



Mission to Serbia and Montenegro

ORGANIZATION FOR SECURITY
AND CO-OPERATION IN EUROPE

УЛОГА ПОЛИЦИЈЕ У ПРИВРЕДНОЈ ТРАНЗИЦИЈИ СРБИЈЕ

*Процена капацитета полицијске службе Србије за борбу
против привредног криминала*

Рето Брунхарт и Новак Гајић
Јединица за стратешки развој
Одељење за спровођење закона

БЕОГРАД

ФЕБРУАР 2005.

Улога полиције у привредној транзицији Србије: Процена капацитета полицијске службе Србије за борбу против привредног криминала

I. Сажетак	1
II. Увод	3
III. Скраћенице	5
IV. Позадина	6
V. Правни оквир за борбу против привредног криминала	8
Кривични законик	
Закон о спречавању прања новца	
Остала релевантна законодавна питања	
VI. Институционални оквир за борбу против привредног криминала	12
Организација полиције	
Остали органи	
VII. Потребe полиције за поспешивањем борбе против привредног криминала	17
Реорганизација	
Људски ресурси	
Технички и инфраструктурни ресурси	
Оперативна независност	
Стратешко планирање и развој	
VIII. Поспешивање капацитета за истрагу привредног криминала у контексту свеукупне реформе полиције	22
IX. Препоруке	24
X. Прилози	
А. Списак испитаника	33
Б. Обавезе Србије – Међународне организације и конвенције	36
В. Нацрт Националне стратегије за борбу против корупције Републике Србије – поглавље: „Правосудни систем и полиција“	38
Г. Извори додатних информација на Интернету	40

I. Сажетак

Ово истраживање спроведено је као покушај процене капацитета полиције Србије за борбу против привредног криминала. У Србији су током 2004. године случајеви привредног криминала чинили 12 одсто свих случајева које је полиција испитивала, али се процењује да имовинска штета коју су они изазвали представља више од 60 одсто целокупне имовинске штете проузроковане свим видовима криминала. Привредни криминалци користе нестабилност политичких и привредних установа Србије током транзиције ка демократији и тржишној привреди.

Законодавство Србије не задовољава увек модерне стандарде за борбу против привредног криминала. Иако се законодавство које уређује ову област постепено унапређује, неопходно је испуњење свих стандарда Радне групе за финансијску акцију (РГФА, *Financial Action Task Force – FATF*) и одговарајућа казна за све нове видове привредног криминала у будућем Кривичном законнику.

Установе с мандатом за борбу против привредног криминала имају неке озбиљне недостатке и потребно их је унапредити у многим аспектима. Хватање у коштац с тако сложеним питањем захтева међуоргански приступ различитих органа кривичноправног и финансијског сектора.

Специјализоване полицијске јединице – Одељење за организовани финансијски криминал (ООФК) унутар Управе за борбу против организованог криминала (УБПОК), Одељење за привредни криминал (ОПК) унутар Управе криминалистичке полиције (УКП) и одељења за привредни криминал унутар 33 секретеријата унутрашњих послова – немају довољно људства, што је посебно случај с ООФК. Истражна одељења нису у стању да ваљано раде на свим случајевима, који онда могу да падну пред судовима. Ове полицијске јединице такође оскудевају у одговарајућем простору и опреми, уз изузетак модерног информационог система ООФК. С друге стране, истражне полицијске јединице вољне су и мотивисане да успеју. Полицајци имају различит ниво образовања, а полицијском образовном систему недостаје свеобухватна обука из области привредног криминала. Полицијска служба још је под извесним политичким утицајем и отежано јој је да ради независно.

Српска финансијска обавештајна јединица, Управа за спречавање прања новца (у Министарству финансија), није ваљано повезана с осталим установама ради размене неопходних података. Размена података често је заснована на личним односима уместо на законским овлашћењима. Пореска полиција Министарства финансија бави се стриктно пореским кривичним делима. Таква дела чине веома важан део привредног криминала, али пореска

полиција нема законско овлашћење да ради на истом нивоу као полицијска служба Министарства унутрашњих послова.

Тужилаштву и правосуђу у Србији недостају кадрови специјализовани за ову врсту криминала. Они имају специјалисте за организовани, али не и за привредни криминал. Такође, немају подршку независних спољних стручњака који би имали неопходни високи ниво стручности за деловање у тој области.

Између ових установа постоји и одређено неповерење и ривалитет. Узрок тога углавном је преклапање надлежности, недостатак правне уређености узајамне сарадње и, понекад, незнање шта друге установе раде.

Српским полицијским јединицама укљученим у борбу против привредног криминала потребна је снажна и бескомпромисна подршка и домаћих власти и међународне заједнице. Та подршка треба да буде концентрисана на четири главна поља: (1) **законодавство**, (2) **мере практичне политике и процедуре**, (3) **образовање** (обезбеђивање посебног знања о методима борбе против привредног криминала), и (4) **инфраструктуру** (довођење техничке опреме на ниво модерних стандарда и обезбеђење просторија које одговарају професионалним потребама). Поред овога, подршка треба да олакша делотворну комуникацију, координацију и сарадњу с осталим установама на државном, регионалном и међународном нивоу.

Борбу против привредног криминала Влада Србије треба да постави за приоритет. Прво, ово би било делотворно средство за јачање српске демократије искорењивањем остатака ауторитарног режима. Друго, то би било и улагање у привреду, јер би делотворна и ефикасна превенција и сузбијање тог вида криминала усмерила новац у легалну привреду и допринела стварању безбедне средине за улагање.

У овом подухвату Србији је потребна снажна подршка међународне заједнице. Неопходно је да се међународне организације и земље донатори усагласе и ускладе рад у постизању заједничког циља – знатног смањења тог вида криминала.

II. Увод

Српску демократију у повоју угрожава разорни утицај привредног криминала који тешку политичку и привредну транзицију чини још тежом. Поддршка ОЕБС српским властима у њиховој борби против привредног криминала досад није била усмерена на полицијску службу која је једна од најзначајнијих установа у тој борби. То је подстакло ауторе, чланове Јединице за стратешки развој (Одељења за спровођење закона, Мисија ОЕБС у Србији и Црној Гори), да започну с овом проценом.

Циљ извештаја је да пружи процену капацитета српске полицијске службе за борбу против привредног криминала. Првобитна сврха процене била је израда документа који би служио као основ будућег ангажмана ОЕБС. Током рада на процени, међутим, аутори су се суочили са сложеношћу питања и одлучили да се додатно позабаве и препорукама упућеним властима Србије и релевантним међународним чиниоцима. Предвиђено је да препоруке служе као водич свим заинтересованим да допринесу борби против овог вида криминала, промовишући стабилно политичко, привредно и безбедносно окружење у Србији и на Балкану.

Од септембра 2004. до фебруара 2005. године аутори су разговарали с низом званичника Министарства унутрашњих послова Србије, Министарства финансија Србије, Народне банке Србије, представницима тужилаштва и правосуђа, члановима Савета Владе Србије за борбу против корупције, представницима грађанског друштва, академске заједнице и међународних организација. Аутори су веома захвални свим испитаницима, њих 28, из 18 установа и организација, који су пружили знање и одвојили време да би учествовали у спровођењу овог истраживања.

Аутори су користили и различите јавне изворе који се баве темом ове процене. Поред података из српске штампе коришћено је и неколико студија (Прилог Г: Извори додатних информација на Интернету).

Као методолошко средство за процену колико се Србија држи међународно признатих стандарда у борби против привредног криминала коришћено је и *Четрдесет препорука у вези са прањем новца* и *Девет препорука у вези с финансирањем тероризма* које је израдила Радна група за финансијску акцију (РГФА)¹.

¹ „Радна група за финансијску акцију (РГФА) је међувладино тело чији је циљ развој и промоција мера практичне политике, како на националном тако и на међународном нивоу у циљу борбе против прања новца и финансирања терориста. Радна група је стога „тело које креира политику“ које ради на стварању нужне политичке воље за спровођење националних законодавних и регулаторних реформи у овим областима“. (www.fatf-gafi.org)

Колеге из Мисије ОЕБС Микела Карбониеро (Michela Carboniero) и Милан Бајић (Јединица за привредну транспарентност, Одељење за владавину права и људска права) присуствовали су скоро сваком разговору. Њих двоје били су истински део истраживачког тима и аутори дугују много њиховим сугестијама и саветима. Крсто Перовић из тог одељења пружио је неизмеран допринос питањима везаним за тужилаштво и правосуђе. Аутори су примили великодушну подршку од колега из свог одељења. Савети и искуство стручњака за организовани криминал Јана Крушевског (Kruszewski) и Шел-Оке Ларсона (Kjell-Åke Larsson), као и Ане-Сири Свенсон (Anne-Siri Svensson), Дана Јотберга (Göthberg), Уле Хортемоа (Ole Hørtemo) и Александра Јаковљевића, увелико су помогли ову студију. Биљана Марковић заслужује посебан помен због прилежног прикупљања података о привредном криминалу из српске штампе. Надахњујуће расправе са Соњом Стојановић знатно су допринеле садржини и структури овог извештаја. Рогер Берг, шеф Одељења за спровођење закона, од почетка је подржао истраживање и дао корисне савете за његов коначни изглед. На концу, Шерон Ригл (Sharon Riggle) и Хелена Колозети (Kolozetti) уложиле су велики рад у лектуру енглеског изворника овог извештаја, припремајући га да буде представљен читалачкој публици.

Подразумева се, међутим, да су само аутори одговорни за ставове изнете у овом извештају, као и за све могуће недоследности. Било које питање или став изражени у овом документу не одражавају нужно ставове оних који су одвојили време и подарили стручност изради ове студије.

Рето Брунхарт (Brunhart)
Новак Гајић

Београд, фебруар 2005.

III. Скраћенице

ДПП	Дирекција пореске полиције (унутар Пореске управе МФ)
ГРЕКО	Група земаља против корупције
ЕАР	Европска агенција за реконструкцију
ЕУ	Европска унија
МУП	Министарство унутрашњих послова
МФ	Министарство финансија
ОЕБС	Организација за европску безбедност и сарадњу
ООФК	Одељење за организовани финансијски криминал (УБПОК МУП Србије)
ОПК	Одељење за привредни криминал (УКП МУП Србије)
ПСТ	пријаве сумњивих трансакција
РГФА	Радна група за финансијску акцију
СЕ	Савет Европе
УБПОК	Управа за борбу против организованог криминала (МУП Србије)
УКП	Управа криминалистичке полиције (МУП Србије)
УСПН	Управа за спречавање прања новца (ФОЈ Србије унутар МФ)
ФОЈ	Финансијска обавештајна јединица

IV. Позадина

Привредни криминал (и организовани и онај који почине појединци) крајње је дестабилизујући чинилац у српском друштву. Такав криминал високо је развијен и софистициран, а његови починиоци добро се сналазе у правном и привредном окружењу. Привредни криминалци користе нестабилност политичких и привредних установа које чине основу демократских друштава и отворене тржишне привреде у развоју. Током 2004. године, у Србији су случајеви привредног криминала чинили 12 одсто свих случајева које је српска полиција истраживала. Високе полицијске старешине, као и још неки учесници разговора, међутим, процењују да је привредни криминал одговоран за више од 60 одсто имовинске штете настале од свих видова криминала заједно.

