

PRIVREDNA KRIVIČNA DELA I POGLAVLJE 23*

Milica Kolaković-Bojović*

Proces pristupnih pregovora sa EU u okviru Poglavlja 23 stvorio je čitav niz reformskih zadataka ali i dodatno aktualizovao pojedina pitanja na koja je naučna i stručna javnost ukazivala godinama (pa i decenijama) unazad. Pomenuto važi i kada je reč o krivičnim delima protiv privrede. Naime, potreba za revizijom ove glave Krivičnog zakonika bila je evidentna u kratkom roku po njegovom usvajanju, a usled dramatičnih promena privrednog ambijenta ali i nedostataka Zakonika koji su uočeni u samoj njegovoj primeni. Nakon što je postalo izvesno da ni zakonske izmene iz 2012. godine nisu dale očekivane rezultate, zahtevi da se pristupi temeljnoj reviziji Glave 22 Krivičnog zakonika ali i drugih, sa njom povezanih glava istog zakona, počeli su pristizati ne samo od nauke i struke, već i iz Evropske komisije. Nakon trogodišnjih pripremnih aktivnosti, krajem 2016. godine Narodna skupština je usvojila Zakon o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika i time otvorila put krivičnom pravosuđu da se na adekvatniji način suoči sa privrednim kriminalom. Neodvojiv segment ovog procesa, jeste i izmena Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u borbi protiv organizovanog kriminala, terorizma i korupcije, čime su stvoreni neophodni procesni i organizacioni preduslovi za stručnije i efikasnije otkrivanje i gonjenje za privredna krivična dela, u situacijama kada se na njih primenjuje ovaj zakon.

KLJUČNE REČI: Krivični zakonik, privredni kriminal, EU, pristupni pregovori, Poglavlje 23.

* Ovaj tekst je nastao kao rezultat na projektu "Kriminal u Srbiji: fenomenologija, rizici i mogućnost socijalne intervencije" (broj 47011) koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja RS

* Naučni saradnik Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja u Beogradu, email: kolakius@gmail.com

1. KRIVIČNO ZAKONODAVSTVO I PRAKSA U KORAK SA DRUŠTVENIM PROMENAMA

Nije retkost da se krivično pravo naziva poslednjom linijom odbrane, kako društva, tako i pojedinca. U tom smislu, inkriminacije sadržane u posebnom delu Krivičnog zakonika, zapravo predstavljaju odraz šireg društvenog konteksta, pa periodi značajnijih društvenih promena, ujedno iziskuju adekvatnu državnu reakciju na njih. Prirodno, svaka novina zahteva period adaptacije, pa uvođenje svakog novog krivičnog dela ili kvalifikovanog oblika postojećeg dela, zahteva određeno vreme za njegovo oživotvorenje u tužilačkoj i sudskoj praksi. Čini se, pre tužilačkoj nego sudskoj, jer su upravo javni tužioci neretko skloni rutinskom posezanju za istim kvalifikacijama (uglavnom onim čije je dokazivanje jednostavnije). Pored veštine kvalifikacije, jedan od ključnih problema vezanih za nove oblike kriminaliteta, jeste i savladavanje specifičnih znanja neophodnih za efikasnu istragu. Često su ta znanja vezana za poznavanje informacionih tehnologija kao zajedničkog imenitelja najrazličitijih novina, ali neretko sežu i do potrebe, ne samo sticanja bazičnih znanja u određenoj oblasti, već i njegovog kontinuiranog unapređenja u skladu sa promenama koje se na tom polju dešavaju. Intenzitet i obim ovih promena, ponekad je uslovljen globalnim civilizacijskim skokovima.¹ Ovo nesumnjivo važi za intenzivan industrijski razvoj koji je postao ozbiljna pretnja kvalitetu životne sredine. Slično, nagli napredak automobilske industrije i rast kupovne moći, zahtevao je novi pristup bezbednosti javnog saobraćaja. Slično važi i za proces digitalizacije koji se odigrao još neslućenom brzinom.

Ipak, nešto češće, ove promene su uzrokovane dešavanjima lokalnog karaktera, odnosno socio-ekonomskim i/ili političkim promenama u konkretnoj državi ili određenom regionu.² Posebno je interesantan primer terorizma koji se sa lokalnog nivoa i nekoliko kritičnih regiona u svetu, pretvorio u globalnu pretnju i to u periodu kraćem od jedne decenije. Nije isključena ni mogućnost inverznog procesa, odnosno opstanka pojedinih vrsta opasnih ponašanja samo u pojedinim regionima/državama, uz njihovo globalno "izumiranje".

Pored društvenih promena koje rađaju nove oblike ponašanja koji iziskuju državnu reakciju u domenu krivičnog prava, ovi procesi mogu biti takvog karaktera da, iako ne dovode do novih oblika društveno opasnih ponašanja, rezultiraju u izmenjenoj percepciji društvene opasnosti postojećih, odnosno potrebe da te pojave uopšte budu predmet kaznenopravne reakcije, ali i da u okviru nje budu svrstane u kategoriju prekršaja, privrednih prestupa ili krivičnih dela. U tom smislu, moguće je pronaći drastične razlike među državama čak i u istim regionima i to u izuzetno kratkom periodu od samo nekoliko decenija. Tako je npr. u vreme komunizma, verbalni delikt bio procenjen kao ponašanje koje sa sobom nosi visok stepen društvene opasnosti.

