunarodnih antikoruptionih standarda u nacionalno krivično procesno zakonodavstvo.<sup>128</sup>
2. Odredbe o zaštiti svedoka koje predviđaju i mogućnost određivanja statusa zaštićenog svedoka i u slučaju koruptivnih krivičnih dela. U normiranju problematike zaštite svedoka Zakonik pravi razliku u instrumentima zaštite posebno osetljivih svedoka (onih koji su, s obzirom na uzrast, životno iskustvo, način života, pol, zdravstveno stanje, prirodu, način ili posledice izvršenog krivičnog dela, odnosno druge okolnosti slučaja posebno osetljivi) i zaštite svedoka od zastrašivanja (svedoci kod kojih postoje okolnosti koje ukazuju da bi svedok davanjem iskaza ili odgovorom na pojedina pitanja sebe ili sebi bliska lica izložio opasnosti po život, zdravlje, slobodu ili imovinu većeg obima). Instrumenti zaštite posebno osetljivih svedo-

126 Slučaj sa ZKP iz 2006.

127 Vidi član 162. ZKP RS

128 Bejatović S. Novi ZKP RS i adekvatnost državne reakcije na kriminalitet, Zbor. ``Teški oblici kriminaliteta i državna reakcija``, Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, Trebinje, 2013, str. 31-53

ka<sup>129</sup> su višestruki i sadržani su u čl. 104 Zakonika. Nasuprot njima mere posebne zaštite svedoka od zastrašivanja obuhvataju ispitivanje zaštićenog svedoka pod uslovima i na način koji obezbeđuju da se njegova istovetnost ne otkrije javnosti, a izuzetno ni okrivljenom i njegovom braniocu, ali sve u skladu sa Zakonikom. Mere posebne zaštite kojima se obezbeđuje da se istovetnost zaštićenog svedoka ne otkrije javnosti su isključenje javnosti sa glavnog pretresa i zabrana objavljivanja podataka o istovetnosti svedoka. Meru posebne zaštite kojom se okrivljenom i njegovom braniocu uskraćuju podaci o istovetnosti zaštićenog svedoka sud može izuzetno odrediti ako nakon uzimanja izjava od svedoka i javnog tužioca utvrdi da je život, zdravlje ili sloboda svedoka ili njemu bliskog lica u toj meri ugrožena da to opravdava ograničenje prava na odbranu i da je svedok verodostojan. Istovetnost zaštićenog svedoka koja je uskraćena na ovakav način sud će otkriti okrivljenom i njegovom braniocu najkasnije 15 dana pre početka glavnog pretresa. Ovome dodajmo i to da sud može odrediti status zaštićenog svedoka po službenoj dužnosti, na zahtev javnog tužioca ili samog svedoka. Funkcionalna nadležnost suda za odlučivanje zavisna je od faze postupka. Shodno ovom kriterijumu o određivanju statusa zaštićenog svedoka rešenjem odlučuje, u toku istrage, sudija za prethodni postupak, a nakon potvrđivanja optužnice - veće. Pozitivno krivično pravo i krivičnoprocesno zakonodavstvo Srbije još uvek nije obezbedilo krivičnopravnu zaštitu uzbunjivača (tzv. *duvača u pištaljku*). Međutim, opravdana su očekivanja da će se to desiti veoma brzo. Podlogu opravdanosti ovakvog stava čini Nacrt Zakona o zaštiti uzbunjivača kojim se, na sasvim zadovoljavajući način predlaže normiranje ove problematike. Usvajanjem ovog predloga biće rešeno pitanje zaštite državnih službenika i nameštenika, kao i radnika u javnom i privatnom sektoru koji su spremni da u opštem interesu prijave određene informacije koje se tiču korupcije.

3. Kod veštačenja, koje takođe igra značajnu ulogu u postupku otkrivanja i dokazivanja ove grupe krivičnih dela, pozitivnu novinu predstavlja ustanova stručnog savetnika<sup>130</sup>. Reč je o licu koje raspolaže stručnim znanjem iz oblasti u kojoj je određeno veštačenje. Stranka ga može izabrati i punomoćjem ovlastiti kada organ postupka odredi veštačenje. U cilju praktične realizacije njegove funkcije stručni savetnik ima pravo da bude obavешten o danu, času i mestu veštačenja i da prisustvuje veštačenju kojem imaju pravo da prisustvuju okrivljeni i njegov branilac, da u toku veštačenja pregleda spise i predmet veštačenja i predlaže veštaku preduzimanje određenih radnji, da daje primedbe na nalaz i mišljenje veštaka, da na glavnom pretresu postavlja pitanja veštaku i da bude ispitan o predmetu veštačenja. Pre ispitivanja od stručnog savetnika će se zahtevati da položi zakletvu, a dužnost mu je da punomoćje bez odlaganja podnese organu postupka, da stranci pruži pomoć stručno, savesno i blagovremeno, da ne zloupotrebljava svoja prava i da ne odugovlači postupak.
4. Odredbe pozitivnog krivičnog procesnog zakonodavstva Srbije (posmatrano u širem smislu značenja) koje predstavljaju osnov formiranja specijalizovanih organa i na polju otkrivanja i dokazivanja koruptivnih krivičnih dela, što je takođe jedan od standarda kada je reč o ovoj problematici uopšte, su zadovoljavajuće.
5. Posebnu grupu normi koje govore u prilog ispravnosti iznesene opšte konstatacije po ovom pitanju čini set normi kojima se stvara osnova za efikasnije otkrivanje, dokazivanje i presuđenje, ne samo ovih krivičnih dela već i krivičnih dela uopšte. To je slučaj npr. sa veoma širokim krugom pojednostavljenih formi postupanja, promenom koncepta istrage, procesnom disciplinom i sl<sup>131</sup>. S druge strane, ako se ova problematika posmatra sa aspekta konkretne raz-

---

129 Đurđić V. Krivičnopravni instrumenti državne reakcije na teške oblike kriminaliteta, Zbor. "Teški oblici kriminaliteta i državna reakcija", Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, Trebinje, 2013. god., str. 99-116.

130 Ilić G. Krivično procesno zakonodavstvo Srbije i standardi Evropske unije, Zbor. "Krivično zakonodavstvo Srbije i standardi Evropske unije", Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, Beograd, 2010, str. 35

131 Vidi: Nova rešenja u kaznenom zakonodavstvu Srbije i njihova praktična primena, Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, Beograd, 2013.

rade ne malog broja - načelno posmatrano - opravdanih rešenja, dolazi se do sasvim suprotnog zaključka. On je sadržan u činjenici da je najveći broj novih rešenja tako normativno koncipiran da nije u funkciji stvaranja normativne osnove za efikasniji krivični postupak uz istovremeno vođenje računa o dve pretpostavke: da to bude usaglašeno sa međunarodnim pravnim standardima i da nije na uštrb međunarodnim aktima i nacionalnom zakonodavstvu zagwarantvanih sloboda i prava učesnika krivičnog postupka. Među rešenjima novog ZKP-a po ovom pitanju posebno se ističu ona koja se odnose na:

- Koncept istrage gde najveći broj odredaba njene normativne razrade nije u funkciji njene efikasnosti, niti je u funkciji potrebnog stepena zaštite međunarodnim aktima i nacionalnim zakonodavstvom zagwarantovanih sloboda i prava osumnjičenog i okrivljenog lica<sup>132</sup>;
- Sporazum o priznanju krivičnog dela koji je moguće zaključiti i za najteža krivična dela<sup>133</sup> i sa kaznom čiji minimum nije Zakonom propisan - tj. i sa najblažom krivičnom sankcijom<sup>134</sup>, zatim odsustvom potrebnog stepena zaštite oštećenog lica<sup>135</sup> i sl;
- Načelo oportuniteta krivičnog gonjenja gde nema adekvatnih instrumenata kontrole primene njegove opravdanosti niti pak potrebnog stepena zaštite lica oštećenog krivičnim delom povodom kojeg se koristi ovo načelo;
- Izuzetno veliki broj instruktivnih normi;
- Eliminaciju načela istine;
- Minimiziranje uloge suda u utvrđivanju potrebnog stepena istinitosti krivičnog događaja;
- Izuzetno široke mogućnosti primene i trajanja mere pritvora;
- Mogućnost ponovnog otvaranja glavnog pretresa i nastavka dokaznog postupka pred prvostepenim sudom po uloženoj žalbi protiv prvostepene presude (član 443. stav 2. ZKP-a) i sl<sup>136</sup>.

**Treće**, pored ZKP-a i drugi zakonski tekstovi regulišu pitanja antikoruptivnog delovanja krivično procesnog aspekta. Tu se pre svega misli na Zakon o programu zaštite učesnika u krivičnom postupku i na Zakon o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela kojim je regulisano oduzimanje imovinske koristi koja potiče i od korupcije, način raspolaganja oduzetom protivpravnom imovinskom koristi, dok je teret dokazivanja prebačen na okrivljenog. Na ova rešenja, kao pozitivnim primerima, ukazano je i u Izveštaju o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije koji je podnela Agencija za borbu protiv korupcije.<sup>137</sup>

### **Organizacija pravosuđa kao faktor efikasnosti antikoruptivnog delovanja**

Jedan od izuzetno važnih faktora efikasnosti krivičnog postupka, posebno njegove kvantitativne komponente, jeste organizacija pravosuđa, organizacija institucija koje deluju, ne samo u krivičnom postupku, već i pre njegovog pokretanja (tužilaštva, suda, policije, advokature). Važna je njihova kadrovska osposobljenost, adekvatna organizovanost, materijalno-tehnička opremljenost i njihov položaj u društvu. Iako poodavno izgovorene i danas su, u ovom kontekstu, opravdane reči *Enrika Ferija* koji kaže: "Zakoni vrede onoliko koliko vrede ljudi koji su pozvani da ih primenjuju".

132 Slučaj pre svega sa: mogućnošću pokretanja istrage, a time i krivičnog postupka protiv nepoznatog učinioca krivičnog dela (član 295. stav 1. tačka 2. ZKP-a), sa mogućnošću pokretanja istrage, a time i krivičnog postupka na osnovu najnižeg mogućeg stepena sumnje o izvršenju krivičnog dela - osnova sumnje (član 295. stav 1. tačka 1. ZKP-a), odsustvom mogućnosti bilo kakve kontrole o pokretanju istrage, odnosno krivičnog postupka uopšte (član. 297. ZKP-a) -Vidi: Bejatović,S., Koncept istrage i novi ZKP RS, Zbor. "Nova rešenja u kaznenom zakonodavstvu Srbije i njihova praktična primena", Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, Beograd, 2013.,str.131-144

133 Član 313. stav 1. ZKP

134 Član 314. stav 1. tačka 3. ZKP

135 Član 315. ZKP

136 Vidi: Bejatović,S., Kaznena politika zakonodavca i reforma krivično procesnog zakonodavstva Srbije, Mon. "Kaznena politika (Zakon i praksa)", Srpsko udruženje za krivično pravnu teoriju i praksu, Beograd, 2013.,str. 5-148.

137 Izveštaj o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana za primenu Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije, za 2010. godinu, str. 17-18. <http://www.acas.rs>



I pored nesumnjivog uticaja faktora organizacije i drugih institucija pravosuđa koje deluju u konkretnom krivičnom predmetu, uloga suda i javnog tužilaštva u odnosu na ovu problematiku je najznačajnija. Posmatrano sa aspekta efikasnosti krivičnog postupka, ovi subjekti, a posebno javno tužilaštvo, dobijaju na svom značaju, naročito izvršenom reformom krivično procesnog zakonodavstva. Tom reformom, odnosno stupanjem na snagu ZKP-a iz 2011. god. radikalno se menja pozicija ova dva subjekta na polju borbe protiv kriminaliteta, omogućavajući im da upotrebom niza novih ovlašćenja (npr. sporazuma o priznanju krivičnog dela, većom primenom načela oportuniteta krivičnog gonjenja i sl.) radikalno utiču, pre svega, na dužinu trajanja krivičnog postupka, a time i na njegovu efikasnost kao celinu. Ozakonjenjem novih instituta (pre svega sporazuma o priznanju krivičnog dela, proširenjem mogućnosti primene načela oportuniteta krivičnog gonjenja, promenom koncepta istrage i sl.) ovi subjekti, a posebno javno tužilaštvo, dobili su na značaju. Slobodno se može reći da su oni, posmatrano sa aspekta ovog faktora efikasnosti krivičnog postupka, već sada postali ključni. Nema sumnje da od efikasnosti njihovog delovanja zavisi, u najvećoj mogućoj meri, efikasnost krivičnog postupka kao celine.

S obzirom na ovo postavlja se pitanje: *Koje su to okolnosti vezane za organizaciju pravosuđa, pre svega za ova dva njegova subjekta, koje su od direktnog uticaja na efikasnost krivičnog postupka uopšte?*

Među objektivnim okolnostima poseban značaj imaju: **brojno stanje nosilaca pravosudnih funkcija, njihovo materijalno-tehničko stanje i konkretan broj krivičnih predmeta u radu svakog nosioca pravosudne funkcije.** Ne ulazeći u konkretniju razradu ovih, kao ni drugih okolnosti ove vrste, jer bi to zahtevalo mnogo više i prostora i vremena, treba istaći da stanje navedenih objektivnih okolnosti vezanih za organizaciju pravosuđa još uvek nije na nivou potrebnom za delovanje ovih subjekata (pre svega sa tužilaštvom) u skladu sa rešenjima, mogućnostima i zahtevima izvršene reforme krivičnog zakonodavstva uopšte. Sa postojećim brojem kadrova i njihovom materijalno-tehničkom opremljenošću, javna tužilaštva nisu u stanju (iz objektivnih razloga) da realizuju ovlašćenja koja im daje novi ZKP, što za posledicu ima i nezadovoljavajući stepen efikasnosti njihovog rada<sup>138</sup>.

Pored navedenih objektivnih okolnosti, na efikasnost krivičnog postupka imaju uticaj i okolnosti subjektivne prirode, izražene kroz **stručnost i angažovanost nosilaca pravosudne funkcije u radu.** U današnjem sistemu podele vlasti i rešenjima novog krivično procesnog zakonodavstva u ruke sudije i tužioca stavljeno je toliko toga da se može reći da sve više oni, a ne zakonski tekst, postaju odlučujući faktori. Iz tog razloga, uporedo sa stvaranjem objektivnih preduslova za efikasan rad pravosuđa, neophodno je posvetiti posebnu pažnju i stručnosti nosilaca pravosudnih funkcija. Bez prethodne ispunjenosti i jednih i drugih preduslova nema uspešnog delovanja na polju borbe protiv korupcije, odnosno kriminaliteta uopšte.

Imajući u vidu izneseno, bitan korak bilo je formiranje, u okviru Republičkog javnog tužilaštva, odeljenja za borbu protiv korupcije i krivičnih dela privrednog kriminala koja su povezana s korupcijom, radi gonjenja težih slučajeva korupcije - u skladu sa Zakonom o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i drugih posebno teških krivičnih dela na osnovu plana i programa rada RJT-a. U sklopu ovog treba istaći i činjenicu da je Zakonom o javnom tužilaštvu uvedena obavezna naknadna kontrola odluke tužilaštva u slučajevima nepokretanja ili obustave postupka za krivična dela s elementima korupcije ili u slučajevima odugovlačenja krivičnih postupaka, tako da se odluke kojima se odbacuju krivične prijave ili odustaje od gonjenja nakon sprovedene istrage ili na glavnom pretresu, donose u zbornom sastavu - uz obavezno učešće javnog tužioca, odnosno prvog zamenika ili rukovodioca odeljenja. Zatim je formirano i Odeljenje za praćenje i sprovođenje ove preporuke, a doneto je i uputstvo o obavezi obaveštavanja o primljenim krivičnim prijavama s koruptivnim elementima i

138 Ilić G. Položaj javnog tužioca prema novom ZKP, Zbor. "Aktuelna pitanja krivičnog zakonodavstva (Normativni i praktični aspekt)", Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, Beograd, 2012, str.160-166

sastavljen spisak krivičnih dela koja će biti praćena. Dalje, pravosudnim zakonima su regulisane preventivne mere i kontrolni mehanizmi za sprečavanje sukoba interesa nosilaca pravosudnih funkcija, dok su funkcioneri u pravosuđu, Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije, obuhvaćeni definicijom javnog funkcionera i podležu propisanim obavezama i oblicima kontrole. Zatim je zabranjeno i sankcionisano političko delovanje nosilaca pravosudnih funkcija i uspostavljen sistem kontrole. Sudskim poslovnikom je ustanovljena obaveza objavljivanja informacije o pravosnažno okončanim sudskim postupcima, kada je to zakonom ili posebnim postupcima predviđeno, kao i u slučajevima kada je javnost za to posebno zainteresovana. Uspostavljen je i zakonski osnov za uvođenje ograničenja za vršenje delatnosti osobe pravosnažno osuđene za krivična dela sa elementima korupcije.<sup>139</sup> Usvojeni su etički kodeksi za sudije i javne tužioce. Međutim, svest o njihovom postojanju, a posebno o njihovim načelima, kod sudija kao ni kod tužilaca nije na željenom nivou, bez čega oni - u ne malom broju slučajeva - ne nalaze adekvatnu primenu. Iako je zakonom uređen postupak praćenja pritužbi na rad nosilaca pravosudnih funkcija, nije predviđeno i vođenje posebne evidencije o praćenju pritužbi koje se odnose na korupciju<sup>140</sup>.

Veliki problem u Srbiji je i neefikasnost krivičnih postupaka kod koruptivnih krivičnih dela. U vezi s ovim, još jednom treba naglasiti da je kod pitanja razvoja antikoruptione strategije lakši deo posla uvođenje međunarodnih pravnih standarda u krivično zakonodavstvo. Daleko teži problem je zadovoljavajuća implementacija tih standarda u praksi. Pored toga, potrebno je naglasiti da postoji čitav niz međunarodnih antikoruptionih standarda koji ulaze u oblast prevencije, edukacije, organizacije privrede i uprave, medija, organizacije civilnog društva i međunarodne saradnje. Na primer, najveći deo Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije posvećen je preventivnim standardima. Pored toga, Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije Srbije<sup>141</sup> najveći akcenat stavlja na uvođenje mera prevencije (npr., programi integriteta, itd.), ali na tome je sasvim malo učinjeno u praksi.

### **Međusobni odnosi i saradnja krivično procesnih subjekata kao faktor efikasnosti suprotstavljanja korupciji**

Među faktore koje utiču na efikasnost krivičnog postupka spadaju i međusobni odnosi i saradnja krivično procesnih subjekata. Odnosi i saradnja krivično procesnih subjekata, da bi bili u funkciji efikasnog krivičnog postupka, treba da budu obeležje ne samo celog toka krivičnog postupka, već i da su prisutni u postupku koji prethodi krivičnom, s tim što konkretan vid tih odnosa i saradnje, zavisi od faze postupka.

Tako na primer u istrazi, kao prvom i posebnoj fazi krivičnog postupka, treba da dođe do izražaja profesionalan i angažovan odnos između javnog tužioca, policije i sudije za prethodni postupak.<sup>142</sup> Taj odnos i saradnja treba da postoji i sa braniocem čijoj adekvatnoj ulozi u postupku doprinosi novi Zakonik o krivičnom postupku. Takav odnos treba da bude i sa policijom, kao i sa drugim procesnim subjektima ukoliko dolazi do njihovog angažovanja. Jednom rečju, **samo profesionalni međusobni odnos i aktivna saradnja krivično procesnih subjekata su u funkciji brze i kvalitativno sprovedene istrage, a na taj način i u funkciji efikasnosti celog krivičnog postupka**, jer sasvim opravdano se kaže "dobra istraga znači i dobra presuda".

Više je mogućih načina praktične realizacije željenog stepena aktivne saradnje procesnih subjekata u ovoj fazi postupka. Među njima posebnu pažnju treba posvetiti **održavanju zajedničkih sastanaka** s ciljem konkretizacije načina saradnje u zakonom predviđenim okvirima i to počevši

139 Izveštaj o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana za primenu Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije, za 2010. godinu, str. 17-18. <http://www.acas.rs>

140 Izveštaj o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana za primenu Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije, za 2010. godinu, str. 17-18. <http://www.acas.rs>

141 Strategija i Akcioni plan se mogu preuzeti na adresi: <http://www.korupcija.gov.rs>

142 Bejatović S. Koncept istrage i novi ZKP RS, Zbor. "Nova rešenja u kaznenom zakonodavstvu Srbije i njihova praktična primena" Srpsko udruženje za krivično pravnu teoriju i praksu, Beograd, 2013., str.131-144.

od nivoa koji pokrivaju viši sudovi i tužilaštva, pa do republičkog nivoa. Edukacija subjekata ove saradnje po ovom pitanju je takođe neophodna.

Nakon podizanja optužnice, pa sve do glavnog pretresa, veoma je važno aktivno praćenje toka tog dela postupka i od strane javnog tužioca i njegovo učešće u daljim procesnim radnjama u skladu sa Zakonikom. Dalje, posmatrano sa aspekta ovog faktora, posebnu vrednost ima međusobni odnos i saradnja krivično procesnih subjekata na glavnom pretresu. Bez aktivnog i profesionalnog međusobnog odnosa i saradnje krivično procesnih subjekata na glavnom pretresu, ne samo da nema njegovog trajanja u granicama nužnim za objektivno i potpuno rasvetljenje i rešenje krivične stvari, već nema ni zakonite sudske odluke. Zakonik o krivičnom postupku posebno i izričitu pažnju posvećuje međusobnom odnosu i saradnji određenih krivično procesnih subjekata u praktičnoj realizaciji pojedinih vrsta posebnih postupaka, i to na taj način što njihovu sudbinu direktno vezuje za tu saradnju. Jednom rečju, **ceo krivični postupak, a to važi i za postupak koji prethodi krivičnom,<sup>143</sup> treba da karakteriše profesionalan međusobni odnos i aktivna saradnja krivično procesnih i procesnih subjekata, s tim što ona mora biti zasnovana isključivo i samo na zakonu i podzakonskim aktima zaključenim na osnovu zakona.** Svaka druga saradnja ne samo da bi bila nezakonita već bi bila kontra produktivna.

U vezi sa ovim faktorom efikasnosti krivičnog postupka treba istaći i činjenicu da je još više dobio na značaju nakon ozakonjenja niza novih instituta u krivično procesnom zakonodavstvu Srbije, a to se uglavnom odnosi na sporazum o priznanju krivičnog dela, promenjeni koncept istrage i sl. Ovo iz razloga što **praktična realizacija najvećeg broja novih i ne samo novih krivično procesnih instituta zavisi pre svega od stepena saradnje subjekata koji su subjekti njihove praktične realizacije.<sup>144</sup>**

S obzirom na takav njen značaj, pitanjima međusobnih odnosa i saradnje krivično procesnih subjekata mora biti posvećena posebna – veća pažnja. **Pozitivno krivično procesno zakonodavstvo daje dobru normativnu osnovu za tu saradnju. Međutim, ona u praksi nije na željenom nivou.** Jedan od načina dostizanja željenog stepena međusobne saradnje procesnih subjekata (pre svega policije i javnog tužilaštva) je i održavanje zajedničkih sastanaka sa jasno odredjenim vremenskim okvirom i dinamikom, analiziranje uočenih problema međusobne saradnje, kao i konkretizacija posledica nepridržavanja dogovorenog.

### **Zloupotreba norme i efikasnost suprotstavljanja korupciji**

Jedan od sledećih faktora koji utiče na konkretnu efikasnost krivičnog postupka, a time i na efikasnost borbe protiv korupcije, jeste i zloupotreba prava od strane pojedinih krivično procesnih subjekata. Imajući ovo u vidu sasvim je jasno da je zakonodavac u članu 14. stav 1. Zakonika o krivičnom postupku normirao načelo zabrane zloupotrebe prava propisujući da je *sud dužan da postupak sprovede bez odugovlačenja i da onemogući svaku zloupotrebu prava usmerenu na odugovlačenje postupka.* U vezi sa ovakvom odredbom člana 14. stav 1. Zakonika postavlja se pitanje: Kada postoji zloupotreba prava? I pored toga što Zakonik koristi termin "zloupotreba prava" on ne daje njegovo pojmovno određenje. To je prepušteno teoriji u kojoj nema jedinstvenog pristupa u određivanju tog pojma. Ne ulazeći u prikaz različitih shvatanja pojma "zloupotrebe prava",<sup>145</sup>

143 Ovde se prevashodno misli na saradnju javnog tužioca sa policijom na čemu posebno insistira Zakonik o krivičnom postupku, zato što je javni tužilac rukovodilac predistražnog postupka i što on kao organ krivičnog gonjenja zna najbolje šta mu je potrebno za valjan i efikasan krivični progono. S obzirom na ovo, sasvim je normalan i ispravan stav zakonodavca po kojem su policija i drugi državni organi nadležni za otkrivanje krivičnih dela dužni da postupaju po svakom zahtevu nadležnog javnog tužioca i da ga obaveštavaju o svakoj preduzetoj radnji. Međutim, i pored toga što saradnja ova dva subjekta u predistražnom postupku ima poseban značaj, to ni u kom slučaju ne znači da je to jedina saradnja u tom postupku. Nasuprot tome, u cilju što efikasnijeg otkrivanja krivičnih dela i učinilaca i kasnijeg što kraćeg trajanja krivičnog postupka, Zakonik insistira i na saradnji drugih subjekata. Na primer, sudije za prethodni postupak i nadležnog javnog tužioca, javnog tužioca i osumnjičenog, što posebno dolazi do izražaja kod praktične primene načela oportuniteta krivičnog gonjenja kod punoletnih osumnjičenih –okrivljenih lica.

144 Vidi: Nikolić D. Sporazum o priznanju krivice, "Sl.glasnik" Beograd, 2009.

145 O tome vidi: Đurđić V. Zloupotreba vlasti organa krivičnog gonjenja, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, 1996. godina, Tematski broj "Zloupotreba prava"; Marković M. Zloupotreba prava u građanskom parničnom postupku, Arhiv za pravne i društvene nauke, 1937. god.

može se konstatovati da zloupotreba prava postoji u slučaju kada se od strane ovlašćenih subjekata njihova, inače zakonska ovlašćenja, iako formalno-pravno saglasna sa zakonom, koriste suprotno duhu i cilju norme.

Posmatrano u ovom kontekstu, moguće su brojne zloupotrebe prava i to od strane svih procesnih subjekata.<sup>146</sup> Tako na primer, među onima koji u takvom slučaju dovode do odugovlačenja krivičnog postupka i na taj način direktno utiču i na njegovu efikasnost od posebnog značaja su:

Brojne instruktivne norme čije nepoštovanje uvek nije posledica nedostatka kadrova i njihove preopterećenosti (na primer, kad javni tužilac duže vreme ne odbacuje krivičnu prijavu niti pak ne inicira postupak, ili kada se presuda pismeno ne izrađuje u za to određenom roku);

Predlaganje izvođenja dokaza i ako se unapred zna da oni nemaju nikakvog značaja;

“Čuvanje” dokaza za postupak po pravnom leku, i pored toga što se dobro zna da taj dokaz u prvostepenom postupku ima značaj za utvrđivanje istine;<sup>147</sup>

Zloupotrebe vezane za institut izuzeća, kao i moguće zloupotrebe u vezi sa doslednom primenom pojedinih načela krivičnog postupka (pre svega načela oportuniteta krivičnog gonjenja) i slično.<sup>148</sup>

Zloupotrebu prava kao faktor efikasnosti krivičnog postupka nije uvek lako utvrditi. Međutim, i pored tih teškoća zloupotreba prava ne sme da bude tolerisana. **Obaveza je suda da spreči zloupotrebu prava, ali ne putem sprečavanja zakonom propisanih prava procesnih subjekata, već primenom zakonom propisanih mera koje mu stoje na raspolaganju prema subjektima koji zloupotrebljavaju dato im pravo.** To bi bio slučaj pre svega sa neprihvatanjem predloga izvođenja dokaza koji nisu u funkciji ostvarivanja zadatka krivičnog postupka ili određivanje objektivno nužnog roka za preduzimanje određene krivično procesne radnje (npr. za obavljanje naloženog veštačenja). Na kraju, **neophodno je predvideti i konkretne mere za posledice nepoštovanja instruktivnih normi, što još nije učinjeno.**

### **Oduzimanje nezakonito stečene imovinske koristi vršenjem koruptivnih krivičnih dela kao instrument borbe protiv korupcije**

Donošenjem Zakona o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela<sup>149</sup> stvorena je još jedna normativna pretpostavka za efikasno delovanje države na polju borbe protiv ovog, kao i drugih oblika teških krivičnih dela s imovinskim obeležjem. Ovim zakonom je stvorena normativna osnova za oduzimanje imovinske koristi koja potiče od korupcije, rešeno je pitanje načina raspolaganja oduzetom protivpravnom imovinskom koristi, teret dokazivanja prebačen je na okrivljenog, odnosno stvoreni su normativni uslovi u vezi sa uvođenjem specijalnih istražnih tehnika u otkrivanju i dokazivanju korupcije, kao i u vezi sa proširenjem zakonske odredbe o privremenom blokiranju sumnjivih transakcija, kako bi njima bila obuhvaćena sva krivična dela korupcije.

Brojni su kriminalno-politički razlozi neophodnosti kako normiranja tako i adekvatne praktične primene instituta oduzimanja imovine stečene vršenjem koruptivnih krivičnih dela. Među njima posebno se ističu dva. Prvo, eliminiše se motiv vršenja korupcije jer je nesporno da je on pre svega nezakonito sticanje imovinske koristi u raznim njenim vidovima. Drugo, efikasnim oduzimanjem imovinske koristi stečene korupcijom i efikasnim krivičnim postupkom uopšte preventivno dejstvo krivičnog zakonodavstva dobija svoj pravi smisao<sup>150</sup>. Ostvarenje ova dva kriminalno-politička razloga oduzimanja imovinske koristi pribavljene vršenjem koruptivnih krivičnih

146 O zloupotrebi prava, posebno kada se radi o javnom tužiocu, vidi: Đurđić V. Zloupotreba vlasti..., str. 345.

147 Đurđić V. Zloupotreba vlasti..., str. 345.

148 Vujin M. Stručna odbrana i efikasnost krivičnog postupka, Zbor. "Realne mogućnosti krivičnog zakonodavstva u suzbijanju kriminaliteta", Udruženje za krivično pravo i kriminologiju Jugoslavije, Beograd, 1997. godina, str. 201-206.

149 "Sl.glasnik RS" br. 32/2013("32S32l. glasnik RS", br. 32/2013)

150 Vidi: Bejatović S. Kriminalnopolitički razlozi i način ozakonjenja instituta oduzimanja imovine stečene kriminalom, Mon. "Oduzimanje imovine stečene krivičnim delima u BiH-Sadašnjost i izazovi za budućnost", Visoka škola unutrašnjih poslova, Banja Luka, 2013., str.51-76

dela uslovljeno je dvema pretpostavkama. Prvo, zakonska norma, posmatrano iz ovog aspekta mora biti usklađena s međunarodnim pravnim standardima iz ove oblasti, a oni su brojni<sup>151</sup>. Drugo, moraju biti stvoreni svi preduslovi za adekvatnu primenu takve norme. Da li su ove pretpostavke ispunjene ili ne u ovome momentu nemoguće je dati adekvatan odgovor, jer ne postoje ozbiljne analize s tim u vezi. A bez rešenja ova dva, kao i drugih posebno apostrofiranih pitanja, nema željenog uspeha na polju borbe protiv korupcije.

## Zaključci i eventualni rizici

- Problem korupcije se najefikasnije rešava razvijanjem efikasnih metoda otkrivanja, razjašnjavanja i dokazivanja ovih krivičnih dela, što pre svega spada u domen krivično procesnog prava i kriminalistike, odnosno stvaranja faktičkih uslova za primenu normi materijalnog krivičnog prava u ovoj oblasti.
- Preventivna funkcija zakonske norme uopšte, a time i normi krivično procesnog prava nije toliko u njenoj strogosti koliko u neminovnosti njene primene na svako lice u slučajevima kada su ispunjeni za to propisani zakonski uslovi.
- Pozitivno krivično procesno zakonodavstvo (a pre svega Zakonik o krivičnom postupku) stoji u kauzalnom odnosu sa stepenom efikasnosti krivičnog postupka, a time i efikasnosti borbe protiv kriminaliteta.
- Jedno od prepoznatljivijih obeležja krivično procesnog zakonodavstva Srbije u poslednjoj deceniji su izuzetno česte zakonodavne intervencije, što je uticalo na kvalitet rada i efikasnost pravosuđa, na pravnu sigurnost i slobode i prava ljudi i građana.
- Načelno, kada se analizira da li ZKP RS iz 2011. god. sadrži normativna rešenja kojima se postiže implementacija antikorupcijskih standarda može se konstatovati da je krivično procesno zakonodavstvo Srbije u najvećem stepenu usklađeno sa antikoruptivnim međunarodnim pravnim standardima. Tako su u ZKP-u predviđene odredbe po kojima je moguća primena specijalnih istražnih tehnika (posebnih dokaznih radnji) i kod koruptivnih krivičnih dela, zatim one koje dozvoljavaju da se nadležnost specijalizovanih organa (odeljenja policije, tužilaštva i sudova) proširi i na područje otkrivanja i dokazivanja koruptivnih krivičnih dela, odredbe o zaštiti svedoka (svojstvo zaštićenog svedoka se može odobriti određenom licu i kod koruptivnih krivičnih dela), kao i nova pravila o veštačenju po kojima stranke mogu angažovati stručnog savetnika.
- Objektivne okolnosti vezane za organizaciju pravosuđa otežavaju efikasno delovanje pre svega javnog tužilaštva, ali i sudova. Zatečeno stanje u pravosuđu nije u skladu sa ciljevima koji se nastoje postići izvršenim reformama krivičnog zakonodavstva. Postoji nedovoljan broj javnih tužilaca, a materijalno-tehnička i prostorna opremljenost javnih tužilaštava u Republici Srbiji nije odgovarajuća, pa zato postoji opravdana bojazan da javna tužilaštva objektivno nisu u stanju da realizuju ovlašćenja koja im daje novi ZKP.
- Međusobni odnosi i saradnja krivično procesnih subjekata (suda i tužilaštva, tužilaštva i policije, ali pod određenim uslovima i sa osumnjičenim, odnosno okrivljenim i njegovim braniocem) mogu pojačati kapacitete pravosuđa u sprečavanju korupcije. U tom slučaju, ti odnosi i saradnja treba da postoje kako tokom celog postupka, tako i ranije i u postupku koji prethodi krivičnom, što se još uvek ne ostvaruje na željenom nivou. Zbog toga tom pitanju treba da bude posvećena posebna pažnja, jer postoji dobra normativna osnova za uspostavljanje te saradnje.

151 Vidi: Bejatović S. Kriminalnopolitički razlozi i način ozakonjenja instituta oduzimanja imovine stečene kriminalom, Mon. "Oduzimanje imovine stečene krivičnim delima u BiH-Sadašnjost i izazovi za budućnost", Visoka škola unutrašnjih poslova, Banja Luka, 2013. str.51-76



- Brojne instruktivne norme u pozitivnom krivično procesnom zakonodavstvu Srbije predstavljaju "pokriće" za zloupotrebe tih normi i procesnih prava koja se garantuju procesnim subjektima. Procesne zloupotrebe direktno utiču na efikasnost reagovanja nadležnih državnih organa na koruptivni kao i svaki drugi kriminalitet, pa treba insistirati na promenama prakse tako što će se u većoj meri nego do sada primenjivati zakonom propisane mere koje organu nadležnom da vodi postupak stoje na raspolaganju, kako bi sprečio da procesni subjekti zloupotrebljavaju pravo koje im je dato iz međunarodnih antikorupcionih dokumenata.
- Jedan od dva procesna mehanizma sprečavanja korupcije (naročito na visokom nivou) jeste mera oduzimanja imovinske koristi stečene ovim kriminalom. To je neizostavni preduslov efikasnosti suprotstavljanja koruptivnom kriminalitetu u čijoj osnovi je motiv sticanja imovinske koristi. U tom pogledu postojeći zakonski okvir trebalo bi da bude u još većoj meri usklađen sa brojnim međunarodnim pravnim standardima, kako bi se, s jedne strane, postiglo efikasno izricanje i izvršenje ove mere, a sa druge, u odgovarajućem obimu zaštitilo osnovno ljudsko pravo na imovinu (kako učinioca, tako i drugih lica od kojih je moguće oduzeti imovinsku korist). Drugo, moraju biti stvoreni neophodni uslovi za adekvatnu primenu takvih normativnih rešenja.
- Korupcijska krivična dela spadaju u tzv. krivična dela bez žrtve, odnosno konsenzualna krivična dela, gde nema tipičnog pasivnog subjekta krivičnog dela. Na primer kod podmićivanja postoje dva krivična dela: primanja i davanja mita. Aktivni akter, onaj koji mito daje čini jedno krivično delo (davanje mita), a pasivni koji mito prima čini drugo delo (primanje mita). Komplementarnost tih krivičnih dela i činjenica da se vrše bez svedoka su osnovni razlog što se u vezi s otkrivanjem, razjašnjavanjem i dokazivanjem krivičnih dela korupcije omogućava korišćenje posebnih dokaznih radnji (specijalnih istražnih tehnika).
- U pogledu korupcijskih krivičnih dela, kao i inače tzv. krivičnih dela bez žrtve (victimless crime), interesantna je problematika „provociranja“ na krivično delo, odnosno delovanja u svojstvu tzv. agenta provokatora. Prema izričitoj zakonskoj odredbi, prikriveni islednik ne sme biti u ulozi tzv. agenta provokatora. Zabranjeno je i kažnjivo da prikriveni islednik podstrekava drugog na izvršenje krivičnog dela. U zakonodavstvu Republike Srbije ne postoji institut „agenta provokatora“, mada neki praktični obrasci u suzbijanju određenih vrsta krivičnih dela (u vezi sa zloupotrebom droga na primer) ispoljavaju određene «dodire» sa tim institutom. To je posebno slučaj kada je u pitanju otkrivanje i dokazivanje krivičnih dela primanja i davanja mita i to kroz dokaznu radnju simulovanja poslova (kada se organizuje akcija predaje „mita“ sa obeleženim novčanicama, uz organizovanu prismotru, tako da se u kasnijem postupku prema davaocu mita ne pokreće postupak, nego se on pojavljuje samo u ulozi svedoka u postupku koji se vodi prema osobi koja je mito primila). Ovakvo pragmatično rešenje, mada ima jasno kriminalno-političko opravdanje, nije u skladu sa zakonom, te u stvari predstavlja pokušaj njegovog „zaobilaženja“. S druge strane, takva praksa je veoma opasna i znači „na mala vrata“ uvođenje agenta provokatora u postojeće zakonodavstvo što bi potencijalno moglo dovesti do teških zloupotreba.
- Primena posebnih dokaznih radnji radi otkrivanja i dokazivanja krivičnih dela korupcije ima svoj jasan i opravdan ratio legis jedino kada se radi o nekim veoma značajnim i teškim krivičnim delima te vrste, poput korumpiranja visokih državnih funkcionera, predstavnika pravosuđa, krupne korupcije u privredi, naročito u vezi sa privatizacijama, stečajima i sličnim događajima, ali „masovno“ i „rutinsko“ korišćenje takvih specijalnih istražnih tehnika u odnosu na sve korupcijske delikte ne bi bilo preporučljivo (iako formalno ne postoji „sitno“ delo korupcije). Takvi postupci nemaju opravdanja iz dva osnovna razloga: prvo, jer se time neopravdano širi polje primene onih procesno-dokaznih mehanizama kojima se ozbiljno ograničavaju Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i Ustavom garantovana ljudska prava i slobode (pre svega pravo na privatnost), i drugo, što bi na taj način same posebne dokazne radnje značajno izgubile na svojoj ekskluzivnosti, a takva njihova masovna, nerezonska i rutinska primena bi istovremeno bila i veoma neracionalna.

---

## V EFIKASNOST SPREČAVANJA KORUPCIJE U SRBIJI PO OCENAMA SUDIJA I JAVNIH TUŽILACA I PRIMERIMA IZ SUDSKE PRAKSE

### *Stavovi sudija i javnih tužilaca o raširenosti korupcije i efektima njenog sprečavanja radom pravosudnih organa*

Osnovna pretpostavka delotvornosti formalne državne reakcije na zločin jeste čvrsta opredeljenost nosilaca funkcije optuženja i suđenja da zakonito i pravilno izvršavaju poslove iz svoje nadležnosti. Na tu opredeljenost utiču društveni uslovi u kojima pojedinac živi i deluje, ali i njegovi različiti stavovi (u pogledu ocene stabilnosti političkih prilika, društvenog značaja profesije koju obavlja, javnog interesa koji treba da zastupa u svom radu, društvene štetnosti pojave u čijem bi suzbijanju trebalo da učestvuje i slično). Poznato je da se takvi stavovi, pogotovu u pogledu moralne prihvatljivosti korupcije, oblikuju pod pretežnim uticajima porodičnog i socijalnog okruženja u kojem se neko razvija i živi<sup>152</sup>. Kada je reč o stručnjacima, onda svakako treba imati na umu da na njihove stavove utiče vrsta i stepen formalno stečenog obrazovanja i odgovarajuće radno iskustvo. Stavovi stručnjaka iz pravosuđa (sudija i javnih tužilaca) o korupciji u Srbiji i delotvornosti institucionalnih mehanizama primenjenih radi njenog sprečavanja utiču na motivisanost onih koji su zaduženi za borbu protiv korupcije da se u to aktivno uključe. Jer, rezultati istraživanja za period od 2011. i 2012. ukazuju na njihov pretežno pasivni odnos prema korupciji. Za te dve godine od ukupno podnetih 13000 krivičnih prijava za krivična dela zloupotrebe službenog položaja, kršenje zakona od strane tužioca i sudija i primanje i davanje mita, odbačeno je 77,8% prijava, a u retkim slučajevima u kojima je doneta osuđujuća presuda većinom je okrivljenom izrečena uslovna osuda, bez prateće mere bezbednosti zabrane vršenja poziva, delatnosti i dužnosti i uz slabu praksu oduzimanja imovinske koristi<sup>153</sup>. Zbog toga je preduzeto istraživanje imalo nekoliko ciljeva: merenje percepcije korupcije među stručnjacima i ocene kvaliteta postojećeg normativnog okvira i efikasnosti primene krivično pravnih institucionalnih mehanizama namenjenih suzbijanju korupcije.

U tom cilju je intervjuisano 85 sudija i javnih tužilaca iz apelacionih, viših i osnovnih sudova i osnovnih javnih tužilaštava sa područja Republike Srbije (bez područja Kosova). Ukupno je intervjuisano 55 sudija, a istraživanjem su obuhvaćeni sudovi sa sedištima u Beogradu, Novom Sadu, Kragujevcu, Nišu, Pirotu, Leskovcu, Zaječaru, Vranju i Prokuplju. U anketi je učestvovalo i 30 javnih tužilaca iz osnovnih javnih tužilaštava sa područja Sombora, Vranja, Leskovca i Valjeva. U istraživanju su primenjene tehnike anketiranja i deskriptivna metoda prikupljanja, obrade i interpretacije podataka. U meri u kojoj je to bilo opravdano (s obzirom na broj slučajeva) u interpretaciji dobijenih rezultata korišćene su metode deskriptivne statistike.

Ankete su ispunjavane anonimno, kako bi se podstakla iskrenost ispitanika. Pri istraživanju je korišćen instrument pretežno zatvorenih pitanja uz kombinaciju sa otvorenim u delu u kome je bilo važno da ispitanici iznesu svoje predloge za unapređenje postojećeg zakonodavstva ili stanja u pravosuđu koje bi omogućilo efikasnije suprotstavljanje korupciji. U okviru upitnika su ko-

---

152 O uticaju prihvaćenih moralnih stavova na suprotstavljanje korupciji i novim vrednosnim orijentacijama među mladima u Srbiji v. N. Mrvić-Petrović, „Moralne komponente...“, strane 23-26, Jovan Ćirić, „Križa morala i korupcije“, Nova srpska politička misao, 2009, god. XVII, br. 1-2, strane 234-235.

153 Istraživanje Transparentnost Srbija za 2011 i 2012 godinu, vidi: <http://www.transparentnost.org.rs> (pretraženo 11. 1.2014).

rišćene skale procene stavova u vezi sa zastupljenošću korupcije u društvu, kaznenom politikom zakonodavca, sudova i efikasnosti optuženja i sudskih postupaka koji se vode za krivična dela sa elementom korupcije. Tim instrumentom je procenjivano u kojoj meri ispitanici smatraju da li postoji ili ne postoji korupcija u Srbiji, kakvih je odlika i da li je adekvatna i efikasna državna reakcija na nju. Ispitanici su sami popunjavali instrument (anketni list i skale sudova).

### Podaci o ispitanicima

Među ispitanicima su gotovo ravnomerno bila zastupljena oba pola: 41 žena i 44 muškarca i to kako među sudijama (27 žena i 28 muškaraca) tako i među javnim tužiocima (14 žena i 16 muškaraca). Istraživanje se odnosilo na rodno „neutralni“ fenomen korupcije, pa zato stavovi koji bi se temeljili na različitoj socijalizaciji polova ni na koji način nisu u izvršenom istraživanju došli do izražaja.

Sama činjenica da je od ispitivanih 55 sudija njih 20 iz apelacionih sudova sa područja Beograda, Novog Sada, Kragujevca i Niša, dok je 15 bilo iz viših (a ostalih 10 iz osnovnih sudova), posredno ukazuje na pretežno veliko radno iskustvo ispitanih stručnjaka, jer uobičajeno sudija svoju profesionalnu karijeru započinje u osnovnim sudovima, a nastavlja je izborom za sudiju u sudovima drugostepene nadležnosti. Nijedan od ispitivanih sudija nije imao manje od 15 godina radnog staža. Između 15 i 20 godina radnog staža bilo je 12 sudija, a najviše (njih 26) od 21 do 30 godina. Čak 17 sudija imalo je radno iskustvo preko 30 (do 36 godina). I od anketiranih javnih tužilaca većina (izuzev dva pripravnika koja su imala po dve godine radnog staža) imala je preko 15 godina radnog staža. Od toga je između 15 i 20 godina radnog staža imalo 14 tužilaca, od 21 do 30 godina radnog staža njih 8, a između 31 do 35 - 6. Zbirni podaci za sve ispitanike prikazani su u tabeli br. 16.

Tabela br. 16.- Radno iskustvo anketiranih sudija i tužilaca

Godine radnog iskustva	Broj anketiranih	Relativni broj (%)
2 godine	2	3
Od 15 do 20	26	30
Od 21 do 30	34	40
Od 31 do 36	23	27

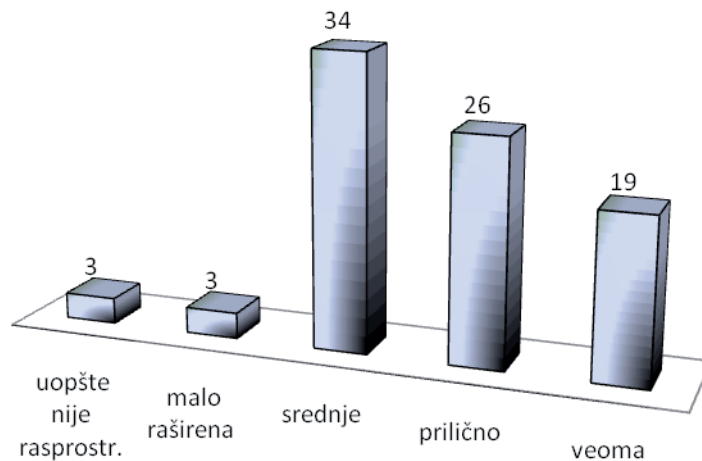
Veliko radno iskustvo ispitanih stručnjaka na poslovima u pravosuđu (za 67% ispitanih i preko 20 godina, kako pokazuje tabela) govori u prilog tome da se radi o ispitanicima sa formiranim stavovima i nesumnjivo kompetentnim da mogu oceniti postojeće stanje u pravosuđu i preporučiti adekvatne mere za njegovo unapređenje. Posebno je od značaja što je od ispitivanih stručnjaka većina (65,73%) imala prilike da zastupa optužbu ili da sudi za neko od krivičnih dela sa elementom korupcije naznačenih u anketi (krivična dela iz članova 359, 366, 367, 234 i 234a KZ).

Anketirani stručnjaci imaju dugogodišnje radno iskustvo u pravosuđu i većinom su imali prilike da zastupaju optužbe ili da sude za krivična dela koja bi se mogla označiti koruptivnim, pa bi zato njihovim stavovima trebalo posvetiti dužnu pažnju.

### Ocene o zastupljenosti korupcije u Srbiji i efikasnosti državne reakcije

Sudijama i javnim tužiocima su najpre postavljena opšta pitanja o raširenosti korupcije u Srbiji i oblicima korupcije za koju smatraju da preovlađuje u društvu i povodom koje se najčešće pokreću krivični postupci. Najveći broj ispitanika (93%) smatra da je korupcija srednje, prilično ili veoma raširena u Srbiji (prikazano u grafikonu 1). Prosečna ocena je 3,4.

Pokazuje se jasno grupisanje većine odgovora ispitanika u gornjem delu skale. Prema tome, percepcija raširenosti korupcije anketiranih stručnjaka iz tužilaštava i pravosuđa uglavnom se poklapa sa stavovima građana u pogledu obima korupcije u Srbiji<sup>154</sup>. Može se pretpostaviti da je na sve njih opredeljujuće uticalo, osim životnog i profesionalnog iskustva, medi-



Grafikon 1. – Stavovi o raširenosti korupcije u Srbiji

jско izveštavanje o raspostranjenosti korupcije u Srbiji. Usamljeni su u svom stavu oni koji su smatrali da korupcija uopšte nije raspostranjena u Srbiji ili je malo raširena. Njihovi stavovi ekstremno odstupaju od većinskih, ali su malobrojni.

Procena stepena prisutnosti korupcije po sektorima društvenih odnosa bila je takva da su se anketirane sudije i javni tužioci najčešće izjašnjavali da je korupcija najrasprostranjenija u oblasti privrede (tako je odgovorilo njih 45 – 53%). Kada se pominje korupcija u privredi, ispitanicima je sugerisano da je reč o slučajevima sumnjivih i brzih privatizacija u kojima je omogućeno pojedincima da uz simbolične nadoknade preuzmu vlasništvo nad preduzećima u tzv. društvenoj svojini ili pojavama da se u postupcima javnih nabavki protežira prijatelj ili onaj ko može da ponudi odgovarajuću proviziju ili uslugu. Druga oblast u kojoj je, prema mišljenju ispitanika, korupcija najviše zastupljena u Srbiji jeste zdravstvo. Za taj odgovor se opredelilo 24 ispitanika (28%). Mali je broj onih koji su odgovorili da je korupcija najviše zastupljena u obrazovanju (6), u policiji (5) ili u radu drugih državnih organa i organa lokalne samouprave (5). Samo jedan ispitanik (inače sudija) smatrao je da je korupcija najprisutnija u pravosuđu.

Stavovi ispitanika baziraju se na informacijama koje dobijaju preko medija, od drugih iz okruženja ili prilikom obavljanja profesionalne delatnosti. Te ocene se delimično poklapaju sa stavovima opšteg javnog mnjenja. Rezultati najnovijih istraživanja stavova javnog mnjenja o prisutnosti korupcije u Srbiji pokazuju da 35% građana smatra da je korupcija najzastupljenija u zdravstvu, dok se 13% ispitanika izjasnilo da je korupcija najveća u oblastima politike i pravosuđa<sup>155</sup>. Sudije i tužioci su takođe istakli prisutnost korupcije u zdravstvu, ali su ipak na prvo mesto po zastupljenosti ukazali na korupciju u oblasti privrednih odnosa. Prema Svetskom programu za suzbijanje korupcije, ona u poslovnoj sferi (*business corruption*) smatra se oblikom korupcije na srednjem nivou. Ispoljava se u različitim oblicima podmićivanja javnih službenika, koji svojim radnjama ili propuštanjem dužnog nadzora treba da omoguće nekom da se nesmetano bavi privrednom delatnošću<sup>156</sup>. I zaista, još od prve decenije XXI veka, uprkos tome što se nije pristupilo tzv. vaučerskoj privatizaciji u Srbiji gotovo jedna za drugom neprestano izbijaju afere u kojima postaje jasno da je zloupotrebama političke moći omogućeno retkim pojedincima da „poslujući“ sa državom steknu znatnu društvenu moć i bogatstvo. To su nekadašnji „oligarsi“ (istaknuti privrednici, politički funkcioneri i činovnici visoko pozicionirani u vlasti) koji, koristeći

154 U uvodu Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije ističe se da su rezultati prethodnih istraživanja ukazali na to da javnost u Srbiji smatra da postoji veoma raširena korupcija u društvu (v. Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije, op. cit., str. 5).

