

**SPREČAVANJE I SUZBIJANJE SAVREMENIH  
OBLIKA KRIMINALITETA**

zbornik radova

Kriminalističko-policijska akademija  
Beograd, 2006

*Izdavač*

KRIMINALISTIČKO-POLICIJSKA AKADEMIJA  
Zemun, Cara Dušana 196

---

*Za izdavača*

Prof. dr SLOBODAN PETROVIĆ, dekan

---

*Urednici*

Prof. dr VLADIMIR KRIVOKAPIĆ  
Prof. dr MILAN MILOŠEVIĆ  
Prof. dr ĐORĐE ĐORĐEVIĆ

---

*Korektura*

OLIVERA JEZDIMIROVIĆ  
DRAGOSLAVA MIĆOVIĆ

---

*Kompjuterska priprema sloga*

MILAN PEROVANOVIĆ

---

*Tiraž*

300 primeraka

*Štampa*

INPRESS, Beograd

---

## SADRŽAJ

### **Vladimir Krivokapić**

|                                                                                      |   |
|--------------------------------------------------------------------------------------|---|
| SPECIJALISTIČKA EDUKACIJA KAO MERA<br>SUPROTSTAVLJANJA ORGANIZOVANOM KRIMINALU ..... | 1 |
|--------------------------------------------------------------------------------------|---|

### **Darko Marinković**

|                                                                                                                |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| KRIMINALISTIČKA STRATEGIJA SUZBIJANJA<br>ORGANIZOVANOG KRIMINALITETA – Osnovni konstitutivni<br>elementi ..... | 13 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

### **Nebojša Teofilović**

|                                                           |    |
|-----------------------------------------------------------|----|
| RELACIJE KORUPCIJE I ORGANIZOVANOG<br>KRIMINALITETA ..... | 37 |
|-----------------------------------------------------------|----|

### **Dragana Kolarić**

|                                                                                                                                                              |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| UPOREDNA ANALIZA KRIVIČNOPRAVNE KONVENCIJE O<br>KORUPCIJI SAVETA EVROPE I NACIONALNOG KRIVIČNOG<br>ZAKONODAVSTVA – Dostignuta rešenja i pravci razvoja ..... | 57 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

### **Milan Milošević**

|                                                                         |    |
|-------------------------------------------------------------------------|----|
| KOSOVO AND METOHIA – THE EPICENTER OF<br>TERRORISM IN WEST BALKAN ..... | 71 |
|-------------------------------------------------------------------------|----|

**Slaviša Vuković**

|                                                    |    |
|----------------------------------------------------|----|
| MOGUĆI PRAVCI PREVENCIJE SAVREMENOG TERORIZMA..... | 83 |
|----------------------------------------------------|----|

**Đorđe Đorđević**

|                                                           |    |
|-----------------------------------------------------------|----|
| RAZBOJNIČKA UBISTVA U SAVREMENOM KRIVIČNOM<br>PRAVU ..... | 97 |
|-----------------------------------------------------------|----|

**Zoran Đurđević**

|                                                     |     |
|-----------------------------------------------------|-----|
| TENDENCIJE U PREVENCIJI KRIMINALITETA NASILJA ..... | 109 |
|-----------------------------------------------------|-----|

**Ostoja Krstić**

|                                                                  |     |
|------------------------------------------------------------------|-----|
| PREVENTIVNO POSTUPANJE POLICIJE U VANREDNIM<br>SITUACIJAMA ..... | 125 |
|------------------------------------------------------------------|-----|

**Dane Subošić**

|                                                                   |     |
|-------------------------------------------------------------------|-----|
| POSTUPAK POLICIJSKOG PREGOVARANJA U TALAČKIM<br>SITUACIJAMA ..... | 149 |
|-------------------------------------------------------------------|-----|

**Saša Mijalković****Goran Bošković**

|                                                             |     |
|-------------------------------------------------------------|-----|
| ILEGALNE MIGRACIJE – POJAM I VIDOVI<br>MANIFESTOVANJA ..... | 173 |
|-------------------------------------------------------------|-----|

**Zorica Vukašinović**

|                                                                                                                                                   |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| PROFESSIONALIZATION OF SERBIAN CIVIL SERVICE IN<br>THE FUNCTION OF CRIME PREVENTION – European Union<br>Civil Service Development Baselines ..... | 189 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

UPOREDNA ANALIZA KRIVIČNOPRAVNE KONVENCIJE O  
KORUPCIJI SAVETA EVROPE I NACIONALNOG KRIVIČNOG  
ZAKONODAVSTVA

**Dostignuta rešenja i pravci razvoja**

**Mr Dragana Kolarić**  
**Kriminalističko-policijska akademija, Beograd**

**Sažetak:** Procene o raširenosti korupcije govore o tome da je korupcija stvarni problem moderne države. Iako, istorijski, ona oduvek postoji, uvođenjem savremene državne uprave u XIX veku korupcija doživljava svoj procvat. Koruptivna ponašanja su višestruko štetna. Ona ugrožavaju zakonito obavljanje društvenih funkcija, snižavaju moralne vrednosti, blokiraju javnu upravu, čine sudstvo neefikasnim. Ali najveća šteta se ogleda u tome što korupcija iskrivljuje prioritete u političkom odlučivanju i pogubno šteti javnoj odgovornosti i društvenom moralu. Sveobuhvatan pristup ovom fenomenu, koji podrazumeva niz mera i aktivnosti, jedini je pravi način zaštite demokratskih vrednosti, pravne države, ljudskih prava i socijalnog i ekonomskog napretka.

