
ЈАВНИ СЛУЖБЕНИК КАО КРИМИНАЛНИ ПРЕДУЗЕТНИК: У КОЈОЈ МЕРИ КРИВИЧНИ ПРОГОН ПОДУПИРЕ ИНТЕГРИТЕТ?*

УДК 35.08:343.85

DOI: <https://doi.org/10.22182/ajp.1122019.1>

Оригинални научни рад

Срђан Т. Кораћ**

*Институт за међународну политику и привреду,
Београд*

Сажетак

Рад анализира да ли и у којој мери нормативни и институционални оквир кривичног прогона може да буде делотворан вид спољне контроле интегритета јавних службеника са криминалним „предузетничким духом”. Аутор полази од претпоставке да ваљано осмишљена и доследно спроведена политика кривичног прогона и кажњавања јавних службеника додатно јача етичко поступање јавних службеника и сужава простор за појаву корупције у јавном сектору, чиме посредно подиже квалитет пружања јавних услуга и осигурава обликовање и спровођење

* Рад представља део пројекта „Србија у савременим међународним односима: стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, економски, правни и безбедносни аспекти” (бр. 179029), који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

** srdjan@diplomacy.bg.ac.rs

јавних политика и програма у складу са јавним интересима. Тежиште анализе је стављено на међународне стандарде, нормативна и институционална решења примењена у развијеним демократијама и практичне изазове који се појављују у погледу пријављивања, прикупљања судски валидних доказа, изрицања казни, одузимања криминалног профита и интегритета полиције и кривичног правосуђа. Аутор закључује да строга казнена политика нужно нема одвраћајуће дејство на потенцијалне починиоце и да би хронична кашњења у судском поступку могла да охрабре поједине јавне службенике да се лакше упусте у криминалне предузетничке подухвате.

Кључне речи: јавни службеник, етика јавне службе, кривични прогон, политика контроле криминала, криминал белог оковратника.

1. ЈАВНИ СЛУЖБЕНИК У РАЉАМА КРИМИНАЛНОГ ПРЕДУЗЕТНИШТВА

Скоро да не прође ниједна седмица а да медији из било које земље не обзнане крупне случајеве морално погрешног поступања у домену професионалног рада јавних службеника, који указују на систематично кршење закона мотивисано криминалним „предузетничким духом”, са дугорочним штетним последицама по јавни интерес и државни буџет. Будући да нормативни и институционални оквир унутрашње контроле рада јавне администрације није сам по себи довољно делотворан у случајевима сложених коруптивних и криминалних предузетничких подухвата, питање очувања интегритета јавних службеника тесно је повезано са деловањем механизма спољне контроле.¹ На трагу мисли енглеског

1 Детаљан преглед контролних механизма у области јавне управе видети у: Дејан

историчара из седамнаестог века Томаса Фулера (Thomas Fuller) да „закон не може да убеди тамо где не може да казни”, разумно је претпоставити да етички стандарди сами по себи не могу да мотивишу чиновника да поступа морално исправно и у ситуацијама где његов рад није под делотворним надзором осталих институција политичког поретка.² Одмазда је прва асоцијација на мере за сузбијање морално погрешног понашања, а уређена је одредбама кривичног законодавства и поверена органима јавне власти у чијој се надлежности налазе откривање, гоњење и процесуирање кривичних дела – полицији, тужилаштву и суду. Премда на први поглед делују репресивно према починиоцима, те тиме и супротни суштини етичких норми које у себи носе очекивање слободног усвајања од стране аутономног моралног делатника, делотворан и брз рад полиције и кривичног правосуђа требало би да, посматрано на дужи рок, демотивишу чиновнике склоне злоупотребама поверених овлашћења.

Ради исправног разумевања разлога зашто делотворан кривични прогон мора да буде додатна потпора чврстог професионалног интегритета указујемо на то да бројне откривене крупне злоупотребе јавних надлежности и овлашћења често проистичу из асиметричне природе односа између чиновничке професије и грађана као њених клијената, засноване на неједнаким информацијама које поседује свака од ове две стране.³ Грађани не поседују увек неопходна специјализована знања и вештине нити располажу довољном количином информација да би могли да исправно процене да ли их јавни службеници варају или поступају тачно према етичким и стандардима струке када решавају неко питање од интереса за једну политичку заједницу. Утолико је за наше разматрање важан концепт моралног ризика (*moral hazard*),

Миленковић, *Јавна управа – одабране теме*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду и Чигоја штампа, Београд, 2013, стр. 153–190.

2 Наведено према: Richard Alan Krieger, *Civilization's Quotations: Life's Ideal*, Algora Publishing, New York, 2002, стр. 236.

3 Један од очигледних примера су огромни и веома вредни пројекти изградње или обнове јавне инфраструктуре чији грађански надзор због сложених специфичности захтева посебна инжењерска и економска знања како би могла да се исправно прорачуна и одабере оптимална опција. У супротном, мањак специјализованих знања јавности омогућава јавним службеницима да почине крупне злоупотребе у одабиру конкретне верзије пројекта извођења радова и самог извођача са милионским износима протраћених буџетских средстава.