155 Rezultati istraživanja koje je sproveo CeSID na reprezentativnom uzorku od 1210 građana Srbije (Istraživanje percepcije javnog interesa u oblasti sprečavanja i borbe protiv korupcije i mesta i uloge Agencije za borbu protiv korupcije (ciljna grupa: građani), maj 2012, Beograd, Agencija za borbu protiv korupcije, str. 12 (tekst publikacije dostupan na sajtu Agencije <http://www.acas.rs>

156 N. Mrvić Petrović, J. Čirić, Sukob..., str. 29.

svoj raniji društveni uticaj, preuzimaju vodeće pozicije u političkim strankama i u novim uslovima privređivanja. Slične pojave uočene su i u nizu država istočne i centralne Evrope (pa tako i u regionu Balkana) koje su se krajem XX veka našle u procesu tzv. „ekonomske tranzicije“<sup>157</sup>. Srpsko iskustvo je utoliko osobeno što je politička kriza pogodovala dugotrajnom održavanju nepovoljnih ekonomskih prilika i što je uporno urušavala institucionalne kapacitete za suprotstavljanje kriminalitetu, pogotovu onom koji bi se mogao označiti kao „kriminalitet belog okovratnika“ (u koji svakako spada i korupcija).

Stavovi sudija i tužilaca razlikuju se od stavova javnog mnjenja i po tome što se potpuno različito ocenjuje prisustvo korupcije u pravosuđu<sup>158</sup>. Samo jedan ispitanik je označio oblast pravosuđa kao onu u kojoj postoji najveća prisutnost korupcije. Ostali su se izjasnili drugačije - „braneći“ ugled i društveni značaj profesije koju sami obavljaju.

Iako smatraju da je korupcija najprisutnija na tzv. srednjem nivou u sferi privrednog poslovanja, ipak se, prema podacima iz tabele br. 17, anketirane sudije i tužioci slažu u proceni da se formalna državna reakcija ograničava na slučajeve tzv. korupcije na uličnom nivou (*street-level corruption*).

Tabela br. 17.- Nivoi i oblici korupcije koja se rasvetljava kroz rad pravosudnih organa

Nivoi i oblici korupcije	Ulična (u zdravstvu, obrazovanju)	Srednja (u državnim organima, pravosuđu, privredi)	Politička, korupcija na najvišem nivou
Broj	53	26	6
%	62,3	30,1	7,6

Korupcija koja se popularno naziva uličnom po tome što je prisutna u svakodnevnoj interakciji građana sa državnim organima najnižeg nivoa, ispoljava se u raznim oblastima društvenog života. Omogućena je činjenicom da radi ostvarenja osnovnih životnih potreba građani moraju podmićivati nekog (na primer, zbog nedostatka robe na tržištu, radi upisa dece u željenu školu, da bi obezbedili bolnički smeštaj ili ostvarili adekvatno lečenje, da bi se zaposlili, podigli stambeni kredit i slično)<sup>159</sup>. Takva korupcija je i najlakše uočljiva građanima i masovno je prisutna, pogotovu u onim društvima koja, kao u Srbiji, imaju „kulturu korupcije“, pa su tako građani stalne „žrtve okolnosti“ zbog kojih su primorani da tolerišu korupciju. Analiza pojedinačnih sudskih slučajeva potvrđuje tačnost stavova ispitanika da „pred sud“ dolaze najviše slučajevi korupcije na najnižem nivou. Ali, zna se da se ta korupcija u društvu javlja upravo zato što primeri sa vrha vlasti ohrabruju one na njenom dnu da je primenjuju u praksi<sup>160</sup>. Zato stavovi ispitanika (da je u društvu najviše rasprostranjena korupcija na srednjem nivou, dok se najčešće kroz rad pravosudnih organa rasvetljava korupcija na nižem, uličnom nivou), ukazuju na to da su svesni da politički nalogodavci korupcije u oblasti privrede izmiču krivično pravnim mehanizmima sprečavanja korupcije<sup>161</sup>. Te procene su uticale i na predloge mera koje bi trebalo preduzeti radi sprečavanja korupcije, jer su anketirani imali na umu da se retko pokreću i vode krivični postupci koji se odnose na slučajeve vertikalno prodiruće korupcije na srednjem, a posebno najvišem, političkom nivou.

157 Vidi: diskusija Itzaka Goldberga na Okruglom stolu u organizaciji Transparentnost –Srbija (Privatizacija – dokle se stiglo, kuda dalje, Transparentnost-Srbija, Beograd, 2004, str. 17-18, Ph. Gunev, „Social Background of Organised Criminals in Bulgaria and Corruption“, in: E. Balica, P. Décarpes, Violence and Crime in Europe, Social Interventions and Research Methods, Ars Docendi, Bucurest 2012, strana 41; W. L. Miller, Å. B.Grødeland, T. Y. Koshechikina, A Culture of Corruption Coping with Government in Post Communist Europe, Central European University Press, Budapest, 2001, strana 21.

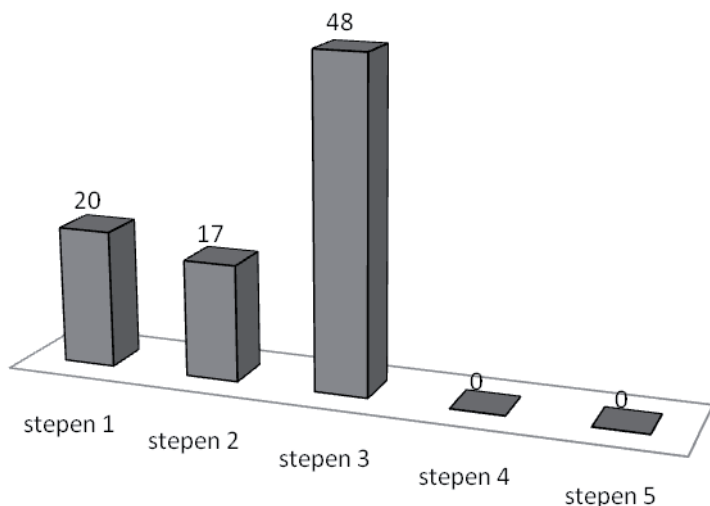
158 Prema istraživanju CeSID-a iz decembra 2013. godine i pored pozitivnih promena u stavovima javnog mnjenja i dalje ostaje ukočen stav (utemeljen na posredno dobijenim informacijama preko medija i prijatelja) o rasprostranjenosti korupciji u zdravstvu i pravosuđu (istraživanje Stav građana Srbije prema korupciji, decembar 2013, strane 7, 15-16 i 18-19, dostupno na: <http://www.balnakdeta.nl> (pretraženo 15. 2. 2014).

159 N. Mrvić-Petrović, J. Ćirić, op. cit., str. 29.

160 W. L. Miller et al., op. cit., str. 12.

161 To potvrđuje činjenica da su sa velikim zakašnjenjem, tek po izveštaju Evropske komisije u kome su, na osnovu informacija Saveta za borbu protiv korupcije i izveštaja nevladinih organizacija aktivnih na polju sprečavanja korupcije, navedeni slučajevi dvadeset četiri sporne privatizacije u Srbiji i otpočele aktivnosti nadležnih tužilaštava na pokretanju krivičnih postupaka prema osumnjičenim licima.





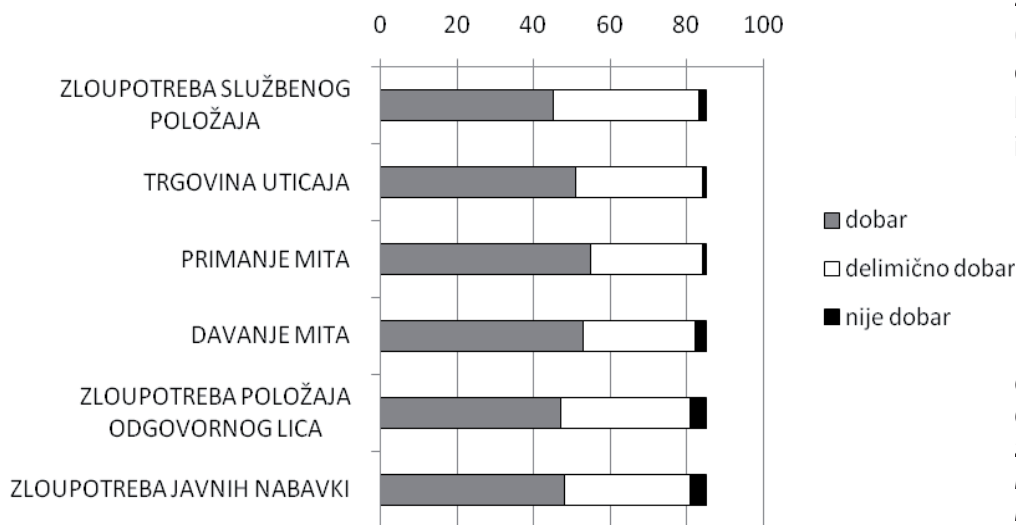
Grafikon 2. – Procene efikasnosti sprečavanja korupcije u Srbiji

Ispitanici su posebno procenjivali dosadašnju delotvornost institucionalnih mehanizama primenjivanih radi sprečavanja korupcije. Efikasnost sprečavanja korupcije u Republici Srbiji ocenjivali su prema skali na kojoj je stepen 1 značio „potpuno neefikasno“ a stepen 5 „veoma efikasno“. Iz narednog grafikona proizilazi da su ocene pretežno davane u okviru donjeg raspona skale (od potpuno neefikasno do srednje efikasno). Prosečna vrednost stava bila je 2,8.

Izneti stavovi anketiranih stručnjaka iz pravosuđa u ovom pogledu poklapaju se sa najnovijim stavovima građana prema korupciji iz decembra 2013. godine, po kojima se prvi put smanjuje percepcija o raširenosti korupcije u društvu i uočavaju pozitivni pomaci u suprotstavljanju toj vrsti krivičnog dela (posebno kroz aktivnosti zakonodavne i izvršne vlasti), dok poverenje u rad sudstva raste<sup>162</sup>.

### Ocena kvaliteta zakonskih opisa krivičnih dela korupcije

Sprečavanje korupcije se *ultima ratio* postiže kažnjavanjem za određena krivična dela u čijim se objektivnim obeležjima prepoznaju ti elementi. Krivična dela takvih karakteristika su većinom svrstana u grupu krivičnih dela protiv službene dužnosti (sa izuzetkom dva krivična dela uvedena novelama Krivičnog zakonika iz 2012. godine: zloupotreba položaja odgovornog lica iz čl. 234 i zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom - čl. 243a KZ-a). I u okviru ovog istraživanja su kao tzv. koruptivna izdvojena krivična dela zloupotrebe službenog položaja (čl. 359 KZ-a), trgovina uticajem (čl. 366 KZ-a), primanje mita (čl. 367), davanje mita (čl. 368), zloupotreba položaja odgovornog lica (čl. 234) i zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom (čl. 234a KZ-a). Zadatak ispitanika bio je da ocene u kojoj su meri adekvatni zakonski opisi tih krivičnih dela i da preporuče eventualne izmene tih



zakonskih opisa (ili daju primedbe druge vrste). Dobijene rezultate ilustruje grafikon 3.

Grafikon 3. – Ocena kvaliteta zakonskih opisa krivičnih dela korupcije

162 Stav građana Srbije prema korupciji, str. 7-8.

Ispitanici većinom nisu imali primedbe na zakonske opise navedenih krivičnih dela i izjašnjavali su se da je opis krivičnog dela dobar ili delimično dobar. Retko su bili navođeni razlozi zbog čega je zakonski opis dela, po njihovom mišljenju, delimično dobar, a samo u izuzetnim slučajevima i u vezi sa ponekim krivičnim delom navedeno je da zakonski opis nije dobar (češće kod krivičnih dela zloupotreba službenog položaja, davanje mita, zlouporeba položaja odgovornog lica i zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom).

Ocena kvaliteta normi kojima su propisana tzv. koruptivna krivična dela, kada je daju sudije i tužioci, značajna je jer se temelji na njihovom iskustvu u praktičnoj primeni zakona. Budući da su sudije i javni tužioci stručnjaci zaduženi za primenu prava u praksi (a ne za njegovo kritičko preispitivanje) nije čudo da su se ispitanici većinom izjašnjavali da je dobar postojeći zakonski opis krivičnih dela u vezi sa korupcijom. I kada se posmatraju odgovori u odnosu na svako od navedenih krivičnih dela ponaosob, postoje male razlike, jer uglavnom preovlađuju ocene da su zakonski opisi dobri ili delimično dobri. Ipak, potrebno je ukazati na te razlike.

U poređenju sa ostalim krivičnim delima, zakonski opis krivičnog dela zloupotreba službenog položaja (čl. 359 KZ-a) nešto češće je ocenjivan kao delimično dobar. U jednom slučaju, anketirani sudija (koji je inače smatrao da je zakonski opis zloupotrebe službenog položaja dobar), smatrao je za potrebno da prokomentariše da je dotična odredba poboljšana izdvajanjem odgovornog lica iz svojstva izvršioca krivičnog dela. Pa ipak, ostali koji su ukazivali da je zakonski opis delimično dobar i da nije dobar davali su primedbe da je „preširoko postavljen“, da se uočava „opštost“ dela i da su optužnice koje se temelje na ovom zakonskom opisu loše. Ocene sudija ukazuju na problem koji je već uočen u praksi - da su kod ovog krivičnog dela tako predviđena objektivna obeležja bića da se odredbe mogu primeniti na svaki slučaj kada neko za sebe ili drugog ostvari korist (ne mora da bude protivpravna) i kad protivpravno prouzrokuje štetu ili teže povredi prava drugog. Okolnost što osim umišljaja, nije potrebno utvrđivati nikakvo dodatno subjektivno obeležje (na primer, nameru pribavljanja protivpravne imovinske koristi ili pričinjavanja štete drugom) utiče na to da se zakonska odredba može primeniti na brojne slučajeve (i one sasvim beznačajne), pa čak i zloupotrebiti u praktičnoj primeni. To je bio razlog da se preporučik ukidanje ovog krivičnog dela, što nije učinjeno novelama iz 2012. godine. Tako se kritičke primedbe sudija i tužilaca o „preširoko postavljenom“ zakonskom opisu krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja podudaraju sa rezultatima analize pojedinačnih slučajeva u ovom istraživanju, ali i sa ranije vršenim istraživanjima (Viktimološko društvo Srbije: 2012.) kada je „analiza krivičnih predmeta, optužnica i presuda pokazala da je kategorija ‘zloupotrebe službenog položaja’ preširoka i da pokriva i slučajeve koji nisu vezani za korupciju“<sup>163</sup>.

U vezi sa zakonskim opisom krivičnog dela trgovine uticajem iznete su malobrojne primedbe. Jedan ispitanik, koji je smatrao da je opis dela delimično dobar, opravdano primećuje da je „zakonski opis krivičnog dela dobar, ali se malo koristi u praksi“<sup>164</sup>, dok drugi kritički primećuje da je „trgovina uticajem sama po sebi zloupotreba“, pa tako ukazuje na protivrečnost u nazivu i obeležjima bića tog krivičnog dela.

Posmatrano od jednog do drugog krivičnog dela, mala su odstupanja u ocenama kvaliteta zakonskih odredbi. Ipak se može zapaziti da je nešto više odgovora „dobar“ dato zakonskim opisima krivičnih dela primanja i davanja mita, nego drugim krivičnim delima iz uzorka. Reč je o tipičnim koruptivnim krivičnim delima pasivnog i aktivnog podmićivanja, koja se po svojim obeležjima jasno razlikuju od zloupotrebe službenog položaja i drugih krivičnih dela iz glave protiv službene dužnosti, koja u osnovi predstavlja posebne oblike zloupotrebe ili sadrži kombinovana

163 P. C. Van Duyne, E. Stocco, J. Dimitrijević, Politika borbe protiv korupcije u Srbiji – izveštaj : „Od crne kutije ka transparentnoj javnoj politici“, Tilburg University, Viktimološko društvo Srbije, Beograd, 2012, strana 5. Dostupno na <http://www.vds.org.rs> (pretraženo 20. 1. 2014).

164 To zapažanje se slaže sa rezultatima istraživanja koje je izvršila Transparentnost – Srbija na podacima za period 2011-2012 za teritoriju Srbije. Prema tim podacima, u praksi su preovlađivale zloupotrebe službenog položaja (571), davanja (35) i primanja mita (62), dok je trgovine uticajem najmanje (4) - Istraživanje Transparentnost - Srbija za 2011 i 2012 godinu, op. cit.

obeležja zloupotrebe službenog položaja i primanja i davanja mita. Samo jedan ispitanik smatra da postojeći zakonski opis krivičnog dela primanja mita nije dobar - da je opis preopširan i da nije jasan. U vezi sa krivičnim delom davanja mita, kada je zakonski opis ocenjivan sa "nije dobar", postojala su suprotstavljena stanovišta. Na primer, jedan sudija iznosi ocenu da zakonski opis nije dobar zato što bi trebalo da predvidi strožiju kaznu za onog ko daje mito. Suprotno ovome, drugi sudija i javni tužilac bili su mišljenja da bi trebalo da lice koje daje mito podleže posebnim olakšicama, što znači da ne smatraju dovoljnim postojeći izuzetan osnov za oslobodjenje od kazne (po čl. 368 st. 4) u korist onoga ko sam prijavi da je dao mito pre nego što sazna da je delo otkriveno. Obrazlažući svoj stav javni tužilac je istakao da lice koje daje mito „rizikuje krivično gonjenje, a jedini je dokaz u krivičnom postupku koji treba voditi prema službenom licu koje prima mito“.

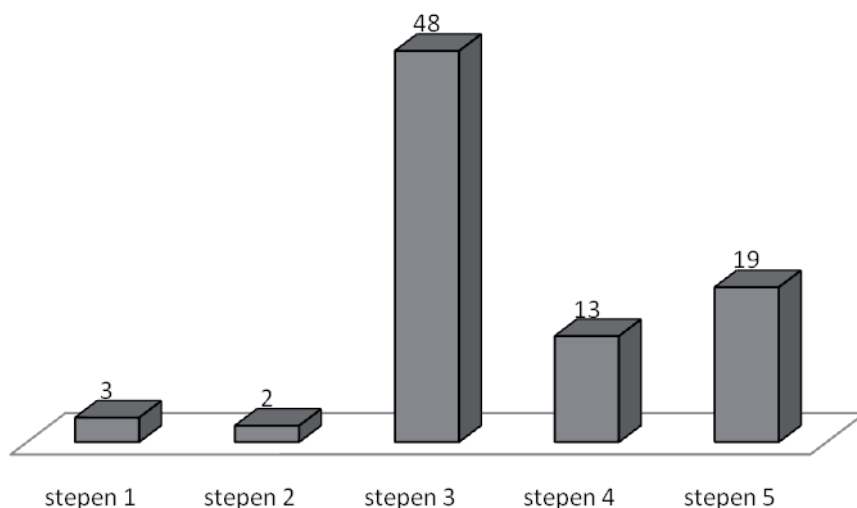
Posebno je bilo značajno da se vidi kako će ispitanici oceniti kvalitet zakonskih opisa novih krivičnih dela: zloupotreba položaja odgovornog lica i zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom, koja su uvedena 2012. godine. Pošto je zloupotreba položaja odgovornog lica (čl. 234) u suštini slična po zakonskom opisu krivičnom delu zloupotreba službenog položaja, osim što se odnosi na izvršioca sa posebnim svojstvom odgovornog lica, zapažaju se sličnosti i u dobijenim odgovorima. Tako je kod krivičnog dela zloupotreba položaja odgovornog lica uočena nešto veća zastupljenost odgovora po kojima su zakonski opisi „delimično dobri“. Šta su razlozi? Sudije i tužiocima su navodili da je opis „nedovoljno precizan“, „uopšten“, da postoji „rastegljivost zloupotrebe“. Data je i nešto konkretnija primedba da bi kod ovog krivičnog dela trebalo preciznije odrediti svojstva izvršioca (od čega zavisi na koja će lica norma biti primenjena). Jedan javni tužilac izričito tvrdi da bi bilo bolje rešenje da se krivično delo nalazi „u okviru 359.“ (znači kao i ranije u okviru krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja). Zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom je takođe krivično delo uvedeno 2012. godine. U ovom istraživanju anketirane sudije i javni tužiocima su kritički primetili da postoji „mogućnost različitog tumačenja“ postojećih odredbi iz čl. 243a KZ-a, te da bi bilo potrebno konkretizovati radnje izvršenja. Slično tome, jedan tužilac ističe da zakonski opis nije dobar zato što „treba pojasniti kakvu štetu i u kom iznosu pričinjava okrivljeni“ (primedba se očigledno odnosi na stav 2). Drugi tužilac primećuje da se prilikom primene tih zakonskih odredbi u praksi „redovno ističu drugi učinioci ispred pravnih subjekata koji su naručiocima krivičnog dela. Izostaje i objektivni uslov inkriminacije u odnosu na osnovni oblik krivičnog dela“. Kritičke primedbe sudija, a pre svega javnih tužilaca, koji su bili više motivisani da odgovore zbog čega smatraju da je određeni zakonski opis krivičnog dela manjkav, ukazuju na buduće teškoće u njihovoj praktičnoj primeni.

Od anketiranih sudija i javnih tužilaca opravdano se očekivalo, zahvaljujući njihovoj stručnosti i dugogodišnjem radnom iskustvu, da bi mogli da predlože na koji način bi postojeće krivično zakonodavstvo moglo da bude upotpunjeno nekim novim krivičnim delom, ako postojeći zakonski okvir smatraju nedovoljnim. Ali, u skladu sa prethodno iznetim ocenama da većina smatra dobrim postojeće zakonske odredbe, najvećim delom su se izjasnili da nema potrebe za dopunjavanjem postojećeg „kataloga“ krivičnih dela u vezi sa korupcijom, predviđenih u Krivičnom zakoniku (njih 69 ili 81%). Njih 16 je smatralo da bi trebalo da bude propisano i neko novo krivično delo, ali su većinom propustili da naznače koje bi izmene predložili. Malobrojni dati predlozi odnosili su se na to da bi kao radnje novih krivičnih dela trebalo propisati „propuštanje vršenja poslova od javnog značaja“, „protežiranje“ ili „korišćenje političkog uticaja radi donošenja zakona kojima se potom, na legalan način, šteti državi“. Jedan od predloga bio je da se korupcija u politici i u državnim organima propiše kao posebni, teži oblik, ako je učinjena u sprezi sa kriminalnom grupom i da se za taj oblik predvide odgovarajuće sankcije. Jedan od ispitanika smatra da bi bilo bolje da se krivična dela svrstaju po sektorima u kojima se izvršavaju (zdravstvo, obrazovanje, uprava, pravosuđe i slično). Verovatno da je za ovakav predlog bio inspirisan ranijim rešenjima Krivičnog zakona Republike Srbije iz 2002. godine.

*Ad hoc* izmene krivičnog zakonodavstva koje se proteklih godina učestalo preduzimaju u Republici Srbiji ukazuju na opasnost od gomilanja normi kojima su propisana slična krivična dela, što može otežati međusobno razgraničenje njihovih bića i izazvati probleme prilikom praktične primene normi. Zbog toga je ispitanicima postavljeno pitanje da li ima potrebe da se neko od navedenih šest krivičnih dela u vezi s korupcijom izostavi iz krivičnog zakonodavstva. Sledio je gotovo jednodušan negativni odgovor. Samo petoro ispitanika (od čega troje tužilaca) smatralo da postoji potreba za ukidanjem nekih od postojećih krivičnih dela. Pritom je jedan od njih bio mišljenja da bi upravo zloupotrebu ovlašćenja odgovornog lica trebalo izostaviti iz Krivičnog zakonika, dok se četvoro založilo za to da se iz Krivičnog zakonika izbaci čl. 359 - zloupotreba službenog položaja. Iako malobrojni, takvi predlozi se slažu sa mišljenjima teoretičara, advokata i drugih stručnjaka koji su se još prilikom izmena zakonodavstva 2012. godine založili za takvo rešenje.

### Ocene adekvatnosti kaznenih politika zakonodavca, sudova i efikasnosti rada pravosudnih organa

U skladu sa prethodno datim odgovorima, po kojima su uglavnom dobrim ocenili postojeći krivično pravni zakonski okvir za sprečavanje korupcije, anketirane sudije i javni tužioci su se velikom većinom izjasnili da postojeću kaznenu politiku zakonodavca smatraju adekvatnom (ilustrovano grafikonom 4). Na skali od stepena 1 („previše stroga“) do 5 („previše blaga“) izmeren je prosečan odgovor od 3,4, što odgovara adekvatnoj kriminalnoj politici zakonodavca.



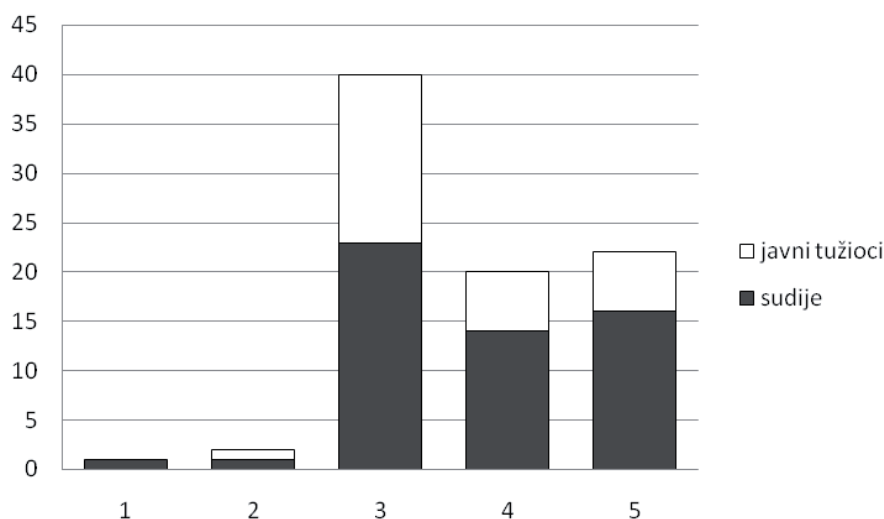
Grafikon 4.- Ocena adekvatnosti kriminalne politike zakonodavca

Samo petoro ispitanika smatra da je kaznena politika zakonodavca prestroga i stroga, pri čemu su dva ispitanika prethodno iznela primedbe i na zakonske opise krivičnih dela davanja mita za koje treba dati olakšice onome ko je životnim okolnostima prisiljen da učini to delo, kao i na preširoko predviđena objektivna obeležja bića krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja.

Stavovi sudija i javnih tužilaca prema adekvatnosti kaznene politike sudova zaslužuju da se posebno obrazlože, ne samo zbog toga što je moguće da se u toj oblasti razlikuju percepcije javnog mnjenja od stavova stručnjaka, nego i zato što je dobro poznato da predrasude i stavovi sudija o ciljevima kažnjavanja objašnjavaju razlike u vrstama sankcija za koje optiraju i težini kazni koje izriču u određenim slučajevima<sup>165</sup>. Prema tome, pristalice utilitarističkog pristupa pri kažnjavanju mogu oceniti strogom kaznenu politiku sudova, jer smatraju dovoljnim da se na lakša krivična dela sa elementom korupcije reaguje merom oduzimanja imovinske koristi i drugim procesnim mehanizmima (uslovnog odlaganja krivičnog postupka ili sporazuma o priznanju krivičnog dela), dok retributivisti, koji se inače zalažu za što strožije kažnjavanje, mogu oceniti postojeću kaznenu politiku kao veoma blagu. S obzirom na radno iskustvo anketiranih sudija i javnih tužilaca, naši

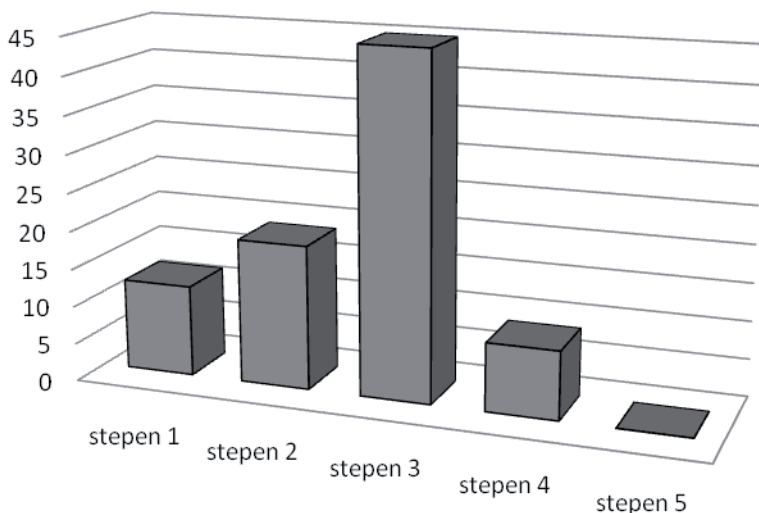
165 N. Mrvić-Petrović, Đ. Đorđević, Moć i nemoć kazne, Vojnoizdavački zavod i Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 1998, strana 23.

ispitanici su se, najverovatnije, rukovodili uzorima „uobičajene“ mere<sup>166</sup> koja se koristi u sudskoj praksi, a opredeljuje unutar zakonskih raspona kazne predviđene za pojedina krivična dela sa elementima korupcije. Na pitanje kako ocenjuju kaznenu politiku sudova, većina ispitanika je smatrala da je ona adekvatna, kako pokazuje naredni grafikon.



Grafikon 5. – Ocena adekvatnosti kaznene politike sudova za koruptivna krivična dela

Nijedan od anketiranih tužilaca nije ocenio kaznenu politiku sudova kao „previše strogu“, a samo jedan je smatrao da je ona stroga (stepen 2). Stavovi svih drugih tužilaca grupisali su se u sredini i gornjem delu skale. Slične su i ocene sudija, pri čemu je samo jedan ocenio da je kaznena politika sudova prestroga, a drugi da je stroga. Prema tome, razlike u funkciji koju u krivičnom postupku obavljaju javni tužioci i sudije nisu uticale na njihove procene adekvatnosti kaznene politike sudova za koruptivna krivična dela. Međutim, kada se komentarišu dobijene ocene, potrebno je imati u vidu da su se anketirane sudije i javni tužioci prethodno izjasnili da se u krivičnim postupcima najviše rasvetljavaju slučajevi korupcije na uličnom nivou (u oblasti obrazovanja, zdravstva i slično), tako da i njihova ocena kaznene politike sudova odgovara toj njihovoj predstavi.



I u pogledu ocene efikasnosti optuženja i sudskih postupaka koji se vode za krivična dela sa elementom korupcije, stavovi anketiranih javnih tužilaca i sudija su ujednačeni (grafikon 6).

Grafikon 6. – Ocena efikasnosti rada organa pravosuđa na suzbijanju korupcije

Na skali sa pet stepeni od 1 („potpuno neefikasno“) do 5 („veoma efikasno“), većina ispitanika je smatrala da je efikasnost optuženja i sudskih postupaka izražena na srednjem nivou, pa čak i niža. Nijedan anketirani nije izneo stav da postoji visoka efikasnost optuženja i sudskih postupaka koji se vode za koruptivna krivična dela. Stavovi anketiranih sudija i javnih tužilaca odgovaraju najnovijim ocenama javnog mnjenja po kome se, prema rezultatima istraživanja iz decembra

166 P-A. Albrecht, „Die Strafzumessung im Spannungsfeld von Theorie und Praxis“, *Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht*, 1991, broj 1, strane 51-52.



2013. godine, uočava pozitivna promena u percepcijama efikasnosti rada organa pravosuđa na suzbijanju korupcije.

Veoma je zanimljiv opisni odgovor na pitanje šta bi doprinelo poboljšanju postojeće efikasnosti optuženja ili sudskih postupaka. Odgovori anketiranih sudija i javnih tužilaca grupisani su po međusobnoj sličnosti. Ispitanici su ukazivali na:

efikasniji rad policije, tužilaštva i sudova (jedan sudija iz Valjeva je napisao: „efikasniji i na zakonu zasnovan rad policije i javnog tužilaštva, bez senzacionalizma i kršenja pretpostavke nevinosti“),

potrebu pojednostavljenja procesnog zakona, smanjivanje formalizma u krivičnom postupku i postizanje sporazuma između okrivljenog i javnog tužioca o krivičnom delu koje je predmet optužbe,

potrebu rasterećenja suda i poboljšanja materijalno-tehničkih uslova rada,

potrebu da se obezbedi naročita stručnost kadra, da se organizuje posebna obuka sudija i javnih tužilaca za predmete u kojima se radi o korupciji,

neophodnost specijalizacije sudova i tužilaštava za rešavanje takvih predmeta, izbor stručnih i obučeni kadrova za postupanje posebno u tužilaštvu i policiji (ili, po rečima jednog od anketiranih: „bolje zalaganje i znanje“),

obezbeđenje nezavisnosti sudstva,

uključivanje naročitih stručnih savetnika u timove koji obrađuju predmete sa koruptivnim elementima ili posebna obuka veštaka.

Postojali su i drugi odgovori, koji se ne bi mogli svrstati u neku od prethodnih celina, ali su zanimljivi zato što u njima anketirani ukazuju na razmere korupcije u društvu i na teškoće njenog suzbijanja. Na primer, jedan sudija iz Niša ističe da bi trebalo „isključiti uticaj političkih i drugih pritisaka na rad suda, uvesti sudsku policiju (radi zaštite sudija, prim. NM) i postaviti pitanje odgovornosti policije i tužilaštava za nepostupanje po prijavama građana za ova krivična dela“. Slično tome, sudija Apelacionog suda u Kragujevcu odgovara da bi poboljšanju postojeće efikasnosti optuženja ili sudskih postupaka najviše doprinelo „da se ne meša politika u pravosuđe“. Isticanje potrebe da se obezbedi nezavisnost sudstva (i tužilaštva kao sastavnog dela pravosuđa) ukazuje na to da su sudije i tužioci svesni značaja koji integritet institucija ima u sprečavanju korupcije.<sup>167</sup> Sudija Apelacionog suda iz Novog Sada ukazuje na „potrebu bolje organizacije rada pravosuđa, na činjenicu da se vode vrlo skupi postupci na nivou Višeg suda za pojedina bagatelna krivična dela. Takođe i u Osnovnom sudu, iako bi se dosta toga, posebno za krivična dela sa manjim zaprećenim kaznama, mogli rešiti efikasnije u inokosnom sastavu suda ili medijacijom, sporazumno (ali ne i za najteža krivična dela)“.

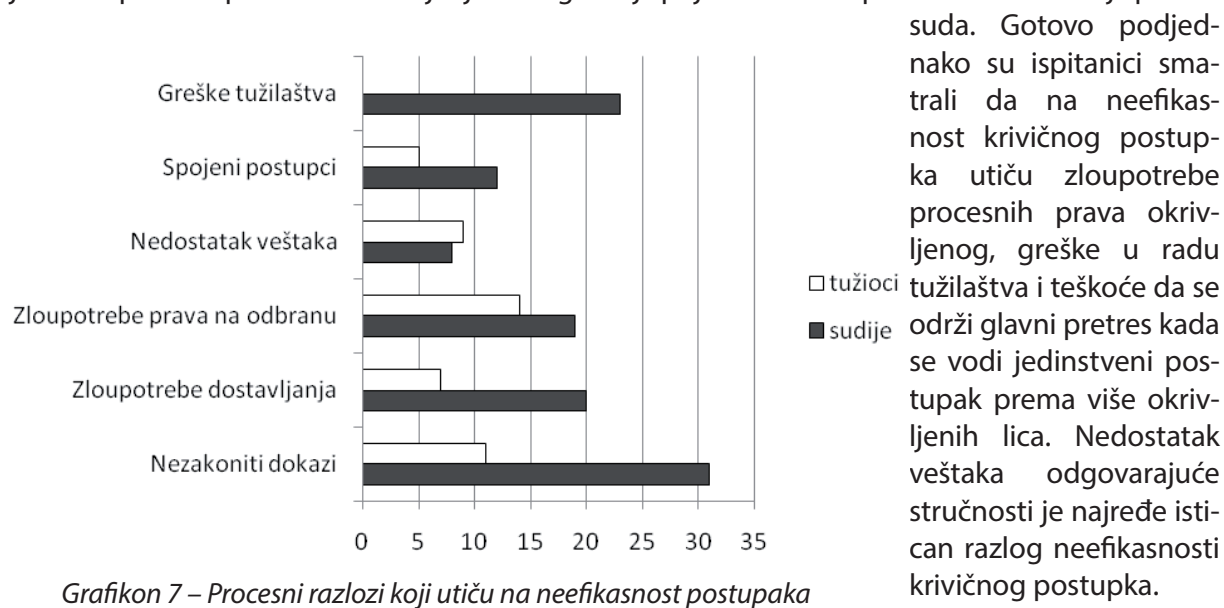
Slični su i predlozi tužilaca. Oni iznose da bi stanje bilo unapređeno ako bi postojao „potpuniji rad u preistražnom postupku, detaljnije sagledavanje pravnih akata, pribavljanje potrebnih podataka u vezi sa protivpravnom imovinskom koristi ili prisvojenim novcem“. Ističu i potrebe za specijalizacijom kadrova, pojačanjem efikasnosti sudova i manjom opstrukcijom okrivljenog i advokata, kao i za boljom povezanosti sudova po svim nivoima. Ističu i da je potrebno ranije otkrivanje dela, bolja obučenost veštaka i policije, brže vođenje (odvijanje) postupka, povećanje odgovornosti ljudi koji postupaju u tim predmetima, stručnost i zakonitost u radu i veća nezavisnost sudova. Osim toga, predlažu da se uključe stručni savetnici u timove koji obrađuju predmete s koruptivnim elementima.

---

<sup>167</sup> Taj integritet je bio poljuljan reformom pravosuđa u Srbiji iz 2009. godine kada je pri „novom izboru“ oko 837 sudija (od oko 2400) i 220 javnih tužilaca u nedovoljno transparentnom postupku i po proizvoljnim kriterijumima ostalo neizabrano. Od tog broja 303 sudija i 123 tužilaca (svi koji su podneli ustavnu žalbu) ponovo su dobili svoje funkcije na osnovu odluke Ustavnog suda iz jula 2012. godine (v. S. Gaboriau, H.-E. Böttcher, „Review of the situation in the Serbian judiciary“, *Critical Quarterly for Legislation and Law*, 2013, no. 1, strana. 28, H.-E. Böttcher, „Situation der Justiz in Serbien“, isti broj navedenog časopisa, strana 56).

Kao konkretniji procesni razlozi, koji utiču na neefikasnost postupaka, u upitniku su bili naznačeni: teškoće u vezi sa dokazivanjem izvršenja i česta pojava tzv. nezakonitih dokaza na kojima se ne sme zasnivati sudska odluka, zloupotrebe pravila o dostavljanju, izbegavanje prijema sudskih poziva i neodazivanje pozivu (što utiče na odugovlačenje postupka i vodi njegovom mogućem zastarevanju, pa je time reakcija države zakasnela ili potpuno izostaje), zloupoteba procesnih prava okrivljenog (pozivanjem na ustanovu izuzeća, dostavljanjem prigovora i žalbi poslednjeg dana roka, nedolascima na glavni pretres), nedostatak veštaka odgovarajuće struke, na primer, za složena finansijska veštačenja i dugotrajnost preduzetog veštačenja, problem da se steknu procesne pretpostavke za održavanje glavnog pretresa kod spojenih postupaka sa više okrivljenih (na primer, prema saučesnicima i slično) i pogreške u radu tužilaštva (nedovoljnim dokazima potkrepljen optužni akt, primena neadekvatne pravne kvalifikacije i slično). S obzirom na specifičnost ovog pitanja ispitanicima je omogućeno da daju više odgovora (zato postoji neslaganje između broja ispitanika i broja odgovora).

Grafikon 7. pokazuje da su, kao najčešći razlog za neefikasnost krivičnog postupka, ispitanici napominjali teškoće u vezi sa dokazivanjem izvršenja i pojavu tzv. nezakonitih dokaza zbog čega dolazi do ukidanja odluka i vraćanja na ponovno suđenje, ako bi uopšte bilo moguće donošenje osuđujuće presude. Pojava tih dokaza je direktna posledica teškoća sa kojima se susreću policija i javna tužilaštva (kasnije i sudovi) prilikom obezbeđenja dokaza o izvršenju krivičnih dela korupcije. Na taj razlog je u svom odgovoru ukazalo najviše ispitanika. Drugi razlog koji je češće istican jesu zloupotrebe pravila o dostavljanju i izbegavanje prijema sudskih poziva i neodazivanje pozivu



suda. Gotovo podjednako su ispitanici smatrali da na neefikasnost krivičnog postupka utiču zloupotrebe procesnih prava okrivljenog, greške u radu tužilaštva i teškoće da se održi glavni pretres kada se vodi jedinstveni postupak prema više okrivljenih lica. Nedostatak veštaka odgovarajuće stručnosti je najređe istican razlog neefikasnosti krivičnog postupka.

Iz grafikona je vidljivo i to da razlika u funkcijama koje javni tužioci i sudije obavljaju u krivičnom postupku utiče na njihove stavove o uzrocima neefikasnosti krivičnog postupka kao i na procenu delotvornosti rada drugog državnog organa. Tako, na primer, nijedan od ispitivanih tužilaca nije dopustio mogućnost da greška u radu tužilaštva bude razlog neefikasnosti krivičnog postupka. Tužioci su po pravilu ukazivali na probleme u vezi sa teškoćama dokazivanja (nezakoniti dokaz, nedovoljan broj kvalitetnih veštaka i dugo trajanje veštačenja) i na opstrukcije okrivljenih prilikom korišćenja procesnih prava. Slično tome i sudije su isticale da postoje teškoće u dokazivanju krivičnih dela korupcije (nezakoniti dokaz kao razlog neefikasnosti, jer utiče na sudbinu prvostepene presude kada se preispituje po žalbi), kao i na zloupotrebe procesnih prava okrivljenog. Međutim, za razliku od javnih tužilaca, sudije su smatrale da na efikasnost krivičnog postupka u velikoj meri utiču i teškoće da se izvrši uredno dostavljanje, kao i problem da se održi glavni pretres sa mnogo učesnika u postupku (u slučaju spajanja postupka prema više saokrivljenih).

jenih). Sa stanovišta tužilaca, koji se u svom radu ne suočavaju sa teškoćama kako da obezbede nesmetano odvijanje postupka, ti razlozi nisu bili uočeni kao preterano važni. Zato su, sa druge strane, sudije ređe od tužilaca ukazivali na problem nedostatka veštaka odgovarajuće struke jer se, očigledno, s time u svom radu češće susreću tužioci. Treba još jednom istaći da su jedino sudije označile greške tužilaštva kao mogući razlog neefikasnosti krivičnog postupka koji se vodi za krivična dela korupcije. Može se pretpostaviti da je reč o situacijama kada utvrđeno činjenično stanje ne opravdava pravnu kvalifikaciju krivičnog dela sadržanu u optužnom aktu (a javni tužilac ne iskoristi mogućnost da pravovremeno izmeni taj akt) ili kada raspoložive činjenice i dokazi nisu dovoljni da bi se izrekla osuđujuća presuda, što bi javni tužilac trebalo na vreme da uoči i da povuče optužni akt.

S obzirom na to da su u novom ZKP-u menjani procesni instituti, tako što su uvedene tužilačke istrage, nova dokazna pravila i slično, ispitanici su pitani da li misle da će to doprineti efikasnijem sudskom postupku. Mišljenja su bila podeljena. U pretežnom broju (35,41% od ukupno anketiranih), sudije smatraju da to suštinski neće doprineti efikasnosti sudskih postupaka. Na isti način se izjasnilo i četvoro javnih tužilaca (jedan od njih je čak istakao da će postupak po novim pravilima biti još usporeniji). Međutim, 20 sudija i većina tužilaca (njih 21), znači 48% od ukupno anketiranih, smatralo je suprotno – da će nova krivično procesna pravila doprineti efikasnosti krivičnog postupka. Uočljiva je razlika u stavovima zbog profesije koju obavljaju ispitanici. Javni tužioci su, tako, u većoj meri optimisti kada ocenjuju nova procesna pravila kojima dobijaju značajno veća ovlašćenja u krivičnom postupku. Interesantno je da je šestoro anketiranih (petoro sudija i jedan tužilac) navelo i neke druge razloge kao, na primer, da treba sačekati da nove zakonske odredbe počnu da se primenjuju ili, kako je rečeno u jednom upitniku: „koliko se značajki i efikasno primenjuju, što ćemo tek videti“. Jedan anketirani tužilac je u svom odgovoru istakao da je nepohodno obezbediti samostalnost u radu svih pravosudnih organa.

Prilikom suzbijanja korupcije na srednjem i visokom nivou moguća je primena posebnih istražnih tehnika (tzv. posebnih dokaznih radnji) i specijalnog zakona kojim su regulisane nadležnosti tzv. posebnih odeljenja policije, tužilaštva i sudova u sprečavanju organizovanog kriminaliteta i korupcije. Zbog toga je anketiranim sudijama i tužiocima postavljeno pitanje u kojoj meri Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i drugih posebno teških dela i Zakonik o krivičnom postupku (u delu u kome predviđa primenu posebnih procesnih mehanizama radi suzbijanja korupcije, npr. posebnih dokaznih radnji) doprinose bržem i efikasnijem otkrivanju i presuđenju krivičnih dela korupcije. Mišljenje najvećeg broja ispitanika je da takve zakonske odredbe doprinose efikasnijem i bržem presuđivanju krivičnih dela u vezi sa korupcijom (njih 65,77%), dok su ostali smatrali da primena tih zakona nema većeg praktičnog značaja. Poneki od anketiranih imali su potrebu da svoje mišljenje obrazlože. Tako je jedan sudija iz Niša istakao da te mere ugrožavaju osnovna, Ustavom garantovana prava i slobode ljudi. Posebno je karakterističan odgovor sudije Apelacionog suda u Novom Sadu: „Trebalo bi da navedeni instituti doprinesu efikasnom sprečavanju korupcije, ali u celini su to velike promene za naš sistem i mentalitet i nije izvesno šta će se pojaviti kao rezultat. U vezi sa manje značajnim delima i priznanje sporazuma o krivičnom delu trebalo bi da dà bolji rezultat, ali i pretres za teža krivična dela i dokazivanje, te novo unakrsno ispitivanje svedoka i pravo na ispitivanje!“ Na taj način sudija izražava svoju sumnju u nova procesna rešenja koja su primerenija anglo-saksonskom, nego evropsko-kontinentalnom modelu krivičnog postupka.

Posebno je bilo važno da ispitanici odrede na koji način bi se naše društvo moglo efikasnije suprotstaviti korupciji. Predloženi odgovori su se odnosili na: potrebu za adekvatnijim zakonskim rešenjima, što širu primenu mere oduzimanja protivpravne imovinske koristi stečene kriminalom, razvijanje standarda profesionalne etike, jasnije definisanje procedura sprovođenja javnih nabavki i raspolaganja budžetskim sredstvima, jačanje unutrašnje kontrole u radu državne uprave i disciplinske odgovornosti u radu sudova. Pored toga, anketiranima je data mogućnost da se opredele za više odgovora kao i da se izjasne na neki drugi način.

Najbolji „lek“ protiv korupcije je, prema stanovištu sudija i javnih tužilaca, mera oduzimanja imovinske koristi, koju treba primenjivati dosledno prema što širem krugu lica i u što ranijim fazama postupka (takvih odgovora je bilo 58,8%). I zaista, mera oduzimanja imovinske koristi je jedan od najznačajnijih procesnih mehanizama za suzbijanje korupcije, jer se krivična dela takve vrste uobičajeno čine iz koristoljublja. Primenom te mere se na pravi način poništava „hedonistički proračun“ savremenog „*homo economicus*“-a koji pravi racionalni izbor na osnovu procene da su izgledi da bude kažnjen veoma mali, dok su velike mogućnosti da ostvari korist od svog nezakonitog postupka<sup>168</sup>. Svi drugi mehanizmi za suzbijanje korupcije su slabije ocenjeni po efikasnosti. Tako je u trećini odgovora istaknuto da bi trebalo jačati unutrašnju kontrolu u radu državne uprave i disciplinsku odgovornost u radu suda, dok se do 20% odgovora odnosilo na potrebu razvijanja standarda profesionalne etike, jasnije definisanje procedura javne nabavke ili pronalaženje adekvatnijih zakonskih rešenja. Ovo poslednje bilo je, kao odgovor, najređe (17%), što ukazuje na to da je anketiranim sudijama i javnim tužiocima dobro poznato da je nacionalno zakonodavstvo usaglašeno sa relevantnim međunarodnim antikorupcionim standardima, ali da postoji problem u njihovoj praktičnoj primeni. Pošto je anketiranim data mogućnost da predlože i neke druge mere, dvoje od njih su naveli meru oduzimanja imovinske koristi, ali su dodali: „u precizno uređenom postupku“. Drugo dvoje su ukazali na značaj društvene svesti i socio-etičkog stava prema korupciji, odnosno, da treba „promeniti sistem vrednosti“ i „jačati svest o lošem uticaju korupcije na razvoj društva“. Na taj način su zaista prepoznati pravi razlozi korupcije i mogućnost da se vanpravnim sredstvima utiče na njeno smanjivanje.

Mišljenja ispitanika bila su podeljena kada su ocenjivali u kojoj meri bi poboljšana zaštita uzbujača doprinela povećanju efikasnosti postupaka koji se vode za krivična dela korupcije. Najveći deo ispitanika (49,57,6%) ocenio je da ta zaštita ne bi bitno doprinela efikasnosti borbe protiv korupcije, dok je njih 31 (36,5%) smatralo da bi to u velikoj meri doprinelo efikasnijim sudskim postupcima. Samo petoro anketiranih je ocenilo da unapređenje pravne zaštite uzbujača ne doprinosi efikasnijem suzbijanju korupcije.

S obzirom na to da svi anketirani stručnjaci imaju iskustvo u primeni krivično pravnih normi, posebno je bilo važno da se vidi kako oni procenjuju svrsishodnost upotrebe određenih sankcija i mera i novijih procesnih instituta u sudskim postupcima koji se vode za krivična dela korupcije. Kao najvažniji procesni instituti kojima bi se mogle prevazići postojeće teškoće u dokazivanju krivičnih dela korupcije, a da pritom ne izostane pozitivan efekat prethodno preduzetih aktivnosti policije i drugih organa na njihovom otkrivanju označeni su: uslovni odustanak javnog tužioca od krivične prijave po principu oportuniteta, u odnosu na lice koje daje mito i postizanje sporazuma o priznanju krivičnog dela. Što se tiče krivičnih sankcija i mera, zabranom vršenja poziva, delatnosti i dužnosti postiže se da osuđeni u sličnim okolnostima ubuduće ne ponovi izvršenje krivičnog dela, dok se merom oduzimanja imovinske koristi poništava koristoljubiv motiv iz kog on najčešće postupa. Na koji način su se ispitanici izjašnjavali, vidljivo je iz naredne tabele.

Tabela br. 18 - Svrsishodne sankcije, mere i procesni instituti za suzbijanje korupcije

Vrste sankcija, mera i instituta	Broj odgovora <sup>2</sup>
Mera oduzimanja imovine	45
Zabranu vršenja poziva, delatnosti i dužnosti	21
Oportunitet gonjenja prema davaocu mita	20
Sporazum o priznanju krivičnog dela	14
Ukupno	100

168 H-J. Kerner, „Präventionsmassnahmen und Krimianlstatistik“, in: H-D. Schwind, F. Berchauer, G.Steinhilper (Hrsg.), Präventive Kriminalpolitik, Kriminalistik Verlag, Heidelberg, 1980, strana 106-107.

Imajući u vidu prethodne stavove, može se reći da je mera oduzimanja imovine stečene koruptivnim krivičnim delom najčešće označena kao svrsishodna za sprečavanje te vrste kriminaliteta. Pored toga, ispitanici su isticali korisnost izricanja mere bezbednosti zabrane vršenja poziva, delatnosti i dužnosti koja dopunjuje dejstvo izrečene kazne ili druge krivične sankcije i sprečava učinioca da u istim okolnostima, zloupotrebom svoje dužnosti, vrši krivična dela. To je od naročite važnosti kod krivičnih dela korupcije koja, većinom, spadaju u grupu krivičnih dela protiv službene dužnosti. Pojedini anketirani su se i ranije izjasnili u prilog posebnih olakšica za onog ko daje mito, kako bi se sprečilo društveno štetnije primanje mita od osobe kojoj je povereno vršenje javne službe ili javnih ovlašćenja. Kako se vidi, u praksi državnih organa zaduženih za otkrivanje korupcije i optuženje, već izostaje krivično gonjenje davaoca mita, ako prihvati da učestvuje u akciji razotkrivanja primanja mita. Štetnost selektivnog pristupa prilikom takvog operativnog postupka bila bi umanjena ako bi javna tužilaštva ujednačeno, na osnovu postojećih zakonskih odredbi, u slučajevima korupcije na najnižem nivou primenjivala uslovno odlaganje krivične prijave po principu oportuniteta u odnosu na lice koje daje mito. Zato nije čudno da su se u tom smislu izjasnile i anketirane sudije i javni tužioci, dajući prednost tom procesnom institutu u odnosu na sporazum o priznanju krivičnog dela. Po prirodi stvari, nije celishodno da sud odobri Sporazum o priznanju krivičnog dela, naročito kod primanja i davanja mita, jer su to tzv. formalni delikti svršeni samim preduzimanjem neke od zakonom predviđenih radnji (na primer, zahtevanjem poklona ili njegovim obećanjem). Time je već odgovarajuće krivično delo izvršeno, što je očigledno po činjenicama na kojima se zasniva krivična prijava, tako da ne postoje procesni razlozi koji bi ukazali na korisnost da se okrivljeni, pošto prizna delo, kasnije privileguje manjom kaznom. Ali, korist od veće primene tog procesnog instituta mogla bi da postoji u slučajevima brojnih zloupotreba službenih položaja kod kojih, za razliku od ostalih krivičnih dela korupcije, češće izostaje osuda okrivljenog. Važno je istaći da su mišljenja pojedinih ispitanika bila po tom pitanju polarizovana. Tako su dvoje sudija koji su se prethodno izjasnili za valjanost primene mere oduzimanja imovinske koristi i mere bezbednosti imali potrebu da na margini upitnika dopišu da nikako ne treba licu koje se bavi korupcijom dozvoliti da se „pogađa“ sa sudom i tužiocem o kazni. Ipak, jedan sudija se izjašnjava u prilog primene načela oportuniteta prema davaocu mita, ako je to opravdano u konkretnom slučaju. Šta bi bile druge mere koje bi se mogle svrsishodno primenjivati radi sprečavanja korupcije? Retki su bili odgovori na to pitanje. Jedan ispitanik je istakao da bi se trebalo založiti za brži postupak, dok je drugi dao predlog da se osuđenom licu, kao pravna posledica osude, odredi gubitak prava na penziju.