Autor u radu analizira Krivičnopravnu konvenciju Saveta Evrope o korupciji, razloge njenog donošenja, kao i pripreme aktivnosti koje su preduzimate s ciljem njenog rađanja, kao i potrebe da se odgovori toj pretnji demokratiji, pravnoj državi i ljudskim pravima. Istovremeno, prezentirana su zakonska rešenja u Krivičnom zakoniku Srbije u oblasti borbe protiv korupcije u poređenju s najznačajnijim međunarodnim dokumentima u toj oblasti.

**Ključne reči:** *korupcija, borba protiv korupcije, Krivičnopravna konvencija, međunarodni dokumenti, Krivični zakonik Srbije, podmićivanje.*

## 1. UVODNE NAPOMENE

Korupcija postoji još od davnina kao jedan od najgorih i istovremeno najraširenijih oblika ponašanja, poguban za upravljanje javnim poslovima. Prirodno, vremenom su običaji kao i istorijske i geografske prilike u velikoj meri izmenili osetljivost javnosti na takvu vrstu ponašanja. Kao rezultat toga, tretiranje tog oblika postupanja u zakonima i propisima takođe se suštinski promenilo. U nekim periodima istorije, neki „koruptivni“ postupci bili su, u stvari, smatrani dopustivim, ili su, pak, kazne predviđene za njih bile veoma blage, ili se generalno nisu primenjivale. U Evropi, francuski Napoleonov zakonik iz 1810. godine može se smatrati prekretnicom u smislu uvođenja strogih kazni kako bi se suzbila korupcija u javnom životu, obuhvatajući kako dela koja nisu bila u suprotnosti sa zvaničnim obavezama nekog službenika tako i ona koja jesu. Zbog toga, uvođenjem savremene državne uprave u XIX veku zloupotreba službenih dužnosti od strane javnih službenika kao njihovih nosilaca postala je teško krivično delo ugrožavanja poverenja javnosti u čestitost i nepristrasnost uprave.

Tek odnedavno dublje interesovanje i zabrinutost u vezi s tim problemima usloveli su u svim zemljama nacionalne i međunarodne reakcije. Od početka 90-ih godina prošlog veka korupcija je uvek bila glavna vest u štampi. Iako je oduvek postojala u istoriji čovečanstva, izgleda da je praktično doživela „bum“ u novinarskim kolumnama i izveštajima iz oblasti prava u svim delovima sveta nezavisno od njihovog privrednog i političkog sistema. Zapadne zemlje, zemlje Centralne i Istočne Evrope bukvalno su bile uzdrmane velikim korupcionaškim skandalima i neki smatraju da je korupcija danas jedna od najozbiljnijih pretnji stabilnosti demokratskih institucija i funkcionisanju tržišne privrede.

To objašnjava zašto vlade i skupštine treba da korupciju shvate ozbiljno. Činjenica da se u nekim državama o korupciji govori naširoko, dok se u drugima o njoj uopšte ne govori, ni u kom slučaju ne ukazuje na to da ona ne postoji u ovim drugim zbog toga što nijedan sistem vladavine i uprave nije imun na korupciju. U tim zemljama, ili korupcija ne postoji (što u većini slučajeva izgleda neverovatno), ili je tako uspešno organizovana da ne navodi na sumnju. U nekim slučajevima ćutanje o korupciji je rezultat pomirenosti građana suočenih sa sveprisutnom korupcijom. U takvim situacijama, korupcija se više ne doživljava kao neprihvatljivo kriminalno ponašanje koje podleže strogim kaznama već kao normalno, ili pak neophodno ponašanje, ili ponašanje koje se toleriše. U takvim, ekstremnim slučajevima odomaćene korupcije opstanak države visi o koncu.

Krivičnopravnu konvenciju Saveta Evrope o korupciji<sup>1</sup> smatramo jednim od najznačajnijih dokumenata u oblasti suprotstavljanja korupciji kao fenomenu koji

---

<sup>1</sup> Konvencija je otvorena za potpisivanje 27. januara 1999. godine, a stupila je na snagu 1. jula 2002. godine. Ovu Konvenciju je naša zemlja ratifikovala i na taj način preuzela obavezu da odredbe svog zakona uskladi s ovim izvorom prava. Vidi: Službeni list SCG, Međunarodni ugovori, broj 2/2002.

izaziva pažnju svih zemalja sveta. Ona, zajedno s Konvencijom Ujedinjenih nacija protiv korupcije<sup>2</sup>, postavlja standarde u toj oblasti tako da je slobodno možemo nazvati abecedom uspešno postavljene borbe protiv koruptivnih ponašanja. Smatrajući da je potrebno da se dopuni Krivičnopravna konvencija o korupciji, države članice Saveta Evrope i druge države potpisnice usvojile su Dodatni protokol na Krivičnopravnu konvenciju, čiji je cilj inkriminisanje aktivnog i pasivnog podmićivanja domaćih i stranih arbitara, kao i domaćih i stranih porotnika.<sup>3</sup> U toj oblasti je važno pomenuti i Konvenciju o suzbijanju podmićivanja stranih javnih službenika u međunarodnim poslovnim transakcijama, koja je usvojena u okviru Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj,<sup>4</sup> i Građanskopravnu konvenciju o korupciji<sup>5</sup>. Međunarodna zajednica je uložila velike napore u borbi protiv korupcije, što pokazuje i postojanje velikog broja drugih pravnih sredstava i dokumenata. Treba istaći još i Konvenciju Evropske unije o borbi protiv korupcije, koja se odnosila na službenike evropskih zajednica ili službenike država članica Evropske unije (akt Saveta od 26. maja 1997). Organizacija američkih država je usvojila Interameričku konvenciju protiv korupcije (29. mart 1996), a šefovi država i vlada Afričke unije su usvojili Konvenciju Afričke unije o sprečavanju i borbi protiv korupcije (12. jul 2003).