који се одређује као ситуација у којој један делатник учествује у ризичној активности усмереној на максимализацију сопствених предности на штету осталих делатника у околностима када он зна да је осигуран од лошег исхода – односно да неће сносити пуну одговорност за учињено – и да ће сва евентуална штета бити приписана другом делатнику, који не поседује или поседује ограничене (недовољне) информације о првом делатнику.⁴ Свака асиметрија у информацијама омогућава јавним службеницима да је искористе за властиту добробит или у корист трећој страни, а на рачун интереса шире заједнице.⁵

Употреба стручних знања, вештина и практичног искуства управљања јавним пословима зарад несметаног остварења незаконитих појединачних и групних интереса чини јавне службенике својеврсним криминалним предузетницима, чије морално погрешно поступање у обављању радних задатака треба анализирати у појмовном оквиру дефиниција организованог криминала које стављају тежиште на стицање профита.⁶ Колективитети организованог криминала према рационалном моделу одлучивања јако подсећају на предузећа, јер у настојању да максимализују профит следе тржишну логику. Стога не чуди што Фил Вилијамс (Phil Williams) сагледава организовани криминал у духу чувене Клаузевитцове максиме – као „наставак пословања другим средствима”.⁷ Реч је о томе да се јавни службеници појављују у функцији криминалних предузетника у склопу свакодневног коришћења стручних знања, вештина и практичног искуства, а не као социјално девијантне личности из света подземља или са маргина друштва. Јавни службеник обавља радне задатке тако да паралелно „ускаче” у криминалну улогу – када му то циљ криминалне делатности налаже, а потом „искаче” из ње и

4 Karim Jamal and Norman E. Bowie, “Theoretical Considerations for a Meaningful Code of Professional Ethics”, *Journal of Business Ethics*, Vol. 14, No. 9, September 1995, стр. 705.

5 Опширније о разним видовима нелегитимног односа чиновника и друштвених актера у: Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration*, Routledge, London and New York, 2009, стр. 175–188.

6 Petter Gottschalk, *Policing Organized Crime: Intelligence Strategy Implementation*, CRC Press, Boca Raton (FL), 2010, стр. 1–11; Klaus von Lampe, “Critical Review of Conceptual Approaches”, “Assessing Organised Crime”, research project, Freie Universität Berlin, 2004, www.assessingorganisedcrime.net/publications/AOC-DLV04-vR1.pdf, стр. 13.

7 Phil Williams, “Violent Non-State Actors and National and International Security”, International Relations and Security Network, Swiss Federal Institute of Technology Zurich, Zurich, 2008, стр. 15.

наставља да морално исправно извршава друге задатке који нису повезани са криминалним планом.⁸

Корупцијски обрасци понашања управо настају као производ чињенице да јавни службеници не живе изоловано у „социјалном вакууму” већ, напротив, подједнако делују у подручју законитог и незаконитог. Руководилачке способности и логистика потребни за ефикасно криминално и законито пословање добрим делом се подударају.⁹ Карло Морзели (Carlo Morselli) заступа становиште о постојању консензуалног односа који у једном криминалном подухвату уједињује учеснике из различитих грана легалне привреде са шароликим опсегом криминалних „занатлија”; чиновници нису само пасивни пружаоци услуга (фацилитатори), него имају често и лични интерес да играју активну улогу – чак од критичне важности за успех незаконите операције.¹⁰ Утолико су крупни облици морално погрешног поступања јавних службеника тесно испреплетани са феноменом тзв. криминала белог оковратника (*white-collar crime*), чији је заједнички именитељ изналажење незаконитих решења за изазове и проблеме који се појављују у професионалном раду.¹¹

Премда није успостављена чврста емпиријски заснована корелација између политике затворског кажњавања и нивоа рецидивизма код криминала белог оковратника, у академској литератури је и даље присутна претпоставка да ова категорија починилаца кривичних дела ипак далеко више губи одласком у затвор од тзв. обичних криминалаца.¹² Јавни службеник који почини кривично дело са елементима корупције слањем на издржавање затворске казне губи друштвени положај и

8 Опширније о лаком смењивању професионалних и криминалних улога видети у: Срђан Т. Кораћ, „Професионални интегритет као недостајући елемент политике борбе против организованог криминала”, у: Јован Ђирић (прир.), *Сузбијање организованог криминала као предуслов владавине права*, Институт за упоредно право и Фондација Hanns Seidel, Београд, 2016, стр. 191–204.

9 Више у: Petter Gottschalk, *Policing Organized Crime: Intelligence Strategy Implementation*, нав. дело, стр. 27–31.

10 Искрпније погледати у: Carlo Morselli, *Inside Criminal Networks*, Springer, New York, 2008, стр. 73–84.

11 О феномену криминала белог оковратника више у: David Nelken, “White-Collar Crime”, in: Mike Maguire, Rod Morgan and Robert Reiner (eds), *The Oxford Handbook of Criminology*, Oxford University Press, Oxford, 2002, стр. 844–873.

12 David Weisburd, Elin Waring, and Ellen F. Chayet, *White-Collar Crime and Criminal Careers*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, стр. 92.

углед, материјалну обезбеђеност и изложен је далеко већој осуди непосредног окружења и шире заједнице, него што је то случај са типичним актером тзв. уличног криминала који по правилу припада нижем друштвеном слоју, поседује минималне ресурсе и слаб углед. Због тога ћемо као разумну претпоставку узети тврдњу да ваљано осмишљена и доследно спроведена политика кривичног прогона може да допринесе спољној контроли стања интегритета јавних службеника.

2. КРИВИЧНИ ПРОГОН: ПРВИ ЧИН

Први чин репресивне контроле интегритета јавних службеника је пријављивање починиоца полицији и тужилаштву на основу јасних доказа или разумне сумње да је извршена повреда етичких стандарда у виду кривичног дела. Највећу одговорност у подношењу кривичних пријава има руководећи слој јавне управе, односно према логици управљања, непосредни руководиоца организационе јединице где је запослен починилац кривичног дела. Због тога је у САД прописана дужност самих организационих делова јавне управе да, уз савет генералног инспектора за етику, одмах реагују у случају да дође до кршења прописа или етичких стандарда који улазе у опис кривичних дела. Мада законодавства свих развијених демократија прописују јасну обавезу руководиоца и обичних јавних службеника да пријаве кривично дело за које су сазнали обављањем радних задатака, стварна пракса пријављивања може да буде условљена општим квалитетом политике управљања људским ресурсима. На пример, несавестан руководиоца, чак када није и сâм умешан у откривено кривично дело, може ради очувања личног професионалног и менаџерског угледа код својих претпостављених да заташка случај и само дисциплински казни починиоца – наравно, уколико је уверен да постоји велика вероватноћа да то нико споља неће открити. Међународни правни инструменти предвиђају обавезу земаља потписница да у домаће законодавство уграде механизам заштите особа које у доброј вери и са разумном основом надлежним државним органима пријаве кривично дело са елементима корупције.¹³