Kod većine krivičnih dela korupcije učinilac protivpravno iskorišćava svoj službeni položaj ili rukovodeću poziciju u privrednom društvu kako bi ostvario korist za sebe ili drugog. Budući da se radi o „krivičnim delima belog okovratnika“, velika društvena moć ili istaknuta hijerarhijska pozicija učinioca otežava efikasno otkrivanje i suđenje za krivična dela korupcije. Zbog toga je bilo važno ustanoviti kako stručnjaci procenjuju potrebu da se u toku krivičnog postupka, koji se prema okrivljenom vodi za krivično delo korupcije, odredi obavezna suspenzija sa posla ili ne. Dat je gotovo jednodušan odgovor: 72, tj. 84,7% anketiranih je bilo mišljenja da bi suspenzija okrivljenog sa posla trebalo obavezno da usledi, dok manjina nije delila taj stav, smatrajući da takva mera nije potrebna. S obzirom na to da krivični postupci za krivična dela korupcije (a naročito zloupotrebe službenog položaja) dugo traju, trebalo bi vrlo obazrivo proceniti razloge za i protiv obavezne suspenzije sa posla okrivljenog za krivično delo korupcije. Ti razlozi pre svega treba da budu povezani sa činjenicom da okrivljenog treba sprečiti da nastavi da zloupotrebljava svoj položaj i onemogućiti da utiče na svedoke, uništi ili skriva dokaze. U svakom slučaju, suspenzija bi trebalo da traje ograničeno vreme (a ne tokom celog krivičnog postupka).



## Zaključci i eventualni rizici

- Stavovi sudija i javnih tužilaca u pogledu zastupljenosti korupcije u Srbiji i oblicima u kojima se ona najčešće ispoljava (u privredi i zdravstvu) uglavnom odgovaraju stavovima javnog mnjenja, s tim što anketirani stručnjaci smatraju da korupcija nije izražena u radu pravosudnih organa, za razliku od ukorenjenog stava opšte populacije.
- Odgovori ispitanika o prisustvu korupcije u Srbiji pokazuju da su svesni uticaja socio-ekonomskih faktora koji su proteklih godina mogli da utiču na širenje korupcije na srednji i najviši nivo. Smatraju da je korupcija u Srbiji najviše zastupljena u privredi i time indirektno navode uslove koji pogoduju tzv. „širećoj korupciji“ (pervasive corruption) na srednjem nivou, koja prodiere ka najvišim strukturama vlasti. U nepovoljnim ekonomskim uslovima, kakvi u Srbiji postoje već decenijama, takva korupcija je bila omogućena najviše zahvaljujući uticajima izvršne vlasti.
- Zakonski opisi krivičnih dela namenjenih sprečavanju korupcije su, prema mišljenju anketiranih stručnjaka, dobri. Ta ocena se pogotovu odnosi na klasična dela korupcije: primanja i davanja mita. U pogledu zloupotrebe službenog položaja i zloupotrebe položaja odgovornog lica iznete su primedbe da je norma preširoka (u pogledu radnje izvršenja i drugih objektivnih obeležja bića krivičnog dela).
- Kriminalne politike zakonodavca i sudova ocenjene su kao adekvatne, a efikasnost rada nadležnih tužilaštava i sudova na sprečavanju krivičnih dela korupcije - kao srednje efikasna. I ti stavovi odgovaraju najnovijim stavovima javnog mnjenja u Srbiji.
- Po mišljenju sudija i tužilaca, podizanju kapaciteta pravosuđa u borbi protiv korupcije naročito bi doprineli: jačanje nezavisnosti sudstva i tužilaštva, efikasniji rad policije, tužilaštva i sudova, pojednostavljenje procesnih formi, poboljšanje materijalno-tehničkih uslova rada i podizanje stručnosti sudskog i tužilačkog kadra (uključujući i specijalizaciju za rešavanje predmeta iz oblasti korupcije).
- Prema stavovima sudija i tužilaca, najčešći razlog smanjenja efikasnosti krivičnih postupaka za krivična dela korupcije, jesu nezakoniti dokazi (što je posledica ograničenosti operativnih postupaka koji se primenjuju radi dokazivanja korupcije) i zloupotrebe procesnih prava kojima pribegavaju okrivljeni i njihovi branioci. Zbog vrste posla koji obavljaju, sudije i tužioci različito percipiraju uticaj nekih drugih razloga na efikasnost krivičnih postupaka (na primer, dostavljanja, vođenja jedinstvenih postupaka, nedostatka veštaka). Na to da greške javnog tužilaštva mogu uzrokovati neefikasnost krivičnog postupka, ukazale su samo sudije.
- Za razliku od sudija, čija su mišljenja podeljena, većina javnih tužilaca ima optimistički stav i veruje da će primenom novih procesnih pravila biti poboljšana efikasnost krivičnog postupka. I jedni i drugi smatraju da poseban zakon namenjen borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije i primena posebnih istražnih tehnika mogu biti efikasni mehanizmi za suzbijanje korupcije. U ograničenoj meri tome bi mogla da doprinese i potpunija pravna zaštita uzbunjivača.
- Mera oduzimanja imovinske koristi, koju bi trebalo primeniti u što ranijim fazama postupka i prema širokom krugu lica, smatra se najvažnijim procesnim mehanizmom, ne samo u efikasnom suzbijanju, već i u prevenciji korupcije. Anketirani su se založili i za češće izricanje mere bezbednosti zabrane vršenja poziva, delatnosti i dužnosti i izbegavanje pokretanja postupka prema davaocu mita na osnovu načela oportuniteta, pod uslovom da učestvuje u otkrivanju krivičnog dela primanja mita. Preovlađuje stav da bi, za krivično delo korupcije, obavezno trebalo suspendovati okrivljenog s radnog mesta - dok traje krivični postupak koji je prema njemu pokrenut.

---

## VI KORUPTIVNA KRIVIČNA DELA U PRAKSI SUDOVA U SRBIJI

**D**a bismo na pravi i potpun način sagledali problematiku korupcije u Srbiji, dodatno smo analizirali nekoliko sudskih slučajeva krivičnih dela korupcije (i to zloupotreba službenog položaja i primanja mita). Želeli smo da proverimo kako se u praksi manifestuje ono što teoretičari govore o korupciji. Zanimali su nas, kako slučajevi u kojima su oni koji su bili optuživani za krivična dela korupcije na kraju bili proglašeni krivim, ali isto tako i slučajevi kada je okrivljenima sud izrekao oslobađajuću presudu, kako i zašto je došlo do oslobađajuće presude, odnosno, kako i na koji način je tužilaštvo uspevalo da dokaže da je optuženi kriv za krivična dela korupcije. Podjednako su nas interesovali i oni slučajevi kada tužilaštvo nije uspelo da dokaže postojanje krivičnog dela ili krivicu okrivljenog, pa mu je sud izrekao oslobađajuću presudu. Bilo je važno ustanoviti kakvi se sve problemi pojavljuju pri otkrivanju i dokazivanju korupcije i, naravno, kakva je kaznena politika sudova. U sledećih šesnaest analiziranih slučajeva koje ovde navodimo, prikazujemo kako se korupcija kod nas otkriva i dokazuje, te koji se problemi u dokazivanju najčešće pojavljuju, ko su najčešći učinioci krivičnih dela, kakva je kaznena politika sudova i slično. Svih šesnaest slučajeva izabrani su metodom slučajnog uzorka sa područja sva četiri apelaciona suda u Srbiji (u Beogradu, Novom Sadu, Nišu i Kragujevcu). U pitanju je dakle klasična *case study* metoda koja omogućava da se ispitivana pojava (u ovom slučaju korupcija u Srbiji) kvalitativno istraži. U tom smislu, krenimo redom.

### *Slučajevi klasičnog podmićivanja (primanja i davanja mita)*

#### **Slučaj 1**

Ovaj slučaj je okvalifikovan kao primanje mita u produženom trajanju, odnosno kao primanje mita u dva slučaja. Naime, okrivljeni A.S. bio je zaposlen u „Zavodu za sudska veštačenja“ kao sudski veštak finansijske struke i u više navrata zahtevao je od odgovarajuće osobe da za protivpravnu imovinsku korist od 4.500 evra sačini nalaz i mišljenje koji bi išli u prilog dotičnoj osobi. Ta osoba J.J., kojoj je okrivljeni A.S. trebalo da sačini nalaz i mišljenje, bila je optužena u drugom sudskom predmetu da je izvršila krivično delo zloupotrebe službenog položaja, pa mu je okrivljeni A.S. nudio da napravi za njega povoljan nalaz i mišljenje koji bi mu išli u korist u tom krivičnom postupku u kome je inače okrivljeni A.S. bio angažovan kao sudski veštak. U nekoliko navrata zvao je osobu J.J. i tražio novac. Na kraju su se dogovorili da se sastanu na odgovarajućem mestu u automobilu osobe J.J. koja je tom prilikom dala novac osobi A.S. Kada je osoba A.S. izašla iz kola, zaustavila su je službena lica iz UBPOK-a. A.S. je počeo da beži i da odbacuje novac (4.500 evra), ali su ga policajci sustigli i uhvatili. Otprilike u isto vreme, A.S. je tražio 15.000 evra i od osobe N.P. protiv koje se vodio krivični postupak zbog osnovane sumnje da je izvršila takođe krivično delo zloupotrebe službenog položaja. A.S. je preko posrednika, lica D.L. (inače advokata lica N.P.) tražio tih 15.000 evra, kako bi sastavio nalaz i mišljenje koji bi išli u prilog licu N.P. Kako N.P. nije imao 15.000 evra, ponudio je A.S-u cigle za izgradnju kuće i druge repromaterijale i predmete u vrednosti od 15.000 evra, što je ovaj prihvatio.

A.S. se na sudu branio da je u prvom slučaju on odbio osobu J.J., da ga je J.J. nekoliko puta zvao i navaljivao da mu dâ novac - mito - ali je on A.S. to uporno odbijao. Ni kritičnog dana to nije prihvatio, ali mu je J.J. ipak „ugurao“ u ruke neke papire, a kada je izašao iz kola, začuo je neku galamu, prepao se i potrčao. Dodaje da mu je J.J. sa onim papirima ugurao neki novac, ali odbija da je to tražio. Kada je reč o drugom slučaju sa osobom N.P. i advokatom D.L., A.S. tvrdi da ih je upoznao advokat D.L. i da je on A.S. pomagao osobi N.P. legalno svojim savetima u vezi sa poslovanjem, a da mu je ovaj u vidu kompenzacije isporučivao određeni repromaterijal, te da se taj materijal na taj način našao u dvorištu njegove kuće. Advokati A.S.-a su u žalbi na prvostepenu presudu

isticali i to da osoba J.J, koja je prijavila policiji da je od nje tražen mito, nije imala pravnog osnova za podnošenje krivične prijave, što je odgovarajući apelacioni sud odbacio, ističući da pravo na prijavljivanje krivičnog dela koje se goni po službenoj dužnosti ima svako lice. Advokati su takođe dovodili u sumnju i kredibilitet osoba J.J. i N.P, pa čak i advokata D.L. Žalili su se i na odluku o visini kazne.

Slučaj je pravosnažno okončan, tako što je osoba A.S. osuđena na kaznu zatvora u trajanju od dve godine, dok je osobi N.P. izrečena uslovna osuda - jedna godina zatvora uslovno na tri godine. Advokatu D.L. kojem je u prvom stepenu izrečena osuđujuća presuda, u drugom stepenu je izrečena oslobađajuća presuda. Od trenutka izvršenja krivičnog dela, do trenutka pravosnažnosti, proteklo je nepunih osam godina, a od trenutka kada je okrivljenom A.S-u bio izrečen pritvor pa do trenutka pravosnažnosti presude, blizu sedam. Moglo bi se reći i to da je od trenutka izvršenja krivičnog dela do izricanja pritvora prošlo ipak isuviše vremena - godinu dana.

Osuđeni A.S. je otac četvoro dece. Imao je završen Ekonomski fakultet, a prethodno je već dva puta bio osuđivan. Jedanput uslovno za krivično delo iz Zakona o poreskom postupku, a drugi put novčano, za nasilje u porodici. Osuđeni N.P, po zanimanju mašinski inženjer, u vreme izvršenja dela bio je star 51 godinu - oženjen i otac troje dece. Ranije je takođe bio osuđivan, ali mu je ta kazna brisana iz evidencije, a radi se o osudi za krivično delo ucene. Advokat je, kao što je već rečeno, u drugom stepenu oslobođen optužbe, a prvostepena presuda, kojom je uslovno osuđen, preinačena je. Sud je, tom prilikom uzimao u obzir prvenstveno porodično stanje osuđenih, tj. da su očevi troje, odnosno četvoro dece.

Navedeni slučaj je zapravo prava paradigma korupcije u sudstvu i korupcije uopšte. Pokazuje da su vrlo često podložni korupciji oni koji bi trebalo da se protiv nje bore, te se i zbog toga korupcija teško otkriva i procesuiru, tako da je malo pravosnažnih osuđujućih presuda za krivična dela korupcije. U takvim slučajevima, advokati posreduju između veštaka i optuženika, nudeći veštacima odgovarajući mito da bi dali odgovarajući nalaz i mišljenje koji njihovim klijentima može ići u prilog. To naravno ima vrlo negativnog uticaja na percepciju korupcije u širem javnom mnjenju, kada je reč o korupciji u pravosuđu. Sud, međutim, u konkretnom slučaju, nije presudio u nameri da primerom utiče na druge, odnosno na generalnu prevenciju. Nisu, dakle, sudije osudile A.S-a da bi drugima, a i široj javnosti poslale odgovarajuću poruku. To je možda i dobro, mada ostaje utisak da su izrečene kazne blage, kako ona od dve godine, tako još i više ona uslovna, izrečena osobi N.P.

Ovde bi se dodatno moglo postaviti i pitanje: kako je moguće da neko bude angažovan kao sudski veštak, a da je pri tome dva puta osuđivan: jedanput za poreska krivična dela, a drugi put za nasilje u porodici. S obzirom da se radi o relativno maloj sredini - malom mestu u kojem se svi međusobno poznaju - nemoguće je da niko nije znao za takvu prošlost sudskog veštaka, tj. svi su znali o kakvom čoveku se radi, pa ipak niko ništa nije preduzimao. Možda bi se o blagosti suda moglo govoriti i kada je reč o advokatu D.L, ali se na kraju treba zapitati šta se ubuduće može očekivati od novog ZKP-a, kada će advokati sasvim legalno predlagati „svoje“ veštake, pripremajući ih da svedoče, odnosno daju nalaz i mišljenje na odgovarajući način. Optužba će imati „svoje“ veštake, kao što će i advokati imati svoje, tako da veštaci više neće biti u obavezi da budu nepristrasni i na neki način „nekorumpirani“. S druge strane, možda je to i dobro, ali je drugo pitanje da li će javnost imati više bilo kakvog poverenja u pravosuđe i izrečenu presudu.

## Slučaj 2

V.P. je radio kao saobraćajni policajac, uglavnom zadužen za sprovođenje uviđaja nakon saobraćajnih nesreća i pisanje izveštaja o tim nezgodama. Kritičnog dana, februara 2010. godine, negde na periferiji Zemuna u Beogradu se dogodila saobraćajna nezgoda koju je izazvao vozač autobusa, tako što je naleteo otpozadi na vozilo marke „Reno“, a ovo je nakon toga naletelo na drugo vozilo marke „Jugo“, tako da se u stvari radilo o lančanom sudaru, sa oštećenjima, rela-

tivno neznatnim na autobusu, a nešto većim na automobilima „Reno“ i „Jugo“. Nakon što je patrola policije izašla na lice mesta, a pošto se vozač „Renoa“ požalio na bolove u nozi, na lice mesta je došla i hitna pomoć, koja je vozača „Renoa“ odvezla u zemunsku bolnicu. Policajac V.P. je rekao vozaču autobusa D.L-u da je on kriv za nezgodu, ali da dosta toga zavisi od težine povred vozača „Renoa“. Policajac V.P. je uzeo tahograf od vozača autobusa D.L., izmerio tragove kočenja, sastavio zapisnik o saobraćajnoj nezgodi i otišao u bolnicu da vidi o kakvoj povredi se radi. Pre toga je vozaču D.L-u objasnio da ukoliko se radi o prelomu noge, onda je u pitanju teška telesna povreda i da će tada pravna služba MUP-a od koje sve zavisi, to okvalifikovati kao krivično delo i podneti krivičnu prijavu protiv njega. V.P. je u bolnici saznao da se ne radi o frakturi noge, niti o bilo kakvoj težoj povredi i nakon toga je sa svog privatnog mobilnog telefona nazvao vozača autobusa D.L-a da mu to saopšti. Predložio mu je da se sutradan uveče nađu u centru Zemuna, kako bi mu on, policajac V.P. potanko objasnio kakva je situacija i o čemu se radi. Narednog dana oko pola devet uveče V.P. je došao svojim privatnim automobilom na dogovoreno mesto. D.L. je ušao u automobil, V.P. je skrenuo u obližnju ulicu i tu mu je V.P. objasnio da je situacija za njega dobra, jer vozač „Renoa“ nije teže povređen. Dok je D.L. izlazio iz kola, prišli su inspektori MUP-a iz unutrašnje kontrole i naredili policajcu da i on izađe iz vozila. Zatim su ušli u njegov auto gde su, pored menjača pronašli dve novčanice od po 50 evra. V.P. je izjavio i tada, a i kasnije na sudu, da ne zna kako su se novčanice tu našle - da pretpostavlja da ih je D.L. tu ostavio, ali da on ništa nije tražio, nikakav novac, niti pak nekakvu protivuslugu. Pitanje koje su inspektori iz unutrašnje kontrole postavljali tada, a i na samom suđenju, je sledeće: „Zašto ste zvali D.L-a i zašto ste išli da se nađete s njim?“ V.P. je naravno insistirao na svojoj priči.

D.L. je, međutim, rekao je da ga je V.P. tokom samog uviđaja pitao da li mu je posao vozača autobusa jedini i šta će da radi ukoliko ga izgubi. Zatim mu je V.P. objasnio da će mu on učiniti uslugu, tako što će u svom izveštaju o uviđaju napisati nešto što će D.L-u ići u prilog i da treba da ostanu u kontaktu. Kada se D.L. vratio kući, ispričao je svom kumu šta mu se dogodilo, a ovaj mu je objasnio da policajac sigurno traži neki mito od njega i da to treba prijaviti unutrašnjoj kontroli MUP-a. D.L. je najpre nazvao broj 92, rekao šta ima da prijavi, a zatim otišao u MUP i sa inspektorima unutrašnje kontrole o svemu razgovarao. Tamo su mu objasnili šta da radi i kako da se ponosa i dali mu dve obeležene novčanice od po 50 evra. D.L. je otišao na ugovoreni sastanak sa V.P-om, a inspektori iz unutrašnje kontrole su ih pratili. U kolima mu je V.P. objasnio da će izveštaj sa uviđaja frizirati, tako da bude u njegovu korist i pitao ga koliko bi on to mogao da mu plati - koliko vredi njegova usluga. D.L. je tada iz džepa izvadio one dve novčanice i dao ih V.P-u koji ih je presavio i odložio pored menjača, nakon čega je D.L. izašao iz automobila u koji su odmah ušli inspektori unutrašnje kontrole.

Krivični postupak je u prvom stepenu trajao nepune dve godine, a do pravosnažnosti su protekle još dve. U prvom stepenu je četrdeset četvorogodišnji V.P, inače oženjen, otac jednog maloletnog deteta, osuđen na dve godine i četiri meseca zatvora, a u drugom stepenu mu je kazna bila smanjena na dve godine. Sve u svemu, ovde se može konstatovati da je postupak, u odnosu na druge slučajeve relativno kratko trajao, a da je izrečena kazna bila relativno stroga. To bi se moglo zaključiti imajući u vidu da se radi o „samo“ 100 evra, te da je okrivljeni bio do tada neosuđivana osoba. Očigledno je međutim da je na sud imalo uticaja to što je optuženi (kasnije osuđeni) bio policajac, dakle neko ko prvenstveno treba da se stara o primeni zakona i da se bori protiv korupcije. Prema tome, imidž takvog lica u javnosti mora biti besprekoran. Moglo bi se reći da u čitavom slučaju ima elementa egzemplarnog kažnjavanja, što bi se na neki način moglo kritikovati, ali V.P. je ovde „platio“ ceh i za druge policajce i bio neka vrsta upozorenja svojim kolegama - da ne traže mito, niti da ga primaju. Sud je zaključio da je V.P. od samog početka tražio mito, odnosno navodio D.L-a da treba da plati da bi dobio odgovarajuću uslugu. Usluga se sastojala u tome da bi za vozača autobusa bio sačinjen povoljan izveštaj sa uviđaja. Sve je to očigledno imalo uti-

caja na sud prilikom odmeravanja kazne, kako u prvom stepenu, tako i u drugom stepenu, kada je sud za nijansu ipak bio blaži.

### Slučaj 3

Na izvestan način, slučaj 3 treba posmatrati povezano sa prethodnim. Radi se naime o istom krivičnom delu, primanju mita za koji je, kao i u slučaju 2, optuženi na kraju oglašen krivim. Međutim, tu počinju i značajne razlike. Naime, R.K. je 2001. godine, kao tridesetjednogodišnji savetnik u tadašnjem Saveznom deviznom inspektoratu, došao u jednu privatnu, malu spoljnotrgovinsku organizaciju, sa zadatkom da sprovede analizu poslovanja te organizacije. U toj firmi se upoznao s odgovornim rukovodiocem M.N-om i posle nekoliko dana, tačnije u decembru 2001, saopštio mu da je utvrdio da je dotična organizacija oštetila državni budžet za blizu 200.000 dolara. Nakon što su otišli u obližnju kafanu, R.K. saopštava M.N-u da se to može „srediti“ na taj način što će njegov nalaz i mišljenje da budu u korist firme i neće morati da plate kaznu. Od M.N-a zauzvrat traži određenu naknadu, tj. mito od 35.000 tadašnjih nemačkih maraka. Ovaj mu odgovara da je to velika svota novca i da on, u tom trenutku, ne može da mu dâ više od 5.000. Dogovor je da R.K. dođe sutradan kod M.N-a u kancelariju, kada će dobiti tih „prvih“ 5.000 maraka. R.K. ponavlja da su M.N. i njegova firma oštetili državu za skoro 200.000 dolara, te da imaju para, odnosno, da 5.000 maraka treba da bude tek prva „rata“ od traženih 35.000 maraka.

R.K. sutradan dolazi u kancelariju MN-a i tu mu ovaj daje koverat sa 5.000 maraka, koji on stavlja u unutrašnji džep sakoa, uz upozorenje da je to tek samo prva rata. U tom trenutku, u kancelariju ulaze policajci i pretresaju R.K-a kome u džepu pronalaze 5.000 (obeležanih) maraka. U sudskim spisima nalaze se fotokopije tih novčanica. Uhapšen je i protiv njega je pokrenut krivični postupak.

R.K. je u sudskom postupku ispričao drugačiju priču i branio se tako što je tvrdio da mu je M.N. u kafani tog dana pokušavao da „ugura“ u ruke ili u džep, neke pare, a da se on opirao i da mu je rekao da će narednog dana doći u njegovu kancelariju, kako bi analizirao još neke računovodstvene izveštaje. Sutradan je R.K. zaista i došao kod M.N-a. Razgovarali su o računovodstvenom nalazu i M.N. ga je opet saletao, nudeći mu novac (mito) i u jednom trenutku mu je u džep stavio koverat. Tada su u kancelariju ušli neki ljudi, za koje će se ispostaviti da su policijski inspektori. Pretresli su R.K-a i u onom kovertu pronašli novac koji on, navodno, nikada nije tražio.

Sud je u postupku saslušao svedoke iz firme - službenike koji su bili prisutni kada je R.K. dolazio u kancelariju. Nisu potvrdili priču da je R.K-u na silu „uguran“ koverat u džep, već su svedočili u korist svog kolege M.N-a. Osnovno je međutim to da je sam postupak neobično dugo trajao, čak i za prilike u Srbiji. Naime, od trenutka kada je R.K. uhapšen do izricanja prvostepene presude prošlo je gotovo 10 godina, a do drugostepene, pravnosnažne presude, još tri godine. Krivični postupak je bio nekoliko puta prekidan, jer se R.K. žalio na ozbiljne zdravstvene smetnje. Tvrdio je da je bolestan i donosio različita zdravstvena uverenja po kojima je, između ostalog, bolovao i od virusnog zapaljenja mozga. Ispostavilo se da je to zapaljenje imalo posledice po opšte zdravstveno stanje R.K-a, a pre svega po njegovu sposobnost rasuđivanja i prisustvovanja suđenju. Sve u svemu, na kraju je sud R.K-a proglasio krivim, ali je uzeo u obzir mnoge olakšavajuće okolnosti. Pre svega to da se R.K. u međuvremenu oženio i dobio dete, kao i da ranije nije bio osuđivan. Osuđen je na kaznu zatvora u trajanju od 10 meseci, pri čemu mu je, u skladu sa zakonom, određeno da kaznu može izdržavati u svom stanu (tzv. kućni zatvor). Drugostepeni sud je potvrdio ovu i ovakvu presudu od 10 meseci kućnog zatvora, te je ta presuda postala pravnosnažna.

Dakle, jedan policajac je zbog 100 evra mita osuđen na kaznu zatvora od dve godine i četiri meseca, odnosno dve godine zatvora, a u isto vreme je sud na istom području, osudio deviznog inspektora, zbog mita od 5.000 nemačkih maraka odnosno zbog toga što je tražio čak 35.000 maraka, na kaznu kućnog zatvora od 10 meseci. Pri tome se u prvom slučaju radi o korupciji na najnižem, uličnom nivou, dok je drugi slučaj očigledni primer korupcije na „srednjem nivou“ i



„kriminaliteta belog okovratnika“. Napominjemo da je osuda na 10 meseci „stigla“ nakon što je sudski postupak trajao 12 godina. U pitanju je takav vid neujednačenosti kaznene politike koja ima izrazito negativnu poruku i to poruku da se kriminal, sudeći po drugom slučaju, isplati.

Jasno je da su dva navedena slučaja na određeni način međusobno povezana i da oslikavaju mnoštvo kontroverzi čitavog pravosudnog sistema Srbije: nejednakost, nepravednost i sporost, ali u isto vreme i različite vrste zloupotreba koje učesnici u postupku čine, pozivajući se npr. na izmišljene ili stvarne zdravstvene tegobe, a sve u cilju odugovlačenja i na neki način „razvodnjavanja“ čitave problematike vezane za borbu protiv korupcije. Ove dve presude, u svojoj međusobnoj interakciji, ne mogu a da ne budu komentarisane kao simbol neuspešnosti antikriminalne, odnosno, antikorupcione politike u Srbiji.

Dva navedena slučaja imaju još nešto zajedničko: način na koji su optuženi uhvaćeni, tj. otkriveni u svojim korupcionaškim aktivnostima, jer su kod njih pronađene obeležene novčanice, što predstavlja neoboriv dokaz korupcije. Bez te vrste „simulovanih pravnih poslova“ i obeleženih novčanica, korupciju je gotovo nemoguće dokazati, jer su se i u jednom i u drugom slučaju, primaoci mita branili na isti način da oni zapravo nisu tražili mito novac, već da im je druga strana prosto „ugurala“ novac u ruke. Da nije bilo obeleženog novca, ništa se ne bi moglo dokazati. Još jednu stvar ovde međutim treba posebno istaći i dodati: ako je kaznena politika sudova toliko neujednačena, kao u dva pomenuta slučaja, onda se ne može očekivati da u krivičnom postupku dođe do sklapanja sporazuma o priznanju krivičnog dela. Do sporazuma može doći samo ako je kaznena politika ujednačena, tj. predvidiva, ali i stroga. Optuženi zna, da će dobiti „toliko i toliko“ i pristaje na nešto blažu kaznu, odnosno, na sporazum s tužiocem. Ovako kako sada stoje stvari, a pre svega gledajući ova dva slučaja, optuženi nije dovoljno motivisan na sklapanje sporazuma o priznanju krivičnog dela, jer može da računa, kako na sasvim nepredvidivu blagost suda, tako i na znatnu dužinu postupka. Mali broj nagodbi između tužioca i optuženog dodatno opterećuje i usporava čitav pravosudni sistem i čini ga neefikasnim u borbi protiv korupcije (kriminaliteta). Stvar se dakle gotovo vrti u začaranom krugu.

#### Slučaj 4

Grčki državljanin Jorgos je početkom januara 2008. boravio kod devojke u Beogradu i kada je krenuo natrag kući ka Solunu svojim kolima, zaustavila ga je policijska patrola u kojoj su bili policajci A.S. i D.V. Policajci su pregledali njegov pasoš i utvrdili da je isteklo vreme na koje je bio prijavljen njegov boravak u Srbiji, te da je to prekršaj za koji će on morati da plati 200 evra, ali da će mu oni učiniti uslugu, pa će mu naplatiti upola manje - samo 100 evra. Vidno zbunjen, Jorgos im je dao dve novčanice od po 50 evra i ostao da čeka u automobilu da mu policajci izdaju potvrdu o naplati, ali se to nije dogodilo već su posle nekoliko minuta izašli iz svojih kola i pozdravili ga s jednim „Adio“. Jorgos je odmah telefonirao svojoj devojci, koja mu se ubrzo pridružila i objasnila mu da je u pitanju čista korupcija - da su policajci tražili i dobili mito i da njih dvoje treba da odu u policijsku stanicu i prijave slučaj, što su i uradili. Jorgos nije video broj patrolnih kola, već je opisao kako su izgledali dotični policajci. Izvršeno je prepoznavanje i od petorice policajaca, Jorgos je prepoznao A.S-a. Tada je započet krivični postupak protiv A.S-a i njegovog kolege iz patrole D.V-a. Suđenje je nekoliko puta odlagano, jer se Jorgos na sudu nije pojavljivao, pošto nije dolazio u Beograd čitave tri godine. A.S. i D.V, tj. njihovi advokati, isticali su da postupak prepoznavanja nije bio izvršen *lege artis*. Naime A.S, koga je Jorgos prepoznao, bio je za glavu viši od četvorice kolega na prepoznavanju, pa je njegov advokat pokušao da dokaže da je to bilo presudno. A.S. je zaista bio natprosečno visok čovek i pitanje je da li bi Jorgos baš na njega ukazao da se visinom nije isticao među ostalima. Osim toga, advokati su tvrdili da su, prema evidenciji MUP-a, sve do 17 časova policajci bili na drugom, prilično udaljenom mestu, vršeci uviđaj. Kako su, prema evidenciji, upravo u to vreme legitimisali Jorgosa, nije bilo moguće da se istovremeno nađu na dva različita mesta. Ali, pošto novčanice nisu bile obeležene, sud je prihvatio argumente odbrane

i na kraju je doneo presudu kojom se A.S. i D.V. oslobađaju optužbe. Javni tužlac se žalio na takvu presudu suda, ali je i viša sudska instances bila istog stanovšta i, nakon godinu dana, oslobađajuća presuda je potvrđena.

Naveden je primer u kome su optuženi za krivično delo korupcije bili oslobođeni optužbe. On pokazuje da je insistiranje na striktnom poštovanju procesnih pravila prvi i najvažniji uslov uspešnog i efikasnog krivičnog postupka. Možda bi ishod bio drugačiji da je postupak prepoznavanja osumnjičenog policajca A.S-a sproveden tako da mu se ništa ne može prigovoriti. Ponekad propusti i nisu baš sasvim slučajni, već se događaju prvenstveno zato da bi se advokatima suprotne strane dala mogućnost da na uspešan način opovrgavaju optužbu. Ovaj slučaj vrlo upečatljivo govori da je striktno poštovanje proceduralnih pravila izuzetno značajno kada je reč o borbi protiv korupcije.

## Slučaj 5

G.N. je bio činovnik u jednoj maloj opštini u unutrašnjosti Srbije na hijerarhijski relativno niskom položaju, ali, kako je objasnio T.K, važio je za nekoga ko može sve da „sredi“ u opštini i da utiče na opštinske inspektore različitih profila. „Svi su znali“, govorio je T.K, „da njemu treba samo dati odgovarajuću sumu novca i sve će biti u redu.“ Upravo tako je postupio i T.K, vlasnik male privatne trgovinske radnje. Imao je izvesnih problema sa opštinskim poreskim organima, koji su ga, kako je govorio, neopravdano mnogo zaduživali. Žalio se na razrezani porez, ali je sumnjao u to da će njegova žalba uroditi plodom, pa je odlučio da zatraži pomoć od G.N-a. Od jednog poznanika je dobio njegov broj mobilnog telefona i pozvao ga je da se nađu u jednom kaficu u centru mesta, početkom 2004. godine. T.K. je objasnio u čemu je njegov problem, a G.N. mu je odgovorio da ne može ništa da garantuje, ali da će pokušati - da zna gde i koga treba „podmazati“ da bi se ta stvar povoljno rešila. Potrebno je samo da mu T.K. što pre da 1.000 evra i to bi, po njegovom mišljenju, bilo dovoljno da mu se porez smanji za otprilike 3.000 evra. T.K. je izračunao da mu se to isplati, jer bi tako „uštedeo“ 2.000 evra. Sutradan su se njih dvojica ponovo našla u istom kaficu i G.N. je u koverti dobio „svojih“ 1.000 evra. G.N. je i tada rekao da ne može ništa da garantuje, ali da smatra da će to biti dovoljno. T.K. je verovao da se G.N. to samo „femka“ i da sebi podiže „cenu“, te da će se sve završiti onako kako su se dogovorili. Međutim, nekoliko meseci kasnije, T.K-ova žalba na prvostepeno određeni porez je odbijena i poresko rešenje je postalo pravosnažno, pa se T.K. naljutio i pozvao G.N-a da ga pita o čemu se radi. G.N. je odgovorio da je on sa svoje strane učinio sve što je mogao i sve što je trebalo, ali da onaj kome je dao novac nije uradio ono što je trebalo. Ne može da traži da mu se taj novac vrati, jer to nije uobičajeno i T.K. bi trebalo da se pomiri sa tim „gubitkom“. Ovaj je, naravno, pobesneo i posle mnogo pretnji otišao u policiju i prijavio G.N-a. Policija je podnela krivičnu prijavu, tužilaštvo podiglo optužnicu i ceo slučaj je dospelo na sud, ali je sud (za naše prilike u kratkotrajnom postupku), ovu stvar rešio tako što je u roku od nepune dve godine doneo presudu kojom je G.N. bio oslobođen odgovornosti. U stvari, na sudu je i sam T.K. u znatnoj meri promenio iskaz i praktično više nije teretio G.N-a. On je, naime, rekao da je sa G.N-om stupio u kontakt da bi ga samo pitao za mišljenje i savet šta da radi, a ne da ga podmićuje. G.N. mu zapravo nikada nije ni tražio pare, niti mu je bilo šta obećavao, ali je T.K. verovao da će G.N. reći neku „lepu reč“ za njega tamo gde treba i ništa više od toga. Pošto se nije desilo ono što je očekivao, on je u besu, neosnovano prijavio GN-a za primanje mita. Praktično na sudu više nije bilo nikakvih dokaza protiv G.N-a i on je oslobođen. Tužilaštvo se nije žalilo na takvu prvostepenu presudu, pa je ona, na kraju postala pravosnažna. Neko bi možda sasvim osnovano primetio da nije u redu to što tužilaštvo nije protiv T.K-a pokrenulo postupak zbog lažnog prijavljivanja. Ali, za takav stav tužilaštva ima dosta argumenata. Jer, ako bi bila isuviše revnosna u pokretanju postupka protiv svih onih koji lažno prijavljuju, to bi imalo značajan kontra-efekat u borbi protiv korupcije. U krajnjoj liniji, aktuelni trend zaštite „uzbunjivača“ upravo ide u pravcu

podsticanja građana da prijavljuju nelegalne aktivnosti i delatnosti što, naravno, može da izazove i neke druge, dodatne probleme, odnosno različite zloupotrebe i manipulacije.

Šta je još specifično u ovom konkretnom slučaju? Kada je reč o korupciji, onda faktor govorkanja i svojevrsne „fame“, posebno dolazi do izražaja tamo gde postoji „kultura korupcije“. Ne samo u tom smislu da se (neopravdano) povećava percepcija korupcije, već i da se širi koruptivni način razmišljanja, po sistemu: „sve se može srediti i završiti ako se ‘podmaže’ tamo gde treba“. Time se ne povećava samo efekat percepcije, već se povećava i koruptivni pritisak. Jer, ako se „sve može završiti...“ onda će svi to pokušavati na taj način i da urade, te je onda u takvim slučajevima teže odupreti se „izazovu“ i koruptivnom pritisku. U mentalitetu naših građana je takav način razmišljanja tradicionalno prisutan i on zaista veoma pogoduje širenju korupcije. Dok u nekim drugim sredinama, prevladuje način razmišljanja: „to se ne radi - to se ne sme“, kod nas prevladuje: „sve se može srediti, samo treba znati i umeti“. Možda je u konkretnom slučaju G.N. zaista nevin, a T.K. je možda celu stvar i izmislio, pa ga onda neosnovano optužio. Možda je međutim bilo i sasvim drugačije - da je T.K. promenio iskaz tek kad je shvatio da postoji ozbiljna opasnost da i sam odgovara za davanje mita. Da li bi u tom smislu možda bilo drugačije da se davanje mita potpuno dekriminalizuje, da li bi se onda lakše dokazivalo primanje mita? Da li bi to onda dovelo do lažnog optuživanja, kakvo je možda bilo u konkretnom slučaju? Možda bi tada ljudi jedan drugog preterano provocirali i lažno optuživali.

U konkretnom slučaju, nije bilo „obežanih novčanica“, te nije bilo odgovarajućeg, adekvatnog dokaza za korupciju. Pokazuje se da je najlakši i najefikasniji put za otkrivanje i dokazivanje korupcije - nakon što vam neko traži mito - otići u policiju, to prijaviti i onda će vam policija dati obeležene novčanice, koje ćete u zakazano vreme na dogovorenom mestu predati onome koji vam je tražio mito. Policajci će tada reagovati i odmah, nakon primopredaje novca, uhapsiće podmićenog s novcem u rukama. Svi slučajevi koje smo ovde analizirali, a u kojima je dokazana korupcija, bili su slučajevi sa obeleženim novčanicama, neka vrsta simulovanih pravnih poslova, ali, pitanje koje mi ovde možemo da postavimo jeste i sledeće: da li onaj koji daje obeleženi novac - mito - treba da to uradi tek nakon što mu neko direktno zatraži novac ili bi davalac mita trebalo da bude prvi koji će ga ponuditi. U našoj teoriji se uglavnom smatra da ne treba provocirati, tj. prvo nuditi mito, jer je to neka vrsta podstrekivanja, za koju je podstrekivač krivično odgovoran. (U anglo-saksonskoj teoriji ko nudi mito nije i ne može biti tretiran kao saodgovorni podstrekač.) Sa druge strane, podstrekivanje na mito može biti opasno sa moralnog i društvenog stanovišta i može dovesti do brojnih zloupotreba. Ima dakle argumenata i za i protiv, ali je jedno sigurno: bez simulovanih pravnih poslova i obeleženih novčanica, gotovo je nemoguće otkriti i dokazati neke teške oblike kriminaliteta, kao što je korupcija.

## ***Slučajevi zloupotreba službenog položaja***

### **Slučaj 6**

Okrivljeni R.K. bio je direktor jednog privatnog DOO, sa završenom višom školom bezbednosti. Oženjen i otac dvoje dece. U više navrata u periodu od nešto preko godinu dana, podizao je sume novca od po 100.000 dinara i tako nenamenski potrošio oko 1.700.000. Svedok F.I, zapravo većinski akcionar u dotičnoj firmi, nije teretio R.K-a, već ga je naprotiv branio, ali je javni tužilac smatrao da se taj iskaz ne može uzeti kao relevantan, imajući u vidu njihov prijateljsko-ortački odnos. Tužilac je R.K-a optužio za krivično delo zloupotrebe službenog položaja i nadležni viši sud ga je proglasio krivim i osudio u prvom stepenu na jednu godinu zatvora. R.K. i njegov advokat su se žalili i nadležni Apelacioni sud je delimično usvojio njihovu žalbu. Dotični sud je preinačio presudu i R.K-a pravosnažno osudio na kaznu zatvora u trajanju od šest meseci. U vreme izvršenja krivičnog dela, R.K. je imao 44 godine, a od trenutka izvršenja dela do pravosnažnosti presude proteklo je blizu sedam godina. Sud nije prihvatio odbranu osuđenog da je okrivljeni imao pravo

da podiže po 100.000 dinara dnevno, već je stao na stanovište da se radi o nekoj vrsti nenamenskog trošenja novca.

Slučaj je karakterističan po tome što se u okviru pojma korupcije u našoj pravosudnoj praksi često koristi koncepcija zloupotrebe službenog položaja kao jednog, opšteg, „krovnog“ krivičnog dela, pod čiji „kišobran“ potpadaju i mnoga druga krivična dela koja nisu direktna korupcija, već odgovarajuća privredno-finansijska malverzacija. U ovom slučaju je, možda, reč o nekoj vrsti „pranja novca“ ili poreske utaje, ali teško da se može reći da je ovo baš klasična korupcija. Sud je i u prvom i u drugom stepenu, uzimao u obzir činjenicu da R.K. nije bio osuđivan do tada, da je oženjen i otac dvoje dece. Moglo bi se reći da je to sasvim u redu, ali se ipak nameće zaključak da proces koji traje gotovo sedam godina, s presudom od samo šest meseci, ne može biti dobra poruka upućena najširoj javnosti. Efekat generalne prevencije u ovom slučaju uopšte ne postoji, što nikako nije dobro za opštu sliku borbe protiv korupcije.

## Slučaj 7

J.B. je šofer sa završenom srednjom saobraćajnom školom, koji je osnovao svoje privatno trgovinsko preduzeće, DOO. On je, prema presudi, u periodu od nekoliko meseci, netačno vodio svoje poslovne knjige i račune preduzeća, tj. lažno je prikazivao nabavku razne trgovačke robe i izvršene građevinske usluga od strane nekih postojećih preduzeća, sa kojima je imao poslovne odnose i izvršio plaćanje nekim tzv. fantomskim firmama. Time je, kako se kaže u sudskim spisima, prisvojio protivpravnu imovinsku korist u iznosu od preko 25.000.000 dinara, što je po tadašnjem kursu iznosilo preko 250.000 evra. J.B. je, osim toga, oštetio budžet Srbije za iznos od oko 240.000 dinara neplaćenog PDV-a, po osnovu prodaje robe mimo preduzeća. Zbog svega toga optužen je za krivično delo zloupotrebe službenog položaja i od strane prvostepene sudske instance osuđen na kaznu zatvora u trajanju od dve i po godine, a izrečena mu je i mera oduzimanja imovinske koristi, koja je uplaćena u budžet Republike Srbije. J.B. i njegov advokat su se naravno žalili, ali je Apelacioni sud potvrdio prvostepenu presudu. J.B. se u toku suđenja branio da je u svom poslovanju sa drugim sličnim trgovinskim preduzećima (zbog neplaćanja) često bio oštećen, pa je morao da se snalazi na različite načine. Istakao je i to da je on svoje preduzeće prodao izvesnom D.P-u kome je otvoreno rekao da se preduzeće nalazi u dugovima, ali da je vrednost robe na skladištu tolika da pokriva i čak premašuje dug. D.P. je kupio preduzeće, tj. preuzeo je robu sa skladišta, nije mu ništa platio i onda se izgubio, tako da ga J.B. više nikada nije video. Takvih i sličnih problema J.B. je imao i sa drugim svojim poslovnim partnerima.

U toku suđenja sprovedeno je nekoliko finansijskih veštačenja i saslušano više svedoka, prvenstveno J.B.-ovih poslovnih partnera. Na kraju sudskog postupka, koji je trajao skoro šest godina, J.B. - oženjen, otac dva punoletna deteta, tada 44-godišnjak - osuđen je, kao što je rečeno, na kaznu zatvora u trajanju od dve i po godine. Ranije je već bio osuđivan i to za tri različita krivična dela: skidanje ili povredu službenog pečata ili znaka, nasilničko ponašanje i držanje oružja. U trenutku suđenja za krivično delo zloupotreba službenog položaja, nije bio krivično gonjen za neko drugo delo. Očito je da je na relativno strogo izrečenu kaznu, uticala i činjenica da je J.B. već tri puta bio osuđivan i da prethodne kazne nisu imale odgovarajući popravni uticaj na njega. Ne može se sporiti opravdanost takvog rezonovanja, ali dužina trajanja postupka (u prvom stepenu pet i po godina, a u drugom dodatnih šest meseci), govori o sporosti naših sudova, što negativno utiče na prevenciju kriminaliteta. Može se reći da i u ovom slučaju zloupotreba službenog položaja, ipak nije klasično koruptivno krivično delo. Nije sporno da ono što je J.B. učinio predstavlja jedan određeni oblik kriminaliteta, ali čini se da javna tužilaštva olako posežu za ovom inkriminacijom, ne želeći da ulaze u minucioznu analizu svakog konkretnog slučaja. Njegov slučaj je prvenstveno vezan za poreski kriminalitet, čak vrlo opasan i štetan, ali, nije baš jasno da li se J.B. može goniti za krivično delo zloupotrebe službenog položaja. Moglo bi se govoriti i o eventualnoj prevari, u odnosu na poslovne partnere, ali je priča o tome da se radi o zloupotrebi službenog

položaja, ipak pomalo dubiozna. Pošto je optuženi, na kraju osuđeni J.B. bio veoma sklon kriminalnom ponašanju, stiče se utisak da sud nije uzeo u obzir eventualne olakšavajuće okolnosti - da je oženjen i otac dvoje (istina punoletne) dece.

## Slučaj 8

Ni u sledećem slučaju nije baš reč o klasičnoj korupciji, već pre svega o nezakonitom privrednom poslovanju, tj. krivičnom delu zloupotrebe službenog položaja. M.S. je bio vlasnik i direktor svog privatnog preduzeća koje se bavilo trgovinom repro-materijalima. Ovaj slučaj je zanimljiv po tome što se u vreme suđenja i izricanja kazne za ovo delo M.S. se već nalazio na odsluženju druge kazne u Crnoj Gori. Bio je osuđen za krivično delo ubistva u prekoračenju nužne odbrane i kažnjen sa šest godina zatvora. Suština onoga za šta je tužilac teretio M.S-a sastoji se u tome što je on u blagajnu, odnosno na račun svog preduzeća uplaćivao određene sume novca, o čemu nije vođena pravovaljana evidencija. Paralelno s tim, M.S. je vrlo često za sebe lično, opterećujući račun svog preduzeća, podizao kratkoročne pozajmice od različitih banaka. Sve u svemu, na račun preduzeća uplatio je u više navrata iznos od oko 65 miliona dinara, a u istom periodu, na ime kratkoročnih pozajmica, podigao oko 95 miliona. Sve te finansijske operacije trajale su oko tri meseca, pre nego što je bio otkriven i kada je protiv njega pokrenut krivični postupak. U toku suđenja, knjigovođa S.G. iz agencije za knjigovodstvo je izjavila kako ga je više puta upozoravala da način na koji posluje nije legalan. Činila je to usmeno i pisanim putem. M.S. kao i dvojica njegovih poslovnih partnera, prijatelja, koji su se pojavili na suđenju kao svedoci, izjavljivali su kako je on, još pre pomenutog perioda za koji se tereti od strane tužioca, svoju firmu prodao izvesnom I.N-u koga više nikada nije video. Sud međutim to nije uzeo u obzir, jer se u Agenciji za privredne registre ne vodi I.N. već samo M.S.

M.S. nije oženjen i nema dece, u vreme izvršenja ovog krivičnog dela imao je 38 godina, a u vreme suđenja nalazio se na izdržavanju kazne zatvora u trajanju od šest godina po pravosnažnoj presudi zbog izvršenog krivičnog dela ubistva u prekoračenju nužne odbrane. Za ovo ubistvo M.S. je bio osuđen u Crnoj Gori i tamo je i izdržavao kaznu. Prvostepenom sudskom odlukom za zloupotrebu službenog položaja M.S. je bio osuđen na tri godine zatvora, ali mu je apelacioni sud u drugom stepenu kaznu ublažio na dve godine i šest meseci. Izrečena mu je i mera bezbednosti zabrana vršenja poziva, delatnosti i dužnosti u trajanju od pet godina - nakon što izdrži kaznu zatvora. Izrečeno mu je i oduzimanje imovinske koristi stečene krivičnim delom. Iako, praktično, nije bilo mnogo toga spornog u ovom postupku, od trenutka prve sednice glavnog pretresa do izricanja prvostepene presude i njene pravosnažnosti prošlo je skoro pet godina, tako da se i on može smatrati dugotrajnim.

## Slučaj 9

Ovaj slučaj nije bio tipičan slučaj korupcije, ali je bar po tri osnova zanimljiv. Po tome što je bilo potrebno neuobičajeno dugo vreme da se otkrije krivično delo, zatim što je u krivičnom postupku bio primenjen tada novi institut sporazuma o priznanju krivice, kao i po tome što je osuđenom izrečena kazna zatvora koja se izvršava u prostorijama u kojima osuđeni stanuje (tzv. kućni zatvor). Dakle, reč je o četrdesetogodišnjoj ženi S.K. koja je radila u jednoj stranoj banci na izdavanju platnih kartica. U vremenskom periodu od blizu četiri godine u sistem je unela osam lažnih platnih kartica na imena nepostojećih lica, sa izmišljenim matičnim brojevima. Zatim je te kartice lično koristila podižući novac na bankarskim šalterima i u bankomatima i time učinila krivično delo zloupotrebe službenog položaja u produženom trajanju. Pribavila je sebi, dakle, protivpravnu imovinsku korist, tj. oštetila banku u kojoj je radila za iznos od gotovo četiri miliona dinara, što je po tadašnjem kursu odgovaralo iznosu od oko 40.000 evra. Nakon četiri godine takvih svojih kontinuiranih kriminalnih aktivnosti, ili pravnički rečeno, zloupotrebe službenog položaja u produženom trajanju. U tim njenim kontinuiranim kriminalnim aktivnostima otkrila ju



je interna kontrola banke u kojoj je radila. Protiv nje su podneli prijavu nadležnom javnom tužiocu i pokrenuta je odgovarajuća istražna procedura. Javni tužilac i optužena S.K. su na kraju, posle dve godine, sklopili sporazum o priznanju krivice. Od tada pa do trenutka kada je nadležni sud na svom odgovarajućem ročištu usvojio sporazum stranaka, prošlo je još godinu dana. Konačno je S.K. osuđena na kaznu zatvora u trajanju od jedne godine, koju će izdržavati u kućnim uslovima. Uz to je obavezana da plati troškove postupka (10.000 dinara) i da oštećenju banci nadoknadi štetu od blizu 4.000.000 dinara, a po osnovu imovinsko-pravnog zahteva dotične banke. Sud nije izrekao nikakvu meru bezbednosti, verovatno zato što je smatrao dovoljnim to što već same po sebi deluju pravne posledice osude. Nismo sigurni da je to baš dobar način rezonovanja, jer bi se možda izricanjem odgovarajuće mere bezbednosti zabrane vršenja poziva, delatnosti i dužnosti potencirali specijalno-preventivni efekti, ali nam se nameće zaključak da je proteklo mnogo vremena dok S.K. nije otkrivena u izvršenju krivičnog dela. Samo po sebi, to ne može biti stavljeno na teret državnim organima, jer bez inicijative oštećenog pravnog lica nisu ni mogli da sprovedu odgovarajuće istražne radnje. Propuste je učinila interna kontrola u banci. Iako se radi o tzv. opštem kriminalitetu, navedeni primer govori nam o tome da u borbi protiv korupcije i za zakonitost u radu i poslovanju, policija i tužilaštvo ne mogu učiniti mnogo bez pomoći drugih - internih i eksternih kontrola, pa i samih građana. S druge strane, finansijske malverzacije, prevare i korupcija u najširem smislu reči nisu nešto što se vezuje samo za javni sektor, već nam ovaj slučaj nedvosmisleno pokazuje da i privatni sektor može biti pogođen različitim zloupotrebama ovlašćenja i korupcionaškim aktivnostima i da ima i te kako mnogo osnova da se sve više govori o korupciji i u tom sektoru, o čemu su donete i odgovarajuće međunarodne konvencije.