## 2. PRIPREMNE AKTIVNOSTI SAVETA EVROPE PREDUZETE S CILJEM PODIZANJA SVESTI O POTREBI DONOŠENJA MEĐUNARODNE KONVENCIJE PROTIV KORUPCIJE

Na svojoj 19. konferenciji održanoj u gradu Valeta 1994. godine, evropski ministri pravde su zaključili da je korupcija ozbiljna pretnja za demokratiju, pravnu državu i ljudska prava. Savet Evrope, kao vodeća evropska institucija za zaštitu tih suštinskih vrednosti, pozvan je da odgovori na tu pretnju. Ministri su bili ubeđeni da borba protiv korupcije treba da podrazumeva multidisciplinarn pristup i da je neophodno da se usvoje odgovarajući zakonski propisi u toj oblasti što je pre moguće. Oni su izrazili uverenje da delotvorna borba protiv korupcije zahteva međugraničnu saradnju između država, kao i između država i međunarodnih institucija unapređe-

<sup>2</sup> Konvenciju je usvojila Generalna skupština Ujedinjenih nacija 31. oktobra 2003. godine. Ona je otvorena svim državama za potpisivanje od 9. do 11. decembra 2003. godine u Meridi, Meksiko, a nakon toga u sedištu Ujedinjenih nacija u Njujorku do 9. decembra 2005. godine. Stupila je na snagu, u skladu s članom 68 devedesetog dana nakon deponovanja tridesetog instrumenta o ratifikaciji, prihvatanju, odobrenju ili pristupanju. Naša zemlja je potpisala ovu Konvenciju 11. decembra 2003. godine i ratifikovala je (Službeni list SCG, Međunarodni ugovori, broj 12/2005).

<sup>3</sup> Ugovor otvoren za potpisivanje 15. maja 2003. godine i stupio na snagu 1. februara 2005. godine. Zakon o ratifikaciji Dodatnog protokola uz Krivičnopravnu konvenciju o korupciji nalazi se u proceduri u Skupštini Srbije.

<sup>4</sup> Konvencija je usvojena u okviru OECD-a (Organisation for Economic Co-operation and Development) 21. novembra 1997. godine.

<sup>5</sup> Konvencija je stupila na snagu 1. novembra 2003. godine. Ovaj dokument je značajan zbog toga što predviđa odgovornost države za štetu koju korumpirani javni službenik nanese građaninu ili pravnom licu. Zakon o ratifikaciji Građanskopravne konvencije o korupciji nalazi se u proceduri u Skupštini Srbije.

njem koordiniranih mera na evropskom nivou i šire, što zauzvrat podrazumeva uključivanje i država koje nisu članice Saveta Evrope. Ministri pravde su predložili Komitetu ministara da se stvori jedna multidisciplinarna grupa za korupciju.

U kontekstu tih preporuka, Komitet ministara je u septembru 1994. godine osnovao Multidisciplinarnu grupu za korupciju (GMC) koja je izradila *Program delovanja protiv korupcije*, dokument koji je obuhvatao sve aspekte međunarodne borbe protiv te pojave. Referentni zadatak ove grupe bio je da, pod nadležštvom Evropskog komiteta za probleme kriminaliteta i Evropskog komiteta za pravnu saradnju, izradi jednu međunarodnu konvenciju za suzbijanje korupcije ili više njih. U skladu s ciljevima utvrđenim *Programom delovanja protiv korupcije*, Krivičnopravna radna grupa pri Multidisciplinarnoj grupi za korupciju (GMCP), počela je da izrađuje Nacrt Krivičnopravne konvencije.<sup>6</sup>

Pre nego što je završena Konvencija, Komitet ministara Saveta Evrope, na svom 101. zasedanju 6. novembra 1997. godine, usvojio je *Dvadeset vodećih principa za borbu protiv korupcije*. Čvrsto rešeni da suzbiju korupciju združivanjem napora svojih zemalja, ministri su se, između ostalog, složili da se obezbedi koordinisana inkriminacija nacionalne i međunarodne korupcije (princip broj 2), da se obezbedi da oni koji su zaduženi za sprečavanje, istragu, krivično gonjenje i suđenje krivičnih dela korupcije uživaju nezavisnost i autonomiju u skladu sa svojim funkcijama, da ne budu izloženi nedopustivom uticaju i da imaju delotvorna sredstva za prikupljanje dokaza, zaštitu lica koja pomažu vlastima u suzbijanju korupcije i za očuvanje poverljivosti istraga (princip broj 3), da se obezbede odgovarajuće mere za zaplenu i oduzimanje dobiti ostvarene vršenjem krivičnih dela korupcije (princip broj 4), da se spreči da se pravna lica koriste kao štit za krivična dela korupcije (princip broj 5), da se unapredi specijalizacija lica ili tela zaduženih za suzbijanje korupcije i da im se obezbede odgovarajuća sredstva i odgovarajuća obuka za izvršavanje njihovih zadataka (princip broj 7)... i da se uspostavi najšira moguća međunarodna saradnja u svim oblastima borbe protiv korupcije (princip broj 20).

Vrlo brzo posle usvajanja tih principa, Komitet ministara je usvojio Rezoluciju (98) broj 7 kojom se odobrava stvaranje *Grupe država protiv korupcije – GRECO* u vidu delimičnog i proširenog sporazuma. Sporazum kojim se stvara GRECO, i koji je sadržao statut ovog tela, usvojen je 5. maja 1998. godine. GRECO je telo čiji je zadatak da prati, kroz proces uzajamnog ocenjivanja i podjednkih pritisaka, sprovođenje *Vodećih principa u borbi protiv korupcije* i primenu međunarodnih pravnih instrumenata usvojenih u skladu s Programom delovanja protiv korupcije. Punopravno članstvo u GRECO-u je rezervisano za države koje u potpunosti učestvuju u procesu uzajamnog ocenjivanja i koje prihvataju da budu ocenjene.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Criminal Law Convention on Corruption, ETS 173, 1999, Explanatory report.