Тешка привредна транзиција једна је од највећих препрека на путу Србије ка демократском друштву тржишне привреде. Она је почела горе него неке друге посткомунистичке државе у окружењу, иако је као део бивше Југославије била у много бољем економском положају од остатка средње и источне Европе. Једна од највећих препрека у њеној политичкој и привредној транзицији је широко распрострањен привредни криминал.

Привредни систем бивше Југославије може се описати као претежно државни социјализам с одређеним елементима тржишне привреде. Тај систем био је знатно отворенији него системи у средњоевропским и источноевропским државама под доминацијом Совјетског Савеза. Растућа незапосленост је, на пример, била решена отварањем граница и омогућавањем да људи раде на Западу. Ипак, значајнија либерализација у привреди угрозила би политички монопол режима. Зато је краткотрајни покушај привредне либерализације у Србији Јосип Броз угушио раних седамдесетих година 20. века. А покушај југословенског премијера Анте Марковића подриле су нове политичке елите у Србији и Хрватској 1991. године уочи југословенског рата².

Привредни систем Милошевићеве ере (1991-2000³) одликују ратна привреда, велики сектор сиве економије, црна берза, олигархија тајкуна на челу великих државних и приватних предузећа, државом подстакнута хиперинфлација, државним апаратом подржано кријумчарење, патронско-клијентски односи, пирамидалне штедионице иза којих је стајала држава, неделотворан фискални систем и недостатак инвестиција. Ембарго Уједињених нација такође је био

² „Југословенски рат“ је опште име за све сецесионистичке и грађанске ратове, оружане побуне, стране војне интервенције и остале облике оружаног сукоба у бившој Југославији од 1991. године.

³ Успон Слободана Милошевића до апсолутне власти почео је 1987. године. Он је постао неспорни владар Србије 1989, али се 1991. година узима као почетак његовог привредног система због напора да финансира Југословенски рат.

значајан чинилац у изолацији државе. Вероватно најбоља и најсажетија дефиниција привреде Милошевићевог доба дата је насловом књиге Млађана Динкића⁴ *Економија деструкције*.

Током тог периода знатно је повећан привредни криминал и корупција. Криминал је постао правило привредног живота замље. Не само да је привредни криминал сматран „нормалним“ већ је до те мере био активно охрабрен да је постао незванични део режима. Граница између „званичног“ и „незваничног“ замаглила се до таквог степена да су „мутнији“ делови друштва нашли заштиту у Милошевићевом режиму одржаваном на мрежи (боље рећи пирамиди) клијентско-патронских односа која је обухватала цело друштво. Цео систем упошљавао је хиљаде, ако не и десетине хиљада појединаца. На врху пирамиде био је сам Милошевић. Испод њега била је олигархија тајкуна која је управљала различитим великим државним и приватним предузећима. Следећи слој чинили су руководиоци малих и средњих предузећа. На дну су се налазили многобројни кријумчари и црноберзијанци. Целу пирамиду прожимала је партијска структура СПС и ЈУЛ, а премрежавала Милошевићева тајна полиција.

Иако је Милошевић скинут с власти демократским превратом 5. октобра 2000. године, а његова пирамида фрагментирана, већина њених делова остала је нетакнута. Нова владајућа коалиција ДОС створена је од 18 политичких странака које су имале јак међусобни ривалитет. Унутрашња борба за власт ослабила је демократски полет. Одмах после 5. октобра, многи чланови пирамиде, људи који су се обогатили у време док је велика већина становништва осиромашила, похитали су да искажу лојалност некој од странака нове хетерогене владајуће коалиције.

Ипак, значајне привредне реформе спроведене су после пада Милошевића. Док буџетске, фискалне и банкарске реформе иду добро, приватизација је створила многе могућности за различите облике привредног криминала, што ће и даље бити случај ако не буду предузете мере за његово спречавање. Ратни профитери и профитери на санкцијама користе приватизацију за улазак у легитимни привредни систем. Наравно, „контроверзни бизнисмени“ настављају са старим навикама и још им никако не иде од руке да постану прави капиталистички предузетници. Многи су међу њима познатији по надимку него по имену. Напредују у нестабилним условима и одржавају нестабилност, извлачећи корист из ње.

Организовани привредни криминал омета политичку и привредну транзицију и могућност европских интеграција. Ушао је у политичке структуре, јавну управу, комерцијални сектор и кривичноправни систем. Створио је атмосферу нестабилности која обесхрабрује преко потребене директне стране инвестиције.

⁴ Садашњи министар финансија и први гувернер Народне банке после пада Милошевића прочуо се 1996. године када је, као још непознати асистент Економског факултета у Београду, објавио ову књигу која је описала одлике привреде Милошевићевог периода.

Тренутно, правни инструменти Србије и њена способност за спровођење закона не одговарају делотворној и ефикасној борби против организованог привредног криминала. Одлучан напор Србије и међународне заједнице преко су потребни за сређивање стања.

Јасна је потреба да Влада Србије постави борбу против привредног криминала за свој приоритет. Прво, то би било делотворно средство за јачање српске демократије искорењивањем остатака ауторитарног режима. Друго, то би било улагање у привреду, будући да би ефикасна и делотворна превенција и борба против ове врсте криминала усмерила новац у легални привредни систем и помогла стварање сигурног окружења за улагања.

V. Правни оквир за борбу против привредног криминала

Борба (надзор, превенција и сузбијање) против привредног криминала захтева сложен и мултилатерални приступ различитих државних органа. Такав приступ треба да буде јасно исказан и у законима. Тренутно, два најважнија закона за борбу против привредног криминала у Србији су Кривични законик и Закон о спречавању прања новца.

Кривични законик

Садашњи Кривични законик донет је 1977. године. У то време привреда земље се, у складу са званичном идеологијом самоуправљања, претежно заснивала на државном социјализму с неким елементима тржишне привреде. После тога, привреду су коренито променила два чиниоца – привреда Милошевићевог доба и постмилошевићевска транзиција обележена значајним реформским подухватима. Постмилошевићевска политичка и привредна транзиција још се бори с јаким остацима привредног система Брозовог и Милошевићевог времена. Када је кривично законодавство донето 1977. године, многи облици модерног пословања били су непознати у земљи, а самим тим није било ни великог броја модерних облика привредног криминала. Стога многа дела нису дефинисана и инкриминисана у важећем законодавству. Суштински је важно да нови Кривични законик садржи одредбе које дају основ за истрагу и гоњење кривичних дела попут: корупције, обичне преваре, тешке преваре (нпр. пирамидалне схеме)⁵, преваре код осигурања⁶, пореске преваре, преваре с кредитним картицама, рачунарског криминала, поседовања опреме за привредна кривична дела (на пример, опрема за производњу фалсификованих кредитних картица⁷) и тако даље.⁸ Општа намера људи који пишу нацрт новог Кривичног законика јесте да кривична дела повезана с организованим криминалом буду делотворније кажњавана и да за њих буду запрећене строже казне. Имајући у виду осетљив период привредне транзиције у коме је сада Србија, вредело би размотрити примену истог начела на дела из области

⁵ Тежина преваре се одређује на основу неког прага (на пример, у Норвешкој је то око 10.000 евра).

⁶ Један од интервјуисаних полицијских истражитеља објаснио је да су у тренутном Кривичном законнику сва дела преваре обухваћена једним чланом. То је илустровао рекавши да продају лажног златног прстена и превару у осигурању вредна 10 милиона евра покрива исти члан садашњег Кривичног законика.

⁷ Један од интервјуисаних полицијских истражитеља је као пример навео полицијску рацију током које је нађен посебни уређај за производњу фалсификованих кредитних картица и 200 празних пластичних картица, али је осумњичени морао да буде пуштен зато што није било правног основа за гоњење иако је намера била очигледна.

⁸ У начелу, законодавство Србије треба да буде у сагласности с одређеним категоријама прекршаја по дефиницији РГФА (http://www1.oecd.org/fatf/40Recs_en.htm#GLOSSARY).

привредног криминала, без обзира да ли су извршиоци организовани или појединачни (на пример, криминал „белих оковратника“).

Нацрт новог Кривичног законика предвиђа прање новца као посебно кривично дело. Том одредбом Србија ће испунити значајну обавезу из релевантних међународних конвенција. Ова иницијатива у вези с Кривичним закоником требало би да буде повезана с истовременим доношењем новог Закона о спречавању прања новца (видети даље). Заједно, те мере ће повећати потребну пажњу јавности о овом питању које утиче на свакодневни живот.

Закон о спречавању прања новца

Садашњи Закон о спречавању прања новца је донет 2001. године на савезном нивоу и не испуњава у потпуности међународне стандарде. Законом је установљена ФОЈ као независна савезна Комисију за спречавање прања новца. После уставног преуређења и преображаја Савезне Републике Југославије у државну заједницу Србија и Црна Гора, борба против прања новца пребачена је на ниво република, а некадашњи савезни ФОЈ постао је део Министарства финансија. Преименован је у Управу за спречавање прања новца (УСПН). ФОЈ Србије припремио је нацрт и сада се залаже за усвајање новог Закона о спречавању прања новца. Влада је усвојила и подржала нацрт крајем 2004. године, који је у тренутку писања ових редова у скупштинској процедури. Очекује се да буде усвојен током 2005. године.

Нацрт Закона о спречавању прања новца прописује акције и мере ради откривања и спречавања прања новца. Његовим усвајањем биће испуњене обавезе из свих ратификованих међународних конвенција. Главне новине су овлашћење ФОЈ да суспендује сумњиву трансакцију дужи период (са 48 на 72 часа) и шира листа лица која имају обавезе по овом закону. Члан 4. нацрта дефинише обвезнике овог закона као „правна лица и одговорна лица у правним лицима“ дужна да предузимају „радње и мере за откривање и спречавање прања новца“. Нацрт прецизира листу обвезника:

1. банке и друге финансијске организације (штедионице, штедно-кредитне организације и штедно-кредитне задруге);
2. мењачи;
3. предузећа поштанско-телефонско-телеграфског саобраћаја и друга предузећа и задруге;
4. осигуравајуће организације;
5. инвестициони фондови и друге институције које послују на финансијском тржишту;
6. берзе, брокерско-дилерска друштва, кастоди банке, овлашћене банке за трговање хартијама од вредности и други субјекти који се баве трансакцијама у вези са хартијама од вредности, племенитим металима и драгим камењем;
7. приређивачи класичних и посебних (казина, аутомат-клубови, кладионице) игара на срећу, као и других игара на срећу;
8. залагаонице.