Ovaj slučaj pokazuje da je institut sporazuma o priznanju krivice nešto što je opravdano i korisno, jer pojednostavljuje i ubrzava postupak, iako nam se čini da je sve to moglo i moralo biti još brže. Takođe smatramo da nova krivična sankcija kućnog zatvora upravo u ovakvim slučajevima pokazuje svoju opravdanost i svrsishodnost. Kako se i ovde radi o do tada neosuđivanoj osobi, majci maloletnog deteta, bila bi veća društvena šteta poslati je u „pravi“ zatvor.

Izneti primer pokazuje da neke novine počinju da se primenjuju i u našem procesno-pravnom sistemu i to smatramo pozitivnim, ali efikasnost i pre svega brzina, još uvek nisu na zadovoljavajućem nivou, a bez toga nema odgovarajućeg preventivnog efekta, niti egzemplarnosti.

## Slučaj 10

Zanimljiv je i sledeći slučaj. Optužena A.S. je obavljala funkciju sekretara u Savezu ratnih invalida. Kao sekretar, A.S. je u vremenskom periodu od 2006. do 2010. godine na nezakonit način raspolagala delom novčanih sredstava Saveza ratnih invalida te je putem naloga za isplatu koje je sama sačinjavala i isplaćivala za sebe pribavila protivpravnu imovinsku korist, a Savezu nanela štetu u iznosu od nešto preko 4.000.000 dinara, što je iznosilo oko 40.000 evra. A.S. je u svojim nezakonitim aktivnostima otkrivena tek 2010. godine, što znači da je vreme otkrivanja finansijskih prevarnih radnji i u ovom slučaju bilo veoma dugo i da je na to uticao nedostatak interne kontrole u Savezu ratnih invalida. Bez dobre i pravovremene unutrašnje kontrole, svojevrstne unutrašnje revizije, praktično nije moguće sprečiti finansijske zloupotrebe i malverzacije. To se i u ovom slučaju zloupotrebe službenog položaja pokazalo kao tačno.

Na suđenju je saslušano nekoliko svedoka koji su rekli da je A.S. inače osoba koja je po svemu zasluživala poverenje i poštovanje svoje okoline. Sama A.S. nije negirala navode optužbe, naprotiv, ona je čak priznala krivicu i izjavila da se kaje, ali je istovremeno navela da je to prvenstveno učinila zbog velikih ličnih i porodičnih problema koje je u to vreme imala. Čerka joj se psihički razbolela i bile su joj potrebne pare kako bi joj pružila odgovarajuću medicinsku i nemedicinsku pomoć. I sama psihički rastrojena zbog svega toga, nastavila je da uzima novac i da zloupotrebljava svoj službeni položaj, zbog čega se sada kaje. Advokat osobe A.S. je ponovio tu priču, pozivajući sud da ima u vidu i činjenicu da ona do tada nikada nije bila osuđivana, već da je čitav svoj

radni vek (pune 34 godine) vredno i pošteno obavljala svoj posao. Prilikom odmeravanja kazne, sud je takođe konstatovao da se to mora imati u vidu, ali je ipak optuženju A.S, nakon postupka koji je, za Srbiju, relativno kratko trajao (oko dve godine), izrekao kaznu zatvora u trajanju od 10 meseci - uz obavezu da oštećenom Savezu ratnih invalida nadoknadi štetu od tih četiri miliona dinara. Pri tome sud okrivljenoj nije izrekao i meru bezbednosti zabrane vršenja poziva, delatnosti i dužnosti. A.S. i njen advokat su se žalili na izrečenu kaznu od 10 meseci bezuslovnog zatvora i, nakon godinu dana, od strane više sudske instance, izrečena je i drugostepena presuda, koja je glasila: 10 meseci zatvora, ali uslovno na dve godine. Tako se završio ovaj slučaj koji - kao ni svaka druga zloupotreba službenog položaja - nije klasično koruptivno krivično delo, ali u širem smislu može biti tretirano kao takvo.

### Slučaj 11

LJ.M. je u trenutku podizanja optužnice bila četrdesetogodišnja udovica, samohrana majka maloletnog deteta. Ona je u Gradskoj čistoći radila kao tehnički sekretar, referent. Između ostalog, bila je zadužena i za nabavljanje i distribuiranje mesečnih markica za prevoz zaposlenih; svakog meseca je iz različitih sektora svoje organizacije, prikupljala trebovanja, nabavljala markice i delila ih rukovodiocima sektora. Nakon 39 meseci utvrđeno je da je LJ.M. podizala više markica nego što ima zaposlenih. Izračunato je da je, u tom periodu, podigla oko 8.000 markica više i, prema tvrdnjama u optužnici, Gradsku čistoću oštetila za oko četiri i po miliona dinara. Tužilac je, zapravo, tvrdio da je LJ.M. organizovala sistem prodaje tih markica na crno i da je na taj način sebi, odnosno ostalima koji su s njom bili u dosluhu, omogućila da prisvoje tu protivpravnu imovinsku korist. Tužilac, međutim, nije precizirao ko je sve bio sa LJ.M. u dosluhu, niti je koga optužio. Nije čak ponudio ni bilo kakve dokaze. Advokat osobe LJ.M. je od samog početka postavljao pitanje kako i zašto tužilac nije otkrio i optužio i sve druge koji su tobože bili u dosluhu sa LJ.M, tako da je i sam sud na kraju prihvatio ovakav argument advokata i to pomenuo u obrazloženju svoje presude, kojom je LJ.M. oslobođena optužbe. Sud je u stvari utvrdio da LJ.M. zaista u tih 39 meseci podigla višak markica, ali je isto tako utvrđeno da je okrivljena samo objedinjavala trebovanja iz različitih sektora Gradske čistoće, te da nije ona bila ta koja je trebovala veći broj markica, već da su to bili referenti u pojedinačnim sektorima čitave radne organizacije. Ovaj slučaj naravno govori o tome da je u velikim, javnim preduzećima, koja često mogu biti „žrtva“ različitih finansijskih malverzacija, sistem unutrašnje organizacije i kontrole od ključnog značaja u sprečavanju korupcije, odnosno onoga što u pravničkom i najširem smislu te reči povezujemo sa korupcijom. I ovde je došlo do štete po imovinu javnog preduzeća, zbog čega bismo takvo delo mogli okarakterisati kao neku vrstu korupcije, ali čini nam se da je sud bio potpuno u pravu kada je ukazao i na faktor nedovoljno dobre unutrašnje organizacije u sprečavanju aljkavosti i nesavesnosti, koje ponekad nije lako razlikovati od finansijskih mahinacija i zloupotreba. Zato dotična LJ.M. zaista nije trebalo da „plati ceh“ loše organizacije, propusta u radu i u funkcionisanju čitavog sistema, pa je odluka suda kojom je LJ.M. na kraju oslobođena odgovornosti bila sasvim ispravna. I sama činjenica da javno tužilaštvo nije uložilo žalbu na ovakvu odluku suda potvrđuje ispravnost prethodnog zaključka. „Kriva“ je loša organizacija, nesavesnost i „javašluk“ u radu mnogih drugih u tom javnom preduzeću, kao i nebriga o sredstvima u javnoj svojini, što je već odavno poznata stvar u Srbiji.

### Slučaj 12

Okrivljeni M.N. po zanimanju metalostrugar, privremeno zaposlen kao tehničar poštanskog centra, optužen je da je učinio krivično delo zloupotrebe službenog položaja iz čl. 359 st. 1. KZ-a jer je u svojstvu službenog lica u više navrata prisvajao međunarodne i druge pošiljke adresirane na razna fizička lica sa područja okruga. Činio je to u cilju pronalaženja i prisvajanja novca, jer je bio čest slučaj da se u njima, pogotovo u običnim međunarodnim pošiljkama, zaista nalazi no-

vac. Umesto da pisma prilikom prerade (tzv. zaključaka) usmeri ka odredištima, okrivljeni je pošiljke iznosio iz prostorija poštanskog centra i stavljao ih u svoju službenu kasetu, a kasnije - u svoj automobil. Utvrđeno je da je kritičnog dana oduzeo deset običnih međunarodnih pošiljki od kojih se u četiri nalazio novac, pa je na taj način sebi pribavio protivpravnu imovinsku korist u iznosu od oko 5.200. dinara (dinarska protivvrednost).

Prvostepeni sud je, prvobitno, oslobodio okrivljenog zbog nedostatka dokaza. Međutim, rešenjem drugostepenog suda ukinuta je navedena presuda i predmet je vraćen prvostepenom sudu na ponovno suđenje.

U ponovljenom postupku prvostepeni sud je izveo sve predložene dokaze i postupio u skladu sa primedbama drugostepenog suda: utvrdio je da postoje svi elementi krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja, ali da je delo ostalo u pokušaju (pokušaj je kažnjiv s obzirom na visinu zaprećene kazne). Ovo je argumentovano time da su kod okrivljenog pronađene neotvorene pošiljke, te da on nije mogao da zna da li u njima ima novca i u kom iznosu, zbog čega se radi samo o pokušaju da se pribavi protivpravna imovinska korist.

Okrivljeni M.N. osuđen je uslovnom osudom na šest meseci zatvora uz vreme proveravanja od godine dana. Odlučujući o krivičnoj sankciji sud je kao olakšavajuću okolnost naročito cenio lične, porodične i, posebno, imovinske prilike okrivljenog, jer je porodičan čovek bez stalnog zaposlenja, otac dvoje maloletne dece i ne poseduje nepokretnu imovinu, dok je otežavajuća okolnost bila činjenica da je već osuđivan za drugo krivično delo.

Drugostepeni sud je delimično usvojio žalbe okrivljenog i javnog tužioca u delu koji se odnosi na pravnu kvalifikaciju krivičnog dela, tako što ga je ocenio kao zloupotrebu službenog položaja iz čl. 359. st. 1, ali ne kao pokušano već kao svršeno krivično delo. Potpuno ispravno zaključuje da se ne može govoriti o tome da u konkretnom slučaju posledica nije nastupila, jer je okrivljeni prisvojio pošiljke, očekujući da će u njima naći novac - bile su u njegovoj državi van radnog mesta i u njegovom vozilu od koga je samo on imao ključeve. U ostalim delovima prvostepena presuda je potvrđena. Ovde pada u oči da je i izrečena krivična sankcija (uslovna osuda) ostala ista bez obzira na to što je ustanovljeno da je učinjeno svršeno krivično delo.

Celokupan krivični postupak u ovom slučaju trajao je nešto duže od dve godine i osam meseci, zato što je drugostepeni sud jedanput ukinuo prvostepenu presudu, a drugi put je, posle održanog pretresa, delimično preinačio. Saslušan je veliki broj svedoka, obavljeno veštačenje i izvršen uvid u brojnu dokumentaciju. S obzirom na okolnosti, ovoliko trajanje postupka se ne može oceniti kao predugo.

### **Slučaj 13**

Okrivljena D.Ć. odgovorno lice, direktor centra za socijalni rad, okrivljena D.S. odgovorno lice, blagajnik i knjigovođa, okrivljena Z.L. odgovorno lice kojoj su faktički povereni poslovi blagajnika, okrivljena Lj.M. odgovorno lice, socijalni radnik, okrivljena S.V. odgovorno lice, socijalni radnik, okrivljena Z.D. odgovorno lice, socijalni radnik i okrivljeni G.J. odgovorno lice koje je faktički obavljalo poslove socijalnog radnika osuđeni su od strane prvostepenog suda kao saizvršioци za produženo krivično delo zloupotrebe službenog položaja iz čl. 359, st. 3 (tri prvooptužene) odnosno iz čl. 359 st. 1 (ostali optuženi).

Saokrivljeni su u više navrata u periodu od 2003. do 2005. godine u svojstvu odgovornih lica u centru za socijalni rad zloupotrebili službeni položaj tako što su, suprotno odredbama pravnih akata kojima je regulisana ova materija, sačinjavali lažna rešenja (preko 1.600) o dodeli jednokratne novčane pomoći koja su glasila na različita nepostojeća lica ili na neka druga koja nisu imala prava na ovu naknadu. Taj novac su sami podizali ili su to omogućili licima čiji identitet nije proveravan, koja su se potpisivala imenima nepostojećih lica na koja glase rešenja ili su ih podizala lica na koja su rešenja glasila, ali koja nisu imala pravo na takvu pomoć. Na taj način

okrivljeni su pribavili protivpravnu imovinsku korist za sebe ili za druge u ukupnom iznosu od oko tri i po miliona dinara.

Prvostepeni sud je prvooptuženu D.Ć. osudio na osam meseci, drugooptuženu D.S. na sedam meseci, a trećeoptuženu Z. L. na šest meseci zatvora. Dakle u sva tri slučaja sud je okrivljenima ublažio kazne znatno ispod posebnog minimuma imajući u vidu postojanje naročito olakšavajućih okolnosti. Ostalim okrivljenima izrečene su uslovne osude.

Drugostepeni sud je delimično uvažio žalbe D.S. i Z.L. tako što je presude preinačio u delu odluke o kazni, pa je D.S. osudio na šest meseci zatvora (u prvostepenoj presudi sedam meseci), a Z.L. takođe na šest meseci (kao i u prvostepenoj presudi), s tim što će ovim osuđenima kazna zatvora izvršiti u prostorijama u kojima stanuju.

Postupak je u ovom slučaju trajao dosta dugo, oko šest godina, što je bilo uzrokovano činjenicom da je u pitanju veći broj saizvršilaca za koje se vodio spojeni postupak, kao i da je u sastavu produženog krivičnog dela za koje se terete bio veliki broj pojedinačnih krivičnih dela. (Drugostepeni sud je prvi put ukinuo prvostepenu presudu i predmet vratio na ponovno suđenje, a drugi put je, kao što je već rečeno, delimično preinačio.)

## Slučaj 14

Okrivljeni M.J. kao odgovorno lice u svom preduzeću zloupotrebio je službeni položaj i ovlašćenja u nameri da sebi i drugome (okrivljenom I.O-u) pribavi protivpravnu imovinsku korist. Okrivljeni I.O. kao odgovorno lice u svom preduzeću mu je u tome pomogao tako što su sklapali fiktivne ugovore o kupoprodaji i o preuzimanju duga, uz sačinjavanje fiktivnih računa-otpremnica. Na taj način su sebi, odnosno, drugome pribavili protivpravnu imovinsku korist u iznosu od oko 3.500.000 dinara. Dakle veću od 1.500.000 dinara koliko je potrebno za zasnivanje teže kvalifikacije ovog krivičnog dela.

Presudom prvostepenog suda okrivljeni su za navedene radnje osuđeni za krivično delo zloupotrebe službenog položaja (čl. 359, st. 4, u vezi st. 3. i 1) - M.J. kao izvršilac, a I.O. kao pomagač u izvršenju tog krivičnog dela. M.J. je prvostepenom presudom osuđen na kaznu zatvora u trajanju od jedne godine i šest meseci, a I.O. na kaznu zatvora u trajanju od jedne godine, primenom odredaba o ublažavanju kazne. Osuđeni su takođe obavezani da vrate pribavljenu protivpravnu imovinsku korist, kao i da plate paušal i da solidarno snose troškove krivičnog postupka.

Na ovakvu prvostepenu odluku, žalbe su izjavili javni tužilac, okrivljeni M.J. i zajednički branilac obojice okrivljenih. Drugostepeni sud nije uvažio žalbu javnog tužioca, a žalbe okrivljenog M.J.-a i zajedničkog branioca okrivljenih uvažio je delimično i to u delu odluke o kazni, tako što je obojicu okrivljenih osudio na kaznu zatvora u trajanju od po šest meseci. U obrazloženju odluke stoji da je prvostepeni sud imao u vidu sve okolnosti od značaja za odmeravanje kazne i da je pravilno postupio kada je okrivljenima ublažio kaznu ispod zakonskog minimuma za to krivično delo, ali da naročito olakšavajućim okolnostima nije dao odgovarajući značaj, te da su i ovako odmerene kazne srazmerne težini učinjenog dela i stepenu krivice nužne i dovoljne za ostvarivanje svrhe kažnjavanja i opšte svrhe krivičnih sankcija. (Prvostepeni sud je kao olakšavajuće okolnosti posebno cenio porodične prilike i raniju neosuđivanost, kao i činjenicu da je drugi okrivljeni delo učinio pomaganjem.) Kod odluke drugostepenog suda pada u oči da je obojici okrivljenih izrekao istu kaznu, uzimajući u obzir iste olakšavajuće okolnosti, iako je jedan okrivljeni osuđen kao izvršilac, a drugi kao pomagač.

Krivični postupak je u ovom slučaju trajao gotovo pet godina, što je svakako veoma dug period koji se može opravdati izvođenjem velikog broja dokaza, svedoka i veštaka različitih struka.

## Slučaj 15

Okrivljeni P.A. i okrivljena Z.V. su u svojstvu odgovornih lica u svom preduzeću iskoristili svoj službeni položaj i prekoračili granice svojih službenih ovlašćenja tako što su u periodu od 2001. do 2005. godine sačinjavali fiktivne putne naloge za službena putovanja u zemlji i inostranstvu, na svoje i na ime drugih zaposlenih u preduzeću, prilažući fiktivne račune ili nezakonito obračunavali dnevnicе za stvarna putovanja, pa onda lično podizali novac na blagajni ili preko računa ili primoravali druge radnike da podižu novac i da im ga predaju. Na taj način su na osnovu 341 naloga podigli i protivpravno prisvojili iznos od oko 4.800.000 dinara.

Okrivljena Z.V. je, osim toga, kao odgovorno lice u preduzeću neovlašćeno prodavala robu ili je naređivala da se to čini bez registrovanja u fiskalnoj kasi, a novac zadržavala za sebe. Kasnije, kad je saznala za kontrolu SUP-a pokušala je da vrati novac i da ga evidentira u kasi, ali je to otkriveno i novac je oduzet. U cilju prikrivanja ovih radnji okrivljena Z.V. je napravila lažnu službenu ispravu i upotrebila je kao pravu sačinjavajući fiktivnu otpremnicu i fiktivnu fakturu-račun. Okrivljena je takođe dovela u zabludu nadležnog referenta u zavodu za tržište rada tako što je dala na uvid lažnu diplomu na osnovu koje je u njenu radnu knjižicu upisan i overen pečatom neistinit podatak o školskoj spremi.

Okrivljeni P.A. je, kao odgovorno lice, iskoristio svoj službeni položaj i prekoračio službena ovlašćenja, a okrivljeni M.R. i okrivljeni D.S, takođe kao odgovorna lica, su mu u tome umišljajno pomogli tako što je M.R. izdao naređenje radnicima da gotov novac dobijen od prodaje robe ne uplaćuju kao dnevni pazar na žiro račun preduzeća, već da ga predaju na ruke P.A-a, a da prodatu robu fiktivno fakturišu po višestruko umanjenoj ceni. Okrivljeni D.S. evidentirao je fakture u poslovnim knjigama iako robu nije primio, a finansijski i materijalno se razduživao tako što je od dobijenog novca od stvarno prodate robe po realnim cenama pokrивao i onaj deo robe koji nije primio. Na taj način okrivljeni P.A. je pribavio protivpravnu imovinsku korist u iznosu od oko 3.000.000 dinara.

Okrivljeni P.A. je, kao odgovorno lice u preduzeću, u više navrata u toku 2003. i 2004. godine uz pomoć okrivljenog M.R-a naređivao da se u fakture upisuje roba po višestruko nižim cenama, da bi po dobijanju carinske potvrde da je ta roba prešla granicu i da je time oslobođena poreza na promet, ta ista roba bila vraćena u magacin preduzeća gde je odlagana kao novoprimitljena, odnosno, navodno kupljena od firme u vlasništvu S.D-a i okrivljenog M.B-a koji su ispostavili fiktivne račune, a po izvršenoj uplati novac podigli sa svojih računa i predali okrivljenom P.A-u koji je na taj način pribavio protivpravnu imovinsku korist u iznosu od preko 700.000 dinara. Na isti način i po istom scenariju i okrivljena Z.V, kao odgovorno lice, zloupotrebila je svoj službeni položaj, a okrivljeni M.R. joj je u tome pomogao da fiktivnim kalkulacijama sa lažnim fakturama pribavi sebi protivpravnu imovinsku korist u iznosu od oko 480.000 dinara.

Prvostepeni sud je utvrdio da je opisanim radnjama okrivljeni P.A. učinio jedno produženo krivično delo zloupotrebe službenog položaja (čl. 359, st. 3. u vezi st.1. KZ-a) i osudio ga na kaznu zatvora u trajanju od dve godine i dva meseca. Okrivljena Z.V. je takođe izvršila jedno produženo krivično delo zloupotrebe službenog položaja (čl. 359, st. 3. u vezi st.1. KZ-a) u sticaju sa krivičnim delom falsifikovanja službene isprave (čl. 357. st. 3. u vezi st. 2. i st. 1. KZ-a) i krivičnim delom navođenja na overavanje neistinitog sadržaja (čl. 358, st. 1. i st. 2. KZ-a), pa je sud, primenom odredaba o odmeravanju kazne za krivična dela u sticaju, osudio na jedinstvenu kaznu zatvora u trajanju od jedne godine i pet meseci. Okrivljeni M.R. je učinio jedno produženo krivično delo zloupotrebe službenog položaja (čl. 359, st. 3. u vezi st.1. KZ-a) pomaganjem i osuđen je na sedam meseci zatvora, a okrivljeni D.S. i okrivljeni M.B. za isto krivično delo pomaganjem osuđeni su na šest odnosno tri meseca zatvora. Svi osuđeni obavezani su da plate sudski paušal i troškove postupka, a P.A. i Z.V. i da nadoknade pričinjenu štetu.

Drugostepeni sud je, odlučujući o žalbama koje su podneli javni tužilac i okrivljeni, delimično uvažio žalbe okrivljenog P.A-a okrivljene Z.V. i okrivljenog M.B, odnosno njihovih branilaca i pre-



inačio presudu prvostepenog suda u delu odluke o kazni na taj način što je okrivljenom P.A-u izrekao kaznu zatvora u trajanju od dve godine, okrivljenoj Z.V. kaznu zatvora od godinu dana, dok je okrivljenom M.B je izrekao uslovnu osudu. U obrazloženju odluke navodi se da je prvostepeni sud pravilno utvrdio postojanje olakšavajućih okolnosti na strani ovih okrivljenih, ali da im nije dat odgovarajući značaj.

Krivični postupak je u ovom predmetu trajao duže od šest godina što se može objasniti činjenicom da je predmetom obuhvaćen veliki broj okrivljenih lica i da se optužbe odnose na veliki broj učinjenih krivičnih dela u sticaju. Prvostepeni sud je dva puta odlučivao o ovom predmetu pošto je drugostepeni sud prvi put ukinuo presudu i vratio je na ponovno odlučivanje, a drugi put delimično preinačio presudu, a delimično je potvrdio.

## Slučaj 16

Okrivljeni M.K. star 28 godina, veterinarski tehničar sa završenom srednjom školom, bio je zaposlen u preduzeću „Giogio“ koje se bavilo organizovanjem igara na sreću. Radio je na radnom mestu krupijea na aparatima za kockanje. Optužen je da je 15. 5. 2008. godine, kao odgovorno lice, prekoračenjem granica svog ovlašćenja pribavio korist licu M.S. u iznosu od 850.000 dinara, tako što je na aparatima igre na sreću uključivao kreditne poene M.S-u, iako za to od njega nije primao novčanu uplatu. Na taj način je, kao odgovorno lice, prema navodima optužnice, izvršio krivično delo zloupotreba službenog položaja iz člana 359 stav 4 u vezi stava 2 u vezi stava 1 Krivičnog zakonika. Okrivljeni M.K. je u svoju odbranu naveo da je već dve godine bio zaposlen u oštećenom preduzeću na istom radnom mestu i da se sve vreme u igraonici prećutno tolerisala praksa (poznata licima G.B-u i V.M-u koja su kao šef i menadžer zaposlena u istom preduzeću) da se stalnom klijentu „velikom igraču“ koji bi napravio dug tokom igre nastavi sa uključivanjem aparata bez novca, jer takvi igrači donose prihod igraonici budući da je redovno posećuju. Dešavalo se da igrač ostane dužan, ali u toku dana ili sutradan donese novac. Za sobu M.S. se znalo da je stalni igrač i kada je 15. 5. M.K. došao na posao M.S. je već bio na aparatu. Iz prethodne smene ostao je dužan 120.000 dinara s čime je bilo poznato lice V.M, zaduženo za presek smene, ali na to nije reagovalo. M.S. je u međuvremenu ostvario dobitak i nadoknadio prethodni dug, ali je nastavio da se kocka i do kraja dana napravio novi dug od ukupno 850.000 dinara koji nije uspeo da namiri, pa je okrivljenom M.K-u dao obećanje da će novac doneti sledećeg dana, što nije učinio. Pošto dug nije namiren, četiri dana kasnije 19. 5. 2008, vlasnik igraonice je dao otkaz okrivljenom M.K-u i protiv njega podneo krivičnu prijavu. Iskaz okrivljenog potvrdili su svedoci: „dužnik“ M.S, lice S.S. i V.M, osoba zaposlena na radnom mestu blagajnika. V.M. je znala da je tog dana postojao manjak u kasi zbog izdatih kreditnih poena M.S-u u prethodnoj smeni, kao i to da je on stalni igrač koji je do kraja smene uvek uredno izmirivao svoje dugovanje. Sutradan posle svedočenja pred sudom u korist okrivljenog, V.M. je dobila otkaz od vlasnika kockarnice. Svedok M.S. (glavni „krivac“ za nastali događaj) istakao je da nije imao nikakav konkretan dogovor sa M.K-om da mu uključi aparat iako nije imao para, niti je to za njega bilo nešto novo. On misli da je to bio „fazon“ vlasnika da njih igrače na taj način što više zaduže i da ih nateraju da troše novac. U svom iskazu M.S je doslovno rekao „da je ovo za šta se tereti M.K. praktično budalaština i bezobrazluk, jer on nije prvi počeo da mu otkucava kredite, već momak iz prethodne noći. Ako neko treba da bude kriv, onda je to on, M.S. koji je napravio dug ili neko iz firme koja sve to dozvoljava“. Sud je, pre svega, nastojao da utvrdi da li je okrivljeni M.K. znao da ne sme uključivati aparat igračima bez novca. Po rečima vlasnika to proizilazi iz Kodeksa o pravilima ponašanja zaposlenih koje je M.K. potpisao prilikom zaključenja ugovora o radu i odgovarajuće obuke. Međutim, u dokaznom postupku je utvrđeno da je postojala prećutna praksa da se pojedinim igračima toleriše kockanje bez novčanog pokrića. Utvrđeno je i to da su pravila, namenjena zaposlenima kojima se ta praksa izričito zabranjuje, „osvanula“ na oglasnoj tabli tek posle događaja u kome je M.S. ostao dužan kockarnici. Zato je prvostepeni sud doneo presudu kojom je oslobodio okrivljenog M.K-a,

jer nije dokazano postojanje njegove krivice. Na ovu presudu žalio se javni tužilac, ali je Apelacioni sud odbio žalbu kao neosnovanu i potvrdio prvostepenu presudu.

Inače, prvostepeni sudski postupak je trajao četiri i po godine, a u drugom stepenu još šest meseci. To je veoma dugo ako se ima u vidu da u njemu nije izvršeno nijedno veštačenje, nego se dokazni postupak sveo na saslušanje okrivljenog, svedoka i oštećenog - uz uvid u odgovarajuću dokumentaciju.

Ovaj slučaj je još jedan u nizu navedenih primera koji pokazuju koliko se i u kojoj meri krivično delo zloupotreba službenog položaja neprimereno koristi u praksi i u različitim situacijama. Ostaje da se zapitamo zbog čega je KZ-om omogućeno da javno tužilaštvo kroz krivični postupak, pokrenut povodom jednog krivičnog dela kojim se ugrožava službena dužnost i javni interes, treba da štiti privatne imovinske interese oštećenog vlasnika kockarnice?

## Zaključci i eventualni rizici

- **Zajednička karakteristika svih analiziranih slučajeva jeste da su gotovo svi postupci dugo trajali, što izaziva dvostruko negativne posledice. Sa jedne strane, u slučaju osuđujućih presuda, izostaju željeni efekti generalne, pa i specijalne prevencije takve zakasnele osude. Sa druge strane, kada se postupak okončava oslobađajućom presudom, okrivljeni je u nepovoljnom položaju jer godinama iščekuje pravosnažnu sudsku presudu u uslovima u kojima, po pravilu, ostaje bez posla ili je pod suspenzijom na radnom mestu, pošto je osumnjičen za izvršenje krivičnog dela u vezi sa poslom koji je obavljao. Prema tome, u svakom slučaju „pravda“ je bila relativno spora, naročito ako se računa vreme od trenutka izvršenja krivičnog dela pa do trenutka pravosnažnosti presude. Ovo se naročito odnosi na slučajeve zloupotrebe službenog položaja (kada se sudi za dela u tzv. produženom trajanju). Krivični postupci koji su se vodili za ta krivična dela trajali su još i duže od postupaka za krivična dela klasičnog davanja i primanja mita, jednostavno zato što kod običnog podmićivanja nije potrebno, radi dokazivanja radnje izvršenja, sprovesti neko ekonomsko-finansijsko veštačenje, do čega obično dolazi u postupcima koji se vode za zloupotrebe službenog položaja. Postupci su često bili nepotrebno dugi i zbog toga što je u njima bilo mnogo optuženih saučesnika. Takve postupke sa većim brojem optuženih saučesnika, znatno je lakše odugovlačiti, što se dešava u sudskoj praksi (iako u analizi ovih sudskih predmeta to nije zapaženo).**
- **Efikasnosti krivičnih postupaka bi moglo da doprinese ako bi se razvila praksa da tužioci, kada je to moguće, insistiraju na razdvajanju postupka, a ne na njegovom spajanju. Moglo bi se možda reći da je bolje, brže, efikasnije, jednostavnije imati pet postupaka sa jednim okrivljenim, nego jedan postupak sa pet okrivljenih. Može se pretpostaviti da na trajanje sudskih postupaka utiču i drugi „klasični“ problemi srpskog pravosuđa: neodazivanje svedoka (i optuženih) na pozive suda, odugovlačenje veštaka da pristupi sudu, jer mu nije plaćeno za dati nalaz i mišljenje i drugi slični problemi, koji se sa većim brojem okrivljenih u jednom postupku, samo dodatno usložnjavaju i dovode do još većeg odugovlačenja postupka.**
- **Krivično delo zloupotrebe službenog položaja, koje je relativno često prisutno u sudskoj praksi, ipak nije tipično, „klasično“ krivično delo korupcije. Navedeni primeri pokazuju da se pravna kvalifikacija zloupotrebe službenog položaja koristi umesto drugih krivičnih dela prevare, pronevere ili nekog drugog oblika finansijskih**

malverzacija. Zloupotreba službenog položaja često se povezuje sa korupcijom, ali to nije dovoljno: primeri pokazuju da su objektivna obeležja radnje izvršenja i posledice tog krivičnog dela tako predviđene da je teško zamisliti situaciju koja se ne bi mogla podvesti pod krivično delo zloupotrebe službenog položaja. Zato se to krivično delo ne može smatrati „klasičnim“ krivičnim delom korupcije u onoj meri i na onaj način na koji je to primanje i davanje mita.

- Stiče se utisak da je tužiocima često jednostavnije da operišu jednom ovakvom, „krovnom“ formulacijom (inkriminacijom), nego da ulaze u minuciozne analize da bi utvrdili da li se konkretno radi o prevari ili nekom drugom, sličnom krivičnom delu.
- U posmatranim slučajevima, okončanim osuđujućim presudama, kaznena politika prvostepeni sudova odvijala se gotovo na identičan način - izricanjem kazne koja nije bila posebno stroga. U postupku po žalbi, nadležni sud bio je još blaži. Sve u svemu, drugostepeni sud, u obrazloženju svoje odluke, naglašava da je „prvostepeni sud pravilno utvrdio postojanje olakšavajućih okolnosti na strani okrivljenog, ali da utvrđenim olakšavajućim okolnostima nije dat odgovarajući značaj koji one imaju,“ te se tada kazna još više ublažava. Nije se, dakle, događalo obrnuto - da prvostepeni sud bude blaži, a da onda u drugom stepenu bude izrečena nešto stroža kazna. Ostaje da podsetimo na neujednačenost kaznene politike sudova u dva ista krivična dela učinjena pod različitim okolnostima: jedan policajac koji je zbog primanja mita od 100 evra osuđen na dve godine zatvora, a na drugoj strani devizni inspektor koji je zbog mita od 35.000 maraka koje je zahtevao, odnosno 5.000 maraka koje je de facto primio, osuđen na 10 meseci „kućnog zatvora“.
- Krivična dela klasičnog podmićivanja, kao davanje i primanje mita, najčešće su se otkrivala i dokazivala uz pomoć „obeleženih novčanica“. Bez toga je korupciju gotovo nemoguće otkriti i dokazati. Kada nije bilo „obeleženih novčanica“, dolazilo je do oslobađajućih presuda i obrnuto - kada je bilo „obeleženih novčanica“, nije bilo oslobađajućih presuda. To govori o značaju tzv. simulovanih pravnih poslova, kao vrlo važnoj dokaznoj radnji u slučajevima podmićivanja. Zbog njene efikasnosti bilo bi dobro da se primenjuje u nešto široj meri i obimu.
- Svaki od pomenutih i analiziranih slučajeva primanja mita, naročito onih koji su okončani osuđujućom presudom, bili su otkriveni tako što je građanin od koga je tražen mito, otišao u policiju, prijavio slučaj i onda je organizovana čitava akcija sa obeleženim novčanicama. Bez toga, sudeći bar po ovim slučajevima, praktično je nemoguće dokazati korupciju. To takođe pokazuje da za borbu protiv korupcije nisu dovoljne samo odgovarajuće zakonske odredbe, potrebno je da i kod najvećeg broja građana bude razvijena svest o štetnosti korupcije - da se u njoj ne učestvuje i da se prijavljuje nadležnima. Ali, promeniti svest i navike je možda i najteži deo posla.

---

## VII ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Istraživanje korupcije u Srbiji bilo je usmereno na tzv. krivičnopravnu korupciju (krivična dela korupcije), sa ciljem da se ustanovi da li su i u kojoj meri postojeći kapaciteti u pravosuđu dovoljni za suzbijanje korupcije. Odlike koruptivnog kriminaliteta ukazuju na potrebu uspostavljanja međunarodne saradnje, kao i na potrebu da se u nacionalno zakonodavstvo implementiraju standardi iz antikorupcionih propisa koje donose univerzalne i regionalne organizacije. Republika Srbija je ratifikovala najvažnije konvencije UN i SE koje se tiču suzbijanja korupcije i implementirala ih, u principu na zadovoljavajući način, u svoje krivično i krivično procesno zakonodavstvo. Izmene tog zakonodavstva učinjene su 2012. godine, između ostalog i da bi se postupilo po primedbama koje je GRECO izneo u svom trećem izveštaju koji se odnosi na Srbiju. Primeri iz susednih država, članica Evropske unije, pokazuju da će zakonski okvir morati da pretrpi još neke izmene, kako bi se u potpunosti prihvatili antikoruptioni standardi i stvorili uslovi za njihovu bolju primenu u praksi.

Krivična dela korupcije kao: zloupotreba službenog položaja, trgovina uticajem, primanje mita, davanje mita, zloupotreba položaja odgovornog lica i zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom ne spadaju u oblike masovno vršenog kriminaliteta (kao što je imovinski ili saobraćajni). U periodu od 2006. do 2012. godine prosečno je bilo osuđeno oko petsto učinilaca - najčešće za krivično delo zloupotrebe službenog položaja. Presuđeni kriminalitet u vezi sa korupcijom se održava godinama na sličnom nivou, bez značajnih promena u strukturi samih krivičnih dela korupcije u kojima dominira krivično delo zloupotrebe službenog položaja, dok su krivična dela primanja i davanja mita manje zastupljena, a trgovina uticajem se izuzetno retko javlja. I kaznena politika je ujednačena (relativno blaga), sa tendencijom pooštavanja od 2010. godine. Za krivična dela korupcije se najčešće izriču uslovne osude, osim za krivično delo primanja mita, gde se većinom izriče kazna zatvora. Malobrojne su izrečene mere bezbednosti zabrane vršenja poziva, delatnosti i dužnosti i mere oduzimanja imovinske koristi, iako je izricanje ove poslednje mere po zakonu obavezno, kada se ustanovi da je izvršenjem krivičnog dela ostvarena neka protivpravna korist.

U procesnom zakonodavstvu Republike Srbije (ZKP RS iz 2011. godine) prihvaćena su normativna rešenja kojima se, u najvećem stepenu, postiže implementacija antikorupcijskih standarda. ZKP reguliše specijalne istražne tehnike (naziva ih posebne dokazne radnje), sadrži odredbe o zaštiti svedoka i nova pravila o veštačenju po kojima stranke mogu angažovati stručnog savetnika. Ipak, postoji potreba da se sistematski uredi krivično pravna zaštita tzv. uzbunjivača - svedoka koji prijavljuju korupciju.

Na neefikasnost krivičnih postupaka, generalno i u odnosu na krivična dela korupcije u Srbiji, utiču nepovoljne posledice ranijih reformi u pravosuđu koje su uzrokovale fluktuaciju kadra iz sudova i tužilaštava u advokaturu, tako da se zapaža nedostatak kadrova, kao i nedovoljna materijalno-tehnička i prostorna opremljenost sudova i tužilaštava. Zato kapacitete pravosuđa u sprečavanju korupcije mogu da povećaju bolja komunikacija i međusobna saradnja sudija, tužilaštava, policije i drugih učesnika u postupku: veštaka, svedoka, oštećenih, pa (u određenim uslovima) i okrivljenog i njegovog branioca - kada se odlučuje o odustanku od krivičnog gonjenja po načelu oportuniteta ili o sporazumu o priznanju krivičnog dela.

Iako je ustanovljen postupak za oduzimanje imovine stečene kriminalom kao jedan od najvažnijih procesnih mehanizama u sprečavanju korupcije (naročito one na visokom nivou) postoji potreba da se taj postupak u još većoj meri uskladi sa odgovarajućim međunarodnim pravnim standardima kako bi se, s jedne strane postiglo efikasno izricanje i izvršenje ove mere, a sa druge u odgovarajućem obimu zaštitilo osnovno ljudsko pravo na imovinu (kako učinioca, tako i drugih lica od kojih je moguće oduzeti imovinsku korist). Kako do sada nije izvršeno nijedno istraživanje

efikasnosti primene tog mehanizma u praksi, bilo bi preporučljivo da se proverí šta se njime stvarno postiže pri izricanju i izvršenju mere oduzimanja imovinske koristi.

Međusobna komplementarnost krivičnih dela korupcije (naročito davanja i primanja mita) i činjenica da se vrše bez svedoka, uz iskorišćavanje javne funkcije ili istaknutog položaja u hijerarhiji odlučivanja, osnovni su razlozi što se u vezi sa otkrivanjem, razjašnjavanjem i dokazivanjem krivičnih dela korupcije omogućava korišćenje posebnih dokaznih radnji (specijalnih istražnih tehnika). U zakonodavstvu Republike Srbije je izričito isključena mogućnost angažovanja agenta provokatora, pa se zato u praksi prilikom otkrivanja krivičnog dela primanja mita pribegava fiktivnom simulovanju davanja mita (predaja obeleženih novčanica), s tim što se kasnije ne pokreće krivični postupak prema davaocu mita koji po dogovoru sa državnim organima učestvuje u akciji, nego se on pojavljuje samo u ulozi svedoka u postupku koji se vodi prema osobi koja je mito primila. Zbog toga što je to praksa koja nije u skladu sa zakonom, takvo pragmatično rešenje bi moralo biti „rezervisano“ samo za značajna i teška krivična dela korupcije, a ne bi bila preporučljiva njegova masovna primena.

Stavovi sudija i javnih tužilaca u pogledu raširenosti, nivoa i oblika korupcije u Srbiji se, uz manje izuzetke, poklapaju sa stavovima javnog mnjenja, s tim što stručnjaci iz pravosuđa smatraju da korupcija u toj sferi društvenih odnosa nije dominantna. Njihova pažnja je usmerena na prisustvo korupcije u privredi (tj. na srednjem i visokom nivou), iako su saglasni u oceni da se u sudskoj praksi najčešće rešavaju slučajevi korupcije na najnižem, tzv. uličnom nivou. Sudije i tužioci ocenjuju da postoji adekvatan zakonski okvir za sprečavanje korupcije, kao i da je kaznena politika za krivična dela korupcije uravnotežena, dok je efikasnost u njenom suzbijanju kroz optuženja i suđenja dobra. Po mišljenju sudija i tužilaca, podizanju kapaciteta pravosuđa u borbi protiv korupcije naročito bi doprineli: jačanje nezavisnosti sudstva i tužilaštva, efikasniji rad policije, tužilaštva i sudova, pojednostavljenje procesnih formi, poboljšanje materijalno-tehničkih uslova rada i podizanje stručnosti sudskog i tužilačkog kadra (uključujući i specijalizaciju za rešavanje predmeta iz oblasti korupcije). Prema njihovom mišljenju, sprečavanju korupcije bi najviše doprinelo povećano izricanje mere oduzimanja imovinske koristi i mere bezbednosti zabrane vršenja poziva, delatnosti i dužnosti. Takođe, preporučuju da se u odnosu na davaoca mita (kada je svedok u postupku za komplementarno krivično delo primanja mita) omogući primena načela oportuniteta, tako što će se, uslovno, odustati od podnete krivične prijave za to krivično delo.

Rezultati analize sudskih predmeta koji se odnose na krivična dela korupcije pokazuju da postoji neefikasnost rada pravosudnih organa (naročito kod postupaka koji se vode za krivična dela zloupotrebe službenog položaja). Neefikasnosti krivičnog postupka doprinose dugotrajna i složena veštačenja, zloupotrebe procesnih prava okrivljenih i teškoće da se obezbedi nesmetano odvijanje postupka prema više lica (tkz. jedinstveni postupak) Primeri iz sudske prakse, kao i statistički podaci o broju prijavljenih, optuženih i osuđenih lica za krivična dela zloupotrebe službenog položaja upozoravaju na to da se pravna kvalifikacija zloupotrebe službenog položaja u praksi uobičajeno koristi umesto drugih - podesnijih - pa se čak primenjuje i na one odnose koji bi se mogli uspešno rešiti mehanizmima građanskog prava ili vanpravnim poravnanjem. Što se tiče kaznene politike sudova, istraživanje, doduše na vrlo malom broju slučajeva, potvrđuje zaključak o blagoj kaznenoj politici, s tim što pojedini primeri pokazuju i njenu neujednačenost.



## Preporuke

*Na osnovu rezultata izvršenog istraživanja, podizanju kapaciteta pravosuđa u suzbijanju korupcije doprinelo bi:*

- jačanje nezavisnosti sudstva i adekvatno regulisanje položaja javnog tužilaštva, u smislu preporuka koje je Savet Evrope izneo u dokumentu koji se bavi analizom rizika od korupcije u pravosuđu, a koji je, u istom vremenskom periodu kao i ovaj izveštaj, uradjen od strane međunarodnih eksperata,
- jačanje društvene svesti o neprihvatljivosti korupcije i stimulisanje javnog mnjenja da u većoj meri prijavljuje izvršenje krivičnih dela korupcije,
- pravilno informisanje javnosti o razmerama tzv. presuđenog kriminaliteta u vezi sa korupcijom,
- jačanje materijalnog položaja nosilaca pravosudnih funkcija, osiguranje njihove fizičke bezbednosti i zaštita autoriteta funkcije koju vrše,
- nastavak zakonodavnih aktivnosti na doradama postojećih i donošenju novih propisa, kako bi se omogućila još uspešnija implementacija krivičnih anti-koruptivnih međunarodnih standarda i ispravili uočeni nedostaci materijalnog i procesnog zakonodavstva koje je ad hoc i nesistematično donošeno,
- realizacija istraživanja kojim bi se proverila uspešnost primene mere oduzimanja imovinske koristi na suzbijanju korupcije i usmerio dalji rad sudova, budući da je to jedan od najvažnijih procesnih mehanizama namenjenih sprečavanju korupcije,
- regulisanje krivično pravne zaštite uzbunjivača.

*Većoj uspešnosti rada javnih tužilaštava i sudova na suzbijanju korupcije konkretno bi doprinelo:*

- ukidanje krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja iz čl. 359 KZ-a (a po potrebi i krivičnog dela zloupotrebe položaja odgovornog lica iz čl. 234 KZ-a) ili izmena njihovih zakonskih opisa (uvođenjem namere kao subjektivnog obeležja ili izuzimanjem neke od sada alternativno predviđenih posledica) kako bi se sprečila neadekvatna primena tih normi u praksi i preširok kazneni zahvat,
- promene prakse u javnim tužilaštvima da se činjenično stanje uobičajeno podvodi pod pravnu kvalifikaciju zloupotrebe službenog položaja, iako ima primerenijih kvalifikacija od ove.
- češće izricanje mera bezbednosti zabrane vršenja poziva, delatnosti i dužnosti, uz bolju kontrolu izvršenja te mere (što bi pretpostavljalo izmene zakonodavstva koje se odnose na izvršenje krivičnih sankcija i stvaranje organizacionih preduslova za praćenje izvršenja kroz elektronske registre izrečenih krivičnih sankcija),
- stimulisanje postupne promene kaznene politike sudova kako bi se umesto uslovne osude za brojna krivična dela korupcije (osim za primanja mita, gde se inače određuje kazna zatvora) češće izricale neke od alternativnih sankcija uz odgovarajuće mere bezbednosti,
- dosledno izricanje mere oduzimanja imovinske koristi u svakom sudskom slučaju korupcije (što pretpostavlja upotpunjavanje postojećeg normativnog okvira kako bi se obezbedilo njeno izricanje u što ranijoj fazi postupka, prema što širem krugu lica i sprečile opstrukcije izvršenja te mere),
- posvećivanje veće pažnje zakonitom i pravilnom izvođenju procesnih radnji (uviđaja, prepoznavanja, pretresanja i slično) i preispitivanje potrebe za razdvajanjem postupka prema okrivljenim pojedincima, ako nije moguće efikasno voditi jedinstveni postupak prema više lica,
- primena posebnih dokaznih radnji kada to opravdavaju okolnosti slučaja, ali u ograničenom domenu (ako se radi o korupciji na najvišem, političkom nivou ili korupciji kojom se nanosi velika šteta i sličnim slučajevima),
- razmatranje mogućnosti primene uslovnog odustanka od krivične prijave po načelu oportuniteta za osumnjičenog koji, dajući mito, saraduje sa policijom i javnim tužilaštvom na otkrivanju krivičnog dela primanja mita,
- jačanje efikasnosti optuženja i krivičnog postupka kroz sprečavanje zloupotreba procesnih prava učesnika u postupku (pre svega okrivljenog) i uspostavljanje bolje komunikacije i međusobne saradnje subjekata u postupku,
- dodatna obuka ili specijalizacija sudija i javnih tužilaca u vezi sa sprečavanjem korupcije i obuka veštaka finansijske struke,
- omogućavanje uvida nezavisnih institucija ili regulatornih tela u privatizacione ugovore i mogućnost davanja mišljenja o eventualnim rizicima od korupcije u konkretnim privatizacionim poslovima,
- jedinstvena primena Krivičnog zakonika i Zakonika o krivičnom postupku i stvaranje pravne prakse koja bi omogućila ujednačenu primenu zakonika na celokupnoj teritoriji Republike Srbije,
- osnaživanje istražnih kapaciteta tužilaca i policije kroz zajedničke istrage i stvaranje zajedničkih istražnih timova kroz preuzimanje dobre prakse drugih evropskih jurisdikcija u ovoj oblasti.

## Literatura

- Albrecht P-A. „Die Strafzumessung im Spannungsfeld von Theorie und Praxis“, *Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht*, 1991, broj 1.
- Aleksić Ž, Milovanović Z. *Leksikon kriminalistike*, Beograd, 1995.
- Aleksić Ž, Škulić M. *Kriminalistika*, sedmo izdanje, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2011.
- Bekarija Č. *O zločinima i kaznama*, (prevod sa italijanskog), Split, 1984.
- Bejatović S. „Krivično-procesno zakonodavstvo i teški oblici kriminaliteta“, *Teški oblici kriminala*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2004, str. 44-64.
- Bejatović S. „Međunarodni pravni standardi u oblasti krivičnog procesnog prava i način njihove implementacije u Zakoniku o krivičnom postupku, u: *Zakonodavni postupak i kazneno zakonodavstvo*, Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, Beograd, 2009, strane 114-116.
- Bock M. „O uzrocima korupcije i njenoj neminovnosti u savremenom društvu“, u: J. Ćirić (ur.), *Borba protiv korupcije – iskustva i poređenja*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2013 str. 11-20.
- Böttcher H-E. „Situation der Justiz in Serbien“, *Critical Quarterly for Legislation and Law*, 2013, br. 1, strane 56-72.
- Bošković M. *Aktuelni problemi suzbijanja korupcije*, Policijska akademija, Beograd, 2000.
- Čubinski M.P. *Naučni i praktični komentar Krivičnog zakonika Kraljevine Jugoslavije*, drugo izdanje, Izdavačko i knjižarsko preduzeće Geca Kon, Beograd, 1934.
- Ćirić J. „Koliko smo represivni (strogi) u poređenju sa Evropom – kratka komparativna analiza strogosti srpskog krivičnog zakonodavstva“, *Strani pravni život*, 2007, br. 1/2.
- Ćirić J. „Kriza morala i korupcije“, *Nova srpska politička misao*, 2009, god. XVII, br. 1-2, str. 233-260.
- Ćirić J. „Neki metodološki problemi u istraživanju fenomena korupcije“, *Revija za kriminologiju i krivično pravo*, 2008, br. 2, str. 31-49.
- Ćirić J. „Savet Evrope i borba protiv korupcije“, u: *Suzbijanje kriminala i evropske integracije*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2010, strane 41-51.
- Ćirić J, Đorđević Đ. „Jedan pogled na aktuelne statistike kriminaliteta u Jugoslaviji“, *Jugoslovenska revija za kriminologiju i krivično pravo*, 1998, broj 2.
- Ćirić J, Đorđević Đ, Sepi R. *Kaznena politika sudova u Srbiji*, Centar za mir i razvoj demokratije, Beograd, 2006.
- Ćirić J, Reljanović M, Nenadić N, Jovanović M, Dobrašinović D, Pejović D. *Korupcija - problemi i prevazilaženje problema*, Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, Beograd, 2010.
- Đorđević Đ. „Koruptivna krivična dela i kaznena politika“, u: *Kaznena politika - raskol između zakona i njegove primene*, Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, Istočno Sarajevo, 2012.
- Đorđević Đ. „Krivično pravni aspekti korupcije“, u: *Korupcija u javnoj upravi*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2011.
- Đorđević Đ. *Krivično pravo, posebni deo*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2011.
- Đorđević Đ. „Novčana kazna u KZ Srbije i problemi njene primene u praksi“, u: *Aktuelna pitanja krivičnog zakonodavstva*, Srpsko udruženje za krivično pravnu teoriju i praksu i Intermeks, Beograd, 2012.
- Đurđić V, Jovašević D. *Krivično pravo, posebni deo*, drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje, Nomos, Beograd, 2010.