¹³ “United Nations Convention Against Corruption”, Article 33, General Assembly resolution 58/4 of 31 October 2003, www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Conven-

Воља највиших челника јавне управе и ресорних министара да доследно спроведу мере контроле интегритета јавне службе суштински обликује кривични прогон корумпираних руководилаца са средњег и нижег нивоа хијерархије. У политичким системима где је традиционално присутан висок степен политизације врха јавне управе као обележје политичке и административне културе, мало је вероватно да ће кривични прогон бити изабран као оруђе сузбијања кршења етичких стандарда.¹⁴ Када су починиоци из редова високих јавних службеника, страначка или било која врста интересне повезаности са политичком елитом може да пресудно отежа истрагу и ток судског поступка, па чак и изрицање осуђујуће пресуде.

Посматрано са становишта прибављања судски ваљаних доказа, пријављивање наилази на објективну препреку у виду чињенице да утврђивање кривичне одговорности јавног службеника није увек једноставно и праволинијско. Кршење етичких стандарда са елементима кривичног дела може да буде последица низа лоших одлука (не)свесно усвојених у дугом временском раздобљу (нпр. током више година), или је производ деловања читаве мреже корумпираних руководилаца и службеника, па није увек могуће тачно одредити степен појединачне кривице. Посебно је тешко доказати кривицу водећих чланова коруптивно-криминалне мреже на високим положајима у јавној управи, који се најчешће лично уопште не појављују као извршиоци конкретних незаконитих радњи. Веома савестан руководилац ће због свега наведеног да добро размисли пре него што одлучи да поднесе кривичну пријаву, посебно када је веза јавног службеника са извршеним кривичним делом материјално судски тешко доказива.

3. КРИВИЧНИ ПРОГОН: ДРУГИ ЧИН

Откривање тешких облика кршења етичких стандарда са елементима кривичног дела отежано је услед завереничке

tion/08-50026_E.pdf, стр. 26; "Criminal Law Convention on Corruption", Article 22, Council of Europe, 27 January 1999, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/173.htm>.

14 Више о политизацији јавне управе као препреци доследном спровођењу етичких стандарда погледати у: Срђан Т. Кораћ, *Јавна управа у моралном процету*, Институт за политичке студије, Београд, 2016, стр. 71–93.

природе интересних односа успостављених између чланова криминалне предузетничке мреже. Зато Конвенција УН против корупције и друге релевантне међународне конвенције прописују обавезу држава потписница да усвоје мере усмерене на охрабривање актера кривичних дела са елементима корупције да истражним органима пруже информације које могу да помогну у истрази, извођењу доказа, хапшењу осталих починилаца и одузимању средстава стечених кривичним делом.¹⁵ Државе заузврат дају имунитет од кривичног гоњења или предвиђају блаже санкционисање оптуженика који у значајној мери помогну у истрази или кривичном гоњењу.

Нема успешне завршнице кривичног прогона без делотворног механизма заштите сведока, стручњака у својству вештака и жртава. Заштита од одмазде или застрашивања сведока, жртава и стручњака који сведоче у вези са кривичним делима са елементима корупције, те њихове породице, родбине и других блиских особа, неопходна је како би се осигурало извођење доказа у судском поступку сведочењем. Тешко је замислити да ће сведок као обичан грађанин, без икакве друштвене и политичке моћи, изнети тврдње које могу да доведу до осуђујуће пресуде високим јавним службеницима тамо где нема ефикасне заштите. Високи јавни службеници не губе друштвени статус и пратећу моћ упоредо са чином хапшења, већ и из притвора могу да утичу на власт – посебно ако би суђење могло да разоткрије шири круг саучесника и тако нанесе штету нпр. њиховим колегама и претпостављенима. Зато међународне конвенције уводе обавезу утврђивања процедура за физичку заштиту сведока, жртава и стручњака-вештака, попут релокације и забране или ограничења објављивања информација о њиховом идентитету и пребивалишту, као и утврђивање процедура које ће омогућити безбедно сведочење, као што је примена комуникационе технологије (нпр. видео-конференцијске везе).¹⁶

15 “United Nations Convention Against Corruption”, Article 37, нав. дело, стр. 27. Остале важне конвенције су: “Criminal Law Convention on Corruption”, Article 22, 27 January 1999, Council of Europe, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/173.htm>; “United Nations Convention against Transnational Organized Crime”, Article 26, United Nations, 10 November 2000, www.un-documents.net/uncatoc.htm.

16 “United Nations Convention Against Corruption”, Article 32, нав. дело, стр. 25–26; “Criminal Law Convention on Corruption”, Article 22, нав. дело; “United Nations Convention against Transnational Organized Crime”, Articles 24 & 25, нав. дело.

Прописана затворска казна као самосталан чинилац у извесној мери може да делује обесхрабрујуће уколико њена значајна висина сама по себи представља велики „трошак“ за извршиоца. Распон затворских и новчаних казни предвиђених за кривична дела са елементима корупције варира од једне до друге развијене земље и прилично је широко одређен. Највиша горња граница предвиђена је Кривичним законом САД и износи 15 година затвора (новчана казна до троструке новчане вредности незаконито стечене користи) и у Канади где износи 14 година.¹⁷ Велика Британија, Аустралија и Француска су прописале максималну казну затвора до 10 година – без границе за новчану казну за физичка лица у случају ВБ, до 120.000 евра у Аустралији и до 150.000 евра у Француској – док су најниже максималне казне предвиђене кривичним законодавством Немачке (до пет година), Холандије (до четири), Норвешке (до три) и Шведске (до две године).¹⁸ Најшири прописани распон у кажњавању има Аустрија – од шест месеци до десет година, у зависности од висине незаконито стечене користи.¹⁹ У највећем броју наведених земаља предвиђене су додатне казнене мере – забрана бављења професионалним радом и одузимање појединих грађанских права.