Нацрт Закона такође дефинише обвезнике и остала правна лица и појединце који се баве пословима који се односе на:

1. управљање имовином за друга лица;
2. факторинг и форфетинг;
3. лизинг;
4. издавање платних картица и пословањем тим картицама;
5. промет непокретности;
6. промет уметничких предмета, антиквитета и других предмета веће вредности;
7. промет аутомобила, пловила и других објеката веће вредности;
8. обраду и промет племенитих метала и драгог камења;
9. организацију путовања;
10. посредовање у преговорима у вези са давањем кредита;
11. посредовање и заступање у осигурању;
12. организовање аукција.

Нацрт је у начелу сагласан препорученим мерама РГФА за финансијске установе за спречавање прања новца. Нацрт, ипак, не усваја препоруке РГФА (нарочито Препоруку 12.д⁹) које се тичу нефинансијских делатности и професионалаца – адвоката, јавних бележника¹⁰, осталих независних правних стручњака и рачуновођа. Нацрт их изузима од обавезе да провере странку (начело дужне пажње) и вођења евиденцију¹¹. Увођење те препоруке могло би изазвати снажно противљење Адвокатске коморе Србије која има око 5.000 чланова, па је УСПН одлучила да не уврсти ту одредбу. Адвокатске канцеларије нису стављене на листу посебних обвезника по овом закону, тако да нису ни дужне да редовно пријављују трансакције које прелазе Законом одређену границу. Ипак, Нацрт адвокатима намеће обавезу да у року од три дана УСПН пријаве било коју сумњиву трансакцију у оквиру њихове праксе, укључујући могуће активности прања новца (чланови 27-29). Чак и ове одредбе, које су у сагласности с Другом директивом ЕУ о прању новца (децембар 2001.), српски адвокати су оштро критиковали, сматрајући их погубним за поверљивост односа адвоката и клијента. Ипак, неукључивање 12. препоруке РГФА могло би једноставно да послужи да прање новца буде каналисано ка независним правним професионалцима и рачуновођама.

⁹ РГФА препорука 12.д каже да се захтеви за процену муштерије и вођење евиденције примењују и на „адвокате, бележнике, остале независне правне професионалце и рачуновође кад се они припремају да обаве трансакцију за своје клијенте у вези са наредним делатностима:

- Купопродаја некретнина;
- Управљање новцем клијента, хартијама од вредности или другом имовином;
- Управљање банкарским, штедним или рачуном хартија од вредности;
- Организацијом уплаћивања удела за стварање, пословање или управљање предузећима;
- Стварањем, пословањем или управљањем правним лицима или договорима и куповином и продајом пословних правних лица.“

¹⁰Јавни бележници још нису део српског правног система, али би то ускоро требало да буде решено.

¹¹ Као што је постављено у РГФА Препорукама против прања новца 5, 6, и 8-11.

Упркос ограничењима, усвајање Закона Србију ће довести у статус „Углавном у сагласности“¹² у вези с препорукама РГФА. То ће такође приближити земљу испуњавању ЕУ стандарда у овој области.

Имајући у виду осетљивост транзиционог периода кроз који пролази Србија, вредело би размотрити да УСПН буде обавезана да анализира (уз пуну сарадњу осталих релевантних органа) порекло новца који се користи у поступку приватизације. Било би посебно значајна провера да ли новац потиче с банковних рачуна земаља на црној листи РГФА или из других земаља с историјом и репутацијом прања новца. Терет доказивања би у овим случајевима требао да буде пребачен на сумњива правна или физичка лица (примењујући начело баланса вероватноће), а таква контрола треба да буде праћена могућом конфискацијом имовине. Нацрт националне стратегије за борбу против корупције предвиђа изbacивање осуђених правних лица и појединаца из јавних тендера (видети прилог В), али то треба да буде проширено и на изbacивање таквих правних и физичких лица из процеса приватизације

Остала релевантна законодавна питања

Иако је законодавство у области заплене, замрзавања и конфискације имовине релативно одговарајуће, полиција, тужиоци и судије у Србији оклевају да га примене. Од суштинске је важности да заплена, замрзавање и конфискација имовине буде уређена и спровођена у складу са стандардима развијених демократија и привреда. Поред тога, казнени и превентивни аспект те мере у борби против привредног криминала био би значајно подстакнут кад би Влада одлучила да уложи део конфисковане криминалне имовине у развој институционалног капацитета за спровођење ове борбе¹³.

Нацрт националне стратегије за борбу против корупције усвојила је Влада и у време писања ових редова је у скупштинској процедури (видети прилог В за детаље).

Закон о спречавању сукоба интереса усвојен је у априлу 2004. године. Услови за његову примену недавно су испуњени именовањем Извршног одбора. Одбор, међутим, још нема дефинисана правила за спровођење својих активности у складу са Законом. Задужен је за прикупљање изјава о имовинском стању и контролу могућег сукоба интереса. Први изазов за Одбор биће прикупљање података о имовини отприлике 10 хиљада функционера и њихових рођака и стварање одговарајућег алата за обраду тих података.

У вези с јавним набавкама, неуспешни понуђачи и даље се жале на неправилности на које су наишли током поступка јавне набавке.

¹² „постоје само мања одступања, при чему је велика већина суштинских критеријума потпуно испуњена“ (*Methodology for Assessing Compliance with the FATF 40 Recommendations and the FATF 8 Special Recommendations*, стр. 3, Париз, 2004.)

¹³ Ово је већ случај у неким развијеним државама.

Председнички и локални избори 2004. године показали су недостатке Закона о финансирању политичких странака. Закон је превише нејасан у кључним областима (отворен за погрешно тумачење, посебно у вези с износом буџетског финансирања), а установе задужене за његово спровођење (Републичка изборна комисија и Одбор за финансије Народне скупштине) немају одговарајуће људство и материјална средства за спровођење дужности на прописани начин.

Будући да нема система спољног буџетског надзора, Народна скупштина припрема нацрт новог Закона о оснивању врховне ревизорске установе.¹⁴

Српски законодавни и кривичноправни систем, будући позитивистички и конзервативни, терет доказивања за утврђивање порекла имовине осумњиченог стављају искључиво на тужиоца. Његово пребацавање на осумњиченог битно би унапредило рад криминалистичких инспектора и тужилаца. Неуспех окривљених да докажу законитост своје имовине треба да буде праћен конфискацијом противзаконито стечене имовине. Криминалце губитак новца често боли много више него године на робији. Поред казнене и ретрибутивне функције, конфискација би служила као средство превенције јер би криминалце лишила новца и статуса, као основа за будућу криминалну делатност. То веома делотворно средство за борбу против криминала потенцијално може да буде веома опасно ако би било злоупотребљено. Зато треба да буде повезано са стриктном применом начела баланса вероватноће и да буде уређено јасном и транспарентном процедуром.

¹⁴ У складу са 29. препоруком РГФА: „Супервизори би требало да имају одговарајућа овлашћења да надгледају и осигурају да се финансијске установе придржавају обавеза у борби против прања новца и финансирања тероризма, укључујући и овлашћење за спровођење инспекција. Требало би да буду овлашћени да принуде финансијске установе на пружање било које информације од значаја за надзор над испуњавањем таквих обавеза, и да изрекну одговарајуће административне санкције за неиспуњавање тих обавеза.“

VI. Институционални оквир за борбу против привредног криминала

Борба против привредног криминала веома је сложен задатак за било коју државу. Потребан је мултиинституционалан и мултидисциплинаран приступ. У Србији је она тренутно подељена између два министарства, кривичног правосудног система и Народне банке Србије. Министарство унутрашњих послова надлежно је за надзор над полицијом Србије и специјализованим управама, попут Управе за борбу против организованог криминала (УБПОК)¹⁵ и Управе криминалистичке полиције (УКП). Министарство финансија надлежно је за Управу за спречавање прања новца (УСПН) – српску финансијску обавештајну јединицу (ФОЈ), Дирекцију пореске полиције (ДПП) унутар Пореске управе и Управу царина. Правосудни систем бави се привредним криминалом кроз тужилаштво и судство. На крају, Народна банка Србије одговорна је за монетарни систем и надзире рад банака, штедионица, осигуравајућих друштва, мењачница и осталих финансијских установа у Србији.

Систем Србије за борбу против привредног криминала личи на оне у другим државама и у принципу ваљано делује. Ипак, неки налази показују да су извесне измене и унапређења још потребни¹⁶.

Организација полиције

Српска полицијска служба под непосредном је контролом Министарства унутрашњих послова, тако да постоји делимичан утицај Владе на полицију. На пример, високи полицијски руководиоци смењују се после избора.¹⁷ Неки од испитаника критиковали су ту политизацију која спречава полицијску службу да истражује неке важне случајеве привредног криминала и која понекад чак истраге усмерава на претходне владине званичнике.

Приходи специјализованих полицијских службеника су ниски у поређењу са запосленим у банкама и другим финансијским стручњацима. Већина добро образованих и искусних полицајаца који раде на случајевима привредног криминала могу лако да нађу добро плаћене послове у приватном сектору. Одељење за организовани финансијски криминал и Одељење за привредни

¹⁵ УБПОК је основан 2001. године.

¹⁶ Препорука 30 РГФА: „Државе би требало да обезбеде својим надлежним органима укљученим у борбу против прања новца и финансирања тероризма одговарајућа финансијске, људске и техничке ресурсе. [...]“

¹⁷ Не само да су високи полицијски функционери били смењени након парламентарних избора 2003. године, већ се то десило и руководиоцима нижег ранга.

криминал овим су тешко погођена. То има непосредни негативни утицај на капацитет полиције да ради квалитетно и мотивише службенике.

Полицијска служба Србије има централизован систем прикупљања и обраде статистичких података. Различита одељења и јединице пријављују статистичке податке Управи за аналитику Министарства унутрашњих послова, који се онда склапају како би дали општу слику трендова у криминалитету. Ипак, не постоји статистика на државном нивоу о привредном криминалу која би укључила све релевантне податке полицијске службе, ФОЈ, Пореске управе, Царине, тужилаштва и судова. Различити органи имају своје критеријуме за прикупљање и обраду статистичких података, који нису стандардизовани.