<sup>7</sup> U julu 2003. godine, Srbija i Crna Gora je postala punopravan član Grupe država za borbu protiv korupcije (GRECO) i na taj način se svrstala u red zemalja koje su aktivno uključene u izradu i sprovo-



GRECO je zamišljen kao fleksibilan i efikasan prateći mehanizam koji će doпрineti delotvornom i dinamičnom procesu prevencije i suzbijanja korupcije. Sporazum obezbeđuje da u ovom telu na ravnopravnim osnovama učestvuju sve države članice, zatim države koji nisu članice a koje su učestvovalе u izradi sporazuma, kao i ostale države koje nisu članice, ali su pozvane da mu se pridruže.

Konačan nacrt Krivičnogpravnе konvencije je odobren u septembru 1998. године na 14. plenarnoj седnici Multidisciplinarne grupe za korupciju. Na svom 103. zasedanju u novembru 1998. године, Komitet ministara je usvojio Konvenciju i odlučio da je otvori za potpisivanje.

### 3. ODREDBE KRIVIČNOPRAVNE KONVENCIJE O KORUPCIJI ZNAČAJNE ZA NACIONALNO KRIVIČNO-MATERIJALNO ZAKONODAVSTVO

Međunarodni dokumenti su postavili pred naše zakonodavstvo konkretne zahteve da, u skladu s nekim novim oblicima društveno štetnih ponašanja koja se pojavljuju s razvojem društva, unese nove inkriminacije, ili pak da proširi kriminalnu zonu postojećih. Naš zakonodavac je, sasvim opravdano, izabrao put koji vodi računa o domaćem pravnom sistemu, našoj pravnoj terminologiji, opštim načelima i institutima krivičnog prava. To je teži ali adekvatniji put implementacije normi međunarodnog prava.<sup>8</sup>

Za razliku od stanja koje je postojalo do pre nekoliko godina, sada je veliki broj zemalja, kao odgovor na sve zastupljeniju korupciju, inovirao svoje zakone. Ozbiljno interesovanje je posvećeno pitanjima koja poslednjih nekoliko godina zauzimaju širok prostor. To su prekogranična podmićivanja, trgovina uticajem, podmićivanje u privatnom sektoru i odgovornost pravnih lica za krivična dela korupcije.

Dok se kriminalisti i kriminolozi više zanimaju za empirijska istraživanja, s krivičnogpravnog gledišta je značajno, pre svega, dogmatsko krivičnogpravnо postupanje sa skupom problema korupcije.<sup>9</sup> To znači sistematsko naučno izlaganje i proučavanje korupcije, što podrazumeva i određivanje njenog pojma. Tu dolazimo do osetljivog pitanja da li je uopšte moguće dati krivičnogpravnу definiciju korupcije.<sup>10</sup> Etimološki, reč korupcija vodi poreklo od latinske reči *corupcio*, što u zavi-

---

denje važnih međunarodnih dokumenata u oblasti borbe protiv korupcije. Ova institucija ima zadatak da promoviše saradnju u oblasti borbe protiv korupcije, organizovanog kriminaliteta i pranja novca, kao i da unapređuje sposobnosti država članica u prepoznavanju nedostataka nacionalnih mehanizama i podstiče zakonske, institucionalne i praktične reforme. U radu ove institucije učestvuju i SAD, iako nisu član Saveta Evrope, i aktivno saraduju s ovom organizacijom u antikorupcijskim aktivnostima.

<sup>8</sup> Vidi: Stojanović, Z.: Pravno-filozofske koncepcije u Predlogu KZ Srbije i Krivičnom zakonu Crne Gore, *Zbornik radova sa savetovanja „Kazneno zakonodavstvo – progresivna ili regresivna rešenja“*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, 2005, str. 10.

<sup>9</sup> Überhofen, Michael: Kaznenopravno suzbijanje korupcije, *Izbor*, broj 4/1999, Zagreb, str. 317.

<sup>10</sup> O problemima koji postoje u određivanju pojma korupcije vidi: Kolarić, D.: Krivičnogpravnо suzbijanje korupcije, *Zbornik radova sa savetovanja „Novo krivično zakonodavstvo: dileme i problemi u teoriji i praksi“*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2006, str. 140.

snosti od konkretne prilike može označavati pokvarenost, kvarnost, izopačenost, potkupljivanje, podmićivanje, potkupljenje, ukvarljivost...<sup>11</sup>

Prema našem mišljenju, nema potrebe unositi pojam korupcije u pojedine inkriminacije da bi se ostavio utisak da su na tom polju preduzete odgovarajuće mere. Krivični zakonik Srbije je u saglasnosti s Krivičnopravnom konvencijom o korupciji Saveta Evrope. Ispostovane su sve odredbe koje se odnose na normativno nepokrivenu oblast do 1. januara 2006. godine. Izuzetak predstavlja osetljiva oblast odgovornosti pravnih lica za krivična dela.

### 3.1. Podmićivanje stranih službenih lica

Sve više se naglašava međunarodna dimenzija korupcije i njeno suzbijanje se shvata kao problematika prvog reda. Pre svega se aktuelizuju prekogranična podmićivanja. Veliki broj zemalja do skoro nije raspolagao odredbama koje se odnose na krivično gonjenje podmićivanja stranih službenih lica. Po pravilu, pravno stanje je bilo slično našem: ukoliko naš državljanin dâ mito stranom državljaninu, on prema ranije važećem Krivičnom zakonu Srbije nije učinio krivično delo jer je činjenično stanje u vezi s podmićivanjem štitilo samo našu upravu.

