

Др Бранислав Симоновић,  
редовни професор

УДК: 343.5:341.123  
DOI: 10.46793/UPSSIX.255S

## ПОЛИТИЧКА ВОЉА КАО *CONDICIO SINE QUO NON* ИМПЛЕМЕНТАЦИЈЕ МЕЂУНАРОДНИХ АНТИКОРУПЦИОНИХ КОНВЕНЦИЈА – Осврт на Конвенцију Уједињених нација против корупције – \*

### Резиме

Велики је значај међународних антикорупционих конвенција за изграђивање универзалних стандарда усмерених на сузбијање корупције. И поред тога што је највећи број држава ратификовао регионалне антикорупционе конвенције и универзалну - Конвенцију УН против корупције, имплементација конвенција у државама у развоју није на задовољавајућем нивоу. Као један од највећих изазова наводи се непостојање политичке воље за сузбијање корупције.

У овом раду се анализирају неке системске слабости Конвенције Уједињених нација против корупције које се тичу нејасности, недоречености и факултативности у примени неких норми конвенције, као и слабости у систему надзора имплементације конвенције, које не доприносе унапређењу политичке воље за борбу против корупције у државама потписницама.

**Кључне речи:** међународне антикорупционе конвенције; слабости Конвенције УН против корупције; политичка воља за борбу против корупције.

### 1. Увод

Почевши од последње деценије двадесетог века, интернационализује се питање борбе против корупције. Корупција се не посматра више искључиво само као унутрашње питање држава, већ се увиђају њене разорне последице и на међународном плану у виду преливања криминалом стеченог новца из једне државе у другу, као и лоших пракси тј., подстицаја за копирање (нпр., злоупотребе међународне помоћи усмерене државама у развоју које су биле

---

\* Рад је резултат истраживања на пројекту Правног факултета Универзитета у Крагујевцу: „Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније”, који се финансира из средстава Факултета.

погођене природним катастрофама; злоупотребе кредита узетих од Светске банке; пребацивање новца стеченог корупцијом у друге државе; „прање новца“ итд.). Поједине међународне организације (Светска банка, Светска трговачка организација (WTO), разне хуманитарне организације унутар Уједињених нација, Организација за економску сарадњу и развој (OECD)<sup>1</sup>, почеле су да се баве питањима корупције када су се суочиле са њом у оквиру својих редовних активности на међународном плану. Услед тога донето је више међународних докумената који су се бавили проблемом корупције, од којих су најважнији међународне конвенције.

Прву међународну антикорупциону конвенцију донела је Организација за европску економску сарадњу - Конвенција о сузбијању подмићивања у међународним комерцијалним трансакцијама (*The OECD Convention on Bribery in International Commercial Transactions*, 1997<sup>2</sup>). СФРЈ и касније Србија нису ратификовале овај документ.

Након тога, Савет Европе је 1999. године донео Кривично правну конвенцију о корупцији<sup>3</sup> и Грађанско правну конвенцију о корупцији<sup>4</sup>, нешто касније и Додатни протокол кривичноправне конвенције о корупцији (2003).

Ове конвенције је ратификовала Србија и оне је обавезују да имплементира међународне антикорупционе стандарде.

И други региони у свету донели су своје међународне конвенције или платформе против корупције. Поменућемо само: *Inter-American convention against corruption (b-58)*<sup>5</sup>; *Latin America anti-corruption platform*<sup>6</sup>; *African Union Convention on Preventing and Combating Corruption* (из 2003 године)<sup>7</sup>; *Arab anti-corruption convention* (из 2010. године)<sup>8</sup>; *Southeast Asia Anti-corruption platform*<sup>9</sup>.

На самом врху међународних антикорупционих докумената је Конвенција Уједињених нација против корупције. Она се сматра крвним антикорупционом мултилатералним документом. Обавезујући је глобални споразум о корупцији и најопсежнији, тј., ниједна друга конвенција није толико

<sup>1</sup> Tamesis, P., *Different Perspectives of International Development Organizations in the Fight Against Corruption*, In: *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries*, Transparency International, Berlin, Germany, April, 1998, стр. 99-108. [https://etico.iiep.unesco.org/sites/default/files/full\\_text\\_english.pdf](https://etico.iiep.unesco.org/sites/default/files/full_text_english.pdf)

<sup>2</sup> <https://www.oecd.org/governance/ethics/2406452.pdf>

<sup>3</sup> [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_potvrdjivanju\\_krivicnopravne\\_konvencije\\_o\\_korupciji.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_potvrdjivanju_krivicnopravne_konvencije_o_korupciji.html)

<sup>4</sup> [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_potvrdjivanju\\_gradjanskopravne\\_konvencije\\_o\\_korupciji.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_potvrdjivanju_gradjanskopravne_konvencije_o_korupciji.html)

<sup>5</sup> Усвојена је 1996, а ступила на правну снагу 1997. године. [http://www.oas.org/en/sla/dil/docs/inter\\_american\\_treaties\\_B-58\\_against\\_Corruption.pdf](http://www.oas.org/en/sla/dil/docs/inter_american_treaties_B-58_against_Corruption.pdf)

<sup>6</sup> <https://uncaccoalition.org/anti-corruption-platforms/latin-america/>

<sup>7</sup> [https://au.int/sites/default/files/treaties/36382-treaty-0028 - african union convention on preventing and combating corruption e.pdf](https://au.int/sites/default/files/treaties/36382-treaty-0028_-_african_union_convention_on_preventing_and_combating_corruption_e.pdf)

<sup>8</sup> Конвенцију је донела Лига арапских држава 2010. године, <https://star.worldbank.org/sites/star/files/Arab-Convention-Against-Corruption.pdf>

<sup>9</sup> <https://uncaccoalition.org/anti-corruption-platforms/southeast-asia/>

дубоко ушла у регулисање антикорупционе материје.<sup>10</sup> Усвојена је пред Скупштином УН 2003., године, а ступила је на снагу у децембру 2005.<sup>11</sup> Указује се на њен енормни значај, јер установљава свеобухватни скуп антикорупционих правних норми и стандарда којима се имплементирају универзални правни и регулаторни механизми за борбу против корупције.<sup>12</sup>

Ова конвенција је глобални, светски, антикорупциони документ, али самим тим и европски, јер су у њеном сачињавању учествовале и европске државе и све су је ратификовале. Према томе, основу европског међународног антикорупционог права чине Конвенција Уједињених нација против корупције и конвенције Савета Европе (кривичноправна и грађанскоправна).<sup>13</sup> Стандарди који су прописани Конвенцијом УН против корупције представљају минималне глобалне антикорупционе стандарде, и државама се оставља слобода да одступе од Конвенције у смислу да пропишу строже и озбиљније антикорупционе мере од оних прописаних њоме (чл. 65, ст. 2).

Без обзира на усвојене међународне документе, сузбијање ове појаве у свету, посебно у земљама у развоју, је веома неефикасно. Истраживања показују да није проблем у недостатку права (међународног и националног), већ у његовој (не)имплементацији. Земље у развоју, су у принципу приступиле међународним антикорупционим конвенцијама, имају (мање или више) развијено антикорупционо законодавство, формирале су антикорупционе институције. Међутим, донето национално право се не примењује, а антикорупционе институције су слабе, немоћне, неактивне (посебно правосудне). Корупционо понашање се кажњава селективно. Другим речима, земље у развоју су уложиле напоре у испуњењу формалних услова које захтева конвенција УН и друге међународне конвенције и на томе су се задржале.<sup>14</sup> Као главни разлог наводи се непостојање *политичке воље*. (О томе генерално: *Brinkerhoff*<sup>15</sup>; у државама Азије: *Quah*<sup>16</sup>, *Zhang*<sup>17</sup>; у државама Латинске

---

<sup>10</sup> На пример: Hechler, H., Fenner- Zinkernagel, G., Koechlin, L., Morris, D., *Can UNCAC address grand corruption? A political economy analysis of the UN Convention against Corruption and its implementation in three countries*, October 2011: 2, U4 REPORT. <https://www.cmi.no/publications/file/4226-can-uncac-address-grand-corruption.pdf>

<sup>11</sup> *Technical guide to the United Nations convention against corruption*, United Nations Office on Drugs and Crime Vienna, 2009, стр. xvii.

