

UDK: 343.352:061.1

Biblid 1451-3188, 13 (2014)

Год XIII, бр. 47–48, стр. 57–66

Изворни научни рад

Доц. др Јелена МАТИЈАШЕВИЋ-ОБРАДОВИЋ¹

Мрр. Јоко ДРАГОЈЛОВИЋ²

УЛОГА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У СПРЕЧАВАЊУ И СУЗБИЈАЊУ КОРУПЦИЈЕ

ABSTRACT

Recognizing corruption as a major threat to the rule of law, democracy and to global security, the European Union as a regional, economic and security organizations has taken a series of measures in its prevention and suppression. The fight against corruption is one of the priorities of the internal and external policies of the European Union, with establishment of mechanisms for effective implementation of anti-corruption policy. Consequently the paper analyzes the role of the European Union in preventing and combating corruption, along with a brief overview of the problem of conceptual definitions of corruption and the causes of its occurrence. Also, given that Serbia is on the process of European integration, and corruption is one of the main obstacles on this way and objections of the European Commission, it is necessary constant actualization of this topic and permanent work on the harmonization of legislation of the Republic of Serbia with the European Union.

Key words: Corruption, European Union, Global Corruption Perceptions Index, Security.

1) УВОД

Корупција као негативна друштвена појава има веома дугу традицију. Наиме, реч је о појави која погађа како развијене тако и мање развијене државе. Иако се поједини појавни облици корупције везују чак и за прве векове Римског

¹ Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду, Универзитет Привредна академија у Новом Саду; e-mail: jela_sup@yahoo.com.

² Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду, Универзитет Привредна академија у Новом Саду; e-mail: jokodragojlovic@yahoo.com.

царства, са њом се данас суочава и модерно друштво, па стога побуђује велику пажњу не само стручне и политичке, већ и шире јавности. Сходно томе, како је време протичало одређени видови корупције су нестајали, али упоредо са тим развијали су се и усвршавали нови појавни облици, па се тако и данас старе латинске максиме, *Invetrumt iura, accipiunt qui munera plura* (Право изврше онај који је примио више поклона) или *Munera pervertunt leges, decreta fefellunt evacuans patrium iura rigore suo* (Поклони преврћу законе, укидају наредбе, уништавају очинска права својом снагом), испостављају као истините. Сагледавши корупцију као „зло“ које егзистира од давнина и разара друштво и државу, нужно се јавила и потреба за јединственом и целовитом активношћу свих друштвених субјеката било на националном или наднационалном нивоу, а све са циљем спречавања и сузбијања поменутих појава. У овом раду аутори ће посебно обрадити улогу Европске уније у спречавању и сузбијању корупције, као појаве која донекле представља можда и највећи безбедносни изазов савременог друштва. Корупција је погубна и по друштвено и по економско здравље било где да се појави, без обзира на степен развоја државе. У прилог томе говори и чињеница да се извештаји о корупцији перманентно повећавају, што јасно указује на то да је упркос напорима у многим деловима света за сузбијање корупције, она у сталном порасту. Дакле, корупција је појава која се одржала кроз историју, а и данас у нашој земљи, као и у свету поприма велике размере. Реч је о друштвеној појави која у сваком друштву представља озбиљан проблем, а са овим феноменом суочавају се све савремене земље света. Али, на питање шта се тачно подразумева под појмом корупције, каква је њена природа, који су услови односно узроци њеног настанка, трајање, какве су последице ове појаве, ни у науци кривичног права ни у пракси нема потпуних и дефинитивних одговора.

II) ПРИСТУП ПРОБЛЕМУ КОРУПЦИЈЕ И ЊЕНО ПОЈМОВНО ОДРЕЂЕЊЕ

Корупција је појава која угрожава социјалне вредности и основна етичка начела у друштву и држави, а представља нешто неморално и незаконито. У погледу одређивања корупције, иако се сви аутори слажу да је то негативна, штетна и опасна асоцијално-патолошка и криминогена појава, још увек у правној, социолошкој, политиколошкој, безбедносној теорији, па ни у позитивном законодавству нема њеног јединственог појмовног дефинисања.³ Са економског аспекта, корупција представља нерегуларно понашање јавних

³ Драган Јовашевић, „Корупција у правној теорији и пракси“, *Теме – часопис за друштвене науке*, Ниш, Вол. 32, бр. (4), 2008, 849-866, стр. 857.