¹ Ovo nesumnjivo važi za intenzivan industrijski razvoj koji je postao ozbiljna pretnja kvalitetu životne sredine. Slično, nagli razvoj automobilske industrije i rast kupovne moći, zahtevao je novi pristup bezbednosti javnog saobraćaja ili proces digitalizacije koji se odigrao još dinamičnije.

² Posebno je interesantan primer terorizma koji se sa lokalnog nivoa i nekoliko kritičnih regiona u svetu, pretvorio u globalnu pretnju i to u periodu kraćem od jedne decenije. Nije isključena ni mogućnost obrnutog procesa, odnosno opstanka pojedinih vrsta opasnih ponašanja samo u pojedinim regionima/državama, uz njihovo globalno "izumiranje". Ovo je slučaj naročito sa pojavama koje su nestajale u periodu globalno rastuće svesti o osnovnim ljudskim pravima i slobodama.

Istovremeno, u značajan broj država nije prepoznavao kao opasna i inkriminisao izuzetno ozbiljna dela protiv života i tela ili protiv polne slobode. Do njihove masovne inkriminacije došlo je tek u poslednje dve ili tri decenije usled globalno rastuće svesti o osnovnim ljudskim pravima i slobodama, kao i pristupanja relevantnim međunarodnim instrumentima, čime su se države obavezale da ova ponašanja inkriminišu, bez obzira na činjenicu da stručna, a naročito opšta javnost u dobrom delu njih, i dalje nije smatrala da je ova vrsta promena neophodna.³

Kada je reč o Republici Srbiji i kaznenopravnom regulisanju privrednog poslovanja, čini se da je došlo do ukrštanja nekoliko pomenutih faktora. Najpre, gore pomenuti scenario vezan za nagle i značajne promene društvenih okolnosti, a time i za potrebu reforme kaznenog zakonodavstva, pogodio je, ne samo Srbiju već i čitav region, kada je nakon strogo kontrolisanih uslova planske privrede u posleratnoj Jugoslaviji, a potom i urušavanja komunističkog poretka i ratova devedesetih, došlo do snažnog prodora kapitalizma. Novi oblici privrednih društava, olakšane i učestale promene njihove pravne forme i vlasničke strukture, značajno su olakšali protok kapitala ali i otežali dokazivanje krivičnih dela iz sfere privrednog i finansijskog kriminala i koruptivnih krivičnih dela.⁴ Otvorenost tržišta i gašenje državnog intervencionizma, doneli su sa sobom potrebu višestrukih promena u državnom pristupu ali i brojne izazove na ovom putu.

Naime, jedno od ključnih pitanja na koje je zakonodavac morao dati odgovor je: U kojoj meri sputavati tržišnu utakmicu? Ovo pitanje zapravo se odnosi na to, da li država treba da sputava tržišne odnose u značajnoj meri, kao i kojim kaznenopravnim instrumentima to treba da čini. Iako je zaštitni objekt čitave Glave XXII KZ privredni sistem i njegovo funkcionisanje, prilikom krivičnopravne zaštite bi u prvi plan trebalo staviti slobodu i ravnopravnost privređivanja, a ne zaštitu privrednih odnosa samih po sebi.⁵ Zakoni tržišta podrazumevaju da se mora poslovati uz nužni "tržišni rizik", pa se postavlja pitanje subjektivnog odnosa učinioca prema delu, s obzirom na to da se ne retko dešavaju stvari koje izmiču kontroli nosilaca radnji u privrednom poslovanju i dovode do štetnih rezultata po pravna ili fizička lica. Treba imati u vidu i složenost savremenih tržišnih odnosa i procesa poslovanja, u kojima je zbog doprinosa/učešća brojnih lica i preklapanja njihovih nadležnosti često otežano utvrđivanje subjektivne odgovornosti.⁶

Faktor koji je situaciju dodatno učinio složenom je i neophodnost da se, prilikom reagovanja na privredni kriminal, ima u vidu njegov odnos sa krivičnim delima protiv službene dužnosti, odnosno da se ona sagledavaju u kontekstu tzv. koruptivnih krivičnih dela. Upravo ovaj kontekst, veza je sa pravno-političkim procesnim okvirom u kome se reforma kaznenog zakonodavstva u ovom segmentu odvija, odnosno sa procesom pristupnih pregovora sa Evropskom unijom.

Kako ovaj proces ima specifične zahteve, kako u pogledu substantivnih promena, tako i u smislu proceduralne dinamike, čini se da je jedan od najvećih izazova upravo

³ Tipičan primer toga predstavljaju krivična dela protiv čovečnosti i drugih dobara zaštićenih međunarodnim pravom. Vidi više u: Kolaković-Bojović, M. 2016. *Okončanje krivičnog postupka u razumnom roku*, doktorska disertacija, Beograd, 142-143.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Z. Stojanović, 2007. *Komentar Krivičnog zakonika*, Službeni Glasnik, Beograd. 536-537.