<sup>12</sup> Vlassis., D., *The United Nations Convention against corruption: overview of its contents and future action*, In: Ant. N. Sakkoulas Publications L.P. 2017, стр. 659. Извор: <http://crime-in-crisis.com/en/wp-content/uploads/2017/06/37-VLASSIS-KOURAKIS-FS Final Draft 26.4.17.pdf>

<sup>13</sup> Има и других, али су изван фокуса овог рада и мањег су значаја.

<sup>14</sup> У вези с тим, о резултатима истраживања спроведеним у неколико земаља о ограниченој имплементацији конвенције УН: Hechler, Fenner- Zinkernagel, Koechlin, Morris, *нав. рад*, 2011.

<sup>15</sup> Brinkerhoff, D. W., *Assessing political will for anti-corruption efforts: an analytic framework*. Public Administration & Development, год. 20 бр. 3/2000, стр. 239.

<sup>16</sup> Quah, J. S., *The critical importance of political will in combating corruption in Asian countries*, Public Administration and Policy, год 18, бр 2/2015, стр. 12–23.

Америке: *Ruhl*<sup>18</sup>; у Украјини: *Derevyanko*<sup>19</sup>; у Нигерији у вези са спутавањем активности антикорупционих агенција: *Umar* и коаутори<sup>20</sup>). Насупрот томе, у државама у развоју не недостаје антикорупциона реторика представника власти о њиховој посвећености у борби против корупције (*Kpundeh* и други<sup>21</sup>). Политичка воља за борбу против корупције се пре свега испољава на нивоу вербалних изјава представника власти, међутим, она се не уочава у реалним акцијама држава.

Постоји очигледна супротност између захтева међународних антикорупционих конвенција, и на другој страни, усвајања тих захтева и њихове имплементације у државама у развоју. Неспорно је да успешна борба против корупције захтева читав низ услова: антикорупциону стратегију - институционални оквир, адекватне ресурсе (људске и финансијске), ефективан правни оквир<sup>22</sup>, подршку јавности, тј., капацитете за реализацију политичке воље.<sup>23</sup> То је несумњиво тачно, али, без политичке воље за унапређење антикорупционе реформе ни један услов, од горе поменутих, неће бити функционалан како би утицао на смањење корупције. Уколико постоји политичка воља за борбу против корупције, друге препреке ће лакше бити отклоњене.<sup>24</sup>

Због тога је основно тежиште овог рада теоријска анализа појма политичке воље и међусобних релација између ње и ратификованих међународних

---

<sup>17</sup> Zhang, Y., *What Can We Learn from Worldwide Anti-Corruption Practices?* In: Zhang, Y., Lavena Cecilia, L. F. (editors), *Government anti-corruption strategies a cross-cultural perspective*, CRC Press, Taylor & Francis Group, 2015. стр. 252.

<sup>18</sup> Ruhl, J. M., *Political corruption in Central America: Assessment and explanation*. *Latin American Politics and Society*, год. 53, бр. 1/2011, стр. 33–58.

<sup>19</sup> Derevyanko, A., *Preventing corruption in Ukraine*, In: *Reinforcing political will to fight corruption in Eastern Europe and Central Asia*, High-Level Meeting (2012). OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, Organisation for Economic Co-operation and Development, 10 December 2012, Paris, France. [http://www.oecd.org/corruption/acn/CAN\\_HighLevelMeeting\\_10Dec2012\\_Report.pdf](http://www.oecd.org/corruption/acn/CAN_HighLevelMeeting_10Dec2012_Report.pdf)

<sup>20</sup> Umar, I., Samsudin, R. S., & Mohamed, M., *Appraising the effectiveness of economic and financial crimes commission (EFCC) in tackling public sector corruption in Nigeria*. *Journal of Advanced Research in Business and Management Studies*, год. 7, бр. 2/2017, стр. 1-12.

<sup>21</sup> Kpundeh, S., Dininio, P., *Political will*, In: Staphenurst, R., Johnston, N., Pelizzo, R. (Editors). *The role of parliament in curbing corruption*, The World Bank Washington, DC, 2006., [https://www.agoraparl.org/sites/default/files/the\\_role\\_of\\_parliament\\_in\\_curbing\\_corruption.pdf](https://www.agoraparl.org/sites/default/files/the_role_of_parliament_in_curbing_corruption.pdf)

<sup>22</sup> *Reinforcing Political Will to Fight Corruption in Eastern Europe and Central Asia*, High-Level Meeting, Paris, 2012, стр. 30. <https://www.oecd.org/corruption/acn/HLMMeetingDec2012ENG.pdf>

<sup>23</sup> Brinkerhoff, D. W., *Unpacking the Concept of Political Will to Confront Corruption*. Bergen: U4 Anti-Corruption Resource Centre, 2010, стр. 3. <https://www.u4.no/publications/unpacking-the-concept-of-political-will-to-confront-corruption.pdf>

<sup>24</sup> За супротно схватање, које минимализује значај политичке воље за борбу против корупције у односу на непостојање капацитета за реализацију те воље видети: Brinkerhoff, D. W., (2010), *нав. рад*, стр 1.

антикорупционих конвенција. С обзиром на обимност и сложеност материје коју обухватају антикорупционе конвенције, у овом раду, тежиште је на Конвенцији Уједињених нација против корупције и њен утицај на политичку вољу.

Политичка воља, односно њено непостојање, као препрека имплементацији међународног и националног антикорупционог права често се помиње у извештајима антикорупционих надзорних тела (нпр., извештајима ГРЕКА), у стручној и научној литератури, у штампи, у јавности. Међутим, она се веома мало теоријски и научно истражује, и посебно у међусобној релацији са ратификованим међународним документима.

## 2. Политичка воља (појам)

У земљама развијене демократије доминантне су дефиниције политичке воље које полазе од модела П (принципал)- А (агент). Политичка воља посматра се као појава која је равномерно распоређена на све субјекте друштва. Свим чиниоцима заједнице признаје се иста "снага, утицај и важност" у дефинисању појма политичке воље, односно не прави се разлика између снаге утицаја политичке воље актера државне власти и политичке воље недржавног сектора. У коначном исходу, намеће се као закључак, да је иста и одговорност за (не) реализацију политичке воље у пракси.

На пример, *Kpundeh* дефинише појам политичке воље на исти начин у радовима који су објављени у различитим периодима: "Политичка воља", је доказана, веродостојна намера политичких актера (изабраних или именованих лидера, надзорних тела цивилног друштва, група заинтересованих страна, итд.), да делују (да нападну) уочене узроке или последице корупције на системском нивоу. То је круцијално полазиште за одрживе и ефикасне антикорупцијске стратегије и програме. Без тога изјаве владе о реформи државне службе, јачању транспарентности и одговорности и поновном откривању односа између владе и приватне индустрије остају пука реторика (*Kpundeh*<sup>25</sup>; *Kpundeh*<sup>26</sup>). *Политичка воља поставља* фокус на мотиве и акције политичких актера у подршци антикорупцијским реформама (*Kpundeh*<sup>27</sup>). У оквиру горе наведене линије размишљања донекле је и став: „Политичку вољу могу да генеришу одозго надолу влада и јавне агенције и/или од дна на горе организације цивилног друштва и масовни медији“(Quath<sup>28</sup>).

По нашем мишљењу, наведени модел појма политичке воље, који полази од равномерно поделе политичке снаге унутар друштва, примењив је у

---

<sup>25</sup> Kpundeh, S., *Political will in fighting corruption*, 'in: Corruption and integrity improvement initiatives in developing countries UNDP. UNDP-OECD Development Centre, 1998, стр. 92, New York. [https://etico.iiep.unesco.org/sites/default/files/full\\_text\\_english.pdf](https://etico.iiep.unesco.org/sites/default/files/full_text_english.pdf)

<sup>26</sup> Kpundeh, S., Dininio, P., (2006), стр. 41. *нав. рад.*

<sup>27</sup> *Исто.*

<sup>28</sup> Quah, J. S. (2015), *нав. рад*, стр. 15.