Уопштено говорећи, знање и образовни ниво полицијских инспектора не испуњавају највише могуће стандарде. Основном полицијском образовању на Вишој школи унутрашњих послова и Полицијској академији недостаје свеобухватно образовање у области борбе против привредног криминала, а посебно методологија за борбу против прања новца и истраге. Они добијају неколико информативних часова о основама привредног криминала, али не и обуку у посебним вештинама за борбу против тог вида криминала.

Инспектори УБПОК и ООФК обучени су да истражују кроз интерну обуку и учење кроз рад. Опште знање о основним истрагама и методологији је одговарајуће, али још постоје недостаци. Способност службеника за борбу против овог посебног облика криминала се знатно разликује, посебно у погледу познавања релевантних прописа, нарочито норми изван Кривичног законика, нпр. банкарских правила и осталих економских прописа. Већина инспектора нема обухватно познавање међународног права и обавеза (попут конвенција и препорука РГФА) које је Србија дужна да спроводи.

Уопштено гледано, информисаност полицијских службеника о другим установама које се баве борбом против привредног криминала је слаба, а сарадња између различитих установа је превасходно заснована на личном односу. Такође, међу њима постоји одређен степен неповерења и ривалитета. Сарадња између релевантних органа требало би да буде обавезна и правно уређена.

УБПОК је управа унутар Министарства унутрашњих послова (одвојена од остатка полицијске службе) задужена за истрагу организованог криминала. Будући да је реч о посебној управи за борбу против организованог криминала, цела територија Србије је у надлежности УБПОК. УБПОК има специјализовано Одељење за организовани финансијски криминал (ООФК) које тренутно има четири јединице: Антикорупцијска, Јединица за борбу против прања новца, борбу против високотехничког криминала и борбу против кријумчарења робе.

Инспектори ООФК могу стручно да изврше дужности, али им недостаје редовно информисање о најновијој легислативи, нарочито из области међународног права. Они су опремљени неопходним техничким средствима

попут софтвера *IT-notebook*. С друге стране, не постоји електронска мрежа између различитих установа које се боре против привредног криминала.

Највећа препрека ООФК је недостатак људства. То утиче на ефикасност ООФК и спречава га да ради делотворно. ООФК има само 22 инспектора укључујући старешине. Приликом великог и сложеног случаја ООФК мора да ангажује више од половине целокупног људства. Други случајеви се недовољно истражују због чега често „падају“ у судовима чак и у случају покретања судског поступка. Потребно је истаћи да то није последица рђавог руковођења, одсуства стручног знања или техничке опреме, нити недостатка одлучности инспектора, већ недовољног броја људи. Њихова радна средина је веома лоша и утиче на ваљан рад инспектора. Не постоји простор за похрањивање и класификовање заплењених докумената или предмета, нема ни довољно соба за испитивање, а мале канцеларије спречавају рад с доказима и остале истражне радње.

Недавно, ООФК је захтевао да има 40 запослених. То би било значајно поправљање тренутног стања, али је очигледно још недовољно. Србија је суочена с натпросечним нивоом корупције (посебно у приватизацији), привредним криминалом, фантомским фирмама и пиратеријом. Висок ниво готовине у финансијским трансакцијама у поређењу с развијеним привредама ствара одлично окружење за црно банкарство и остале противзаконите финансијске операције.

* * *

Управа криминалистичке полиције (УКП) део је Ресора јавне безбедности Министарства унутрашњих послова. Она има специјализовано Одељење за привредни криминал (ОПК). Сваки секретеријат унутрашњих послова у Србији има одељење криминалистичке полиције, а свако од њих део за привредни криминал. Одељења криминалистичке полиције по секретеријатима истражују случајеве привредног криминала. Београдски секретеријат највећи је у земљи, а београдско ОПК бави се са 65 одсто од 13.000 случајева привредног криминала годишње у Србији.

Структура ОПК је застарела и неспремна да се носи с новим видовима привредног криминала, али поступак промене је службено у току. ОПК-у је потребна модерна структура за истрагу нових облика криминала попут Интернет криминала или различитих врста црног банкарства или фантомских компанија. Њима такође недостаје стручна способност за управљање и заштиту података из заплењених рачунара.

ОПК има полицајце обучене и образоване за борбу против привредног криминала. Њима ипак још мањка шире познавање методологије и истраге привредног криминала. Бољи увид у правна питања, посебно међународно право, такође је од кључног значаја. ОКП и ОПК изискују бољу уклопљеност у развој законодавства зато што њих као људе из праксе не питају често за повратну информацију о законима који се односе на њихов рад.

Проток информација унутар полицијске службе треба да буде унапређен. Тренутни проблеми с протоком података делимично су последица недостатка информатичке мреже и употребе застареле опреме за анализу података.

* * *

Све у свему, српској полицијској служби и њеним специјализованим јединицама за привредни криминал потребно је: (1) одговарајуће законодавство, (2) консолидована организација, (3) поправљен однос између различитих полицијских јединица, укључујући правно уређену размену података између њих, (4) стандардизација и поспешивање стручног знања и виши ниво специјализације инспектора, (5) повећање људства (посебно инспектора и аналитичара) и (6) осавремењивање опреме.

Остали органи

Српска финансијска обавештајна јединица (ФОЈ) зове се Управа за спречавање прања новца (УСПН) и део је Министарства финансија. Она има редовне контакте с међународним организацијама, претежно као члан Егмонт групе, светског удружења националних ФОЈ. УСПН није независно тело, али има тежњу да поврати независни статус који је имала пре укључивања у Министарство финансија.

Пристап ФОЈ¹⁸ документима и подацима полиције и других државних органа изван Министарства финансија није правно уређен. Размена података је честа углавном између ФОЈ и ООФК. Она је делотворна због добрих личних контаката. Ипак, ти државни органи нису електронски повезани. Нема размене података између ОПК и ФОЈ, иако београдски ОПК испитује готово 65 одсто случајева привредног криминала у Србији. ФОЈ нема лак пристап осталим државним органима који би могли да имају релевантне информације.

ФОЈ не подноси јавне годишње извештаје који би дали јасан преглед банкарских извештаја ФОЈ-у и пријављених сумњивих ствари тужилаштву или полицијској служби. Јавни годишњи извештај увео би транспарентност у област борбе против привредног криминала унутар финансијског система државе.

Царина и Пореска управа повезане су електронски за податке и о правним и физичким лицима. Размена података је институционализована а неограничено право приступа има упориште у закону. Сарадња с УБПОК развијена је и снажна због добрих личних односа, али није институционализована прописима.

¹⁸ РГФА Препорука 26: "[...] ФОЈ би требало да има пристап, посредан или непосредан, на благовремен начин, финансијским, административним и подацима о спровођењу закона који су јој потребни за обављање своје функције укључујући и анализу ПСТ"

* * *

Дирекција пореске полиције (ДПП) део је Пореске управе Министарства финансија. Установљена је половином 2003. године на темељу раније Финансијске полиције, а почела је с радом у јулу 2004. ДПП има између 250 и 260 запослених (укључујући руководиоце), при чему је укупан број предвиђених радника 346¹⁹. ДПП је састављен од пореских стручњака из некадашње Финансијске полиције и полицијских инспектора из УБПОК и УКП. ДПП тренутно ради на целој територији Србије (осим на Косову и Метохији које су под управом УН). Током 2004. године поднето је 850 кривичних пријава у укупној вредности 3,8 милијарди динара (око 50 милиона евра).

Службеници ДПП немају редовна полицијска овлашћења. Њима није дозвољено да хапсе или испитују осумњичене. За било какву принуду ДПП је потребна помоћ полицијске службе. Однос између установа МФ и МУП уређен је правно обавезујућим Меморандумом о разумевању. Упркос том Меморандуму, постоје неке критике које се углавном односе недостатак одговарајуће надлежности ДПП и његову зависност од полицијске службе. Службеници ДПП довољно су образовани да истражују порески криминал.

* * *

Тужилаштво делује као кључни кривични истражни орган и орган за супервизију полиције. После полицијске преткривичне истраге, целокупна одговорност за кривични поступак пре суђења пада на Тужилаштво. Тужилаштво је формално независно као судство, али ипак мање независно у раду. Тужилаштво нема тужиоце специјализоване у истрази случајева привредног криминала, посебно прања новца.

Однос између Тужилаштва и Министарства унутрашњих послова оштро критикују обе установе. Узајамна очекивања стално бивају неиспуњена. Полиција очекује више подршке и независности у истрагама, а Тужилаштво боље извештавање полицијских истражних јединица. Од суштинске је важности тесна сарадња полицијских инспектора и тужилаца, заснована на поверењу.

* * *

Београдски окружни суд обради више од 70 одсто случајева у Србији. Истражне судије сарађују с Тужилашством. Постоји одељење унутар Окружног суда у Београду задужено за привредни криминал. Окружни судови у Србији немају довољно судија специјализованих за бављење привредним криминалом, прањем новца и финансирањем тероризма. Судови се ослањају на независне финансијске стручњаке који познају истражне методе и поседују

¹⁹ У поређењу са само 22 инспектора у ООФК.

образовање о питањима привредног криминала. Садашњи стручњаци имају низак ниво знања и не могу да процене све кривичне случајеве.²⁰

* * *

Народна банка Србије је независна и аутономна установа. Она је централна банка Србије и задужена је да штити стабилност цена и одржавање финансијске стабилности. Међу осталима, у главне функције Народне банке спадају утврђивање и спровођење монетарне политике (укључујући политику курса динара), управљање девизним резервама, издавање новчаница и кованица и одржавање ефикасног платног промета и финансијског система.

Народна банка задужена је и за контролу мењачница у Србији. Налази овог истраживања показују да се мењачнице користе као средство за прање новца, будући да клијенти могу да размењују новац без икакве идентификације. То је идеално за размену новца незаконито стеченог у свакодневном привредном криминалу.

* * *

Уопштено говорећи, сарадња различитих установа укључених у борбу против привредног криминала у Србији прилично је слаба, захваљујући широко распрострањеном и дубоко укорењеном неповерењу и ривалитету, недостатку свести о улози других установа и њиховим надлежностима и недостатку посебних вештина за бављење овим видом криминала.