- Đurđić V. „Krivično procesno zakonodavstvo kao normativna pretpostavka efikasnosti postupanja u krivičnim stvarima“, u: *Krivično zakonodavstvo, organizacija pravosuđa i efikasnost postupanja u krivičnim stvarima*, Srpsko udruženje za krivično pravnu teoriju i praksu, Beograd, 2008, str. 9- 16.
- Fatić D. „Korupcija i kriminalna devijacija“, u: D. Radovanović, A. Bulatović (ur.), *Korupcija*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2005.
- Friedman M. *Kapitalizam i sloboda*, (prevod na srpski) Beograd, 1993.
- Gavrilović Z, Milunović J, Dimitrijević P, Đapić S. *Borba protiv korupcije u Srbiji*, Alternativni izveštaj OEBS – Misija u Srbiji i USAID, Beograd, 2013.
- Gaboriau S, Böttcher H-E. „Review of the situation in the Serbian judiciary – Updated short version (of 31 october/6 november) of the report of 27 June 2012“, *Critical Quarterly for Legislation and Law*, 2013, br. 1, strane 28-44.
- Gunev Ph. „Social Background of Organised Criminals in Bulgaria and Corruption“, in E. Balica, P. Décarpes, *Violence and Crime in Europe, Social Interventions and Research Methods*, Ars Docendi, Bucurest, 2012.
- Heine G. „Korruptionsbekämpfung im Geschäftsverkehr durch Strafrecht?“, *Zeitschrift der Bernischen Juristenvereins*, Stämpfli Verlag, Bern, 2002, Band 138, Heft 9.
- Ignjatović Đ. „Suzbijanje najtežih oblika kriminaliteta u uslovima tranzicije i nesigurnosti“, *Teški oblici kriminala*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2004, strane 5-32.
- Ignjatović Đ, Škulić M. *Organizovani kriminalitet*, Pravni fakultet Univeziteta u Beogradu, Beograd, 2010.
- \*\*\*, *Istraživanje percepcije javnog interesa u oblasti sprečavanja i borbe protiv korupcije i mesta i uloge Agencije za borbu protiv korupcije (ciljna grupa: građani)*, maj 2012, Beograd, Agencija za borbu protiv korupcije, dostupno na sajtu Agencije <http://www.acas.rs>, pristup 12. 1. 2014.
- \*\*\*, *Istraživanje stavova javnog mnjenja o korupciji* Transparentnost Srbija za 2011 i 2012 godinu, dostupno na <http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/18022013/Pravosudje%20u%20borbi%20protiv%20korupcije,%20januar%202013%20.pdf> (pretraženo 11. 1.2014)
- Jelačić M. *Korupcija, društveno-pravni aspekti i metodi suprotstavljanja*, Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, Beograd, 1996.
- Jelačić M, Stajić Lj. „Korupcija kao savremeni društveni problem“, u: *Organizovani kriminalitet i korupcija*, Srpsko udruženje za krivično pravo, Kopaonik, 1996.
- Jovašević D. *Krivična dela korupcije*, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
- Kaiser G. *Kriminologie*, 3. Auflage, C.F. Müller Verlag, Heidelberg, 1996.
- Kerner H-J. „Präventionsmassnahmen und Krimianlstatistik“, in: H-D. Schwind, F. Berchauer, G. Steinhilper (Hrsg.), *Präventive Kriminalpolitik*, Kriminalistik Verlag, Heidelberg, 1980, strane 103-125.
- Kubica J. „Wirtschaftskriminalität“ in: E. Kube, U Störzer, K. J. Timm (Hrsg.), *Kriminalistik – Handbuch für Praxis und Wissenschaft*, Band II, Richard Boorberg Verlag, Stuttgart, München usw., 1994.
- Ljutić B. „Konflikt interesa i interesi u konfliktu“, dostupno na internet sajtu [www.informator.co.yu/informator/2003/tema\\_903.htm](http://www.informator.co.yu/informator/2003/tema_903.htm). pristup 2. 2. 2004.
- Marčeta M, Novosel D, Rogić-Hadžalić D. *Korupcija – pravni okvir i pojavni oblici 2008 – 2010*, Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske, Zagreb, 2012.
- Matić M, Trninić V. „Analiza statističkih podataka krivičnih sa koruptivnim elementom“, u: *Građani i pravosuđe zajedno protiv korupcije*, Toplički centar za demokratiju i ljudska prava, Prokuplje, 2013.
- Miller W.M, Grødeland Å. B, Koshechkina T. Y. *A Culture of Corruption Coping with Government in Post Communist Europa*, Central European University Press, Budapest, 2001.
- Milošević G, Kulić M. „Korupcija i makroekonomska kretanja u Srbiji“, u: *Korupcija u javnoj upravi*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2011.

- Mrvić-Petrović N. „Korupcija i strategije njenog suzbijanja“, *Temida*, 2001, broj 4, strane 21-26.
- Mrvić-Petrović N. *Krivično pravo – posebni deo*, drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje, Službeni glasnik i Pravni fakultet Univerziteta Union, Beograd, 2010.
- Mrvić-Petrović N. „Moralne komponente sprečavanja korupcije“, u: J. Ćirić (ur.), *Borba protiv korupcije – iskustva i poređenja*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2013, str. 22-30.
- Mrvić-Petrović N. „Strana iskustva u sprečavanju korupcije“, *Pravo – teorija i praksa*, 2002, XIX, broj 1, strane 35-40.
- Mrvić-Petrović N, Ćirić J. *Sukob javnog i privatnog interesa – u trouglu moći, novca i politike*, Vojnoizdavački zavod i Institut za uporedno pravo, Beograd, 2003.
- Mrvić-Petrović N, Đorđević Đ. *Moć i nemoć kazne*, Vojnoizdavački zavod i Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 1998.
- Mrvić-Petrović N, Petrović Z. *Naknada štete zbog neosnovanog lišenja slobode ili neosnovane osude*, Centar za mir i razvoj demokratije, Beograd, 2008
- Nenadić N. „Pojam i uzroci korupcije“, u: G. Ilić (ur.) *Korupcija-osnovni pojmovi i mehanizmi za borbu*, Pravni fakultet u Beogradu, Beograd, 2007.
- Pihler S. „Sloboda medija kao faktor borbe protiv korupcije“ u: *Privredni kriminal i korupcija*, Beograd, 2001.
- Piliponyte J. *The Construction of Corruption in Post-Communist Countries* - doctoral dissertation on Vilnius University, dostupno na internet adresi [www.nplc.lt/lit/lit51pdf](http://www.nplc.lt/lit/lit51pdf). pristup 4. 11. 2013.
- \*\*\*, *Privatizacija – dokle se stiglo, kuda dalje*, Transparentnost-Srbija, Beograd, 2004.
- Simeunović-Patić B, Đorđević Đ. „Neka obeležja korupcije u javnoj upravi u Republici Srbiji – rezultati empirijskog istraživanja“, u: *Korupcija u javnoj upravi*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2011.
- Simonović B. „Međunarodni standardi, krivično zakonodavstvo i implementacija antikorupcijskih propisa u Srbiji, u: *Kaznena politika*, Srpsko udruženje za krivično pravnu teoriju i praksu, Beograd, 2014.
- Simonović B. „Sistem integriteta kao vid antikorupcione strategije“, u: *Metodologija izgradnje sistema integriteta u institucijama na suzbijanju korupcije*, Banja Luka, 2010, strane 19-40.
- Skakavac Z. „Krivično pravni aspekti korupcije – međunarodni i nacionalni okvir“, u: *Korupcija i pranje novca*, Sarajevo, 2009, str. 79-87.
- Stojanović Z. *Komentar Krivičnog zakonika*, Službeni glasnik, Beograd, 2006.
- Stojanović Z. „Krivično zakonodavstvo i teški oblici kriminaliteta“, u: *Teški oblici kriminala*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2004, str. 33-44.
- Stojanović Z, Delić N. *Krivično pravo, posebni deo*, Pravni fakultet u Beogradu i IP Pravna knjiga, Beograd, 2013.
- Stojanović Z, Perić O. *Krivično pravo, posebni deo*, Službeni glasnik, 2002.
- Škulić M. *Komentar Zakonika o krivičnom postupku Crne Gore*, Misija OEBS-a u Crnoj Gori i Ministarstvo pravde Crne Gore, Podgorica, 2009.
- Škulić M. „Novi Zakonik o krivičnom postupku - očekivanja od primene“, u: *Nova rešenja u kaznenom zakonodavstvu Srbije i njihova praktična primena*, Srpsko udruženje za krivično pravnu teoriju i praksu, Beograd, 2013, str. 33-68.
- Teofilović N, Jelačić M. *Sprečavanje, otkrivanje i dokazivanje krivičnih dela korupcije i pranja novca*, Policijska akademija, Beograd, 2006.

- \*\*\*, *Teški oblici kriminaliteta i državna reakcija*, Srpsko udruženje za krivično pravnu teoriju i praksu, Trebinje, 2013.
- Trenschel V. W. „Korruptionsverdacht – und was dann?“, *Kriminalistik*, 1999, broj 11.
- United Nations Handbook on Practical Anticorruption Measures for Prosecutors and Investigators*, Vienna, 2004.
- Van Duyne P. C, Stocco E, Dimitrijević J. *Politika borbe protiv korupcije u Srbiji – izveštaj: „Od crne kutije ka transparentnoj javnoj politici“*, Tilburg University, Viktimološko društvo Srbije, Beograd, 2012. Dostupno na <http://www.vds.org.rs/File/Corruption%20in%20Serbia%20SerboCro-%20final.pdf> (pristup 17. 12. 2013).
- Vuković S. „Kriminalističko-preventivne mere u suprotstavljanju korupciji u javnoj upravi“, u: *Korupcija i pranje novca*, Sarajevo, 2009, strane 79-87.
- Vuković S. *Pravo, moral i korupcija*, IP Filip Višnjić i Institut društvenih nauka, Beograd, 2005.
- Vuković S. *Tranzicija i korupcija*, IP Rad, Beograd, 2007.
- Wassermann R. „Präventive Kriminalpolitik im Strafverfahren“, in: H-D. Schwind, F. Berckhauer, G. Steinhilper *Präventive Kriminalpolitik*, Kriminalistik Verlag, Heidelberg, 1980, strane 71-89.
- Zimmerman B. „Die Bekämpfung der Korruption“, *Kriminalistik*, 1999, broj 9.

## **Zakoni Republike Srbije**

- Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije „Službeni glasnik RS“, br. 97/2008, 53/2010, 66/2011 – odluka US, 67/2013 – odluka US i 112/2013 – autentično tumačenje).
- Zakonik o krivičnom postupku „Službeni glasnik RS“ br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013 i 45/2013.
- Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i drugih posebno teških krivičnih dela (raniji Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala) „Službeni glasnik RS“, br. 42/2002, 27/2003, 39/2003, 67/2003, 29/2004, 58/2004 – dr. zakon, 45/2005, 61/2005, 72/2009, 72/2011- dr. Zakon, 101/2011 – dr. Zakon i 32/2013.
- Krivični zakonik, „Službeni glasnik RS“, br. 85/2005, 88/2005 - ispr. 107/2005 - ispr. 72/2009, 111/2009, 121/2012 i 104/13.
- Zakon o potvrđivanju Krivično pravne konvencije o korupciji, „Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori“, br. 2/2002; „Službeni list SCG – Međunarodni ugovori“, br. 18. od 23. 12. 2005.
- Zakon o potvrđivanju Dodatnog protokola uz Krivično pravnu konvenciju o korupciji, „Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori“, br. 102/07.
- Zakon o potvrđivanju Građanskopravne konvencije o korupciji, „Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori“, br. 102/2007.
- Zakon o potvrđivanju Konvencije o pranju, traženju, zaplenu i oduzimanju prihoda stečenih kriminalom, „Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori“ br. 19/2009.





# Aneks 1

## ANTIKORUPCIJA U REPUBLICI HRVATSKOJ\*

- \* A) Tekst je izvorno napisan na hrvatskom jeziku. Prilikom prevođenja neki termini ostali su u originalu, jer ne postoji adekvatan prevod na srpski jezik.
- B) Tekst je dovršen u martu 2014. godine, pa ne obuhvata promene u zakonu koje su donete u razdoblju nakon naznačenog termina, a koje se odnose na pravno-normativno uređivanje problematike koja se u tekstu obrađuje (antikorupcija u Republici Hrvatskoj).
- C) Vreme dovršetka teksta (mart 2014 g.) treba da se uzme u obzir i kod razmatranja prikaza antikorupcijskih slučajeva iz prakse, prikazanih u dodatku ovog teksta. S obzirom da su sudski postupci u međuvremenu nastavljeni - donete su i odgovarajuće odluke sudova koje nisu mogle biti obuhvaćene u postojećim opisima predmetnih antikorupcijskih slučajeva.



## Sadržaj

1. UVOD.....	111
1.1 Korupcija u Republici Hrvatskoj.....	111
1.1.1. Karakteristike.....	111
1.1.2. Definicija pojma.....	111
1.1.3. Vrste i oblici.....	112
1.2. Rizici od korupcije u Republici Hrvatskoj .....	113
1.2.1 Rizici nastajanja korupcije .....	113
1.2.2. Rizična područja korupcije .....	114
1.2.3. Kontrola rizika od korupcije .....	114
1.3. Prisutnost (merenje) korupcije u Republici Hrvatskoj.....	115
1.3.1. Indeks percepcije korupcije (IPK) .....	115
1.3.2. Globalni korupcijski barometar (GKB).....	116
2. STRATEGIJSKI OKVIR ANTIKORUPCIJE .....	117
2.1. Nacionalne antikorupcijske strategije i programi.....	117
2.1.1. Nacionalni program za borbu protiv korupcije s akcionim planom (2002.).....	117
2.1.2. Nacionalni program za suzbijanja korupcije 2006. - 2008. (2006.) .....	117
2.1.3. Strategija suzbijanja korupcije (2008.).....	117
2.1.4. Antikorupcijski program za TD u većinskom državnom vlasništvu za razdoblje 2010-2012 .....	118
2.2. Pristupni pregovori Republika Hrvatska – Evropska unija .....	118
2.2.1. Nacionalni programi Republike Hrvatske za pristupanje Evropskoj uniji .....	119
2.2.2. Izveštaji Evropske komisije o napretku Republike Hrvatske .....	119
2.3. Antikorupcijski dokumenti međunarodnih organizacija kojima je Republika Hrvatska pristupila.....	120
3. PRAVNI OKVIR ANTIKORUPCIJE .....	121
3.1. Materijalnopравни okvir (krivična dela).....	121
3.1.1. Krivični zakon .....	121
3.1.2. Zakon o USKOK-u.....	121
3.2. Procesnopравни okvir.....	121
3.2.1. Kriminalističko istraživanje .....	121
3.2.1.1. Istražne radnje.....	122
3.2.1.1.1. Otvorene (neprikrivene) istražne radnje .....	122
3.2.1.1.2. Prikrivene istražne radnje.....	123
3.2.1.2. Dokazne radnje.....	123
3.2.1.2.1. Redovne (standardne) dokazne radnje .....	123
3.2.1.2.2. Posebne dokazne radnje .....	124
3.2.2. Optuživanje .....	126
3.2.3. Finansijske (imovinske) istrage .....	126
3.2.4. Oduzimanje imovinske koristi ostvarene (korupcijskim) krivičnim delom .....	127
3.2.4.1. Materijalnopravna osnova .....	127
3.2.4.2. Procesnopravna osnova.....	128
3.2.4.3. Upravljanje i raspolaganje oduzetom imovinom .....	129

4. INSTITUCIONALNI OKVIR ANTIKORUPCIJE.....	129
4.1. PNUŠKOK.....	130
4.2. USKOK.....	130
4.3. "USKOČKI" SUDOVI .....	131
5. DRUŠTVENO – PREVENICIONI OKVIR ANTIKORUPCIJE.....	131
5.1. Političke stranke.....	131
5.2. Mediji .....	132
5.3. Građani – uzbunjivači.....	133
5.4. Pravo na pristup informacijama.....	134
5.5. Sprečavanje sukoba interesa .....	134
5.6. Javne nabavke.....	135
5.7. Zaštita finansijskih interesa Evropske unije .....	135
6. STATISTIČKI POKAZATELJI KRIVIČNIH DELA KORUPCIJE U REPUBLICI HRVATSKOJ .....	137
6.1. Korupcijska krivična dela – statistika od 2002. do 2007.....	137
6.2. Korupcijska krivična dela – statistika od 2008. do 2010. ....	139
6.3. Korupcijska krivična dela – statistika od 2011. do 2012.....	141
6.4. Korupcijska krivična dela – statistika DORH-a (USKOK-a) od 2007. do 2012. ....	142
6.5. Komentar statističkih pokazatelja.....	143
7. ZAKLJUČAK.....	144
7.1. Struktura antikorupcijskog sistema u Republici Hrvatskoj – prikaz .....	144
7.2. Struktura antikorupcijskog sistema u Republici Hrvatskoj – opis .....	145
LITERATURA.....	150
DODATAK – PRIKAZ ANTIKORUPCIJSKIH SLUČAJEVA IZ PRAKSE .....	153
(A) KAMIONI-MORH.....	153
(B) HYPO-PROVIZIJA.....	154
(C) INA-MOL.....	155
(D) FIMI-MEDIA .....	156
(E) PLANINSKA-ZGRADA.....	158



---

## 1. UVOD

Unapređenje znanja o privrednom kriminalu i korupciji povećava izgleda društva u nastojanjima njihovog sprečavanja (prevenciji) i suzbijanja (represiji). Rezultati zavise od naučnih i operativnih kapaciteta kojima društvo raspolaže, dok se njihovim umrežavanjem osiguravaju sinergijski efekti. Pretpostavke uspešnosti društvenog odgovora na privredni kriminal i korupciju jesu *praksa i nauka*, što posebno podrazumeva interakciju, multidisciplinarnost i interdisciplinarnost unutar svake od njih.

Inertna, birokratizovana, nesposobna i korumpirana država zastupana takvom istom političkom vlašću i državnim institucijama svakako ne može da uspori, zaustavi ili preokrene kriminalne procese u društvu. Uslovi za antikriminalnu efikasnost su *istinska politička volja* i *društvena svest*, što je u teoriji lako ostvarljivo, a u praksi teško ili nikako.

### 1.1 Korupcija u Republici Hrvatskoj

U Republici Hrvatskoj, u postjugoslovenskoj prelaznoj dekadi (1990-e) bitni oblici privrednog kriminaliteta bili su *konverziono-privatizacioni kriminal* i *ratno profiterstvo*. U sledećoj, evrointegracionoj, prelaznoj dekadi (2000-te) *korupcija* (politička, sistemska) postaje najznačajniji oblik privrednog kriminala. Početak treće, prelazne dekade udruživanja u evropsku zajednicu, (2010-e) obeležava *vrhunac antikorupcijskog delovanja* vlasti koji se manifestuje kroz otkrivanja, krivične istrage i suđenja visokopozicioniranim učiniocima krivičnih dela korupcije.

#### 1.1.1. Karakteristike

Osnovna karakteristika korupcije je nepoštovanje društvenih normi: *moralnih* ili *zakonskih* što ima određene posledice: *korist* i *štetu*. Korist od korupcije imaju korumpirani (pojedinci i grupe), a štetu - nekorumpirani (građani i društvo).

Korupcija je "bolest" društva, a njeni bitni elementi su: *zloupotreba položaja, vlasti, moći ili uticaja od strane onoga koji prima mito; aktivno učešće davaoca mita u korupcijskom činu; zajednički interes oba korupcijskih "partnera" (korist od korupcije, izbegavanje kaznene odgovornosti); nepriznavanje društvenih vrednosti (korupcija oštećuje one koji poštuju društvena pravila, a to je paradoks jer bi trebalo da bude obrnuto).*

#### 1.1.2. Definicija pojma

Korupcija nema jedinstvenu definiciju i teško se može ukratko i sveobuhvatno odrediti. Ne postoji zakonska definicija korupcije, a mnoštvo različitih slučajeva smatra se korupcijom. U Republici Hrvatskoj korupcija je "službeno" definisana u strateškim nacionalnim dokumentima donetim u cilju sprečavanja i suzbijanja korupcije.

Nacionalni program s akcionim planom za borbu protiv korupcije (2002.) donosi široku definiciju korupcije i napominje teškoće prilikom njenog definisanja. *Korupcijom se smatra svaki oblik zloupotrebe vlasti radi lične ili grupne koristi, bilo da se radi o javnom ili privatnom sektoru. Takvo objašnjenje je široko i obuhvata mnoštvo ovakvih pojava. Javno mnjenje i političari pod pojmom korupcije podrazumevaju sasvim različite društvene pojave: organizovani i privredni kriminal, lošu vlast i njene posledice, ljudsku prevrtljivost i bahatost vlasti.*

U Nacionalnom programu suzbijanja korupcije od 2006. do 2008. korupcija nije eksplicitno definisana. Opisuje se kroz posledice koje izaziva. *Korupcija narušava osnovne vrednosti društvenih odnosa svakog demokratskog i građanskog društva. Ugrožava vladavinu prava, poverenje u javne institucije i pravnu državu, poštenje, pravednost, ravnopravnost, jednakost i sigurnost građana.*

U Strategiji suzbijanja korupcije (2008.) ova pojava je definisana na uopšten i širok način. *Korupcija je štetna društvena pojava koja narušava osnovne društvene vrednosti. U najširem smislu korupcija je svaka zloupotreba javnih ovlašćenja radi ostvarivanja lične dobiti.*

Organizacija Transparency International donosi svoju (kratku) definiciju: *Korupcija je zloupotreba poverenih ovlašćenja radi postizanja lične koristi.*<sup>1</sup>

### 1.1.3. Vrste i oblici

Korupcija nije jednoobrazna pojava. Korupcijska fenomenologija se može sagledati kroz sledeće parametre: *klasifikacione kriterijume, specifične vrste, pojavne oblike.* Postoji više *kriterijuma* za klasifikaciju korupcije koji sadrže *vrste* korupcije, dok se svaka pojedina vrsta ostvaruje kroz neke od karakterističnih *oblika* koruptivnog ponašanja. Sistematski prikaz navedenog sadržan je u Tabeli 1.

Tabela 1. Klasifikacija korupcije – karakteristike, vrste i pojavni oblici

	Karakteristike korupcije	Vrste korupcije	Oblici korupcije
1	Nivo ovlašćenja u odlučivanju	Politička korupcija Administrativna korupcija (Ulična/šalterska korupcija*)	Davanje i primanje mita
2	Koncentracija koristi od korupcijskih dela	Privatna korupcija Kolektivna korupcija	Pronevera javnih fondova
3	Pribavljanje resursa	Korupcija preraspodele resursa Korupcija crpljenja resursa	Otuđivanje javne imovine
4	Rasprostranjenost i učestalost slučajeva korupcije	Izolovana korupcija Endemska korupcija	Prevara
5	Prisutnost u javnom ili privatnom sektoru	Korupcija u javnom sektoru Korupcija u privatnom sektoru	Iznuđivanje
6	Saglasnost saučesnika u korupcijskim transakcijama	Prisilna korupcija Sporazumna korupcija Nevezana korupcija	Nepotizam Klijentelizam
7	Blagonaklonost države	Efikasna korupcija Dobronamerna korupcija Nedobronamerna korupcija Samorastuća korupcija	Trgovina uticajem Pokroviteljstvo Lobiranje

Izvor: Kompilacija autora (prema Budak 2005:15)

Fenomenološka raznovrsnost jedno je od glavnih svojstava korupcije. Većina navedenih pojava korupcije u većem ili u manjem obimu prisutna je u svim državama sveta. Mnogi hrvatski građani su, direktno ili indirektno, upoznati s većinom navedenih oblika korupcije u hrvatskom društvu.

<sup>1</sup> *Corruption is the abuse of entrusted power for private gain. It hurts everyone whose life, livelihood or happiness depends on the integrity of people in a position of authority.* – Transparency International <http://www.transparency.org>

## 1.2. Rizici od korupcije u Republici Hrvatskoj

Rizici od korupcije su spoljašnji i unutrašnji faktori koji utiču na mogućnost njenog nastajanja u određenom društvu i u određenom vremenu.

### 1.2.1 Rizici nastajanja korupcije

Korupcijsko ponašanje zavisi od niza međusobno povezanih uzročnih faktora. Protivzakonito ponašanje ljudi u određenim situacijama, uglavnom je rezultat delovanja: *ličnih* (subjektivnih) i *društvenih* (objektivnih) faktora.

**Lični faktori.** U ovu grupu spadaju *mentalne odlike* osobe od kojih zavisi njena ravnodušnost ili sklonost ka korupciji. Pod tim se podrazumeva npr. nepostojanje osećanja odgovornosti, nemoralnost, zapostavljanje profesionalne etike, ignorisanje ili negiranje svog i tuđeg dostojanstva, časti i ugleda. Subjektivni faktori su svi oni koji predstavljaju nemanje ličnog ili profesionalnog integriteta neke osobe. Podsticaj odnosno "okidač" za pretvaranje mentalnih pretpostavki u korupcijsku realizaciju proizlazi iz ovlašćenja kojima određena osoba raspolaže, a koja uglavnom zavise od radnog mesta i/ili društvenog položaja. Ovlašćenja su "medijum" u kojem, odnosno "instrument" kojim se mentalna sklonost materijalizuje u korupcionu korist ili dobit.

**Društveni faktori.** U ovu grupu spadaju *spoljašnje okolnosti* koje pogoduju korupciji. Ima ih mnogo i mogu se podeliti u nekoliko grupa.

- *Kulturološki faktori* su oni koji proizlaze iz tradicije, kulture i običaja nekog naroda, "genetski su zapisani", te se prenose iz generacije u generaciju.
- *Pravni faktori* koji pothranjuju korupciju su *manjkavost* ili pak *složenost* određenih situacija i procedura, ali i *nepotpuna normativnost* (nedorečenosti, formalne greške, pravne praznine, kolizije pravnih propisa), zatim *diskriminativna normativnost* (favorizovanje, diskriminacija, marginalizacija ili neko drugo neosnovano diferenciranje pojedinih građana i grupa).
- *Institucionalni faktori* su nesprovođenje "dobrih" zakona, spora i neefikasna državna i javna administracija, loš rad i nedovoljan učinak inspekcijских, nadzornih i represivnih organa u otkrivanju i sankcionisanju nezakonitih ponašanja, kao i drugi oblici nefunkcionisanja institucija.
- *Sociološkim faktorima* pripadaju komunističko nasleđe, tranzicija iz socijalizma u kapitalizam, ratne okolnosti - „Domovinski rat“, konverzija i privatizacija, predatorski kapitalizam, društvene transformacije i nestabilnosti.
- *Tehnološki faktori* se odnose na stepen tehnološkog razvoja društva, odnosno implementaciju informaciono-komunikacione tehnologije u radu državne administracije - pre svega u vezi sa dostupnošću informacija o radu državne i lokalne vlasti i mogućnostima "poslovne" komunikacije građana s organima vlasti digitalnim putem, s jasnoćom u njenom sprovođenju i s on-line "kontrolom" administrativnih procedura.
- *Ekonomski faktori* su ograničenost resursa (materijalna dobra su nedovoljna za sve potrebe i želje svih ljudi pa se njihovo sticanje ostvaruje, legalnim, ali i korupcionim metodama), stanje na tržištu (potražnja za poslom je, po pravilu, veća od ponude pa su oni koji nude izloženi riziku korupcije, naročito u javnom sektoru - kroz javne nabavke), fiskalna politika (strogost podstiče izbegavanje plaćanja poreza zloupotrebom ovlašćenja u poslovanju), ekonomske slobode (prevelika ograničenja "guraju" preduzimače da konkurentsku prednost izgrađuju korupcijskim metodama umjesto radom, znanjem i veštinama).

### 1.2.2. Rizična područja korupcije

Korupcija je sveopšta pojava tako da ne postoji područje društvenog delovanja u kojem nije prisutan *rizik* korupcije. Može se govoriti o razlici u stepenu rizika od područja do područja iako ovakva diferencijacija može biti samo uslovna i relativna. Rizik korupcije zavisi od niza specifičnih okolnosti koje u pojedinom području povećavaju ili smanjuju njegov intenzitet.

Postoje različita istraživanja vezana za korupciju, a uglavnom se radi o istraživanjima percepcije građana o prisutnosti korupcije u različitim područjima. Ona su usmerena na utvrđivanje subjektivnih zapažanja ispitanika, a ne na objektivne (egzaktne) pokazatelje o korupciji.

Strategija suzbijanja korupcije (2008), u delu koji se odnosi na aktivnosti sprečavanja korupcije, navodi da su prioritetna područja u borbi protiv korupcije: sprečavanje sukoba interesa u obavljanju javnih dužnosti, primena propisa o finansiranju političkih stranaka, ostvarivanje prava na pristup informacijama, jačanje integriteta javne uprave (državnih službi), regulisanje javnih nabavki, kao i zaštita oštećenih i osoba koje u dobroj nameri prijavljuju korupciju. Ispitivanje javnog mnjenja pokazalo je da je potrebno uložiti dodatne napore u sprečavanju korupcije u području *javne uprave, zdravstva, pravosuđa, obrazovanja i privatnog sektora*. U strategiji se, kao korupcijski rizična, spominju još i područja *privrede, javnih finansija, nauke i sporta*.

U Nacionalnom programu suzbijanja korupcije od 2006. do 2008. (2006.) navodi se da istraživanja javnog mnjenja uglavnom izdvajaju četiri područja u kojima je u Republici Hrvatskoj visok rizik od korupcije: *sudstvo, zdravstvo, lokalna samouprava i političke stranke*. U planiranim aktivnostima prevencije korupcije, u tekstu nacionalnog programa, spominju se, osim navedenih, još neka područja: *pravosuđe, zdravstvo, lokalna samouprava, politika i javna uprava, ekonomija (sloboda tržišnog nadmetanja, privatizacija, javne nabavke), nauka, obrazovanje i sport*.

U Nacionalnom programu za borbu protiv korupcije s akcionim planom (2002.) kao područja visokog rizika korupcije spominju se *privatizacija, javne nabavke, javne službe (sukob interesa), lobiranje i finansiranje političkih stranaka, centralizovana vlast, carina, zdravstvo, školstvo, međunarodne aktivnosti ("uvoz" korupcije povezan s opasnostima neracionalnih ekonomskih investicija, s rizikom od zagađivanja okoline i nečiste industrije, zastarele tehnologije i nepotrebnih javnih investicija)*.

### 1.2.3. Kontrola rizika od korupcije

Nosioci korupcijskog rizika su *osobe* i *organizacije*. Lični i organizacijski rizik ne isključuju se, međusobno su uslovljeni i proizlaze jedan iz drugog. Upravljanje rizikom od korupcije jedinstven je proces koji obuhvata sve najvažnije komponente navedenih faktora – nosilaca rizika. Upravljanje rizikom može da obuhvati i šire društvene faktore ukoliko se radi o antikorupcijskom delovanju države kao mega-organizacije.

*Rizik osoba* je subjektivni rizik. Na njega se može ograničeno delovati, npr. metodama i tehnikama upravljanja ljudskim potencijalima u organizaciji. Suština je u postavljanju *pravih* osoba na *prava* mesta na *pravi* način i u *pravo* vreme, zatim otklanjanju, odnosno umanjivanju mogućnosti nastajanja korupcijskog ponašanja koje se temelji na subjektivnim slabostima pojedinaca. S tim u vezi, osim stručnih i radnih kapaciteta, potrebno je posebno valorizovati lični integritet zaposlenih, njihove moralne odlike. Amoralne osobe same sebi kreiraju "prilike" za korupciju koje je nemoguće suzbiti u potpunosti, uprkos neprestanom usavršavanju organizacije.

Strategija upravljanja subjektivnim (ličnim) rizikom od korupcije može se zasnivati na "radikalnoj" antikorupcijskoj paradigmi: *svi ljudi imaju sklonost ka korupciji* – manju ili veću. Trajnijim jačanjem ličnog integriteta i moralnom izgradnjom ličnosti sklonost ka korupciji se potiskuje, što smanjuje mogućnost nastanka, odnosno realizacije korupcionog čina. Osoba se u tom slučaju, uprkos urođenom koruptivnom impulsu, ponaša lojalno i prilagođeno, odnosno društveno prihvatljivo.

*Rizik organizacije* je objektivan rizik. Cilj je da se osigura dinamičan, fleksibilan i decentralizovan sistem radi njegove efikasnosti. Izgradnja sistema odnosno organizacije u tom pravcu može da se pretvori i u svoju suprotnost. Opasnosti proizlaze iz *sposobnosti odlučivanja* u smislu diskrecije, brzine i ekskluzivnosti u donošenju odluka, kao i u *broju ovlašćenih lica* koji se povećava u decentralizovanim sistemima. Antikorupcijsku "oštricu" dodatno otupljuju npr. nedostatak organizacionog integriteta i etike, loša organizaciona kultura i radna atmosfera, netransparentnost poslovnih procesa, nedefinisanost odgovornosti vezanih za radna mesta, preplitanje ili koncentrisanje rukovodećih, nadzornih i izvršnih funkcija, nepostojanje ili nedoslednost unutrašnjih kontrolnih mehanizama.

Antikorupcijska maksima u ovom slučaju može da glasi: *savršenom organizacijom neutralizovati ljudske nesavršenosti*. Na izazove rizika od korupcije treba odgovarati stalnim oblikovanjem organizacije u smislu transparentnosti, kontrole i odgovornosti.

Objektivni (organizacijski) i subjektivni (lični) pristup upravljanja korupcionim rizikom treba kombinovati jer su oni komplementarni. Paralelnom primenom ističu se prednosti jednog, ispravljaju nedostaci onog drugog, pa se tako ostvaruju pozitivni uzajamni efekti.

### 1.3. Prisutnost (merenje) korupcije u Republici Hrvatskoj

Intenzitet prisutnosti korupcije često se određuje opisno - u rasponu između dva ekstrema: *službenih statističkih podataka* i *subjektivnih utisaka građana*. Korupcije ima "sigurno" više nego što se to vidi iz statističkih podataka, ali i "verovatno" manje od podataka o percepciji korupcije. Korupcioni odnos je po definiciji netransparentan i diskretan. Niko ne zna stvarni obim tih odnosa niti vrednost dobara koja se u njima razmjenjuju. Mito može biti materijalne ali i nematerijalne prirode – novac, darovi, usluge, privilegije, informacije, uticaj, moć. Realizovana korupcija i u njoj realizovani mito ne može se egzaktno izmeriti niti utvrditi, samo se mogu proceniti posrednim putem, empirijski, statistički, matematički. Procenjivanje prisutnosti ili merenje korupcije - aktivnosti su od čijih rezultata zavisi suprotstavljanje toj pojavi.

Najpoznatija merenja korupcije vrši Transparency International (*IPK – Indeks percepcije korupcije* i *GKB – Globalni korupcijski barometar*).<sup>2</sup>

#### 1.3.1. Indeks percepcije korupcije (IPK)

Tabela 2. Indeks percepcije korupcije u Republici Hrvatskoj od 1999-2011.

god.	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
IPK	2,9	3,7	3,9	3,8	3,7	3,5	3,4	3,4	4,1	4,4	4,1	4,1	4,0
Rang	74.	51.	47.	51.	59.	67.	70.	69.	64.	62.	66.	62.	66.
Ukupan broj država	99	90	91	102	133	146	158	163	179	180	180	178	183

0=potpuna korupcija; 10=bez korupcije

Izvor: Transparency International Hrvatska

2 Osim Transparency International-a, odgovarajuća istraživanja o korupciji na svetskom nivou i na temelju IPK indeksa sprovodi Transparency International Hrvatska (primjerice "Očekivanja od nove vlasti u području suzbijanja korupcije"), ali i druge institucije poput Ekonomskog instituta u Zagrebu (UNODC) ("Korupcija u Hrvatskoj – stvarna korupcijska iskustva građana") odnosno Ministarstva pravosuđa ("Percepcija korupcije u Republici Hrvatskoj").



Tabela 3. Indeks percepcije korupcije u Republici Hrvatskoj od 2012-2013.

god.	2012.	2013.
IPK	46	48
Rang	62	57
Ukupan broj država	174	175

0 = visok stepen korupcije, 100=društvo bez korupcije

Izvor: Transparency International Hrvatska

### 1.3.2. Globalni korupcijski barometar (GKB)

Tabela 4. Percepcija prisutnosti korupcije u pojedinim sektorima/institucijama u Republici Hrvatskoj 2010/11 i 2012/13.

sektor/ institucija	pravosuđe/sudstvo	zastupnička tijela	političke stranke	poslovni/privatni sektor	javni funkcioneri i službenici	zdravstvo	policija	obrazovni sistem	mediji	nevladine organizacije	vojska	verske organizacije
GKB GOD.												
2010/11	4,1	4,0	4,0	3,9	3,8	-	3,7	3,4	3,2	2,8	2,7	2,7
2012/13	4,0	3,8	4,0	3,5	3,9	3,8	3,5	3,5	3,4	2,8	2,6	2,8

(5-potpuno korumpirane, 1-nekorumpirane) Izvor: Transparency International Hrvatska

---

## 2. STRATEGIJSKI OKVIR ANTIKORUPCIJE

Strategijski okvir suprotstavljanja korupciji u Republici Hrvatskoj sastoji se od dva ključna segmenta: a) *nacionalnog* (strategije i programi, akcioni planovi), b) *međunarodnog* (programi pristupanja u članstvo EU).

### 2.1. Nacionalne antikorupcijske strategije i programi

U Republici Hrvatskoj, u razdoblju od 2002. do 2008. god. donesena su tri antikorupcijska dokumenta: dva nacionalna programa i strategija.

#### 2.1.1. Nacionalni program za borbu protiv korupcije s akcionim planom (2002.)

Ovaj program je prvi nacionalni antikorupcijski strategijski dokument u Republici Hrvatskoj, koji je 2002. god. doneo Hrvatski sabor, a u njemu su istaknute tri ključne komponente: *štetne posledice korupcije, obaveza politike i međunarodne obveze*. Njime je korupcija deklarativno označena kao štetna i složena društvena pojava koju treba sistematski suzbijati i eksplicitno naglašena uloga politike u tom smislu - "Uspeh borbe protiv korupcije zavisi od više faktora, od kojih su najvažniji politička volja i odlučnost." Suština ovog Programa je insistiranje na političkoj volji i prihvatanju činjenice da korupcija postoji kao društveni problem u Republici Hrvatskoj.

#### 2.1.2. Nacionalni program za suzbijanja korupcije 2006. - 2008. (2006.)

U tekstu ovog Programa, koji je 2006. doneo Hrvatski sabor, takođe je istaknuta važnost političkog konteksta antikorupcije - "Donošenjem ovoga Programa, Vlada Republike Hrvatske, Hrvatski sabor i sve političke stranke pokazuju političku volju i odlučnost za suzbijanje korupcije. Odgovornoj vlasti je suzbijanje korupcije prirodni interes i potreba." Takođe je konstatovano da prethodni Nacionalni program kao i Akcioni plan nisu sprovedeni u delo. I ovaj Program u svom tekstu implicitno sadrži Akcioni plan (aktivnosti, rokovi, odgovorne institucije) iako to nije posebno istaknuto u nazivu Programa. U poslednjem poglavlju ovog Programa ponovno je istaknut njegov politički kontekst - "Politička volja i odlučnost vlasti presudne su za suzbijanje korupcije. Izradom nacionalnog programa, Vlada Republike Hrvatske pokazuje nedvosmislenu političku volju." Suština ovog Programa je sprovođenje zakona i osposobljavanje institucija za sprečavanje i suzbijanje korupcije i to ne samo represivnih, već i ostalih (ministarstava, ureda, agencija itd.).

#### 2.1.3. Strategija suzbijanja korupcije (2008.)

Ova Strategija koju je doneo Hrvatski sabor 2008. god. zasnovana je na temelju iskustava stečenih sprovođenjem prethodnog antikorupcijskog Programa (2006-2008), ali s ciljem da ovaj strategijski dokument, za razliku od prethodnog, bude dugotrajnijeg karaktera (neodređenog trajanja) koji će se "ažurirati" i sprovoditi u delo kroz godišnje akcione planove - "Strategija će se sprovoditi kroz Akcioni plan za borbu protiv korupcije koji će, s ciljem praćenja Strategije, biti revidiran svake godine."

Fokusi ove Strategije su usvajanje principa "nulte tolerancije" na korupciju (primarno - usavršavanje pravnog i institucionalnog okvira), kao i širenje/redistribucija antikorupcijske odgovornosti sa (isključivo) represivnih institucija na sve relevantne faktore u društvu ("Suzbijanje svih oblika korupcijskog ponašanja treba da bude društvena akcija najširih razmera u koju će se uključiti sva tela države, kao i zainteresovane organizacije, privredni subjekti, nevladine ustanove, građani i drugi.")<sup>3</sup>

---

3 U vezi s ovom Strategijom, u proteklom razdoblju, doneti su: Akcioni plan uz Strategiju suzbijanja korupcije (2008.), (Revidirani) Akcioni plan uz Strategiju suzbijanja korupcije (2010.), kao i (Novi) Akcioni plan uz Strategiju suzbijanja korupcije (2012.). - Ministarstvo pravosuđa-Antikorupcija <http://www.antikorupcija.hr>

Zajedničko obeležje nacionalnih antikorupcijskih strategijskih dokumenata manifestuje se kroz usavršavanje *pravnog, organizacionog, institucionalnog, kadrovskog i materijalnog* okvira suzbijanja korupcije. Cilj donošenja nacionalnih dokumenata za suzbijanje korupcije nije u njima samima već u rezultatima njihovog sprovođenja. Nekoliko ključnih momenata, poznatih i stečenih iskustvom, u vezi s korupcijom već je ostvareno u hrvatskom društvu, a sažeto je u sledećim tezama: *korupcija je značajan društveni problem; korupcija je širi društveni problem koji prevazilazi nadležnost represivnih institucija; korupciju treba da suzbijaju sva tela državne uprave (represivna i nerepresivna); korupciji treba suprotstaviti sve raspoložive društvene resurse; odlučno suprotstavljavanje korupciji je nepovratan proces.*

#### **2.1.4. Antikorupcijski program za TD u većinskom državnom vlasništvu za razdoblje 2010-2012**

Operacionalizacijom Strategije suzbijanja korupcije, antikorupcijsko delovanje usmereno je i na preduzeća u državnom vlasništvu. Vlada RH je 2009. god. donela *Antikorupcijski program za trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu za razdoblje 2010-2012*. Ciljevi ovog programa su: jačanje integriteta, odgovornosti i transparentnosti u radu; stvaranje preduslova za sprečavanje korupcije na svim nivoima; afirmacija pristupa "nulte tolerancije" na korupciju. Sva javna preduzeća u većinskom državnom vlasništvu morala su da donesu interne antikorupcijske akcione planove, a njihove bitne delove da objave na svojim internet stranicama, u skladu s osamnaest antikorupcijskih mera "propisanih" Programom.

Razume se da ovaj dokument, kao i obveze koje iz njega proizilaze, nije dovoljan za korupcijsku dekontaminaciju državnih i javnih preduzeća. On je (bio) samo dobar okvir i zalog za njihovu antikorupcijsku budućnost. U tom kontekstu potrebno je istaknuti dve činjenice:

— Antikorupcijski program odnosio se isključivo na TD u većinskom *državnom* vlasništvu, dok su TD u vlasništvu jedinica lokalne samouprave izuzeta iz ovog programa jer nisu u "nadležnosti" Vlade. Lokalna uprava i samouprava nema sličnih sopstvenih programa, pa je i po tome vidan raskorak u antikorupcijskom angažmanu državne uprave i lokalne samouprave.

— Istekom razdoblja na koje se odnosio, antikorupcijski program nije formalno produžen od strane nove, odnosno aktualne Vlade RH. To znači da su za odgovarajuća TD prestale obveze koje su proizlazile iz ovog Programa, iako su neka od njih, na osnovu internih odluka, nastavila s određenim aktivnostima, u smislu javnog objavljivanja svojih akcionih planova za sprovođenje antikorupcijskih programa i za 2013. godinu.

## **2.2. Pristupni pregovori Republika Hrvatska – Evropska unija**

Pristupanje u članstvo Evropske unije uslovljeno je prihvatanjem svih prava i obveza na kojima se zasniva Evropska unija i njen institucionalni okvir, obuhvaćen pojmom pravne tekovine Evropske unije (*franc. acquis communautaire*). Navedena su prava i obaveze za potrebe pregovora o pristupanju - podeljena u 35 tematskih poglavlja koja se ujedno smatraju i poglavljima pregovora. Država kandidat ne pregovara o pravnoj stečevini Evropske unije, nego o uslovima i načinu njenog prihvatanja i primene. Upravo iz tih razloga pregovori o pristupanju se ne smatraju klasičnim pregovorima, već procesom prilagođavanja države kandidata vrednosnom, pravnom, ekonomskom i društvenom sistemu Evropske unije.<sup>4</sup>

Sporazum Republike Hrvatske i Evropske unije o stabilizaciji i pridruživanju zaključen je 2001. godine, a stupio je na snagu 2005. Republika Hrvatska je podnela zahtev za članstvo u Evropskoj uniji 2003. godine. Pristupni pregovori otvoreni su 2005, a zaključeni 2011. god. Punopravnim članom EU Republika Hrvatska postala je 1.7.2013. godine.

4 Ministarstvo spoljnih i EU poslova <http://www.eu-pregovori.hr>

Tok pregovora određen je formalnim dokumentima obe pregovaračke strane. Republika Hrvatska donosila je Nacionalne programe za pristupanje Evropskoj uniji (NPPEU), a Evropska komisija davala Izveštaje o napretku Republike Hrvatske.<sup>5</sup> Navedeni dokumenti dostavljani su jednom godišnje. Svrha im je bila planiranje aktivnosti, vrednovanje ostvarenih rezultata i usmeravanje daljih pregovora.

### **2.2.1. Nacionalni programi Republike Hrvatske za pristupanje Evropskoj uniji**

Nacionalni program za pristupanje Evropskoj uniji je sveobuhvatni dokument koji sadrži ciljeve i zadatke koje Republika Hrvatska treba da realizuje u određenoj godini u smislu sprovođenja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Republike Hrvatske Evropskoj uniji. Nacionalni program usvaja Vlada RH, a njegovu izradu koordinira Ministarstvo spoljnih poslova i evropskih integracija.

Nacionalni program donosi se na osnovu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (čl. 69) u smislu preuzete obaveze Hrvatske da nastoji na tome da osigura postepeno usklađivanje postojećih zakona i budućeg zakonodavstva s pravnom stečevinom Zajednice (*acquis*). Sadržaj programa (osim o navedenom Sporazumu) umnogome zavisi od Izveštaja Evropske komisije o napretku Republike Hrvatske u procesu pristupanja Evropskoj uniji u određenoj godini.

Nacionalni program Republike Hrvatske za pristupanje Evropskoj uniji donet je u razdoblju od 2003. do 2009. godine, posle čega je promenjen koncept izrade tih programa, pa je Vlada RH donosila slične godišnje programe, ali drugačijeg naziva.<sup>6</sup> Osim korupcije, koja je imala poseban status (zasebna potpoglavlja – prikaz antikorupcijskih dostignuća u prethodnoj godini, kao i prikaz planiranih antikorupcijskih aktivnosti i prioriteta u narednoj godini), Nacionalni programi obuhvatali su, iz domena privrednog kriminala i problematiku sprečavanja pranja novca, finansijskih istraga i oduzimanja prihoda ostvarenih krivičnim delom, povrede prava intelektualne svojine. U odnosu na ova područja, a u cilju jačanja administrativnih, pravnih, organizacionih i materijalnih kapaciteta nadležnih hrvatskih institucija sprovedeni su projekti s partnerima iz EU u sklopu Programa pomoći zemljama kandidatima. Ostale vrste kriminala koje su se eksplicitno spominjale u Nacionalnim programima (a koje potencijalno mogu biti više ili manje povezane s privrednim kriminalom) su organizovani kriminal, terorizam, falsifikovanje novca, droga, trgovina ljudima, ilegalno posedovanje i krijumčarenje oružja.

Nacionalni programi odnosili su se i na mnoga druga područja koja su povezana s privrednim kriminalom, odnosno u kojima je privredni kriminal latentno prisutan. To su npr. zaštita potrošača i zdravlja ljudi, konkurencija na tržištu i državna pomoć, nadzor tržišta, bezbednost hrane, javne nabavke, finansijske usluge, finansijski nadzor, pravo trgovačkih društava, računovodstvo i revizija, vrednosni papiri, oporezivanje, saradnja s carinom.

### **2.2.2. Izveštaji Evropske komisije o napretku Republike Hrvatske**

Izveštaji Evropske komisije donošeni su jednom godišnje u toku pretpristupnih pregovora (2005-2011) posle čega je dato i završno mišljenje o napretku u 2012. god. odnosno o spremnosti RH za članstvo u EU. Izveštaji EK su pravljani kao prilog Saopštenja Komisije Evropskom parlamentu i Veću u vezi sa strategijom proširenja EU i glavnim izazovima u određenom razdoblju.<sup>7</sup>

Korupcija i antikorupcija su zauzimale posebno mesto u tim Izveštajima EK i to u segmentima: Politički kriterijumi i Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava. Već je istaknuto da su od sadržaja tih izveštaja direktno zavisili sadržaji nacionalnih programa RH za pristupanje u EU, a može se reći da je bilo i obrnuto. Izveštaji EK su imali dve važne uloge za razvoj antikorupcije u RH: evaluacionu i korektivnu.

<sup>5</sup> Evropska komisija donela je 2004. god. i Mišljenje o zahtevu Republike Hrvatske za članstvo u Evropskoj uniji <http://www.mvep.hr>

<sup>6</sup> Hrvatski sabor [www.sabor.hr](http://www.sabor.hr)

<sup>7</sup> Hrvatski sabor [www.sabor.hr](http://www.sabor.hr)

Navedeni spoljnopolitički kontekst ukazuje na činjenicu da je (anti)korupcija u predevropskom razdoblju RH imala prvorazredni politički značaj. Međutim, korupcija i u evropskoj Hrvatskoj, kao i u svim "starim" državama članicama Evropske unije, nije zanemariv problem.

Evropska komisija je nedavno publikovala (3.2.2014.) svoj prvi izvještaj o borbi protiv korupcije u svih 28 zemalja članica Evropske unije (EU Anti-Corruption Report).<sup>8</sup> U svezi s antikorupcijskim stanjem i perspektivama u Republici Hrvatskoj u pomenutom Izveštaju se navodi, između ostalog, da je Hrvatska poslednjih godina uložila znatne napore za poboljšanje programa za suzbijanje korupcije, iako u njegovom sprovođenju još nema trajnih rezultata, kao i to da sledeća pitanja zahtevaju posebnu pažnju: sukob interesa javnih funkcionera na državnom i lokalnom nivou, korupcija u preduzećima u državnom i u većinskom državnom vlasništvu, korupcija u javnoj nabavi, korupcija u sektoru zdravstva, zaštita uzbunjivača.

### **2.3. Antikorupcijski dokumenti međunarodnih organizacija kojima je Republika Hrvatska pristupila**

Međunarodni pravni dokumenti, odnosno instrumenti za sprečavanje i suzbijanje korupcije, koje je Republika Hrvatska prihvatila, doneseni su na: svetskom nivou (Ujedinjene nacije) i evropskom (Savet Evrope).

Glavni dokument na svetskom nivou je *Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije* koja je usvojena u Njujorku 2003. godine i koju je Hrvatski sabor ratifikovao 2005. donošenjem Zakona o potvrđivanju Konvencije (NN-MU 2/05). Iz njegovog sadržaja, ovom prilikom, izdvajamo preporuke o uvođenju u nacionalna zakonodavstva krivičnih dela trgovine uticajem i nezakonito bogaćenje. U Republici Hrvatskoj nezakonito bogaćenje nije inkriminisano kao krivično delo, dok se trgovanje uticajem u Krivičnom zakonu (2013.) smatra kao takvo, iako se ne radi o potpunoj novini jer je u prethodnom Krivičnom zakonu (1998-2012) postojalo "srodno" krivično delo – Protivzakonito posredovanje.

Glavni dokumenti na evropskom nivou su: a) *Krivičnopravna konvencija Saveta Evrope o korupciji* koja je zaključena u Strasburu 1999. god, a od strane Hrvatskog sabora ratifikovana 2000. god. (NN-MU 11/00); b) *Dodatni protokol uz Krivičnopravnu konvenciju Saveta Evrope o korupciji* koji je sastavljen u Strasburu 2003. god, a Hrvatski sabor ga je ratifikovao 2005. donošenjem Zakona o potvrđivanju Dodatnog protokola (NN-MU 3/05); zatim c) *Građanskopravna konvencija Saveta Evrope o korupciji*, potpisana u Strasburu 2001. godine, a koju je Hrvatski sabor ratifikovao 2003. god. donošenjem Zakona o potvrđivanju Građanskopravne konvencije (NN-MU 6/03).

---

8 Evropska komisija - Izveštaj o suzbijanju korupcije u EU <http://ec.europa.eu>



---

## 3. PRAVNI OKVIR ANTIKORUPCIJE

### 3.1. Materijalnopravni okvir (krivična dela)

#### 3.1.1. Krivični zakon

Krivični zakon sadrži gotovo sva krivična dela, pa i ona koja se odnose na korupciju. Samo nekoliko KD iz oblasti privrednog kriminala propisano je u odredbama sporednog krivičnog zakonodavstva. Od 01.01.2013, u Republici Hrvatskoj je na snazi „novi“ Krivični zakon. Pre toga je na snazi bio Krivični zakon iz 1997. god. koji se u toku svoje važnosti (1998-2012) menjao i dopunjavao osam puta. Ovde se mogu istaći izmene i dopune Krivičnog zakona iz 2004. god. kada su u zakon uneta nova krivična dela korupcije kao primanje i davanje mita u privrednom poslovanju.

U sadašnjem Krivičnom zakonu dodatno su razrađena i modernizovana korupcijska krivična dela, a definisan je i pojam „mito“. Mito je svaka nagrada, dar ili druga imovinska ili neimovinska korist, bez obzira na njenu vrednost. Mito i podmićivanje sadržani su kao inkriminacija u nazivima i/ili opisima čak devet krivičnih dela, a to su: primanje i davanje mita u postupku stečaja, primanje mita u privrednom poslovanju, davanje mita u privrednom poslovanju, primanje mita, davanje mita, trgovina uticajem, davanje mita za trgovinu uticajem, povreda slobode birača u odlučivanju, podmićivanje zastupnika. Očevidna je namera da se mito proširi, odnosno diferencira na različita područja. Slično tome i neka druga krivična dela su posebno napomenuta u smislu nabiranja specifičnih područja na koje se odnose, npr. subvencijska prevara (državne pomoći ili EU fondovi), nezakonito favorizovanje (u javnoj nabavci) i zloupotreba povlašćenih informacija (na tržištu kapitala).