државама развијене демократије у којима су институције које се боре против корупције независне, у којима цивилни сектор и медији врше успешну контролу извршне власти. У њима се вероватно може говорити о политичкој вољи која је генерирана на једној страни од врха на доле, и о политичкој вољи од доле ка горе као ефикасном моделу грађанске контроле власти и (релативно успешној) брани против корупције.

Горе наведени модел, није реалан за државе у развоју у којима политички актери немају једнаку снагу и утицаје на друштвене токове и између осталог, на антикорупциону политику, стратегије и акције.

За разумевање појма политичке воље за борбу против корупције који би био примеренији државама у развоју (аутократске провинцијенције) боље одговарају дефиниције које подвлаче примарну улогу носилаца политичке власти. На пример: „Политичка воља представља; опсег посвећене подршке кључних доносилаца одлука за одређено решење политике одређеног проблема“.<sup>29</sup>

Прихватљиве су и дефиниције које наводи *Brinkerhoff*: „Политичка воља се односи на намеру друштвених актера да нападну манифестације и узроке корупције у настојању да их смање или елиминирају“. Политичка воља се дефинише као: „посвећеност актера за предузимање акција за постизање антикорупцијских циљева (мисли се на антикорупционе политике и програме). Ову посвећеност манифестују изабрани или именовани лидери и високи званичници јавних агенција“ (*Brinkerhoff*, 2000<sup>30</sup>). О појму политичке воље и њеним различитим аспектима, који нису приказани у овом раду, детаљније смо писали у другом раду на који овом приликом упућујемо.<sup>31</sup>

Чини се да је за државе у развоју у којима постоји јасна хијерархија политичке моћи (ауторитарни системи) примеренија дефиниција која указује на неједнаку расподелу политичке воље између различитих актера. Под политичком вољом за сузбијање корупције сматрамо спремност (посвећеност испољену у акцијама<sup>32</sup>) представника државне власти и руководиоца државних органа и институција, да се искрено посвете борби против корупције у оквиру делокруга својих могућности, овлашћења и функција на којима се налазе.

---

<sup>29</sup> Post, Raile and Raile, 2010, наведено по Quah, 2015, стр. 12.

<sup>30</sup> Brinkerhoff, D. W. (2000), *нав. рад*, стр. 239.

<sup>31</sup> Simonović, B., *Challenges in Controlling, Combating, and Preventing Corruption in Developing Countries*. In: Kratcoski, P., C. (ur.), Edelbacher, M., (ur.). *Fraud and Corruption : Major Types, Prevention, and Control*. Cham: Springer International Publishing: Imprint: Springer, 2018. стр. 181-211.

<sup>32</sup> Чини нам се да се појам политичке воље најбоље може описати речима: „посвећеност (оних који доносе одлуке); испољена у делању“. Аутори који пишу на енглеском језику користе формулацију: „The commitment of actors to undertake actions to achieve a set of objectives“. На пример: Brinkerhoff, D., *Unpacking the concept of political will to confront corruption*, U4BRIEF, May 2010 - No. 1, <https://www.u4.no/publications/unpacking-the-concept-of-political-will-to-confront-corruption.pdf>

Снага политичке воље за сузбијање корупције појединца зависи од положаја и утицаја који исти има у друштву, тако да се сагласно томе може постављати и питање одговорности.

Поред *индивидуалног приступа* у одређењу политичке воље (при чему се мисли на особе, појединце са утицајем на доношење одлука у циљу предузимања или непредузимања акција у одређеном смеру и са дефинисаним намерама, идејама, циљевима), у литератури се срећу и шири приступи том појму.

Амерички социолог Пост (*Post*) сматра да политичка воља није само индивидуална категорија већ је и социјална. Политичка воља је комплексан, вишедимензионални концепт састављен од различитих потконцепата. Она увек представља излаз, тј., доминантну вољу унутар одређеног „*polisa*“.<sup>33</sup> Политичку воља као потконцепт повезују три категорије: дистрибуција преференци унутар политичке (владајуће) елите; другу категорију чине ауторитет, способност и легитимитет кључних доносилаца одлука, што као услов има политичку снагу и ресурсе који омогућавају спровођење политичке воље; трећу категорију чини посвећеност преференцијама у циљу реализације политичке одлуке, односно да ли је посвећеност променама и исказана политичка воља владајуће елите искрена или неискрена (тј., манипулативна).<sup>34</sup>

Сходно томе, политичка воља се може дефинисати и са *колективног* нивоа, као идеја, интенција, правац поступања који карактерише одређено колективно тело, нпр., институцију, владу, политичку партију.<sup>35</sup> У питању је доминантна воља у оквиру одређеног тела (нпр., у скупштини, у влади). Политичка воља коју заступа правно лице (колективитет, на пример влада), резултат је деловања појединачних интенција, циљева, утицаја из чега се као излаз појављује доминантна идеја, правац поступања која се артикулише као политичка воља. Из наведеног схватања произилази да се политичка воља, али и одговорност, може приписати целом колективном телу, које заступа ту вољу без обзира на појединачну снагу утицаја у њеном креирању.

И на крају, наводи се да постоји *друштвена политичка воља* (*societal political will*) као најшири облик постојања овог појма и најмање је обрађена у литератури.<sup>36</sup>

Политичка воља, мада тешко „ухватљив појам“ испољава се на различите начине: путем вербалног или писаног изражавања (говори, правни документи, закони, усвојене међународне конвенције), али и путем конкретних активности,

---

<sup>33</sup> Post, A.L., и остали, *Defining political will*, *Politics & Policy*, год. 38, бр. 4/2010, стр. 656.

<sup>34</sup> Исто, стр. 658.

<sup>35</sup> Brinkerhoff, D., *Where There's a Will, There's a Way? Untangling Ownership and Political Will in Post-Conflict Stability and Reconstruction Operations*, *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*, 8/2007, стр. 111-120, 111. [https://ciaotest.cc.columbia.edu/olj/shjdir/v8n1/v8n1\\_09.pdf](https://ciaotest.cc.columbia.edu/olj/shjdir/v8n1/v8n1_09.pdf); Krishna, U., Roche, C., *Locating Leadership and Political Will in Social Policy: The Story of India's MGNREGA*, *Politics and Governance*, 2020, Volume 8, Issue 4, стр. 5.

<sup>36</sup> Krishna, U., Roche, C., *нав. рад.*

радњи.<sup>37</sup> Пракса показује да постоји велика разлика (често и супротност) између вербално саопштене политичке воље (путем изговореног, написаног у законима) и њеног реалног манифестовања, имплементирања у пракси. То је посебно уочљиво када је у питању манифестовање политичке воље у акцијама, односно *показивање стварне посвећености* владајућих елита у реалном поступању при сузбијању и контроли корупције.<sup>38</sup>

Вероватно се може говорити и о постојању политичке воље изван категорија доносилаца важних политичких и управљачких одлука, нпр., политичка воља унутар различитих категорија цивилног друштва, унутар невладиног сектора, политичких партија које нису на власти. Тај корпус политичких воља није компактан, веома се разликује међу појединим друштвеним групама. У укупном збиру векторског утицаја, делује на формирање (креирање) јавног мњења, колективне свести у друштвеној заједници, али је утицај на доношење кључних одлука ограничен и зависи демократичности друштва, његове пропустљивости за различите идеје и стратегије. Због тога нам је прихватљиво схватање да се политичка воља може посматрати у две димензије утицаја, и то као асиметрична појава: од врха према доле (најчешће представљена одлукама и деловањем изборних или именованих носилаца политичких функција), и од доле према горе (где се као кључни актери појављују групе грађана, организације цивилног друштва, приватни сектор итд.).<sup>39</sup> У државама у развоју, дводимензионални утицај политичке воље је асиметрична категорија. Доминантан је утицај представника државне и политичке власти у односу на утицаје цивилног друштва и медија. Због тога ни одговорност која се тиче спровођења антикорупционе политике не може да буде на истој равни.

Постоје схватања да је политичка воља сложен појам и да се не може тумачити у оквиру бинарног система: „или је има или је нема“. На њу утичу бројни фактори, моћи и интереси. Она није статична, већ променљива категорија, тако да може имати различите квантитете у односу на различита питања, у различитим периодима и у зависности од превалентних утицаја појединаца и друштвених група.<sup>40</sup> У том контексту треба и посматрати утицај међународних конвенција, међународних организација, иностраних донатора и осталих иностраних фактора на превалентну политичку вољу за борбу против корупције у појединој земљи.

