

*Емина Радосављевић**

Нови Сад

ЗНАЧАЈ И УЛОГА ПОЈЕДИНИХ МЕЂУНАРОДНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ И ОДГОВОРНОСТ ДРЖАВЕ

Сажетак

Иако међународна заједница дефинише корупцију као највећу безбедносну претњу данашњице због тога што повезује организовани криминал, прање новца, тероризам и друге безбедносне претње, борба против њених актера, поготово у случајевима када заузимају високе политичке функције, углавном се завршава у оквирима националног правосуђа. Међутим, постојање јединственог тржишта и слободног кретања роба, капитала и услуга „отвара” врата свим облицима корупције и даје јој неограничене могућности за ширење. Због тога је на иницијативу актера међународне заједнице основано неколико међународних организација које са разним надлежностима и овлашћењима спроводе различите активности за сузбијање корупције, претходно подстичући државе на разне начине да уврсте у национална законодавства међународно прихваћене стандарде. У наведеном раду су анализирани оснивање и улога неколико оваквих организација које на међународном плану имају главну улогу у борби против корупције као и донети те њихове борбе.

Кључне речи: корупција, организовани криминал, безбедносне претње, међународне организације, држава

* Имејл-адреса: ema_radosavljevic@yahoo.com

УВОД

Да би друштво или заједница опстали и функционисали као целина, морају имати изграђен систем вредности који подразумева идеално својство одређених стандарда, норми, појава, стања и садржаја свести које им људи придају, а које су пожељне за њих зато што им користе за побољшање живота и уживање (Stajić 2015, 17). Иако се наведене вредности стално мењају и надограђују, неке од њих као што су слобода, правда, владавина права, равноправност, представљају стандарде које свака демократска држава настоји да достигне у највећој мери.

Наведене вредности се могу поделити на индивидуалне вредности, вредности група, националне вредности и вредности међународне заједнице, али заправо између свих њих постоји однос међузависности. На пример, уколико неку државу одликује висок степен корупције, на унутрашњем плану доведен је у питање квалитет функционисања њених државних институција што води урушавању демократског поретка. Истовремено, угрожене су и национална и унутрашња безбедност наведене државе, што свакако утиче на погоршање положаја наведене државе у међународним односима.

У науци се често наводи да владавина права представља највише стандарде уређених држава, идеал праведног друштва који се остварује ограничавањем моћи у свим облицима због чега чини и саставни део међународног и националног права. Имајући то у виду, указује се на корелацију правне државе, владавине права, корупције и њеног сузбијања при чему борба против корупције не може бити ефикасна без успостављања функционалне владавине права (Savet za borbu protiv korupcije 2019).

Када је реч о корупцији, јасно је да она постоји од давнина, и да се у свим земљама света сматра кривичним делом. Она заправо представља, између осталог и одсуство поменутих друштвених вредности које омогућавају нормално деловање слободне тржишне економије. Због комплексности овог феномена, борба против корупције се мора водити на више фронтова (Tanzi 1998, 30). Имајући у виду да се поједине државе различитим интензитетом боре против ње,

да је либерализам тржишта између осталог, „отворио врата” корупцији на међународном нивоу, међународна заједница је иницирала оснивање више међународних организација које су своје активности за борбу против корупције базирале на успостављању јединствене и прецизне дефиниције ове појаве, утврђивању одговорности страних службеника за давање мита на међународном нивоу и једнако третирање корупције како у јавном тако и у приватном сектору.

Начелно, учлањење у наведеним међународним организацијама превасходно је на доборовољној бази или аутоматско усвајањем одређених конвенција. Активности које спроводе поменуте организације имају, пре свега, превентиван карактер на тај начин што траже или подстичу усаглашавање националног законодавства са међународним стандардима, или изричу одређене мере чији је циљ елиминација узрока корупције. Међутим, наведене мере могу у значајном обиму да утичу на положај и даљи развој одређене државе у међународној заједници. Наиме, међународне организације након поступака евалуације које спроводе, објављују извештаје о затеченом стању, поштовању највиших правних стандарда чиме, у ствари, чине доступном економску и политичку ситуацију свим будућим потенцијалним страним инвеститорима, као и однос те државе према усвојеним међународним стандардима што може имати озбиљне политичке импликације.¹

Иначе, предмет интересовања наведених организација су појаве које су у националним законодавствима у одређеној мери регулисане кривичним законодавством. Међутим, усклађивања са појединим међународним стандардима теку споро због тога што држава не жели да се одрекне дела свог суверенитета. Поред тога, досадашње међународно искуство показало је да је корупција често повезана са организованим криминалом што је, поред наведених, још један од разлога за усклађивање националног законодавства са међународним стандардима.

Поједини аутори наводе да политичка корупција представља најопаснију системску девијацију којом се нарушава политички поредак једне државе, при чему грађани

¹ На пример, САД су својевремено тражиле да се у ту земљу забрани улазак једном од најбогатијих Мађара Лоринцу Месарошу због навода да је умешан у корупцију.