²⁰ Цитат из Даунсовог извештаја служи да добро опише однос унутар система кривичног правосуђа: „Напори за снажење капацитета полицијске службе за сузбијање криминала биће поништени ако тужилаштво, суд и казнено-поправни систем нису у стању да омогуће благовремено и објективно процесуирање случајева и одслужење досуђених казни. Имајући то у виду, потребно је обратити пажњу при помагању и развоју капацитета свих установа кривичноправног система, како би се дошло до успостављања равнотеже у њиховом развоју.“ Даунс, Марк: *Реформа полиције у Србији: Ка стварању модерне и одговорне полицијске службе*, стр. 16 (ОЕБС, Београд, 2004).

VII. Потребе полицијске службе за унапређењем борбе против привредног криминала

Од краја Другог светског рата полиција је често коришћена као репресивно оруђе власти. Општом криминализацијом друштва током Милошевићевог режима ситуација није постала ништа боља. Не само да је полиција и даље употребљавана као оруђе репресије, већ је и ниво стручности, развијен током 45 година мира, убрзано опао. Милошевић никада није потпуно веровао војсци и стога је милитаризовао полицију у настојању да створи своју преторијанску паравојску. Главни циљ полиције било је гушење демократске опозиције и учествовање у Југословенском рату, док је спречавање криминала било готово потпуно занемарено. Капацитет за кривичне истраге опао је на веома низак ниво. Униформисани део полиције сматран је много важнијим и стога значајно подстицан. Иако је велика већина високог Милошевићевог полицијског кадра пензионисана, српској полицијској служби још је потребан озбиљан опоравак.

Ова Процена истиче потребу реформе и модернизације капацитета за истрагу привредног криминала српске полицијске службе. Српској полицији истовремено је потребна обука у новим истражним техникама и ваљана опрема за повећање делотворности истрага. *Извештај Канцеларије високог представника о полицијској мисији после УНМБИХ и Међународним полицијским снагама УН*²¹ даје метод концептуализације процеса реформе полиције за земље у транзицији. Тим извештајем предложена је следећа матрица, која подвлачи потребу развоја и појединачног и структурног капацитета и интегритета полицијске службе:

	Појединац	Структура
Капацитет	<ul style="list-style-type: none">• Таленат• Знање и постигнућа• Начин живота	<ul style="list-style-type: none">• Инфраструктура• Људство• Финансије• Правила
Интегритет	<ul style="list-style-type: none">• Таленат• Знање и постигнућа• Начин живота	<ul style="list-style-type: none">• Инфраструктура• Људство• Финансије• Правила

²¹ Monk, Richard, Tor Tanke Holm and Serge Rumin: *OHR Report on a Police Follow-On Mission to UNMIBH and the UN International Police Task Force*, 2001.

Достизање одрживог развоја полицијске службе (и њеног појединачног и структурног капацитета и интегритета) захтева дубоке структурне реформе превасходно у пет области:

- 1. нормативни оквир** (видети поглавље V),
- 2. организациона структура,**
- 3. структурни капацитет:**
 - а) *људски* ресурси (нарочито управљање људским ресурсима и обука), и
 - б) *технички* и *инфраструктурни* ресурси,
- 4. структурни интегритет:**
 - а) *одговорност*, и
 - б) *оперативна независност од политичког утицаја* (кроз јасну поделу између политичких и оперативних делова), и
- 5. стратешко планирање и развој.**

Нужно је да ове средишње елементе и Влада Србије и међународна заједница узму у обзир приликом одлучивања о подршци капацитета истраге привредног криминала полиције Србије.

Реформски процеси у Србији и на целом Балкану углавном су усмерени на развијање интегритета и капацитета појединца. [...] Међународна заједница се у великој мери клонила неопходних структурних реформи из више разлога. Структурне реформе захтевају дугорочни ангажман, политичку вољу и спремност за доношење нимало лаких одлука. Структурне реформе много коштају, а резултати нису увек одмах видљиви. Развијање структурног оквира за полицију, правосуђе и демократске установе сигурно је најважнији приоритет реформе. Структурни оквир требало би развијати и у смислу структурног интегритета и у погледу структурних капацитета.

Развијањем структурног интегритета полицијске службе у Србији, међународна заједница ће јој пружити начин да сама надзире сопствени рад. Развијање структурног капацитета полицијске службе омогућиће преношење одговорности за развијање капацитета појединца на домаћу полицију, чиме процес реформе постаје трајан и независан. Мањак пажње домаћих и међународних организација на успостављање и осигуравање владавине права, на Балкану временом подрива процесе реформи. Стога, [...] подршку процесу реформе треба да усмере на развој структурног интегритета и структурног капацитета.²²

Реорганизација

Постоји потреба за консолидацијом (централизацијом) капацитета полицијске службе за борбу против привредног криминала. Од оснивања Управа за борбу

²² Даунс, Марк: *Реформа полиције у Србији: ка стварању модерне и одговорне полицијске службе*, стр. 16 (LED, OMiSaM, Београд, 2004).

против организованог криминала (УБПОК) као тело одвојено од Управе криминалистичке полиције (УКП) 2001. године, постоји извесна напетост између колега полицајаца у Србији. Разграничење њихових области надлежности и даље остаје замагљено.

Намера будуће рационализације српске полицијске службе је да УБПОК буде уведен у структуре УКП. На тај начин, ООФК ће вероватно бити укључена у ОПК. Таква реорганизација могла би бити веома корисна, али је кључно да стратешки, специјализован и обавештајним подацима вођен елитни капацитет буде одржан и развијен за потребе надзирања организованог привредног криминала у Србији, Србији и Црној Гори и на међународном нивоу (нарочито на Балкану). Таква јединица би такође била неопходна за могуће брзо размештање у циљу подршке раду локалним инспекторима на великим случајевима у било ком делу земље (а чак и у помоћи полицијским службама у иностранству).

Јасно је да полицијски секретаријати у Србији треба да имају сопствене инспекторе за привредни криминал, али увођење пет до шест регионалних истражних центара вероватно би поступак учинило краћим и усаглашавање деловања много лакшим. Сваки регионални истражни центар могао би бити задужен за усаглашавање пет до седам секретаријата, док би београдски секретаријат сам могао имати статус регионалног центра.

У сваком случају, треба да буде јасно да ће централизација, како је овде дефинисана, бити примењена само у посебним огранцима полиције у којима је неопходно груписати оскудна средства. Ово би претежно била организациона и функционална централизација, која би истовремено укључила више овлашћења у ланцу командовања, ка појединачним истражитељима и тимовима, пружајући им тако знатно више еластичности.

Људски ресурси

Све полицијске јединице са задатком да се боре против привредног криминала (ООФК унутар УБПОК, ОПК унутар УКП и ОПК-ови у секретеријатима) суочене су с озбиљним мањком људи. Људски ресурси тренутно нису одговарајући ни у смислу броја запослених нити нивоа стручности.

ООФК, као елитна јединица, има само 22 истражитеља за покривање делатности организованог привредног криминала у читавој Србији. ОПК београдског секретеријата, на чијој се територији догађа 65 осто привредног криминала, тренутно ради само с четвртином броја запослених предвиђених новим организационим планом МУП.

Исто као и њихови парњаци у иностранству, српске јединице за истрагу привредног криминала суочавају се с проблемом одлива мозгава. Многи су искусни истражитељи за знатно већим платама отишли су у комерцијални сектор. Неискусни службеници чине велики број тренутног истражног састава и не добијају довољно обуке. Свим релевантним јединицама (нарочито

ООФК) свакако су потребни ваљано образовани и одговарајуће плаћени специјалисти.

Сама природа борбе против привредног криминала захтева мултидисциплинарни приступ. Полицијски инспектори, аналитичари обавештајних података, тужиоци, рачуновође и остали стручњаци за привреду не раде довољно заједно. Ваљало би да њихов рад буде организован у оквиру мултидисциплинарних тимова специјалиста. Како би надокнадила хроничан недовољан број стручњака, српској полицијској служби треба да буде дозвољено да, у истражне сврхе у сложеним случајевима, хонорарно упусти специјалисте из финансијске индустрије и установа. Полицијска служба уопште пати од недовољног броја младих стручњака, мушкараца и жена с факултетским дипломама права, економије, информационих и комуникационих технологија, управљања, политичких наука и осталих релевантних дисциплина. Истраживање привредног криминала спада у оне области полицијског рада које највише испаштају. Привлачење и запошљавање таквих стручњака треба да буде приоритет политике запошљавања. Капацитети информационих и комуникационих технологија посебно су неразвијени и рањиви, тако да обезбеђивање доказа захтева бољу информатичку форензику.

У случају међународног организованог привредног криминала, доста заплећене документације може бити на енглеском језику, што чини пресудном капацитет полиције да их анализира. Енглески језик такође је значајан за међународну полицијску сарадњу. У овом тренутку, језичка знања истражитеља су недовољна. У каснијим фазама, међународна заједница би такође могла да помогне српској полицијској служби организовањем програма праксе преко којих би српски инспектори проводили време у иностраним полицијским јединицама за привредни криминал учећи модерне методе и скупљајући најбоља практична искуства. Стране полицијске службе би на овај начин такође имале корист, будући да доста криминалаца активних у западној Европи потиче с Балкана.

Технички и инфраструктурни ресурси

Иако је одговарајуће људство најважнији аспект структурног капацитета полицијске службе, развој одговарајуће инфраструктуре његов је саставни део. Она треба да буде усклађена с остатком државног система за спровођење закона. Најкомплетнији метод за постизање тога је увођење централизованог криминалистичког обавештајног система, осмишљеног и направљеног тако да обезбеди све потребне податке за веродостојну и делотворну истрагу привредног криминала.

Полицијске јединице специјализоване за истрагу привредног криминала имају веома оскудна техничка средства. Готово да не постоји специјализована опрема. На врху листе потребности су аналитичка информатичка средства (и хардвер и софтвер), информатички форензички капацитети, опрема за

надгледање и прислушкивање, снажни скенери праћени одговарајућим софтвером за архивирање и претрагу по кључним речима.

Тренутно је такође проблем и простор за складиштење доказа. Постоји проблем заштите осетљиве заплењене документације која је сада понекад смештена на под неке канцеларије, као и заплењене кријумчарене робе, попут возила, цистерни с кријумчареним горивом, шлепера с великим теретом или кријумчареног дувана.

Оперативна независност

У јануару 2004. године ОЕБС је објавио студију Марка Даунса (Downes) *Реформа полиције у Србији: Ка стварању модерне и одговорне полицијске службе*. То је критичка процена прве три године реформе полиције, спроведене после успостављања демократског поретка у Србији. Једно од кручних поглавља у том утицајном извештају зове се *Три Д – Децентрализација, Демилитаризација и Демилитаризација*, и описује их као суштинске изазове полицијске реформе. Сва три су важна за реформу полиције и сузбијање привредног криминала, али је друго Д кључно за успостављање одговорности и веродостојности истраге привредног криминала.