службеника који, користећи службени положај и овлашћења, настоје да остваре било какву корист.⁴ Корупција поседује, по својој суштини и појавним облицима, најопаснији вид привредног криминалитета који карактеришу: прикривеност, висок степен друштвене опасности, мноштво разноврсних облика, широка распрострањеност, тешко доказивање у кривичнопроцесном смислу, користољубивост и специфичан објект, а то је законито функционисање државних и привредних институција и служби.⁵ Сходно томе у најширем смислу, корупција би представљала сваки вид злоупотребе над средствима или правима других, са циљем да се оствари корист за себе или себи блиске људе, без обзира да ли је реч о јавном или приватном сектору.

Такође, 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.⁶ Корупцију можемо дефинисати и као посебне видове богаћења појединаца или група, 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 одражава на наступање одређених друштвених штетних последица.⁷ Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године⁸ корупцију дефинише као „однос који се заснива злоупотребом службеног, односно друштвеног положаја или утицаја, у јавном или приватном сектору, у циљу стицања личне користи или користи за другога“.

III) КРАТАК ОСВРТ НА УЗРОКЕ КОРУПЦИЈЕ

Узроци корупције су многобројни и повезују се са готово свим сферама друштвених односа. Најопштије гледано, узроци корупције могли би се

⁴ Добрица Весић, „Економска и политичка компонента корупције и прања новца”, *Међународни проблеми*, Вол 60, бр. (4), 2008, 481-501, стр. 481.

⁵ Зоран Перовић, „Кривично право пред изазовом корупције”, *Билтен судске праксе* 3, Врховни суд Србије, 2003, 16-24, стр. 17.

⁶ Мићо Бошковић, *Криминалистичка методика*, Полицијска академија, Београд, 1998, стр. 413-414.

⁷ Мићо Бошковић, *Актуелни проблеми сузбијања корупције – прилог за израду супростављања корупцији*, Полицијска академија, Београд, 2000, стр. 11.

⁸ „Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године”, *Сл. гласник РС*, бр. 57/13.

поделити на економске, правне и моралне. Када је реч о економским узроцима они се најчешће манифестују у ситуацијама када је нарушена тржишна равнотежа, тј. када имамо мању понуду него потражњу. Оваква ситуација углавном бива праћена корупцијом која се огледа у томе што појединци нуде мито како би дошли до робе, да би касније, због неуравнотежене понуде и тражње, имали могућност диктирања цене.⁹ Свакако да се узок корупције може тржити и у нарушеном правном поретку. Када је правни систем у кризи, долази до његове злоупотребе што погодује настајању и ширењу корупције. Тај систем је неупотребљив и не спречава корупцију, напротив, потпомаже је.¹⁰ Такође, узроке корупције можемо тржити и у нарушеним моралним принципима. Криза морала је један од алармантних и основних сигнала дестабилизације друштва. Друштво у коме долази до моралног суноврата прихвата поступке и понашање које је другима незамисливо и за осуду. У таквим условима, подмићивање и корупција потпуно су уобичајени и општеприхваћени.¹¹ Исто тако, потребно је нагласити да је један од основних узрока корупције и мала вероватноћа да ће доћи до кривичне одговорности, што свакако треба приписати недостатку јавности у раду и слабој примени закона. Такође, транзициони чиниоци представљају значајан узрок корупције. Процесе великих и малих друштвених промена, политичких преврата и економских шокова нужно прате процеси социјалне дезинтеграције који обухватају не само урушавање институција и кидање друштвених веза, већ и кризу постојећег система вредности, моралних норми и стандарда.¹² Дакле, као што се може и закључити, узроци корупције су многобројни, а који ће од њих доћи до изражаја и самим тим довести до појаве корупције зависи од расположивости и ефикасности одбрамбених механизма којима друштво располаже.

⁹ Овај пример најбоље осликава ситуација са „несташницом” горива у Југославији током деведесетих година где су на разлици између тржишне и званичне цене поједини стекли богаство.

¹⁰ Више о томе у: Предраг Јовановић, „Анатомија корупције”, *Transparency International Serbia*, Београд, 2001.

¹¹ Јелена Ивановић, *Интеграција Србије у Европску унију као начин борбе против корупције*, Факултет за економију, финансије и администрацију, Универзитет Сингидунум, Београд, 2013, стр. 8.

¹² Радован Пејановић, „Корупција као друштвено-економски феномен”, *Гласник Антрополошког друштва Србије*, Вол 47, 2012, 229-238, стр. 232.