---

<sup>37</sup> На пример: Brinkerhoff, D. W., (2010), *нав. рад*, стр. 3.

<sup>38</sup> Као пример за јасно изражену политичку вољу за борбу против корупције наводи се бивши јужнокорејски председник *Kim Young-sam* (од 1993. до 1998) који је подржао процесуирање због корупције два претходна председника државе, као и осуду на затворску казну свог сина због коруптивног кривичног дела. Извор: Zhang, Y., *нав. дело*, стр. 252- 253.

<sup>39</sup> Brinkerhoff, D. W., (2010), *нав. рад*, стр. 3. Abazović, D., Mujkić, A., (ur.), *Kratki uvod u problem političke volje: Studija slučaja Bosne i Hercegovine*, Izdavač: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Sarajevo, 2015, стр. 80.

<sup>40</sup> На пример: Brinkerhoff, D. W., (2010), *нав. рад*, стр. 3.



### 3. Утицај међународних антикорупционих конвенција на политичку вољу

Утицај међународних антикорупционих конвенција на државе које су их ратификовале (па чак и оне које нису) одвија се на неколико нивоа: на правном, политичком, финансијском (економском), најширем друштвеном (социјалном) нивоу.

На правном нивоу, антикорупционе конвенције прописују читав низ обавеза државама потписницама. Адресиране су према представницима највиших државних власти, подстичући их да усвоје основне стандарде међународне антикорупционе политике, утичу на доношење антикорупционих закона са конкретним законским решењима и на тај начин утичу на формирање и усмерење политичке воље влада и владајућих структура. На пример, Конвенција УН против корупције, као и друге конвенције, постављају читав низ конкретних захтева пред представнике политичке и државне власти у државама потписницама и упућују их на конкретне методе и процедуре које треба предузимати у циљу сузбијања и превенције корупције. Ратификација конвенције обавезује државе потписнице да предузму конкретне кораке у циљу усклађивања са њом.<sup>41</sup>

На политичком нивоу, државе настоје да приступе међународним организацијама и глобалним процесима, како би биле део светске заједнице народа. У савременом свету који карактерише глобализација, међусобна повезаност и међузависност веома су ретке државе које настоје да буду изоловане. Ратификација (међународних) антикорупционих конвенција један је од начина укључења у међународну заједницу народа. Да би се добила међународна помоћ, да би се приступило међународним организацијама, на пример, Европској унији, Светској трговачкој организацији, итд., неопходно је ратификовати и имплементирати Конвенцију УН против корупције као и антикорупционе конвенције Савета Европе, итд... Због тога већина држава (па и мање демократских), из политичких разлога, приступа антикорупционим конвенцијама, како би утицале на побољшање угледа у свету. Приступање антикорупционим конвенцијама је и државни политички чин, мада, када су у питању, државе у развоју, у питању је, најчешће, државни политички чин са неискреним жељама и без искрене намере да се све ратификовано и примени у пракси.<sup>42</sup> Утицај извештаја које сачињава ГРЕКО о стању корупције у одређеној земљи је реалан и ствара снажан политички притисак на владе да

---

<sup>41</sup> Hechler, H., *UNCAC in a nutshell, A quick guide to the United Nations Convention against Corruption for embassy and donor agency staff*, стр. 4. U4 Anti-Corruption Resource Centre, Brief September 2010:6 (updated May 2017).

<sup>42</sup> Ратификација међународне антикорупционе конвенције не конституише сама по себи политичку вољу. Конвенција УН се може користити као „смоквин лист“ тј., са идејом да се одбију критике донатора или политичких противника. Hechler, H., *нав. рад*, 2017, стр. 6.

унапреде борбу против корупције. Мада су те промене неретко само формалне (козметичке), извештаји ГРЕКО са конкретним препорукама, притискају власти држава да се постепено крећу ка смањењу „сиве, коруптивне зоне“, и дају подстрека локалним антикорупционим иницијативама.<sup>43</sup>

Са финансијског и економског нивоа посматрања, да би државе приступиле међународним економским и финансијским фондовима, међународној помоћи, међународним кредитима, да би привукле „здраве“ иностране инвестиције, услов је да постигну одређени ниво антикорупционих стандарда<sup>44</sup>, да сарађују са иностраним антикорупционим организацијама (нпр. Transparency International), предузму активности како би биле боље котиране на светским листама на којима се мери ниво корупције<sup>45</sup>, односно, усвоје неке принципе добре светске антикорупционе праксе.<sup>46</sup> У државама у којима је антикорупциони активизам неразвијен, међународни финансијски донори имају реално највећи утицај на антикорупциону политику влада.<sup>47</sup>

На друштвеном (социјалном) плану, међународни антикорупциони стандарди садржани у конвенцијама (нпр., Конвенцији УН против корупције) подижу грађанску свест у државама у развоју, без обзира да ли су њихове државе ратификовале одређене антикорупционе конвенције или нису. На крилима, међународне подршке и свести о међународним антикорупционим стандардима, формирају се локални захтеви усмерени према владама да се унапреди антикорупцијско законодавство и пракса, што у мањој или већој мери утиче на политичку свест владајућих структура.

Према томе, правне норме садржане у међународним антикорупционим документима утичу на формирање међународних антикорупционих стандарда. Поред тога, чак и необавезујуће правне норме у Конвенцији УН против корупције (о којима ће касније бити речи) могу помоћи у виду референтних вредносних стандарда, да се у оквиру националног корпуса развију дискусије о правцима даљих антикорупционих стратегија и промена законима.<sup>48</sup>

Међународне антикорупционе правне норме врше утицај и на државе у којима не постоји стварна политичка воља за унапређење борбе против корупције. Имајући у виду политички и финансијски притисак које усвајање или неусвајање антикорупционих стандарда објективно врше на те државе и

---

<sup>43</sup> <https://www.acas.rs/greco-reports/>

<sup>44</sup> Hechler, Fenner- Zinkernagel, Koechlin, Morris, *нав. рад*, 2011, стр. 24-28.

<sup>45</sup> J. Kpundeh, J. S., *Political Will in Fighting Corruption In: Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries*, b.6 . Transparency International, Berlin, Germany, April, 1998, pp. 68 –76.

<sup>46</sup> На пример: Klitgaard, R., *International Cooperation Against Corruption, Finance & Development / March 1998*, pp. 3-6. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1998/03/pdf/klitgaar.pdf>

<sup>47</sup> Hechler, Fenner- Zinkernagel, Koechlin, Morris, *нав. рад*, 2011, стр. 28.

<sup>48</sup> Cecily, R., *International anti-corruption norms: their creation and influence on domestic legal systems*, Oxford University Press, 2015, p. 125.

оне (мада невољно), пре или касније их усвајају, тако да се постепено сужава „нормативно сива (несанкционисана) коруптивна зона“.

Уколико у тим земљама не постоји искрена политичка воља за сузбијање корупције (антикорупциона традиција, или снага цивилног друштва, итд.), њихове власти неретко примењују нормативне или имплементационе трикове. Формално уводе у своје правне системе обавезујуће и необавезујуће антикорупционе норме и стандарде, али их нормативно формулишу на начине да је њихова имплементација ограничена и (или) у знатној мери промашују мету (нпр., политичку корупцију), или се у пракси не примењују (нпр., зато што се не обезбеде ресурси за њихову примену; не донесу се подзаконски прописи који треба да прате усвојене антикорупционе норме, не обезбеде се финансијски и кадровски потенцијали, итд.).<sup>49</sup> Државе у развоју, рачунајући и Србију, не оскудевају у антикорупционим правним нормама, превентивним и репресивним антикорупционим телима<sup>50</sup>, али уколико нема искрене политичке воље, због које та тела нису независна у своме раду и немају друге потребне услове за рад, борба против корупције (пре свега, високе политичке) биће неуспешна.<sup>51</sup>

Када се разматра утицај међународних антикорупционих конвенција на политичку вољу носилаца власти у државама потписницима потребно је узети у разматрање неколико фактора: колико су одредбе антикорупционе међународне конвенције јасне и недвосмислене при дефинисању појединих стандарда и захтева; колико су ефикасни механизми контроле тј., евалуација имплементације ратификоване конвенције; у којој мери су државе потписнице прилагодиле своје право ратификованој конвенцији; степен имплементације конвенције у пракси држава потписница конвенције.