На жалост, политички утицај није потпуно избачен из полицијске службе. Оперативна полицијска независност апсолутно је кључна за било какву делотворну и непристрасну криминалистичку истрагу, укључујући истрагу привредног криминала. Полицијској служби потребно је да буде ослобођена себичног политичког притиска, првенствено јасно дефинисаном поделом између политичких и оперативних делова. Министарство и министар унутрашњих послова треба да буду задужени за начела политике полицијског рада и обезбеђивање ваљаних услова за тај рад, али не и да имају овлашћења у свакодневном оперативном раду полицијске службе. То треба да буде обезбеђено структурном поделом и установљавањем процедуралних правила и јасног мандата за све полицијске руководиоце.

Наравно, оперативна независност не значи да не треба да постоји унутрашњи и спољашњи надзор рада полиције, као што је објашњено у поглављу VIII.

Стратешко планирање и развој

Редовна и правно уређена сарадња истражних и обавештајних органа укључених у сузбијање привредног криминала је императив. Њихова оперативна сарадња била би олакшана ако би била уређена низом узајамних меморандума о разумевању, или неким сличним обавезујућим договором.

Поред оперативне сарадње и узајамне билатералне подршке, релевантни органи требало би да допринесу свеобухватном мултилатералном приступу том питању – да заједнички развијају Националну стратегију за сузбијање привредног криминала у складу с Националном стратегијом за борбу против

корупције. Постоји потреба учешћа представника тужилаштва и судства током тог процеса. Поред развоја механизма мултилатералне сарадње, Национални план требало би да скицира циљеве сарадње (на пример, смањење привредног криминала за одређени проценат током наредне три године) и методе и средства за његово испуњење. Законодавне иницијативе такође треба да буду укључене. Током ових подухвата, власти би имале корист од независних стручних савета грађанског друштва и академске заједнице.

Не би било никакве користи уколико би ово била спорадична иницијатива, већ је потребно да то буде стално место за сарадњу. То би могло да има облик надзорног одбора који би окупио шефове свих органа четири до шест пута годишње, док би њихови заменици и помоћници требало да се састају чешће како би разговарали о одређеним питањима сарадње.²³ Ово би захтевало чврсту и безрезервну подршку политичке сфере, посебно министара унутрашњих послова и финансија, у складу с одређивањем борбе против привредног криминала за приоритет Владе.

²³ На концу би ово могло резултирати стварањем органа сличног британској Агенцији за повраћај имовине. (За више информација видети: www.assetsrecovery.gov.uk)

VIII. Поспешивање капацитета за истрагу привредног криминала у контексту опште реформе полиције

На основу налаза и препорука утицајног Монковог извештаја ОЕБС²⁴, Министарство унутрашњих послова Србије је у децембру 2001. године објавило „Шест приоритетних области реформе полиције“: (1) образовање и развој, (2) одговорност, (3) организовани криминал, (4) рад полиције у локалној заједници, (5) форензика и (6) гранична полиција. У новембру 2004. године то је било потврђено Меморандумом о разумевању између Министарства и ОЕБС, када су додате две нове области: (7) стратешко планирање и развој и (8) истрага ратних злочина.

Повећавање капацитета за истрагу привредног криминала до одређеног степена односи се на свих осам приоритетних области. Неке би имале непосредну корист од боље истраге привредног криминала (организовани криминал, гранична полиција и истрага ратних злочина) док би рад полиције у локалној заједници имао посредну корист. Напредак у осталим областима би непосредно користио капацитетима за истрагу привредног криминала.

1. Реформа **полицијског образовања** поставиће темељ промене будуће културе полицијске службе, али тренутно српски полицијски образовни систем запоставља значај истраге привредног криминала у образовању детектива. И на Полицијској академији и на Вишој школи унутрашњих послова тренутно је само неколико лекција у наставном програму посвећено тој области криминалистичке истраге. Развој новог, модерног наставног програма за инспекторе за привредни криминал може да развије истражне вештине и учврсти њихове етичке ставове.
2. Увођење новог полицијског етоса једнако је потребно као и повећавање капацитета за истрагу привредног криминала. Стога једна од најзначајнијих области полицијског рада у којој **одговорност полиције** мора бити примењена јесте истрага привредног криминала. Структурни интегритет полицијске службе захтева развој сложеног скупа правила и механизма. То укључује процедуре унутрашњег надзора, упутства за људске ресурсе, унутрашња правила и правни оквир. Веродостојни механизми унутрашњег надзора обезбеђују одстрањивање корупције из полицијске службе (што је кључно за њен кредибилитет) и прихватаљивост и одговорност људима којима служи. Неопходно је да унутрашњи надзор прате различити облици спољног надзора – скупштине, судства, медија и грађанског друштва. Успостављање две независне надзорне установе – омбудсмана и врховног ревизорског тела, може бити кључно за интегритет истраге привредног криминала.

²⁴ Монк, Ричард: *Студија о полицији у Савезној Републици Југославији*. ОЕБС, 2001.

3. **Организовани криминал** суштински је повезан с привредним криминалом. Борба против њега убедљиво је најзначајнија приоритетна област и за домаће власти и за међународну заједницу. Организовани криминал увек иде за профитом и користи различите методе привредног криминала, нарочито прање новца, за убацивање незаконито стечене имовине у привреду земље. То им даје и економски и политички утицај на развој Србије, што подрива преображај ка отвореној тржишној привреди и ограничава демократске установе. Стога, *Национална стратегија за борбу против организованог криминала* (тренутно још у изради) треба да укључи и организовани привредни криминал. Централни криминалистички обавештајни систем (такође још у развоју) од самог почетка треба да буде осмишљен и начињен тако да буде оруђе борбе против привредног криминала на националном, регионалном и међународном нивоу. Постоји јасна потреба за криминалистичким обавештајним системом за који би радили ваљано образовани аналитичари привредног криминала.
4. На **рад полиције у локалној заједници** у Србији обично се гледа у светлу униформисане полиције. Треба превазићи ту неприродну поделу на униформисану и истражну компоненту полиције. Полицијска служба треба много ближе да сарађује са заједницом, што би могло да буде основ за прикупљање података о криминалцима и криминалном деловању. За узврат, побољшање капацитета истраге привредног криминала може имати веома позитиван утицај на сигурност заједнице. Појединци у многим срединама у Србији су општепознати као криминалци, али се никаква акција не предузима против њих. Људи који немају редован посао, али возе скупа возила и троше новац постају узор омладини. Активна истрага привредног криминала може да липи многе од њих утицаја на сигурност многих заједница у Србији.
5. **Форензика** као приоритет реформе полиције треба да буде схваћена у најширем значењу – обезбеђивање веродостојних доказа. С порастом софистицираности привредног криминала, методи борбе такође треба да буду унапређени. Случајеви су понекад веома сложени, а прибављање веродостојних доказа за суд може бити изузетно компликован поступак. Такође, квалитет метода прибављања доказа може јамчити правичан судски поступак. Српска полицијска служба у начелу има веома оскудне форензичке ресурсе (и људске и техничке) у овој области. Полицијске јединице задужене за истрагу привредног криминала често немају ни најосновнију опрему. Не постоје ни форензичке информатичке лабораторије за извлачење података из заплених рачунара. Заплена огромне количине докумената, често неопходна у истрагама привредног криминала, постаје неделотворно истражно оруђе јер иште велики интензитет рада. У овом тренутку, полиција није опскрбљена брзим скенерима и софтвером за претрагу по кључним речима. Немогуће је пренагласити потребу ваљане обуке истражитеља за коришћење софистициране опреме.

6. **Гранична полиција** би очигледно имала корист од повећања капацитета за истрагу привредног криминала. На њу се гледа као на пресудан елемент у борби против организованог криминала, а такође и за будуће чланство Србије и Црне Горе у ЕУ. Пресудно је да служба граничне полиције има и одговарајуће људство и техничке капацитете за борбу против међународног привредног криминала и да интензивно сарађује са другим органима за примену закона, као и са пореским властима (нарочито царином).
7. Насушна је потреба развоја капацитета за **стратешко планирање и развој** у српској полицијској служби. Капацитет је у тој области нужен за надзор над једним од првих већих задатака реформе полиције – свеобухватну реорганизацију структуре полицијске службе. У будућности, такав ће капацитет полицијској служби омогућити да постави приоритете и организује рад стварајући делотворнији и бржи систем. Током процеса стратешког планирања треба узети у обзир опште реформске приоритете и стога развој капацитета за истрагу привредног криминала треба да заузме одговарајуће место у општем планирању развоја полицијске службе.
8. Кредибилну и професионалну **истрагу и гоњење ратних злочина** треба повезати с испитивањем финансијских активности осумњичених. Људи одговорни за ратне злочине почињене током Југословенског рата често нису били само фанатици већ напосто ратни профитери. Тако стечена имовина требало би да буде конфискована и усмерена на опоравак жртава рата.

IX. Препоруке

1. Влада Србије треба да борбу против привредног криминала прогласи приоритетом, можда уз усвајање Националне стратегије.
2. Унапређење капацитета полицијске службе за сузбијање привредног криминала мора бити усаглашено са развојем истих капацитета у осталим деловима кривичноправног система.
3. Хитно треба усвојити нови Кривични законик. Законик треба да садржи посебне одредбе којим би били инкриминисани сви нови видови привредног криминала.
4. Терет доказивања у случајевима истраге привредног криминала треба да буде пребачен на осумњиченог, на основу начела баланса вероватноће. Неуспех осумњичених да докажу законитост имовине обавезно треба да буде праћен конфискацијом незаконито стечене имовине.
5. Суштински је важно да заплена имовине, замрзавање и конфискација буду уведени и правно уређени у сагласности са стандардима у развијеним демократијама и привредама. Влада би требало да искористи део заплењене имовине за улагање у даљи развој капацитета за борбу против привредног криминала.
6. Што хитније треба усвојити Националну стратегију за борбу против корупције.
7. Српска полиција треба да буде законски заштићена од било каквог политичког утицаја. Оперативна независност полицијске службе треба да се односи и на независност истраге и на промену руководиоца. Влада, полицијска служба и остали државни органи треба да се усмере само на закон, а не на појединце.
8. Нови Закон о спречавању прања новца треба да буде усвојен што хитније. У складу с Препоруком 12 РГФА, садашњи нацрт требало би изменити укључивањем адвоката, нотара, других независних правних стручњака и рачуновођа у листу обвезника.
9. Процес приватизације у Србији помно треба да надгледају органи с истражним овлашћењима. УСПН-ФОЈ би требало да буде водећи орган, али би морао да буде подржан од осталих органа, првенствено полицијске службе. Суштински је важно испитивање порекла новца који се користи у процесу приватизације. Посебно је важно контролисати новац с банковних рачуна из земаља које су на црној

листи РГФА. Терет доказивања у овим случајевима треба да буде пребачен на сумњива правна лица и појединце, а такве контроле треба да прати заплена, замрзавање и конфискација имовине у случајевима кад законитост порекла не може бити установљена. Док нацрт Националне стратегије за борбу против корупције предвиђа искључивање из јавних тендера правних лица осуђених за кривична дела, то би требало проширити и на искључивање осуђених правних лица и појединаца из поступака приватизације.