#### 3.1.2. Zakon o USKOK-u

USKOK (Ured za suzbijanje korupcije i organizovanog kriminala) je, po Zakonu o USKOK-u, posebno državno zastupništvo ustanovljeno za područje Republike Hrvatske, sa središtem u Zagrebu. U pomenutom Zakonu taksativno su navedena krivična dela iz Krivičnog zakona koja su u nadležnosti ovog Ureda (kancelarije), a spadaju u oblast korupcije i organizovanog kriminala. Zbog specifične situacije, u Zakonu o USKOK-u navedena su korupcijska krivična dela i iz „starog“ Krivičnog zakona (1998-2012) i „novog“ Krivičnog zakona (2013). U ovom kontekstu mogu se istaći i izmene i dopune Zakona o USKOK-u iz 2007, kojim je u katalog krivičnih dela u nadležnosti USKOK-a uneseno krivično delo zloupotrebe položaja i ovlašćenja (ako ga je učinilo službeno lice) i zakona iz 2010, kojim je u nadležnost Ureda uvršćeno i krivično delo utaje poreza i tome slično.

Krivična dela korupcije, prema Zakonu o USKOK-u, uglavnom obuhvataju sva krivična dela vezana za mito i podmićivanje, zatim krivična dela zloupotrebe položaja i ovlašćenja (ako je učinitelj službeno lice), kao i krivična dela pranja novca, utaje poreza ili carine i sprečavanje dokazivanja.

### 3.2. Procesnopravni okvir

#### 3.2.1. Kriminalističko istraživanje

Nakon što je otkrivena sumnja u postojanje kažnjive radnje (krivičnog dela ili prekršaja) sledi faza istrage u toku koje se preduzimaju aktivnosti kojima je cilj da se utvrde sve relevantne činjenice i okolnosti u svezi s inkriminiranim događajem. Istraživanje krivičnih dela po pravilu sprovode represivne institucije, ali u tome, po potrebi, učestvuju (u većoj ili u manjoj meri) i inspekcijско-nadzorna tela.

Kriminalističko istraživanje i *izvidi*<sup>9</sup> krivičnih dela u načelu su istovetni pojmovi i u praksi se često upotrebljavaju kao sinonimi. Razlika između njih ipak nije beznačajna, a ogleda se u *formalnom i sadržajnom* obeležju tih pojmova.

U formalnom smislu *kriminalističko istraživanje* preduzima se u vezi sa krivičnim delima, prekršajima i bezbednosnim pojavama i kao takvo je propisano Zakonom o policijskim poslovima i ovlašćenjima<sup>10</sup>, dok se *izvidi krivičnih dela* preduzimaju samo kada postoji sumnja da je učinjeno krivično delo za koje se goni po službenoj dužnosti i kao takvi su propisani Zakonom o krivičnom postupku.<sup>11</sup>

### 3.2.1.1. *Izvidi* krivičnih dela

Kriminalističko istraživanje je plansko osmišljavanje i organizovano sprovođenje potrebnih mera i radnji (primena policijskih ovlašćenja) u cilju izvršavanja policijskih zadataka. Može se podeliti u pet karakterističnih faza: 1) Prikupljanje podataka; 2) Analitička obrada prvih otkrića;<sup>12</sup> 3) *izvidi krivičnih dela*: **opšte izvidne radnje** – (a) *otvoreni (neprikriiveni) izvidi*, (b) *prikriiveni izvidi*; **dokazne radnje** – (c) *redovne (standardne) dokazne radnje*, (d) *posebne dokazne radnje*; 4) Analitička obrada rezultata *izvida* (istraživanja); 5) Izveštaj državnom tužilaštvu o sprovedenom istraživanju (završna akcija).

#### 3.2.1.1.1. *Otvoreni (neprikriiveni) izvidi*

Tokom sprovođenja *izvida*, a u svrhu ispunjenja prava i dužnosti iz čl. 207 st. 2 ZKP (otkrivanje krivičnih dela, njihovih učinitelja, tragova i dr. (kada postoje osnove sumnje da je učinjeno krivično delo za koje se neko goni po službenoj dužnosti) policiji su članovima 208 i 210-211 istog Zakona propisana neka ovlašćenja koja se po svom karakteru mogu svrstati u kategoriju otvorenih (neprikriivenih) *izvida* (pozivanje građana, prikupljanje obaveštenja od pritvorenih osoba i zatvorenika, prisilno dovođenje osumnjičenih, uzimanje otisaka prstiju radi utvrđivanja identiteta osumnjičenih itd.). Osim navedenih odredbi ZKP-a, policija sprovodi uglavnom otvorene *izvide* i onda kad postupa po nalogu ili zahtevu državnog tužioca (čl. 206. st. 4 i 5<sup>13</sup>). Otvorene ili neprikriiveni *izvidi* ostvaruju se i primenom većine (20 od 24) policijskih ovlašćenja iz Zakona o policijskim poslovima i ovlašćenjima (ZoPPO - čl. 13 st. 1).<sup>14</sup>

9 "Izvidi" je termin iz hrvatskog zakonodavstva, koji nema adekvatan prevod na srpski jezik. Propisano značenje nalazi se u Zakonu o kaznenom postupku Republike Hrvatske: drugi deo - kazneni postupak, glave XVI i XVII.

10 ZoPPO (čl. 2 st. 1 t. 7) - *Kriminalističko istraživanje* je skup policijskih ovlašćenja koja se prema ovom Zakonu preduzimaju kada postoji sumnja da određena osoba priprema ili je učinila krivično delo za koje se progoni po službenoj dužnosti, da je učinila prekršaj ili postoji sumnja da određena pojava ugrožava ili bi mogla ugroziti živote ljudi, njihova prava, slobodu, sigurnost, nepovredivost ili imovinu, kao i radi otkrivanja krivičnog dela za koje se progoni po službenoj dužnosti ili prekršaja, pronalaženja učinitelja, sprečavanja da se učinitelj ne sakrije ili ne pobjegne, da se otkriju i osiguraju tragovi i predmeti koji mogu poslužiti pri utvrđivanju činjenica i da se prikupe obaveštenja koja mogu biti od koristi za uspešno vođenje krivičnog ili prekršajnog postupka.

11 ZKP (čl. 207-211) - Kad preduzima *izvide* krivičnih dela policija postupa prema odredbama posebnog zakona i pravilima koja su donešena na temelju tog zakona. Ako postoje osnove sumnje da je učinjeno krivično delo za koje se goni po službenoj dužnosti, policija ima pravo i dužnost: 1) da preduzme potrebne mere da se pronađe učinitelj krivičnog dela, da se učinitelj ili saučesnik ne sakrije ili ne pobjegne, 2) da se otkriju i osiguraju tragovi krivičnog dela i predmeti koji mogu poslužiti pri utvrđivanju činjenica, 3) da se prikupe sva obaveštenja koje bi mogla da budu od koristi za uspešno vođenje krivičnog postupka. Državni tužilac može sam da sprovodi *izvide* ili da ih naloži policiji. // Napomena: Izmenama i dopunama ZKP-a (NN 145/13) donekle su revidirani čl. 207, 208 i 211, a u sklopu podnaslova „*Izvidi kaznenih djela*“ u Zakonu su uvršćeni i novi članovi – tako da je ova problematika sada šire uređena, i to odredbama čl. 206f – čl. 211.

12 Ova faza obuhvata "komplementiranje" ili "oplemenjivanje" početnih saznanja u koju svrhu su, osim podataka iz Informativnog sistema MUP-a, posebno korisni i podaci iz tzv. otvorenih izvora – internet servisa, Ministarstva pravosuđa (Sudski registar – trgovačka društava, Registar udruženja), Ministarstvo preduzetništva i trgovine (Trgovački registar), Finansijska agencija – FINA (Registar godišnjih finansijskih izveštaja, Registar koncesija), Poreska uprava (Popis dospelih i neplaćenih dugova).

13 Izmenama i dopunama ZKP-a (NN145/13) navedene odredbe nalaze se u čl. 206g st. 2 i 206h st. 1.

14 Izuzetak su ovlašćenja navedena u četiri tačke koje su objašnjene u nastavku teksta – 3.2.1.1.2. *Prikriiveni izvidi*, a zajedničko obeležje tih izuzetaka je da lice na koje se primenjuju policijska ovlašćenja nije upoznato s tom činjenicom.

### 3.2.1.1.2. Prikrivene izvidi

Prikrivene policijske radnje naznačene su kao izuzeci u odnosu na otvorene tj. neprikrivene radnje policije koje su taksativno navedene kao ovlašćenja policije u Zakonu o policijskim poslovima i ovlašćenjima (čl. 13). To su *prikrivene policijske radnje* (motrenje, pratnja i klopka), *provera i utvrđivanje identiteta osoba i predmeta* (zakon ostavlja mogućnost da se to ovlašćenje sprovede na prikriven način), *prikupljanje obaveštenja od građana* (zakon omogućava sprovođenje ove radnje uz prikrivanje identiteta policijskog službenika), kao i *provera uspostavljanja telekomunikacionog kontakta* (pribavljanje podataka od operatora - davalaca telekomunikacionih usluga).<sup>15</sup>

Prikrivene policijske radnje (čl. 80 ZoPPO) mogu se u koristiti u toku kriminalističkog istraživanja ako je očigledno da se drugim radnjama neće postići cilj policijskog angažovanja. Slični zakonski okviri postavljeni su i kod drugih policijskih radnji (ovlašćenja) koje su svrstane u prikrivene (policijske) *izvide*. Operativne provere raspoloživih saznanja o određenom krivičnom delu ili učiniocu krivičnog dela ponekad mogu da rezultiraju u opravdanu pretpostavku da će primena prikrivenih *izvidnih* radnji biti oportuna u konkretnoj kriminalističkoj istrazi. Ako postoje sumnje da je učinitelj oprezan i nezakonite radnje čini na izrazito diskretan i prikriven način, potrebno je sprovesti *izvide* krivičnih dela nekom od prikrivenih *izvidnih* radnji.

### 3.2.1.2. Dokazne radnje

Dokazne radnje se provode u svrhu pribavljanja i osiguranja dokaza. Preduzimaju se u prethodnom postupku - tokom istrage ili pre pokretanja istrage. Dokazi se iznose u krivičnom postupku tokom rasprave, u sklopu dokaznog postupka. Državni tužilac donosi rešenje o sprovođenju istrage (ZKP čl. 217 st. 1). Istragu sprovodi državni tužilac, iako može nalogom da poveri sprovođenje *dokaznih radnji* istražitelju (ZKP čl. 219 st. 1 i 2). Istražitelj je policijski službenik koga, uz prethodno pribavljeno mišljenje glavnog državnog tužioca imenuje generalni direktor policije.<sup>16</sup> Državni tužilac, ili na osnovu njegovog naloga, istražitelj može pre pokretanja istrage da sprovede dokazne radnje za koje postoji opasnost od odlaganja (ZKP čl. 213 st. 1<sup>17</sup>). Dokazne radnje propisane su Zakonom o krivičnom postupku (Glava XVIII čl. 240-340), ukupno ih je dvanaest.<sup>18</sup>

#### 3.2.1.2.1. Redovne (standardne) dokazne radnje

Ova grupa sadrži jedanaest dokaznih radnji: *Pretres* (osobe, stana i drugih prostorija, pokretnih stvari i bankarskog sefa); *Privremeno oduzimanje predmeta*; *Ispitivanje optuženog*; *Ispitivanje svedoka*; *Prepoznavanje*; *Uviđaj*; *Uzimanje otisaka prstiju i otisaka drugih delova tela*; *Veštačenje*

15 Policijski službenik može (ima ovlašćenje) da od davalaca telekomunikacionih usluga traži proveru identiteta, trajanja i učestalosti kontaktiranja određenih telekomunikacionih adresa. Provera može obuhvaćati i utvrđivanje mesta (lokacije) na kojima se nalaze osobe koje uspostavljaju telekomunikacioni kontakt, kao i podatke o identifikacionim oznakama uređaja. Ova *izvidna radnja* odnosi se isključivo na uspostavljanje telekomunikacionog kontakta, a ne na sadržaj poruka ostvarenih u tim kontaktima. Sadržaj ostvarenih kontakata može se nadzirati, snimati i sačuvati primenom *posebne dokazne radnje* – „nadzor i tehničko snimanje telefonskih razgovora i drugih komunikacija na daljinu“, za šta je potreban sudski nalog. U Republici Hrvatskoj, u prostoru opšte, medijske pa i stručne javnosti ponekad se problematizuju ova policijska ovlašćenja. Zagovornici to smatraju neophodnim policijskim instrumentom, a oni koji to osporavaju svoje kritike usmeravaju uglavnom na prevelik intenzitet njihovih korišćenja ističući, kao posledicu, mogućnost njihovog izuzimanja iz nadležnosti policije i stavljanja pod ingerenciju sudova. // Napomena: u izmenama i dopunama ZKP-a XII/2013 (NN 145/13) unesena je odredba (čl. 339.a – provera uspostavljanja telekomunikacionog kontakta) prema kojoj policija može, na osnovu naloga istražnog sudije, a u cilju prikupljanja dokaza, da od operatora javnih komunikacionih usluga zatraži odgovarajuću proveru – čime ta provera postaje radnja prikupljanja dokaza i istovremeno ostaje istražna radnja. Razlika je u zakonskoj osnovi po kojoj se ona sprovodi (ZoPPO ili ZKP), odnosno, da li postoji sudski nalog ili ne.

16 ZoPPO čl. 2 st. 1. t. 11. Međutim, istražitelj ne mora da bude samo iz redova policije. ZKP čl. 202 st. 2 t. 23 – Istražitelj i finansijski istražitelj su osobe koje su, prema posebnom propisu donesenom na osnovu zakona, ovlašćena da sprovedu dokazne i druge radnje.

17 Izmenama i dopunama ZKP-a (NN145/13) ovaj član je izmenjen tako da je u Zakon ponovo uveden termin *Hitne istražne radnje* koje policija može preduzeti, ako postoji opasnost odgađanja i pre započinjanja krivičnog postupka - za KD za koje je propisana kazna zatvora do 5 godina (čl. 212) i to uz znanje i koordinaciju s državnim tužiocem..

18 U izmenama i dopunama ZKP-a XII/2013 (NN 145/13) unesena je odredba u čl. 339.a - provera uspostavljanja telekomunikacionog kontakta – koja se sprovodi na osnovu naloga suda u svrhu prikupljanja dokaza – to je 13. dokazna radnja. Vidi objašnjenja u fusnoti 14.

je; *Dokaz dokumentom; Dokaz snimkom; Elektronskii (digitalni) dokaz*.<sup>19</sup> Redovne dokazne radnje (osim veštačenja) mogu sprovesti policijski službenici-istražitelji na osnovu zakonom propisanih ovlašćenja (ZoPPO, ZKP) i to po nalogu državnog tužioca (ZKP čl. 219) ili istražnog sudije (ZKP čl. 225). Istražitelj koji preuzima dokaznu radnju obaviće, prema potrebi i druge dokazne radnje koje su s njom povezane ili iz nje proizilaze (ZKP čl. 220). Dakle, istražitelj može preuzeti dokaznu radnju i samostalno, prema ličnoj proceni i odluci, bez da mu je to prethodno neko drugo telo naložilo.<sup>20</sup>

Ispitivanje svedoka jedna je od *dokaznih radnji* u krivičnom postupku, izjava svedoka je *dokazno sredstvo*, dok su *personalni dokazi* najučestaliji u krivičnom postupku. Svedočenje je izvor saznanja o činjenicama koje su predmet postupka. Kao svedoci pozivaju se osobe za koje se veruje da mogu dati podatke o krivičnom delu, učinitelju i o drugim važnim okolnostima.

Antikorupcijsku ulogu svedoka u krivičnom postupku karakterišu sledeći ključni parametri: *zakonske obaveze svedoka, protivzakonit uticaj na svedoke, prednost nesvedočenja, parcijalni imunitet svedoka, ugroženi i zaštićeni svedok i krunski svedok (pokajnik)*.

*Parcijalni imunitet svedoka ("oproštajnica")*. Postoje i uži oblici oslobođenja od obveze svjedočenja, a ne samo oni koji se odnose na potpuno uskraćivanje izjave. Svedok uvek ima pravo da ne da odgovor na pojedina pitanja kada postoji verovatnoća da bi time sebi prouzrokovao štetu.<sup>21</sup> Ako je svedok uskratio odgovor na pitanje zato što bi time izložio sebe krivičnom gonjenju, državni tužilac može dati pismenu izjavu (overenu pečatom i potpisom) da neće preuzeti krivično gonjenje svedoka ako je njegov odgovor važan za dokazivanje težeg krivičnog dela (druge osobe) za koje je propisana kazna zatvora u trajanju od deset ili više godina.<sup>22</sup> Ovo je značajna novina uvedena kao pravna mogućnost u novom ZKP-u, a sastoji se od davanja parcijalnog imuniteta svedoku od strane državnog tužioca, a preuzima se u situacijama tzv. *dokazne nužde* kada se dokazivanje najtežih krivičnih dela ne može osigurati na drugi način.<sup>23</sup>

### 3.2.1.2.2. Posebne dokazne radnje

Ove radnje su propisane Zakonom o kaznenom postupku (ZKP čl. 332–340), a njihovom primenom privremeno se ograničavaju određena ustavna prava građana tako da se one, u skladu s ustavnim načelom jednakosti, preduzimaju supsidijarno, ako se istraga ne može sprovesti na drugi način, ili ako je to moguće samo uz velike teškoće. U takvim slučajevima istražni sudija može, na pismeni i obrazloženi zahtev državnog tužioca, protiv osobe za koju postoje osnovane sumnje da je učinila određena krivična dela, nalogom odrediti primenu posebnih dokaznih radnji.

Ima osam posebnih dokaznih radnji (ZKP čl. 332 st. 1): *1) nadzor i tehničko snimanje telefonskih razgovora i drugih komunikacija na daljinu, 2) presretanje, prikupljanje i snimanje računarskih podataka, 3) ulazak u prostorije radi sprovođenja nadzora i tehničkog snimanja prostorija, 4) tajno praćenje i tehničko snimanje osoba i predmeta, 5) angažovanje istražitelja pod zaštitom i pouzdanih osoba, 6) simulirana prodaja i otkup predmet, kao i simulirano davanje mita i simulirano primanje mita, 7)*

19 Posebne dokazne radnje su poslednja (dvanaesta) zakonom propisana dokazna radnja. One se sprovode na poseban način, za određena (posebna) krivična dela i samo u posebnim situacijama. Vidi Poglavlje 3.2.1.2.2.2 Posebne dokazne radnje.

20 Na primer, prilikom vršenja *pretresa stana i drugih prostora* istražitelj može da pronađe predmet (računar, dokument, proizvod) zbog kojeg je određen pretres ili za koji postoji sumnja da je povezan s tim ili nekim drugim krivičnim delom. U tom slučaju istražitelj preuzima i dokaznu radnju *privremenog oduzimanja predmeta* - radi osiguranja dokaza odnosno utvrđivanja činjenica korisnih za vođenje krivičnog postupka.

21 ZKP čl. 286 st. 1 Svedok nije obavezan da odgovara na pojedina pitanja ako postoji verovatnića da bi time izložio sebe ili bliskog rođaka krivičnom progonu, teškoj sramoti ili znatnoj materijalnoj šteti. O tome će telo koje vodi postupak posavetovati svedoka.

22 ZKP čl. 286 st. 2-4 (U izmenama i dopunama ZKP-a XII/2013 – NN145/13 promenjen je uslov za KD druge osobe – umesto dužine zatvorske kazne za učinjeno KD, naveden je lista KD druge osobe za koja se može dati imunitet svedoku)

23 Ova mogućnost se u javnosti kolokvijalno naziva "oproštajnica" koja se, kao ovlašćenje državnog tužioca, problematizuje iz više razloga. Kritičari ju ocenjuju kao: *instrument selektivne pravde* (jednima oprostajnica, drugima progon), ili kao *preveliko (neustavno) ovlašćenje državnog tužioca* (upoređujući oprostajnicu s činom pomilovanja koje, prema Ustavu, može dati samo predsednik države).



*pružanje simuliranih poslovnih usluga ili sklapanje simuliranih pravnih poslova, 8) nadzirani prevoz i isporuka predmeta krivičnog djela.*

Posebne dokazne radnje vrši policija (ZKP čl. 335 st. 1, 337 st. 1) s tim što postoji još jedna (deveta) posebna dokazna radnja koju ne izvršava policija, već poštanske organizacije i to po direktnom nalogu istražnog sudije. Reč je o *zadržavanju, odnosno privremenom oduzimanju poštanskih pošiljki* (ZKP čl. 339).

Spisak krivičnih dela iz Krivičnog zakona za koja je moguće odrediti posebne dokazne radnje određen je Zakonom o krivičnom postupku (čl. 334), a u njemu su zastupljena brojna krivična dela privrednog kriminala i korupcije.

Posebne dokazne radnje u dosadašnjoj praksi pokazale su se kao delotvorne, pa i nezamenljive u dokazivanju krivičnih dela korupcije i stim u vezi najviše se i primenjuju. Naročito je važna institucija „pouzdanika“ i prikriivenih islednika, kao i njihova antikorupcijska uloga. „Pouzdanici“ su oštećeni građani koji pristaju da sarađuju sa istražnim organima u cilju prikupljanja dokaza protiv učinilaca krivičnih dela korupcije – u daljem tekstu – „poverljive osobe“.

Korišćenje prikriivenih islednika i poverljivih osoba uglavnom se sastoji od prikupljanja i utvrđivanja dokaza koji se realizuju u njihovim neposrednim kontaktima s osumnjičenim licem. Poenta je da on ne zna, niti sme da zna, o „sudskom“ statusu pomenutih osoba. U kontaktu s njima osumnjičeni treba da se oseća sigurno i da se ponaša uobičajeno. Istražitelj pod zaštitom i poverljivo lice ne smeju svojim delovanjem da podstiču osumnjičenog, niti bilo kog drugog, na izvršenje krivičnog dela.<sup>24</sup> Rezultati njihovog rada su dokazi: *materijalni*<sup>25</sup> i *lični*.<sup>26</sup>

Građani u svojstvu poverljivih lica ostvaruju značajne antikorupcijske rezultate, a radi se uglavnom o žrtvama krivičnih dela koji nadležnim organima najpre prijavljuju koruptivno ponašanje kojem su izloženi, a onda pristaju da aktivno učestvuju u prikupljanju dokaza.

Odnos između njih i organa krivičnog gonjenja, pre i u toku njihove saradnje, po pravilu je korektan, ali problem se javlja kasnije, kada oni nakon obavljenog „posla“ ponovo postanu „obični“ građani. Oni više nemaju poseban status i njihova prava i obveze nisu normativno regulisani.<sup>27</sup> Poenta je u transparentnosti i pravnoj valorizaciji njihovog doprinosa u krivičnom postupku, jer to na njih može da deluje *deprimirajuće i da nepovoljno utiče na ostale građanje, potencijalne poverljive osobe*. Ovakve posledice nisu u interesu tela krivičnog gonjenja niti društva u cjelini.

Poverljive osobe su oličenje antikorupcijske savesti i građanske hrabrosti, bez njih ne bi bilo moguće otkriti niti procesuirati mnoge u javnosti poznate korupcione afere. Odnos države prema njima, nakon obavljenog „posla“, trebalo bi da bude *zakonit* (pravno uređen) i *transparentan* (s jasnim pravilima). Ovo je važno radi korektnosti prema svim učesnicima u krivičnom postupku, dok građanima posebno moraju biti dostupne sve relevantne informacije pre nego što se odluče da deluju protiv korupcije u svojstvu poverljive osobe.

---

24 U antikorupcijskoj praksi korišćenje poverljivih osoba u smislu posebne dokazne radnje pokazuje se kao velika vrednost. Policijski službenik kao istražitelj pod zaštitom mora biti dobro pripremljen: *lično i situaciono*. Lična pripremljenost podrazumeva njegova posebna znanja, sposobnosti i veštine. Situaciona pripremljenost uključuje odgovarajući „ulaz“ u kriminalnu sredinu tzv. legendu, a ta njegova infiltracija odnosno uklapanje često uključuje promenu ili prilagođavanje njegovog identiteta. Primarna saznanja koja prikupi služe u svrhu razotkrivanja i usmeravanja daljeg istraživanja. Zavisno od razvoja situacije istražitelji pod zaštitom koriste se i za sprovođenje drugih posebnih dokaznih radnji (tehničko snimanje osoba, predmeta, prostorija, međusobnih razgovora; simulirano davanje ili primanje mita); pružanje simuliranih poslovnih usluga; isporuka predmeta krivičnog dela).

25 Snimci, isprave i predmeti pribavljeni izvršenjem posebnih dokaznih radnji mogu se upotrebiti kao dokaz u postupku - ZKP čl. 333 st. 1

26 Istražitelj pod zaštitom i poverljive osobe mogu se ispitati kao svedoci u vezi sa sadržajem razgovora koje su vodili sa inkriminisanim osobama tokom sprovođenja posebnih dokaznih radnji. Njihovi iskazi se mogu upotrebiti kao dokaz u postupku. - ZKP čl. 333 st. 2

27 Pravilnik o načinu sprovođenja posebnih dokaznih radnji (NN 102/09) čl. 20 – načelno uređuje korišćenje poverljivih osoba, ali samo u užem smislu – tehničko-operativnom.



### 3.2.2. Optuživanje

U kontekstu antikorupcijske problematike treba istaći da Zakon o krivičnom postupku, u fazi optuživanja, sadrži odredbe u vezi sa navođenjem krivice optuženog, sporazumom o kazni i drugim merama, kao i sa donošenjem presude na osnovu sporazuma stranaka (ZKP čl. 359-364).

Stranke (tužilac i optuženi) mogu pregovarati o uslovima priznavanja krivice i sporazumu o sankciji. Ako su pre početka sednice ili u toku sednice optužnog veća državni tužilac, optuženi i branilac potpisali izjavu za donošenje presude na osnovu sporazuma stranaka, predaju izjavu veću. Izjava, između ostalog, sadrži opis krivičnog dela, izjavu optuženog o priznanju krivice za to krivično delo, sporazum o vrsti i veličini kazne ili druge sankcije. Nakon što primi izjavu o sporazumu stranaka, optužno veće odlučuje o prihvatanju sporazuma. Ako ga prihvati, optuženom će se presudom izreći sankcija naznačena u sporazumu. Veće neće prihvatiti sporazum ako njegovo prihvatanje nije u skladu s odmeravanjem kazne propisane zakonom ili ako sporazum kao takav nije zakonit.

U slučajevima privrednog kriminala i korupcije, koji su složeni i/ili u kojima ima više optuženih, sudske presude se donose na osnovu sporazuma stranaka. Optuženi koji žele da se sporazumeju s državnim tužiocem po pravilu su oni koji su imali „inferiornu“ ulogu u korupcijskoj aktivnosti. Postizanje sporazuma odgovara jednoj i drugoj strani - optuženi dobija blažu sankciju i prestaje da bude predmet daljeg sudskog postupka, a tužilac ad-hoc rešava odnos prema optuženom koji priznavanjem krivice „doprinosi“ tužiocu pri dokazivanju krivice u daljem postupku protiv drugog optuženog koji obično ima „superiornu“ ulogu u korupcijskom činu zbog kojeg će mu biti suđeno (viši i uticajniji društveni položaj, viši stepen umešanosti u krivično delo, izraženiju nameru i volju za prestupom, odlučujuću ulogu u tome itd. – neke od tih situacija koje karakteriše inferiornost/superiornost u korupcijskom činu su: student - profesor, ministar - premijer, direktor preduzeća u javnom vlasništvu - uticajni političar i sl.).

### 3.2.3. Finansijske (imovinske) istrage

Oduzimanje nezakonito stečene imovinske koristi najznačajnije je sredstvo u borbi protiv svih oblika kriminala iz kojih ona nastaje, a to su, pre svega, privredni kriminal i korupcija, kao i organizovan kriminal vezan za drogu. Iz ovih domena kriminala najčešće proizlaze *predikatna* krivična dela povezana s „pranjem novca“, pri čemu nezakonito stečenu imovinsku korist učinitelji krivičnih dela nastoje da učine prividno čistom, odnosno imovinom koja je legalna.

Materijalnopravna osnova finansijskih istraga proizlazi iz Krivičnog zakona u kojem je na jasan i odlučan način propisano da *niko ne može da zadrži imovinsku korist ostvarenu krivičnim delom*. Smisao vođenja finansijskih istraga je identifikovanje i oduzimanje imovinske koristi ostvarene krivičnim delom, odnosno otkrivanje i sprečavanje radnji pranja novca. Cilj je da pomenute aktivnosti budu svrstane u redovne kriminalistička istrage, dok se značajan napredak u sprovođenju najsloženijih oblika finansijskih istraga postiže većim angažovanjem i boljom saradnjom policije s drugim nadležnim institucijama, pre svega s Državnim tužilaštvom, Uredom za sprečavanje pranja novca i Poreskom upravom.<sup>28</sup> Cilj zajedničkog delovanja je što uspešnije identifikovanje, privremeno osiguranje i oduzimanje prihoda ostvarenih krivičnim delom, kao i prikupljanje svih potrebnih podataka i činjenica važnih za uspešno vođenje krivičnog postupka.

Procesnopravne osnove za vođenje finansijskih istraga proizlaze iz više zakona – Zakon o krivičnom postupku, Zakon o državnom tužilaštvu, Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organ-

28 1.3.2007. god. stupio je na snagu Protokol o saradnji i formiranju međuinstitucionalne radne grupe za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma. Protokol su potpisale sledeće institucije: Ministarstvo pravosuđa, Državno tužilaštvo Republike Hrvatske, Ministarstvo unutarnjih poslova – Direkcija policije, Ministarstvo finansija (Ured za sprečavanje pranja novca, Carinska uprava, Poreska uprava, Devizni inspektorat, Finansijska policija), Hrvatska agencija za nadzor finansijskih usluga, Hrvatska narodna banka i Sigurnosno-obaveštajna agencija. // Osim ovoga postoje i mnogi drugi bilateralni, trilateralni i multilateralni sporazumi između različitih institucija čiji sadržaji se primarno odnose na razmenu tj. dostupnost podataka kojima raspolažu te institucije - i to ne samo u papirnom obliku već u nekim slučajevima i on-line.

izovanog kriminala, Zakon o policijskim poslovima i ovlašćenjima itd. U hrvatskom krivično-procesnom zakonodavstvu nije, u sadržajnom i pojmovnom smislu, eksplicitno propisana *finansijska istraga*.

U odredbama hrvatskog krivičnog procesnog zakonodavstva stoji da su Državno tužilaštvo i USKOK nosioci odgovornosti za sprovođenje finansijskih istraga. Uloga sudova takođe je izuzetna, jer osim istraživanja i prikupljanja dokaza o imovinskoj koristi, sudovi donose i merodavne odluke u vezi sa zahtevima koje im Državno tužilaštvo i USKOK upućuju prilikom finansijskih istraga. Ostale državne institucije i tela, naročito ona iz Ministarstva finansija, takođe imaju značajnu ulogu u istražnim aktivnostima vezanim za imovinsku korist ostvarenu krivičnim delom. Upravo od rezultata njihovog rada u velikoj meri zavisi mogućnost Državnog tužilaštva i USKOK-a da uspešno sprovede finansijske istrage, pa je u tom smislu nužna koordinacija u radu nadležnih institucija kao i njihova subordinacija Državnom tužilaštvu. U cilju poboljšanja u sprovođenju finansijskih (imovinskih) istraga, Zakonom o državnom tužilaštvu (izmene i dopune iz decembra 2013.) u čl. 16 st. 3 propisano je da Glavni državni tužilac za područje jednog ili više županijskih javnih tužilaštva osniva *odeljenja za istraživanje imovinske koristi* stečene krivičnim delom. Policija takođe ima važnu ulogu u finansijskim istragama, a u proteklom periodu učinjeni su i dalji koraci u cilju unapređenja policijskog delovanja u tom segmentu istraživanja. Promene su ostvarene u *formalno-pravnom smislu* (Zakonom je propisano da je traganje za imovinskom koristi deo posla i ovlašćenja policije) i *organizaciono-kadrovskom smislu* (u sklopu PNUSKOK-a otvorena su radna mesta – policijskih službenika za finansijske istrage).

Analizom postojećih evidencija i zbirki podataka koje vode nadležne institucije po pravilu započinje svaka finansijska istraga.<sup>29</sup> Značajna novina u smislu finansijskih istraga, odnosno izvora relevantnih podataka, je ustanovljenje *Jedinstvenog registra računa* kao elektronske baze podataka koja sadrži objedinjene račune poslovnih subjekata i račune građana Republike Hrvatske.<sup>30</sup> Ovaj registar se po zakonu vodi u Finansijskoj agenciji (FINA) koja je dužna da, na zahtev suda ili drugog nadležnog tela, da i one podatke iz registra koji inače nisu javni (podaci koji se odnose na građane).

### 3.2.4. Oduzimanje imovinske koristi ostvarene (korupcijskim) krivičnim delom

#### 3.2.4.1. Materijalno-pravna osnova

Oduzimanje imovinske koristi ostvarene krivičnim delom nije posebna pravna novina, iako se, ponekad, u javnosti stiče takav utisak, već je ono materijalno-pravna stečevina koja je egzistirala na našim prostorima još za vreme bivše države, u socijalističkom društvenom uređenju.

Krivični zakon SFRJ iz 1976. god.<sup>31</sup> sadržavao je sledeću odredbu (čl. 84):

*“Niko ne može zadržati imovinsku korist ostvarenu krivičnim delom. Korist iz stava 1. ovog člana oduzima se sudskom odlukom kojom se utvrđuje da je krivično delo učinjeno, prema odredbama predviđenim ovim zakonom.”*

Ova odredba preuzeta je 1991. god. zajedno s Krivičnim zakonom SFRJ prilikom osamostaljenja Republike Hrvatske. Donošenjem novog Krivičnog zakona 1997. god. nastavlja se materijalno-

29 Opštinski sudovi (zemljišno-knjižna odeljenja), Katastarski uredi, Ministarstvo pravosuđa (Trgovački sudovi - Sudski registri), Ministarstvo nadležno za zanatstvo (Zanatski registar), Poreska uprava, Carinska uprava, Finansijski inspektorat, Ured za sprečavanje pranja novca, Središnje klirinško depozitarno društvo (SKDD), Hrvatska narodna banka (HNB), HANFA, HZZO, HZMO, Finansijska agencija-FINA, MUP-Policija, Hrvatski registar brodova, Hrvatska agencija za civilno vazduhoplovstvo (Hrvatski registar civilnih aviona), Hrvatska privredna komora, Hrvatska zanatska komora, banke.

30 Zakon o prinudnom oduzimanja novčanih sredstava (NN 91/10) i Pravilnik o Jedinstvenom registru računa (NN 96/10)

31 Službeni list SFRJ, br. 44, GOD XXXII, 8. listopada 1976., str. 1339

pravna osnova oduzimanja imovinske koristi, koja je tom prilikom nešto izmenjena, da bi se vremenom takođe, više ili manje, menjala donošenjem niza izmena i dopuna Krivičnog zakona.

Ovde treba istaći najvažnije promene tog Krivičnog zakona u vezi s oduzimanjem imovinske koristi, koje su unesene 2006. i 2008. godine. Reč je o implementaciji pravnih institucija: a) *prošireno oduzimanje imovinske koristi*, b) *prenos tereta dokazivanja sa tužioca na optuženog (obrnut teret dokazivanja)*. Prvonavedena institucija odnosi se na zakonsku mogućnost oduzimanja i druge imovine, a ne samo one koja je stečena konkretnim krivičnim delom za koje se optuženi proglašava krivim. Drugonavedena institucija odnosi se na zakonsko rasterećenje javnog tužioca u smislu da sada optuženi mora sam da dokaže zakonitost "svoje" imovine, a ne da državni tužilac dokazuje nezakonitost njenog porekla.

Do delimičnog uvođenje ovih institucija došlo je 2006. god. dok su one u celini uvedene (za KD iz nadležnosti USKOK-a) 2008, što se ogleda u sledećoj zakonskoj formulaciji: "Ako je učinjeno krivično delo, za koje je nadležan Ured za suzbijanje korupcije i organizovanog kriminala, *pretpostavlja se da je ukupna imovina učinitelja stečena kao imovinska korist od krivičnog dela* (prošireno oduzimanje) osim *ako počinitelj ne dokaže da je njeno poreklo zakonito* (obrnuti teret dokazivanja)."

U „novom“ Krivičnom zakonu (2013.) zakonodavac je ublažio rigoroznost institucije "prošireno oduzimanje" imovinske koristi, tako da se nezakonitom imovinom učinitelja više ne smatra njegova "ukupna imovina" već "imovina koja nije srazmerna njegovim zakonitim prihodima".

#### 3.2.4.2. Procesnopravna osnova

Problematiku oduzimanja imovinske koristi ostvarene krivičnim delom na direktan način uređuje nekoliko zakona u Republici Hrvatskoj: *Krivični zakon*, *Zakon o krivičnom postupku*, *Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organizovanog kriminala*, *Zakon o odgovornosti pravnih osoba za krivična dela* i *Zakon o postupku oduzimanja imovinske koristi ostvarene krivičnim delom i prekršajem*. Ovi brojni zakoni kojima se pravno reguliše jedna ista stvar ne doprinose transparentnosti pravne regulative u toj oblasti.

U Glavi XXVIII. *Zakona o krivičnom postupku* uređuje se postupak oduzimanja predmeta i imovinske koristi. Imovinska korist ostvarena učinjenjem krivičnim delom utvrđuje se po službenoj dužnosti. Sud i druga tela pred kojima se vodi postupak, dužni su da u toku postupka prikupe dokaze i istraže okolnosti koje su važne za utvrđivanje imovinske koristi. Oduzimanje imovinske koristi sud može da naloži odlukom kojom se utvrđuje da je optuženi učinio krivično delo koje je predmet optužbe. U obrazloženju odluke sud će navesti koji se predmet, odnosno novčani iznos oduzima. Sud će visinu iznosa imovinske koristi odmeriti po slobodnoj proceni ako bi njeno utvrđivanje bilo skopčano s velikim teškoćama ili sa znatnim odugovlačenjem postupka.

Oportunistički aktuelnih zakonskih rešenja dovodi se u pitanje kad je reč o njihovoj transparentnosti i efikasnosti. Alternativa može biti izuzimanje naznačenih odredbi iz više zakona kojima se parcijalno uređuju postupci u vezi s oduzimanjem imovinske koristi ostvarene krivičnim delom kao i njihovo objedinjavanje u jedan poseban propis. Osim naznačenog, u svezi s ovom problematikom, primetna je nekonsistentnost u odredbama naznačenih zakona u pogledu definisanja *imovinske koristi* kao ključnog pojma na koji se odnose.<sup>32</sup> Naime, ne postoji jednoobrazna definicija imovinske koristi već je svaki od navedenih zakona određuje na svoj način.

---

32 U smislu Konvencije VE o pranju, traganju, privremenom oduzimanju i oduzimanju prihoda stečenog KD i o finansiranju terorizma (NN-MU 5/08) čl.1: a. »nezakonit prihod« označava svaku imovinsku korist koja je direktno ili indirektno ostvarena ili je pribavljena krivičnim delom. Ona se može sastojati od bilo koje imovine, kako je određeno u tački b ovoga člana; b. »imovina« obuhvata sve vrste imovine, materijalnu i nematerijalnu, pokretnu i nepokretnu, kao i pravna dokumenta ili isprave kojima se dokazuje pravo ili interes u takvoj imovini;

### 3.2.4.3. Upravljanje i raspolaganje oduzetom imovinom

Odredba iz Krivičnog zakona (1998-2012.) (čl. 82) po kojoj *niko ne može da zadrži imovinsku korist ostvarenu krivičnim delom* očigledno da nije na isti način implementirana u dosadašnjoj krivično-pravnoj praksi. Prethodno su već naznačene zakonske odredbe prema kojima se imovinska korist oduzima sudskom odlukom kojom se utvrđuje da je krivično delo učinjeno. Način sprovođenja odluke iz krivičnog postupka o oduzimanju imovinske koristi stečene krivičnim delom sadržan je odredbama Zakona o prinudnom ostvarivanju potraživanja, a odnedavno ovo područje uređuje i *Zakon o postupku oduzimanja imovinske koristi ostvarene krivičnim delom i prekršajem*. Ovaj drugi Zakon, između ostalog, uređuje i postupanje s privremeno oduzetom imovinom i oduzetom imovinom, a time se bavi i *Zakon o upravljanju državnom imovinom*.<sup>33</sup>

Oduzeta imovina, odnosno imovinska korist, može da obuhvati npr. stanove, kuće, jahte, automobile, fabrike, postrojenja, hale, poljoprivredne površine, novac, vrednosne papire, zalihe robe, iz čega proizlazi potreba za ustanovljenjem sistema upravljanja takvom imovinom u smislu raspolaganja, korišćenja, prodavanja, iznajmljivanja, darovanja, uništenja i preduzimanja drugih merodavnih aktivnosti u vezi s njom. Formiranje sistema upravljanja oduzetom imovinom temelji se na odredbama dva pomenuta zakona. U praksi još uvijek postoje mnoga ograničenja i problemi u upravljanju imovinom, naročito onom privremeno oduzetom (automobili, nekretnine, umetničke slike...).

---

## 4. INSTITUCIONALNI OKVIR ANTIKORUPCIJE

Institucije pravne države imaju službenu, vidljivu i najveću "operativnu" moć u delovanju vezanom za korupciju. Odlučnost nekog društva u suzbijanju korupcije može se prepoznati i po strukturi nadležnih institucija, ali postojanje specijalizovanih antikorupcijskih tela ne garantuje uspeh u borbi protiv korupcije. To je samo na nivou simbolike ili forme, važne su ali nisu dovoljne, jer institucije imaju smisla samo ako su efikasne.

Prema svom karakteru, odnosno načinu antikorupcijskog delovanja, institucije pravne države mogu se uslovno podeliti na: *represivne, preventivno-represivne i preventivne*. Osim njih, svoj doprinos protiv korupcije daju i *posebna koordinaciono-nadzorna tela* (Povereništvo za praćenje sprovođenja mera suzbijanja korupcije, Nacionalno veće za praćenje sprovođenja Strategije suzbijanja korupcije) koja postoje u sklopu nacionalnog antikorupcijskog delovanja na strateškom nivou i *logističke institucije* (Samostalni sektor za suzbijanje korupcije Ministarstva pravosuđa) koje su podrška društvu u borbi protiv korupcije.

**"Uskočka vertikala" - policija (PNUSKOK), državno tužilaštvo (USKOK) i "uskočki" sudovi.** Osnivanje tzv. *uskočke vertikale* hronološki je započeto 2001. god. ustanovljenjem državnotužilačkog USKOK-a; reorganizacijom kriminalističke policije 2008. god. osnovan je policijski PNUSKOK, a donošenjem novog Zakona o USKOK-u 2009. god. osnovani su "uskočki sudovi". Osim od uskočke vertikale, brzina i efikasnost krivičnog postupka zavisi i od zakona kojim je on regulisan. Novi Zakon o krivičnom postupku (stupio na snagu 2009.) omogućio je u tom smislu značajan napredak u odnosu na prethodno stanje, prvenstveno kroz jačanje uloge i ovlašćenja državnog tužilaštva. Unapređenjem pravne i institucionalne infrastrukture i značajnim društvenim promenama, borba protiv korupcije u Republici Hrvatskoj postala je "vidljiva".

---

33 Oba Zakona donesena su istovremeno (NN 145/10)

#### 4.1. PNUSKOK

Policijski nacionalni ured za suzbijanje korupcije i organizovanog kriminaliteta (PNUSKOK) osnovan je pri Ministarstvu unutrašnjih poslova RH (2008.) kao posebna organizaciona jedinica u sklopu Uprave kriminalističke policije prilikom njene reorganizacije kojoj se pristupilo radi efikasnijeg suprotstavljanja postojećim i novim oblicima kriminala - usvajanjem standarda zemalja Evropske unije. Reorganizacija se temeljila na sledećim ključnim postavkama: *uvođenje koncepta Intelligence-Led Policing (ILP) (kriminalističko-obaveštajni model), podela kriminaliteta i policijskog delovanja na nivoe (lokalni, regionalni, nacionalni), redefinisane ciljeve kriminalističkih istraga (usmerenost, represija, prevencija, specijalizacija, edukacija)*. U skladu s navedenim parametrima osnovan je PNUSKOK kao nacionalno policijsko telo nadležno za najsloženije oblike organizovanog kriminala i korupcije. Osnovna načela delovanja Ureda su *prilagodljivost i elastičnost*, a proizlaze iz isto takvih karakteristika učitelja korupcijskih i krivičnih dela iz domena organizovanog kriminala.

Struktura PNUSKOK-a obuhvata *centralu* (strateško krilo) i *regionalne centre* (operativno krilo). Centrala se sastoji od šest specijalizovanih odeljenja: Odeljenje organizovanog kriminaliteta, Odeljenje kriminaliteta droge, Odeljenje privrednog kriminaliteta i korupcije, Odeljenje kriminalističko-obaveštajne analitike, Odeljenje kriminalističko-obaveštajnih poslova, Odeljenje posebnih kriminalističkih poslova. Regionalni centri za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta nalaze se u Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku.<sup>34</sup>

#### 4.2. USKOK

Ured za suzbijanje korupcije i organizovanog kriminaliteta osnovan je Zakonom o Uredu za suzbijanje korupcije i organizovanog kriminaliteta (2001.) koji je donesen pre svega radi ispunjavanja obaveza Republike Hrvatske preuzetih međunarodnim konvencionim pravom (Krivično-pravna konvencija o korupciji i Konvencija UN protiv transnacionalnog organizovanog kriminaliteta), radi usklađivanja zakonskih rešenja sa zakonodavstvima evropskih zemalja koja se odnose na područje suzbijanja korupcije i organizovanog kriminaliteta, a u cilju njihovog efikasnijeg suzbijanja.

Novi Zakon o USKOK-u iz 2009. god. donesen je pre svega radi usklađivanja s novim Zakonom o krivičnom postupku kojim je ukinuta sudska istraga, a uvedena državnotužilačka. Ovo je vrlo značajna konceptijska izmena kojom državni tužilac postaje *dominus litis* prethodnog postupka i preuzima prava i dužnosti prikupljanja dokaza za optužnicu. Bilo je važno i usklađivanje sa dosta izmijenjenim odredbama Zakona o prinudnom ostvarivanju potraživanja koje se primjenjuju prilikom "zamrzavanja" imovine stečene krivičnim delima.

Ured je, prema ZUSKOK-u, posebno državno tužilaštvo koje se ustanovljuje za područje Republike Hrvatske i ima sedište u Zagrebu. Odeljenje tužilaca (u kojem radi ukupno 28 tužioca), kao "najvažnije" USKOK-ovo odeljenje, obavlja poslove državnog tužilaštva prema Zakonu o krivičnom postupku i drugim propisima, i posebno usmerava rad policije i drugih tela u otkrivanju krivičnih dela iz nadležnosti USKOK-a i zahteva prikupljanje podataka o tim delima; predlaže primenu mera osiguranja prisilnog oduzimanja sredstava, prihoda i imovine ostvarene krivičnim delima predviđenim ZUSKOK-om i drugim propisima. U nadležnosti USKOK-a najsloženiji su slučajevi korupcije i organizovanog kriminala.

---

<sup>34</sup> Dosadašnje delovanje PNUSKOK-a pokazalo se uspješnim, pa se njegovo osnivanje može smatrati opravdanim, a daljnjim jačanjem njegovih kapaciteta mogu se očekivati i bolji rezultati. PNUSKOK je osnovan analogno USKOK-u koji je specijalizovana organizaciona jedinica Državnog tužilaštva, nadležna za korupciju i organizovani kriminal. Postojanje "paralelnih" specijalizovanih tela policije i državnog tužilaštva pretpostavlja njihovu lakšu i bolju saradnju i koordinaciju koje same po sebi ne garantuju uspeh tih tela, ali povećavaju mogućnost da se to dogodi.



### 4.3. "USKOČKI" SUDOVI

Posebna odeljenja sudova za krivična dela iz nadležnosti USKOK-a (tzv. uskočki sudovi) hronološki su poslednji, ali hijerarhijski najviši nivo tzv. uskočke vertikale ustanovljene radi bržeg ostvarivanja prava i pravde. Vreme potrebno za utvrđivanje nečije krivice, odnosno nevinosti u kaznenom postupku važna je karakteristika tog postupka. Tela koja sudeluju u postupku za dela iz nadležnosti USKOK-a dužna su da postupaju brzo, ali na način koji ne umanjuje njihovu sposobnost da s podjednakom pažnjom istražuju činjenice koje idu u korist ili na štetu optuženog. Pri izricanju presude sud ne sme da ima nedoumice kad su u pitanju činjenice i dokazi u vezi s predmetom suđenja.

Sudovi koji se bave predmetima krivičnih dela iz nadležnosti USKOK-a određeni su Zakonom o USKOK-u, a zbog težine i složenosti predmeta tim Zakonom su kao nadležni određeni županijski sudovi u regionalnim centrima Republike Hrvatske. Za predmete krivičnih dela iz delokruga USKOK-a u kojima je tužilac USKOK, nadležni su županijski sudovi u Osijeku, Rijeci, Splitu i Zagrebu. Dodatni korak u izboru sudske nadležnosti učinjen je 2009. god. donošenjem novog Zakona o USKOK-u. Unutar naznačenih županijskih sudova u regionalnim centrima osnovana su *specijalizovana sudska odeljenja* za suđenje u predmetima iz nadležnosti USKOK-a koji se kolokvijalno nazivaju "uskočki sudovi" (u kojima rade ukupno 64 sudije). Specijalizovana sudska odeljenja (uskočki sudovi) osnovani su paralelno i pri Opštinskim sudovima u regionalnim centrima Republike Hrvatske čime je proširena infrastruktura sudova specijalizovanih za uskočke predmete.

---

## 5. DRUŠTVENO – PREVENCIONI OKVIR ANTIKORUPCIJE

Korupcija kao opšti društveni fenomen, horizontalno i vertikalno prisutan u svim strukturama pa i porama hrvatskog društva, ne može biti ekskluzivan sigurnosni problem bilo kojeg pojedinačnog društvenog subjekta ili državne institucije. Nužna je raspodela društvene odgovornosti za korupciju, jer se ta odgovornost odnosi na sve članove društva, odnosno na sve njegove subjekte (institucije, udruženja, organizacije).

Obeležja naznačene antikorupcijske odgovornosti su: *diferencijacija, hijerarhija, kompletnost*. Diferencijacija podrazumeva postojanje različitih vrsta odgovornosti: politička, službena, moralna, aktivna, edukativna i dr. Hijerarhija označava postojanje razlika unutar pojedinih vrsta odgovornosti, kako je to zakonom određeno, intenziteta aktivnosti koje se preduzimaju i antikorupcijskog doprinosa. Kompletnost podrazumeva partnerstvo društvenih subjekata odnosno umreženost svih vrsta i nosilaca antikorupcijske odgovornosti.

Osvešćenje društva u smislu shvatanja društvene odgovornosti za korupciju usmerava se prema razvijanju saznanja o ličnoj odgovornosti: *odgovornost nije za sve ista*, mada se može reći i obrnuto - *da odgovornost nije ista za sve, ali ipak postoji kod svih*. Antikorupcijska odgovornost proteže se od tzv. običnih građana do tzv. političke elite pa u tom smislu u društvenoj zajednici ne postoje izuzeci, osim kriminalaca (korupcionaša) koji po logici nemaju antikorupcijske odgovornosti; njihova odgovornost je korupcijska odnosno krivičnopravna.

### 5.1. Političke stranke

Korupcija je vezana za moć, odnosno zloupotrebu moći, a moć u društvu primarno proizlazi iz političke vlasti. Zauzimanje funkcija u njoj po pravilu ostvaruju pripadnici političkih stranaka čija kadrovska i organizaciona infrastruktura daje obeležja političkoj vlasti. Stranke permanentno

drže vlast ili na nju pretenduju, a većina je istovremeno i na vlasti i u opoziciji, uzimajući u obzir lokalni i nacionalni politički nivo.

Moć koja proizlazi iz političke vlasti nije nužno negativna okolnost jer je i u demokratijama politička moć potrebna radi upravljanja društvenim procesima. Ona je negativna samo ako se zloupotrebljava. Politička moć je ambivalentna u odnosu na korupciju: političari su zbog moći koju poseduju izloženi riziku korupcije (trgovina uticajem); politička moć im daje mogućnost antikorupcijskog delovanja. Da bi bila sposobna za suzbijanje korupcije, politička vlast mora da ima antikorupcijsku verodostojnost što podrazumeva neutralizovanje korupcije unutar političkih stranaka koje su njena suština.