#### 4. Укратко о Конвенцији УН против корупције

---

<sup>49</sup> О том проблему је у литератури писано као о формалном усвајању међународне конвенције, или националног закона, али и његовом фактичком непримењивању у пракси. Аутори ту појаву називају: *lex simulata*. На пример: Brunelle-Quraishi, O., *The Relevancy and Effectiveness of the United Nations Convention Against Corruption*, Université de Montréal Faculté des études supérieures et postdoctorales, 2010, p. 84. [https://papyrus.bib.umontreal.ca/xmlui/bitstream/handle/1866/9037/Brunelle-Quraishi\\_Ophelie\\_2011\\_memoire.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://papyrus.bib.umontreal.ca/xmlui/bitstream/handle/1866/9037/Brunelle-Quraishi_Ophelie_2011_memoire.pdf?sequence=2&isAllowed=y)

<sup>50</sup> О врстама антикорупционих тела, факторима који отежавају њихов рад, као и о антикорупционим телима у Србији видети: Šebek, V., *The models of specialised anti-corruption institutions*, Archibald Reiss Days, 2019, 9(2), 2019. стр. 137-247.

<sup>51</sup> О компаративном приказу неефикасних антикорупционих институција упућујемо на: Kassab, H. S., Rosen, J. D. *Corruption, Institutions, and Fragile States*. (2019), Cham: Palgrave Macmillan.

Конвенција УН против корупције је основна, тј., кровна међународна антикорупциона конвенција. Представља значајно међународно правно постигнуће: глобални одговор на глобални проблем.<sup>52</sup> У њеној преамбули се напомиње да све остале антикорупционе конвенције, пре свега регионалне (међу њима и две европске), заједно чине мултилатералне инструменте за спречавање и борбу против корупције.

Конвенција је најпотпунији и најопсежнији међународни антикорупциони правни акт. Регулише питања превенције корупције; инкриминисање и спровођење закона; међународну сарадњу; повраћај добара; техничку помоћ и размену информација; механизме примене.

Конвенција налаже *опште стратешке антикорупционе мере* државама потписницама. Неке од тих мера само наводи не прецизирајући их детаљније и не конкретизујући. На пример: „Свака држава уговорница, у складу са основним начелима свог правног система, *дужна је да развија и примењује или одржава делотворну, координирану политику спречавања корупције* којом се унапређује учешће друштва и одражавају начела владавине права“; (чл. 5); прописује генералну обавезу „*подношења јавних извештаја* (чл. 10); налаже увођење мера за спречавање корупције у судству и тужилаштву - обавезујућа норма (чл. 11); учешће цивилног друштва у антикорупционим програмима (чл. 13).

Поред тога Конвенција налаже или предлаже државама уговорницама да предузму читав низ *конкретних и јасних активности и уведу мере* у циљу борбе против корупције и њеној превенцији. На пример, да „*оснују тело или тела за спречавање корупције*“ као и дефинише овлашћења и услове за рад које та тела треба да имају (чл. 6); предузму активности које треба спровести у циљу спречавања корупције у јавном сектору (чл. 7); уведу кодексе понашања јавних функционера (чл. 8); спрече корупцију у сектору јавних набавки и управљању јавним финансијама, нпр., јавна надметања, јасне процедуре, ревизије, (чл. 9); уведу мере за спречавање прања новца (чл. 14). Конвенција у поглављу три дефинише инкриминације (корупциона кривична дела) и прописује процесне мере за спровођење закона, предлаже одговорност правних лица за корупцију, итд. Поред тога регулише питања кривичног гоњења, суђења санкција, замрзавања, заплене и конфискацију незаконито стечене имовине (чл. 30, 31); заштиту сведока, вештака и жртава, заштиту лица која подносе пријаве (чл. 32, 33), итд.

Конвенција се обраћа потписницама конвенције са „свака држава уговорница“ или „државе уговорнице“. Она садржи два нивоа захтева усмерених државама уговорницама: облигаторну (обавезујућу) и факултативну (само у виду препоруке).<sup>53</sup> Обавезујућу, облигаторну форму норми за државе

---

<sup>52</sup> Hechler, H., *нав. рад*, 2017, стр. 1.

<sup>53</sup> Weilert, K. A., *United Nations Convention against Corruption (uncac) – After Ten Years of Being in Force*, chapter 7, U: United Nations Convention against Corruption (UNCAC) – After Ten Years of Being in Force. (2016). Max Planck Yearbook of United Nations Law Online, 19(1), стр. 222.

потписнице одређује формулацијом „*дужна је*“ (“*States Parties shall...*”). На пример, укључивање цивилног друштва у антикорупциону политику, унапређење начела владавине права, доброг управљања јавним пословима и јавном имовином, унапређење интегритета, транспарентности и одговорности, (чл. 5 ст. 1); *предузима или предузимаће* мере за спречавање корупције у тужилаштву, судовима, приватном сектору (чл. 11 и 12), итд.

## **5. Нејасне и недоречене одредбе Конвенције УН против корупције и могући утицаји на политичку вољу у државама потписницама**

У литератури се наводи да је доношење и усвајање Конвенције УН против корупције резултат бројних компромиса. Идеја УН као доносиоца конвенције била је да се што више држава укључи у њено сачињавање и да је што већи број држава ратификује. Истиче се да су преговори били дугачки и тешки с обзиром на различите правне системе држава потписница, различиту традицију, антикорупциону културу, различите нивое политичке воље за борбу против корупције. Због тога су неке усвојене норме нејасне, противуречне, намерно остављене недорађене. Препустило се да пракса и „креативно тумачење“ исправе нејасноће.<sup>54</sup>

Поред обавезујућих норми, Конвенција УН садржи и необавезујуће норме, тзв. меке норме (*soft law*) у виду препорука.<sup>55</sup> Тим нормама Конвенција обавезује државе потписнице *само да размотре* потребу за увођење појединих мера (“*shall consider adopting...*”)<sup>56</sup>, користећи различите формулације: *настојаће да* (чл. 7); *осниваће према потреби* (чл. 6); *размотриће* у складу са основним начелима свог законодавства, *могућност утврђивања мера...* (чл. 8); *предузимаће, где је потребно*<sup>57</sup>, оне мере у складу са основним начелима

---

<sup>54</sup> Hechler, Fenner- Zinkernagel, Koechlin, Morris, *нав. рад*, 2011; Vlassis, D., *The United Nations Convention against Corruption: overview of its contents and future action*, Ant. N. Sakkoulas Publications L.P. 2017. стр. 657-678. [http://crime-in-crisis.com/en/wp-content/uploads/2017/06/37-VLASSIS-KOURAKIS-FS\\_Final\\_Draft\\_26.4.17.pdf](http://crime-in-crisis.com/en/wp-content/uploads/2017/06/37-VLASSIS-KOURAKIS-FS_Final_Draft_26.4.17.pdf)

<sup>55</sup> О меким (*soft law*, или *non-binding recommendations*) и „тврдим“ (*hard law*), обавезујућим антикорупционим нормама у међународним документима и утицају једних и других на правни легитимитет држава и националне антикорупционе законе, норме и стандарде видети: Cecily, R., наведени рад, стр. 15 и даље.

<sup>56</sup> Hechler, H., Huter, M., Scaturro, R., Series: *UNCAC in a nutshell 2019, A quick guide to the United Nations Convention against Corruption for donor agency and embassy staff*, U4 Guide 2019:2, стр. 2.

<sup>57</sup> У литератури се критикује неодређена формулација у Конвенцији УН против корупције по којој ће државе уговорнице предузети антикорупционе мере тамо, „*где је то потребно*“ и још се додаје: „у складу са основним начелима свога правног система“. На пример, у вези са превенцијом корупције у јавном сектору (члан 7); кодексу понашања јавних функционера (члан 8); спречавању прања новца (члан 14), итд. Уколико у држави потписници не постоји

домаћег законодавства које могу бити потребне ради повећања транспарентности рада државне управе (чл. 10); *предузеће одговарајуће мере, у границама својих могућности* и у складу са основним начелима свог домаћег законодавства, за подстицање активног учешћа појединаца и група изван јавног сектора, као што су грађанско друштво, невладине организације (чл. 13)<sup>58</sup>.