IV) ЕВРОПСКА УНИЈА И КОРУПЦИЈА

С обзиром да корупција представља озбиљан безбедносни изазов савременог друштва и појава која погађа готово све земље света, њеном спречавању и сузбијању супроставиле су се и одређене међународне организације. Сходно томе, Европска унија је још на основу Споразума из Шенгена, који је потписан између влада држава Економске уније Бенелукса, Савезне Републике Немачке и Француске Републике, о постепеном укидању контрола на заједничким границама и Конвенцијом о примени споразума из Шенгена од 19. јуна 1990. у трећем делу под називом „Полиција и безбедност“ у члану 39. до 91. у поглављу првом, међу „Краткорочним мерама“ у члану 9. прописала обавезу свих потписница уговора да интензивирају и појачају сарадњу између својих царинских и полицијских органа, посебно у борби против криминала, уз стављање посебног нагласка на пореским и царинским утајама и проневерима.¹³ Уговор из Шенгена, тј. Конвенција о њеној примени, на неки начин представља и зачетак полицијске сарадње. Уговором из Мастрихта који је закључен 7. фебруара 1992. године одређује се у члану К.1. тачка 7. да се ради остварења циљева Европске уније, посебно слободног кретања лица, утврђују питања од заједничког интереса у која спада и правосудна сарадња у кривичним стварима. На тај начин формирана су три стуба Европске уније, где трећи стуб у тачки 9. разрађује полицијску сарадњу у циљу превентивног деловања и борбе против тероризма, недозвољене трговине опојним дрогама и других тешких облика међународног криминала.¹⁴ Наставак борбе против криминала и интензивирање правосудне сарадње у кривичним стварима између чланица Европске уније наставила се кроз усвајање Конвенције о формирању Европске полиције (Еуропол). У члану 2. ове Конвенције наведено је да Еуропол има за циљ да, у оквиру сарадње између држава чланица, побољша 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.¹⁵ Исто тако, предвиђено је да у надлежност Еуропола спадају и многа

¹³ Више о томе у: Душко Лопандић, Милутин Јањевић, „Споразум из Шенгена – за Европу без граница”, *Међународна политика*, Београд, 1996, стр. 9-17.

¹⁴ Душко Лопандић, Милутин Јањевић, „Уговор о Европској унији – од Рима до Мастрихта”, *Међународна политика*, Београд, 1995, стр. 116.

¹⁵ Владимир-Ђуро Деган, Берислав Павишић, *Међународно казнено право*, Ријека, 2005, стр. 373-376, Цитирано према: Драган Јовашевић, „Надлежност Европске уније у

друга тешка кривична дела, између осталих и корупција. Такође, основни задатак Еуропола је да пружа оперативне податке националним службама кривичног гоњења у циљу подизања ефикасности кривичног гоњења и подизања сигурности и безбедносних стандарда држава чланица.

Уговор из Амстердама усвојен је 2. октобра 1997. године са циљем успостављања већег нивоа слободе, безбедности и правде унутар чланица Европске уније. Наиме, у поглављу о полицијској сарадњи у кривичним стварима прописане су активности које се односе на спречавање и борбу против организованог и других видова криминалитета, па самим тим и корупције, као и интезивирање сарадње између правосудних, полицијских и других надлежних органа. Значајна улога Европске уније у спречавању и сузбијању тешких облика међународних кривичних дела огледа се и у доношењу јединственог кривичног кодекса под називом *Corpus iuris*. Ради се, заправо, о тежњи за појачаном кривичноправном заштитом финансијских интереса Европске уније која се не може ефикасно остварити без вишег нивоа сарадње између појединих држава чланица ове међународне организације.¹⁶ Значај овог акта огледа се у чињеници што на неки начин представља кодификацију материјалног, процесног и извршног кривичног права. Даља борба и настојања ка хармонизацији и стварању кривичног права Европске уније огледа се у Лисабонском споразуму из 2007. године. Према члану 2. овог Уговора, ради успостављања простора слободе, безбедности и правде без унутрашњих граница и ради спречавања и сузбијања криминалитета успостављена је наднационална надлежност Уније у кривичноправном подручју кроз следеће механизме:

- 1) полицијску и правосудну сарадњу у кривичним стварима која је стављена под режим правног поретка Европске уније,
- 2) установљена је подељена надлежност у простору слободе безбедности и сарадње између Европске уније и држава чланица,
- 3) усвојен је нови поступак доношења одлука у подручју полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима,
- 4) државе чланице добиле су овлашћење законодавне иницијативе, прекида законодавног поступка и успостављања појачане полицијске и кривичноправне сарадње у делу Европске уније.¹⁷

спречавању и сузбијању корупције”, *Политичка ревија*, Вол. 7, бр. (4), 2008, 1139-1159, стр. 1145.