10. После усвајања законских промена, Влада Србије треба да позове РГФА да спроведе свеобухватну процену капацитета Србије да се бори против привредног криминала, нарочито у спречавању прања новца и финансирању тероризма. Позитивна процена РГФА била би одлична препорука страним инвеститорима и значајан корак приступању ЕУ.
11. Суштински је важно установљавање централизованог криминалистичког обавештајног система подржаног централизованим информационом системом српске полицијске службе. Такође је суштински важно и да аналитички капацитети обавештајног система буду подржани довољним бројем ваљано образованих аналитичара привредног криминала. Правно треба уредити приступ подацима између различитих државних органа и њихову размену у истражне сврхе. Све установе укључене у борбу против привредног криминала треба електронски повезати.
12. Сви тужилачки, истражни и обавештајни органи укључени у борбу против привредног криминала треба да имају редовну и правно уређену узајамну сарадњу и да подстичу превазилажење тренутног неповерења и ривалитета. Поред оперативне сарадње и узајамне подршке, они заједно треба да раде на Националном плану за сузбијање привредног криминала.
13. Сви тужилачки, истражни и обавештајни органи укључени у борбу против привредног криминала треба да имају редовну и правно уређену међународну (посебно регионалну) сарадњу с одговарајућим органима у иностранству.
14. Треба установити механизам сакупљања и обраде статистике из целог кривично-правног сектора. То би омогућило спровођење одговарајуће анализе, која је, имајући у виду разноврсност методологија које користе различити органи, практично немогућа. Такав нови систем треба да пружи преглед фаза развоја случајева привредног криминала. Статистика треба да укључи податке полицијске службе, УСПН-ФОЈ, ДПП, царине, тржишне инспекције Министарства трговине, тужилаштва и судства.
15. Треба консолидовати капацитете полиције за борбу против привредног криминала. Од суштинског је значаја одржавати и развијати стратешке и обавештајним подацима вођене посебне капацитете, како би постојао

преглед организованог привредног криминала у Србији, Србији и Црној Гори и на међународном плану (посебно на Балкану). Иако сви полицијски секретаријати у Србији треба да имају властите истражитеље за привредни криминал, треба основати пет до шест координационих истражних центара. Сваки од њих био би задужен за пет до седам секретаријата, док би београдски секретаријат сам имао положај регионалног центра.

16. Полицијски образовни систем треба да обезбеди ваљану обуку у области истраге привредног криминала.
17. Полицијске јединице које се боре против привредног криминала (УБПОК-ов ООФК, УКП-ов ОПК и ОПК у секретаријатима) треба да имају одговарајући састав и у смислу броја и у смислу стручности. Влада треба да обезбеди да сви органи (посебно ООФК) имају ваљано образоване и одговарајуће плаћене стручњаке. Привлачење и запошљавање младих стручњака с факултетским дипломама економије, управљања, информационих и комуникационих технологија, права, политичких наука и осталих релевантних дисциплина треба да буде приоритет политике запошљавања у јединицама за борбу против привредног криминала. Српска полицијска служба такође треба да буде овлашћена да, у циљу спровођења истраге, унајмљује стручњаке из области финансијских тржишта и институција.
18. За било какво озбиљано побољшање капацитета полицијске службе за борбу против привредног криминала потребна су обимна и значајна улагања у опрему. Првенствено је потребно улагање у информациону технологију, и у хардвер и у софтвер.
19. Да би били добијени ценовно повољни, дугорочни и одрживи резултати у овој области потребно је да међународна заједница буде добро усклађена. Суштински је значајно да међународни донатори усвоје заједнички приступ кроз заједничке концепте, мере практичне политике, стратегије и праксе. Они треба да установе механизме за надзор и оцењивање напретка и искористе стечено искуство. Хитна су потреба редовни састанци релевантних међународних чинилаца, такође и развоје свеобухватне базе података о пројектима. Редовни разговори и искрена размена искустава – добрих или лоших – треба да буду употпуњени механизмима за узајамну помоћ између међународних донатора. Они који имају више искуства у овој области треба да га поделе с онима који су релативно нови.
20. Међународна подршка би требало да буде усмерена на развој у четири примарне области: **законодавство, мере практичне политике и процедуре, обука и опрема.**

А. **Законодавни** аспект међународне помоћи треба усмерити на подстицање српских власти да усвоје и примене законске промене поменуте у препорукама 3, 4, 5, 7, 8 и 9, као и на

промоцију њиховог усвајања. Такође треба подстицати власти Србије да усвоје и примене националних стратегија поменутих у препорукама 1 и 6.

- Б. Аспект међународне помоћи у вези с **мерама практичне политике и процедурама** треба усмерити на саветовање српске полицијске службе и осталих релевантних органа да развијају модерне полицијске процедуре за борбу (надзор, спречавање и сузбијање) против привредног криминала, у складу с најбољом праксом у земљама с репутацијом успешне борбе против њега.
- В. Међународну помоћ у **обуци** треба усмерити на модерне истражне методе за борбу против привредног криминала, у складу с најбољом праксом у земљама с репутацијом успешне борбе. Посебну пажњу треба усмерити на изградњу капацитета српских истражитеља привредног криминала у области међународне сарадње и сарадње између различитих органа.
- Г. Међународну помоћ у **опреми** треба превасходно усмерити на модеран информатички форензички хардвер и софтвер за српске јединице за истрагу привредног криминала. Набавку те специјализоване опреме треба повезати с одговарајућом обуком ради најделотворнијег и најефикаснијег коришћења.

Прилог А: Списак испитаника²⁵

Министарство унутрашњих послова

Управа криминалистичке полиције (УКП)

1. Зоран Ђокић – заменик начелника
2. Љубинко Николић – начелник Одељења за привредни криминал (ОПК)
3. Вуксан Стојановић – старешина одељења унутар ОПК

Управа за борбу против организованог криминала (УБПОК)

4. Јосип Богић – начелник Одељења за организовани финансијски криминал (ООФК)
5. Небојша Трамошљика – заменик начелника ООФК; старешина јединице за борбу против прања новца унутар ООФК
6. Драгомир Трнинић – старешина јединице за борбу против корупције унутар ООФК

СУП Београд

7. Драгољуб Радовић – начелник Одељења за привредни криминал унутар УКП СУП Београд

Управа за аналитику

8. Милош Недељковић – начелник
9. Зоран Срећковић – заменик начелника
10. Венезија Илијази – начелник одељења

Биро за међународну сарадњу

11. Наташа Петрушић – шеф

Министарство финансија

Управа за спречавање прања новца – Финансијска обавештајна јединица

12. Оливер Богавац – начелник ФОЈ; помоћник министра финансија
13. Татјана Ђурашиновић – шеф Одсека за међународну сарадњу

Управа Царина

14. Драган Јеринић – директор
15. Цејан Царевић – шеф Одељења за унутрашњу контролу

Дирекција пореске полиције

16. Борис Батарило – главни инспектор

Савет Владе Србије за борбу против корупције

17. Верица Бараћ – председник
18. Иван Лалић – потпредседник

Удружење заменика јавних тужилаца Србије

19. Александар Милосављевић – заменик специјалног тужиоца за организовани криминал

²⁵ Положаји на којима су испитаници били у време истраживања

Окружни суд у Београду

- 20. Синиша Важић – председник
- 21. Миодраг Пауновић – истражни судија

Народна банка Србије

- 22. Ђорђе Јевтић – заменик генералног директора Сектора за контролу и надзор пословања банака и других финансијских организација

Грађанско друштво и академска заједница

Центар за либерално-демократске студије

- 23. Др Бошко Мијатовић – директор економских студија

Институт за криминолошке и социолошке студије

- 24. Проф. Душан Давидовић

Виша школа унутрашњих послова

- 25. Проф. Божидар Бановић – заменик директора

Форум за етничке односе

- 26. Др Душан Јањић – директор

Међународне организације

Савет Европе

- 27. Проф. Силвија Пановић-Ђурић – правни саветник

Европска агенција за реконструкцију

- 28. Џејмс О'Конел (James O'Connell) – саветник за финансијски криминал

Прилог Б: Међународне обавезе Србије: Организације и конвенције

Србија (као део Србије и Црне Горе) има међународне обавезе да помогне борбу против привредног криминала, кроз међународне организације (Егмонт група, МаниВАЛ и ГРЕКО) и конвенције. Ипак, многе одредбе које се Србија обавезала да примењује још нису део националног законодавства. У ствари, велика већина појединаца који раде у кривичном правосуђу није чак ни свесна да је овлашћена да непосредно примењује те одредбе. Они би хитно требало да почну да примењују одредбе које им дају конвенције. Стога је суштински важно да одредбе тренутно ратификованих међународних конвенција буду укључене у нови Кривични законик и тако постану део националног кривичног законодавства.

Међународне организације

Егмонт група (*Egmont Group*)²⁶

Егмонт група је неформална група за подстицање међународне сарадње између различитих ФОЈ. Основана је 1995. године у палати Егмонт Аренберг у Бриселу и тренутно има 94 члана. Србија је члан од 23. јула 2003. године. Циљ Егмонт групе је да обезбеди место ФОЈ-евима за унапређење подршке одговарајућим националним програмима за борбу против прања новца. Та подршка укључује проширење и систематизацију размене обавештајних података, унапређење стручности и оспособљености запослених у тим организацијама и поспешивање боље комуникације између ФОЈ-ева. Државе морају да прођу формалну процедуру коју је установила Егмонт група како би било признато да испуњавају њене стандарде за ФОЈ²⁷:

Централни национални орган задужен за пријем (а уколико је дозвољено и захтевање), анализу и дистрибуцију пријављених финансијских података надлежним органима:

- 1) У вези са претпостављеним резултатима кривичних дела и потенцијалног финансирања тероризма, или
- 2) Који захтева национални закон или подзаконска акта у циљу борбе против прања новца и финансирања тероризма.

