



Усвојено: 10. октобар 2014.  
Објављено: 16. октобар 2014.

**Greco RC-III (2014) 15E**

## **Трећи круг евалуације**

### **Други извештај о испуњености препорука за Србију**

#### **„Инкриминација (ETS 173 и 191, GPC 2)“**

\* \* \*

#### **„Транспарентност финансирања политичких странака“**

Усвојен од стране ГРЕКО  
На 65. Пленарном заседању  
(Стразбур, 6-10. Октобар 2014.)

## I. УВОД

1. Други извештај о испуњености препорука оцењује даље мере које су државни органи Србије предузели у циљу испуњавања препорука датих у Извештају за трећи круг евалуације за Србију, који обухвата две теме, и то:
  - **Тема I – Инкриминација:** Чланови 1а и 1б, 2-12, 15-17, 19. став 1. Кривично-правне конвенције о корупцији (ETS 173), чланови 1-6. Додатног протокола (ETS 191) и Руководећи принцип 2 (криминализација корупције).
  - **Тема II – Транспарентност финансирања политичких странака:** Чланови 8, 11, 12, 13б, 14. и 16. Препорука (2003)4 о заједничким правилима против корупције у финансирању политичких странака и изборних кампања, и – више уопштено – Руководећи принцип 15 (финансирање политичких странака и изборних кампања).
2. Извештај за трећи круг евалуације усвојен је на ГРЕКО-вом 48. Пленарном заседању (1. октобар 2010) и објављен је 6. децембра 2010. године, а пошто га је Србија усвојила (Греко извештај о евалуацији III (2010)3Е, Тема I и Тема II). Накнадни Извештај о испуњености препорука је усвојен на ГРЕКО-вом 57. Пленарном заседању (19. октобар 2012) и објављен је 6. марта 2013 након што га је Србија усвојила (ГРЕКО Извештај III (2012) 16Е).
3. У складу са ГРЕКО Правилима процедуре, државни органи Србије поднели су Други ситуациони извештај о испуњености, наводећи додатне информације о мерама које су предузете у циљу испуњавања препорука које су делимично испуњене или нису испуњене, у складу са Извештајем о испуњености препорука. Овај извештај је поднет, са кашњењем, 8. јула 2014. године и представља основ за Извештај о испуњености препорука.
4. ГРЕКО је одабрао да Немачка именује известиоца за оцену испуњености препорука за Тему I. Именовани извештач био је г. Маркус БУШ (Mr Markus BUSCH), начелник одељења за привредни, технолошки криминал и кривична дела корупције и заштите животне средине у Министарству правде и заштите потрошача (Немачка). У припреми извештаја о испуњености препорука помоћ му је пружио Секретаријат ГРЕКО-а.
5. Подсећамо да се ГРЕКО у свом извештају о евалуацији осврнуо на десет препорука за Србију у погледу Теме II и да су све препоруке у Извештају о испуњености препорука оцењене као успешно спроведене. Стога, нема додатних препорука везаних за Тему II које је потребно оценити у овом извештају, и акценат је стављен на Тему I (види у даљем тексту)

## II. АНАЛИЗА

### Тема I: Инкриминација

6. ГРЕКО подсећа да је у свом Извештају о евалуацији дао 5 препорука Србији у погледу теме I. Ниједна од ових препорука није била испуњена у тренутку усвајања извештаја RC-III, услед чињенице да је, због избора и распуштања Парламента, нацрт који је припремљен за решавање неколико преосталих недостатака које је ГРЕКО утврдио у Извештају Трећег круга за евалуацију повучен и да је тек формирана Радна група која би наставила са радом у овој области. Државни органи сада извештавају да је Кривични законик измењен 24.

децембра 2012. године<sup>1</sup>; ступио је на снагу у априлу 2013. године. Изменама се уводи низ реформи којима би се решиле забринутости које је изразио ГРЕКО, како је наведено у даљем тексту.