Međutim, korupcija ne samo da podriva dobru upravu i uništava poverenje javnosti u pravičnost i nepristrasnost javne uprave već takođe može ozbiljno da naruši konkurenciju i ugrozi ekonomski razvoj kada su strani javni službenici podmićeni, tj. kada ih kompanije podmićuju da bi dobile određene poslovne aranžmane. S globalizacijom ekonomskih i finansijskih struktura i integracijom domaćih tržišta u svetko tržište, odluke o kapitalnim kretanjima ili investiranjima u jednoj zemlji mogu da utiču i na ostale. Multinacionalne korporacije i međunarodni investitori igraju odlučujuću ulogu u današnjoj ekonomiji i ne poznaju granice. Zbog toga je međunarodna zajednica odlučila da uvede specifično krivično delo *podmićivanje stranih javnih službenika*. Zaštićeni pravni interes je dvostruk u slučaju tog krivičnog dela: javnost i pravičnost procesa donošenja odluka stranih javnih uprava, što je tradicionalno smatrano unutrašnjim pitanjem, ali je globalizacija to shvatanje učinila zastarelim, i zaštita pravične konkurencije u poslovanju.<sup>12</sup>

Krivičnopravna konvencija o korupciji u članu 5 reguliše podmićivanje stranih državnih službenika.

Evropska unija je bila prva evropska organizacija kojoj je pošlo za rukom da usvoji međunarodni sporazum kojim se, između ostalog, kriminalizuje korupcija stranih javnih službenika: Konvencija o borbi protiv korupcije u koju su uključeni službenici evropskih zajednica ili država članica Evropske unije (usvojena 26. maja 1997). Nakon nekoliko godina, tj. u novembru 1997. godine, Organizacija za ekomsku saradnju i razvoj je zaključila znameniti Sporazum o inkriminaciji podmićivanja stranih javnih službenika, tj. podmićivanje takvog jednog slu-

<sup>11</sup> Vujaklija, M.: *Leksikon stranih reči i izraza*, Beograd, 1975, str. 479.

<sup>12</sup> Criminal Law Convention on Corruption, ETS 173, 1999, Explanatory report.

žbenika da bi se dobio ili zadržao neki poslovni aranžman ili neka druga neprikladna korist.

Član 5 ide i dalje u odnosu na Konvenciju Evropske unije po tome što predviđa podmićivanje stranih javnih službenika bilo koje druge zemlje. On takođe ide dalje i u odnosu na odredbe Konvencije Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj u dva pravca. Prvo, on predviđa i aktivno i pasivno podmićivanje. Naravno, ovo poslednje će za potrebe zemalja potpisnica biti obuhvaćeno članom 3. Međutim, uvođenje pasivne korupcije stranih službenika u član 5 ima za cilj da pokaže solidarnost zajednice država protiv korupcije ma gde da se ona pojavi. Poruka je jasna: korupcija je teško krivično delo koje mogu da krivično gone sve države potpisnice a ne samo matična država korumpiranog službenika. Drugo, član 5 ne sadrži ograničenja kada je reč o kontekstu u kome se podmićuje strani javni službenik. Još jednom, cilj nije samo da se zaštiti pravična konkurencija već poverenje građana u demokratske institucije i pravnu državu.<sup>13</sup>

Krivični zakonik Srbije, s ciljem usklađivanja i harmonizacije s ratifikovanim međunarodnim ugovorima, inkriminiše podmićivanje stranih službenih lica. U stavu 5, članu 367, koji reguliše krivično delo primanje mita, regulisano je pasivno podmićivanje stranog službenog lica. Takođe je regulisano i aktivno podmićivanje, tj. odredbe koje se odnose na krivično delo davanja mita iz člana 368 Zakoniku primenjuju se i kada je mito dato ili obećano stranom službenom licu.

### 3.2. Podmićivanje u privatnom sektoru

Šta opravdava uvođenje podmićivanja u privatnom sektoru kao krivičnog dela? Najpre, sveobuhvatna strategija suzbijanja korupcije podrazumeva kriminalizaciju i u privatnom sektoru. Tokom poslednjih godina, sprovedeni proces privatizacije je učinio da važne javne funkcije postanu privatizovane, npr., obrazovanje, prevoz, telekomunikacije itd. To znači da treba obezbediti poštovanje pravične konkurencije. Inkriminacija podmićivanja u privatnom sektoru ide ka tome da se zaštite poverenje i odanost, tj. lojalnost kao osnovne vrednosti koje utiču na razvoj društvenih i ekonomskih odnosa. Zaposleni, partner, generalni direktor koji prihvata mito da bi izvršio ili propustio da izvrši neku radnju na način suprotan interesima njegovog nalogodavca, izigraće ukazano poverenje i narušiti odanost koju duguju svom nalogodavcu. To opravdava uvođenje korupcije u privatnom sektoru kao krivičnog dela.

Konvencija reguliše podmićivanje u privatnom sektoru u članovima 7 i 8. Aktivno podmićivanje u privatnom sektoru kao krivično delo postoji kada je učinjeno namerno tokom obavljanja poslovne aktivnosti i sastoji se u obećanju, nudenju ili davanju, direktno ili indirektno, svake nezaslužene koristi bilo kom licu koje rukovodi, ili koje, u bilo kom svojstvu, radi za entitete privatnog sektora, bilo njemu lično, bilo nekom drugom licu, kako bi delovalo ili se uzdržalo od delovanja, i pri tome kršilo svoje dužnosti.