губе поверење у институционалне механизме, а истовремено се подрива социјална кохезија, губе се тржишна утакмица и прилив иностраних инвестиција (Perić 2012, 345). Иако нема прецизних података о томе колико новца државе изгубе због толерисања или чак подстрекавања корупције, према ставу појединих стручњака, ова најзаступљенија безбедносна претња „однесе” између 5 и 8 % БДП, док према анализама Светске банке више од једног трилиона долара годишње оде на давање мита, а сваки долар утрошен на корупцију, проузрокује чак 1,7 долара штете. Поред тога, још једна одлика политичке корупције је да она представља неку врсту политичке борбе против супротстављених политичких противника и то у периоду који је блиско везан за изборне кампање. Због тога је борба против корупције у првом плану само онда када је у интересу политичких актера и када постоји политичка воља за њено сузбијање, односно политички интерес (Perić 2012, 349).

Као што се види, иако постоји од давнина, корупција данас представља безбедносну претњу и за унутрашњу и за међународну безбедност. Наиме, савремене безбедносне претње које су од ранијих задржали само име и биће свога дела, данас носе нову енергију, снажнију и разорнију по друштво, и нове опасности (Stajić 2006, 385). У том контексту, осим стицања имовинске користи, мотив за бављење организованим криминалом данас је стицање моћи, противправни и ванинституционални утицај на државну политику, тј. долажење до оних позиција у друштву до којих се не би могло доћи уобичајеним демократским путем. У том смислу, професор Стајић каже да већи број значајних опасности данас не долазе од стране једне или више супротстављених држава већ од недржавних више-мање неконтролисаних субјеката који су се на овај или онај начин домогли оружја и новца, а као средство борбе за остваривање својих циљева изабрали су, рецимо, организовани криминал.

Овом приликом анализираћемо улогу и овлашћења појединих међународних организација, значајних међународних актера у сузбијању корупције, чије су оснивање иницирале државе које су предвиделе интензитет безбедносних ризика које за собом носи корупција, на унутрашњем и међународном нивоу, у политичком и економском смислу.

У том смислу, истражићемо модалитет функционисања Групе држава за борбу против корупције (ГРЕКО) имајући у виду да је у фокусу њеног рада превенција крупне, политичке корупције која се јавља међу носиоцима највиших државних функција, доносилаца политичких одлука, крупних бизнисмена, због чега наноси највећу материјалну штету друштву.

Такође, биће речи и о раду Финансијске акционе радне групе против прања новца (ФАТФ) која је првенствено основана са циљем борбе против прања новца и финансирања тероризма, да би Група 20 индустријски развијених држава, суочавајући се са потенцијално катастрофалним последицама које може да нанесе корупција, затражила да ово тело усмери своје капацитете и на сузбијање ове безбедносне претње.

На крају, анализираћемо и функционисање ЕГМОНТ групе, међународне финансијско-обавештајне мреже која на неки начин операционализује међународне стандарде за спречавање прања новца, финансирања тероризма и корупције и која подстиче непосредну размену финансијско-обавештајних информација између финансијско-обавештајних служби света, својих чланица.

ГРУПА ДРЖАВА ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ (ГРЕКО)

Група држава против корупције (ГРЕКО) основана је од стране министара правде земаља чланица Савета Европе (СЕ), као најстарије и најважније европске институције за одбрану фундаменталних вредности, демократије и људских права Резолуцијом (99) 5, 1. маја 1999. године² у Стразбуру, због чега према појединим ауторима, има кључну улогу у региону (Stojiljković 2013, 152) .

Потреба за сузбијањем корупције на наднационалном нивоу, у овом случају на простору Европске уније (ЕУ), појавила се када је постало очигледно да њено јединствено тржиште и слободно кретање капитала и услуга може бити искоришћено за прање новца који је резултат криминалних активности у које су често укључени и државни службеници средњег и

2 Потписивање Резолуције иницирали су представници Комитета министара Белгије, Бугарске, Кипра, Естоније, Финске, Француске, Немачке, Грчке, Исланда, Ирске, Литваније, Луксембурга, Румуније, Словачке, Словеније, Шпаније и Шведске.

вишег ранга. У том смислу, представници појединих земаља ЕУ дошли су до идеје да оснују јединствену организацију која ће омогућити спровођење координираних активности њених држава чланица како би се заштитили њихови интереси, али и општи интереси ЕУ.

Наиме, увек када су финансијске и кредитне институције коришћене за праће новца који је настао као резултат криминалних активности, њихова стабилност као и поверење у финансијски систем у целини, могли су бити озбиљно угрожени (Bridge 1976, 88–97). Због тога, ГРЕКО је као један од својих главних циљева установио јачање капацитета које државе чланице улажу на легислативном и сваком другом плану у борби против корупције, пре свега кроз динамичан процес међусобне евалуације поштовања ефеката њихове борбе против корупције (Ćirić i dr. 2010, 80). Испоставило се, међутим, да и данас, 30 година од основања ГРЕКА, постоје разлике у капацитетима које државе улажу у борбу против корупције, као и недостатак јединствених стандарда. На то, уосталом, указује и истраживање које су спровели Антикорупцијска агенција Француске (АФА), ГРЕКО, Организација за економску сарадњу и развој (ОЕЦД) и Мрежа за превенцију корупције (НЦПА), 2019. године на тему глобалног мапирања органа за борбу против корупције. Наиме, од 171 државе или ентитета који су учествовали у анализи, 63% њих има овлашћење да покреће истраге и кривичне поступке, и то углавном против физичких лица, док мање од половине, тачније 48% има механизме за кажњавање, а ако их и има, углавном су административне природе. Забрињава, међутим, податак, да су тек у 39% случајева наведене агенције овлашћене да испитују имовину функционера (French Anti-Corruption Agency (AFA), Council of Europe's Group of States against Corruption (GRECO), the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) and the Network of Corruption Prevention Authorities (NCPA), Global Mapping of Anti-Corruption Authorities. 2020).