¹⁶ Више о томе у: Драган Јовашевић, „Сузбијање прања новца у Европској унији”, *Европско законодавство*, Вол 9, бр. (31-32), 2010, 18-38, стр.

¹⁷ Драган Јовашевић, „Прање новца – Међународни стандарди и право Републике Србије“, *Теме – часопис за друштвене науке*, Вол 37, бр. (4), 2013, 1833-1853, стр. 1847.

Лисабонски уговор, на неки начин, представљао је прекретницу у стварању права Европске уније. Такође, самим стварањем права Европске уније радило се и на хармонизацији законских прописа, а посебно када је реч о прописима из области кривичног материјалног права. Такође, даља борба Европске уније против корупције огледа се у усвајању Стокхолмског програма, који представља стратешки план за период од 2010. до 2014. године и огледа се у сарадњи унутар Европске уније када су у питању правосуђе, безбедност и заштита грађанских права.

V) ГЛОБАЛНИ ИНДЕКС ПЕРЦЕПЦИЈЕ КОРУПЦИЈЕ

Када се анализира корупција, свакако да се не сме заборавити ни организација Међународна транспарентност (*Transparency International*) која се на глобалном нивоу бави борбом против корупције. Она сваке године објављује извештај који показује какво је стање по питању корупције у готово свим земљама света. Наиме, индекс перцепције корупције мери степен у којем се опажа корумпираност у јавном сектору, тј. корумпираност државних функционера и јавних службеника. До индекса се долази на основу тринаест различитих истраживања и студија, која испитују мишљења стручњака, представника институција и пословних људи.

У табели која следи представљен је глобални индекс перцепције корупције у земљама чланицама Европске уније.

Табела 1. Глобални индекс перцепције корупције у земљама чланицама Европске уније

Ранг у свету	Држава	Скор у 2013. години
1.	Данска	91
3.	Финска	89
3.	Шведска	89
8.	Холандија	83
11.	Луксембург	80
12.	Немачка	78
14.	Велика Британија	76
15.	Белгија	75
21.	Република Ирска	72
22.	Француска	71
26.	Аустрија	69
28.	Естонија	68

Ранг у свету	Држава	Скор у 2013. години
31.	Кипар	63
33.	Португалија	62
38.	Пољска	60
40.	Шпанија	59
43.	Литванија	57
43.	Словенија	57
45.	Малта	56
47.	Мађарска	54
49.	Летонија	53
57.	Хрватска	48
57.	Чешка Република	48
61.	Словачка	47
69.	Италија	43
69.	Румунија	43
77.	Бугарска	41
80.	Грчка	40

Извор: Corruption Perceptions Index 2013, <http://www.transparency.org/cpi2013/results> (24. 03. 2014.)

Индекс одређене државе указује на то колика је вредност перцепције корупције у јавном сектору на скали од 0 до 100, где 0 представља земљу која се перципира као високо корумпирана, док се држава оцењена са 100 перципира као држава у којој нема корупције. Па тако, држава која је најмање корумпирана и у свету, као и међу државама Европске уније, је Данска, док се Грчка према индексу перцепције корупције сматра државом у Европској унији у којој има највише корупције.

У табели која следи представљен је глобални индекс перцепције корупције у земљама бивше СФРЈ.

Табела 2. Глобални индекс перцепције корупције у земљама бивше СФРЈ

Ранг у свету	Држава	Скор у 2013. години
43.	Словенија	57
57.	Хрватска	48
67.	Македонија	44
67.	Црна Гора	44
72.	Босна и Херцеговина	42
72.	Србија	42

Извор: Corruption Perceptions Index 2013, <http://www.transparency.org/cpi2013/results> (24. 03. 2014.)

Када је реч о државама бивше СФРЈ најмање корупције према глобалном индексу перцепције има у Словенији и Хрватској, које су иначе на 43. односно 57. месту у свету, и које су државе чланице Европске уније, док највише корупције има у Србији и Босни и Херцеговини, и као такве оне су на 72. месту у свету.