⁶ N. Jovančević, 2009. Načelo zakonitosti i krivično delo zloupotreba službenog položaja, *Branich*, 122/2, 64-65.

njihovo usaglašavanje sa dobro poznatim principom po kome, u pogledu normativne dinamike, krivično materijalno i procesno zakonodavstvo ne dele istu sudbinu. Prvo se mora brže i češće prilagođavati društvenim promenama, uzimajući u obzir neprekidno promene u pojavnim oblicima ugrožavanja osnovnih društvenih vrednosti. Drugo je stalnije i konzervativnije.⁷ Ipak, čini se da ovaj princip nije naročito uvažavan od strane našeg zakonodavca u poslednjih petnaestak godina, pa smo na delu imali galopirajuću reformu procesnog zakonodavstva, dok je materijalno, iako je dinamika izmena ponekad bila sličnog intenziteta, uglavnom ostajalo slepo za društvenu realnost. Njegove izmene, pretežno su bile pod uticajem populizma i dnevno-političkih potreba, dok su brojni ozbiljni i suštinski nedostaci, godinama čekali na otklanjanje.

2. REFORMSKE AKTIVNOSTI KOJE SU PRETHODILE IZMENAMA KZ-a IZ 2016. GODINE

Jedan od najznačajnijih koraka u procesu adaptacije krivičnopravne reakcije na privredni kriminal u novim tržišnim okolnostima trebalo je da budu izmene Krivičnog zakonika iz decembra 2012. godine⁸, prilikom kojih je u ovaj zakon uneto Krivično delo zloupotreba položaja odgovornog lica, a kao odgovor na višegodišnje apele koji su dolazili iz stručne i naučne javnosti, koji su se odnosili na potrebu da se ograniči domet Krivičnog dela Zloupotreba službenog položaja iz člana 359. KZ, koriguje njegova anahronost vidljiva u kontekstu člana 112. KZ koji je određivao značenje pojmova službenog i odgovornog lica i na drugačiji, adekvatan način, sankcioniše zloupotreba ovlašćenja odgovornog lica u sferi privrednog poslovanja.⁹ Jedan od nedostataka ove inkriminacije bio je i njen blanketni karakter koji u krivičnom pravu uvek otvara pitanje važenja principa *lex certa*.¹⁰

Zakonom o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika izmenjen je i dopunjen član 112. Krivičnog zakonika koji određuje izraze koji se upotrebljavaju u zakoniku, pa su redefinisani i precizirani pojmovi "službeno lice", "strano službeno lice", "odgovorno lice" i "imovina".¹¹

⁷ S.Beljanski, 2008. Prate li krivično zakonodavstvo i praksa u Srbiji društvene i ekonomske promene – šta bi trebalo menjati u posebnom delu krivičnog zakonika, *Branič*, 3-4, 51-52.

⁸ Zakon o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika ("Službeni glasnik RS", br. 121/12 od 24.12.2012. godine)
⁹ Ranijom definicijom krivičnog dela iz člana 359. KZ, bila je predviđena odgovornost službenog ili odgovornog lica koje iskorišćavanjem svog službenog položaja ili ovlašćenja, prekoračenjem granice svog službenog ovlašćenja ili nevršenjem svoje službene dužnosti pribavi sebi ili drugom fizičkom ili pravnom licu kakvu korist, drugom nanese kakvu štetu ili teže povredi prava drugog.

¹⁰ Vidi više u: M.Kolaković-Bojović, 2014. Zloupotreba položaja odgovornog lica: *de lege lata et de lege ferenda*, (Kron, L. ur.) *Prestup i kazna: de lege lata et de lege ferenda*, Beograd, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, 237-247.

¹¹ Tako je nakon izmena KZ predvideo da se službenim licem smatra: 1) lice koje u državnom organu vrši službene dužnosti; 2) izabrano, imenovano ili postavljeno lice u državnom organu, organu lokalne samouprave ili lice koje stalno ili povremeno vrši službene dužnosti ili službene funkcije u tim organima; 3) javni beležnik, izvršitelj i arbitar, kao i lice u ustanovi, preduzeću ili drugom subjektu, kojem je povereno vršenje javnih ovlašćenja, koje odlučuje o pravima, obavezama ili interesima fizičkih ili pravnih lica ili o javnom interesu; 4) službenim licem smatra se i lice kojem je faktički povereno vršenje pojedinih službenih dužnosti ili poslova; 5) vojno lice (4) stranim službenim licem smatra se lice koje je član, funkcioner ili službenik zakonodavnog ili izvršnog organa strane države, lice koje je sudija, porotnik, član, funkcioner ili službenik suda strane države ili međunarodnog suda, lice koje je član, funkcioner ili službenik međunarodne organizacije i njenih organa, kao i lice koje je arbitar u stranjoj ili međunarodnoj arbitraži. (5) odgovornim licem u pravnom licu smatra se lice koje na osnovu zakona, propisa ili ovlašćenja vrši određene poslove upravljanja, nadzora ili druge poslove iz delatnosti pravnog lica, kao i lice kome je faktički povereno obavljanje tih poslova. odgovornim licem smatra se