### **Препорука i**

7. *ГРЕКО је препоручио да се предузму законодавне мере неопходне да се обезбеди да кривично дело давања и примања мита у јавном сектору обухвати све радње/нечињења у вршењу функције службеног лица, без обзира да ли су у оквирима надлежности тог службеног лица, или не.*
8. Будући да није било видљивог напретка у овој области, из разлога наведених у ставу 6, ГРЕКО је закључио у извештају RC-III да препорука i није испуњена.
9. Државни органи Србије наводе да измењени и допуњени Кривични законик сада уводи нови текст одредби које се односе на мито (Чланови 367. о примању мита и 368. о давању мита), којим се укида услов да се мито врши ради чињења или нечињења неке службене радње у оквиру надлежности службеног лица<sup>2</sup>. Државни органи истичу да би овакав текст обухватио све радње и нечињења у обављању функција службеног лица, било да су они у оквиру строге надлежности тог службеног лица или не, укључујући оне радње и нечињења који проистичу из злоупотребе службеног положаја.
10. ГРЕКО поздравља измене и допуне закона о којима је поднет извештај, а које би, у принципу, требало да омогуће да се обухвате радње и нечињења која су омогућена у вези са функцијом службеног лица, било да су у оквиру надлежности тог службеног лица или не.
11. ГРЕКО закључује да је препорука i испуњена на задовољавајући начин.

### **Препорука ii**

12. *ГРЕКО је препоручио да се предузму неопходне законодавне мере да се обезбеди да стране судије и поротници буду експлицитно обухваћени одредбама о миту у Кривичном законнику у складу са Додатним Протоколом уз Кривично-правну конвенцију о корупцији.*

---

<sup>1</sup> Службени Гласник Републике Србије бр. 121/12.

<sup>2</sup> Члан 367, ставови 1. и 2. Кривичног законика - примање мита у јавном сектору

(1) Службено лице које непосредно или посредно захтева или прими поклон или другу корист, или које прими обећање поклона или друге користи за себе или другог, да у оквиру свог службеног овлашћења, или у вези са њим, изврши службену радњу коју не би смело извршити или да не изврши службену радњу коју би морало извршити, казниће се затвором од две до дванаест година

(2) Службено лице које непосредно или посредно захтева или прими поклон или другу корист, или које прими обећање поклона или друге користи за себе или другог, да у оквиру свог службеног овлашћења, или у вези са њим, изврши службену радњу коју мора извршити или да не изврши службену радњу коју не сме извршити, казниће се затвором од две до осам година.

Члан 368, ставови 1. и 2. Кривичног законика – давање мита у јавном сектору

(1) Ко службеном или другом лицу учини или понуди поклон или другу корист, да службено или друго лице у оквиру свог службеног овлашћења изврши службену радњу коју не би смело извршити или да не изврши службену радњу коју би морало извршити, или ко посредује при таквом подмићивању службеног лица, казниће се затвором од шест месеци до пет година.

(2) Ко службеном или другом лицу учини или понуди поклон или другу корист да службено или друго лице у оквиру свог службеног овлашћења изврши службену радњу коју би морало извршити или да не изврши службену радњу коју не би смело извршити, или ко посредује при таквом подмићивању службеног лица, казниће се затвором до три године.

13. Будући да није било видљивог напретка у овој области, из разлога наведених у ставу 6, ГРЕКО је закључио у извештају RC-III да препорука i није испуњена.
14. Државни органи Србије сада објашњавају да измењени и допуњени Кривични законик садржи преобликовану (проширену) дефиницију страних службених лица, која експлицитно обухвата стране судије и поротнике<sup>3</sup>.
15. ГРЕКО узима на знање информације које су пружили државни органи у вези са тим да су страни поротници и арбитри експлицитно обухваћени одредбама о миту у Кривичном законнику, у складу са оним што се захтева у препоруци ii. Стога, ГРЕКО закључује да је препорука ii испуњена на задовољавајући начин.

