



THE AIRE CENTRE
Advice on Individual Rights in Europe



**REGIONAL
ANTI-CORRUPTION
INITIATIVE**

Upotreba trajno oduzete imovine u društvene svrhe

Jačanje otpornosti na organizovani
kriminal i obnova javnog poverenja



Upotreba trajno oduzete imovine u društvene svrhe

Jačanje otpornosti na organizovani
kriminal i obnova javnog poverenja

RADNI DOKUMENT

mart 2023.

Urednice

Biljana Braithwaite
Nevena Kostić

Autori

Marija Jovanović, Stuart McClelland, Hannah Smith, Helena Stolnik Trenkić

© 2023 AIRE Centre

Originalna verzija ovog dokumenta na engleskom jeziku prevedena je na bosanski/crnogorski/hrvatski/srpski, albanski i makedonski jezik

Dizajn

Kliker Dizajn, Beograd

Content

Predgovor	7
Akronimi	9
Tabela pravnih instrumenata	10
Rezime	12
1. Uvod	13
2. Ciljevi i značaj upotrebe trajno oduzete imovine u društvene svrhe za proces oduzimanja imovinske koristi pribavljene krivičnim delom	16
3. Relevantni međunarodni instrumenti	21
4. Relevantno nacionalno zakonodavstvo i primeri prakse upotrebe imovine u društvene svrhe na nacionalnom nivou	32
5. Zaključak i preporuke	47
Bibliografija	49



Pripremu ove publikacije je podržala Vlada Ujedinjenog Kraljevstva. Stavovi predstavljeni u ovoj publikaciji ne odražavaju nužno zvanični stav Vlade Ujedinjenog Kraljevstva.

Predgovor

Mirjana Lazarova Trajkovska, sutkinja Vrhovnog suda Republike Severne Makedonije

Radmila Dragičević-Dičić, sutkinja Vrhovnog kasacionog suda Republike Srbije

AIRE centar ovom studijom reafirmiše vodeću ulogu u aktuelnim nacionalnim i međunarodnim naporima usmerenim na razvoj delotvornih politika oduzimanja imovinske koristi pribavljene krivičnim delom. Ova neophodna studija dolazi u pravo vreme s obzirom na nedavni pomak ka postavljanju prava žrtava u središte krivičnog postupka i borbe protiv organizovanog kriminala. Usredsređujući se na upotrebu trajno oduzete imovine u društvene svrhe kao mehanizma za jačanje otpornosti zajednice i javnog poverenja, ova studija ide korak dalje od postojećih pojedinačnih i organizacionih dostignuća u aktuelnoj borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije.

Ova je studija od naročitog značaja za region Zapadnog Balkana. Zemljama regiona nedostaje normativni okvir, kao i praktični resursi za unapređenje upotrebe trajno oduzete imovine u društvene svrhe u poslednjoj fazi postupka oduzimanja imovinske koristi. Autori studije u tom pogledu državama regiona preporučuju da preuzmu inicijativu i prepoznaju potencijale upotrebe trajno oduzete imovine u društvene svrhe – kako u posrednom tako i neposrednom obliku – kao praktičnog načina za obezbeđivanje finansijskih sredstava za podršku žrtvama teškog, organizovanog kriminala i korupcije.

Upotreba trajno oduzete imovine u društvene svrhe je predstavljena kao posebna faza procesa oduzimanja imovinske koristi koja doprinosi osnaživanju građana i zajednica da se suprotstavljaju moći kriminalaca. Ona se odnosi na borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije van granica države i uključuje društvo, kako neposredno, tako i posredno. Kao što je slučaj Italije već dokazao, bez obzira na to koliko mafijaški krugovi i krugovi organizovanog kriminala bili jaki, postoje delovi društva koji takve prakse smatraju neprihvatljivim ali veruju da ništa ne mogu bezbedno da učine bez javne podrške. Upotreba trajno oduzete imovine u društvene svrhe predstavlja mehanizam kojim se društvu šalje snažan signal da se mobiliše protiv organizovanog kriminala jer takva mobilizacija ima smisla i isplati se. Poruka je da trajno oduzimanje imovine ne predstavlja samo instrument za oduzimanje imovinske koristi od organizovanog kriminala kako bi se popunio budžet javnih vlasti, već da ona predstavlja i društveno koristan i transparentan mehanizam zahvaljujući kojem se oduzeta dobra nalaze posredno ili neposredno na raspolaganju građanima. Time se oduzimanje imovine transformiše iz pukog represivnog mehanizma u redistributivni mehanizam.

U ovom se pristupu ističe jedan veoma važan aspekt restorativne pravde, gde učinilac može da preuzme odgovornost za nadoknadu štete od krivičnog dela koje je izvršio a žrtva može da stekne veće poverenje u društvo u celini. Krivična pravda se sve više usredsređuje na prava žrtava, gde pitanje obeštećenja ima veoma veliki značaj. Od država se sve više zahteva da preuzmu odgovornost i obezbede zaštitu tih prava, uključujući putem uspostavljanja državnih fondova za obeštećenje žrtava. Te fondove mogu delimično da čine oduzeta imovina ili novac dobijen od njene prodaje.