Najznačajnija izmena, koja je, istina sa velikim zakašenjenjem, trebalo da napravi razliku između službenih lica i odgovornih lica u kompanijama, predstavljala je nova odredba člana 234. Krivičnog zakonika kojim je predviđeno krivično delo Zloupotreba položaja odgovornog lica, koje propisuje odgovornost odgovornog lica koje iskorišćavanjem svog položaja ili ovlašćenja, prekoračenjem granica svog ovlašćenja ili nevršenjem svoje dužnosti pribavi sebi ili drugom fizičkom ili pravnom licu protivpravnu imovinsku korist ili drugom nanese imovinsku štetu. Kvalifikovani oblik dela bio je predviđen u slučaju da je izvršenjem dela iz stava 1. člana 234. KZ-a pribavljena imovinska korist u iznosu preko četiristo pedeset hiljada dinara (stav 2) odnosno, ako vrednost pribavljene imovinske koristi prelazi iznos od milion i petsto hiljada dinara (stav 3).¹²

Već od samog početka primene ovako izmenjenog KZ-a, bilo je jasno da odredba člana 234 sa sobom nosi određene probleme. Najpre, kada je reč o važenju načela zakonitosti koje predstavlja jedan od ultimativnih principa krivičnog prava. Počev od rimskog krivičnog prava i uvođenja zakona po odluci naroda (*leges indorium publicorum*) od kojih svaki proglašava određenu radnju za zločin (*crimen legitimum*) i određuje kaznu (*poene legitima*)¹³ pa preko 1215. godine i Velike povelje sloboda (*Magna Carta Libertatum*), svi međunarodni instrumenti posvećene zaštiti osnovnih prava, postavljali su oo načelo kao kamen temeljac vladavine prava. Još je *Cesare Beccaria* u XVIII veku isticao značaj vezanosti sudske vlasti za zakon, jer samo ukoliko unapred znaju šta je zabranjeno i kažnjivo¹⁴ (i kojom kaznom) građani mogu da osećaju sigurnost i pravednost radi koje su se i udružili u društvo i koja je korisna jer im otvara mogućnost da unapred proračunaju posledice svoga dela, a *Feuerbach* ovo pretočio u princip *nullum crimen, nulla poena sine lege*.¹⁵ Blanketni karakter, odnosno činjenica da je odredba člana 234 formulisana tako da proizvodi tzv. *catch all* efekat, dovela je u pitanje ono što *Stojanović* naziva obavezom pravne države da podjednako štiti građane krivičnim pravom ali i od krivičnog prava, što se postiže upravo poštovanjem principa zakonitosti.¹⁶ Korišćenje kaučuk normi stvara konfuziju kako na nivou distinkcije dozvoljenog i zabranjenog, tako i u ravni preklapanja više srodnih bića krivičnih dela, te treba imati na umu staro pravilo *ibi ius incertum, ibi ius nullum* (gde je pravo neodređeno, tu je i ništavo). Sadržaj krivičnopravne norme mora biti toliko standardizovan da ne sme ostavljati dilemu i nejasnost radi sigurnosti građana, tako da niko neće biti samovoljno krivično gonjen. Zbog toga se može reći da taj princip određuje granice koje označavaju sferu slobodnog delovanja čoveka,¹⁷ a od građana se može očekivati da prilagode svoje ponašanje samo u odnosu na normu koja je unapred

i službeno lice kad su u pitanju krivična dela kod kojih je kao izvršilac označeno odgovorno lice, a u ovom zakoniku nisu predviđena u glavi o krivičnim delima protiv službene dužnosti, odnosno kao krivična dela službenog lica.

¹² Dok je za delo iz stava 1 predviđena kazna zatvora od tri meseca do tri godine, za delo iz stava 2 od šest meseci do pet godina, za najteži oblik dela iz stava 3 učinilac će se kazniti zatvorom od dve do deset godina.

¹³ B.Čejović, 2008. *Principi krivičnog prava*, Dosije, Beograd, 48.

¹⁴ Sadržina ovog načela može se izraziti kroz njegova četiri segmenta, od kojih je svaki podjednako značajan. Dok princip *Nullum crimen sine lege scripta*, naglašava potrebu predviđenosti dela zakonom; *Nullum crimen sine lege certa* ukazuje na potrebu preciznosti (određenosti) norme u smislu distinkcije kažnjivog i dozvoljenog; *Nullum crimen sine lege previa* izražava potrebu prethodnog propisivanja dela; *Nullum crimen sine lege stricta* se vezuje za preciznost norme u smislu ostavljanja minimalnog prostora za tumačenje norme u primeni, u smislu zabrane sudovima da primenom analogije proširuju značenje odredaba krivičnog zakona.

¹⁵ B.Čejović, 2008: 51.

¹⁶ Z. Stojanović, 2007: 26.