### Препорука iii

16. *ГРЕКО је препоручио да се на одговарајући начин прецизира да прописи о миту у приватном сектору обухватају све особе које управљају или раде у било ком својству у приватним правним лицима.*
17. Будући да није било видљивог напретка у овој области, из разлога наведених у ставу 6, ГРЕКО је закључио у извештају RC-III да препорука i није испуњена.
18. Државни органи Србије истичу да је измењеним и допуњеним Кривичним законом проширена дефиниција „одговорног лица“ (Члан 112, став 5 Кривичног законика)<sup>4</sup> тако да обухвата лица која управљају приватним правним лицима или су запослени код приватних правних лица, у било ком својству („лице које на основу закона, прописа или овлашћења“... „као и лице коме је фактички поверено обављање тих послова“), лица којима су поверени послови управљања (лица којима су поверени послови управљања или надзора или која су овлашћена за те послове), као и све друге категорије радних места (лица којима су поверени други послови или која су овлашћена за обављање тих послова и лица којима је фактички поверено обављање тих послова). Државни органи објашњавају да су појмом „одговорног лица“ стога обухваћени однос послодавац-запослени од врха ка дну, као и лица која немају статус запосленог или која нису стално запослена код правног лица (нпр. консултанти, пословни агенти итд.), али и друге врсте односа у којима не постоји уговор о раду (нпр. партнери, адвокати итд.).
19. ГРЕКО је задовољан тиме што преобликована дефиниција "одговорног лица" у измењеном и допуњеном Кривичном законнику обухвата сва лица која раде код приватних правних

---

<sup>3</sup> Члан 112, став 3. тачка 4. Кривичног законика – дефиниција страног службеног лица

(4) Страним службеним лицем сматра се лице које је члан, функционер или службеник законодавног или извршног органа стране државе, лице које је судија, поротник, члан, функционер или службеник суда стране државе или међународног суда, лице које је члан, функционер или службеник међународне организације и њених органа, као и лице које је арбитар у страном или међународној арбитражи.

<sup>4</sup> Члан 112, став 5. Кривичног законика – дефиниција одговорног лица:

(5) Одговорним лицем у правном лицу сматра се лице које на основу закона, прописа или овлашћења врши одређене послове управљања, надзора или друге послове из делатности правног лица, као и лице коме је фактички поверено обављање тих послова. Одговорним лицем сматра се и службено лице кад су у питању кривична дела код којих је као извршилац означено одговорно лице, а у овом законнику нису предвиђена у глави о кривичним делима против службене дужности, односно као кривична дела службеног лица.

лица, а да се њоме нужно не претпоставља одређени ниво одговорности у погледу надзора/управљања у релевантном правном лицу.

20. ГРЕКО закључује да је препорука iii испуњена на задовољавајући начин.

#### **Препорука iv**

21. *ГРЕКО је препоручио (i) да укине захтев реципроцитета у односу на кривична дела мита и трговине утицајем извршена у иностранству; (ii) да успостави надлежност за дела корупције која у иностранству учине станци, укључујући службенике међународних организација, чланове међународних парламентарних скупштина и службенике међународних судова који су у исто време и држављани Србије.*
22. У одсуству опипљивих побољшања у овој области, као и у складу са разлозима истакнутим у ставу 6, ГРЕКО је закључио у извешају RC-III да препорука i није испуњена.
23. Државни органи Србије обавештавају да измене КЗ не захтевају реципроцитет нити постоји потреба за одобрењем републичког јавног тужиоца да се подстакне кривично гоњење ако је то предвиђено међународним ратификованим споразумом<sup>5</sup> (члан 10. став 2. КЗ). Кривичноправна конвенција о корупцији (ETS 173) и њен Додатни протокол (ETS 191) сматрају се таквим међународним споразумима.
24. Што се тиче другог дела препоруке, државни органи сада тумаче да, у складу са чланом 10. став 3. КЗ, било би могуће успоставити надлежност за кривична дела која су у иностранству учинили странци укључивањем службеника међународних организација, чланова међународних парламентарних скупштина и службеника међународних судова – који су истовремено и држављани Србије – према „општим правним начелима међународног права“, па чак и ако релевантно кривично дело не наноси штету трећој земљи или неком од њених држављана, ако се не докаже да је кривично дело усмерено против Србије, или неког од њених држављана, или ако односно кривично дело повлачи казну затвора у периоду краћем од 5 година.<sup>6</sup>
25. ГРЕКО узима у обзир дешавања пријављена у вези са првим делом препоруке која успостављају екстратериторијалну надлежност у погледу кривичних дела почињених ван

---

<sup>5</sup> Члан 10. став 2. КЗ – Посебни услови за кривично гоњење за кривично дело учињено у иностранству

(2) У случају из чл. 8. и 9. став 1. овог Законика, кривично гоњење ће се предузети само кад се за кривично дело кажњава и по закону земље у којој је дело учињено, осим ако не постоји одобрење републичког јавног тужиоца, или када је то предвиђено ратификованим међународним споразумом.