Будући да свако имовину сматра једним од основних егзистенцијалних ресурса, међународни стандарди предвиђају замрзавање (заплону) и конфискацију као две основне мере спречавања извршиоца кривичног дела да ужива у неморално стеченој имовини.²⁰ Одлука о одузимању незаконито стечене

17 “Title 18: Crimes and Criminal Procedure”, Part I: Crimes, Chapter 11: Bribery, graft, and conflicts of interest, <http://uscode.house.gov/download/pls/18C11.txt>; “Criminal Code”, R.S.C., 1985, c. C-46, Canada, <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/C-46.pdf>, стр. 149–153.

18 “Criminal Code Act 1995”, Act No. 12 of 1995 as amended up to Act No. 170 of 2012, Australia, www.comlaw.gov.au/Details/C2013C00006; “The General Civil Penal Code”, Act of 22 May 1902 No. 10, as amended by Act of 21 December 2005 No. 131, Kingdom of Norway, www.ub.uio.no/ujur/ulovdata/lov-19020522-010-eng.pdf; “The Penal Code”, Kingdom of Sweden, www.government.se/content/1/c6/02/77/77/cb79a8a3.pdf; “Anti-Bribery and Corruption Laws: An International Guide”, CMS Legal Services EEIG, August 2011, www.cms-cmck.com/Hubbard.FileSystem/files/Publication/e3ca4c34-f31c-4e69-9ca9-01000b628b26/Presentation/PublicationAttachment/2e7a1c4-22b6-4327-b4c0-0434b2ea7417/Anti-bribery%20and%20corruption%20laws%20guide.pdf, стр. 4, 18, 23–24.

19 “Anti-Bribery and Corruption Laws: An International Guide”, нав. дело, стр. 32.

20 Замрзавање представља привремену забрану преноса, претварања, располагања или премећања имовине или привремено чување или контролу имовине на основу наредбе суда или другог надлежног органа, док је конфискација трајно лишавање имовине на основу наредбе суда или другог надлежног органа. Наведено према: Robert Golobinek, “Financial

имовине доноси се у кривичном поступку покренутом, вођеном и окончаном осудом лица оптуженог за кривично дело са којим је имовина повезана. Предлог за одузимање криминалне имовине представља посебну тачку оптужнице, при чему је, за разлику од одлуке о кривици која мора бити доказана ван разумне сумње, за доказивање криминалног порекла имовине довољна претежност доказа.²¹ Одузимање имовине стечене кривичним делом у административном поступку одвија се у САД приликом наплате пореза и у оквиру борбе против прања новца, док у Француској административно може да се одузме незаконито стечена имовина тек након изрицања осуђујуће пресуде власнику те имовине.²² Међународни стандарди препоручују државама да предвиде нормативне и институционалне претпоставке за одузимање средстава стечених кривичним делима са елементима корупције или имовине чија вредност одговара вредности тих средстава и имовине, опреме или других средстава која се користе или су намењена за коришћење у кривичним делима.²³ Држава је дужна да предузме мере за идентификацију, трагање за, замрзавање или заплону имовине стечене кривичним делом, а када је она делом или у целини преобразена или пребачена у другу имовину онда и та, нова имовина подлеже мерама конфискације. Свака држава треба да овласти судове или друге надлежне органе да наложе да се банкарски, финансијски и пословни подаци ставе на располагање или заплене.²⁴ Међународни стандарди предвиђају и пребацивање

Investigations and Confiscation of Proceeds from Crime: Training Manual for Law Enforcement and Judiciary”, Council of Europe and European Union, 2006, www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/specialfiles/CARPO-ManualFinInv_eng.pdf, стр. 12.

21 Горан Илић, „Одузимање имовине стечене криминалом”, *Ревуја за безбедност*, год. II, бр. 5, мај 2008, стр. 8–9.

22 Исто, стр. 11.

23 “United Nations Convention Against Corruption”, Article 31, нав. дело, стр. 24–25; “Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime”, Articles 2–6, Council of Europe, 8 November 1990, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/HTML/141.htm>; “Criminal Law Convention on Corruption”, Articles 13 & 23, нав. дело; “United Nations Convention against Transnational Organized Crime”, Articles 12 & 14, нав. дело.

24 “United Nations Convention Against Corruption”, Article 31, нав. дело; “Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime”, Article 4, нав. дело; “Criminal Law Convention on Corruption”, Article 23, нав. дело; “United Nations Convention against Transnational Organized Crime”, Article 12, нав. дело.

терета доказивања законитог порекла имовине која подлеже конфискации на починиоца кривичног дела.²⁵

4. КРИВИЧНИ ПРОГОН: ВОДЕЋИ АКТЕРИ И ИЗАЗОВИ ИНСТИТУЦИОНАЛНОГ ДИЗАЈНА

Специфична надлежност и дискрециона извршна овлашћења полиције и тужилаштва у откривању, сузбијању и спречавању кривичних дела чини се да представљају најкритичнију тачку за успех јавних службеника са криминалним предузетничким духом. Подмићени полицијски службеник или руководилац и тужилац могу бити од вишеструке користи у погледу преноса информација о покретању истрага, току прикупљања доказа и планираним претрагама службених и приватних просторија. Посебно може да буде корисна „услужност” полицијских службеника у техничком ометању спровођења истражних радњи и манипулацији доказима, тако да се наруши њихова употребљивост у судском поступку. Капацитет полиције и тужилаштва могу бити условљени прерасподелом буџетских средстава према приоритетима сузбијања одређених врста криминала формулисаним на основу опажања друштвене опасности и штетности. Чак и у богатим друштвима са издашним буџетом за кривично правосуђе, као што је нпр. Норвешка, полиција и тужилаштво се суочавају са недовољним ресурсима за гоњење сложенијих видова корупцијске праксе и финансијског криминала, па се дешава да предмети чекају на истрагу упркос постојању чврстих доказа о починиоцима.²⁶

Сходно међународним стандардима, државе сада имају обавезу да оснују посебне организационе јединице у оквиру постојећих органа кривичног правосуђа или нове институције специјализоване за откривање, истраживање и кривични прогон дела са елементима корупције.²⁷ Самостална антикорупцијска институција би требало да услед своје функционалне и стручне специјализације, структуралне самосталности и оперативне независности пружи боље резултате од државних органа опште

25 “United Nations Convention against Transnational Organized Crime”, Article 12, нав. дело.