¹⁷ N. Jovančević, 2009: 63.

bila propisana.¹⁸ Kako Jovančević ispravno zapaža, lako je moguće postojanje pravne zablude kod složenog privrednog i finansijskog poslovanja, gde izvršilac nije svestan da su neke njegove radnje zabranjene, bilo zbog toga što uopšte ne zna da je nešto propisano kao krivično delo, bilo zato što pogrešno tumači određen propis. Pri tome nije u pitanju samo ona situacija kada učinilac nije bio svestan zabranjenosti dela i jednostavno drži da su njegove radnje u celini dozvoljene i zakonite (direktna zabluda), već i u onim slučajevima kada se pojavljuje zabluda u pogledu nekog osnova koji isključuje protivpravnost (indirektna zabluda).¹⁹

Način na koji je član 234 KZ-a nakon izmena iz 2012. postao upravo suprotnost navedenim principima i preuzeo neku vrstu uloge "kišobran kvalifikacije" pod koju bi stalo sve što javni tužioci nisu mogli (ili umeli) da kvalifikuju ili dokažu kao neko od krivičnih dela iz iste glave KZ-a, postao je vidljiv već nakon što su prvi statistički podaci o optužnicama postali dostupni.

Naime, po principu primene zakona koji je povoljniji po učinioca, javni tužioci su pristupili prekvalifikaciji i u preko 90% predmeta je nova kvalifikacija bila zloupotreba položaja iz člana 234.²⁰ Ovo je bio alarm da u predmetnoj oblasti postoje najmanje dva ozbiljna problema: nedovoljna obučenost javnih tužilaca za sprovođenje istrage i uopšte postupanje u ovoj vrsti predmeta; nedovoljan kvalitet Glave XXII KZ-a u celini, odnosno neophodnost njene detaljne revizije. Jedno od osnovnih pitanja sa kojim se radna grupa suočila jeste opravdanost dalje egzistencije krivičnog dela iz člana 234. Krivičnog zakonika u kontekstu, kako njene već pomenute neodređenosti, odnosno nepreciznosti, tako i ranije analiziranih, zabrinjavajućih rezultata prekvalifikacije. U toku javne rasprave koja je prethodila novim izmenama glave XXII KZ-a, izdvojila su se dva dominantna mišljenja u kom pravcu bi ove izmene trebalo da idu: po jednom, rešenje bi se moglo naći u brisanju člana 234. KZ i redefinisanoj ostalih krivičnih dela iz Glave XXII KZ-a, dok je s druge strane isticana neophodnost da ova odredba, precizirana, ipak ostane u KZ-u.

¹⁸ Z. Stojanović, 2007: 26.

¹⁹ N. Jovančević, 2009: 76.

²⁰ Prema podacima Republičkog javnog tužilaštva na dan 15. marta 2013. godine, javna tužilaštva u Republici Srbiji preduzela su krivično gonjenje protiv ukupno 6966 lica u ukupno 3788 predmeta zbog krivičnog dela iz člana 359. KZ. Od stupanja na snagu Zakona o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika 15. aprila 2013. godine pa do 28. februara 2014. godine, u 1617 predmeta, prema 3251 licu doneta je odluka o nastavku krivičnog gonjenja za krivično delo Zloupotreba službenog položaja iz člana 359. KZ, u 325 predmeta prema 618 lica je doneto rešenje o odbačaju krivične prijave, u 102 predmeta prema 153 lica doneta je odluka o odustanku od krivičnog gonjenja, u 768 predmeta se odluka još uvek očekivala, dok je prekvalifikacija krivičnog dela iz čl. 359 KZ u druga krivična dela, u skladu sa zakonom, izvršena u odnosu na 3240 lica u 1483 predmeta, i to u: Krivično delo Zloupotreba položaja odgovornog lica iz člana 234. KZ u 1324 predmeta protiv 2998 lica; Krivično delo Prevara iz člana 208. KZ u 21 predmetu protiv 44 lica; Krivično delo Neosnovano dobijanje kredita i druge pogodnosti iz člana 209. KZ, 3 predmeta protiv osam lica; Krivično delo Prikriivanje iz člana 221. KZ u jednom predmetu a protiv dva lica; Krivično delo Izdavanje čeka i korišćenje platnih kartica bez pokrića iz člana 228. KZ u četiri predmeta protiv četiri lica; Krivično delo Poreska utaja iz člana 229. KZ u 19 predmeta a protiv 26 lica; Krivično delo zloupotreba ovlašćenja u privredi iz člana 238. KZ u 15 predmeta, protiv 19 lica; Krivično delo Davanje lažnog iskaza iz člana 335. KZ u šest predmeta a protiv 10 lica; Krivično delo falsifikovanje isprave iz člana 355. KZ u devet predmeta, protiv 17 lica; Krivično delo Falsifikovanje službene isprave iz člana 357. KZ u 66 predmeta, protiv 91 lica; Krivično delo Nesavestan rad u službi iz člana 361. KZ u četiri predmeta, protiv šest lica; Krivično delo Prevara u službi iz člana 363. KZ u dva predmeta, protiv dva lica; Krivično delo Pronevera iz člana 364. KZ u pet predmeta, protiv devet lica; Krivična dela Posluga iz člana 365. KZ, Trgovina uticajem iz člana 366. KZ, Davanje mita iz člana 368. KZ i Krivično delo iz člana 24. Zakona o robnim rezervama u jednom predmetu protiv jednog lica.