У том смислу се у Споразуму о оснивању групе држава за борбу против корупције (ГРЕКО) наводи да је један од разлога за оснивање ове организације „уверење да корупција представља највећу претњу владавини права, демократији, људским правима, праведности и социјалној правди”. Поред

тога, корупција је означена и као „ометач економског развоја који угрожава стабилност демократских институција и моралних темеља једног друштва”. Имајући то у виду, земље оснивачи ГРЕКА су биле свесне неопходности међусобне сарадње у борби против корупције с обзиром на постојање њене повезаности са организованим криминалом и праћем новца што је борбу против ових безбедносних претњи чинило компликованијом (Agreement establishing the group of states against corruption – GRECO, 1999).

ГРЕКО спроводи поступак евалуације испуњавања прописаних стандарда за борбу против корупције у свакој земљи чланици у неколико фаза а са циљем уједначавања њихове праксе. Сваки круг евалуације је у ствари одређени период током ког експерти ГРЕКО процењују да ли је и у којој мери држава ускладила националне прописе са Водећим принципима и другим међународним стандардима за спречавање корупције. На почетку сваке евалуације, ГРЕКО одабира конкретне одредбе чија ће се евалуација вршити, док је земља чланица у којој се врши евалуација, дужна да обезбеди потпуну сарадњу њених државних органа са експертима ГРЕКО, у складу са националним законодавством.

За сваки евалуациони период ГРЕКО саставља одговарајући упитник и шаље га земљи чије је законодавство предмет евалуације, и окупља тим експерата који ће извршити процену поменуте области. Тим ће анализирати одговоре на питања из упитника и уколико је потребно, затражити додатна појашњења. Такође, ГРЕКО може да наложи тиму експерата посету држави чланици да се лично увери у усклађеност њеног законодавног оквира и спровођење стандарда у пракси. Након тога, тим експерата ће на основу прикупљених информација саставити нацрт извештаја о евалуацији и послати га државним органима земље чланице који могу да дају своје примедбе. Потом, о предлогу извештаја ће се расправљати на пленарној седници ГРЕКО на којој могу да присуствују и представници државе чланице. На крају, све државе чланице гласају о усвајању извештаја који може да буде усвојен у целости или са амандманима. Извештај ГРЕКО може да садржи и одређене препоруке за сузбијање корупције које је држава обавезна да испуни. Уколико то не уради, статутарни одбор ГРЕКО може

да, у циљу вршења одређеног притиска на државу, обавести јавност о томе.

Када је реч о чланству у ГРЕКУ, свака држава која потпише Кривичноправну или Грађанскоправну конвенцију за борбу против корупције аутоматски постаје чланица те организације, без обзира да ли је чланица Савета Европе или не. У том смислу, ГРЕКО тренутно има преко 50 чланица од којих је 48 земаља из Европе, док су Казахстан и Сједињене Америчке Државе део друге групе земаља. Такође, предвиђено је и да поред држава и међународне организације могу да именују своје представнике у ГРЕКО. Међутим, да би једна држава стекла својство пуноправног члана, неопходно је да без икаквих ограничења учествује у заједничким евалуацијама и истовремено прихвати да она буде предмет евалуације на основу истих процедура. Осим тога, значајно је напоменути да је предвиђен и статус посматрача који је омогућен Организацији за економску сарадњу и развој као и Уједињеним нацијама које представља Канцеларија за дроге и криминал (УНОДЦ).

Свака држава чланица именује највише два представника у ГРЕКО. Они чланови који учествују у евалуацијама имају право да гласају на пленарним седницама, на којима се одлуке доносе двотрећинском већином изузев процедуралних које се доносе простом већином.

ФИНАНСИЈСКА АКЦИОНА РАДНА ГРУПА ПРОТИВ ПРАЊА НОВЦА (ФАТФ)

Финансијска акциона радна група против прања новца (ФАТФ) је независно међувладино тело које развија и промовише заштиту глобалног финансијског система за борбу против прања новца, финансирања тероризма, финансирања пролиферације оружја за масовно уништење и других са њима повезаних безбедносних претњи за очување интегритета међународног финансијског система.

ФАТФ је основан на самиту Г-7 који је одржан 1989. године при ОЕЦД у Паризу, као посебна организација чији је основни циљ борба против прања новца на подручју Европе, али и шире. Међутим, како су се безбедносне претње

временом мењале и усложњавале, у октобру 2001. године ФАТФ је проширио мандат и на јачање напора за борбу против финансирања тероризма да би у априлу 2012. године постао надлежан и за спречавање финансирања пролиферације и оружја за масовно уништење.