26 “National Integrity System Assessment: Norway”, нав. дело, стр. 5.

27 “United Nations Convention Against Corruption”, Article 36, нав. дело, стр. 26–27.

надлежности.²⁸ Самосталност и независност у раду у односу на извршну грану власти требало би да антикорупцијској институцији осигурају заштиту од политичких утицаја, посебно у истрагама случајева корупције у које су умешани високи јавни службеници са политичким утицајем. Специјализација препознаје сложеност тешких облика нарушавања етичких стандарда и, следствено томе, потребу за ширим законским овлашћењима ради делотворнијег прикупљања доказа применом тзв. специјалних истражних техника. Велика очекивања од свеобухватног унапређења антикорупцијске политике, и то посредством веће отпорности на политичке утицаје и корупцију, те вертикалног обједињавања и централизованог прикупљања криминалистичко-обавештајних података и осталих релевантних информација, до сада нису у већој мери испуњена. У прилог томе сведоче слаби резултати рада антикорупцијских институција у земљама где су основане током прве деценије 21. века.²⁹

Владе појединих развијених демократија, попут немачке, определиле су се да развијају антикорупцијске капацитете постојећих државних органа, како би избегле стварање додатних слојева јавне управе, преклапање надлежности и опсежну измену законодавства. Такође, у Белгији постоје посебне јединице у оквиру полиције задужене искључиво за откривање и кривични прогон корупције у јавној управи, које поступају по налогу тужилаштва и истражних судија. Разлог за наведено опредељење је становиште да далеко већи утицај на успех у борби против корупције у јавном сектору има политичка воља него институционални дизајн. У Италији, где постоји више државних органа који имају надлежност у области сузбијања кривичних дела са елементима корупције (полиција, финансијска полиција итд), законодавном реформом је уведена јединствена антикорупцијска институција са истражним овлашћењима уз образложење да једино такав државни орган може да савлада присуство високог нивоа корупције у самим

28 Опширније о сврсисходности оснивања антикорупцијских институција видети у: *Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models*, OECD, 2008, www.oecd.org/corruption/acn/library/39971975.pdf; Luís de Sousa, "Anti-Corruption Agencies: Between Empowerment and Irrelevance", *Crime, Law and Social Change*, Vol. 53, Issue 1, February 2010, стр. 5–22.

29 *Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models*, нав. дело, стр. 35; Luís de Sousa, "Anti-Corruption Agencies: Between Empowerment and Irrelevance", нав. дело, стр. 21.

органима кривичног правосуђа који осујећује процесуирање високих јавних службеника.³⁰ У САД су федерални органи надлежни за истраге у овој области подложни политичком утицају, који се изражава у виду дискреционог права челника органа кривичног правосуђа да бирају које случајеве ће да истражују и, ако пронађу доказе о незаконитом деловању, да ли ће да покрену кривични поступак. У Великој Британији је неопходно објединити и ефикасно умрежити мноштво самосталних државних органа са истражним и кривичним функцијама који се баве сузбијањем различитих видова злоупотреба јавних овлашћења.³¹

Пошто су по природи ствари тајни, откривени и процесуирани случајеви само дају грубу назнаку о степену присуства тежих видова кршења етичких стандарда са елементима кривичног дела у јавној управи. Примера ради, у Финској, једној од држава са најмањим нивоом корупције, у раздобљу од 1990. до 2007. године просечан годишњи број осуђених јавних службеника био је свега пет, наспрам укупно око 720.000 запослених у јавном сектору.³² У САД се у раздобљу од 1992. до 2012. године годишњи број оптужених (осуђених) федералних јавних службеника за кривична дела кретао у распону од 412 (381) до 627 (595), с тим што је видљив тренд релативног пада броја оптужених и осуђених службеника у раздобљу након 2002. године.³³ Од укупно оптужених службеника у раздобљу од 1992. до 2012. године, осуђујућу пресуду је добило чак 90 одсто или 8720, што бројчано представља занемарљив удео (око 0,4 одсто) у укупном броју од око 2,3 милиона запослених у америчкој федералној администрацији (без сектора одбране).

30 Giampaolo Salsi, Marco De Nadai, "The Italian Anti-Corruption Reform: Recent News", 19 November 2012, *JD Supra Law News*, www.jdsupra.com/post/fileServer.aspx?fileName=d5239729-35cf-4eea-b436-8a9969e09586.pdf.

31 Опширније у: "Does the UK Need an Anti-Corruption Agency?", Policy Paper Series, No. 4, www.transparency.org.uk/our-work/publications/10-publications/392-policy-paper-series-4-does-the-uk-need-an-anti-corruption-agency.

32 "Corruption and the Prevention of Corruption in Finland", Ministry of Justice, Republic of Finland, 2009, www.om.fi/en/Etusivu/Ajankohtaista/Uutiset/Uutisarkisto/Uutiset2009/1247668041596, стр. 3.

33 "Report to Congress on the Activities and Operations of the Public Integrity Section for 2011", Public Integrity Section, Criminal Division, United States Department of Justice, www.justice.gov/criminal/pin/docs/arpt-2011-revised.pdf, стр. 27–28.