3. REFORMSKI ZAHTEVI U OKVIRU POGLAVLJA 23

Jedna od osnovnih specifičnosti Poglavlja 23 jeste upravo njegova sveobuhvatnost i međusobno prožimanje tri potpoglavlja, odnosno oblasti koje ga čine: reforma pravosuđa, borba protiv korupcije i osnovna prava. Potreba za reformom Glave XXII KZ-a identifikovana je još u okviru skrining faze koja je prethodila izradi Akcionog plana za Poglavlje 23 i stavljena u kontekst reforme antikoruptivnog krivičnog zakonodavstva. U okviru Izveštaja o skriningu²¹ EK je definisala preporuku 2.3.1. koja zahteva reviziju krivičnih dela protiv privrede u Krivičnom zakoniku u svetlu pronalaženja alternativa za delo zloupotrebe službenog položaja (sa posebnim osvrtom na član 234 KZ-a). U kojoj meri je EK ovo prepoznala kao problem, jasno je vidljivo i iz činjenice da i Pregovaračka pozicija za isto poglavlje sadrži prelazno merilo koje koje kao kriterijum za dalji napredak pregovora, zahteva reviziju KZ-a u delu koji se odnosi na krivična dela protiv privrede, ponovo stavljajući u fokus član 234.²² Statistika Republičkog javnog tužilaštva o strukturi optuženja za privredna i koruptivna krivična dela za 2016. godinu, govori da ova zabrinutost i nije bila bez osnova. Naime, kako je već ranije pomenuto, prava slika o efektima krivičnog zakonodavstva u ovoj oblasti, može se steći samo ako se primena Glave XXII KZ-a posmatra u kontekstu primene povezanih glava istog zakona.

Tabela 1. Struktura optuženja za krivična dela protiv privrede²³

KRIVIČNA DELA PROTIV PRIVREDE - Glava 22	OPTUŽNI PREDLOG	NEPOSREDNA OPTUŽNICA	OPTUŽENO NAKON ISTRAGE (optužnica i optužni predlog)
Falsifikovanje novca - član 223	30	10	52
Falsifikovanje i zloupotreba platne kartice - član 225	104	2	2
Izdavanje i korišćenje platne kartice bez pokrića - član 228	31	6	18
Poreska utaja- član 229	420	19	120
Neuplaćivanje poreza po odbitku - član 229 a	11	1	12
Krijumčarenje - član 230	191	0	6
Pranje novca – član 231	1	0	15
Neovlašć.upotreba tuđeg poslovnog imena i dr. posebne oznake robe ili usluga-član 233	19	0	0
Prouzrokovanje stečaja - član 235	2	0	0
Nedozvoljena proizvodnja - član 242	62	1	0
Nedozvoljena trgovina - član 243	357	0	0
Ostala krivična dela protiv privrede- glava 22	56	1	6
UKUPNO	1284	40	231

²¹ Izveštaj o skriningu za Poglavlje 23, dostupan na: <https://www.mpravde.gov.rs/files/Izvestaj%20o%20skriningu%20-%20tekst%20na%20srpskom%20jeziku.pdf>, pristupljeno 2.9.2017.

²² Ipak, i pored stalnog isticanja potrebe za revizijom Glave XXII KZ-a, pred Srbiju je Akcionim planom stavljen zahtev za usklađivanje sa Konvencijom Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC) u delu koji se odnosi na inkriminaciju neosnovanog, odnosno nezakonitog bogaćenja. Ovaj zahtev se u Akcionom planu našao zahvaljujući, u dobroj meri, nesmotrenim obećanjima datim u Nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije, kojima očigledno nije prethodila ozbiljna uporednopravna analiza.

²³ Zvanični podaci Republičkog javnog tužilaštva dostupni na: <http://www.rjt.gov.rs/docs/Rad%20javnih%20tužilaštva%20-%202016.pdf>, pristupljeno 29.8.2017.

Tabela 2. Struktura optuženja za krivična dela protiv privrede²⁴

KRIVIČNA DELA SA KORUPTIVNIM ELEMENTOM	OPTUŽNI PREDLOG	NEPOSREDNA OPTUŽNICA	OPTUŽENO NAKON ISTRAGE (optužnica i optužni predlog)
Davanje i primanje mita u vezi sa glasanjem - član 156	3	0	0
Zloupotreba monopolističkog položaja- član 232	0	0	0
Zloupotreba položaja odgovornog lica - član 234	206	14	210
Zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom -član 234 a	9	0	0
Zloupotreba ovlašćenja u privredi – član 238	171	2	28
Omogućavanje zloupotrebe ostvarivanja prava azila u stranoj državi član - 350a	3	0	0
Zloupotreba službenog položaja - član 359	279	31	121
Kršenje zakona od strane sudije, javnog tužioca i njegovog zamenika - član 360	0	0	0
Prevara u službi - član 363	4	0	1
Pronevera - član -364	220	6	42
Trgovina uticajem - član 366	4	0	0
Primanje mita - član 367	10	1	51
Davanje mita- član 368	13	0	13
Odavanje službene tajne- član 369 st. 1 i st. 2	0	0	0
Protivpravno oslobodenje od vojne službe - član 398	0	0	0
Odavanje vojne tajne - član 415 st. 1 i st. 2	0	0	0
UKUPNO	922	54	466

Naime, statistika pokazuje da tužioci i dalje najradije posežu za kvalifikacijama iz čl. 234 i 359, dok se optuženja za druga krivična dela, koja za razliku od ova dva čije su radnje izvršenja izuzetno široko postavljene, javljaju u zanemarljivom procentu.