Након тога, представници Г20 су, суочавајући се са чињеницом да корупција има огромне потенцијале да нанесе катастрофалне последице економском развоју и борби против организованог криминала, како на националном нивоу тако и у глобалном смислу, иницирали да ФАТФ усмери пажњу и на борбу против корупције у оквиру својих активности на спречавању прања новца и финансирању тероризма. У прилог томе су навели да наведене поменуте безбедносне претње као заједнички именилац имају стицање имовине и њено пласирање у легалне токове, због чега су оценили да су мере које се спроводе за спречавање прања новца и финансирања тероризма моћно оружје ефикасно и за борбу против корупције. Наиме, док коруптивна кривична дела подразумевају стицање личне имовинске или неке друге користи злоупотребом положаја, дотле прање новца означава пласирање незаконито стечених средстава у легалне токове.

Дакле, као што се види, ФАТФ је за разлику од ГРЕКА, директно окренут заштити међународне финансијске стабилности, имајући у виду да Г20 чине председници влада и гувернери банака економски најјачих земаља света, (тачније две трећине светске популације и 80% светске трговине) и представници Европске комисије и европске централне банке.³

У том смислу, ФАТФ је својих 40 препорука које представљају глобалне стандарде за борбу против прања новца, финансирања тероризма и финансирања пролиферације оружја за масовно уништење применио и на сузбијање корупције при чему је донео још девет препорука. У њима је нагласио важност заштите интегритета јавног сектора и одређених институција приватног сектора од злоупотребе, затим повећање транспарентности финансијског система и неопходност олакшаног откривања, истрага и процесуирање

3 Г20 чини две трећине светске популације и 80% светске трговине.

корупције, прање новца и повраћај украдених средстава која су стечена наведеним кривичним делима.

За разлику од ГРЕКО, ФАТФ нема чврсто дефинисан статут нити је основан на неограничен временски период због чега су чланице Г-7 на сваких пет година анализирале и преиспитивале разлоге и циљеве због којих је та организација основана. Међутим, имајући у виду значај и делокруг рада ФАТФ као и да борба против наведених безбедносних претњи захтева континуиране проактивне активности, 2019. године усвојен је нови, отворени мандат. Самим тим, ФАТФ је од једне радне групе нарастао у респектабилну међународну организацију чији је циљ да развија и унапређује мере и радње за борбу против прања новца, финансирања тероризма и пролиферације и оружја за масовно уништење, као и корупције на националном и међународном нивоу.

Глобална мрежа ФАТФ има 205 чланица⁴ како држава тако и јурисдикција због чега заузима значајно место на светској сцени међународних организација чији је циљ заштита глобалног финансијског система, имајући у виду да су њени придружени чланови бројне друге светске организације које се на готово свим континентима боре против финансијских малверзација. Међу њима су Евроазијска група (ЕАГ), Комитет експерата Савета Европе за евалуацију мера против прања новца и финансирање тероризма (MONEYVAL) и Азијскопацифичка група за борбу против прања новца (АПГ). Поред њих, статус посматрача имају најзначајније међународне организације у овој области као што су Азијска банка за развој, Европска банка за реконструкцију и развој, Европска централна банка, Евроцаст, Европол, Међународни монетарни фонд, Интерпол, ОЕБС, као и неколико организација Уједињених нација. Поред представника Г-7, односно министара финансија наведених земаља⁵, чланице ФАТФ су и представници Кине и Русије, као и Европске комисије (ЕК). Са свим овим државама и организацијама ФАТФ тесно сарађује.

4 Саудијска Арабија и Индонезија тренутно имају статус чланица посматрача и у процедури су испуњавања услова да постану сталне чланице.

5 То су Канада, Француска, Немачка, Италија, Јапан, Уједињено Краљевство и Сједињене Америчке Државе (САД).

Када је реч о државама, Саудијска Арабија и Индонезија тренутно имају статус чланица посматрача и у процедури су провере испуњавања услова за добијање статуса сталних чланица. Чланство у ФАТФ је добровољно, а све државе и јурисдикције својим учешћем прихватају препоруке које се односе на спречавање прања новца, финансирање тероризма и корупције, и у својим националним законодавствима предузимају неопходне активности на њиховој имплементацији. У том смислу се, између осталог мисли на неопходну ратификацију и имплементацију одговарајућих инструмената УН, криминализацију финансирања тероризма, прања новца и корупције на унутрашњем плану, увођењу законских мера које се односе на одузимање имовине која је проистекла из поменутих кривичних дела, обезбеђење ефикасног система међусобног обавештавања о сумњивим трансакцијама и омогућавање међународне сарадње по тим питањима.

Циљ рада ФАТФ је успостављање стандарда и промовисање ефективног усвајања правних, регулаторних и оперативних мера за борбу против прања новца, финансирање тероризма и осталих безбедносних претњи које имају интенцу да угрозе интегритет међународног финансијског система.

Иако наглашавају значај усвајања одговарајућих међународних инструмената за борбу против корупције, експерти ФАТФ у много већој мери инсистирају на проценама да ли се они ефективно и ефикасно примењују, тачније, да ли је њихова примена довела до икаквих позитивних помака у пракси. Наиме, у овој организацији сматрају да су закони важни, и да представљају основ за активности државних истражних органа којима спречавају да новац повезан са корупцијом или тероризмом уђе у финансијски систем. Али, уколико нису ефикасно имплементирани и примењени, они су бескорисни и представљају бирократски терет који зато што је лоше примењен чини ствари још горим (The Financial Action Task Force (FATF, 2016). У прилог томе говори и став професора Стајића да су појаву и развој корупције углавном одређивали политички носиоци моћи својом вољом, док су законски чиниоци имали веома мали утицај (Stajić 2006, 397).