Разлози лошег учинка судова у погледу обраде предмета могу бити недовољан број судија, односно преоптерећеност судија бројем предмета и неефикасна судска управа. Ипак, емпиријска истраживања нису потврдила непосредну корелацију између делотворног рада судства и додељеног износа средстава из државног буџета.³⁴ Употреба нових технологија у управљању судским предметима – нпр. у виду електронског регистра предмета, аутоматизоване доделе предмета судијама, огромних електронских база података, праћења предмета, тонског снимања суђења итд. – омогућила је скраћење времена и повећање продуктивности, а тиме и делотворнији рад судија. Насупрот оптимистичним очекивањима, у порасту је обим дисфункционалности у раду судова у виду кашњења у судском поступку, мања људских ресурса или честог кршења правичности судског поступка.³⁵

Делотворно поступање судова у предметима кривичних дела са елементима криминала белог оковратника свакако је условљено поседовањем специјалистичких знања и вештина због сложености и софистицираности ове врсте кривичних дела, али је интегритет судија заправо једини веродостојан показатељ делотворног поступања судства. Грађани развијених земаља у просеку имају релативно потврдно мишљење о честитости запослених у судству. Према анкети „Евробарометар” од 2017. године посвећеној ставовима о корупцији, скоро једна четвртина (23 одсто) грађана десет најразвијених чланица Европске уније уверена је да је корупција раширена у судству, што је мање него у случају осталих јавних институција.³⁶ У Извештају о глобалној конкурености за 2018. годину, који сваке године објављује Светски економски форум (*World Economic Forum*), судства Швајцарске, Финске, Холандије, Новог Зеланда, Аустралије, Канаде, Данске, Јапана и веома су високо

34 Marie Chêne, “Indicators of Judicial Efficiency in Corruption Cases”, *U4 Expert Answer*, Anti-Corruption Resource Centre U4, Chr. Michelsen Institute, 20 October 2008, www.u4.no/publications/indicators-of-judicial-efficiency-in-corruption-cases/, стр. 3.

35 “The World Justice Project Rule of Law Index 2012–2013”, The World Justice Project, http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/WJP_Index_Report_2012.pdf, стр. 25–29, 31–32.

36 “Special Eurobarometer 470: Corruption”, October 2017, European Commission, <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/81007>, стр. 21.

оцењена као скоро у потпуности независна од утицаја владе, компанија и грађана (сви преко 6 поена, од максималних 7).³⁷

Канцеларија УН за наркотике и криминал (*United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC*) као показатеље слабог интегритета судија наводи кашњење у доношењу и извршењу судских одлука, неоправдано пуштање из притвора, непривођење оптужених, пристрасан однос према сведоцима различитих страна у поступку, немогућност приступа документима са суђења, нестанак судских досијеа, неуобичајене варијације у висини изречених казни, висока стопа пресуда у корист извршне власти, социјализовање са појединим члановима осталих грана правничке струке и сукоб интереса.³⁸ За очекивати је да ће у борби за опстанак оптужени високи јавни службеник покушати да у договору са адвокатима утиче на поједине судије како би донеле пристрасну одлуку, изрекле условну или блажу казну, одложиле или ометале доношење судске одлуке и утицале на поступање колега у заједничком судовању. Судије без професионалног и моралног интегритета тешко да ће одолети искушењу да дискреционо право одлучивања злоупотребе зарад остварења личних интереса примањем позамашног мита или значајне противуслуге. Ипак, корупцијска пракса у судовима развијених демократија спорадична је појава, судећи бар према податку објављеном 2007. године у Глобалном корупцијском барометру да је свега један одсто анкетираних грађана који су комуницирали са представницима судства платио мито (комуницирало је 19 одсто од укупног броја испитаника).³⁹

Јавно мњење развијених земаља сматра да је благо кажњавање опште обележје националних казних политика усмерених на тешке облике кршења стандарда етике јавне службе. Према анкети спроведеној 2009. године у оквиру „Евробарометра”, више од три четвртине испитаних грађана Европске уније сматра да се за корупцију у јавној служби

37 “The Global Competitiveness Report 2018”, World Economic Forum, <http://www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2018.pdf>, стр. 57–613.

38 “Strengthening Judicial Integrity Against Corruption”, United Nations Global Programme against Corruption, Centre for International Crime Prevention, United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention, 2001, www.unodc.org/pdf/crime/gpacpublications/cicp10.pdf, стр. 6.

39 *Global Corruption Report 2007: Corruption in Judicial Systems*, Transparency International and Cambridge University Press, Cambridge, 2007, стр. 11–12.

изричу благе казне.⁴⁰ Премда само по себи подрива крајњи исход делотворног кривичног прогона, благо кажњавање јавних службеника не мора нужно да буде производ пристрасног одлучивања судије мотивисаног стицањем личне користи. Подсетимо да су виновници криминала белог оковратника високообразовани људи од великог друштвеног угледа, односно појединци који су према социјалном положају, имовинском стању и пратећем утицају најчешће равноправни са судијама. Велика је вероватноћа да ће судија вођен подсвесним осећајем солидарности по основи припадништва истом друштвеном слоју да изрекне блажу казну високом јавном службенику као угледној особи, или као особи за коју претпоставља да има неформалну друштвену моћ, која проистиче из дуготрајне припадности некој групи или организацији, сасвим неvezано за некадашњи положај у државној хијерархији. На пример, високи јавни службеници умешани у чувену аферу „Вотергејт” скоро да нису ни осетили последице: један број њих се након издржавања затворске казне запослио у приватном сектору на добро плаћеним пословима, други број је написао књиге и држао предавања о преживљеном искуству, док је мањи број бивших осуђеника чак поново именован на јавне положаје.⁴¹

5. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Анализа кривичног прогона као механизма спољне контроле интегритета јавне службе, обликованог међународним стандардима и институционалним дизајном примењеним у развијеним демократијама, не пружа једнозначан одговор на питање да ли и у којој мери кривичне норме и рад полиције и кривичног правосуђа могу да осигурају приврженост јавних службеника морално исправном обављању радних задатака. Кривични прогон као репресиван механизам усмерен на спречавање и сузбијање искључиво тешких облика кршења етичких стандарда ствара највећи ризик за неодговорне јавне службенике, јер претпоставља примену широких извршних овлашћења и задирање у подручје основних права и слобода.