Počev od osnivanja radne grupe, pa do usvajanja izmenjenog teksta KZ-a, protekle su gotovo tri godine. Značajan doprinos dugotrajnosti procesa dala je i sama Evropska komisija na čija mišljenja o nacrtima zakona je povremeno potrebno čekati po više od šest meseci. Najzad, kada se izmenjeni tekst našao pred narodnim poslanicima, bilo je jasno da je istim izmenama obuhvaćeno još nekoliko segmenata KZ-a, što zbog potrebe harmonizacije sa drugim relevantnim EU standardima, što zbog otklanjanja nedostataka uočenih u praksi.

Kada je reč o izmenama same glave XXII, važno je napomenuti da je data nova sistematika krivičnih dela, čiji je broj povećan sa 25 na 29, pri čemu su dela grupisana prema srodnosti. Ipak, ovaj broj ne ilustruje u dovoljnoj meri ozbiljnost promena, budući da je uvedeno čak sedam novih krivičnih dela. Između ostalog, krivično delo prevare u obavljanju privredne delatnosti (član 223. Krivičnog zakonika), krivično delo zloupotrebe poverenja u obavljanju privredne delatnosti (član 224a), krivično delo zloupotrebe u postupku privatizacije (član 228a). Pored toga, u ovoj glavi KZ-a više ne postoje dva krivična dela: zloupotreba ovlašćenja u privredi i izdavanja čeka i korišćenje platnih kartica bez pokrića.

Zakonodavac je ranije pomenuti problem "kišobran efekta" pokušao da reši propisivanjem zakonskog supsidijariteta i odustajanjem od odgovornog lica kao izvršioca kod skoro svih krivičnih dela. I pored takvog rešenja, nije izvesno da će ono dati očekivane rezultate u praksi, budući da se isti efekat, da je na strani javnih tužilaca bilo više volje i znanja, mogao postići i ranijim obaveznim uputstvom

²⁴ *Ibidem*

Republičkog javnog tužioca. Dodatno, zakonski opis više krivičnih dela iz ove glave je značajno promenjen.²⁵

Ipak, sama promena materijalnog krivičnog zakonodavstva, teško da bi mogla da otkloni probleme koji su uočeni u praksi, a naročito one koji se tiču organizaciono-procesnih aspekata otkrivanja, istrage i dokazivanja ovih krivičnih dela, a naročito specifičnih znanja koja su nosiocima pravosudnih funkcija neophodna u ovoj oblasti. Problem stručnosti za postupanje u predmetima koji zahtevaju specifična znanja prepoznat je i u Preporuci Komiteta ministara Saveta Evrope Rec (87)18: III(d)5-7. koja predviđa da u oblastima poput prirednog kriminala postupaju sudije koje su prošle specijalizovanu obuku ili da ima stručnu podršku pružaju lica koja poseduju ovu vrstu specifičnih znanja.

U tom smislu, od velikog značaja su i izmene Glave III Zakona o uređenju i nadležnost državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije. Ovim izmenama, predviđeno je osnivanje četiri centra, u vidu posebnih odeljenja Viših tužilaštava na teritoriji četiri Apelaciona javna tužilaštva, odnosno posebnih odeljenja viših tužilaštava u Beogradu, Kraljevu, Nišu i Novom Sadu za suzbijanje korupcije. Posebne organizacione mere predviđene su i u okviru policije. Važna novina je i uvođenje pojma finansijske forenzike, kao i mogućnost obrazovanja službe finansijske forenzike (koja zapošljava finansijske forenzičare), a radi efikasnije analize tokova novca i finansijskih transakcija u cilju krivičnog gonjenja. Pored Glave III, izmene su izvršene i u Glavi V kojom se uređuje unapređeni sistem saradnje represivnih sa drugim državnim organima kroz novine u vidu uvođenja službenika za vezu i udarnih grupa. Radi kontinuiranog usavršavanja nosilaca pravosudnih funkcija i pripadnika policije, Zakonom je propisana i dužnost pohađanja stalne obuke koju organizuje Pravosudna akademija, bilo samostalno, bilo u saradnji sa drugim institucijama. Dodatno, Zakon predviđa i posebne mere bezbednosne provere, kao i tajnost podataka pribavljenih u sklopu otkrivanja i rasvetljavanja ovih krivičnih dela.²⁶

OČEKIVANJA I REZULTATI

Na osnovu samog teksta prelaznog merila koje je EK definisala u vezi sa revizijom Glave XXII KZ-a, lako bi se mogao izvesti pogrešan zaključak da je samom izmenom KZ-a ovo merilo i dostignuto, te da je Srbija u tom segmentu ispunila svoje obaveze. Ipak, ovo nije sasvim tačno. Naime, proces sprovođenja Akcionog plana za Poglavlje 23 ne podrazumeva samo puko štikliranje ispunjenosti aktivnosti koje su sadržane u planu, već uključuje i paralelno izveštavanje EK kroz sistem takozvanih *track record tables* koji, između ostalog, podrazumeva i polugodišnje dostavljanje statističkih podataka o implementaciji zakona koji su u procesu sprovođenja Akcionog plana doneti ili izmenjeni. Samim tim, ova obaveza uključuje i izveštavanje o napretku postignutom u pogledu prevazilaženja problema koji su postojali u pogledu primene Glave XXII KZ-a. Budući da ove izmene čine neraskidivu celinu sa pomenutim

²⁵ Vidi više u: M. Kolaković-Bojović, 2017. Usklađivanje krivičnog zakonodavstva Republike Srbije sa EU standardima u okviru Poglavlja 23, *Krivično zakonodavstvo između prakse i propisa i usklađivanje sa evropskim standardima* (ur. S. Bejatović), 267-276.