Експерти ФАТФ као и експерти ГРЕКО спроводе евалуацију постојања и ефикасне примене међународно признатих стандарда у области борбе против прања новца, финансирања тероризма и корупције у једној земљи. У том поступку посебну пажњу усмеравају на „11 кључних циљева” који се односе на препознавање ризика, спровођење политика и координације активности на локалном нивоу у спречавању прања новца; међународну сарадњу, надзор рада финансијских институција, примену превентивних мера, информације о власништву правних лица и њиховим пословима, оперативним финансијским подацима, процесуирање у случајевима постојања сумње да су извршени прање новца и финансирање тероризма, одузимање имовине стечене прањем новца, финансирањем тероризма и корупцијом, предузимање превентивних мера за спречавање терориста, терористичких организација и њихових финансијера да прикупљају, пребацују и користе новац и злоупотребљавају невладин сектор, и спречавање лица и ентитета који су укључени у пролиферацију оружја за масовно уништење за прикупљање, трансфер и коришћење новчаних средстава.

На основу спроведеног надзора, експерти ФАТФ сачињавају извештај о евалуацији у коме таксативно наводе у којим областима за сузбијање прања новца, финансирања тероризма и корупције нису испуњени неопходни стандарди. Наиме, циљ испуњења наведених стандарда је стварање амбијента у коме се приходи стечени корупцијом тешко могу легализовати, и у коме вршење коруптивних кривичних дела тешко може проћи неопажено (Zajednički projekat Evropske unije i Saveta Evrope, 2016, 10). За разлику од ГРЕКА чији експерти након завршетка евалуације о испуњености антикоруптивних стандарда у одређеној земљи указују да ли су и у којој мери ти стандарди испуњени и примењени у пракси, стручњаци ФАТФА имају овлашћење да поред тога, предузму и конкретне противмере уколико држава у којој је спроведена евалуација не исправи уочене недостатке. Те противмере се односе на усмеравање поступања финансијских организација које већ послују у тим земљама или планирају да предузму одређене финансијске активности.

У том смислу, ФАТФ може да захтева од финансијских институција да примене мере појачане „дужне пажње”, да појачају механизме извештавања или систематског извештавања о финансијским трансакцијама, преиспитају, измене, или када је неопходно да окончају пословне односе са финансијским организацијама у наведеној држави. Поред тога, ФАТФ може да усмери финансијске организације на спровођење појачаног надзора и(ли) спољне ревизије филијала и подружница финансијских институција са седиштем у тој земљи, као и да истакну захтев за повећаним спољним надзором финансијских група у односу на било које њихове филијале и подружнице смештене у земљи која не испуњава прописане стандарде.

Када је реч о издавању забрана, ФАТФ има на располагању две противмере – забрану финансијским институцијама оснивање подружница или представништва у земљи која не спроводи препоруке имајући у виду да би у супротном значило да послују у земљи која нема адекватан систем за борбу против прања новаца, финансирања тероризма и корупције. Друга могућност се огледа у изрицању забране пословања са трећим странама у наведеним земљама.

У погледу противмера које се односе на одбијање, ФАТФ може да изда препоруку међународним финансијским организацијама да не оснивају подружнице, филијале или представништва у земљама које немају адекватан антикоруптивни систем као и систем за борбу против прања новца и финансирања тероризма. На крају, ФАТФ може да препоручи ограничавање пословних веза или финансијских трансакција са идентификованом земљом или лицем у тој земљи.

За оне земље и јурисдикције које се не придржавају одговарајућих стандарда и препорука, и поред предузетих противмера, формирају се тзв. „црне листе” чији је циљ да се јавно и директно укаже потенцијалним финансијским улагачима и трећим странама, на непостојање адекватне заштите финансијских улагања у наведеним земљама и јурисдикцијама. Наиме, иако снага ФАТФ лежи у способности да добро процени да ли су активности које једна земља предузима у борби

против корупције, прања новца и финансирања тероризма ефективне, као и да ли су имплементирани препоруке ФАТФ, у овој организацији напомињу да је борба против наведених безбедносних ризика могућа једино уколико земље имају политичку вољу за то. Због тога су објављивање резултата евалуација и изрицање наведених противмера у ствари озбиљан притисак на државе да промене свој приступ у борби против наведених безбедносних ризика. Поједини аутори појашњавају да су наведене „листе” у ствари врста моралне осуде и нека врста путоказа за стране инвеститоре о томе где треба, а где не да улажу свој капитал (Udruženje javnih tužilaca i zamjenika javnih tužilaca 2010). Међутим, имајући у виду да група експерата која чини ово међудржавно тело има несумњиви легитимитет и да јавно указује да тачно одређене државе не усвајају или не примењују међународно признате стандарде за борбу против финансирања највећих безбедносних претњи данашњице, сматрамо да изрицање поменутих противмера и стављање конкретне државе на „црну листу”, а на „очи” читаве међународне заједнице, у финансијском, демократском и безбедносном смислу представља много већу „казну” од „моралне осуде”. У сваком случају, то потврђује и флукуација поменуте листе с обзиром да земље које су се нашле на њој због неиспуњавања услова, са ње буду и скинуте када наведене услове испуне. Наведена околност указује и на то да су наведене евалуације континуиране и да експерти периодично проверавају испуњавање стандарда и што је још важније, њихову примену у пракси. Тако су се у једном тренутку, рецимо, на „црној листи” нашли Маршалска Острва, Кукова Острва, Бахами, али и Руска Федерација, Лихтенштајн, Израел, Кипар и друге земље. Након што су ускладили своје законодавне оквире и предузеле одређене активности у пракси наведене државе су скинуте са поменуте листе.