Političke stranke su uz sudstvo, zdravstvo i lokalnu samoupravu u antikorupcijskom nacionalnom dokumentu iz 2006. god. izdvojene kao jedno od četiri područja u kojima je visok rizik korupcije. S tim u vezi i imajući u vidu da u korupciju mogu biti upletene političke stranke, naznačeni dokument sadrži niz eksplicitnih kritičkih mišljenja i navoda pa se u tom smislu može shvatiti i kao indikator antikorupcijske zrelosti hrvatskog društva.<sup>35</sup>

U Strategiji suzbijanja korupcije (2008.) prioritet je dat političkim strankama, a i ostali antikorupcijski prioriteti vezani su za njih, odnosno ponašanje političke vlasti. Primarni zadaci u borbi protiv korupcije su: sprečavanje sukoba interesa u obavljanju javnih dužnosti, primena propisa o finansiranju političkih stranaka, ostvarivanje prava na pristup informacijama, jačanje integriteta javne uprave, regulisanje javnih nabavki i zaštita oštećenih osoba i onih koji u dobroj nameri prijavljuju korupciju.<sup>36</sup>

Posebno osetljivo područje u korupciji je finansiranje političkih stranaka. U Republici Hrvatskoj je tek 2007. god. donesen Zakon o finansiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata (NN 1/07). Ova problematika je, do donošenja ovog Zakona, bila regulisana Zakonom o političkim strankama. Zbog uočenih nedostataka, Zakon o finansiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata prestao je da važi 2011. god. kad je Hrvatski sabor doneo Zakon o finansiranju političkih aktivnosti i predizborne kampanje.

## 5.2. Mediji

Mediji su važan faktor u demokratiji, oni su "savest" javnosti u čije ime "nadziru" delovanje vlasti, i to u sva tri njena vida - zakonodavnu, izvršnu i sudsku. Mediji su "glas naroda" ili "glas javnosti", ali oni direktno i indirektno utiču i na **stavove građana, odnosno na formiranje javnog mnjenja**. Demokratija podrazumeva slobodu medija, ali ta sloboda nije apsolutna, jer uključuje i odgovornost. To znači da su u opravdanim slučajevima moguća i ograničenja slobode, sadržana u istim pravnim propisima koji uređuju slobodu medija (Zakon o medijima), kao i u drugim propisima.

Antikorupcijsko delovanje hrvatskih medija može se podijeliti na *direktno* i *indirektno*. Direktni antikorupcijski doprinos medija je otkrivanje i informisanje javnosti o slučajevima korupcije. On je često rezultat aktivnosti koje se nazivaju "istraživačko novinarstvo", a razotkrivanju korupcijskih afera pomažu i promene u politici, "dvorska borba", sukobi klanova, modernizovana regulativa, efikasne institucije, antikorupcijska klima. Indirektno antikorupcijsko delovanje medija sastoji se u širenju javne svesti o štetnosti korupcije i kritičkog praćenja rada nadležnih institucija - uopšte i u konkretnim slučajevima korupcije.

Delovanje medija u antikorupcijskom smislu ima i svoje slabosti. One se sastoje u korumpiranosti vlasnika medijskih ustanova i novinara (direktna korupcija), kao i u podložnosti kompromi-

35 U Nacionalnom programu suzbijanja korupcije 2006.-2008. u različitom kontekstu spominju se sledeće sintagme i fraze: *korumpiranost političkog sastava, politika kao delatnost za javno, a ne za privatno dobro političara, odlučno suzbijanje korupcije u politici i vlasti, kontrola finansiranja političkih stranaka, politička odgovornost, sukob interesa državnih i lokalnih funkcionera, politički revanšizam, politička korupcija, politika čistih računa i strogog poštovanja zakona.*

36 Strategija suzbijanja korupcije (NN 75/08) Poglavlje V. Sprečavanje korupcije

sima i selektivnom informisanju javnosti (indirektna korupcija). Korupcija uništava verodostojnost bez koje mediji nisu relevantan antikorupcijski faktor. Verodostojnost medija narušavaju: cenzura, autocenzura, ucenjivanje, discipliniranje, šikaniranje i drugo gušenje sloboda novinara u njihovim redakcijama, ali se događa i obrnuto. Medijski službenici "izvan kontrole", neodgovorni, lakomisleni, egoisti, egzibicionisti, nihilisti, ne samo da narušavaju verodostojnost medija, već trajno umanjuju poverenje javnosti u novinarsku profesiju uopšte.

Verodostojnost medija narušava i njihova "ideološka korumpiranost" koja se ogleda u dvostrukim merilima prema istom slučaju korupcije. Zavisno od ideološke opredeljenosti, neki slučajevi se u medijima "eufemiziraju", a drugi "difamiraju". Posebno je opasno medijsko objavljivanje izjava osumnjičenih i svedoka u tajnim antikorupcijskim postupcima. Istrage su zakonski zaštićene tajnošću, a pojedini mediji "redovno" objavljuju tajne iskaze osoba date u tajnim istragama. Nitko nikada nije odgovarao za ovo, iako *povređa tajnosti postupka* predstavlja krivično delo (KZ – čl. 307).<sup>37</sup>

Uprkos navedenim i drugim ograničenjima, hrvatski mediji imaju značajnu afirmativnu ulogu u borbi protiv korupcije, a njihov doprinos bi mogao biti i veći. Uticaj medija u društvu je veliki i zato je velika i njihova odgovornost. Zato što imaju pozitivan uticaj, mediji treba da uživaju sve slobode, ali i da uvažavaju sva ograničenja koja proizlaze iz pravnih propisa. Važno je istaknuti i Kodeks časti hrvatskih novinara, kao moralni okvir njihovog delovanja, ali i krivičnopravnu zaštitu časti i ugleda (u slučajevima krivičnog dela uvrede, sramoćenja ili klevete) koja takođe predstavlja korektiv u delovanju medija.

Glavni uslov antikorupcijske verodostojnosti medija jeste uklanjanje korupcije iz njih samih. U tom smislu postoje tri bitna elementa koja zahtevaju transparentnost: *vlasništvo nad medijima*, *finansijsko poslovanje medijskih ustanova*, *poslovanje povezanih lica* (fizičkih i pravnih koja su vlasnički ili upravljački povezana s medijima).

Antikorupcijska uloga medija naznačena je u nacionalnim antikorupcijskim dokumentima. U Nacionalnom programu suzbijanja korupcije 2006-2008 i Strategiji suzbijanja korupcije (2008.) naznačena je potreba podrške medija u delovanju protiv korupcije u javnosti (promocije medijske kampanje, edukacija, širenje javne svesti o štetnosti korupcije)<sup>38</sup> kao i sudelovanje predstavnika medija u formalnim (nacionalnim) većima za praćenje primene nacionalnih antikorupcijskih dokumenata.

### 5.3. Građani – uzbunjivači

Građani se suprotstavljaju korupciji prijavljivanjem korupcijskih aktera i događaja nadležnim organima, a to mogu da učine u svojstvu *oštećenih* ("običnih" podnosilaca prijave), *uzbunjivača* ("javnih" podnosilaca prijave) ili *informatora* ("tajnih" podnosilaca prijave). Višim stepenom uključenosti u borbu protiv korupcije smatra se postupanje građana u svojstvu *poverenika* ("prikupljača" dokaza) i *svedoka* ("iznositelja" dokaza).

37 Vidi ZKP čl. 285 - oslobođenje od obaveze svedočenja. U kontekstu oslobođenja od obaveze svedočenja posebno su interesantni novinari i urednici (st. 1 t. 6). Oni ne moraju svedočiti o izvorima obavještenja i podataka za koje su saznali obavljajući svoj posao, a koji su upotrebljeni prilikom pripreme sredstava javnog informisanja, osim u postupku zbog krivičnih dela protiv časti i ugleda učinjenih putem sredstava javnog informisanja i u slučajevima propisanim posebnim zakonom (*Zakonom o medijima*). Međutim (prema st. 2) novinari i urednici ne mogu uskratiti iskaz ako postoji zakonska osnova po kojoj su oslobođeni dužnosti čuvanja tajne. U Zakonu o medijima (čl. 30) Zaštita izvora informacije - propisane su posebne okolnosti kada sud može naložiti novinaru da iznese podatke o izvoru objavljene informacije (kad je reč o nacionalnoj sigurnosti, teritorijalnom integritetu, zaštiti zdravlja, zaštiti javnog interesa, i o prevladavajućem interesu javnosti). Pravni okvir za postupak postoji, ali ako je on nedovoljan treba ga izmijeniti i dopuniti. Nije dobro kada institucije pokazuju proceduralnu nemoć prema kršenju zakona. To znači da se neki slučajevi kriminala tolerišu, a drugi ne.

38 Ministarstvo pravosuđa RH i Delegacija EU u Hrvatskoj od marta 2010. godine sprovode projekt „Jačanje međuagencijske saradnje u borbi protiv korupcije - Kampanja za podizanje svesti“, finansirana u sklopu EU IPA 2007. programa za Hrvatsku. Jedan od važnih elemenata ovog projekta je i redovna godišnja konferencija „Hrvatski mediji u borbi protiv korupcije“ koja je po drugi put okupila stručnjake za područje suzbijanja korupcije, novinare i izdavače. - Druga konferencija „Hrvatski mediji u borbi protiv korupcije“, 24. i 25. januar 2012.g. (Ministarstvo pravosuđa, Antikorupcija, <http://www.antikorupcija.hr>)

Poseban način razotkrivanja i iznošenja korupcije jeste "uzbunjivanje", a ono ima nekoliko bitnih karakteristika: *insajderske informacije, alarmiranje javnosti, pritisak na rad institucija, jačanje antikorupcijske klime, defanzivnost pozicije osumnjičenog*. Uzbunjivači sasvim osnovano i u dobroj nameri javno razotkrivaju korupciju.

Uzbunjivanje odaje hrabrost uzbunjivača, njihovu odlučnost, ali i spremnost na preuzimanje rizika jer informacije koje javno iznose ne moraju uvek da budu istinite. Javno prozvani "osumnjičenik" ne mora uvek biti kriv, što podrazumeva postojanje *pravnih i moralnih* posledica uzbunjivanja, a odnose se na obe strane. Javno prozvana osoba može pravnim putem da traži zaštitu svojih prava, a prava uzbunjivača, zbog antikorupcijske važnosti uzbunjivanja, država pokušava da zaštiti posebnim odredbama u pravnim propisima.

Zakonska zaštita osoba (radnika odnosno državnih službenika) koji dobronamerno prijavljuju korupciju sadržana je u više zakona: Zakon o radu, Zakon o trgovini, Zakon o državnim službenicima, Zakon o službenicima i zaposlenima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, kao i u novom Krivičnom zakonu. Zaštita osoba koje dobronamerno prijavljuju korupciju uređena je u međunarodnim i nacionalnim antikorupcijskim dokumentima.

U interesu je privatnih i javnih organizacija da se među njihovim zaposlenima ne pojavljuju uzbunjivači i uzbunjivanje. Ovaj cilj može da se ostvari neutralizovanjem korupcijskih rizika i incidenata ili "neutralizovanjem" uzbunjivača i uzbunjivanja. Ovo poslednje je nezakonito i na duži period neisplativo. Menadžment u organizacijama treba da insistira na poštivanju pravnih propisa i ustanovljenih poslovnih procesa i procedura koje moraju biti transparentne, jasne, precizne i ostvarljive. Jedna od njih treba da bude i procedura prijavljivanja sumnje u koruptivno ponašanje, što je bitno za zaštitu zaposlenih koji prijavljuju korupciju od bilo kakvih loših posledica zbog čina na koji su se odlučili.

Uzbunjivači su "alarm" koji se uključuje zbog postojanja sumnji u korupciju koja se po pravilu događa u njihovom neposrednom okruženju i s kojom su oni u direktnom ili indirektnom kontaktu. Korupcija ima svoje indikatore postojanja koji su uzbunjivačima dobro prepoznatljivi i na koje oni usmeravaju svoju pažnju. Uloga uzbunjivača u antikorupciji važna je i korisna i zato uzbunjivače i "opravdano" uzbunjivanje država treba da podstiče i štiti, jer je to u njenom interesu.

#### **5.4. Pravo na pristup informacijama**

Dostupnost informacijama kojima raspolažu državne i javne institucije jedno je od osnovnih prava građana u demokratskom društvu, a korišćenje tog prava predstavlja važan antikorupcijski mehanizam u radu državnih i javnih službenika. Pristup informacijama jedan je od oblika građanskog nadzora nad delovanjem institucija. Transparentnost u njihovom radu uvek ima antikorupcijski efekat. U Republici Hrvatskoj Ustavom se garantuje pravo na pristup informacijama koje imaju tela državne vlasti. Godine 2003. donesen je Zakon o pravu na pristup informacijama koji sadrži propis o ustavom zagaranтованом prava građana u tom smislu. Godine 2013. donesen je novi, ažuriran i modernizovan Zakon o pravu na pristup informacijama.

Tokom vremena, razvojem sistema, zabeležen je značajan napredak u kvantitetu podnošenja građanskih zahteva za dostavu informacija telima državne vlasti, kao i njihovog rešavanja od strane tih tela. Nadzor nad sprovođenjem Zakona o pravu na pristup informacijama od 2013. vrši Poverenik za informisanje koga bira Hrvatski sabor, dok je u prethodnom razdoblju nadzor sprovodila Agencija za zaštitu ličnih podataka.

#### **5.5. Sprečavanje sukoba interesa**

U sukobu interesa u principu se nalazi službena osoba koja obavlja javnu dužnost vezanu za područje u kojem postoji i njen privatni interes. Ta situacija ne dovodi nužno do korupcije, ali predstavlja njenu „prefazu“, odnosno stanje visokog stepena rizika za pojavu iste. Sprečavanje

sukoba interesa ima za cilj očuvanje integriteta službene osobe otklanjanjem mogućnost da njen privatni interes negativno utiče na izvršavanje njenih službenih dužnosti.

U Republici Hrvatskoj, godine 2003. donesen je Zakon o sprečavanju sukoba interesa u obavljanju javnih dužnosti, a 2011. donesen je novi Zakon o sprečavanju sukoba interesa. Ovim Zakonom se reguliše sprečavanje sukoba između privatnog i javnog interesa u obavljanju javnih dužnosti, uređuju se obaveze postupanja prema odredbama ovog Zakona, obaveza podnošenja izveštaja o imovinskom stanju, postupak provere podataka iz tih izveštaja, trajanje obaveza iz ovog Zakona, itd. U cilju primene ovog Zakona osniva se Komisija za odlučivanje o sukobu interesa, čijeg Predsednika i članove bira Hrvatski sabor. Zbog kršenja odredbi Zakona, Komisija može, zavisno od težine i prirode povrede, da izrekne sankcije: opomenu, obustavu isplate jednog dela plate, javno objavljivanje odluke Komisije.

## 5.6. Javne nabavke

Područje javnih nabavki izloženo je visokom riziku korupcije zbog karaktera poslovnog odnosa između subjekata iz javnog sektora (naručitelja) i privrednih subjekata iz privatnog sektora (onih koji nude, isporučitelja) kao i zbog visokih vrednosti predmeta nabavke - u obliku robe, usluga i radova.

Pravni okvir javnih nabavki sastoji se od nekoliko zakona i niza podzakonskih akata. Od zakona su najvažniji Zakon o javnoj nabavci, Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabavke, Zakon o koncesijama, Zakon o javno-privatnom partnerstvu, a od podzakonskih propisa mogu se izdvojiti Pravilnik o popisu onih koji su obavezni da primene Zakon o javnoj nabavci, Uredba o nadzoru nad sprovođenjem Zakona o javnoj nabavci, Uredba o Uredu za centralnu javnu nabavku Vlade Republike Hrvatske.

Javna nabavka obuhvata pravila u vezi sa postupcima pri nabavci robe, radova ili usluga, kojih se moraju pridržavati naručitelji. Po svom karakteru dele se na *javne* i *sektorske*. Zakon o javnoj nabavci propisuje više vrsta postupaka, a to su: *otvoreni postupak*, *ograničeni postupak*, *pregovarački postupak*, *pogađanje* i *nadmetanje*.

U Republici Hrvatskoj institucionalni okvir javnih nabavki, u užem smislu, čine tri specijalizovane institucije – Uprava za sistem javne nabavke, Državni Ured za centralnu javnu nabavku, Državna komisija za kontrolu postupka javne nabavke. Problematiku javnih nabavki obuhvataju i tri strategijska dokumenta u Republici Hrvatskoj: *Strategija razvoja sistema javne nabavke u Republici Hrvatskoj* (2008), *Strateški okvir za razvoj javno-privatnog partnerstva u Republici Hrvatskoj* (2009) i *Strategija suzbijanja korupcije* (2008).

Kriminalitet u javnim nabavkama je posebna vrsta fiskalnog kriminala kojim učinitelji oštećuju rashodnu stranu budžeta države ili jedinica lokalne samouprave. Trošenje javnih sredstava po pravilu je povezano s visokim rizikom korupcije pa se javne nabavke ponekad smatraju sinonimom za korupciju. Osnovu kriminala u javnim nabavkama čini protivzakonito favorizovanje: *prilikom pripreme postupka javne nabavke, u dobijanju posla i u njegovoj realizaciji*.

Društveno-ekonomska opasnost kriminaliteta u javnim nabavkama proizlazi iz ukupne vrednosti realizovanih ugovora o javnim nabavkama na godišnjem nivou, a obim tih poslova jasniji je kad se uporedi npr. s ukupnom visinom državnog budžeta (u prosjeku cca 33% od 110,5 milijardi kuna, u razdoblju 2007-2010).

## 5.7. Zaštita finansijskih interesa Evropske unije

Zakonom o izmjenama i dopunama Krivičnog zakona iz 2007. godine spisak krivičnih dela dopunjen je i ažuriran, između ostalog, i u odnosu na zaštitu finansijskih interesa Evropske unije i to tako što su uvedena dva nova krivična dela, čime je izmenjeno jedno postojeće. Nova krivična dela su Posebni slučajevi prevare na štetu finansijskih interesa Evropske unije i Zloupotre-



ba ovlaštenja u vezi sa sredstvima Evropske unije. Krivično delo Izbegavanja carinskog nadzora dopunjeno je novim stavom o nezakonitosti u poslovima uvoza ili izvoza sa zemljama Evropske unije.<sup>39</sup>

Krivično delo *Posebni slučajevi prevare na štetu finansijskih interesa Evropske unije* u stvari je prošireni zakonski opis krivičnog dela Prevare. Razlika je u tome što ovim krivičnim delom učinitelj može da ostvari korist, ali ne i da načini štetu kao kod Prevare, već da samo prouzrokuje mogućnost ugrožavanja interesa EU.

Krivično delo *Zloupotreba vlasti u vezi sa sredstvima Evropske unije* takođe je svojevrsni derivat krivičnog dela Zloupotrebe vlasti u privrednom poslovanju. Radnja učinjenja ovog dela ima dva oblika: prvi je davanje ponude u postupku dodele sredstava EU koja se temelji na dokumentima neistinitog sadržaja ili drugim lažnim činjenicama u cilju sticanja povoljnijeg položaja u tom postupku; drugi je korišćenje subvencija ili sredstava pomoći EU suprotno njihovoj nameni.

Dopuna krivičnog dela *Izbegavanja carinskog nadzora* inkriminiše lažno prikazivanje ili prikrivanje činjenica, odnosno neistinito prikazivanje količine, kvaliteta, vrste i namene robe ili stvari prilikom poslova uvoza i izvoza sa zemljama EU. Ovom odredbom članicama EU dat je poseban status jer kad su u pitanju druge zemlje, ove radnje ne predstavljaju krivično delo.

Već u sledećim izmenama i dopunama Krivičnog zakona koje su donesene 2008. godine došlo je do značajnog revidiranja dva nova krivična dela. Član u vezi sa Zloupotrebama ovlašćenja potpuno je izbrisan, a njegov sadržaj je pripojen Članu Posebni slučajevi prevare kome je promenjen naziv u Prevara na štetu Evropskih zajednica.<sup>40</sup> U novom Krivičnom zakonu, finansijski interesi EU eksplicitno su zaštićeni u KD-ima Utaja poreza ili carine i Subvencijska prevara.

**AFCOS.** Osim krivičnim zakonodavstvom, finansijski interesi EU u Republici Hrvatskoj štite se i kroz druge pravne okvire poput Zakona o proceni (2008) kojim je propisana obaveza Republike Hrvatske, kao korisnice sredstava pomoći EU, da osigura zaštitu finansijskih interesa EU uspostavljanjem sistema za suzbijanje nepravilnosti i prevara (AFCOS *Anti-Fraud Coordinating Service*). U Republici Hrvatskoj AFCOS je sistem pomoću kojeg se obavlja koordinacija zakonodavnih, upravnih i operativnih aktivnosti u svrhu zaštite finansijskih interesa Evropske unije, kao i neposredna saradnja s Evropskim uredom za borbu protiv prevara (OLAF-om).<sup>41</sup>

U Republici Hrvatskoj AFCOS obuhvata: a) mrežu tela koja upravljaju i koriste sredstva pretpristupnih programa pomoći EU (sistem izveštavanja o nepravilnostima), b) mrežu tela koja se bave suzbijanjem prevara, korupcije ili nekog drugog oblika nepravilnosti u sistemu (AFCOS mreža), c) Ministarstvo finansija - Samostalno odeljenje, koje unutar sistema obavlja koordinativnu ulogu i u kontaktu je s OLAF-om.<sup>42</sup>

39 U Predlogu Vlade RH za donošenje ovih izmena i dopuna Krivičnog zakona upućenog Saboru navedeno je da se tim zakonskim predlogom usklađuje zakonodavstvo Republike Hrvatske sa zakonodavstvom Evropske unije. Obrazloženo je takođe da je u vezi s poglavljem 32 "Finansijski nadzor" naše kazneno zakonodavstvo potrebno uskladiti s pravnom stečevinom EU u odnosu na krivična dela vezana za prevare na račun finansijskih sredstava EU prema *Konvenciji za zaštitu finansijskih interesa Evropske zajednice* od 26. jula 1995. god. (poznata pod nazivom PIF Konvencija). Njena svrha je da osigura usaglašavanje nacionalnih zakonodavstava u pogledu prevara na štetu EU.

40 Jedan od najvažnijih delova evropske pravne tekovine je zaštita finansijskih interesa Evropske unije. *Konvencija za zaštitu finansijskih interesa Evropskih zajednica (Convention on the protection of the financial interests of the European Communities, OJC 316, 27.11.1995)* propisuje oblike prevare na štetu finansijskih interesa Evropske unije koju države članice, kao i države koje s Evropskom komisijom pregovaraju o punopravnom članstvu, moraju integrisati u svoja nacionalna zakonodavstva. U materijalnom delu Konvencija predviđa i inkriminisanje pokušaja i saučesništva i primjenu odgovarajućih i odvraćajućih kazni, uključujući i kaznu zatvora. Iako je izmenama Krivičnog zakona 2007. godine hrvatsko materijalno krivično zakonodavstvo delimično usklađeno s tekstom navedene Konvencije (propisivanjem dva nova člana i novog stava u jednom članu), bilo je potrebno izvršiti i dodatne korekcije zakonskog teksta radi potpunog usklađivanja. – Predlog izmena i dopuna KZ-a, Hrvatski sabor.

41 Ministarstvo finansija <http://www.mfin.hr>

42 Ministarstvo finansija - Nacionalna strategija suzbijanja prevara radi zaštite finansijskih interesa EU u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2010-2012. (str. 45).  
<http://www.mfin.hr> Problematikom zakonitosti korišćenja budžetskih sredstava i zaštite finansijskih interesa EU bavi se i Strategija suzbijanja korupcije (NN 75/08).

AFCOS mreža osnovana je Odlukom Vlade Republike Hrvatske (2008 i 2013). Prevažadno se bavi sprečavanjem i suzbijanjem *nepravilnosti i prevara*, a njene aktivnosti definisane su i opisane u Procedurama o prevenciji, otkrivanju, postupanju, izveštavanju i praćenju ponašanja nakon prijavljenih nepravilnosti i prevara u vezi sa korišćenjem sredstava pomoći Evropske unije i uputstvima za postupak u slučaju nepravilnosti (*Guidelines on prevention, detection, reporting and treatment of irregularities in the context of IPA funds*).

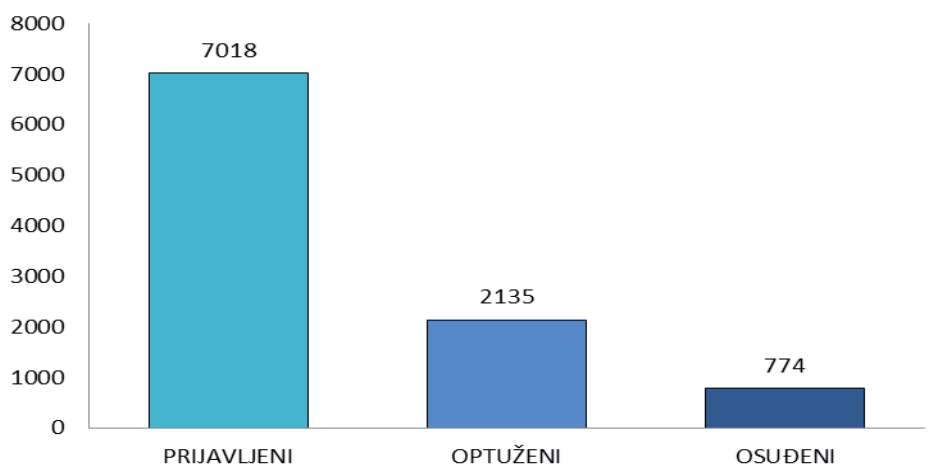
## 6. STATISTIČKI POKAZATELJI KRIVIČNIH DELA KORUPCIJE U REPUBLICI HRVATSKOJ

### 6.1. Korupcijska krivična dela – statistika od 2002. do 2007.

Tabela 5. Krivična dela korupcije od 2002. do 2007. - prijavljene, optužene i osuđene osobe i oduzimanje imovinske koristi

	Krivično delo	Prijavljene osobe	Optužene osobe	Osuđene osobe	Oduzimanje imovinske koristi
1	Prikrivanje protivzakonito stečenog novca	31	7	3	-
2	Zloupotreba u postupku stečaja	25	2	-	-
3	Nelojalna konkurencija u spoljnotrgovinskom poslovanju	-	-	-	-
4	Primanje mita u privrednom poslovanju	-	-	-	-
5	Davanje mita u privrednom poslovanju	-	-	-	-
6	Zloupotreba položaja i ovlašćenja	6.183	1.708	480	112
7	Zloupotreba obavljanja dužnosti državne vlasti	57	3	-	-
8	Protivzakonito posredovanje	32	14	2	-
9	Primanje mita	323	161	82	23
10	Davanje mita	367	240	207	9
	UKUPNO	7.018	2.135	774	144

Izvor: Državni zavod za statistiku (obrađeno)



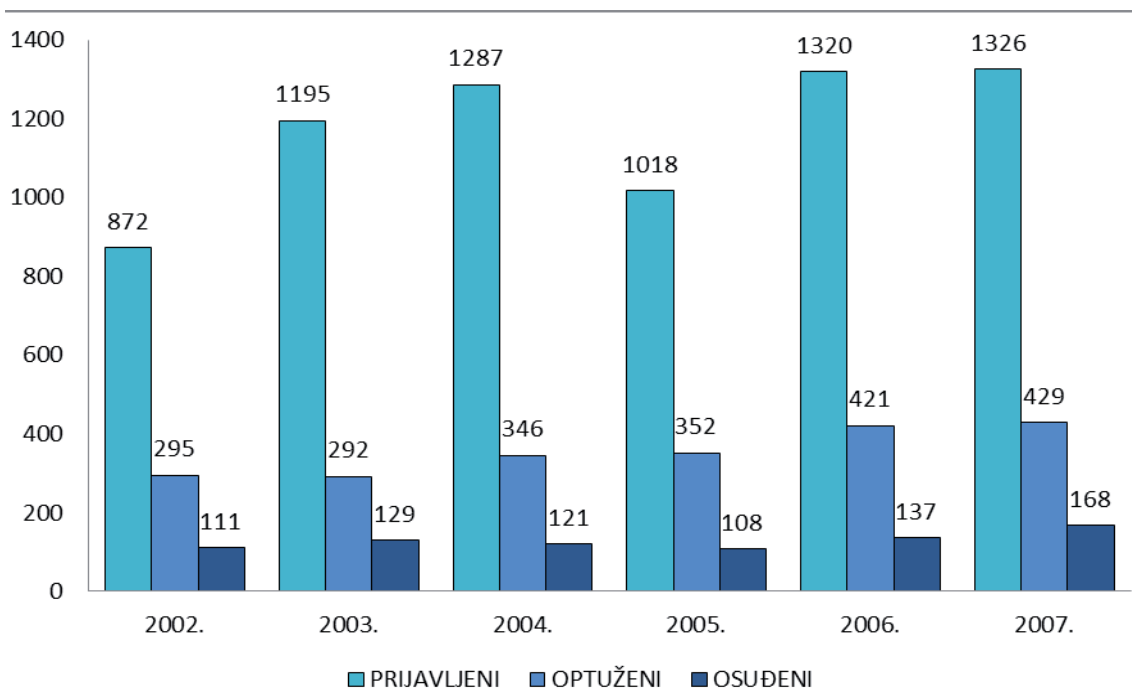
Grafikon 1. Prijavljene, optužene i osuđene osobe za krivična dela korupcije od 2002. do 2007.

Tabela 6. Kretanje broja prijavljenih, optuženih i osuđenih osoba za krivična dela korupcije od 2002. do 2007.

Godina	Prijavljene osobe	Optužene osobe	Osuđene osobe
2002	872	295	111
2003	1195	292	129
2004	1287	346	121
2005	1018	352	108
2006	1320	421	137
2007	1326	429	168
ukupno	7018	2135	774

Izvor: Državni zavod za statistiku

Grafikon 2. Kretanje broja prijavljenih, optuženih i osuđenih osoba za krivična dela korupcije od 2002. do 2007.



## 6.2. Korupcijska krivična dela – statistika od 2008. do 2010.

Tabela 7. Krivična dela korupcije od 2008. do 2010. - prijavljene, optužene i osuđene osobe i oduzimanje imovinske koristi

	Krivično delo	Prijavljene osobe	Optužene osobe	Osuđene osobe	Oduzimanje imovinske koristi
1	Pranje novca	35	5	-	-
2	Zloupotreba u postupku stečaja	1	14	-	-
3	Nelojalna konkurencija u spoljnotrgovinskom poslovanju	-	-	-	-
4	Primanje mita u privrednom poslovanju	2	-	-	-
5	Davanje mita u privrednom poslovanju	2	-	-	-
6	Zloupotreba položaja i ovlašćenja	3.567	1.143	430	146
7	Zloupotreba obavljanja dužnosti državne vlasti	23	12	5	1
8	Protivzakonito posredovanje	75	8	5	-
9	Primanje mita	174	73	50	32
10	Davanje mita	229	165	142	11
	UKUPNO	4.108	1.420	632	190

Izvor: Državni zavod za statistiku (obrađeno)

Grafikon 3. Prijavljene, optužene i osuđene osobe za krivična dela korupcije od 2008. do 2010.

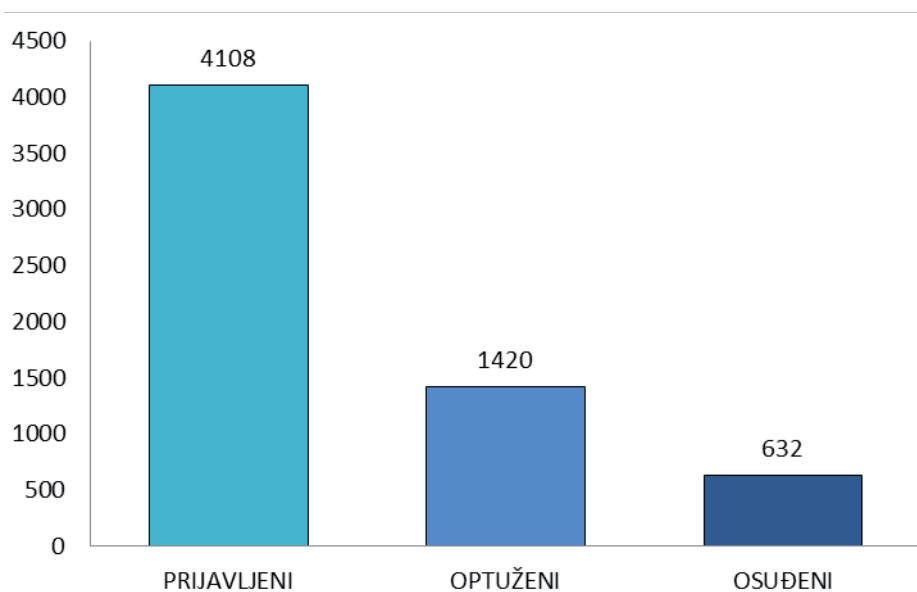
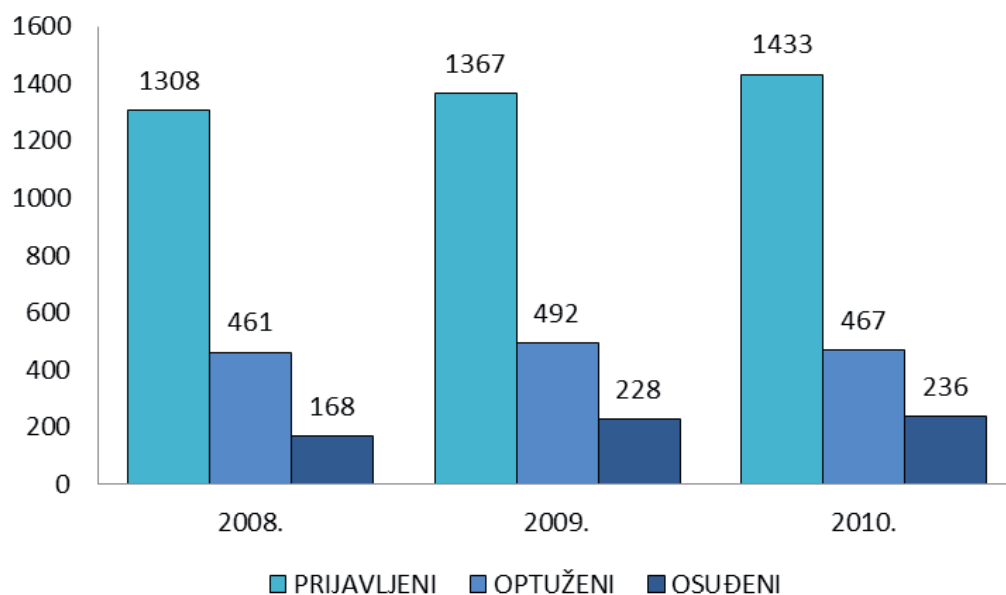


Tabela 8. Kretanje broja prijavljenih, optuženih i osuđenih osoba za krivična dela korupcije od 2008. do 2010.

Godina	Prijavljene osobe	Optužene osobe	Osuđene osobe
2008	1308	461	168
2009	1367	492	228
2010	1433	467	236
ukupno	4.108	1.420	632

Izvor: Državni zavod za statistiku

Grafikon 4. Kretanje broja prijavljenih, optuženih i osuđenih osoba za krivična dela korupcije od 2008. do 2010.





### 6.3. Korupcijska krivična dela – statistika od 2011. do 2012.

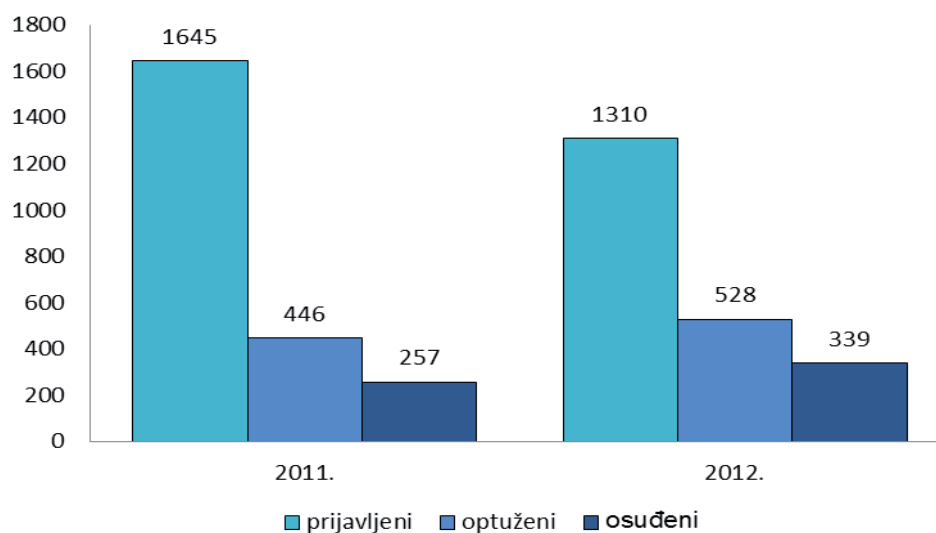
Tabela 9. Krivična dela korupcije od 2011. do 2012. - prijavljene, optužene i osuđene osobe i oduzimanje imovinske koristi

	KRIVIČNO DELO	PRIJAVLJENE OSOBE		OPTUŽENE OSOBE		OSUĐENE OSOBE		ODUZIMANJE IMOVINSKE KORISTI*	
		2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
1	Pranje novca	12	16	6	1	-	1		
2	Zloupotreba u postupku stečaja	2	1	-	-	-	-		
3	Nelojalna konkurencija u spoljnotrgovinskom poslovanju	-	-	-	-	-	-		
4	Primanje mita u privrednom poslovanju	5	7	2	3	-	3		
5	Davanje mita u privrednom poslovanju	2	1	-	2	-	2		
6	Zloupotreba položaja i ovlašćenja	1493	1070	337	365	178	193		
7	Zloupotreba obavljanja dužnosti državne vlasti	-	5	7	-	-	-		
8	Protivzakonito posredovanje	18	31	13	36	11	31		
9	Primanje mita	60	60	30	36	17	28		
10	Davanje mita	53	119	58	85	51	81		
	UKUPNO	1645	1310	446	528	257	339		

\*DZS nije objavio podatke za pojedinačna KD već samo ukupno za poglavlja KZ-a

Izvor: Državni zavod za statistiku (obrađeno)

Grafikon 5. Kretanje broja prijavljenih, optuženih i osuđenih osoba za krivična dela korupcije od 2011. do 2012.



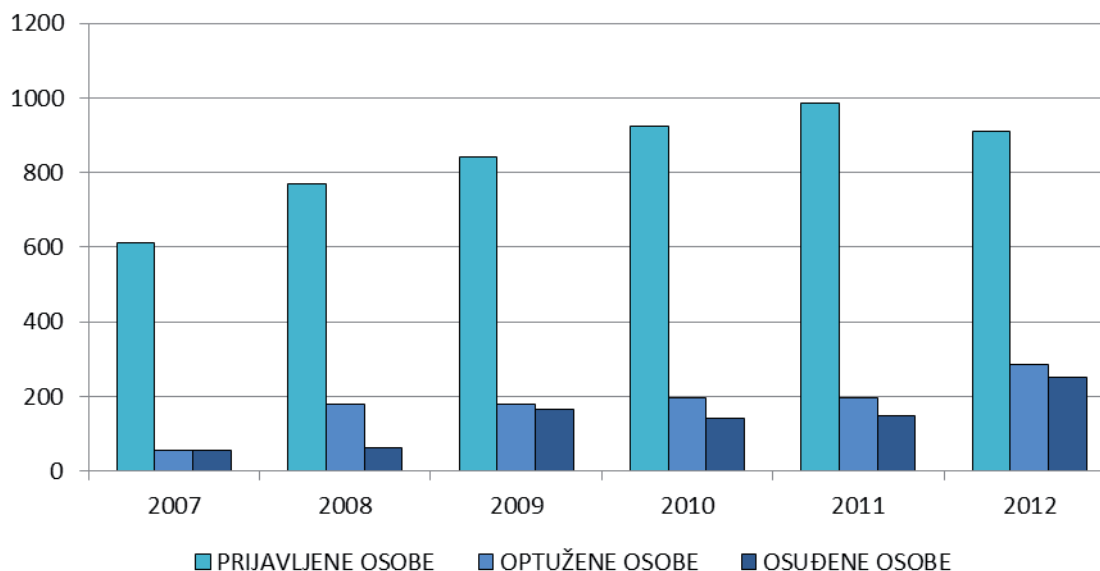
#### 6.4. Korupcijska krivična dela – statistika DORH-a (USKOK-a) od 2007. do 2012.

Tabela 10. Kretanje broja prijavljenih, optuženih i osuđenih osoba za krivična dela korupcije od 2007. do 2012.

GODINA	PRIJAVLJENE OSOBE	OPTUŽENE OSOBE	OSUĐENE OSOBE	UKUPAN BROJ PRESUDA
2007.	611	55	56	65
2008.	771	178	61	63
2009.	842	180	166	192
2010.	925	195	141	156
2011.	987	196	149	157
2012.	911	286	252	272

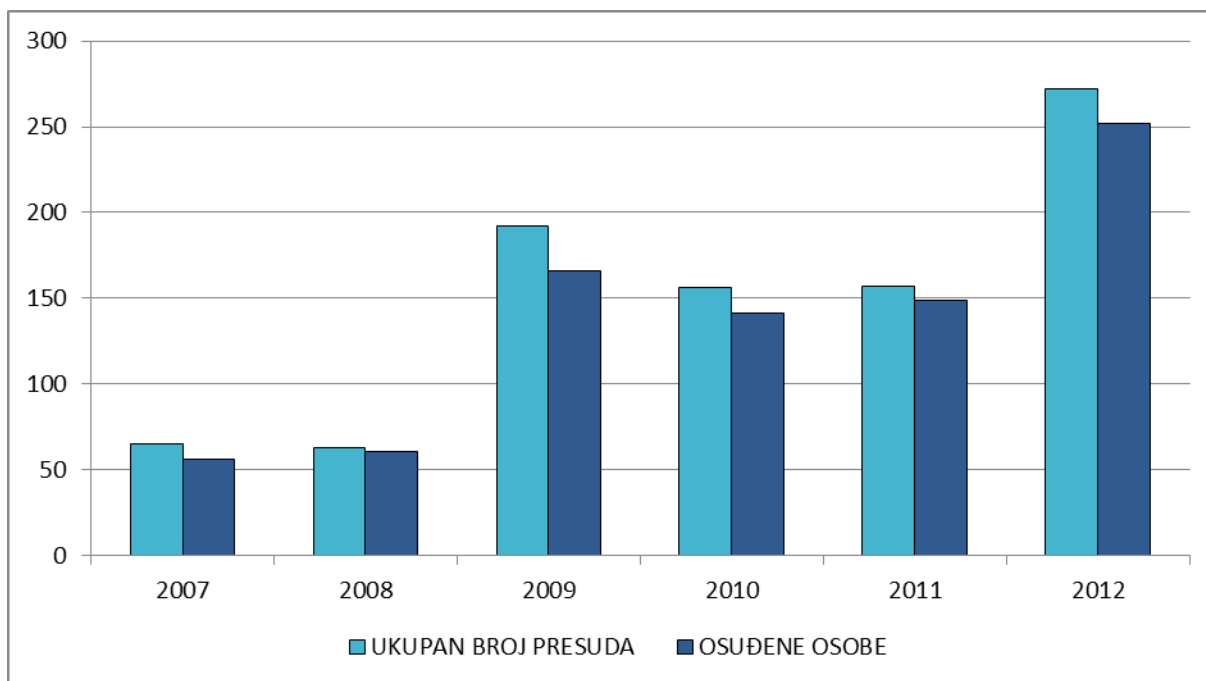
Izvor: Godišnji izveštaji o radu Državnog tužilaštva Republike Hrvatske

Iz tabele se uočava vidan trend povećanja učestalosti svih prikazanih varijabla, u posmatranom razdoblju.



Grafikon 6. Kretanje broja prijavljenih, optuženih i osuđenih osoba za krivična dela korupcije od 2007. do 2012.

Iz grafikona se uočava vidno odstupanje broja prijavljenih osoba u odnosu na optužene i osuđene, dok je u vezi sa poslednje dve navedene kategorije osoba vidna podudarnost, gotovo istovetnost, njihove učestalosti.



Grafikon 7. Kretanje ukupnog broja presuda i broja osuđenih osoba (broja osuđujućih presuda) za krivična dela korupcije od 2007. do 2012.

Iz grafikona se uočava veoma visok procenat osuđujućih presuda u odnosu na ukupan broj donesenih presuda.

### 6.5. Komentar statističkih pokazatelja

Iz prezentiranih podataka Državnog zavoda za statistiku i Državnog tužilaštva vidi se da postoji veliki raskorak između broja prijavljenih i broja optuženih osoba. Podaci za „Prijavljene osobe“ obuhvataju sve „građanske“ prijave dostavljene Državnom tužilaštvu (podnosioci - fizička i pravna lica). Razlog velikog broja odbačenih prijava od strane nadležnih državnih tužilaštava, prema navodima iz izvješća DORH-a, je taj što se većinom radi o prijavama građana protiv službenih lica, koje oni podnose kad je njihov zahtev negativno rešen. Nezadovoljne odlukama te osobe, bez ikakvih argumenata, tvrde da su sudije, državni tužioc i državni službenici potplaćeni i zato podnose prijave koje se odbacuju zbog nedostatka osnovane sumnje da je delo učinjeno.

Iz izloženih podataka Državnog tužilaštva proizlazi postojanje velikog procenta osuđujućih sudskih presuda protiv učinitelja krivičnih dela korupcije koje optužuje USKOK (podaci DZS-a u smislu odnosa optuženi/osuđeni nemaju takvu karakteristiku jer obuhvataju rad svih državnih tužilaštva, ne samo USKOK-a, u predmetima krivičnih dela korupcije). To ukazuje na sistematski i kvalitetan rad državnog tužilaštva u prikupljanju dokaza i uspešnost njihovog delovanja kroz optužnicu na glavnoj raspravi, s jedne strane, ali i na opreznost u smislu „konzervativnog“ pristupa proceni „dokazne situacije“ u optužnici i sklonost „oportunističkom“ upuštanju u krivično procesuiranje učinitelja koje se preduzima samo u slučaju velikog izgleda na uspeh krivičnog postupka - proglašavanje učinitelja krivim i pravosnažnost takve presude.

Osetljivost i „nezahvalna“ pozicija državnog tužilaštva naglašena je i u Izveštaju o radu DORH-a u 2009. godini, u kojem se navodi da se prilikom ocene rada državnog tužilaštva ne sme zaboraviti da samo sumnja da je učinjeno krivično delo nije dovoljna i da je državni tužilac dužan da pred sudom dokaže optuženoj osobi da je to delo učinila, da ne bi morala sama dokazivati svoju nevinost jer je teret dokaza na državnom tužilaštvu. Također je istaknuto da nije dovoljno dokazati da je neko učestvovao u korupciji i da je zloupotrebio svoj položaj, već treba dokazati kako je i na

koji način to učinio i ko je od toga imao koristi, odnosno kolika je šteta time pričinjena. Dražavni tužilac ne može da se pojavi na sudu s pretpostavkama, sumnjama ili s proizvoljnim zaključcima, već samo sa nepobitnim dokazima.

---

## 7. ZAKLJUČAK

**A**ntikorupcija u Republici Hrvatskoj temelji se na multidimenzionalnom i interdimenzionalnom pristupu koji obuhvata politički, pravni, institucionalni, organizacioni, kadrovski i materijalni aspekt antikorupcijskog delovanja. Rezultati ovakvog zajedničkog pristupa vidljivi su i značajni, naročito kada se uporedi sadašnje stanje u hrvatskom društvu s onim od pre desetak godina. Pozitivni antikorupcijski rezultati značajni su, pre svega, na nacionalnom planu, ali i za područje glavnog grada Zagreba, dok se dosadašnji rezultati, ostvareni na lokalnom i regionalnom nivou (opštine, gradovi, županije) ne mogu smatrati zadovoljavajućim.

Korupcija kao opšti društveni, privredni i politički fenomen, horizontalno i vertikalno prisutan u svim komponentama strukture hrvatskog društva, ne može biti ekskluzivan sigurnosni problem nekog posebnog subjekta ili institucije. Neophodno je da se društvena odgovornost za korupciju podeli i da se, pri tom, poštuju kriterijumi njene *diferenciranosti, komplementarnosti, hijerarhije*, ali i *partnerstva* među nositeljima te odgovornosti. Ovde ne može biti izuzetaka, odgovornost za korupciju važi sa sve – od tzv. običnih građana do predsednika države. U tom smislu, u Hrvatskoj su zabeleženi procesi kojima je glavni cilj da se uvede princip redistribucije antikorupcijske odgovornosti - da se ona prenese sa organa krivičnog gonjenja (policija, državno tužilaštvo, sudovi) kao dosadašnjih isključivih nosioca odgovornosti, na sve šire elemente i faktore u društvu (ministarstva, trgovačka društva u državnom vlasništvu, na lokalnu i regionalnu vlast, itd.).

Strateška vizija sprečavanja i suzbijanja korupcije u Republici Hrvatskoj ogleda se u pet tematskih područja na koje Vlada Republike Hrvatske usmerava svoje aktivnosti: pravni i institucionalni okvir, sprečavanje korupcije, krivično gonjenje i sankcioniranje korupcije, međunarodna saradnja i širenje javne svesti o štetnosti korupcije.

Pozitivna evolucija političko-strateškog odnosa prema antikorupciji u Republici Hrvatskoj simbolično se ogleda i u antikorupcijskom načelu koje prožima strategijska dokumenta: od *“primene nulte tolerancije na korupciju”* do *“stvaranja društva bez korupcije”*.

Suprotstavljanje korupciji (u privrednom kriminalu) najviše zavisi od *političke vlasti* (politička volja, strateški pristup) i od *nadležnih institucija* (koordinacija, subordinacija, sinergija). *Prosvećena javnost* treći je faktor, ništa manje važan od prethodna dva (društveni moral, poslovna klima, politički uticaj).

### 7.1. Struktura antikorupcijskog sistema u Republici Hrvatskoj – prikaz

Struktura antikorupcijskog sistema temelji se na opštim standardima, parametrima i načelima, koja se ugrađuju, diferenciraju, kombinuju i prilagođavaju specifičnostima svake države. Ova struktura je krajnje dinamična, jedinstvena, nikada dovršena, niti savršena. Nacrt, odnosno osnovne karakteristike (segmenti, okviri, elementi) antikorupcijske strukture u Republici Hrvatskoj prikazani su u Tabeli 11.

Tabela 11. *Struktura (segmenti, okviri i elementi) antikorupcijskog sistema u Republici Hrvatskoj*

Suprastruktura	Infrastruktura	Logistika	Egzekutiva
Politički okvir	Pravni okvir	Materijalni okvir	Kadrovski okvir
Ustav RH EU integracija Nacionalni programi za EU Izveštaji EK o napretku RH Programi Vlade za mandat Širenje svesti o korupciji	Akta UN i VE o korupciji Razvoj pravnog okvira Novi koncept ZKP Korupcijska KD u KZ USKOK-ova nadležnost Prikriiveni policijski <i>izvidi</i> Posebne dokazne radnje Parcijalni imunitet svedoka Dogovor o krivicu i kazni Finansijske istrage Oduzimanje imovine Raspolaganje imovinom	Zgrade, uredi, prostorije IT nfrastruktura i uređaji Oprema, sredstva, tehnika	ULJP (rad, posao, karijera) Merit system (načelo) Profesionalna etika Lični integritet
Strateški okvir	Institucionalni okvir	Finansijski okvir	Organizacioni okvir
Nacionalne strategije Program za državna TD Strateška područja	USKOK PNUSKOK USKOČKI SUDOVI Koodinaciono telo Nadzorno telo Logističko telo	Osoblje Funktionalnost Informisanje i edukacija	Redistribucija antikorupcije Interagencijska saradnja Zajednički istražni timovi Rizična područja korupcije Projekti s EU partnerima Saradnja sa GRECO-om Međunarodna saradnja

## 7.2. *Struktura antikorupcijskog sistema u Republici Hrvatskoj – opis*

### Politički okvir

- Orijetisanost političke vlasti na kreiranje, implementaciju i promociju najviših vrednosti ustavnog poretka Republike Hrvatske (sloboda, jednakost svih pred zakonom, socijalna pravda, poštovanje ljudskih prava, nepovredivost vlasništva, vladavina prava, demokratski višestranački sistem).
- Orijetisanost političke vlasti na integraciju Republike Hrvatske u punopravno članstvo Evropske unije; prihvatanje pravne tekovine Evropske unije (franc. *acquis communautaire*) – dakle, svih prava i obveza na kojima se zasniva Europska unija i njen institucionalni okvir.
- Donošenje Nacionalnih programa za pristupanje Europskoj uniji kao sveobuhvatnih dokumenata koji sadrže ciljeve i zadatke koje Republika Hrvatska treba da realizuje u određenoj godini u smislu sprovođenja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Republike Hrvatske Europskoj uniji (korupcija je u tim dokumentima imala poseban tretman, odnosno posebna potpoglavlja – prikaz antikorupcijskih dostignuća u prethodnoj godini i prikaz planiranih antikorupcijskih aktivnosti i prioriteta u narednoj godini).



- Donošenje godišnjih Izveštaja Evropske komisije o napretku Republike Hrvatske u toku pretprijetnih pregovora, u kojima je korupciji i antikorupciji posvećena posebna pažnja i to u segmentima: Politički kriterijumi i u Poglavlju 23 – pravosuđe i osnovna prava; izveštaji EK imaju su ulogu prikupljanja podataka i korekcije.
- Proglašavanje antikorupcije jednim od strateških ciljeva Vlade Republike Hrvatske u ključnom dokumentu Programa koji se odnosi na vreme trajanja njenog mandata i delovanje Vlade u pravcu ostvarenja proklamovanih antikorupcijskih ciljeva.
- Permanentna javna podrška (opšta i načelna) političkih vlasti institucijama pravne države u antikorupcijskom delovanju i širenje javne svesti o štetnosti korupcije, na individualnom i društvenom nivou (nulta tolerancija na korupciju – društvo bez korupcije).