<sup>6</sup> Члан 10. став 3. КЗ - Посебни услови за кривично гоњење за кривично дело учињено у иностранству

(3) У случају из члана 9. став 2. овог Законика, ако је у питању дело које је у време кад је извршено сматрано кривичним делом према општим правним начелима признатим у међународном праву, гоњење се може предузети у Србији по одобрењу републичког јавног тужиоца, без обзира на закон земље у којој је кривично дело учињено.

Члан 9. КЗ – Важење кривичног законодавства Србије за странца који учини кривично дело у иностранству

(1) Кривично законодавство Србије важи и за странца који ван територије Србије учини према њој или њеном држављанину кривично дело и кад нису у питању кривична дела наведена у члану 7. овог Законика, ако се затекне на територији Србије или буде екстрадиран Србији.

(2) Кривично законодавство Србије важи и за странца који према страном држави или према странцу учини у иностранству кривично дело за које се по закону земље у којој је учињено може изрећи казна затвора од пет година или тежа казна, ако се затекне на територији Србије, а не буде екстрадиран страном држави. Ако овим закоником није друкчије одређено, суд таквом случају не може изрећи тежу казну од оне која је потписана законом земље у којој је кривично дело учињено.

територије Србије. Што се тиче другог дела препоруке, тј. могућности успостављања екстратериторијалне надлежности над прекршајима које су учинили странци, али који укључују међународног службеника српске националности, без обзира на казну коју кривично дело носи у држави у којој је оно почињено, или да ли је нанета било каква штета држави Србији или било којем њеном држављанину (случајеви из члана 17. став 1б Конвенције), ГРЕКО остаје сумњичав у вези тога да ли би се могло закључити да поједине одредбе о надлежности утврђене Конвенцијом и њеним Протоколом представљају општа правна начела међународног права. ГРЕКО констатује да се релевантна одредба КЗ, члан 10. став 3. састоји из истих термина из којих се састојало претходно законодавство за које је ГРЕКО сматрао да није у потпуности у складу са Кривичноправном конвенцијом о корупцији (ETS 173). Нема судских одлука/пракси у вези са екстратериторијалном надлежношћу над кривичним делима подмићивања што би помогло да се даље осветли ово изузетно питање. ГРЕКО признаје да се овај недостатак односи на веома специфичне ситуације, али да међутим, представља празнину у односу на стандарде који су предмет разматрања.

26. Коначно, ГРЕКО подсећа на своју примедбу у погледу члана 17. став 1. подстав б) Конвенције, која не само да захтева успостављање надлежности за кривична дела која су починили држављани Србије у иностранству, већ и проширење државне надлежности на државне службенике и чланове домаћих јавних скупштина држава чланица – тј. не обавезно држављане Србије. Ово проширење се не одражава у потпуности у српском кривичном праву које обично захтева да починиоци буду држављани Србије. Домаћи службеници и чланови домаћих јавних скупштина, који нису истовремено и држављани Србије, отуда не би били обухваћени. У Извештају за трећи круг евалуације (став 72.), ГРЕКО је приметио да тренутно ово не представља проблем у Србији будући да сви државни службеници морају бити држављани Србије. ГРЕКО се стога уздржао од издавања препорука у овом смислу, али је нагласио да би у случају будућих законских измена у вези са овим захтевом за држављанством државних службеника правила надлежности сходно томе требало прилагодити. Конкретно, прилагођавања су можда потребна ако се Србија придружи Европској унији у ком случају би држављани других земаља ЕУ могли да раде као српски службеници или као изабрани представници српске општинске скупштине.
27. Државни органи Србије можда желе да имају у виду наведене ставке у вези са надлежношћу. ГРЕКО закључује да је препорука iv делимично испуњена.