Имајући у виду да у земљама у транзицији постоји опште мишљење јавности о корумпираности политички ангажованих лица и злоупотребе њихових положаја у циљу личне користи, ФАТФ је развио смернице за детаљну контролу њиховог пословања, формирање базе података, екстерних извора, токова новца и др. (Zajednički projekat Evropske unije i Saveta Evrope 2016, 10). У круг ових лица улазе представници државе,

владе, министри, њихови заменици и помоћници, чланови парламента, чланови највишег суда, уставног суда или других судских тела чије одлуке нису подложне изјављивању жалбе, амбасадори, високоранжирани официри оружаних снага, чланови управних, руководећих и надзорних тела у државним компанијама, физичка лица која имају заједничко власништво над правним лицима са наведеним особама, али и чланови њихове уже породице и блиски сарадници. Са становишта ФАТФ, у свакој земљи данас постоји корупција чији су актери „политички изложена лица”, али највећи ризик представља деловање ове групе лица у земљама у којима је корупција ендемска, организована и системска.

Значајно је напоменути и да су се у борбу против прања новца, корупције и финансирања тероризма укључиле и банкарске групације, међу којима се истиче Волфсберг група која окупља светске банке са циљем развијања правних оквира и смерница за управљање ризицима финансијског криминала, посебно у погледу борбе против прања новца, корупције и борбе против тероризма. Они, наиме, са становишта ове групе финансијских организација, указују да „политички изложена лица” представљају потенцијално већи ризик за настајање корупције и прања новца због тога што им функције омогућавају да утичу на доношење одлука у погледу пословања приватног сектора и због тога што имају приступ коришћењу државних фондова.

ЕГМОНТ ГРУПА

Егмонт група представља јединствену глобалну мрежу од 164 финансијско - обавештајне службе (ФОС) из целог света које размењују искуство и финансијско - обавештајне податке о борби против прања новца и финансирања тероризма. За ову групу се каже да је јединствени оперативни огранак међународног апарата за борбу против прања новца и финансирања тероризма с обзиром да свака ФОС као чланица наведене групе мора задовољава дефиницију наведене организације, да има пуни оперативни статус и да има вољу и правну способност да размењује информације са осталим ФОС на основу усвојених принципа (Egmont Group, n. d.).

Наиме, Егмонт група полази од чињенице да криминалитет, посебно онај организованог карактера у који се убрајају борба против прања новца, финансирање тероризма и корупција, данас широко премашује границе појединих држава и постаје интернационални безбедносни проблем широких размера са тенденцијом даљег продирања у све поре друштва који захтева заједничко оперативно ангажовање свих националних финансијско – обавештајних институција (Јовашевић 2008, 1158). У наведеним околностима, према оценама ове међународне организације, од пресудне важности је размена финансијско обавештајних података која је постала камен темељац међународних напора за сузбијање прања новца, финансирања тероризма и корупције.

У прилог томе говоре и искуства у сузбијању најтежих облика криминала, а нарочито оних са елементом иностраности у чијој основи увек стоји жеља за стицањем материјалних средстава и потреба за прањем новца, која су показала да је управо способност спречавања и откривања прања новца веома ефикасно средство идентификације криминалаца и терориста, као и њихових криминалних радњи посредством којих долазе до тог новца. Примена обавештајних и истражних финансијских техника се показала као један од сигурнијих начина откривања и пресецања деловања организованих криминалних група, терориста и терористичких организација.

Користећи солидне правне и институционалне основе, већи број савремених држава се ујединило у настојању да спречи и сузбије најопасније видове и облике организованог транснационалног криминала као велике безбедносне претње која не познаје границе између држава, па ни између континената (Јовашевић 2008, 1158). Успостављени међународни стандарди су уједно обавезали и финансијско - обавештајне службе за борбу против прања новца, финансирања тероризма и корупције да учествују у међународној сарадњи.

Ово је веома важно имајући у виду да су све ове службе јединствено позициониране да сарађују и подржавају националне и међународне напоре за сузбијање финансирања тероризма и поуздан су пут за размену финансијских информација на унутрашњем и међународном нивоу у

складу са глобалним стандардима за борбу против прања новца и финансирања тероризма. Међутим, имајући у виду да државе имају различите правне, административне и оперативне оквире и различите финансијске системе због чега не могу да предузимају идентичне мере за сузбијање наведених безбедносних претњи, поставило се питање којим ће се правним начелима финансијско-обавештајне службе чланице Егмонт групе руководити у свом поступању. На том плану је одлучено да чланице Егмонт групе поступају на основу 40 препорука ФАТФ за борбу против прања новца и још девет које се односе на сузбијање корупције, имајући у виду да представљају међународни стандард за свеобухватан и доследан оквир мера које би земље требало да примене у бори против прања новца и финансирања тероризма, као и финансирања пролиферације оружја за масовно уништење.