Сматра се да увођење факултативних (необавезујућих) норми у Конвенцију УН, тзв. „заштитне клаузуле“ није добро решење. Државама даје шансу да избегну увођење антикорупционих мера у свој правни систем позивајући се на традицију, специфичности свог правног система, итд. На тај начин се умањује ефикасност конвенције,<sup>59</sup> и омогућава различито тумачење норми, дискреција у примени појединих одредби конвенције (нпр., финансирање политичких партија, јавне набавке, прање новца).<sup>60</sup> Оставља се могућност властима држава у којима не постоји политичка воља за борбу против корупције, да заобиђу или релативизују неке своје обавезе које проистичу из конвенције којој су приступиле, позивајући се на домаће правосуђе, што је у супротности са основним принципима међународног права, по којима међународни прописи имају супермацију над домаћим правом.

На неким местима у Конвенцији постоји несагласност унутар истог члана у вези са облигаторношћу онога што се тражи од држава уговорница. На пример, у вези са чланом 14 којим се прописује спречавање (превенција) прања новца, на почетку је наведено да ће свака држава уговорница *установити* (свеобухватни унутрашњи регулаторни и надзорни режим), што представља облигаторну норму... Међутим, у оквиру истог члана, у вези са надзорним мерама користи се формулација „*размотриће могућност примене*“ (ст. 2 и 3<sup>61</sup>)..., што даје могућност за релативизовано тумачење.

Уочили смо да у тексту Конвенције УН који је усвојила Скупштина Србије (на српском језику), и који има законску форму<sup>62</sup> постоји несагласност са оригиналним текстом Конвенције који је на енглеском језику. На пример, у чл. 6, ст. 1. у нашем тексту се наводи: „Свака држава уговорница осниваће према

---

политичка воља за борбу против корупције, те мере сигурно неће бити прописане, тамо, „*где је то потребно*“. Интенције конвенције биће изигране. На пример: Hechler, Fenner-Zinkemagel, Koechlin, Morris, *нав. рад*, 2011, стр. 14.

<sup>58</sup> Посматрано са аспекта облигаторности чини нам се да чл. 5. и чл. 13. нису синхронизовани.

<sup>59</sup> Weiler, K. A., *нав. рад*, стр. 234.

<sup>60</sup> Brunelle-Quraishi, *нав. дело*, стр. 15-16.

<sup>61</sup> У оригиналном тексту Конвенције који су публиковале УН објављеном на енглеском језику, у вези са ст. 2 и 3 (чл. 14) користи се формулација: „shall consider implementing“, а поводом ст. 1 (на самом почетку) користи је облигаторна форма захтева: „*Each State Party shall*“..., *United Nations Convention Against Corruption*, United Nations Office on Drugs and Crime, Vienna, 2004.

<sup>62</sup> Закон о ратификацији Конвенције Уједињених нација против корупције, (Сл. лист СЦГ - међународни уговори, бр. 12/2005).

потреби<sup>63</sup>, у складу с основним начелима свог правног система, тело или тела за спречавање корупције“, чиме се овом захтеву даје необавезна форма. Међутим, оригинални текст Конвенције захтев за оснивање антикорупционих тела дефинише као обавезни и у њему не постоји формулација „према потреби“. Поред тога и остали параграфи тог члана имају облигаторну форму<sup>64</sup>, а тичу се бројних захтева које држава потписница Конвенције треба да обезбеди како би се осигурала независност и квалитетан рад антикорупционих тела.

Тумачећи облигаторност норми са аспекта коришћених формулација интересантно је поглавље три које носи назив „Инкриминисање и спровођење закона“ у делу у коме се државе уговорнице упућују да пропишу кривична дела. Код једног броја кривичних дела која се прописују Конвенцијом користи се формулација “Свака држава уговорница усвојуће законске и друге мере“. Према томе, користи се облигаторна форма и при том се мисли на следећа кривична дела код којих се формулација „усвојиће“ користи: подмићивање домаћих јавних функционера (чл. 15); подмићивање страних јавних функционера и функционера јавних међународних организација (чл. 16), с тим да овде постоји несагласност између захтева у ст. 1 (где се помиње облигаторна форма) и у ст. 2 где се користи блажа формулација „размотриће“ за кривично дело када је извршено са намером<sup>65</sup>; проневера, злоупотреба или друго нелегитимно коришћење имовине од стране јавног функционера (чл. 17); прање средстава стечених извршењем кривичног дела (чл. 23); ометање правде (чл. 25).

Код других кривичних дела у којима се прописују инкриминације, Конвенција користи блажу форму: „размотриће могућност усвајања законских и других мера“. У оригиналном тексту Конвенције на енглеском језику користи се формулација „*Each State Party shall consider adopting*“ која се може тумачити као препорука. У питању су следећа кривична дела: злоупотреба утицаја (чл. 18); злоупотреба функција (чл. 19); незаконито богаћење (чл. 20); подмићивање у приватном сектору (чл. 21), итд.

На пример, проф. Стојановић истиче да Србију не обавезује Конвенција УН на инкриминисање кривичног дела „незаконитог богаћења“ јер

---

<sup>63</sup> Подвукао БС.

<sup>64</sup> Став 1, чл. 6 Конвенције у оригиналном тексту на енглеском гласи: „1. Each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its legal system, ensure the existence of a body or bodies, as appropriate, that prevent corruption by such means as...“ *United Nations Convention Against Corruption*, United Nations Office on Drugs and Crime, Vienna, 2004.

<sup>65</sup> И у оригиналном тексту Конвенције на енглеском језику који су објавиле УН постоји несагласност у чл. 16 јер се у ст. 1. у вези са овим кривичним делом користи формулација „Each State Party shall adopt such legislative and other measures...“, а у ст. 2. истог члана пише: „Each State Party shall consider adopting such legislative and other measures.“ *United Nations Convention Against Corruption*, United Nations Office on Drugs and Crime, Vienna, 2004.

формулација у чл. 20 није обавезујућа.<sup>66</sup> У вези с тим, у Србији се водила стручна расправа о увођењу тог кривичног дела у наше кривично законодавство<sup>67</sup> у периоду од 2018 до 2020.<sup>68</sup> У коначници је заузето негативно мишљење. С обзиром да се „разматрала могућност усвајања законских мера“, заузет је став да је препорука чл. 20 Конвенције УН испуњена.

У вези са инкриминацијама кривичних дела, *Rose Cecily*, наводи да је у нацрту Конвенције УН било предвиђено да све инкриминације (кривична дела) имају облигаторну форму. Међутим, у коначном тексту инкриминација појединих кривичних дела дефинисана је само као препорука (необавезна форма) за државе потписнице. Ауторка наводи да је разлог за промену у односу на нацрт, било непостојање међународног концензуса између представника држава у вези са тим питањем што је произилазило из различитог тумачења појма корупције. Услед недостатка политичке воље држава потписница по том питању, усвојено је компромисно решење.<sup>69</sup>

У значајном броју чланова Конвенције УН, у онима у којима су захтеви дефинисани као обавезни и у онима у којима су дефинисани као факултативни, наводи се да ће државе потписнице поступити у складу са основним начелима домаћег законодавства“, или „правног система“ (на пример, чл: 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, итд.). У питању је још један компромис који прави Конвенција. На тај начин је дата „одступница“ државама да коригују и прилагоде захтеве Конвенције својим правним системима и у крајњем случају „доминантној политичкој вољи“ унутар државе потписнице која је на снази у моменту приступања Конвенцији. На тај начин, конвенција даје „превагу“ домаћем праву, у односу на међународно, што неповољно утиче на стварање јединствених светских, антикорупционих стандарда. На тај начин даје се

---

<sup>66</sup> Стојановић, З., *Кривично дело незаконитог богаћења - разлози за и против увођења*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу у сарадњи са Правосудном академијом, Златибор од 20-22 септембра 2012. године.