МаниВАЛ (*MoneyVAL*)²⁸

Комитет министара СЕ је у септембру 1997. основао Изабрани комитет експерата Савета Европе за процену мера за спречавање прања новца. Основан је под именом РС-R-EV, а 2002. године преименован у МаниВАЛ. У

²⁶ За више података видети: www.egmontgroup.org

²⁷ www.egmontgroup.org/egmont_final_interpretive.pdf

²⁸ За више података видети: www1.oecd.org/fatf/Ctry-orgpages/org-crev_en.htm

чланству су све државе СЕ које нису у РГФА. МаниВАЛ у раду користи праксу и процедуре РГФА. Делатност МаниВАЛ укључује охрабривање надлежних да унапреде мере за борбу против прања новца држећи се 40 препорука РГФА и поспешивање међународне сарадње и приређивање редовних вежби усмерених на методе и трендове прања новца. МаниВАЛ је такође поткомитет Европског комитета за проблеме криминала Савета Европе.

ГРЕКО (GRECO)²⁹

Групу земаља против корупције (енг. *Group of Countries against Corruption – GRECO*) формирао је СЕ као механизам за надзор примене *Двадесет начела водилца у борби против корупције*³⁰ и примену међународних правних инструмената усвојених у складу с Програмом акције против корупције, поступком узајамне процене и међуколегијалног притиска. Пуноправно чланство у ГРЕКО резервисано је за оне који потпуно учествују у поступку узајамне процене и прихватају да буду процењивани.

Међународне конвенције

Кривичноправна конвенција о корупцији³¹ усвојена је 27. јануара 1999. године, а у Србији и Црној Гори на снази је од 1. јануара 2003. године. Конвенција има 42 члана који прецизно дефинишу акцију и правила против корупције и скицирају сарадњу између држава. У складу са чланом 24, ГРЕКО надгледа примену.

Конвенцију о прању, претрази, заплени и конфискацији средстава која потичу од криминала³² Савет Европе усвојио је 8. новембра 1990. године а примењује се у СЦГ од 1. фебруара 2004. године.

Европску конвенцију о екстрадицији³³ Савет Европе усвојио је 13. децембра 1957., а њене додатне протоколе 15. октобра 1975. године. За Србију и Црну Гору (тада Савезну Републику Југославију) ступила је на снагу 29. децембра 2002. године.

Европску конвенцију о узајамној помоћи у кривичним стварима³⁴ Савет Европе усвојио је 13. децембра 1957, а у Србији и Црној Гори примењује се од 30. септембра 2002. године. Државе чланице су се сагласиле да пружи једна другој узајамну помоћ у вези с делима кажњивим унутар надлежности власти молиоца.

²⁹ За више података видети: www.greco.coe.int

³⁰ *The Twenty Guiding Principles in the Fight against Corruption* ([http://www.greco.coe.int/docs/other/ResCM\(97\)24E.pdf](http://www.greco.coe.int/docs/other/ResCM(97)24E.pdf))

³¹ За више података видети: <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/173.htm>

³² За више података видети: <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/141.htm>

³³ За више података видети: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/024.htm>

³⁴ За више података видети: <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/030.htm>

Европску конвенцију о сузбијању тероризма³⁵ Савет Европе усвојио је 27. јануара 1977, а протокол који је изменио Конвенцију потписан је 15. маја 2003. године. Примењује се у Србији и Црној Гори од 16. августа 2003. године.

Конвенција УН против транснационалног организованог криминала (Конвенција из Палерма)³⁶ усвојена је 12. децембра 2000. године. Србија и Црна Гора ју је ратификовала 6. септембра 2001. године

Конвенцију Савета Европе о прању, претрази, заплени и конфискацији производа кривичних дела и финансирању тероризма³⁷ усвојена је 16. маја 2004. године. Србија и Црна Гора ју је потписала истог дана.

³⁵ За више података видети: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/090.htm>

³⁶ За више података видети: www.unodc.org/unodc/en/crime_cicp_convention.html

³⁷ За више података видети: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/198.htm>

Прилог В: Нацрт стратегије за борбу против корупције у Републици Србији – Поглавље „Правосудни систем и полиција“

Стање у правосудним институцијама и полицији, ни после промена из 2000. године, није битно промењено. Независност, непристрасност, ефикасност и одговорност ових институција су услов изградње правне државе, а њихово оснажење је примарни задатак земље. Упркос постојећим законским мерама које су усмере на превенцију и санкционисање коруптивног понашања, проблем корупције и даље постоји. На то указују ставови јавног мњења, појаве које са вероватноћом указују да је у питању корупција и мали број откривених и процесуираних кривичних дела корупције против запослених у правосудју и полицији.

- Законско дефинисање корупције;
- Усвајање закона о полицији и одговарајућих подзаконских аката;
- Повећање броја полицајаца који се баве борбом против корупције;
- Обезбеђивање одговарајуће стручности и стална специјализација кадрова задужених за борбу против корупције;
- Обезбеђивање одговарајућих зарада и услова за рад;
- Елиминисање политичких критеријума за одабир кадрова у полицији, у корист професионализма;
- Забрана политичког деловања запослених у полицији;
- Унапређивање унутрашње и спољне контроле рада полиције и обезбеђивање институционалне ефикасности;
- Доследна примена одговорности полицајаца у случајевима повреде закона;
- Елиминисање утицања политичких структура на поступке у преткривичном поступку;
- Измена Законика о кривичном поступку у циљу ефикаснијег откривања и процесуирања кривичних дела са елементима корупције;
- Трансформација статуса истражног судије;
- Материјална улагања у модернизацију криминалистичке полиције;
- Заштита особа које пријављују корупцију и сведока;
- Прецизирање законских прописа о примени специјалних истражних мера;
- Проширење употребе специјалних истражних мера за кривична дела са елементима корупције.
- Формирање независних и специјализованих институција за вештачење у кривичном поступку;
- Увођење одговорности правних лица за кривична дела;
- Увођење листе правних лица осуђених за кривична дела и њихова елиминација из јавних тендера;
- Доследна примена прописа о обавезном одузимању користи која потиче од корупције;

- Промена терета доказивања код одузимања имовинске користи;
- Формирање посебне организационе јединице за старање о привремено одузетој, замрзнутој и одузетој имовинској користи;
- Измена процесних прописа у циљу спречавања њихове злоупотребе од стране учесника у поступку;
- Увођење додатних ограничења за особе правноснажно осуђене за кривична дела са елементима корупције;
- Успостављање јасних и јединствених критеријума за предлагање и избор за судије и носиоце јавнотужилачких функција (у даљем тексту: носилаца правосудних функција) и њихово разрешење;
- Увођење дисциплинске одговорности носилаца правосудних функција;
- Увођење превентивних мера и контролних механизма за спречавање сукоба интереса носилаца правосудних функција;
- Забрана политичког ангажовања носилаца правосудних функција;
- Обезбеђивање одговарајућих зарада и услова за рад носилаца правосудних функција;
- Усвајање плана интегритета у судовима и тужилаштвима;
- Доношење кодекса понашања носилаца правосудних функција, уз обавезно прописивање забране коруптивног понашања, и обезбеђивање његове делотворности;
- Обавезно специјалистичко усавршавање носилаца правосудних функција;
- Анализа рада органа откривања, гоњења и суђења;
- Успостављање сталности функције носилаца јавнотужилачких функција;
- Обавезно периодично оцењивање рада носилаца јавнотужилачких функција на основу унапред утврђених критеријума;
- Практично оспособљавање носилаца јавнотужилачких функција за вођење преткривичног поступка;
- Праћење притужби на рад носилаца јавнотужилачких функција, а посебно у случајевима кривичних дела корупције;
- Обавезна накнадна контрола одлуке тужилаштва у случајевима непокретања или обуставе поступка за кривична дела са елементима корупције, или у случајевима одуговлачења кривичног поступка.
- Самосталност правосудног буџета;
- Убрзавање судских поступака;
- Обавезно објављивање правоснажних судских одлука за кривична дела са елементима корупције и организованог криминала;
- Обезбеђивање ефикасности извршења судских пресуда;
- Сузбијање корупције унутар судске управе;
- Анализа и измена прописа о Републичком јавном правобранилаштву.

Прилог Г: Извори додатних информација на Интернету

ОЕБС:

Монк, Ричард: *Студија о полицији у Савезној Републици Југославији*. ОЕБС, 2001.

http://www.osce.org/publications/spmu/2001/07/16131_438_en.pdf

Даунс, Марк: *Реформа Полиције у Србији: Ка стварању модерне и одговорне полицијске службе*. ОЕБС, Београд, 2004.

http://194.8.63.155/documents/fry/2005/03/4410_en.pdf

Радна група за финансијску акцију:

The FATF Forty Recommendations on Money Laundering

<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/38/47/34030579.PDF>

The FATF Nine Special Recommendations on Terrorist Financing

[http://www.fatf-](http://www.fatf-gafi.org/document/21/0,2340,en_32250379_32236947_34030933_1_1_1_1,00.htm)

[gafi.org/document/21/0,2340,en_32250379_32236947_34030933_1_1_1_1,00.htm](http://www.fatf-gafi.org/document/21/0,2340,en_32250379_32236947_34030933_1_1_1_1,00.htm)

Methodology for Assessing Compliance with FATF Recommendations

<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/46/48/34274813.PDF>

Центар за либерално-демократске студије:

Беговић, Борис, и Бошко Мијатовић: *Корупција у Србији*. ЦЛДС, Београд, 2001.

<http://www.clds.org.yu/pdf-s/korupcija-u-srbiji.pdf>

Беговић, Борис, Бошко Мијатовић, Роберт Сепи, Мирјана Васовић, и Слободан Вуковић: *Корупција на царини*. ЦЛДС, Београд, 2002.

<http://www.clds.org.yu/pdf-s/korupcija-na-carini.pdf>

Беговић, Борис, Бошко Мијатовић, и Драгор Хибер (ур.): *Корупција у правосуђу*. ЦЛДС, Београд, 2004.

http://www.clds.org.yu/pdf-s/Korupcija_u_pravosudju.pdf

Центар за менаџмент:

Fatić, Aleksandar: *The GRECO Study of Corruption and Anticorruption Policy in Serbia – According to the Council of Europe Guidelines*. Центар за менаџмент, Београд.

<http://www.management.org.yu/pdf/greco.pdf>

Fatić, Aleksandar: *Corruption in Serbia*. Центар за менаџмент, Београд.

<http://www.management.org.yu/pdf/korupcija2.pdf>

Fatić, Aleksandar: *Stability and Corruption in Southeastern Europe*. Центар за менаџмент, Београд.

<http://www.management.org.yu/pdf/korupcija.pdf>