Како се наводи у Начелима размене информација између финансијско-обавештајних служби, један од циљева Егмонт групе је да подстиче међународну сарадњу између финансијско-обавештајних служби. У том смислу, у погледу непосредне сарадње две финансијско-обавештајне службе, Егмонт група је предвидела веома ефикасну, непосредну и спонтану размену информација, која се у највећем броју случајева реализује директно између ФОС, без посредника, посредством заштићене „Егмонт мреже”. Оваква размена информација подразумева и да се захтеви за достављањем информација који долазе из других ФОС третирају на исти начин као размена података између државних органа једне земље што уједно значи и да ФОС која добија тражене податке може да их размени са другим финансијским службама. Због тога се сматра да би ФОС требало да имају приступ свим релевантним средствима и регистрима који постоје у њиховим државама, а који су неопходни за спровођење финансијских истрага, укључујући податке којима располажу органи унутрашњих послова, финансијске институције и други обвезници. Међутим, наглашено је да све ФОС треба да приступају достављеним информацијама са највећом могућом пажњом како би се спречило свако евентуално неовлашћено коришћење информација чија би последица могло бити кршење ознаке поверљивости.

Када је реч о роковима у којима једна ФОС треба да одговори на захтев друге службе, он износи недељу дана од дана када је примила захтев – у случајевима када може да достави позитиван или негативан одговор у вези са информацијама којима има непосредан приступ, и када због правних препрека није у могућности да достави одговор. Међутим, у случајевима када ФОС којој је захтев упућен треба да потражи информације код трећих лица, односно других финансијских институција, тада одговор треба да достави у року од месец дана.

Поред тога, Егмонт група подстиче ФОС да успоставе механизме за праћење захтева истих ФОС како би пратиле њихова интересовања и уједно да би могли да обавесте те службе о појави новог и релевантног материјала у вези са њиховим захтевима.

Поред тога, Егмонт група подстиче све државе да оснују финансијско- обавештајне јединице као националне центре чија је основна надлежност истрага и анализа сумњивих новчаних трансакција, девизних преноса, и других информација везаних за праће новца, повезана кривична дела, финансирање тероризма као и за размену информација ове врсте са осталим државним органима. Поред тога, ФОС морају да имају капацитете за сачињавање оперативних и стратешких анализа. Оперативне подразумевају експлоатацију доступних материјала у циљу идентификације појединачне мете, што могу бити одређено лице, имовина, организована криминална група, а са крајњим циљем праћења трага одређених активности или трансакција. Стратешке анализе се заснивају како на прикупљеним информацијама ФОС тако и информацијама које су сачинили други државни органи са циљем откривања устаљених трендова и образаца за праће новца и финансирања тероризма. Такође, ова мрежа ФОС је надлежна и за јачање ефикасности служби на тај начин што организује усавршавање њихових службеника за специјализоване области и поспешује координацију њихових оперативних одељења.

Када је реч о најзначајнијим међународним инструментима за борбу против корупције, Егмонт група се пре свега ослања на Конвенцију УН за борбу против транснационалног организованог криминала из 2003. године која представља

велики корак напред у борби против транснационалног организованог криминала и означава указивање држава чланица УН на озбиљност проблема који представља транснационални организован криминал у који се убраја и корупција, као и потребу да се подстиче и јача блиска међународна сарадње у циљу решавања наведених проблема.

Такође, Егмонт група се ослања и на Конвенцију УН за борбу против корупције из 2005. године која је једини правно обавезујући универзални антикорупцијски инструмент којим се дефинише пет области за ефикасну борбу против корупције која подразумева примену превентивних мера, криминализацију одређених активности, процесуирање, међународну сарадњу, одузимање имовине и размену информација. У Конвенцији је прецизирано више различитих форми корупције као што су давање и примање мита, трговина утицајем, злоупотреба положаја као и разне форме корупције у приватном сектору. Од великог је значаја поглавље о одузимању противзаконито стечене имовине чији је циљ да се имовина врати правим власницима, укључујући и државе, којима је противзаконито одузета. Огромна већина држава чланица УН ратификовала је ову конвенцију.

Иначе, ова конвенција има најдетаљније разрађене одредбе о пружању узајамне правне помоћи у кривичним стварима. Спектар кривичних дела на која се односи ова конвенција је веома широк, због чега може да послужи као веома делотворно средство органима који се баве откривањем и кривичним гоњењем не само случајева у вези са корупцијом већ и веома широке лепезе привредних и финансијских кривичних дела, посебно у онима где су умешани државни функционери.

ЗАКЉУЧАК

Потреба заједничког ангажовања држава у сузбијању свих облика корупције указује да су безбедносне претње свуда исте, али да се разликују по интензитету. У том смислу, значај и суштинска улога међународних организација огледају се у чињеници да све мере које државе предузимају појединачно унутар својих граница, без обзира на политичку и економску

моћ коју имају у односу на друге, нису довољне да се самостално изборе против корупције. Због тога се њихова немоћ, односно неуспех, преливају на територију целе ЕУ или чак на шири, глобални ниво што захтева јединствени и координирани одговор међународне заједнице.

Упркос предузетим напорима, поставља се међутим, питање колико су наведене мере суштински ефикасне за борбу против корупције и прања новца.