40 “Attitudes of Europeans towards Corruption”, Special Eurobarometer 325, November 2009, European Commission, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_325_en.pdf, стр. 43–44.

41 Денис Ф. Томпсон, *Политичка етика и јавна служба*, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 133.

Национални нормативни и институционални оквири развијених демократија за кривични прогон јавних службеника у највећем делу су усклађени са међународним обавезама и стандардима у погледу кривичноправних дефиниција тешких облика кршења етичких стандарда, специфичности спровођења кривичног поступка у прогону ове врсте дела, одузимања незаконито стечене имовине, дужности руководиоца организационих јединица да пријаве кривична дела са елементима корупције, заштите службеника који пријаве корупцију колега или претпостављених, као и заштите сведока, стручњака у својству вештака и жртава. Међутим, практична равна кривичног прогона бележи више слабости, чији крајњи исход грађани опажају као благо кажњавање тешких облика кршења етике јавне управе.

Национални подаци о осуђеним јавним службеницима за кривична дела са елементима корупције показују да је број осуђеника дословно занемарљив у односу на укупан број јавних службеника – реч је о уделу у просеку мањем од једног процента. Део објашњења за наведени јаз између опажања и чињеница налази се у великој пажњи коју медији посвећују случајевима корупције високих јавних службеника, па несразмерним извештавањем стварају погрешан утисак да је корупција раширенија него што заиста јесте. Други део објашњења налазимо у општепознатом правилу да процесуирани случајеви обично дају само грубу назнаку о стварном степену присуства корупције у јавној управи једне земље, будући да је реч о понашању чија је тајност запечаћена обостраном користи. Врло је вероватно да тешкоће у откривању и доказивању, проузроковане специфичном природом тешких облика кршења етичких стандарда, чине ову врсту кривичних дела једноставно невидљивим за кривично правосуђе. Остали објективни проблеми са којима се суочавају органи гоњења у прибављању судски ваљаних доказа проистичу из сложене динамике између третмана корупције као криминала са процењеним малим безбедносним ризиком по општи интерес и заташкавања случајева корупције условљеног лошим руковођењем и/или високим степеном политизације руководећег слоја јавне управе.

Анализа такође показује да строга казнена политика нужно нема одвраћајуће дејство на потенцијалне починиоце. Упркос ниској горњој граници затворске казне, у скандинавским земљама корупција у јавној управи и даље остаје маргинална појава, супротно очекиваној криминалној логици чињења кривичног дела увек када корист превагне над трошковима. Додуше, епистемолошка мањкавост кривичних статистика наводи на закључак да је оцена делотворности кривичног прогона као механизма спољне контроле интегритета јавних службеника релативна, те тешко да може да буде егзактна и погодна основа за извлачење закључака и доношење мера. Мада је интегритет судија у развијеним демократијама чврст и корупцијска пракса веома ретка појава, хронична кашњења у судском поступку представљају околност која би донекле могла да охрабри поједине јавне службенике да се лакше упусте у криминалне предузетничке подухвате, вођене уверењем да постоји мала вероватноћа да ће бити ефикасно процесуирани и осуђени пре застаревања кривичног дела.

ЛИТЕРАТУРА

Књиге и чланци:

Илић, Горан, „Одузимање имовине стечене криминалом”, *Ревивија за безбедност*, год. II, бр. 5, мај 2008.

Кораћ, Срђан Т., „Професионални интегритет као недостајући елемент политике борбе против организованог криминала”, у: Јован Ћирић (прир.), *Сузбијање организованог криминала као предуслов владавине права*, Институт за упоредно право и Фондација Hanns Seidel, Београд, 2016, стр. 191–204.

Кораћ, Срђан Т., *Јавна управа у моралном процепу*, Институт за политичке студије, Београд, 2016.

Миленковић Дејан, *Јавна управа – одабране теме*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду и Чигоја штампа, Београд, 2013.

Томпсон, Денис Ф., *Политичка етика и јавна служба*, Службени гласник, Београд, 2007.

Chêne, Marie, “Indicators of Judicial Efficiency in Corruption Cases”, *U4 Expert Answer*, Anti-Corruption Resource Centre U4, Chr. Michelsen Institute, 20 October 2008, www.u4.no/publications/indicators-of-judicial-efficiency-in-corruption-cases/.

David Weisburd, Elin Waring, and Ellen F. Chayet, *White-Collar Crime and Criminal Careers*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, стр. 92.

“Does the UK Need an Anti-Corruption Agency?”, Policy Paper Series, No. 4, www.transparency.org.uk/our-work/publications/10-publications/392-policy-paper-series-4-does-the-uk-need-an-anti-corruption-agency.

Global Corruption Report 2007: Corruption in Judicial Systems, Transparency International and Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

Golobinek, Robert, “Financial Investigations and Confiscation of Proceeds from Crime: Training Manual for Law Enforcement and Judiciary”, Council of Europe and European Union, 2006, www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/specialfiles/CAR-PO-ManualFinInv_eng.pdf.

Gottschalk, Petter, *Policing Organized Crime: Intelligence Strategy Implementation*, CRC Press, Boca Raton (FL), 2010.

Jamal, Karim and Bowie, Norman E., “Theoretical Considerations for a Meaningful Code of Professional Ethics”, *Journal of Business Ethics*, Vol. 14, No. 9, September 1995, стр. —.

Krieger, Richard Alan, *Civilization's Quotations: Life's Ideal*, Algora Publishing, New York, 2002.

Lampe, Klaus von, “Critical Review of Conceptual Approaches”, “Assessing Organised Crime”, research project, Freie Universität Berlin, 2004, www.assessingorganisedcrime.net/publications/AOC-DLV04-vR1.pdf.

Morselli, Carlo, *Inside Criminal Networks*, Springer, New York, 2008.

Nelken, David, “White-Collar Crime”, in: Mike Maguire, Rod Morgan and Robert Reiner (eds), *The Oxford Handbook of Criminology*, Oxford University Press, Oxford, 2002, стр. 844–873.