²⁶ Vidi više u: M. Kolaković-Bojović, 2017. Usklađivanje krivičnog zakonodavstva Republike Srbije sa EU standardima u okviru Poglavlja 23, *Krivično zakonodavstvo između prakse i propisa i usklađivanje sa evropskim standardima* (ur. S. Bejatović), 267-276.

izmenama procesnog i organizacionog zakonodavstva, čini se da će rezultati biti objektivno merljivi najranije godinu dana od početka primene "kompletnog legislativnog paketa." Inicijalni pokazatelj rezultata biće struktura optuženja ali prava slika uspeha biće tek poređenje tih parametara sa brojem i strukturom pravnosnažnih odluka a naročito u pogledu broja predmeta u kojima (ni)je nastupila zastarelost.

LITERATURA

1. Akcioni plan za Poglavlje 23, dostupno na: <http://mpravde.gov.rs/files/Akcioni%20plan%20PG%2023.pdf>, pristupljeno 2.3.2017.
2. Beljanski, S., Prate li krivično zakonodavstvo i praksa u Srbiji društvene i ekonomske promene –šta bi trebalo menjati u posebnom delu krivičnog zakonika, *Branič*, 3-4, 2008.
3. Čejović, B., *Prncipi krivičnog prava*, Dosije, Beograd, 2008.
4. Izveštaj o skriningu za Poglavlje 23, dostupan na: <https://www.mpravde.gov.rs/files/Izvestaj%20o%20skriningu%20-%20tekst%20na%20srpskom%20jeziku.pdf>, pristupljeno 2.9.2017.
5. Jovančević, N., Načelo zakonitosti i krivično delo zloupotreba službenog položaja, *Branič*, 122/2, 61-78, 2009.
6. Kolaković-Bojović, M., *Okončanje krivičnog postupka u razumnom roku*, doktorska disertacija, Beograd, 2016.
7. Kolaković-Bojović, M., Pristupni pregovori Republike Srbije sa EU u okviru Poglavlja 23 i potreba za izmenom krivičnog procesnog zakonodavstva, (Ilić, Goran ur.) *Dominantni pravci razvoja krivičnog zakonodavstva i druga aktuelna pitanja u pravnom sistemu Srbije*, Kopaonik: Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, 232-241, 2016.
8. Kolaković-Bojović, M., Usklađivanje krivičnog zakonodavstva Republike Srbije sa EU standardima u okviru Poglavlja 23, *Krivično zakonodavstvo između prakse i propisa i usklađivanje sa evropskim standardima* (ur. S. Bejatović), 267-276, 2017.
9. Kolaković-Bojović, M., Zloupotreba položaja odgovornog lica: *de lege lata et de lege ferenda*, (Kron, L. ur.) *Prestup i kazna: de lege lata et de lege ferenda*, Beograd, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, 237-247, 2014.
10. Kolaković-Bojović, M., Organizacija pravosuđa u Republici Srbiji i Poglavlje 23, *Evropske integracije i kazneno zakonodavstvo* (ur. S. Bejatović), Zlatibor, 98-106, 2016.
11. Stojanović, Z., *Komentar Krivičnog zakonika*, Službeni Glasnik, Beograd, 2007

ECONOMIC CRIMES AND CHAPTER 23

The process of accession negotiations with the EU under Chapter 23 created a number of reform tasks so far and additionally actualized some issues that the scientific and professional public was pointing out for years (or even decades). The same applies when it comes to criminal offenses against the economy. Namely, the need for revision of the Economic Section of the Criminal Code was evident in the short period after its adoption, due to dramatic changes in the economic environment, but also due to numerous shortcomings identified in its application. Since it became obvious that the legislative amendments made in 2012 did not result in expected improvements, the requirement to revise the Section 22 of the Criminal Code as well as other related sections of the same law, became not only the request coming from legal professionals but also demand of the European Commission. After three years of preparatory activities, by the end of 2016, the National Assembly adopted the Law on Amendments to the Criminal Code, thus creating the way for the criminal justice system to deal effectively with economic crime. The amendment to the Law on Organization and Jurisdiction of State Authorities in the Fight Against Organized Crime, Corruption and Terrorism constitutes a logical part of the same process which created the necessary procedural and organizational prerequisites for more competent and more effective investigation and prosecution of economic crimes in cases where this law is applicable on this type of crimes.

KEY WORDS: Criminal Code, Economic Crime, EU, Accession Negotiations, Chapter 23.