<sup>13</sup> *Ibidem.*

Član 7 ograničava polje primene podmićivanja u privatnom sektoru na oblast „poslovne, tj. privredne aktivnosti“, čime se svesno isključuju sve neprofitabilne aktivnosti pojedinaca ili organizacija, tj. udruženja ili drugih nevladinih organizacija. Ovaj izbor je napravljen da bi se ovo delo usredsredilo na najosetljiviji sektor, odnosno na poslovni sektor.<sup>14</sup> Takođe, ova odredba zabranjuje podmićivanje bilo kog lica koje „upravlja, u bilo kom smislu, ili radi za entitete u privatnom sektoru“. Ponovo je reč o širokom pojmu koji treba tumačiti široko pošto obuhvata odnose između poslodavca i zaposlenog, ali i druge vrste odnosa poput onih između partnera, advokata i klijenta i druge kada ugovor o zaposlenju ne postoji. U privatnim preduzećima on treba da podrazumeva na samo zaposlene već i rukovodstvo od vrha nadole, uključujući i članove odbora, ali ne i deoničare. Ovaj pojam takođe obuhvata lica koja nemaju status zaposlenog, ili koja nisu stalno zaposleni u kompaniji – na primer, konsultanti, trgovački putnici, itd. – ali koja mogu biti odgovorna za kompaniju.<sup>15</sup>

Prema Konvenciji, pasivno podmićivanje u privatnom sektoru se sastoji u traženju ili primanju, direktno ili indirektno, od strane bilo kog lica koje rukovodi, ili koje, u bilo kom svojstvu, radi za entitete privatnog sektora, svake nezaslužene koristi ili obećanja namenjenih njemu lično ili nekom drugom licu, ili prihvatanje ponude ili obećanja takve koristi, kako bi delovalo ili se uzdržalo od delovanja, i pri tome kršilo svoje dužnosti.

Krivični zakonik, kada je reč o postojećim inkriminacijama primanja i davanja mita, predviđa kao izvršioca i odgovorno lice u preduzeću, ustanovi ili drugom subjektu. Imajući u vidu zakonsko značenje pojma odgovornog lica nema dileme da je i ovaj zahtev međunarodne zajednice ispoštovan.<sup>16</sup>

### 3.3. Zloupotreba uticaja

Krivično delo *zloupotreba uticaja*, kako ga naziva član 18 Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije, ili *trgovina uticajem*, kako je definisano u Krivičnom zakoniku Saveta Evrope, a koje je usko povezano s podmićivanjem, ima svoje mesto i u Krivičnom zakoniku Srbije pod nazivom *protivzakonito posredovanje*.

Sličnu inkriminaciju imao je i Krivični zakon Srbije, s tim što, u skladu s novim tendencijama i kretanjima kriminaliteta, kriminalna zona je proširena. Novinu u Zakoniku čini proširivanje inkriminacije i na strana službena lica koja učine to delo. Takođe, pored pasivne zloupotrebe uticaja Zakonik poznaje i aktivnu zloupotrebu

<sup>14</sup> Criminal Law Convention on Corruption, ETS 173, 1999, Explanatory report.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> U članu 112 Predloga, koji daje značenje izraza upotrebljenih u Zakoniku, navedeno je da se odgovornim licem smatra 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 određen 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 se smatra 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.

uticaja, što do sada nije postojalo. Kada je reč o ovom krivičnom delu, imamo jedan trilateralan odnos. Naime, neko lice koje ima stvarni ili pretpostavljeni uticaj na neka druga lica, trguje tim uticajem u zamenu za neku neadekvatnu korist od nekoga kome je taj uticaj potreban. Između ovog dela i podmićivanja postoji razlika u tome što se od lica koje trguje uticajem ne traži da „izvrši ili propusti da izvrši neku službenu radnju“. Konvencije, kao i Zakonik, regulišu i aktivnu i pasivnu zloupotrebu uticaja i kada neko lice „zahteva, prima ili prihvata“ neprikladnu korist kako bi vršilo nedopustiv uticaj i kada neko lice „obećava, daje ili nudi“ neku neprikladnu korist nekome ko izjavljuje ili tvrdi da može da izvrši nedopustiv uticaj na treća lica.

### 3.4. Korupcija i korporativna odgovornost

Činjenica da su pravna lica često uključena u društveno štetna ponašanja ukazuje na to da je na te radnje neophodno reagovati adekvatnim kaznenim merama. To je posebno uočljivo u poslovnim transakcijama, što je uticalo na uvođenje korporativne odgovornosti u najznačajnije međunarodne dokumente u toj oblasti. Naime, s obzirom na veličinu korporacija i složenost struktura organizacije, sve je teže identifikovati fizičko lice koje se može smatrati odgovornim (u krivičnom smislu) za krivično delo podmićivanja. Stoga, pravna lica obično izmiču odgovornosti zbog njihovog kolektivnog procesa donošenja odluka. S druge strane, koruptivni postupci se često nastavljaju i posle hapšenja pojedinih članova rukovodstva zbog toga što kompanija nije zastrašena individualnim sankcijama.

Krivičnopravna konvencija Saveta Evrope predviđa u članu 18 odgovornost pravnog lica za učinjena krivična dela. Svaka država potpisnica usvojiće takve zakonodavne i druge mere koje su neophodne da bi se obezbedila odgovornost pravnog lica za krivična dela aktivnog podmićivanja, trgovine uticajem i pranja novca, koja je u njihovu korist učinilo fizičko lice koje ima vodeću poziciju unutar tog pravnog lica, a koje deluje pojedinačno ili kao deo nekog organa tog pravnog lica. Osnova odgovornosti pravnog lica je da to fizičko lice ima punomoć da predstavlja to pravno lice, ili ovlašćenje da donosi odluke u ime tog pravnog lica, ili ovlašćenje da vrši kontrolu unutar tog pravnog lica.