#### **Препорука v**

28. *ГРЕКО препоручује да се укине могућност коју пружа посебна одбрана делотворног покајања, у складу са чланом 368. став 6. Кривичног законика, да се врати мито даваоцу мита који је дело пријавио пре него што је откривено.*
29. У одсуству опипљивих побољшања у овој области, као и у складу са разлозима истакнутим у ставу 6, ГРЕКО је закључио у извешају RC-III да препорука i није испуњена.
30. Државни органи Србије сада извештавају да су измене КЗ укинуле могућност враћања мита даваоцу мита који је дело пријавио пре него што је откривено.
31. ГРЕКО поздравља поступак које су државни органи предузели у погледу препоруке v и закључује да је препорука v испуњена на задовољавајући начин.

### **III ЗАКЉУЧЦИ**

32. **Имајући у виду наведено, ГРЕКО закључује да је Србија на задовољавајући начин испунила четрнаест од петнаест препорука садржаних у Извештају за трећи круг евалуације.** Само једна препорука остаје делимично испуњена.
33. У односу на Тему I – Инкриминације, препоруке i, ii, iii и v су испуњене на задовољавајући начин. Препорука iv је делимично испуњена. У односу на Тему II – Транспарентност финансирања политичких странака, све препоруке су испуњене на задовољавајући начин (препоруке од i до x).
34. У односу на инкриминацију кривичних дела корупције, измене Кривичног законика баве се готово свим питањима које је ГРЕКО покренуо превасходно у вези са укидањем реципроцитета за кривична дела обухваћена Кривичноправном конвенцијом (ETS 173) и њеним Додатним протоколом и одбране делотворног покајања, као и проширења групе лица обухваћена релевантним кривичним делима подмићивања како би се обухватили сви јавни функционери, било да поступају или не поступају у оквиру или у вези са својим дужностима, укључујући стране судије и поротнике (мито и трговина утицајем у приватном сектору), као и све категорије лица која раде у/за приватна лица (мито у приватном сектору). ГРЕКО није недвосмислено уверен да одредбе закона о надлежности за кривична дела корупције у потпуности задовољавају све могуће ситуације обухваћене Конвенцијом. У области политичког финансирања, ГРЕКО препознаје позитивне кораке које је Србија предузела да унапреди транспарентност и одговорност у вези са политичким финансирањем након усвајања новог законодавства 2011. године. Са усвајањем новог Закона о финансирању политичких активности (ЗФПА), Србија има успостављен детаљан и целовит законски оквир у великој мери заснован на поштовању начела садржаних у Препоруци Rec(2003)4 о заједничким правилима против корупције у финансирању политичких странака и изборних кампања. Државни органи Србије очекују да се настави рад на даљем регулисању коришћења јавних ресурса за време изборних кампања, област која је у Србији идентификована као посебно подложна злоупотребама.
35. ГРЕКО честита Србији на законодавним реформама које су уведене у последњих неколико година како би се на одговарајући начин решавале препоруке. Упркос овим достигнућима, корупција је и даље главна брига у Србији. Иако је покренут велики број кривичних гоњења везаних за корупцију, више тога се мора урадити како би се обезбедиле правоснажне пресуде – не само за случајеве мањег мита, већ и корупције на високом нивоу када се она појави. Време и искуство ће показати да ли недавне измене у закону ефикасно служе сврси и спречавају корупцију и злоупотребу, те да ли су даља побољшања било законодавне или практичне природе, још увек неопходна. Штавише, од кључног је значаја да су релевантним институцијама којима су поверене одговорности борбе против корупције обезбеђена одговарајућа средства и овлашћења за ефикасно обављање својих задатака.
36. Усвајање Другог извештаја о испуњености препорука окончава поступак Трећег круга евалуације за Србију.
37. На крају, ГРЕКО позива државне органе Србије да одобре, што је пре могуће, објављивање овог извештаја, да преведу извештај на свој језик и да превод јавно публикују.