Наравно, њихова ефикасност је неспорна када се примењују према земљама које су, рецимо, у процесу приступања одређеним савезима, као што је, рецимо случај са Србијом или осталим земљама Западног Балкана које се налазе у претприступним преговорима за чланство у ЕУ. Одговорност држава у таквим ситуацијама није спорна – преговори се могу успорити или чак блокирати, а може се ускратити и приступ разним новчаним фондовима.

Али шта је са државама које нису у таквом положају и које су, рецимо, пуноправне чланице различитих унија и савеза? Каква је одговорност тих држава? Да ли се у њима борба против корупције завршава само кривичноправном реакцијом према појединим лицима имајући у виду да не постоји систем условљавања, односно контроле и за њих?

Свесна тог проблема и чињенице да је сузбијање корупције постало политичко питање, Европска комисија (ЕК) недавно је предложила да је ЕУ потребан самосталан супервизор на нивоу целе Уније који ће контролисати системе за спречавање прања новца, корупције и финансијског криминала.

РЕФЕРЕНЦЕ

Agreement establishing the group of states against corruption – GRECO. 1999. Poslednji pristup 12. Januar 2020. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId?=09000016806cd24f>

Bridge, J. W. 1976 “The European Communities and the Criminal Law.” United Kingdom: Criminal law Review.

- Ćirić, Jovan, Mario Reljanović, Nemanja Nenadić, Marko Jovanović, Dragan Dobrašinić, i Danilo Pejović 2010. *Korupcija – problemi i prevazilaženje problema*. Beograd: Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilca Srbije.
- Codes of conduct for public officials, GRECO findings & recommendations, University Bocconi, Milan (Italy). Poslednji pristup 15. januar 2020. <https://rm.coe.int/codes-of-conduct-for-public-officials-greco-findings-recommendations-p/168094256b>
- Egmont Group, n. d. Poslednji pristup 15. februar 2020. <https://egmontgroup.org/en/content/about>
- French Anti-Corruption Agency (AFA), Council of Europe's Group of States against Corruption (GRECO), the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) and the Network of Corruption Prevention Authorities (NCPA), Global Mapping of Anti-Corruption Authorities. 2020. Analysis report, May 2020. Poslednji pristup 20. februar 2020. https://www.agencefrancaiseanticorruption.gouv.fr/files/files/NCPA_Analysis_Report_Global_Mapping_ACAs.pdf
- Jovašević, Dragan 2008. „Nadležnost Evropske unije u sprečavanju i suzbijanju korupcije”. *Politička revija*, godina (XX) VII, vol. 18, br. 4/2008. str. 1139–1160. doi: 10.22182/pr.1842008
- Perić, Tijana 2012. „Ogled o političkoj korupciji.” *Srpska politička misao*, 37 (3): 345–364. doi: 10.22182/spm.3732012
- Savet za borbu protiv korupcije. 2019. „Vladavina prava kao osnov borbe protiv sistemske korupcije”. Beograd: Vlada Republike Srbije.
- Stajić, Ljubomir 2015. *Osnovi sistema bezbednosti sa osnovama istraživanja bezbednosnih pojava*. Novi Sad: Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu.
- Stajić, Ljubomir, 2006. „Posmoderni terorizam, organizovani kriminal i korupcija kao savremeni bezbednosni izazovi, rizici i pretnje” u *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, ur. Ljubomir Stajić, 379–404. Novi Sad: Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu.

- Stojiljković, Zoran, 2013. „Politička korupcija i slaba država.” *Filozofija i društvo* XXIV (1), 135–159. doi: 10.2298/FID1301135S
- Tanzi, Vito, 1998. “Corruption Around the world: Causes, Consequences, Scope and Cures” International Monetary Fund, Working Paper No. 98/63, 1–39, Budapest.
- The Financial Action Task Force (FATF). 2016. Poslednji pristup 12. februar 2020. <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/tackling-corruption-together.html>
- Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije. 2010. „Od FATF do Manivala.” *Korupcija – problemi i prevazilaženje problema*, 136–143, Beograd.
- Zajednički projekat Evropske unije i Saveta Evrope. 2016. „Istraga i procesuiranje krivičnih dela korupcije identifikovanih kroz revizorske izveštaje.” u *Jačanje kapaciteta policije i pravosuđa u borbi protiv korupcije u Srbiji*, ur Lado Laličić, 6–13, Beograd.

Emina Radosavljević*

Novi Sad

**SIGNIFICANCE AND ROLE OF CERTAIN
INTERNATIONAL ORGANIZATIONS FOR THE FIGHT
AGAINST CORRUPTION AND THE RESPONSIBILITY
OF THE STATE**

Resume

Although the international community defines corruption as the biggest security threat today because it links organized crime, money laundering, terrorism and other security threats, the fight against its actors, especially in cases of high political office, generally ends within the national judiciary. However, the existence of a single market and the free movement of goods, capital and services “opens” the door to all forms of corruption and gives it unlimited opportunities to spread. Therefore, at the initiative of the actors of the international community, several international organizations were founded, which with various competencies and authorities carry out various activities to combat corruption, previously encouraging states in various ways to incorporate internationally accepted standards into national legislation. This paper analyzes the establishment and role of several such organizations that have a major role in the fight against corruption at the international level, as well as the scope of their fight.

Keywords: corruption, organized crime, security threats, international organizations, state

* E-mail address: ema_radosavljevic@yahoo.com

** Овај рад је примљен 1. маја 2020. године, а прихваћен на састанку Редакције 4. јуна 2020. године.