<sup>67</sup> Интересантно је поменути да је у вези са предлогом уношења инкриминације кривичног дела неоснованог богаћења у текст Конвенције (члан 20), било доста противљења. Између осталих, аргумената, истицано је да се пребацује терет доказивања на окривљеног, што није у сагласности са правним системима великог броја држава и са презумпцијом невиности. Било је предлога да усвоји блажа формулација или да се дело предвиди у другој глави у оквиру превенције. Након расправа, постигнут је компромис, и усвојена је блажа форма: „државе ће разматрати увођење тог кривичног дела у своје правне ситеме“. У вези са тим видети: *Cecily, R., нав. рад*, стр. 113, 125-126.

<sup>68</sup> На пример, Плаицарски (Plaicarsky), К (С), *Незаконито богаћење*, Анализа модела у Републици Србији, Министарство правде Р. Србије, 2019. Видети на пример и: <https://dveri.rs/autorski-tekstovi/nezakonito-bogacenje-kao-moguce-krivichno-delo-u-nasem-pravu/>; <https://www.021.rs/story/Info/Srbija/177543/Srbija-potpisala-da-ce-ustvesti-krivichno-delo-nezakonito-bogacenje-funkcionera-pa-odustala.html>; <http://www.rtcg.me/vijesti/politika/271515/za-nezakonito-bogacenje-i-do-12-godina-zatvora.html>

<sup>69</sup> *Cecily, R., нав. дело*, стр. 111.



могућност за „креативно тумачење“ норми Конвенције, тј. дозвољава се (подстиче) различит приступ у стварању и имплементацији домаћег антикорупционог законодавства и праксе, и на изванредан начин се одступа од идеје стварања јединствених „светских“ антикорупционих стандарда.

Наведени, општи приступ конвенције УН против корупције приказан у горњем тексту, односно двосмислене, нејасне<sup>70</sup>, „растегљиве норме“, Конвенције, које су резултат компромиса, не доприносе унапређењу политичке воље владајућих структура у државама потписницама у којима не постоји искрена политичка воља за борбу против корупције. Таквим државама се даје могућност да њихове владе дезавуишу, заобиђу или игноришу поједине норме Конвенције УН које им у датом моменту не одговарају.

Поред ових општих примедби везаних за Конвенцију УН, а тичу се јасноће текста и општих захтева који произилазе из њених норми од којих су неке приказане у раду, износе се и замерке које су везане за поједина конкретна питања и институте (нпр., улога цивилног друштва, праћење новца, финансирање политичких партија, контрола политичке корупције, улога парламента у контроли корупције, повраћај добара<sup>71</sup>, итд.), које неће бити предмет разматрања овог рада.

## **6. Механизми контроле имплементације антикорупционих конвенција и политичка воља – осврт на Конвенцију УН против корупције**

Није само значајна ратификација конвенције, већ је важна и провера примене исте у државама које су јој приступиле. То је посебно значајно за антикорупционе конвенције с обзиром да из њихових текстова произилазе конкретне обавезе за државе потписнице како на законодавном нивоу, тако и на пољу примене, које у правилу нису по вољи власти.

У литератури се истиче да је надзор над имплементацијом међународних антикорупционих конвенција најслабија карика. Праћење спровођења националних стратегија или политика против корупције, често је слаб, формалистички или непостојећи. Овај недостатак ефикасног надзора додатно отежава ионако тешку имплементацију антикорупцијских политика. Без конкретних информација о резултатима и утицају, нико не може, нити се може сматрати одговорним, и не могу се предузети корективне мере.<sup>72</sup>

---

<sup>70</sup> О овом проблему видети опширније: Brunelle-Quraishi, О., *нав. дело*, на пример, стр. 71-81.

<sup>71</sup> О неким од ових слабости Конвенције, и њиховим реперкусијама на државе потписнице у којима недостаје политичка воља за борбу против корупције видети, на пример: Hechler, Fenner- Zinkernagel, Koechlin, Morris, *нав. рад*, 2011, стр. 3.

<sup>72</sup> Hussmann, К., Hechler, H., Peñailillo, M., *Institutional arrangements for corruption prevention: Considerations for the implementation of the United Nations Convention against Corruption*, Article 6, U4 ISSUE 2009: 4, <https://www.u4.no/publications/institutional-arrangements-for->

Механизми контроле имплементације Конвенције УН против корупције посебно су лабаво (необавезујуће) постављени у оквиру поглавља седам, тј., чл. 63.<sup>73</sup> Сваке друге године се одржавају конференције држава уговорница (*the Conference of the States Parties (COSP)*). На њима представници држава, надлежних међународних организација, релевантних невладиних организација презентирају резултате у примени (чл. 63).<sup>74</sup> У оквиру тих конференција наводе се најбољи примери праксе, размењују информације, изазови са којима се сусрећу државе, описују трендови, дају предлози за успешнију имплементацију, кооперацију, укључење цивилног друштва, итд.<sup>75</sup> Читајући документе са тих конференција, стиче се утисак да је у питању само списак лепих жеља. Када су у питању самоевалуациони извештаји држава о мерама које су предузеле у складу са Конвенцијом, неодољиво се стиче утисак о некритичком улепшавању стварности и успешности у реализацији антикорупционе политике. У њима нисмо уочили критичан или самокритичан приступ. То се посебно односи на извештаје држава у развоју у којима је очигледно висока стопа корупције.<sup>76</sup>

Поред тога, периодично се одржавају Специјална заседање Генералне скупштине УН-а о корупцији. Једно такво одржано је почетком јуна 2021, где је усвојена политичка декларација.<sup>77</sup> Констатовано је да је Конвенција УН против корупције најопсежнији и универзални инструмент за борбу против корупције, да су за њену имплементацију одговорне све земље потписнице, као и да је за то неопходна јака политичка воља свих држава уговорница.<sup>78</sup>

Процес надгледања имплементације Конвенције формиран је 2009. године и почео се примењивати од 2010. Први корак је самопроцена државе потписнице која се састоји у попуњавању упитника.<sup>79</sup> Самоевалуација се

---

[corruption-prevention-considerations-for-the-implementation-of-the-united-nations-convention-against-corruption-article-6.pdf](#)

<sup>73</sup> Доста је слабије правно регулисана евалуације Конвенције УН против корупције, него контрола имплементације конвенција које је донео Савет Европе. Имплементацију европских конвенција (и кривичне и грађанске) спроводи ГРЕКО, много озбиљније, темељитије и са већом дозом политичког притиска.

<sup>74</sup> На пример, документи усвојени на једној од њих: *Eighth session of the Conference of States Parties to the United Nations Convention against Corruption*, Abu Dhabi, 16-20 December 2019. <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/COSP/session8.html>

<sup>75</sup> Hechler, H., Huter, M., and Scaturro, R., наведени рад, 2019, стр. 8-9.

<sup>76</sup> Извештаји који се помињу на овом месту, могу се наћи на адресама: <https://www.state.gov/g7-ministers-statement-on-the-un-general-assembly-special-session-against-corruption/>; <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/COSP/conference-of-the-states-parties.html>.

<sup>77</sup> <https://ungass2021.unodc.org/ungass2021/index.html>; <https://undocs.org/A/S-32/2/ADD.1>

<sup>78</sup> *Report of the Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption*, Thirty-second special session, 11-17 May 2021, <https://undocs.org/A/S-32/2/ADD.1>

<sup>79</sup> *Mechanism for the Review of Implementation of the United Nations Convention against Corruption - Basic Documents*, United Nation Office on Drugs and Crime, 2011. стр. 9 (15).

сматра најслабијом кариком с обзиром да владе држава потписница могу бити некритичне и да приказују у извештајима о самоевалуацији нетачне податке.<sup>80</sup> Слабост процеса самоевалуације и евалуације је и у томе што Конвенција УН о против корупције не предвиђа (обавезно) учешће организација цивилног друштва у том процесу,<sup>81</sup> односно (чл. 63 ст. 6) битно га сужава. Такво решење није у сагласности са чл. 5 и 13 Конвенције који наглашавају велики значај цивилног друштва у превенцији корупције с обзиром да оно представља противтежу власти и осигурава неопходан баланс, који недостаје државама у развоју.<sup>82</sup> Да је конвенција (и акти који је прате) предвидела обавезно учешће цивилног друштва у процесу самооцене држава, осигурала би већу објективност и легитимитет извештаја о самоевалуацији и вероватно би допринела унапређењу политичке воље у државама потписницама.