Peters, Guy, *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration*, Routledge, London and New York, 2009.

Salsi, Giampaolo, Nadai, Marco De, “The Italian Anti-Corruption Reform: Recent News”, 19 November 2012, *JD Supra Law News*, www.jdsupra.com/post/fileServer.aspx?fName=d5239729-35cf-4eea-b436-8a9969e09586.pdf.

Sousa, Luís de, “Anti-Corruption Agencies: Between Empowerment and Irrelevance”, *Crime, Law and Social Change*, Vol. 53, Issue 1, February 2010, стр. 5–22.

Williams, Phil, “Violent Non-State Actors and National and International Security”, International Relations and Security Network, Swiss Federal Institute of Technology Zurich, Zurich, 2008.

Документи:

“Anti-Bribery and Corruption Laws: An International Guide”, CMS Legal Services EEIG, August 2011, www.cms-cmck.com/Hubbard.FileSystem/files/Publication/e3ca4c34-f31c-4e69-9ca9-01000b628b26/Presentation/PublicationAttachment/2e7a1cc4-22b6-4327-b4c0-0434b2ea7417/Anti-bribery%20and%20corruption%20laws%20guide.pdf.

“Attitudes of Europeans towards Corruption”, Special Eurobarometer 325, November 2009, European Commission, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_325_en.pdf.

“Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime”, Council of Europe, 8 November 1990, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/HTML/141.htm>

“Corruption and the Prevention of Corruption in Finland”, Ministry of Justice, Republic of Finland, 2009, www.om.fi/en/Etusivu/Ajankohtaista/Uutiset/Uutisarkisto/Uutiset2009/1247668041596.

“Criminal Code”, R.S.C., 1985, c. C-46, Canada, <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/C-46.pdf>.

“Criminal Code Act 1995”, Act No. 12 of 1995 as amended up to Act No. 170 of 2012, Australia, www.comlaw.gov.au/Details/C2013C00006.

“Criminal Law Convention on Corruption”, Council of Europe, 27 January 1999, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/173.htm>.

“Report to Congress on the Activities and Operations of the Public Integrity Section for 2011”, Public Integrity Section, Criminal Division, United States Department of Justice, www.justice.gov/criminal/pin/docs/arpt-2011-revised.pdf.

Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models, OECD, 2008, www.oecd.org/corruption/acn/library/39971975.pdf.

“Special Eurobarometer 470: Corruption”, October 2017, European Commission, <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/81007>.

“Strengthening Judicial Integrity Against Corruption”, United Nations Global Programme against Corruption, Centre for International Crime Prevention, United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention, 2001, www.unodc.org/pdf/crime/gpacpublications/cicp10.pdf.

“The General Civil Penal Code”, Act of 22 May 1902 No. 10, as amended by Act of 21 December 2005 No. 131, Kingdom of Norway, www.ub.uio.no/ujur/ulovdata/lov-19020522-010-eng.pdf.

“The Penal Code”, Kingdom of Sweden, www.government.se/content/1/c6/02/77/77/cb79a8a3.pdf.

“The Global Competitiveness Report 2018”, World Economic Forum, <http://www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2018.pdf>.

“Title 18: Crimes and Criminal Procedure”, Part I: Crimes, Chapter 11: Bribery, graft, and conflicts of interest, <http://uscode.house.gov/download/pls/18C11.txt>.

“The World Justice Project Rule of Law Index 2012–2013”, The World Justice Project, http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/WJP_Index_Report_2012.pdf.

“United Nations Convention Against Corruption”, General Assembly resolution 58/4 of 31 October 2003, www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf.

“United Nations Convention against Transnational Organized Crime”, United Nations, 10 November 2000, www.un-documents.net/uncatoc.htm.

Srdjan T. Korac

PUBLIC SERVANT AS A
CRIMINAL ENTREPRENEUR:
TO WHAT EXTENT DOES CRIMINAL
PROSECUTION SUPPORT INTEGRITY?

Resume

The paper analyses whether, and to what extent, the normative and institutional framework of criminal prosecution can be an effective form of external control of the integrity of public servants, particularly those motivated by a criminal “entrepreneurial spirit”. The departing hypothesis is the claim that a properly designed and consistently pursued policy of prosecuting and sanctioning public servants further strengthens their ethical behaviour and narrows the room for corruptive practices in the public sector, thereby indirectly raising the quality of public service delivery and ensuring the formulation and implementation of public policies and programmes in accordance with the public interest. The analysis focuses on international standards, as well as normative and institutional design implemented in developed democracies, and practical challenges that arise in reporting a criminal offense, collecting and preparing evidence admissible in a judicial proceeding, enforcing a sentencing policy, confiscating criminal profits and the integrity of police and criminal justice. The effect of normative and institutional framework on setting up an environment conducive to the morally right completion of assigned daily tasks is thoroughly examined from the standpoint of existing and/or potential implications that some decisions — either applied or potentially applicable — have or may have on how public servants

choose specific behavioural patterns. The analysis shows that a strict penal policy does not necessarily have a deterrent effect on potential perpetrators. Despite the low limit for maximum prison term, corruption in public administration remains a marginal phenomenon in Nordic societies, contrary to the expected criminal logic of committing a crime whenever the benefits outweigh the costs. Although the integrity of judges in developed democracies is a rigid and corrupt practice is a rare occurrence, chronic delays in litigation represent a circumstance that might encourage some public servants to more easily embark on criminal “entrepreneurial ventures”, driven by the belief that they are unlikely to be effectively prosecuted and convicted before the statute of limitations. The author concludes that chronic delays in court proceedings may encourage individual public servants to more easily engage in criminal “entrepreneurial ventures”.

Keywords: public servant, public service ethics, criminal prosecution, crime control policy, white collar crime.

* Овај рад је примљен 17. маја 2019. године, а прихваћен на састанку Редакције 28. августа 2019. године.