Član 18 ne propisuje određenu vrstu odgovornosti za pravna lica. Zbog toga, ova odredba ne nameće obavezu da se propiše da će pravna lica biti smatrana krivično odgovornim za navedena krivična dela. Treba jasno reći da, shodno ovoj odredbi Konvencije, države potpisnice preduzimaju korake da ustanove neki oblik odgovornosti pravnih lica uključenih u koruptivnu praksu, odgovornost koja bi bila krivična, upravna ili građanska po prirodi. Prema tome, krivične i nekrivične, administrativne i građanske sankcije su odgovarajuće pod uslovom da su „delotvorne, proporcionalne i odvraćajuće“.<sup>17</sup> Pravna lica biće smatrana odgovornim ukoliko su ispunjena tri uslova. Prvi uslov je da su krivična dela aktivnog podmićivanja, zloupotrebe uticaja ili pranja novca bila izvršena kao što je definisano u

<sup>17</sup> Član 19, stav 2 Krivičnopravne konvencije o korupciji.

članovima 2, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 12 i 13 Krivičnopravne Konvencije. Drugi uslov je da je krivično delo bilo izvršeno u korist ili u ime pravnog lica. Treći uslov, čiji je cilj da se ograniči polje primene ovog oblika odgovornosti, zahteva učešće „bilo kog lica koje zauzima rukovodeći položaj“. Rukovodeći položaj se može pretpostaviti u tri opisane situacije – ovlašćenje da predstavlja, ili ovlašćenje da donosi odluke, ili ovlašćenje da obavlja kontrolu – što pokazuje da jedno takvo fizičko lice zakonski ili u praksi može snositi odgovornost pravnog lica.

U Srbiji, zakonodavac je u Zakoniku izostavio odredbu o odgovornosti pravnih lica za učinjena krivična dela iz već dobro znanih razloga (načelo subjektivne individualne krivične odgovornosti, načelo *nulla poena sine culpa*, neprihvatljivost kolektivnog kažnjavanja itd).<sup>18</sup>

Poznato je da kod nas, već odavno, postoji odgovornost pravnih lica za srodnu vrstu delikata samo u sferi ekonomskog i finansijskog poslovanja. Da li je moguća temeljita izmena privrednih prestupa, ili je, pak, bolje odlučiti se za nov zakon? Čini nam se celishodnijim drugo rešenje. Pravo privrednih prestupa, prema tome kako postavlja osnovu odgovornosti pravnih lica, mnogo ranije i pre današnjeg modernog shvatanja može da zadovolji pod uslovom da se u materijalnom smislu sva krivična dela, za koja bi trebalo da odgovaraju pravna lica, na neki način uvedu u sferu privrednih prestupa. To bi zahtevalo korenite izmene Zakona o privrednim prestupima. Ali, opet se postavlja pitanje da li je to moguće učiniti u pogledu tradicionalnih krivičnopravnih inkriminacija koje sve sadrže tradicionalnu objektivno-subjektivnu koncepciju, a ne samo definicije zabranjenih radnji koje bismo mogli svrstati u privredne prestupe. Eksplicitno ističemo da pravna lica moraju odgovarati za određena krivična dela, što je obaveza koja proizilazi iz pomenutih međunarodnih dokumenata, a ne toliko za privredne prestupe i prekršaje. Ti dokumenti čak vrlo jasno određuju elemente krivičnih dela (kada je reč o korupciji i pranju novca) na objektivno-subjektivnoj osnovi, pa je njihovo normiranje kao zabranjenih radnji koje bi se mogle svrstati u prekršaje i privredne prestupe nelogično. Kao najprihvatljivije rešenje čini nam se ponovno regulisanje ove oblasti, tj. pronalaženje vrste i oblika odgovornosti koja se, s jedne strane, može pripisati pravnim licima, a s druge strane, može se vezati za krivična dela. Na taj način, donošenjem jednog posebnog zakona o kaznenoj odgovornosti pravnih lica *sui generis*, uskladili bismo se s međunarodnim standardima i ispunili svoju obavezu.

#### 4. SANKCIJE I MERE

Kao što na to upućuje član 19 Krivičnopravne konvencije, svaka država potpisnica je obavezna da dođe do zaključka o težini učinjenih krivičnih dela korupcije i da obezbedi da sankcije budu „delotvorne, proporcionalne i odvraćajuće“. To je sintagma koju koriste i ostali relevantni međunarodni dokumenti, tj. Konvencija Evropske unije od 26. maja 1997. godine i Konvencija Organizacije za ekonomsku

<sup>18</sup> O tome više: Stojanović, Z.: *Krivično pravo – opšti deo*, Beograd, 2005, str. 212–218.

saradnju i razvoj od 20. novembra 1997. godine. Kada su učinioci fizička lica, krivični zakoni treba da obezbede mogućnost izricanja kazne zatvora određene dužine. Ova odredba ne podrazumeva da kazna zatvora mora biti izrečena svaki put kada je neko lice proglašeno krivim za izvršenje krivičnog dela čiju osnovu čini korupcija već, kao što je pomenuto, to predstavlja zakonsku mogućnost. Jasno je da države potpisnice imaju diskreciono pravo da stvore sistem krivičnih dela i sankcija koji je u skladu s postojećim nacionalnim pravnim sistemom.

Isti član Krivičnogpravnog konvencije predviđa da, kada je u pitanju odgovornost pravnih lica za pomenuta krivična dela, treba obezbediti mogućnost izricanja novčane kazne.

Kao neophodna mera istaknuti su i konfiskacija ili neki drugi način lišavanja prava svojine nad sredstvima i prihodima stečenim izvršenjem pomenutih krivičnih dela ili nad imovinom čija vrednost odgovara tim prihodima. Dakle, opšta obaveza država potpisnica je da obezbede odgovarajuće pravne instrumente kako bi se omogućilo da konfiskacija ili drugi oblici zakonskog oduzimanja predmeta i sredstava od korupcije budu mogući.

Konvencije u oblasti borbe protiv korupcije su zasnovane na ideji da su mere kojima se oduzima imovina pribavljena krivičnim delom jedan od najdelotvornijih metoda u suzbijanju kriminaliteta. Uzimajući u obzir činjenicu da je u većini krivičnih dela korupcije obećana, data, primljena ili prihvaćena neprikladna korist, jasno je da mere koje dovode do oduzimanja imovine povezane s tim krivičnim delima treba da postoje.

Da pogledamo sada kaznene okvire u Krivičnom zakoniku Srbije za krivična dela primanja i davanja mita.

### Propisane kazne za primanje mita i davanje mita

| Primanje mita (član 367 Krivičnog zakonika)                                |                          |
|----------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
| Oblici                                                                     | Propisane kazne          |
| Pravo pasivno podmićivanje                                                 | Od 2 godine do 12 godina |
| Nepravo pasivno podmićivanje                                               | Od 2 godine do 8 godina  |
| Teži oblik (u vezi s otkrivanjem, pokretanjem, vođenjem kriv. postupka...) | Od 3 godine do 15 godina |
| Naknadno pasivno podmićivanje (najlakši oblik pasivnog podmićivanja)       | Od 3 meseca do 3 godine  |

| Davanje mita (član 368 Krivičnog zakonika)                                     |                                             |
|--------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|
| Oblici                                                                         | Propisane kazne                             |
| Pravo aktivno podmićivanje                                                     | Od 6 meseci do 5 godina                     |
| Nepravo aktivno podmićivanje                                                   | Do 3 godine                                 |
| Stav 4 (učinilac koji prijavi delo pre nego što je saznao da je ono otkriveno) | Fakultativna osnova za oslobođenje od kazne |

Kazneni okviri u vezi s podmićivanjem variraju od zemlje do zemlje. Srbija nije ni među vodećima ni među onima na začelju. Novo zakonodavstvo Srbije, mislimo na Krivični zakonik, u međunarodnom poređenju deluje primereno i odmereno. U nekim državama su predviđene vrlo teške kazne, npr., u Kini i na Filipinima, gde se čak može izreći smrtna kazna pod određenim okolnostima.

Ovde je bitno istaći da naš zakonodavac, kada je reč o ovim krivičnim delima, ali i mnogim drugim, predviđa meru kojom se primljeni pokloni i imovinska korist oduzimaju jer je očigledno da izricanje isključivo kazni lišenja slobode učiniocima krivičnih dela kojima se stiče velika imovinska korist nikako nije dovoljno. Iskustva velikog broja zemalja i međunarodni dokumenti upravo ukazuju na to da u politici suzbijanja i prevencije kriminaliteta, pored tradicionalnih oblika kaznene politike, treba primenjivati i mere uperene na njegove finansijske efekte.

Međutim, treba istaći još jednu važnu činjenicu na koju je ukazao još Čezare Bekarija: „*Bitnije je da kažnjavanje bude brzo i izvesno nego da bude oštro jer se samo na taj način postiže efikasnost.*“

## 5. ZAVRŠNE NAPOMENE

Problemi organizovanog kriminaliteta i korupcije zahtevaju permanentne napore države u svim oblastima društvenog života. To podrazumeva obezbeđivanje uslova za nezavisno funkcionisanje pravosuđa, unapređenje rada tužilaštva i promovisanje neophodnosti ostvarivanja krupnih društvenih ciljeva: efikasno pravosuđe i vidljivi, opipljivi rezultati u borbi protiv organizovanog kriminaliteta i korupcije.

Samo propisivanje zakonskih normi nije dovoljno da bi se ostvarila zaštita društva od nedozvoljenih oblika ponašanja. Neophodna je i primena zakonskih odredbi u konkretnim slučajevima. Prema tome, borba protiv korupcije mora biti dobro organizovana, što pretpostavlja i primenu odredbi zakona a ne samo njihovo propisivanje. Jedino se na taj način može ostvariti cilj krivičnog prava: zaštita društva od kriminaliteta.

Dobro postavljen zakon je efikasno oružje u rukama države, ali samo ako se on i primeni. Prema tome, nije dovoljno samo da imamo flotu već i da, slikovito rečeno, ponekad otvorimo i vatru.



COMPARATIVE ANALYSIS OF COUNCIL OF EUROPE CRIMINAL  
LAW CONVENTION ON CORRUPTION AND NATIONAL CRIMINAL  
LEGISLATION

**Dragana Kolarić, M.A.**

**Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade**

The estimates on the extension of corruption tell us that corruption is a real problem of a modern state. Although from historical point of view it has always existed, its flourishing begins with the introduction of contemporary state administration in 19<sup>th</sup> century. It jeopardizes legal performance of social functions, lowers moral values, and blocks public administration, makes judiciary inefficient. However, the greatest damage is in that it distorts priorities in political decision-making and has detrimental damage for public responsibility and social morality. A comprehensive approach to this phenomenon which implies a number of measures and activities is the only true manner to protect democratic values of a legal state, human rights and social and economic progress.

In this paper the author analyzes Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption, the reasons for its introduction, as well as the preparing activities undertaken with a view of its origination and need to respond to that threat to democracy, legal state and human rights. At the same time, legal solutions from the Criminal Code of Serbia have been presented covering the field of fight against corruption compared with the most important international documents in this field.