Накнадно је уведена спољна контрола имплементације у циљу да се појача процес. Спољном евалуацијом руководи Група за имплементацију (*Implementation Review Group - IRG*). Спољне извештаје о имплементацији сачињавају две државе потписнице Конвенције. Једна је из истог региона као и посматрана држава, а друга није везана за регион. Поступак контроле подељен је у два петогодишња циклуса и земље се насумично одабирају за преглед у свакој години циклуса. Први циклус спољне евалуације обухватао је поглавља три и четири Конвенције (инкриминације и спровођење закона и међународна сарадња).<sup>83</sup> Други циклус провере је започео 2015. године и обухвата друго и пето поглавље (превентивне мере и повраћај добара). За процес спољне евалуације се не може рећи да је ефикасан, јер је у другом циклусу за више од три године (до маја 2019) комплетиран процес контроле само за 20 држава од укупно 184 које би требало оценити, с тим да за неке државе до наведеног датума нису достављени извештаји ни о првом кругу евалуације. Спољни

---

<sup>80</sup> Истиче се да информације прикупљене самопроценом имају неколико потенцијалних мана: пристрасност извршне власти, недовољну координацију између институција када се прикупљају информације, извештавање *de jure*, а не *de facto* о имплементацији, недовољно одражавање националних реформских приоритета. Видети: Hechler, H., *UNCAC in a nutshell, A quick guide to the United Nations Convention against Corruption for embassy and donor agency staff*, U4 Anti-Corruption Resource Centre, Brief September 2010:6, (updated May 2017), стр. 6.

<sup>81</sup> Шире о критици таквог решења, Brunelle-Quraishi, O., *нав. дело*, стр. 111.

<sup>82</sup> Корупција највише успева тамо где је нарушена равнотежа између појединих делова друштва. Корупција најбоље цвета тамо где не постоји баланс између државе и друштва. Минимум одрживе, стабилне демократије подразумева баланс између државе и друштва, између политичке и економске моћи. Krundeh, *нав. рад*, стр. 71.

<sup>83</sup> Први круг спољне евалуације за Србију је окончан у јуну 2014. Извештај Радне групе за имплементацију (*Implementation Review Group*) објављен је на сајту Агенције за спречавање корупције који упућује на оригинални извор. Извештај се темељи првенствено на формално-правној анализи нормативног оквира, не и на имплементацији истог. Видети: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/ExecutiveSummaries/V1401187e.pdf>

извештаји о евалуацији сачињавају се на основу прикупљених информација, утврђују се изазови са којима се држава суочава, наводе се успеси и примери добре праксе, као и запажања за будућу имплементацију, која су доста благо (необавезујуће) формулисана. *Кључно је нагласити да резултати прегледа нису обавезујући за прегледану државу* (истакао БС) и она самостално одлучује о обавештавању Групе за имплементацију о мерама које је предузела вези са унапређењем контроле<sup>84,85</sup>. Конвенција не предвиђа никакве санкције уколико држава не испуњава потписане обавезе њеним усвајањем.<sup>86</sup> Поред тога, евалуирана држава, уколико то сматра за потребно, спољње извештаје о евалуацији може да прогласи за тајну и да их учини недоступним домаћој и иностраној јавности.<sup>87</sup> Члан 4<sup>88</sup> Конвенције прописује заштиту суверенитета држава уговорница, и својом формулацијом ограничава могући утицај на државе које су приступиле конвенцији, а рестриктивно је примењују у пракси. Решењу чл. 4 Конвенције није посвећена довољна пажња у литератури. Оно на изванредан начин, саботира одредбе конвенције (заједно са бројним одредбама чије је усвајање факултативно или је допуштено усаглашавање одредби Конвенције са домаћим правом или основним начелима свог правног система). Оваквим приступом се одступа од принципа да усвојено међународно право има примат над националним правом<sup>89</sup>. У питању су компромисна решења, која иду у корист свим оним владама држава потписница у којима не постоји стварна политичка воља за имплементацију Конвенције УН против корупције.

Нормативне рестрикције, „заштитне клаузуле“<sup>90</sup>, факултативне норме и лабав систем контроле имплементације Конвенције УН представљају компромисе, који не доприносе искоришћавању антикорупционих потенцијала

<sup>84</sup> Hechler, H., Huter, M., and Scaturro, R., наведени рад, 2019, стр. 10-11; Brunelle-Quraishi, O., *нав. дело*, стр. 88.

<sup>85</sup> Као што је наведено у тексту рада, Србија је објавила евалуациони извештај на сајту Агенције за спречавање корупције (у делу који се односи на међународну сарадњу).

<sup>86</sup> Weilert, K., *нав. рад*, стр. 235.

<sup>87</sup> Brunelle-Quraishi, O., *нав. дело*, стр. 88.

<sup>88</sup> Члан 4 Заштита суверенитета

1. Државе уговорнице извршавају обавезе из ове конвенције на начин који је у складу с начелима суверене једнакости и територијалног интегритета држава, те немешања у унутрашње ствари других држава.

2. Ниједна одредба у овој конвенцији не даје право држави уговорници да на територији друге државе врши надлежност и функције које искључиво припадају органима те друге државе према њеном законодавству.

<sup>89</sup> У литератури која је коришћена за писање овог рада, једино је на тај проблем и слабост Конвенције указала 19. Secily, R., *нав. дело*, стр. 106-107.

<sup>90</sup> Сматрало се да је боље решење позитивна мотивација (подстицање примера добре праксе, међународна сарадња) уз уважавање слободе дискреције држава чланица због њиховог различитог правног и културног порекла. То су разлози због којих Конвенција не потенцира критике и санкција према државама које не испуњавају преузете обавезе. Weilert, K., *нав. рад*, стр. 235, 239.

које ова Конвенција у себи садржи и не доприносе унапређењу воље за сузбијање корупције у државама потписницама, посебно онима у којима је корупција системска (ендемска појава).

## 7. Закључак

Настојања међународне заједнице да се проблему корупције приступи на глобални начин сачињавањем међународних конвенција са циљем да се изграде универзални антикорупциони стандарди представља велики напредак. Нема сумње да Конвенција Уједињених нација против корупције даје велики допринос у том правцу. Међутим, доношење међународне конвенције против корупције и њена ратификација од стране великог броја држава, далеко је од заживљавања прописаних стандарда у пракси држава које су јој приступиле.

Једна од највећих препрека у глобалном, стандардизованом приступу против корупције је недостатак политичке воље у државама потписницама да се конвенције имплементирају у пракси. То је посебно изражено у оним државама у којима је корупција традиционално раширена појава, које имају слабе институције подложне политичким утицајима, неразвијено цивилно друштво. Док се не унапреде механизми контроле везани за имплементацију антикорупционих конвенција и док се не осмисле адекватни одговори и санкције за непримењивање ратификованог, антикорупциони међународни стандарди имаће ограничен домет у многим државама у развоју, посебно у домену политичке, тзв. високе корупције. Сигурно је да недостатак политичке воље владајућих елита у државама у развоју представља велики изазов за међународну заједницу са којим ће морати да се позабави у будућности.

*Branislav Simonović, Ph.D.,  
Full-time Professor*

**POLITICAL WILL AS CONDICIO SINE QUO NON  
IMPLEMENTATION OF INTERNATIONAL ANTI-  
CORRUPTION CONVENTIONS - A review of the United  
Nations Convention against Corruption -**

### **Summary**

*International anti-corruption conventions are of great importance for building universal standards aimed at combating corruption. Despite the fact that most countries have ratified regional anti-corruption conventions and the universal - UN Convention against Corruption, the implementation of conventions in developing countries is not at a satisfactory level. One of the biggest challenges is the lack of political will to fight corruption.*

*This paper analyzes some systemic weaknesses of the United Nations Convention against Corruption regarding ambiguity, vagueness and optionality in the application of some norms of the convention, as well as weaknesses in the system of monitoring the implementation of the convention, which do not contribute to improving political will to fight corruption.*

**Key words:** *international anti-corruption conventions; weaknesses of the United Nations Convention against Corruption; political will to fight corruption.*