### **Strategijski okvir**

- Donošenje nacionalnih strateških dokumenata za suzbijanje korupcije, od strane Hrvatskog sabora, kao i akcionih planova za njihovo sprovođenje u delo preko institucija izvršne vlasti; uspostavljanje sistematskog nadzora nad sprovođenjem planiranih aktivnosti, permanentno vrednovanje rezultata i usmeravanje daljih aktivnosti.
- Donošenje, od strane Vlade Republike Hrvatske, Antikorupcijskog programa za trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu za razdoblje od 2010. do 2012. (napomena: potrebno je da se postigne trajnost u primeni ovog programa, a ne da on ostane vremenski ograničen i ad-hoc karaktera; treba doneti sličan antikorupcijski program za trgovačka društva u vlasništvu jedinica lokalne uprave i samouprave).
- Određivanje strateških područja antikorupcijskog delovanja Vlade (pravni i institucionalni okvir, sprečavanje korupcije, krivično gonjenje i sankcionisanje korupcije, međunarodna saradnja i širenje javne svesti o štetnosti korupcije).

### **Pravni okvir**

- Potvrđivanje i ugrađivanje međunarodnih antikorupcijskih akata u nacionalno zakonodavstvo (Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije, Krivičnopravna konvencija Saveta Evrope o korupciji, Dodatni protokol Krivičnopravnoj konvenciji Saveta Evrope, Građanskopravna konvencija Saveta Evrope o korupciji)
- Permanentno unapređivanje i usklađivanje pravnih propisa (materijalnih i procesnih) s evropskim standardima, društveno-institucionalnom situacijom i potrebama u delovanju protiv korupcije (donošenje novih propisa, izmene i dopune postojećih, ukidanje nepotrebnih i zastarelih).
- Konceptualna transformacija krivičnoprocesnog prava u Republici Hrvatskoj i njegova primena u aktuelnom (novom) Zakonu o krivičnom postupku kojim je ukinuta sudska istraga, a uvedena državnotužilačka; državni tužilac postaje *dominus litis* prethodnog postupka i preuzima prava i dužnosti prikupljanja dokaza za optužnicu.
- Akcentiranje antikorupcije u (novom) Krivičnom zakonu, u smislu dodatne razrade, modernizacije i specifikacije krivičnih dela korupcije; mito i podmićivanje sadržani su kao inkriminacija u nazivima i/ili opisima devet krivičnih dela; namera je da se inkriminacija mita proširi, odnosno diferencira, na različita društvena područja u kojima postoji ozbiljan rizik i opasnost od korupcije.
- Koncentrisanost svih relevantnih oblika krivičnih dela korupcije u nadležnost USKOK-a, u koja spadaju sva krivična dela vezana za mito i podmićivanje, zatim krivična dela zloupotrebe položaja i ovlašćenja (ako je učinitelj službeno lice) i krivična dela pranja novca, utaje poreza ili carine i sprečavanje dokazivanja.

- Primena posebnih policijskih ovlašćenja – prikrivenih *izvida* krivičnih dela u antikorupcijskom delovanju policije: *prikrivene policijske radnje* (motrenje, praćenje i klopka), *provera i utvrđivanje identiteta osoba i predmeta, prikupljanje obaveštenja od građana, provera uspostavljanja telekomunikacionog kontakta*.
- Primena posebnih dokaznih radnji – sprovodi ih policija na osnovu sudskog naloga – čime se privremeno ograničavaju određena ustavna prava građana; najučestalije radnje su: *nadzor i tehničko snimanje telefonskih razgovora i drugih komunikacija na daljinu i tajno praćenje i tehničko snimanje osoba i predmeta*. Posebno je važno i u praksi delotvorno *angažovanje pouzdanih osoba* – građana koji u tom svojstvu prikupljaju dokaze neposredno komunicirajući s korumpiranim osobama.
- Korišćenje pravnog instituta - *davanje parcijalnog imuniteta svedoku* (tzv. "oprost") od strane državnog tužioca; ovo se primenjuje u situacijama tzv. *dokazne nužde* kada se dokazivanje najtežih krivičnih dela ne može osigurati na drugi način; ako je svedok uskratio odgovor na pitanje jer bi time izložio sebe krivičnom gonjenju, državni tužilac može dati pisanu izjavu (overenu pečatom i potpisom) da neće preduzeti krivično gonjenje svedoka ako je njegov odgovor važan za dokazivanje težeg krivičnog dela druge osobe.
- Primena pravnog instituta – *donošenje presude na temelju sporazuma stranaka* (tzv. „nagodba“); u fazi optuživanja, stranke (tužilac i optuženi) mogu da pregovaraju o uslovima priznavanja krivice i o sankciji; postizanje sporazuma oportuno je za obe stranke – optuženi dobija blažu kaznu i prestaje da bude predmet daljeg sudskog postupka, a tužilac ad-hoc rešava o postupku prema optuženom koji priznavanjem krivice „pomaže“ tužiocu u dokazivanju krivice drugog/ih optuženog.
- Sprovođenje finansijskih (imovinskih) istraga čiji je smisao identifikovanje, osiguranje i oduzimanje imovinske koristi ostvarene krivičnim delom, odnosno otkrivanje i sprečavanje radnji pranja novca; intencija je da se ove aktivnosti sprovede paralelno s kriminalističkim, odnosno krivičnim istragama; pravna osnova proizlazi iz odredbe Krivičnog zakona - *niko ne može zadržati imovinsku korist ostvarenu krivičnim delom*.
- Oduzimanje nezakonito stečene imovinske koristi najznačajnije je sredstvo u borbi protiv korupcije, a s tim u vezi je od posebne važnosti da se u odredbe Krivičnog zakona, unesu, odnosno primene u praksi, pravne norme: *prošireno oduzimanje imovinske koristi i prenos tereta dokazivanja sa tužioca na optuženog (obrnuti teret dokazivanja)*
- Upravljanje i raspolaganje oduzetom imovinom na dosledan i sistematski način konačna je poruka kriminalcima i društvu da se zločin ne isplati; uprkos usavršavanju pravnog okvira - donošenju Zakona o postupku oduzimanja imovinske koristi ostvarene krivičnim delom i prekršajem i Zakona o upravljanju državnom imovinom - u praksi još uvek postoje mnoga ograničenja i problemi.

### **Institucionalni okvir**

- Osnivanje Ureda za suzbijanje korupcije i organizovanog kriminala (USKOK) - u početku radi ispunjenja obveza Republike Hrvatske po međunarodnom pravu (Krivičnopravna konvencija o korupciji i Konvencija UN protiv transnacionalnog organizovanog kriminaliteta), a zatim i radi usklađivanja zakonskih rešenja sa zakonodavstvima evropskih zemalja koja se odnose na područje suzbijanja korupcije i organizovanog kriminala.
- Osnivanje Policijskog nacionalnog ureda za suzbijanje korupcije i organizovanog kriminaliteta (PNUŠKOK) u sklopu Ministarstva unutrašnjih poslova RH (2008.) zatim Direkcije policije, kao i Uprave kriminalističke policije - posebnog nacionalnog policijskog tela nadležnog za najsloženije oblike organizovanog kriminaliteta i korupcije.

- Osnivanje posebnih sudskih odeljenja za suđenje u predmetima krivičnih dela iz nadležnosti USKOK-a; *uskočki sudovi* su organizovani unutar županijskih sudova, ali samo onih koji deluju u regionalnim centrima Republike Hrvatske (Zagreb, Split, Rijeka, Osijek).
- Osnivanje *posebnih koordinaciono-nadzornih tela* (Povereništvo za praćenje sprovođenja mera za suzbijanja korupcije, Nacionalno veće za praćenje Strategije suzbijanja korupcije) i *logističko-tela* (Samostalni sektor za suzbijanje korupcije Ministarstva pravosuđa) - u sklopu nacionalnog antikorupcijskog delovanja na strateškom, ali i na operativnom nivou.

### **Materijalni okvir**

- Obezbeđenje odgovarajućih materijalnih preduslova (zgrade, uredi, prostorije za posebne namene, IT i ostali uređaji, oprema, sredstva, automobili i sl.) potrebnih za optimalno antikorupcijsko delovanje nadležnih institucija, u skladu sa zakonskim ovlašćenjima i obvezama kao i zahtevima istrage u konkretnim slučajevima korupcije.

### **Finansijski okvir**

- Obezbeđenje optimalnih finansijskih sredstava namenjenih za:
  - a) ličnu namenu (odgovarajuće plate službenika, pre svega onih u represivnim antikorupcijskim telima - koeficijenti, dodaci, beneficije);
  - b) funkcionalne svrhe (operativni troškovi u antikorupcijskim akcijama; obezbeđenje posebnih dokaznih radnji - simulirano davanje mita, pružanje simulativnih poslovnih usluga i veštačenje - izrada nalaza i mišljenja veštaka; troškovi međunarodne saradnje);
  - c) informativno-edukativne svrhe (emisije, spotovi, plakati, oglasi, leci, okrugli stolovi – o korupciji i antikorupciji)

### **Kadrovski okvir**

- Strategijsko i operativno upravljanje ljudskim potencijalima u državnim institucijama i telima krivičnog gonjenja, ali i u celoj državnoj, lokalnoj i javnoj upravi, usmereno na njihov stalni razvoj, odnosno unapređenje njihove profesionalnosti, obrazovanja, kvalifikovanosti, specijalizovanosti i iznad svega moralnosti (lični integritet i etika).
- Primena merit-sistema (*engl. merit = zasuga, vrijednost, odlika, vrlina*) kao koncepta upravljanja ljudskim potencijalima prema kojem su stručnost i sposobnost (ali i moralnost) glavni kriterijumi za prijem i napredovanje u državnim i javnim službama; usvajanje ovog koncepta vremenom postaje uočljivo, bar kao saznanje, iako njegova operativna prisutnost nije zadovoljavajuća; uticaj politike i netransparentnih interesnih grupa još uvek je prevelik, nazadan i destruktivan.

### **Organizacioni okvir**

- Disperzija/redistribucija antikorupcijske odgovornosti sa (isključivo) represivnih institucija na sve bitne faktore u društvu ("Suzbijanje svih oblika korupcijskog ponašanja treba da bude društvena akcija najširih razmera u koju će se uključiti sva državna tela, kao i zainteresovane organizacije, privredni subjekti, nevladina udruženja, građani i drugi" - Strategija suzbijanja korupcije).
- Međuagencijska saradnja i koordinacija zasnovana na zakonskim odredbama, ali i na bilateralnim, trilateralnim i multilateralnim sporazumima između različitih institucija, koja se prvenstveno odnosi na razmenu, odnosno dostupnost bazama podataka kojima raspolažu razne institucije - i to ne samo u papirnom obliku već i on-line (MUP, DORH-USKOK, Poreska uprava, Ured za sprečavanje pranja novca, FINA, itd.)

- Formiranje zajedničkih istražnih timova u složenim slučajevima istrage, pre svega između Državnog tužilaštva i MUP-a, ali po potrebi i radnika drugih nadležnih institucija (Poreska uprava, Carinska uprava, Ured za sprečavanje pranja novca, Finansijski inspektorat, Sigurnosno-obavještajna agencija, itd.), a to znači objedinjavanje stručnosti, profesionalnih iskustava, komplementarnih nadležnosti i ovlašćenja; multi i inter institucionalni pristup korupcijskoj problematici; veća efikasnost.
- Prepoznavanje rizičnih područja korupcije i delovanje u pravcu sprečavanja nastajanja i postojanja korupcijskih rizika (sukob interesa u obavljanju javnih dužnosti, finansiranje političkih stranaka, pravo na pristup informacijama, kodeksi ponašanja državnih službenika, privreda, javne finansije, javne nabavke, zaštita oštećenih i osoba koje u dobroj nameri prijavljuju korupciju, pravosuđe, zdravstvo, nauka, obrazovanje i sport).
- Realizacija projekata s partnerima iz EU, u sklopu Programa pomoći EU zemljama članicama, u oblasti korupcije, pranja novca, finansijskih (imovinskih) istraga, oduzimanja prihoda ostvarenih krivičnim delom, povrede prava intelektualnog vlasništva, a sve u cilju jačanja kapaciteta hrvatskih institucija nadležnih za problematiku o kojoj je reč.
- Pristupanje Republike Hrvatske i aktivno delovanje unutar GRECO-a, Grupe država za borbu protiv korupcije, prihvatanjem i uvažavanjem dinamičnog procesa međusobne procene antikorupcijskog stanja i napretka u državama članicama (primena načela i odredbi Krivično-pravne konvencije VE – Saveta Evrope - o korupciji, ali i drugih antikorupcijskih standarda i preporuka)
- Međunarodna saradnja na planu suzbijanja i sprečavanja korupcije – regionalna, kontinentalna i globalna; zaključivanje sporazuma s drugim državama na bilateralnom i multilateralnom nivou; učestvovanje u radu međunarodnih antikorupcijskih organizacija i inicijativa na strateškom, operativnom, tehničkom, informativnom, edukativnom i drugim nivoima.

## Rezime

Ocena aktuelnog stanja i perspektive antikorupcije u RH od strane Evropske komisije sadržana je u Izveštaju (EU Anti-Corruption Report od 03.02.2014.) u kojem se navodi, između ostalog, da je Hrvatska poslednjih godina uložila znatne napore za poboljšanje strukture antikorupcijskog delovanja, iako u samom sprovođenju još nema trajnih rezultata, tako da sledeća pitanja zahtevaju posebnu pažnju: sukob interesa javnih službenika na državnom i lokalnom nivou, korupcija u preduzećima u državnom i u većinski državnom vlasništvu, korupcija u javnoj nabavci, korupcija u sektoru zdravstva i zaštita uzbunjivača.

## LITERATURA

- Budak, J. (2005.), Korupcija: prisutnost, uzroci nastajanja i utjecaj na poduzetništvo u Hrvatskoj (doktorska disertacija), Sveučilište u Osijeku, Ekonomski fakultet u Osijeku
- Europska komisija (2014.)-Izvešće o suzbijanju korupcije u EU (EU Anti-Corruption Report) <http://ec.europa.eu/>
- Godišnja izvješća o radu Državnog odvjetništva Republike Hrvatske (2007-2012), [www.dorh.hr](http://www.dorh.hr)
- Mrčela, M., Novosel, D., Rogić-Hadžalić, D. (2009.), Koruptivna kaznena djela 2002.-2007., Državni zavod za statistiku, Zagreb
- Mrčela, M., Novosel, D., Rogić-Hadžalić, D. (2012.), Korupcija: pravni okvir i pojavni oblici 2008.-2010., Državni zavod za statistiku, Zagreb
- Orlović, A. (2013.), Gospodarski kriminalitet u Republici Hrvatskoj, Redak, Split

### Internet stranice

- Europska komisija <http://ec.europa.eu/>
- Državno odvjetništvo Republike Hrvatske [www.dorh.hr/](http://www.dorh.hr/)
- Državni zavod za statistiku [www.dzs.hr/](http://www.dzs.hr/)
- Hrvatski sabor [www.sabor.hr/](http://www.sabor.hr/)
- Ministarstvo financija [www.mfin.hr/](http://www.mfin.hr/)
- Ministarstvo pravosuđa-Antikorupcija <http://www.antikorupcija.hr/>
- Ministarstvo vanjskih i europskih poslova <http://www.mvep.hr/>
- Portal javne nabave [www.javnanabava.hr/](http://www.javnanabava.hr/)
- Transparency International <http://www.transparency.org/>
- Transparency International Croatia <http://www.transparency.hr/>
- Županijski sud u Zagrebu <http://sudovi.pravosudje.hr/zszg/>

### Zakoni Republike Hrvatske

- Kazneni zakon (NN 110/97, 27/98, 50/00, 129/00, 51/01, 111/03, 190/03, 105/04, 84/05, 71/06, 110/07, 152/08, 57/11)
- Kazneni zakon (novi) (NN 125/11, 144/12)
- Krivični zakon SFRJ (Službeni list SFRJ, br. 44, GOD XXXII, 8. listopada 1976., str. 1339)
- Zakon o državnim službenicima (NN 92/05, 142/06, 77/07, 127/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13)
- Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (NN 21/10)
- Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (NN 18/13, 127/13)
- Zakon o državnom odvjetništvu (NN 76/09, 153/09, 116/10, 145/10, 57/11, 130/11, 72/13, 148/13)
- Zakon o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata (NN 1/07)
- Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe (NN 24/11, 61/11, 27/13, 02/14)
- Zakon o javno-privatnom partnerstvu (NN 129/08, 55/11)
- Zakon o javno-privatnom partnerstvu (NN 78/12)
- Zakon o javnoj nabavi (NN 90/11, 83/13, 143/13, 13/14)
- Zakon o kaznenom postupku (NN 152/08, 76/09, 80/11, 121/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13)
- Zakon o koncesijama (NN 125/08)
- Zakon o koncesijama (NN 143/12)
- Zakon o medijima (NN 59/04, 84/11, 81/13)
- Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela (NN 151/03, 110/07, 45/11, 143/12)
- Zakon o policijskim poslovima i ovlastima (NN 76/09)
- Zakon o političkim strankama (NN 76/93, 111/96, 164/98, 36/01, 28/06)



- Zakon o postupku oduzimanja imovinske koristi ostvarene kaznenim djelom i prekršajem (NN 145/10)
- Zakon o potvrđivanju Konvencije Ujedinjenih naroda protiv korupcije (NN-MU 2/05)
- Zakon o potvrđivanju Kaznenopravne konvencije Vijeća Europe o korupciji (NN-MU 11/00)
- Zakon o potvrđivanju Dodatnog protokola uz Kaznenopravnu konvenciju Vijeća Europe o korupciji (NN-MU 3/05)
- Zakon o potvrđivanju Građanskopravne konvencije Vijeća Europe o korupciji (NN-MU 6/03)
- Zakon o potvrđivanju Konvencije Vijeća Europe o pranju, traganju, privremenom oduzimanju i oduzimanju prihoda stečenih kaznenim djelom i o financiranju terorizma (NN-MU 5/08, 7/08)
- Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 172/03, 144/10, 38/11, 77/11)
- Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 25/13)
- Zakon o provedbi ovrhe nad novčanim sredstvima (NN 91/10, 112/12)
- Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 86/08, 61/11)
- Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti (NN 163/03, 94/04, 48/05, 141/06, 60/08, 38/09, 92/10)
- Zakon o sprječavanju sukoba interesa (NN 26/11, 12/12)
- Zakon o radu (NN 149/09, 61/11, 82/12, 73/13)
- Zakon o trgovini (NN 87/08, 96/08, 116/08, 76/09, 114/11, 68/13, 30/14)
- Zakon o upravljanju državnom imovinom (NN 145/10)
- Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (NN 88/01, 12/02, 33/05, 48/05, 76/07)
- Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (NN 76/09, 116/10, 145/10, 57/11, 136/12, 148/13)
- Ustav Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10)

### **Strategijski antikorupcijski dokumenti Republike Hrvatske**

- Nacionalni program za borbu protiv korupcije s akcijskim planom za borbu protiv korupcije (NN 34/02)
- Nacionalni program suzbijanja korupcije 2006.-2008. (NN 39/06)
- Strategija suzbijanja korupcije (NN 75/08)
- Antikorupcijski program za trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu za razdoblje 2010.-2012., Ministarstvo pravosuđa, <http://www.antikorupcija.hr/>
- Strategija razvoja sustava javne nabave u Republici Hrvatskoj (2008), [www.javnanabava.hr](http://www.javnanabava.hr)
- Strategija razvoja elektroničke javne nabave u Republici Hrvatskoj 2013.-2016. (NN 54/13)
- Strateški okvir za razvoj javno-privatnog partnerstva u Republici Hrvatskoj (2009), [www.javnanabava.hr](http://www.javnanabava.hr)
- Nacionalna strategija suzbijanja prijevара za zaštitu financijskih interesa EU u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2010-2012., Ministarstvo financija [www.mfin.hr](http://www.mfin.hr)

## **POPIS TABELA**

<b>redni broj</b>	<b>naziv</b>	<b>strana</b>
<b>Tabela 1.</b>	Klasifikacija korupcije – karakteristike, vrste i pojavni oblici	<b>112</b>
<b>Tabela 2.</b>	Indeks percepcije korupcije u Republici Hrvatskoj od 1999.-2011.	<b>115</b>
<b>Tabela 3.</b>	Indeks percepcije korupcije u Republici Hrvatskoj od 2012.-2013.	<b>116</b>
<b>Tabela 4.</b>	Percepcija prisutnosti korupcije u pojedinim sektorima/institucijama u Republici Hrvatskoj 2010/11 i 2012/13.	<b>116</b>
<b>Tabela 5.</b>	Krivična dela korupcije od 2002. do 2007. - prijavljene, optužene i osuđene osobe i oduzimanje imovinske koristi	<b>137</b>
<b>Tabela 6.</b>	Kretanje broja prijavljenih, optuženih i osuđenih osoba za krivična dela korupcije od 2002. do 2007.	<b>138</b>
<b>Tabela 7.</b>	Krivična dela korupcije od 2008. do 2010. - prijavljene, optužene i osuđene osobe i oduzimanje imovinske koristi	<b>139</b>
<b>Tabela 8.</b>	Kretanje broja prijavljenih, optuženih i osuđenih osoba za krivična dela korupcije od 2008. do 2010.	<b>140</b>
<b>Tabela 9.</b>	Krivična dela korupcije od 2011. do 2012. - prijavljene, optužene i osuđene osobe i oduzimanje imovinske koristi	<b>141</b>
<b>Tabela 10.</b>	Kretanje broja prijavljenih, optuženih i osuđenih osoba za krivična dela korupcije od 2007. do 2012.	<b>142</b>
<b>Tabela 11.</b>	Struktura (segmenti, okviri i elementi) antikorupcijskog sistema u Republici Hrvatskoj	<b>145</b>

## **POPIS GRAFIKONA**

<b>redni broj</b>	<b>naziv</b>	<b>strana</b>
<b>Grafikon 1.</b>	Prijavljene, optužne i osuđene osobe za krivična dela korupcije od 2002. do 2007.	<b>138</b>
<b>Grafikon 2.</b>	Kretanje broja prijavljenih, optuženih i osuđenih osoba za krivična dela korupcije od 2002. do 2007.	<b>138</b>
<b>Grafikon 3.</b>	Prijavljene, optužne i osuđene osobe za krivična dela korupcije od 2008. do 2010.	<b>139</b>
<b>Grafikon 4.</b>	Kretanje broja prijavljenih, optuženih i osuđenih osoba za krivična dela korupcije od 2008. do 2010.	<b>140</b>
<b>Grafikon 5.</b>	Kretanje broja prijavljenih, optuženih i osuđenih osoba za krivična dela korupcije od 2011. do 2012.	<b>141</b>
<b>Grafikon 6.</b>	Kretanje broja prijavljenih, optuženih i osuđenih osoba za krivična dela korupcije od 2007. do 2012.	<b>142</b>
<b>Grafikon 7.</b>	Kretanje ukupnog broja presuda i broja osuđenih osoba (broja osuđujućih presuda) za krivična dela korupcije od 2007 do 2012.	<b>143</b>

---

## DODATAK

### – PRIKAZ ANTIKORUPCIJSKIH SLUČAJEVA IZ PRAKSE<sup>43</sup>

#### (A) KAMIONI-MORH

**Prijava.** Ministar pravosuđa istakao je, prilikom podnošenja krivične prijave (31. 07. 2009.) protiv bivšeg ministra odbrane B.R. i njegovog tadašnjeg pomoćnika I.B. da, ako Hrvatska želi da bude pravna država, niko ne može da bude iznad prava, a slučaj "kamioni" mora da se razjasni da bi se sačuvao ugled hrvatskih oružanih snaga, policije, pravosuđa i Hrvatske kao države. Ministar pravosuđa je takođe izjavio da bi podizanje optužnice protiv bivšeg ministra odbrane (i unutrašnjih poslova) B.R-a, za Evropsku komisiju mogao biti test - presudan u proceni spremnosti Hrvatske da sankcioniše korupciju.

Bivši ministar odbrane B.R. izjavio je da se klimom koja je stvorena oko podnošenja optužbe u pomenutoj aferi krše njegova ustavna prava, kao i da se radi o očiglednom pritisaku politike na pravosuđe - osvrćući se i na izjavu ministra pravosuđa o tome da podnošenje optužbe protiv njega Evropskoj komisiji može da posluži kao test za proveru odnosa Hrvatske prema korupciji.

**Optužnica.** USKOK je (28.10.2009.) nakon završene istrage pred Županijskim sudom u Zagrebu podigao optužnicu protiv B.R-a, bivšeg ministra obrane RH, kao i protiv I.B-a, bivšeg pomoćnika ministra obrane RH, zbog krivičnih dela zloupotrebe položaja i ovlašćenja. Optužnicom se optuženi terete da su, prilikom nabavke vojnih kamiona za potrebe MORH-a, kao službene osobe iskoristili svoj položaj i prouzrokovali štetu velikih razmjera. B.R. je 28. decembra 2004. direktnim sporazumom u ime MORH-a sklopio Ugovor o nabavci 39 terenskih motornih vozila - kamiona - za iznos od 34.435.164,90 kuna. Navedeni iznos je u celosti isplaćen 20. januara 2005. iako bi, da je prihvaćena ponuda iz prethodno poništenog dogovora o nabavci, taj broj vozila bio plaćen 10.245.707,60 kuna manje, koliko iznosi razlika u ceni između ponude jednog trgovačkog društva iz Zagreba i ugovorene cene s drugim trgovačkim društvom, takođe iz Zagreba. Na ovaj način optuženi su oštetili Republiku Hrvatsku za iznos od najmanje 10.245.707,60 kn.

**Presuda.** Županijski sud u Zagrebu je 06.12.2010. doneo presudu kojom je bivši ministar obrane B.R. osuđen na četiri godine zatvora, s tim što, zajedno sa svojim pomoćnikom koji je osuđen na dve godine, mora da vrati državi 10,2 miliona kuna.

**Žalbe.** Odbrana smatra da je u prvostepenom postupku u kojem je B.R. kažnjen s četiri godine zatvora, jer je kupovinom skupljih i lošijih kamiona za vojsku Hrvatske oštetio državu za 10,2 miliona kuna, bilo bitnih povreda krivičnog postupka, uz pogrešno i nepotpuno utvrđeno činjenično stanje i da je presuda donesena pod jakim političkim pritiskom. Tužilaštvo je s druge strane uvereno da je bivši ministar prekršio zakon i da su izrečene kazne isuviše blage.

**Odluka.** Vrhovni sud je 03.04.2013. ukinuo presudu bivšem ministru obrane B.R-u i njegovom nekadašnjem pomoćniku I.B-u u 'aferi kamioni'. Razlog: pogrešno utvrđeno činjenično stanje, odnosno zaključak o tome koji su kamioni hrvatskim oružanim snagama bili povoljniji za nabavku. Ceo slučaj vraćen je na početak, a to je značilo da bivšem ministru obrane i njegovom pomoćniku treba da se sudi pred novim sudskim većem zagrebačkog Županijskog suda.

**Ponovno suđenje.** USKOK (04.12.2013.) po prvi put traži da se zbog pristranosti izuzme sudija - predsednik sudskog veća i to je, u ovom slučaju, učinjeno pred sam kraj rasprave. Razlog

---

43 Slučajevi koji su navedeni izdvojeni su kao primeri antikorupcijskih procesa protiv učinitelja koji su obavljali funkcije na najvišim društvenim nivoima, a koji su iz tog razloga i intenzivno medijski eksploatirani. Informacije odnosno tekstovi kojima su opisani predmetni slučajevi sastavljeni su metodom kompilacije - preuzimanjem tekstova iz otvorenih izvora (web stranice nadležnih institucija - primarno DORH i USKOK; zatim web portali različitih medijskih kuća i organizacija; tekstovi iz novina i časopisa; informacije emitovane preko TV i radija, itd.).

je što sudija nije želio da sasluša svedoke, dvojicu službenika vojne tajne službe koji poseduju ključne informacije o pritiscima na komisiju za nabavku kamiona, o friziranju izveštaja i falsifikovanju zapisnika. „U svim tim aktima navode se procene operativaca i njihovi zaključci, to nisu činjenice i tu nema dokaza“ - rekao je predsednik sudskog veća, dodajući da ničiji stavovi ne mogu da zamene dokaze u postupku.

Predsednik zagrebačkog Županijskog suda odbio je zahtev USKOK-a za izuzeće predsednika Sudskog veća, uz obrazloženje da je zahtev neosnovan jer su USKOK-ovi argumenti samo polemisanje s procesnim odlukama ovog veća i nisu prihvatljivi niti dovoljni da bi izazvali sumnju u postojanje nepristranosti i objektivnosti predsednika veća.

USKOK je u nastavku suđenja izmenio optužnicu u smislu da drugooptuženog I.B-a, bivšeg pomoćnika ministra obrane B.R-a više ne tereti kao saučesnika nego kao pomagača, što je blaži oblik krivičnog dela. USKOK je na kraju ponovljenog suđenja u aferi Kamioni, odustao od kaznenog progona I.B-a bivšeg pomoćnika ministra obrane, koga su teretili za pomaganje u zloupotrebi položaja. Kako je tužiteljka kazala u svojoj završnoj reči, I.B. je o svemu što se događalo izvestio VSOA-u. - Oni su istražili nepravilnosti i podneli izveštaj pretpostavljenima. „Imajući u vidu da je I.B. postupio prema zakonu, USKOK odustaje od krivičnog gonjenja“ - rekla je tužiteljka.

**Presuda u ponovljenom suđenju.** Županijski sud u Zagrebu (31.01.2014.) doneo je presudu kojom se B.R. oslobađa optužbi da je zloupotrebio položaj i ovlašćenja i na taj način ošteti MORH za oko 10 miliona kuna. Sudija – predsednik sudskog veća je u obrazloženju naveo da u dokaznom postupku nije utvrđeno da je B.R. pomogao firmi iz Zagreba da dobije posao nabavke 39 kamiona, što mu se optužnicom stavljalo na teret. U tom smislu saslušano je tridesetak svedoka od kojih nijedan nije potvrdio da je B.R. radio u korist pomenute firme.

USKOK-ova tužiteljka je preko medija najavila podnošenje žalbe Vrhovnom sudu protiv ove presude, ističući da zakon nalaže sudu da sve sprovedene istrage pažljivo i na isti način odmeri. U konkretnom slučaju sud je bezrezervno poverovao B.R-u i nije postupio u tom smislu. Time on javnu nabavku kao instituciju jednostavno čini bespredmetnom i nepotrebnom. Ovakvom presudom sud zapravo poručuje: kupujte sve što želite pod bilo kojim uslovima, trošite sredstva poreskih obveznika kako hoćete i niko vas neće pozvati na odgovornost.

Predsednik Županijskog suda u Zagrebu se na izjavu tužiteljke javno oglasio, navodeći da je sasvim neumesno na takav način, putem medija, obraćati se sudu, iznositi lične procene i insinacije, u smislu da je sudsko veće namerno i svesno prekršilo zakon i da namerno i svesno poručuje javnosti da se činjenje krivičnog dela isplati, pa čak i da sam sud podstiče na takvo ponašanje.

## **(B) HYPO-PROVIZIJA**

**Optužnica.** USKOK je (31. 8. 2011.), nakon sprovedene istrage, pred Županijskim sudom u Zagrebu podigao optužnicu protiv I.S-a zbog krivičnog dela zloupotrebe položaja i ovlašćenja iz člana 337. stav 1. i 4. Krivičnog zakona u vezi člana 7. stav 1. i u vezi člana 5. tačka 13. Zakona o nezastarevanju krivičnih dela ratnog profiterstva, konverzije i privatizacije.

Optužnicom se I.S. tereti da je, kao zamenik ministra inostranih poslova u Vladi Republike Hrvatske, od kraja 1994. godine do marta 1995, u Zagrebu i Republici Austriji, za vreme trajanja rata, kada je Republika Hrvatska zbog ratnog stanja, visoke inflacije i izuzetno visokih kamatnih stopa teško pronalazila banke kod kojih bi se zadužila - u cilju pribavljanja znatne imovinske koristi za sebe i za saučesnike u pregovorima o zaključivanju ugovora o kreditu sa Hypo bankom - kao protivuslugu za plasman navedene banke na hrvatsko tržište, dogovorio isplatu provizije u gotovini u iznosu od 7.000.000,00 ATS. Navedeni iznos mu je u potpunosti isplaćen, nakon što je između Vlade Republike Hrvatske i Hypo banke zaključen Ugovor o kreditu u iznosu od 140.000.000,00 ATS. Na ovaj način I.S. je za sebe pribavio nezakonitu imovinsku korist u iznosu od 3.610.528,18 kuna.

USKOK je u optužnici predložio da mu se, na osnovu odredbi Zakona o postupku oduzimanja imovinske koristi stečene krivičnim delom i prekršajem, oduzme celokupna nezakonito stečena imovina.

### **(C) INA-MOL**

**Optužnica.** USKOK je (23. 9. 2011. ), nakon sprovedene istrage pred Županijskim sudom u Zagrebu, podigao optužnicu protiv I.S-a zbog krivičnog dela primanja mita. Optužnicom se I.S. tereti da se, kao predsednik Vlade Republike Hrvatske, početkom 2008. godine, u Zagrebu i Budimpešti, s osobom na visokom položaju u uprave naftne kompanije MOL iz Mađarske dogovorio da će za iznos od 10.000.000,00 evra preduzeti sve da se zaključi izmena i dopuna Ugovora o međusobnim odnosima deoničara kojim će Republika Hrvatska toj mađarskoj kompaniji (neosnovano) osigurati prevlast nad hrvatskom naftnom kompanijom INA d.d. i da će za navedeni iznos sklopiti ugovor o izdvajanju plinskog poslovanja iz ove kompanije, odnosno izdvajanju onog dela koji posluje s gubicima i njegovo preuzimanje od strane Republike Hrvatske. Iako je znao da zaključenje takvih ugovora nije u interesu Republike Hrvatske, I.S. je, u cilju njegove realizacije i, koristeći autoritet predsednika Vlade RH, izneo i nametnuo svoje unapred pripremljene zaključke o bitnim elementima navedenih ugovora, pa su oni i zaključeni 30. januara 2009, čime su u potpunosti prihvaćeni svi zahtevi mađarske naftne kompanije, nakon čega je I.S-u, u više navrata, u celosti isplaćen dogovoreni iznos.

USKOK je u optužnici predložio da se na osnovu odredbi Zakona o postupku oduzimanja imovinske koristi ostvarene krivičnim delom i prekršajem oduzme celokupna protivzakonito stečena imovinska korist, tako što će se naložiti uplata novčanog iznosa od 10.000.000,00 evra u kunskoj protivvrednosti u korist državnog budžeta Republike Hrvatske - u roku od 15 dana od dana pravosnažnosti presude.

• *NAPOMENA: VOĐEN JE JEDINSTVEN SUDSKI POSTUPAK ZA SLUČAJEVE (B) I (C)*

**Presuda.** Optuženi I.S. (20.11.2012.) je proglašen krivim za učinjeno krivično delo ratnog profiterstva (Hypo-provizija) za šta mu je utvrđena kazna zatvora u trajanju od tri godine i šest meseci, a optužen je i za krivično delo primanja mita (INA-MOL) za koje mu je utvrđena kazna zatvora u trajanju od sedam godina i šest meseci, odnosno izrečena mu je jedinstvena kazna zatvora u trajanju od deset godina.

**Žalbe.** USKOK je (23. 07. 2013.) Vrhovnom sudu podneo žalbu na prvostepenu presudu kojom je optuženi I.S. u predmetu Hypo-provizija i Ina-Mol, osuđen na kaznu zatvora u trajanju od 10 godina. Imajući u vidu da je I.S. krivična dela učinio koristeći službeni položaj koji je imao obavljajući najviše državne funkcije i to zamenika ministra spoljnih poslova u vreme ratnog stanja u Hrvatskoj, a potom predsednika Vlade Republike Hrvatske i da je navedene funkcije, umesto za zaštitu interesa Republike Hrvatske, iskoristio za lični interes, USKOK smatra da je optuženom trebalo izreći kazne u maksimalnom trajanju. Stoga je u žalbi predloženo da Vrhovni sud Republike Hrvatske preinači prvostepenu presudu i da optuženog I.S-a osudi na maksimalnu kaznu od 15 godina zatvora.

Odbrana I.S-a se takođe žalila na prvostepenu presudu i to na bitne povrede odredbi krivičnog postupka, pogrešno i nepotpuno utvrđeno činjenično stanje, ali i na odluke o kazni.

**Odluka Vrhovnog suda u vezi sa žalbama nije donesena.**

**Međunarodna pravna pomoć.** Nakon što je 7. 12. 2012. istraga bila prekinuta, USKOK je 4. 7. 2013. izdao nalog za nastavak istrage protiv osumnjičenog Z.T.H-a zbog osnovane sumnje da je učinio krivično delo davanja mita. Naime, osumnjičeni nije bio dostupan nadležnim organi-



ma Republike Hrvatske niti mu se putem međunarodne pravne pomoći mogao uručiti poziv, a bio je odbačen i zahtev za njegovo ispitivanje pred nadležnim pravosudnim organima Republike Mađarske. Kao razlog odbijanja da udovolji zahtevu USKOK-a, mađarsko tužilaštvo se neprestano pozivalo na zaštitu nacionalnih interesa, uz obrazloženje da je, nakon pribavljanja mišljenja njihovog Ureda za zaštitu ustavnog poretka, stalo na stanovište da bi ispitivanje osumnjičenog štetno uticalo na poslovanje mađarske naftne kompanije MOL, a posredno i na privrednu i finansijsku stabilnost zemlje, što bi krnjilo interese nacionalne bezbednosti i predstavljalo pretnju za sigurnost Mađarske. Kako su nakon 1.7.2013. (ulazak RH u EU) stvorene nove pretpostavke za osiguranje prisutnosti osumnjičenog u toku istražnog postupka, a imajući u vidu odredbe o pravosudnoj saradnji po pitanju krivičnih postupaka između država članica Evropske unije, nadležnim organima Republike Mađarske je putem međunarodne pravne pomoći upućen pismeni zahtev za uručenje poziva za prvo ispitivanje osumnjičenog.

Protiv Z.T.H-a, predsednika uprave kompanije MOL, dana 1.10.2013. raspisana je crvena Interpolova međunarodna poternica i izdat Evropski nalog za hapšenje. Procedura raspisivanja poternice pokrenuta je pošto je zagrebački Županijski sud, na predlog USKOK-a, Z.T.H-u odredio istražni zatvor zbog opasnosti od bekstva i zbog toga što je **Mađarska** nedavno odbila da dotičnoj osobi uruči poziv za ispitivanje u Hrvatskoj. Mađari, između ostalog, tvrde da je već sprovedena istraga o ovom slučaju, ali da su je obustavili jer su zaključili da čelnik kompanije MOL nema veze s navodnim nezakonitostima.

#### **(D) FIMI-MEDIA**

**Optužnica.** USKOK je (9. 12. 2011.), nakon sprovedene istrage, pred Županijskim sudom u Zagrebu podigao optužnicu protiv I.S-a, M.B-a, R.M-a, B.P-a, N.J-a, A.L.-P-a, B.D-a, HDZ-a, trgovačkog društva Fimi Media i još dva trgovačkih društava, zbog udruživanja u svrhu činjenja krivičnih dela zloupotrebe položaja i ovlašćenja i zloupotrebe položaja i ovlašćenja u pomaganju.

Optužnicom se prvooptuženom I.S-u, predsedniku Vlade Republike Hrvatske i predsedniku optužene političke stranke HDZ, stavlja na teret da se, od kraja 2003. do 2. jula 2009, u Zagrebu, u nameri da pribavi nezakonitu korist za sebe i druge, da sakrije ostvarene prihode i da njima finansira optuženu HDZ stranku, udružio s ostalima u zajedničkom protivzakonitom delovanju.

Prvooptuženi I.S. je lično i posredstvom drugooptuženog M.B-a, koji je postupao po njegovim nalogima, u neposrednim kontaktima, a posebno na sastanku održanom 04. aprila 2007. u Vladi s predstavnicima trgovačkih društava i javnih institucija, tražio od čelnika pojedinih državnih ustanova, predsednika uprava i odgovornih osoba u trgovačkim društvima u isključivom ili većinskom vlasništvu države, kao i od pojedinih državnih institucija u kojima Vlada imenuje upravljачku strukturu, da *poslove nabavke pojedinih roba i usluga*, bez obzira na odredbe Zakona o javnoj nabavci i na stvarne potrebe, sklapaju s optuženim trgovačkim društvom Fimi Media, što su ovi i prihvatili. Pri tom se s N.J. (direktorkom društva) dogovorio da će deo novca koji će optuženo društvo Fimi Media ostvariti iz tako dogovorenih i dobijenih poslova, kao i deo novca koji će se osigurati plaćanjem fiktivnih računa optuženom Društvu, uz pomoć drugih optuženih iznositi iz tog društva i predavati drugooptuženom M.B-u, koji će zatim taj novac dostavljati prvooptuženom I.S-u lično, kao i drugim osobama po njegovom nalogu i delom uplaćivati u korist optužene HDZ.

Nadalje je prvooptuženi I.S. lično, a po njegovom nalogu i drugookrivljeni M.B. i trećeoptuženi R.M, istupajući ispred optužene HDZ, koristio činjenicu da je ta ista vladajuća stranka, od većeg broja fizičkih i pravnih lica *u vidu donacija prikupljala sredstva* za sopstvene potrebe. Tako prikupljena sredstva, četvrta optužena B.P. (šef računovodstva HDZ), po nalogu koji joj je prvooptuženi I.S. lično dao ili posredstvom trećeoptuženog R.M-a, nije prikazala u poslovnim knjigama, već je mimo propisanog načina finansijskog poslovanja političkih stranaka, plaćala troškove optužene HDZ i vršila isplate u korist fizičkih i pravnih lica.

Na opisani način je prvooptuženi I.S. zajedno s ostalima - fizičkim i pravnim licima - pribavio imovinsku korist u ukupnom iznosu od oko 64,9 miliona kuna, od čega je on sam prisvojio najmanje 15 miliona kuna.

Protiv odgovornih i službenih lica u državnim telima, u trgovačkim društvima u isključivom ili većinskom vlasništvu države, kao i u državnim institucijama u kojima Vlada RH imenuje upravljačku strukturu, pokrenuti su posebni postupci zbog zloupotreba u poslovanju s optuženim trgovačkim društvom Fimi Media.

**Suđenje.** Neposredno pre okončanja suđenja (11.02.2014.), I.S. je zatražio izuzeće sudije – predsednice sudskog veća u predmetu Fimi Media, ali i predsednika zagrebačkoga Županijskog suda, izražavajući sumnju u njihovu nepristranost, kao i u povredu njegovog prava na objektivno suđenje. Vrhovni sud je (14.02.2014.) odbio kao neosnovan zahtev I.S-a za izuzeće predsednika Županijskog suda u Zagrebu, koji je, sa svoje strane, odbio I.S-ov zahtev za izuzeće predsednice sudskog veća u ovom predmetu.

**Presuda.** Sudsko veće Županijskog suda u Zagrebu (11.03.2014.) izreklo je presudu prema kojoj su optuženi proglašeni krivim. I.S. je osuđen na jedinstvenu kaznu od 9 godina zatvora (za udruživanje radi učinjenja krivičnih dela iz čl. 333 KZ-a na 4 godine, a za KD zloupotrebe položaja i ovlašćenja iz čl. 337 KZ-a na 6 godina zatvora). M.B. je osuđen na jedinstvenu kaznu od 3 godine zatvora (za KD iz čl. 333 KZ-a na 1 godinu, a za KD iz čl. 337 u vezi s čl. 38 - saučesništvo - na 2 godine i 6 meseci). R.M. je osuđen na jedinstvenu kaznu od 1 godine zatvora koja mu je preinačena u uslovnu - na 4 godine. B.P. je osuđena na jedinstvenu kaznu od 1 godine i 6 meseci zatvora, a N.J. na jedinstvenu kaznu od 2 godine zatvora. Presudom sudskog veća osuđena je i politička stranka HDZ i to na osnovu odgovornosti za učinjeno krivično delo njenog predsednika I.S-a i šefa računovodstva B.P. Stranci HDZ izrečena je kazna u iznosu od 5 miliona kuna. Ovo je prvi slučaj da je u Republici Hrvatskoj osuđena politička stranka.

Presudom sudskog veća doneta je odluka i o oduzimanje imovinske koristi ostvarene krivičnim delom. I.S. mora da vrati iznos od 15,3 miliona kuna, HDZ 24,3 miliona, N.J. 2,6 miliona, FIMI MEDIA 11,9 miliona, s tim što je presudom ova firma i ukinuta kao pravno lice.

USKOK je najavio podnošenje žalbe Vrhovnom sudu zbog visine kazne izrečene I.S-u, i R.M-u, kao i zbog visine oduzete imovinske koristi I.S-u. Žalbu su najavili i branitelji I.S-a i HDZ-a.

## **FIMI-MEDIA - uzimanje novca iz Ministarstva unutrašnjih poslova**

**Optužnica.** USKOK je (04. 04. 2012.), nakon sprovedene istrage pred Županijskim sudom u Zagrebu podigao optužnicu protiv I.K-a zbog krivičnog dela zloupotrebe položaja i ovlašćenja. Optužnicom se optuženom stavlja na teret da je od 2006. do 2008. godine, kao ministar unutrašnjih poslova u Zagrebu, na traženje M.B-a, u nameri da se trgovačkom društvu Fimi Media osigura ugovaranje poslova pod uslovima koje je ono diktiralo (znajući da se na taj način prikuplja novac za finansiranje HDZ-a), naložio stručnim službama Ministarstva unutrašnjih poslova da se poslovi promocije u okviru Nacionalnog programa sigurnosti drumskog saobraćaja RH, ugovore s društvom Fimi Media. Da bi to realizovao I.K. je odlučio da se postupak nabavke sprovede direktnim sporazumom s društvom Fimi Media potpisivanjem ugovora o navedenom poslu u vrednosti od 1.169.449,33 kuna - iznos koji je Ministarstvo na osnovu ispostavljenog računa u celini isplatilo, iako sve obaveze iz ugovora nisu ispunjene.

Potom je optuženi krajem avgusta 2006. godine doneo odluku o poništenju javnog nadmetanja za sprovođenje pet promocijnih kampanja, iako je 17 trgovačkih društava već bilo preuzelo dokumentaciju, određivši pri tome da će se postupak nabavke sprovesti direktnim ugovaranjem. Optuženi je naložio da se ponuda društva Fimi Media ne ocenjuje već da se bezuslovno prihvati uprkos mišljenju stručne komisije iz februara 2007. godine da ponuda treba da se uporedi s važećim cenovnicima radio i TV emitovanja, kao i da se razmotri mogućnost direktnog

pregovaranja s TV kućama, znajući da bi Ministarstvo u tim pregovorima moglo da ugovori znatno niže cene od onih koje im nudi Fimi Media. Nakon što su u obračunu za 2007. godinu povećana sredstva za promocione kampanje, optuženi je 24. aprila 2007. doneo odluku o prihvatanju ponude društva Fimi Media na osnovu koje je potpisan ugovor o pisanju scenarija, snimanju i emitovanju radio i televizijskih oglasa, za šta je Ministarstvo društvu Fimi Media isplatilo iznos od 16.123.974,96 kuna. Na ovaj način budžet Republike Hrvatske oštećen je za iznos od 7.344.494,18 kuna.

Optužnica je potvrđena na Županijskom sudu u Zagrebu 01.10.2013. godine. Reč je o optužnici koju je Uskok podneo u junu, nakon što je u julu 2012. godine povukao prvu optužnicu protiv I.K-a. Njegova advokatica je ponovo utvrdila da je u ovom slučaju USKOK zakasnio s podizanjem optužnice, odnosno da je prekoračio zakonom propisane rokove. "Slučaj će se zbog toga sigurno na kraju naći pred Evropskim sudom za ljudska prava u Strasburgu gdje je Hrvatska već izgubila niz sporova", rekla je advokatica.

**Suđenje je u toku.** Prvo ročište održano je 07.03.2014. na Županijskom sudu u Zagrebu. Optuženi I.K. se izjasnio da nije kriv.

### **(E) PLANINSKA-ZGRADA**

**Optužnica.** USKOK je (1. 9. 2012.), nakon sprovedene istrage pred Županijskim sudom u Zagrebu podigao optužnicu protiv četvorice hrvatskih državljana I.S-a, S.F-a, P.Č-a, M.M-a i dva pravna lica zbog učinjenih krivičnih dela zloupotrebe položaja i ovlašćenja, podsticanja na zloupotrebu položaja i ovlašćenja i pomaganja u zloupotrebi položaja i ovlašćenja.

Optužnicom se četvorica optuženih terete da su, prema prethodnom dogovoru, 03. aprila 2009. Ministarstvu regionalnog razvoja šumarstva i vodoprivrede prodali nekretninu (u Zagrebu, u Planinskoj ulici), koja je bila u suvlasništvu dva optužena pravna lica po ceni znatno većoj od tržišne, čime je prvooptuženi I.S. ostvario nezakonitu materijalnu korist od 17.349.489,00 kuna. Jedno od optuženih pravnih lica ostvarilo je nezakonitu materijalnu korist od 2.090.202,80 kuna, a drugo optuženo pravno lice korist od 5.764.618,11 kuna. Na taj način je Republici Hrvatskoj prouzrokovana šteta u ukupnom iznosu od 37.955.624,97 kuna. Državno tužilaštvo Republike Hrvatske podnelo je Hrvatskom saboru zahtev za odobrenje pokretanja krivičnog postupka protiv trećeoptuženog P.Č-a, člana Hrvatskog sabora (bivšeg ministra u pomenutom Ministarstvu).

USKOK u optužnici navodi da je S.F. (kao odgovorno lice firme u njegovom vlasništvu) prodao zgradu u Planinskoj ulici, u Zagrebu, 2009. godine Ministarstvu regionalnog razvoja po ceni znatno većoj od tržišne. U tome su mu pomogli tadašnji predsednik Vlade RH I.S, ministar P.Č. i M.M. čija je firma izvršila procenu vrednosti zgrade i zemljišta i povećala je toliko da je bila dvostruko veća od tržišne.

P.Č. je na početku istrage sve priznao ispričavši kako je to učinio na izričit zahtev I.S.-a. Opisao je i niz sastanaka sa I.S-om i S.F-om u vezi s ovom nekretninom, ističući da je obojicu upozoravao na to da se radi o previsokoj ceni. S.F. je nakon hapšenja u aprilu 2012. prvo priznao prodaju zgrade po povećanoj ceni, tvrdeći da je sav novac ostao kod njega. No, ubrzo je promenio iskaz, rekavši da je oko 17 milijuna kuna odneo I.S-u na njegov zahtev. I.S. i u ovom slučaju tvrdi da nije kriv - da nije primio nijednu kunu od S.F-a i da S.F. laže da bi bolje prošao na suđenju.

### **Suđenje je u toku.**

Napomena: Prema neslužbenim informacijama saznaje se da je P.Č. postigao sporazum s USKOK-om o priznavanju krivice i o visini kazne i da ga je Županijski sud u Zagrebu osudio na kaznu od godinu dana zatvora koja mu je zamenjena društveno-korisnim radom. U vezi sa ovom presudom, u poslednje vreme se u javnosti nagoveštavaju inicijative iz političkih krugova o potrebi promene zakonskih okvira (KZ, ZKP), u smislu da se za određena krivična dela korupcije ukine zamena kazne zatvora društveno-korisnim radom.



Jedinica za privredni kriminal i saradnju (ECCU), pri Direktoratu za ljudska prava i vladavinu prava Saveta Evrope, nadležna je za pripremanje i sprovođenje programa tehničke pomoći i saradnje, u cilju unapređivanja i pružanja podrške reformama u borbi protiv korupcije, u osnaživanju dobrog upravljanja i borbi protiv pranja novca, kako u državama članicama Saveta Evrope, tako i u drugim državama.

SRP

Savet Evrope je vodeća organizacija za ljudska prava na kontinentu. Obuhvata 47 država, od kojih su 28 članice Evropske unije. Sve države članice Saveta Evrope potpisale su Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, sporazum čiji je cilj zaštita ljudskih prava, demokratije i vladavine prava. Evropski sud za ljudska prava nadgleda primenu Konvencije u državama članicama.

[www.coe.int](http://www.coe.int)

Evropska unija je jedinstveno ekonomsko i političko partnerstvo 28 demokratskih evropskih zemalja. Njeni ciljevi su mir, prosperitet i sloboda za njenih 500 miliona građana – u pravednijem i bezbednijem svetu. Kako bi se to ostvarilo, države članice Evropske unije su uspostavile tela koja vode Evropsku uniju i usvajaju njene zakone. Najvažniji su Evropski parlament (koji predstavlja narod Evrope), Savet Evropske unije (koji predstavlja nacionalne vlade) i Evropska komisija (koja predstavlja zajednički interes Evropske unije).

<http://europa.eu>

ISBN 978-86-84437-71-8



9 788684 437718



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE