

УДК:  
343.352(4-672EU)  
Примљено:  
**9. септембар 2008.**  
Прихваћено:  
**23. новембар 2008.**  
Оригинални  
научни рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА  
POLITICAL REVIEW  
Година (XX) VII, vol=18  
Бр. 4 / 2008.  
стр. 1139-1160.

*Драган Јовашевић*  
*Правни факултет Универзитет у Нишу*

## **НАДЛЕЖНОСТ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У СПРЕЧАВАЊУ И СУЗБИЈАЊУ КОРУПЦИЈЕ**

### **Сажетак**

*У протеклом периоду, Европска унија, као регионална економска, политичка и безбедносна организација је прошла кроз више фаза свога развоја које су представљале квалитативни помак у њеној организацији, надлежностима и деловању стварајући тако најмоћнију међудржавну организацију у свету. Као једно од важних поља деловања – тзв. „трећи стуб“ Европске уније се огледа у њеној активности на изградњи и унапређењу „простора слободе, безбедности и правде“. У оквиру ове области, посебно је значајна активност Европске уније, њених појединих органа или специјализованих агенција, „група“ и самих држава чланица у предузимању превентивних мера у циљу спречавања и сузбијања посебно опасних противправних понашања појединаца и група која су одређена као тешка међународна кривична дела, међу којима се посебно истиче корупција и организовани криминалитет. Управо у овом раду се разматра место и улога Европске уније у спречавању и сузбијању корупције као изузетно опасног облика угрожавања и повреде економских, финансијских и привредних интереса Европске уније у целини, односно њених држава чланица.*

**Кључне речи:** *Европска унија, безбедност, уговори, препоруке, кривично дело, корупција, примање мита, давање мита, кривична одговорност, казна*

## КОРУПЦИЈА КАО ОБЛИК УГРОЖАВАЊА БЕЗБЕДНОСТИ

Различити су облици и видови угрожавања безбедности у целини или појединих њених сегмената (међународне, регионалне или националне безбедности). Свакако да један од посебно опасних облика угрожавања безбедности данас представља криминалитет уопште, а у оквиру њега организовани, транснационални криминалитет који не познаје границе између држава, па ни између појединих континената. Циљ је организованог вршења кривичних дела, између осталог, и прибављање противправне имовинске користи за појединце, групе, па и читаве организације (односно понекад и целе државе).

То указује да ову врсту савременог криминалитета карактеришу два елемента<sup>1)</sup>: 1) проузроковање имовинске штете другим физичким или правним лицима (а најчешће целој држави или њеном привредном - фискалном систему) и 2) користољубива побуда односно лукративна намера, намера прибављања имовинске користи на страни учиниоца. Све то указује да није примарни циљ учинилаца оваквих противправних, активности пуко прибављање имовинске користи, ако се она мора држати прикривено, већ напротив пласман оваквих средстава у легалне токове редовних финансијских трансакција, односно подривање поверења грађана у институције и функционисање правне државе.

То указује на потребу да се постави солидна правна и институционална основа већег броја савремених држава<sup>2)</sup> које су се ујединиле у настојању да се спрече и сузбију најопаснији видови и облици организованог транснационалног криминалитета имовинског карактера као великог безбедносног проблема који не познаје границе између држава, па и између континената. Криминалитет посебно онај организованог карактера данас широко премашује границе појединих држава и постаје интернационални безбедносни проблем широких размера са тенденцијом даљег продирања у све поре друштва<sup>3)</sup>.

1) Д. Јовашевић, *Прање новца у теорији и пракси кривичног права*, Зборник радова, Криминалитет у транзицији – феноменологија, превенција и држана репресија, Београд, 2007. године, стр. 157-180.

2) Г. Хершак, *Борба против организованог криминалитета и прања новца*, Правник, Загреб, број 1/1995. године, стр. 1-16.

3) Љ. Стајић, Д. Јовашевић, *Безбедносни и правни аспекти прања новца*, Наука, безбедност, полиција, Београд, број 1/2003. године, стр. 93-117.

Тако, савремено друштво, како у националним, тако и у међународним размерама карактерише још једна појавна форма испољавања транснационалног организованог криминалитета. То је корупција (кроз непосредно или посредно примање и давање мита у виду поклона, предмета или друге имовинске користи). Иако појава давнашњег порекла<sup>4)</sup>, иманентна свим државним организацијама током своје дуге историје, корупција (corruption – енгл. или corrruzione – итал. - поквареност, мито, подмитљивост, поткупити, потплатити<sup>5)</sup>) као негативна, социјално-патолошка и криминогена појава и данас побуђује пажњу, не само стручне и политичке, већ и шире, опште јавности<sup>6)</sup>.

Тако корупција представља предмет проучавања правне, политиколошке, међународне, безбедносне и друштвене теорије, али и правне праксе и криминалне политике. Све то треба да води јединственој и целовитој активности свих друштвених субјеката на свим нивоима, укључујући и међународну заједницу, а не само поједине државе<sup>7)</sup>, како би се корупција смањила, искоренила, спречила односно сузбила или ако то није могуће онда бар минимизирала у свом појавном испољавању и проузроковању штетних последица на данашњем нивоу развоја.

Корупција се испољава у различитим облицима и видовима<sup>8)</sup>. Сви се ти различити облици, форме њеног испољавања могу подвести, супсумирати под одређена у кривичним законима предвиђена корупцијска или корупционашка кривична дела. Но, при свему томе се ипак не сме запоставити чињеница да сви облици корупције не морају да садрже обележја одређених кривичних дела која су прописана у националном кривичном законодавству за које су прописане кривичне санкције. То наимае, значи да се под појмом ко-

4) Некада је корупција била друштвено прихватљиво понашање. Тако је у Великој Британији све до 18. века био познат систем „патронаже“ као легитиман начин добијања високих управних, административних положаја у земљи. Према систему „spoils“ који је у САД широко примењиван све до 1883. године, након завршених политичких избора, политичким присталицама су дељене политичке и управне функције Види: D. Trang, *Corruption & Democracy*, ICLP, Budapest, 1994. године.

5) М. Вујаклија, *Лексикон страних речи и израза*, Београд, 1980. године, стр. 472.

6) Многе међународне организације данас прате и широко публикују податке о стању и раширености корупције као што су: Transparency International, Volkswirtschaftliches Seminar Goettingen Universitat, Political and Economic Risk Consultancy Hong Kong, Institute for Management Development.

7) Р. Вејаковић, *Corruption in Croatia, Politička misao*, Zagreb, broj 5/2002. године, стр. 128-155.

8) М. Бошковић, *Актуелни проблеми сузбијања корупције*, Београд, 2000. године, стр. 3-12.

рупције не сматрају само криминална акта, већ овај појам по свом садржају, карактеру и природи далеко превазилази границе кривичноправне регулативе једне или више држава и добија међународну димензију.

### ПРАВНИ ОСНОВИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У СПРЕЧАВАЊУ И СУЗБИЈАЊУ КОРУПЦИЈЕ

Још је Споразум између влада држава Економске уније Бенелукс, Савезне Републике Немачке и Француске Републике о постепеном укидању контрола на заједничким границама ( познат као споразум из Шенгена) закључен 14. јуна 1985. године (а потом и одговарајућа Конвенција о примени споразума из Шенгена од 19. јуна 1990. године у делу трећем под називом: “Полиција и безбедност“ у чл. 39-91) у поглављу првом, међу „Краткорочним мерама“ у члану 9. одредио обавезу за стране уговорнице да интензивирају и појачају сарадњу између својих царинских и полицијских органа, посебно у борби против криминала, а нарочито ... против пореских и царинских утаја и проневера<sup>9)</sup>.

Потом следи Уговор о Европској унији<sup>10)</sup> из Мастрихта закључен 7. фебруара 1992. године. Овај Уговор у члану К. 1. тачка 7. одређује да су ради остварења циљева Европске уније, посебно слободног кретања лица, утврђена питања од заједничког интереса у које спада и „правосудна сарадња у кривичним стварима“. На тај начин су формирана три стуба Европске уније<sup>11)</sup>. Овај трећи стуб – сарадња држава чланица у области правосуђа и унутрашњих послова је институционализован у тачки 9. („Наслов VI) који разрађује „полицијску сарадњу у циљу превентивног деловања и борбе против тероризма, недозвољене трговине опојним дрогама и других тешких облика међународног криминала“<sup>12)</sup>.

За реализацију постављених циљева у оквиру „трећег стуба“ предвиђени су специфични инструменти као што су: а) утврђивање заједничких ставова, б) усвајање „заједничке акције“ и в) закључење конвенција у областима од заједничког интереса. Овај Уговор

9) Д. Лопандић, М. Јањевић, *Споразум из Шенгена – за Европу без граница*, Београд, 1996. године, стр. 9-17.

10) Више: Д. Митровић, О. Рачић, *Право Европске уније*, Београд, 1996. године; Б. Бабић, Г. Илић, *Југославија и Европска унија*, Београд, 1996. године.

11) Н. Бодирога Вукобрат, *Посебности правне природе Европске уније*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, Сплит, број 38/2001. године, стр. 351-369.

12) Д. Лопандић, М. Јањевић, *Уговор о Европској унији – од Рима до Мастрихта*, Београд, 1995. године, стр. 114-118.

садржи и еволутивну клаузулу (члан К. 9) која омогућава развој и разраду појединих одредби као и две декларације, од којих посебно, за тему нашег рада истичемо, Декларацију (број 32.) о сарадњи између полиција. Ова Декларација предвиђа: а) усвајање конкретних мера код усклађивања истражних радњи, б) формирање банке података, в) усклађивање разлика у вођењу истражног поступка и г) мере за стручно оспособљавање службених лица.

Даљи допринос Европске уније у супротстављању организованом транснационалном криминалитету представља Декларација о борби против организованог криминала<sup>13)</sup> која је усвојена 18. септембра 1992. године у којој су министри правде и унутрашњих послова држава чланица Европске уније нагласили одговорност држава за вођење борбе против криминала на њиховим територијама, али су указали и на међународни прекогранични карактер опасности које представљају Мафија и остале организације међународног криминала. У том смислу су потврдили потребу јачања ефикасне сарадње између надлежних органа држава чланица.

У циљу остварења овако постављених задатака, министри су се сагласили о потреби: а) развоја сарадње у циљу конфискације производа који су добијени као резултат кривичних дела, б) превенције и кажњавања трговине опојним дрогама и прања новца<sup>14)</sup>, в) организовања оштрих акција против компанија које учествују у организованом криминалу и г) настављања активности у циљу побољшања поступака екстрадиције између држава чланица<sup>15)</sup>. Тиме је учињен значајан напредак у трансформацији међудржавних односа држава чланица Европске економске заједнице у Европску унију<sup>16)</sup> који је својевремено инаугурисан Јединственим европским актом од 16. јануара 1986. године<sup>17)</sup>.

13) Д. Лопандић, М. Јањевић, *Споразум из Шенгена – за Европу без граница*, оп. cit. стр. 187-188.

14) У борбу против прања новца укључени су разни органи и групе у оквиру Европске уније као што су: Група 15, Базелски комитет, Одсек за усклађивање борбе против кријумчарења

15) У протеклом периоду Европска унија је уложила велике напоре у доношењу низа правних аката управљених на спречавање и сузбијање прања новца као што су: Препорука у вези борбе против прања новца од 29. новембра 1993. године, Одлука о прослеђивању Европском парламенту докумената о организованом међународном криминалу од 13. јула 1994. године, Закључци о организованом међународном криминалу од 29. новембра 1993. године, Извештај о прању новца од 20. јуна 1994. године, Извештај о организованом криминалу у Европској унији од 10. марта 1995. године.

16) Б. Кривокапић, *Лексикон међународног права*, Београд, 1998. године, стр. 119-122.

17) Р. Вукадиновић, *Европска економска заједница*, Београд, 1991. године, стр. 54-67. Иначе, Јединствени европски акт не спомиње изричито сарадњу у области правосуђа и унутрашњих послова, већ се она на посредан начин спомиње само у две декларације

Уговором из Амстердама који је усвојен 2. октобра 1997. године успостављен је простор слободе, безбедности и правде у оквиру Европске уније<sup>18)</sup>. Тиме је заправо извршена трећа значајнија институционална реформа ове европске регионалне економске, политичке и безбедносне организације. У члану Б, наведени су између осталог и следећи циљеви Уније: 1) да потврди свој идентитет на међународној сцени, посебно вођењем заједничке спољне и безбедносне политике што подразумева и постепено утврђивање заједничке одбрамбене политике која би у догледно време могла довести до заједничке одбране и 2) да одржи и ојача Унију као простор слободе, безбедности и правде у оквиру кога је слободно кретање лица обезбеђено уз паралелно усвајање одговарајућих мера из области контроле спољних граница, азила, имиграције и превенције криминала<sup>19)</sup>.

Остваривање ових циљева, је у Уговору затим разрађено у одговарајућим поглављима. Тако је у поглављу о полицијској и правосудној сарадњи у кривичним стварима истакнуто у члану 29. (раније члан К.1) да се наведени циљеви Европске уније постижу<sup>20)</sup>: 1) спречавањем и борбом против организованог и другог криминала, а посебно... корупције<sup>21)</sup>... и 2) ближом сарадњом правосудних и других надлежних органа: полицијских, царинских и др. у државама чланицама директно или посредством преко Европске полицијске службе (Еуропола)<sup>22)</sup>.

Заједничка делатност у оквиру полицијске сарадње према одредби члана 30. (раније К. 2) Уговора из Амстердама обухвата: а) оперативну сарадњу надлежних државних органа (полицијских и

---

које се односе чл. 13-19. Акта и у одредбама које се односе на Суд правде, док члан 100. А Акта управо истиче националну јурисдикцију у овим областима..

- 18) У иностраној правној литератури у последње време све чешће се говори о “европском казненом праву“ или „европском правосудном казненом простору“ чију основу чине међународни извори донети у оквиру и под окриљем Савета Европе и Европске уније (Б. Павишић, *Казнено право Вијећа Европе*, Загреб, 2006. године, стр. 14-15).
- 19) Д. Лопандић, *Уговор о Европској унији – Рим, Мاستрихт, Амстердам*, Београд, 1999. године, стр. 37-46..
- 20) М. Јањевић, *Трећи стуб Европске уније*, Београд, 2003. године, стр. 219-223.
- 21) Значајну улогу у борби против корупције, посебно државних функционера имају закључци увојени на 19. европској конференцији министара правосуђа која је одржана на Малти јуна 1994. године када је усвојен предлог Мултидисциплинарне радне групе за утврђивање система мера у оквиру Програма међународне борбе против корупције. У мају исте године су државе чланице ОЕЦД на конференцији у Паризу усвојиле Препоруке у вези са корупцијом у међународним трговинским трансакцијама (М. Јањевић, *Трећи стуб Европске уније*, оп. цит. стр. 103).
- 22) Више: М. Santiago, *Europol and Police Cooperation in Europe*, Lampeter, 2000. године.

других специјализованих органа репресије) у области спречавања и откривања кривичних дела и истраживања у тој области, б) сакупљање, чување, обраду и анализу релевантних информација, в) сарадњу и заједничке иницијативе у погледу обуке, размене официра за везу, детаשמана, коришћење опреме и криминалистичких истраживања, г) заједничку процену специфичних истражних техника које се односе на откривање озбиљних облика организованог криминала<sup>23)</sup>.

Нешто пре тога, детаљније одређење основа правосудне сарадње држава чланица Европске уније у кривичним стварима је учињено усвајањем Конвенције о формирању Европске полиције (конвенција Еуропол) на основу члана К. 3. Уговора о Европској унији ( 95/Ц/316/01) од 26. јула 1995. године<sup>24)</sup>. У члану 2. ове Конвенције је наведено да Еуропол има за циљ да побољша у оквиру сарадње између држава чланица, ефикасност надлежних служби држава чланица и њихову сарадњу на превенцији и борби против тероризма, илегалне трговине опојним дрогама и других облика организованог међународног криминала, у случајевима када постоје конкретне индиције о постојању неке криминалне организације или структуре на подручју две или више држава чланица<sup>25)</sup>.

При томе је истакнуто да у надлежност Еуропола спадају, између осталих, и следећа тешка кривична дела: 1) праће новца које потиче од разних криминалних радњи и 2) разна кривична дела у вези са тим (која су наведена у Анексу 1.) међу којима се посебно истиче корупција. У области наведених кривичних дела, Еуропол нарочито обавља следеће задатке<sup>26)</sup> (сходно члану 3. Конвенције): а) олакшава размену информација између држава чланица, б) прикупља, сортира и анализира информације и податке, в) преко својих националних јединица обавештава надлежне службе држава чланица о информацијама које се на њих односе и обавештава их о утврђеним везама између кривичних дела, г) олакшава истраге у државама чланицама достављајући им све чињенице битне за од-

23) Т. С. Hartley, *Темељи права Еуропске заједнице*, Ријека, 2004. године, стр. 124-137.

24) Љ. Стајић, *Основи безбедности*, Београд, 2003. године, стр. 97-102.

25) В. Ђ. Деган, Б. Павишић, *Међународно казнино право*, Ријека, 2005. године, стр. 373-376.

26) Д. Лопандић, М. Јањевић, *Споразум из Шенгена – за Европу без граница*, op. cit. 118-122.

ређени кривични случај и д) користи прикупљене и меморисане податке<sup>27)</sup>.

Даљи корак у правцу интензивирања улоге Европске уније у спречавању и сузбијању тешких облика међународних кривичних дела представљају напори управљени на доношење јединственог кривичног кодекса под називом: „*Corpus iuris*“<sup>28)</sup>. То је нацрт кодификације материјалног, процесног и извршног кривичног права Европске уније који је урадила комисија угледних правних теоретичара под водством М. Делмас Мартија<sup>29)</sup> 1996. године, а који је ревидиран у Фиренци 1999. године.

Ради се, заправо, о правном пројекту који чини 35 чланова који су распоређени у два дела: а) први део (чл. 1-17.) који уређује основна, суштинска материјалноправна питања и б) други део (чл. 18-35) који уређује кривични поступак, организацију правосуђа и извршење кривичних санкција. Овај је акт примарно усмерен на заштиту финансијских интереса Европске уније, али је његова важност знатно шира јер поставља обресе будућег европског кривичног права или систем наднационалних кривичноправних норми. Полазна основа „*Corpus iuris*“ је пројекат Европског правног простора који се изражава кроз: а) асимилацију, б) сарадњу и в) хармонизацију европских система кривичноправне заштите, а који има за циљ уређење праведније, једноставније и делотворније кривичноправне репресије у области заштите финансијских средстава Европске уније<sup>30)</sup>.

И коначно, специфичан допринос развоју кривичног права Европске уније представљају: 1) Уговор о Европском Уставу<sup>31)</sup> тзв. Римски Устав из 2004. године (чланак III – 275-277) и 2) Хашки програм<sup>32)</sup> из 2005. године који садржи Десет приоритета за следећих пет година у смислу „Партнерства за европску обнову у подручју слободе, безбедности и правде“ који посебну пажњу и активности

27) М. Јањевић, *Трећи стуб Европске уније*, оп. cit. стр. 312-313.

28) Б. Павишић, *Казнено право Вијећа Европе*, оп. cit. стр. 24-26.

29) М. Delmas Marty, *Procedure penale d'Europe*, Padova, 2001. pp. 134-147; М. Delmas Marty, *The Contribution of Comparative Law to a Pluralist Conception of International Criminal Law*, *Journal of International Criminal Justice*, No. 1/2003. pp. 13-25.

30) А. Cadoppi, *Towards a European Criminal Code*, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 1996. pp. 2-17.

31) В. Ђ. Деган, Б. Павишић, *Међународно казнено право*, оп. cit. стр. 373-376.

32) Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *The Hague Programme – Ten priorities for the next five years, Security and Justice*, COM (2005) 184 Final – Non published in the Official Journal (Више: Б. Павишић, *Казнено право Вијећа Европе*, *ibid*, стр. 25-27).



органа Европске уније препоручују у подручју откривања, спречавања и сузбијања следећих кривичних дела: 1) фалсификовање заједничке валуте Евра, 2) преваре у вези са кредитним картицама и чековима, 3) прање новца, 4) трговина људима, 5) рачунарске саботаже и напади рачунарским вирусима, 6) корупција у приватном сектору и 7) загађење мора<sup>33)</sup>.

### *Појам и карактеристике корупције*

Иако појава давнашњег порекла, иманентна свим државним организацијама током своје дуге историје, корупција као негативна, социјално-патолошка и криминогена појава и данас побуђује пажњу не само стручне и политичке, већ и шире, опште јавности<sup>34)</sup>. Тако корупција<sup>35)</sup> представља предмет проучавања правне, политиколошке, међународне, безбедносне и друштвене теорије, али и правне праксе и криминалне политике. Све то треба да води јединственој и целовитој активности свих друштвених субјеката на свим друштвеним нивоима, укључујући и међународну заједницу, а не само националне државе<sup>36)</sup>, како би се корупција смањила, искоренила, спречила односно сузбила или ако то није могуће онда бар минимизирала у свом појавном испољавању и проузроковању штетних последица на данашњем нивоу развоја.

Корупција<sup>37)</sup> се испољава у различитим облицима и видовима који се могу подвести, супсумирати под одређена у кривичним законима предвиђена корупцијска или корупционашка кривична дела. Но, при свему томе се ипак не сме запоставити чињеница да сви облици корупције не морају да садрже обележја одређених кривичних дела која су прописана у националном кривичном законодавству за које су прописане кривичне санкције. То наиме, значи да се под појмом корупције не сматрају само криминална акта, већ

33) Више: V. C. Wingaert, *Criminal Procedure Systems in the European Comunity*, London, 1993. године; V.C. Wingaert, G. C. Stessens, *International criminal law: a collection of international and european instruments*, Hague, 1996. године; J. Pradel, G. Corstens, *Droit penal europeen*, Paris, 2002. године.

34) Многе међународне организације данас прате и широко публикују податке о стању и раширености корупције као што су: Transparency International, Volkswirtschaftliches Seminar Goettingen Universitat, Political and Economic Risk Consultancy Hong Kong, Institute for Management Development.

35) Д. Јовашевић, М. Гајић Гламочлија, *Проблем корупције у светлу заштите људских права*, Београд, 2008. године, стр. 231-254.

36) Р. Вејаковић, *Corruption in Croatia, Politička misao*, Zagreb, број 5/2002. године, стр. 128-155.

37) Д. Јовашевић, *Лексикон кривичног права*, Београд, 2006. године, стр. 329-331.

овај појам по свом садржају, карактеру и природи далеко превазилази границе кривичноправне регулативе<sup>38)</sup>.

Низ је међународноправних (универзалног и регионалног карактера) аката који забрањују корупцију односно предвиђају мере, средства, поступке и органе за њено сузбијање и спречавање. Многи од тих аката резултат су рада владиних и међувладиних организација, а које су све имале за циљ да одреде основе широке међународне борбе против овог опасног друштвеног зла и тешке социјално-патолошке појаве која полагаано, али сигурно, подрива економске, политичке, правне и безбедносне основе свих држава, па и целе међународне заједнице.

Тако је Генерална скупштина ОУН 15. децембра 1975. усвојила Резолуцију број 3514 под називом: „Мере против корупције извршене од стране транснационалних и других друштава, њихових посредника и других делатности у вези с овим проблемом“. Потом, ОУН доноси „Резолуцију против корупције и мита“<sup>39)</sup> као и „Декларацију о забрани мита у међународним пословним трансакцијама“ које имају за циљ да пронађу начине, средства и механизме да се криминализује мито и корупција у међународном привредном пословању, те се позивају поједине државе да предузму одређене мере у правцу процесуирања оваквих недозвољених понашања.

Међународна трговинска комора је још 29. новембра 1977. године, у публикацији број 315, под називом: „Rules of Conduct to Combat Extortion and Bribery“ објавила правила понашања предузећа и других привредних субјеката у пословању на међународном нивоу. Сва ова правила понашања имала су за циљ да утврде норме привредног пословања, чиме би се у потпуности искључила могућност корупције или би се она смањила на прихватљиву меру. На бази ових упутстава многе су интернационалне компаније (као што су: Coca Cola, Shell, Matsushita, Unilever, Imperial Chemistry Industry, Bank of Ireland, Gulf и др.) донеле прецизне и строге правилнике (или упутства) о етичком понашању запослених везано за пословање: нпр. о плаћању спољних сарадника, запошљавању радника, спонзорству, вођењу књиговодства, помагању политичких партија и сл).

38) Ј. Крегар, Појава корупције, Хрватски летопис за казнено право и праксу, Загреб, број 1/1997. године, стр. 23-27; Д. Јовашевић, *Кривична дела корупције*, Економика, Београд, број 3/2001. године, стр. 75-77; В. Водинелић, *Методика откривања, доказивања и разјашњења кривичних дела корупције*, Безбедност, Београд, број 2/1992. године.

39) United Nations Resolution Against Corruption and Briberun No. 51/191.

На 21. конференцији европских министара правде која је одржана 1997. године у Прагу<sup>40)</sup> констатовано је да је „корупција један од саставних пратећих феномена организованог криминала. Организовани криминал путем корупције настоји да добије потребне информације, да минимизира ризик откривања од стране полиције и да оствари одлучујући утицај у друштву. Организовани криминал има на располагању знатна финансијска средства што корупцији даје неконтролисану димензију“.

У оквиру Европске економске заједнице (данас Европске уније) још 17. септембра 1984. године усвојен је низ правила под називом: „Council Regulation“ која су такође имала за циљ организовање борбе против различитих облика корупције у међународним привредним односима и пословању у оквиру држава у саставу ове економске и политичке интеграције.

Европски савет је на конференцији у Ла Валети 1994. године организовао Мултидисциплинарну групу (Council of Europe a Fight against Corruption and Organised Crime), са задатком да утврди правила и поступање у борби против корупције и организованог криминала на европском тлу. ОЕЦД је 27. маја 1994. године усвојио и акт под називом: „О спречавању мита<sup>41)</sup> у оквиру међународних трговинских трансакција“. Овим су се актом, у ствари, хтеле подстаћи државе чланице ове међународне организације да предузму свеобухватне и ефикасне мере у борби с нарастим облицима корупције. Такође је препоручено међународним финансијским институцијама да не улажу или да избегавају у пословним активностима улагање у земље у којима је висок степен корупције. На бази ових препорука Енглеска банка за обнову и развој недуго затим уводи строга правила поступка и строгу контролу улагања средстава путем зајмова и инвестиција у земље за које постоји сумња да су корумпиране<sup>42)</sup>.

Мултидисциплинарна група за корупцију је на Седмој међународној конференцији о борби против корупције, одржаној у Пекингу 6–10. октобра 1995. године одредила корупцију као „чин подмићивања или други поступак који се повезује с извршењем

40) В. Гилмор, *Прљави новац*, op. cit. стр. 18.

41) В. Ђурђић, Д. Јовашевић, *Кривично право*, Посебни део, Београд, 2006. године, стр. 312-314.

42) М. Павловић, *Корупција у земљама у окружењу и Европска унија*, Зборник радова, Казнено законодавство – прогресивна или регресивна решења, Београд, 2005. године, стр. 223-234

дужности од стране лица запослених у друштвеном и приватном сектору када такав поступак представља кршење њихових дужности, што проистиче из положаја државног службеника запосленог у приватном сектору или независног службеника с циљем стицања незаконите користи за себе или друго лице<sup>44</sup>.

Коначно је ОЕЦД усвојио и „Међународну конвенцију о борби против мита страним државним службеницима и међународним пословним трансакцијама“ 21. новембра 1997. године<sup>45</sup>).

Конвенција УН против транснационалног организованог криминала<sup>44</sup>) из децембра 2000. године, у члану 8. одређује појам и елементе корупције<sup>45</sup>). При томе је корупција дефинисана као форма испољавања или облик кривичног дела у оквиру организованог транснационалног криминала<sup>46</sup>).

Према овој дефиницији корупција је кривично дело<sup>47</sup>) које је учињено са намером (са умишљајем)<sup>48</sup>) у виду предузимања следећих делатности: а) обећање, понуда или давање државном службенику, посредно или непосредно, непромерене користи која је намењена њему лично или неком другом лицу или ентитету, како би тај службеник деловао или се уздржао од деловања у обављању својих службених дужности (давање мита) и б) тражење или прихватање од стране државног службеника посредно или непосредно, непромерене користи која је дата њему лично или другом лицу или ентитету, како би тај службеник деловао или се уздржао од деловања у обављању својих службених дужности (примање мита)<sup>49</sup>).

На сличан начин појам, елементе и карактеристике корупције као међународног кривичног дела одређује и Конвенција Европске уније у вези аката корупције који имплицирају службенике европских заједница или држава чланица Уније из 1997. године<sup>50</sup>).

43) М. Вујин, Значај међународне сарадње у борби против корупције, Зборник радова, Привредни криминал и корупција, Београд, 2001. године, стр. 217-224.

44) Службени лист СРЈ – Међународни уговори број 6/2001.

45) Б. Павишић, *Казнено право Вијећа Европе*, оп. cit., стр. 259-261.

46) Више: Д. Деренчиновић, *Коментар Конвенције УН против корупције*, Загреб, 2005. године.

47) Љ. Јовановић, Д. Јовашевић, *Кривично право 2*, Посебни део, Београд, 2002. године, стр. 289-291.

48) В. Ђ. Деган, Б. Павишић, *Међународно казнено право*, Ријека, 2005. године, стр. 202-208

49) група аутора, *Кривично законодавство Републике Србије*, Београд, 2006. године, стр. 1014-1019

50) Н. Ascensio, E. Decaux, A. Pellet, *Droit international penal*, Paris, 2000. pp. 603-609

Други значајан међународни правни акт, додуше регионалног карактера јесте Кривичноправна конвенција о корупцији коју је усвојио Савет Европе 1999. године<sup>51)</sup>. И ова конвенција предвиђа обавезу за државе потписнице да у свом националном кривичном законодавству предвиде одређена кривична дела корупције<sup>52)</sup>, прописујући систем кривичне одговорности за њихове учиниоце односно врсте и мере казни<sup>53)</sup>. То су следећа кривична дела корупције<sup>54)</sup>:

- а) члан 2. - активно подмићивање домаћих државних службеника - дело које је учињено намерно у виду обећања, нуђења или давања од стране било ког лица, директно или индиректно, незаслужене користи било ком државном службенику за њега или друго лице како би извршило или би се уздржало од вршења својих функција,
- б) члан 3. - пасивно подмићивање домаћих државних службеника – дело које је учињено намерно у виду захтевања или прихватања од стране било ког државног службеника, директно или индиректно незаслужене користи за њега или неко друго лице или прихватање понуде или обећања такве користи како би извршило или би се уздржало од вршења својих функција,
- в) члан 4. - подмићивање чланова домаћих јавних скупштина (које врше законодавну или административну власт),
- г) члан 5. - подмићивање страних државних службеника,
- д) члан 6. - подмићивање чланова страних јавних скупштина,
- ђ) члан 7. - активно подмићивање у приватном сектору – дело које је учињено намерно током обављања пословне активности у виду обећања, нуђења или давања, директно или индиректно, сваке незаслужене користи сваком лицу које руководи или које у било ком својству ради за ентитете приватног сектора, намењене њему лично или неком другом лицу како би деловало или се уздржало од деловања, а при томе кршило своје дужности,

51) *Службени лист СРЈ* – Међународни уговори број 2/2002 и 18/2005.

52) В. Ђ. Деган, Б. Павишић, *Међународно казнено право*, оп. cit. стр. 304-306.

53) Д. Деренчиновић, *Казненоправни садржаји у супротстављању корупцији*, Загреб, 2000. године, стр. 56-73.

54) Б. Павишић, *Казнено право Вијећа Европе*, оп. cit. стр. 370-375.

- е) члан 8. - пасивно подмићивање у приватном сектору - дело које је учињено намерно током обављања пословне активности у виду тражења или примања, директно или индиректно од стране било ког лица које руководи или које у било ком својству ради за ентитете приватног сектора, било какве незаслужене користи или обећања које је намењено њему лично или неком другом лицу или прихватање понуде или обећање такве користи како би деловало или се уздржало од деловања, а при томе кршило своје дужности,
- ж) члан 9. - подмићивање службеника међународних организација (службеника или другог лица које је запослено по основу уговора у било којој јавној међународној или наднационалној организацији или органу),
- з) члан 10. - подмићивање чланова међународних парламентарних скупштина међународних и наднационалних организација,
- и) члан 11. - подмићивање судија и службеника међународних судова,
- ј) док је у члану 12. предвиђена посебна инкриминација под називом: „Трговина утицајем“ на следећи начин - дело које је учињено намерно у виду обећања, давања или нуђења, директно или индиректно, сваке незаслужене користи било коме ко тврди или потврди да може да изврши нерегуларан утицај на доношење одлуке над било којим лицем као што су: домаћи или страни државни службеници, чланови домаћих или страних јавних скупштина, у приватном сектору, службеници међународних организација, чланови међународних парламентарних скупштина и судије и службеници међународних судова без обзира да ли је незаслужена корист намењена том лицу или неком другом лицу, само ако је тражење, примање или прихватање понуде или обећања такве користи у вези са тим утицајем без обзира да ли је такав утицај извршен или не, и без обзира да ли се претпостављеним утицајем постиже намеравани резултат<sup>55)</sup>.

Године 2003. Савет Европе је усвојио и Додатни протокол уз Кривичноправну конвенцију о корупцији којим је прецизирао од-

55) група аутора, *Кривично законодавство Републике Србије*, Београд, 2006. године, стр. 1106-1110.

редбе о мерама, средствима и поступцима у случају кривичног прогона, спречавања и сузбијања кривичних дела корупције<sup>56)</sup>.

Свакако да даљи квалитативни помак у међународноправном регулисању<sup>57)</sup> основа за јединствену, организовану, систематску и координирану активност држава и њихових надлежних органа у спречавању, сузбијању и супротстављању корупцији уопште и појединим њеним облицима и видовима испољавања представља прихватање у националним законодавствима одредаба Грађанскоправне конвенције против корупције коју је Савет Европе усвојио још 4. новембра 1999. године (а која је ступила на снагу новембра 2003. године). Ова конвенција захтева од држава потписница да установе ефективна правна средства и механизме за лица која су претрпела штету насталу делима корупције, те да им омогуће заштиту и остварење права и интереса, па чак укључујући и могућност накнаде штете и компензације.

У погледу одређивања корупције, иако се сви аутори слажу да је то негативна, штетна и опасна социјално-патолошка и криминална појава, али и безбедносни изазов, још увек у правној, социолошкој, политиколошкој, безбедносној теорији, па ни у позитивном законодавству нема њеног јединственог појмовног дефинисања. Тако неки аутори<sup>58)</sup> дефинишу корупцију као злоупотребу службеног положаја или овлашћења на личну корист. Криминологија<sup>59)</sup> одређује корупцију као скуп свих кажњивих радњи којима носилац одређене државне или друге јавне функције, злоупотребљавајући свој положај и институцију у којој ради, шкоди јавном интересу у толикој мери и на такав начин да поткопава поверење грађана и јавности у само друштво, односно државу.

Корупција је, у ширем смислу, заправо најопаснији вид привредног криминалитета који карактеришу прикривеност, променљивост, висок степен друштвене опасности, мноштво појавних облика, широка распрострањеност, интернационализација, тешко

56) Више: Д. Деренчиновић, *Коментар Конвенције УН против корупције*, Загреб, 2005. године.

57) Д. Цотић, *Међународне препоруке и национална искуства за борбу против корупције*, Зборник радова, Привредни криминал и корупција, Београд, 2001. године, стр. 315-317.

58) Kaufman- Siegebann, *Privatization and Corruption in Transition economies*, Journal of International affairs, 1997. године.

59) М. Јелачић, *Друштвено правни аспекти корупције и методе супротстављања*, Београд, 1996. године, стр. 10.

доказивање у кривичнопроцесном смислу, користољубивост, перфидност учиниоца и специфичан објект – законито функционисање државних и привредних институција и служби.

Корупција је негативна друштвена појава која је присутна негде више, а негде мање, у свим друштвеним системима<sup>60)</sup> и као таква она је шира од кривичних дела примања и давања мита. Реч корупција означава поквареност, разврат из чега се може извести закључак о личности која учествује у пословима корупције, па и у извршењу кривичних дела примања и давања мита. Појмовно одређена корупција обухвата скуп свих кажњивих радњи којима носилац одређене државне и друге јавне функције злоупотребљавајући свој положај и институцију у којој ради, шкоди јавном интересу (којем би морао служити) у толикој мери и на такав начин, да поткопава поверење грађана и јавности у друштво и државу<sup>61)</sup>.

Под корупцијом се подразумева<sup>62)</sup> давање новца или других материјалних добара, привилегија или слично с намером да прималац нешто учини или пак делује у жељи онога који такву корист даје, подмићивање државних службеника и других лица на утицајним положајима као и коришћење властитог друштвеног утицаја (положаја или функције) да би се присвојиле или неке омогућиле неке противправне привилегије или материјална добит. Корупција се често идентификује са појмом подмићивања, али подразумева и заштиту (патронат над неким), сукоб интереса, задовољење приватних пословних интереса преко јавне службе и стицање прихода путем вршења функције у јавној служби, стицање користи на одговарајућој функцији у државном предузећу путем задовољења приватних пословних интереса и путем крађе<sup>63)</sup>.

При томе су у литератури честе различите типологије корупције<sup>64)</sup>. Тако се истиче криминолошко-криминалистичка типологија корупције која разликује: уличну, уговарачку, политичку, судску и привредну корупцију<sup>65)</sup>. Позната је такође и класификација корупције на: а) државну корупцију (активност појединаца, скупина и

60) М. Секуловић, *Транзиција и корупција*, Ниш, 2000. године, стр. 1.

61) М. Бошковић, *Криминалистика методика*, Београд, 1998. године, стр. 413-414.

62) В. Анић, И. Голдштајн, *Рјечник страних ријечи*, Загреб, 1999. године, стр. 729.

63) Б. Петровић, Г. Мешко, *Криминологија*, Сарајево, 2004. године, стр. 183-184.

64) Више: Б. Беговић, Б. Мијатовић, *Корупција у Србији*, Београд, 2001. године.

65) Ж. Сачић, *Корупција и њено сузбијање у свијету и у Хрватској – криминолошко-криминалистички аспекти*, Полиција и сигурност, Загреб, број 1-2/1998. године, стр. 3-4.



фирми у приватном и јавном сектору који остварује утицај на стварање закона, прописа, уредби и других владиних политика у своју корист, као резултат незаконитог и нетранспарентног пружања приватних услуга владиним службеницима) и б) административну корупцију (намерно наметање искривљавања постојећих закона, правила и прописа да би се пружила предност владиним или невладиним актерима као резултат незаконитог или нетранспарентног пружања приватне користи јавним службеницима)<sup>66</sup>).

У безбедносној литератури<sup>67</sup>), где се разматрају питања корупције као фактора угрожавања безбедности, разликује се више типологија корупција. Тако се корупција може поделити на: а) корупцију у друштвеном сектору (корупција у чистом облику), б) корупцију у приватном сектору и в) мешовиту корупцију или се пак корупција дели на: а) активну корупцију и б) пасивну корупцију. Такође се корупција може поделити на: а) спољну или међудржавну корупцију, б) унутрашњу или националну корупцију и в) комбиновану корупцију.

Неретко се у литератури корупција означава и као системска девијација. Она се дефинише као поступак подмићивања службеног лица од кога се захтева да уз одређену надокнаду (провизију), а у корист даваоца мита, учини оно што не сме или не учини оно што по службеној дужности мора да учини, да пружи неке противправну услугу, омогући привилегију, смањи или опрости порез или одређену казну<sup>68</sup>). Она настаје привилегованим коришћењем позиције у систему од стране неке интересне групе која делује себи у корист, а на штету система као целине<sup>69</sup>). При томе се разликују три општа типа корупције. То су: а) корупција за остваривање права (подмићивање да би се лакше и брже дошло до легалног), б) корупција за кршење права (подмићивање да би се избегла казна за прекршај закона) и в) корупција за мењање права (подмићивање оних који доносе законе за прилагођавање права интересима крупних корупционаша).

Код кривичних дела корупције<sup>70</sup>) кроз законе се искоришћава власт (било у државном органу, предузећу, установи или другом

66) Б. Петровић, Г. Мешко, *Криминологија*, оп. cit. стр. 187.

67) Љ. Стајић, *Основи безбедности*, оп. cit. стр. 127-128.

68) Ј. Крегар, *Појава корупције, Хрватски љетопис за казнино право и праксу*, Загреб, број 1/1997. године, стр. 23-42.

69) М. Митровић, *Увод у социологију и социологију права*, Београд, 2007. године, стр. 299-301.

70) М. Ђорђевић, Ђ. Ђорђевић, *Кривично право*, Београд, 2005. године, стр. 223.

правном лицу) злоупотребом службеног положаја или овлашћења. Стога се овде увек и ради о повреди интегритета службе, у нападу на законитост оних који су овлашћени и дужни да законито поступају. Заправо, корупција обухвата не само подмићивање у ужем смислу (примање мита и давање мита), већ и један шири круг криминалних делатности у служби које углавном представљају различите облике злоупотреба<sup>71)</sup>. Корупција у служби – захтевање и примање поклона или какве друге користи у вези са службом (са вршењем или невршењем службене дужности) стара је друштвена појава која представља озбиљан друштвени проблем јер угрожава, с једне стране, законито и правилно вршење службе, а с друге стране, омогућује неосновано и незаконито стицање имовинске користи<sup>72)</sup>.

Корупција је, заправо, кварење институција система на начин да се јавно овлашћење које има неки субјект (носилац јавног овлашћења) злоупотреби односно да тај субјект приватизује своју јавну функцију у нелегитимне и нелегалне профитабилне сврхе. Дакле, суштина и извориште коруптивног понашања се налази у јавном овлашћењу или некој надлежности у најширем смислу која се криминализује путем злоупотребе. То значи да се корупција везује за друштвене, јавне, државне институције правом уређене као нешто што је по себи већ јавно. Због тога је корупција „криминалитет у институцијама и путем институција“<sup>73)</sup>.

Корупција обухвата посебне видове богаћења појединаца или група<sup>74)</sup> односно стицање материјалне или било какве друге користи на начин који нема правног основа и који је у супротности с моралним схватањем одређеног друштва, што се директно одржава на наступање одређених друштвених штетних последица. У најужем правном смислу, многи аутори<sup>75)</sup> под појам корупција подводе примање и давање мита, као и посредовање у овим забрањеним активностима. Такође се корупција одређује као фактор угрожавања безбедности друштва у целини и појединих његових сегмената те

71) М. Ђорђевић, Ђ. Ђорђевић, *Кривично право*, Београд, 2005. године, стр. 223.

72) Љ. Лазаревић, *Кривично право*, Посебни део, Београд, 2003. године, стр. 320.

73) С. Пихлер, Слобода медија као фактор борбе против корупције, Зборник радова, Привредни криминал и корупција, Београд, 2001. године, стр. 196-197.

74) М. Бошковић, *Актуелни проблеми сузбијања корупције*, Београд, 2000. године, стр. 11.

75) Д. Јовашевић, *Лексикон кривичног права*, Београд, 2006. године, стр. 185.

представља прикривени и подмукли облик привредног криминалитета<sup>76)</sup>.

И у иностраној правној литератури могу се наћи различита појамна одређења корупције. Тако једни аутори<sup>77)</sup> корупцију сматрају тржишним феноменом, односно специфичном илегалном трансакцијом . Према другима<sup>78)</sup> корупција је повезана са чином подмићивања чиме се прикрива злоупотреба власти која је понукана проценама личне користи који не мора бити нужно новчано исказана . Дакле, корупција се схвата као понашање које одступа од формалних обавеза јавне улоге ради приватних или статусних или новчаних добити повезано са кршењем норми (правних, друштвених или моралних) ради вршења личних утицаја што у себе укључује: подмићивање, непотизам или злоупотребу службеног положаја<sup>79)</sup>.

### *Завршна разматрања*

За протеклих пет деценија, Европска унија, као регионална економска, политичка и безбедносна организација је прошла кроз више фаза свога развоја почев од Шенгенског споразума (1985.) и Шенгенске конвенције (1990.) те Уговора из Мастрихта (1992.) и коначно Конвенције Еуропол(1995.) и Уговора из Амстердама (1997.) који су представљали квалитативни помак у њеној организацији, надлежностима и деловању у борби против различитих облика криминалитета, а посебно против корупције као најизразитијег облика савремених форми транснационалног организованог криминалитета. Као једно од важних поља деловања – тзв. „трећи стуб“ Европске уније се огледа у њеној активности на изградњи и унапређењу „простора слободе, безбедности и правде“. У оквиру ове области, посебно је значајна активност Европске уније, њених појединих органа, „група“ и самих држава чланица у предузимању превентивних мера у циљу спречавања и сузбијања посебно опасних противправних понашања појединаца и група која су од-

76) Љ. Стајић, *Основи безбедности*, оп. cit. стр. 126-127.

77) D. H. Bayley, *The Effects of Corruption in a Development Nation*, Western Political Quarterly, број 4/1966. године, стр. 719-723.

78) S. Nye, *Corruption and Political Development, A Cost Benefit Analyses*, American Political Science Review, број 2/1997. године, стр. 419.

79) Д. Полшек, *Социологија објашњења корупције*, Друштвена истраживања, Загреб, број 2-3/1999. године, стр. 443-455.

ређена као тешка међународна кривична дела као што је, између осталих, и корупција.

Различити су облици и видови угрожавања безбедности у целини или појединих њених сегмената (међународне, регионалне или националне безбедности). Свакако да један од посебно опасних облика угрожавања безбедности данас представља криминалитет уопште, а у оквиру њега организовани, транснационални криминалитет који не познаје границе између држава, па ни између појединих континената. Циљ је организованог вршења кривичних дела, између осталог, и прибављање противправне имовинске користи за појединце, групе, па и читаве организације (односно понекад и целе државе

На тај начин је постављена солидна правна и институционална основа већег броја савремених држава које су се ујединиле у настојању да се спрече и сузбију најопаснији видови и облици организованог транснационалног криминалитета имовинског карактера као великог безбедносног проблема који не познаје границе између држава, па и између континената. Криминалитет посебно онај организованог карактера данас широко премашује границе појединих држава и постаје интернационални безбедносни проблем широких размера са тенденцијом даљег продирања у све поре друштва.

Тако, савремено друштво, како у националним, тако и у међународним размерама карактерише једна изузетно опасна појавна форма испољавања транснационалног организованог криминалитета. То је корупција (кроз непосредно или посредно примање и давање мита у виду поклона, предмета или друге имовинске користи). Тако корупција представља предмет проучавања правне, политиколошке, међународне, безбедносне и друштвене теорије, али и правне праксе и криминалне политике. Све то треба да води јединственој и целовитој активности свих друштвених субјеката на свим нивоима, укључујући и међународну заједницу, а не само поједине државе, како би се корупција смањила, искоренила, спречила односно сузбила или ако то није могуће онда бар минимизирала у свом појавном испољавању и проузроковању штетних последица на данашњем нивоу развоја.

**Dragan Jovasevic**

**Faculty of Law, Nis University**

**JURISDICTION OF THE EUROPEAN UNION IN PREVEN-  
TION AND SUPPRESSION OF THE CORRUPTION**

**Summary**

*In recent period the European Union, as a regional economic, political and security organization, has gone through several developmental phases, making a positive step forward in its organization, jurisdiction and activity, and therefore creating a most powerful international organization in the world. A so called „third pillar“ of the European Union, as one of important fields of its activity, is building and developing „a space of freedom, safety and justice“. Within this field, among activities of the European Union, its certain bodies or specialized agencies, „groups“ and the member-states, there is one important activity in particular: It is taking preventive measures with aim of prevention and suppression of particularly dangerous anti-legal behavior of individuals and groups, that is defined as harsh international criminal acts, in particular the corruption and organized crime. In this text author analyzed the position and role of the European Union in prevention and suppression of the corruption as a highly dangerous way of imperiling and harming economic, financial and trade interests of the European Union in general, as well as the interests of its member-states separately.*

*Key Words: European Union, security, contracts, suggestions, criminal act, corruption, receiving bribe, offering bribe, criminal responsibility, punishment*