VI) ЗАКЉУЧАК

Као што смо већ и напоменули, корупција је озбиљан глобални проблем, који ствара озбиљне последице у свим областима друштва. С обзиром да се ради о појави која не заобилази ниједну земљу света, њеном спречавању и сузбијању супроставиле су се и одређене међународне организације. Европска унија је почевши од Шенгенског споразума, па преко уговора из Мастрихта, уговора из Амстердама и Лисабонског споразума, прошла кроз више фаза развоја које су представљале перманентан напредак у њеној организацији, надлежностима и деловању у борби против различитих облика криминалитета, па самим тим и у борби против корупције. Сходно томе, борба против корупције представља један од приоритета унутрашње и спољне политике Европске уније, уз успостављање механизма за ефикасну примену антикорупцијске политике. Против корупције и њених појавних облика борба је веома комплексна и захтева коришћење посебних средстава и метода, као и стално тражење нових. У којој ће мери организовани криминал и појединци спремни на корупцију успети у својој намери, и у ком интензитету, и у којим структурама ће остварити утицај, зависи не само од њихове снажљивости, спретности и успешности коришћења повољних услова присутних у политичким и економским односима земље, већ и од одлучности и ефикасности државе и њених органа да им се супроставе. Јер, у надлежности државе је спровођење закона, спречавање и откривање кривичних дела и кривично гоњење њихових учинилаца, а што је углавном регулисано нормама кривичног права. Државе удруживањем у заједницу попут ЕУ долазе у ситуацију да се лакше супротстављају корупцији путем међусобне размене података, појачане сарадње, поштовања међународних конвенција и стандарда. С обзиром да земље Европске уније различито уређују одређена кривична дела у својим законодавствима, од највиших тела Уније захтевало се да донесу одређене прописе. С друге стране, од земаља чланица захтева се да предузму одређене акције, односно да у своје законе унесу одредбе које се односе на инкриминацију одређених кривичних дела из области привреде, корупције и организованог криминала. Овим путем покушава да се заштитити интерес Европске уније,

постигне хармонизација законодавства и обезбеди исто или бар слично кажњавање кривичних дела из ове области на читавој територији Уније.

VII) ИЗВОРИ

- Бошковић Мићо, *Актуелни проблеми сузбијања корупције – прилог за израду супростављања корупцији*, Полицијска академија, Београд, 2000.
- Бошковић Мићо, *Криминалистика методика*, Полицијска академија, Београд, 1998.
- Весић Добрица, „Економска и политичка компонента корупције и прања новца”, *Међународни проблеми*, Вол. 60, бр. (4), 2008, стр. 481-501.
- Деган Владимир-Ђуро, Павишић Берислав, *Међународно казнено право*, Ријека, 2005.
- Ивановић Јелена, *Интеграција Србије у Европску унију као начин борбе против корупције*, Факултет за економију, финансије и администрацију, Универзитет Сингидунум, Београд, 2013.
- Јовановић Предраг, *Анатомија корупције, Transparency International Serbia*, Београд, 2001.
- Јовашевић Драган, „Корупција у правној теорији и пракси“, *Теме – часопис за друштвене науке*, Ниш, Вол. 32, бр. (4), 2008, стр. 849-866.
- Јовашевић Драган, „Сузбијање прања новца у Европској унији”, *Европско законодавство*, Вол 9, бр. (31-32), 2010, стр. 18-38.
- Јовашевић Драган, „Надлежност Европске уније у спречавању и сузбијању корупције”, *Политичка ревија*, Вол. 7, бр. (4), стр. 2008, 1139-1159.
- Јовашевић Драган, „Сузбијање прања новца у Европској унији”, *Европско законодавство*, Вол 9, бр. (31-32), 2010, стр. 18-38.
- Јовашевић Драган, „Прање новца-Међународни стандарди и право Републике Србије, *Теме-часопис за друштвене науке*, Вол 37, бр. (4), 2013, стр. 1833-1853.
- Лопандић Душко, Јањевић Милутин, „Споразум из Шенгена – за Европу без граница”, *Међународна политика*, Београд, 1996.
- Лопандић Душко, Јањевић Милутин, „Уговор о Европској унији – од Рима до Маастрихта”, *Међународна политика*, Београд, 1995.
- Национална стратегија за борбу прозив корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године, *Сл. гласник РС*, бр. 57/13.
- Пејановић Радован, „Корупција као друштвено-економски феномен”, *Гласник Антрополошког друштва Србије*, Вол. (47), 2012, стр. 229–238.
- Перовић Зоран, „Кривично право пред изазовом корупције“, *Билтен судске праксе 3*, Врховни суд Србије, 2003.
- Corruption Perceptions Index 2013, <http://www.transparency.org/cpi2013/results> (24. 03. 2014.)