Ova studija, kao dokument politike, pruža informativni pregled najrelevantnijih međunarodnih instrumenata i smernica za formulisanje politike upotrebe imovinske koristi sa snažnom komponentom njene upotrebe u društvene svrhe. Oni obuhvataju međunarodne konvencije i standarde koje su zemlje u regionu u obavezi da primenjuju u svom domaćem zakonodavstvu i politici. Potrebno je napomenuti da se u ovoj studiji ne promoviše nijedan univerzalno primenljivi model upotrebe trajno oduzete imovine u društvene svrhe. Naprotiv, njeni autori ističu značaj

lokalnih tradicija i konteksta za delotvornost mere upotrebe imovine u društvene svrhe. Društva regiona Zapadnog Balkana su veoma slična u mnogo pogleda i suočavaju se sa nizom istih izazova. Međutim, u studiji se ukazuje na to da lokalni društveno-politički kontekst igra važnu ulogu i da mora biti uzet u obzir prilikom razvoja sveobuhvatnog normativnog okvira i uvođenja institucionalnih mehanizama za upotrebu oduzete imovine u društvene svrhe. U tom pogledu se u ovom dokumentu ispravno preporučuje snažno učešće aktera građanskog društva u ovom procesu.

U ovoj je studiji stoga dat odličan pregled najrelevantnijih dobrih praksi i pouka iz propisa i praksi upotrebe oduzete imovine u društvene svrhe u raznim zemljama Evrope i na globalnom nivou. Ove prakse za cilj imaju povećanje vidljivosti pravde, vraćanje poverenja naših građana u pravosuđe, kao i vraćanje poverenja žrtava u podršku sudskog i tužilačkog sistema u celini. Veći broj sigurnih kuća za žrtve, dovoljno sredstava za psihološku, medicinsku i pravnu podršku i povećanje sredstava za prevenciju kriminala će dovesti do produktivnije borbe protiv teškog kriminala, gde će se žrtve, naročito žrtve trgovine ljudima, nasilja u porodici i organizovanog kriminala, osnažiti i dobiti podršku da svedoče i unaprede borbu protiv kriminala.

Akronimi

AAPSK	Agencija za upravljanje privremeno i trajno oduzetom imovinom (Albanija)
AGRASC	Agencija za oduzimanje i upravljanje privremeno i trajno oduzetom imovinom (<i>Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués</i>) (Francuska)
ANABI	Agencija za upravljanje oduzetom imovinom (Rumunija)
ANBSC	Nacionalna agencija za upravljanje i namenu privremeno i trajno oduzete imovinske koristi od organizovanog kriminala (<i>Agenzia Nazionale Beni Sequestrati Confiscati</i>) (Italija)
ATTF	Tunižansko udruženje za finansijsku transparentnost
CAUSE	Upotreba konfiskovane imovine za društveno eksperimentisanje (<i>Confiscated Assets Used for Social Experimentation</i>) (projekat koji finansira EU)
COPFS	Krunsko tužilaštvo Škotske (<i>Crown Office and Procurator Fiscal Service</i>)
CRU	Jedinica za oduzimanje imovinske koristi pribavljene krivičnim delom u građanskom postupku (<i>Civil Recovery Unit</i>) (Škotska)
OCD	Organizacija civilnog društva
ECCD	Sektor Saveta Evrope za privredni kriminal i saradnju (<i>Council of Europe Economic Crime and Cooperation Division</i>)
EEO	Evropska ekonomska oblast
EU	Evropska unija
FUNAD	Nacionalni fond za borbu protiv droge (<i>National Anti-Drug Fund</i>) (Brazil)
GRETA	Grupa eksperata Saveta Evrope za borbu protiv trgovine ljudima
GREVIO	Grupa eksperata Saveta Evrope za borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici
MILDECA	Međuresorna misija za borbu protiv droga i zavisničkih ponašanja (<i>Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives</i>) (Francuska)
OINZOP	Oduzimanje imovine koja nije zasnovana na osuđujućoj presudi
NVO	Nevladina organizacija
OSA	Rešenje o raspolaganju (Brazil)
OEBS	Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
SEZ	Seksualna eksploatacija i zlostavljanje
SENAD	Nacionalni sekretarijat za politiku borbe protiv droge (<i>Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas</i>) (Brazil)
TASCO	Tehnička pomoć organizacijama civilnog društva na Zapadnom Balkanu i u Turskoj (Technical Assistance to Civil Society Organisations in the Western Balkans and Türkiye)
UEU	Ugovor o Evropskoj uniji
UFEU	Ugovor o funkcionisanju Evropske unije
UK	Ujedinjeno Kraljevstvo
VE	Vijeće Evrope
UN	Ujedinjene nacije

Tabela pravnih instrumenata

U tabeli koja sledi su navedeni pravni instrumenti koji se pominju u ovoj studiji.

Međunarodni instrumenti
Ujedinjene nacije (UN)
Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije iz 1965. godine
Konvencija protiv torture i drugih surovih, neljudskih i ponižavajućih kazni i postupaka iz 1984. godine
Konvencija o pravima deteta iz 1989. godine
Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine
Konvencija protiv korupcije iz 2003. godine
Konvencija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala i Protokoli uz nju iz 2000. godine
Deklaracija o osnovnim načelima pravde za žrtve krivičnih dela i zloupotrebe moći iz 1985. godine
Osnovna načela i smernice o pravu na pravni lek i reparacije za žrtve teških kršenja međunarodnog prava ljudskih prava i ozbiljnih povreda međunarodnog humanitarnog prava iz 2005. godine
Regionalni instrumenti
Savet Evrope
Konvencija o borbi protiv trgovine ljudima iz 2005. godine (Konvencija o trgovini ljudima)
Konvencija o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici iz 2011. godine (Istanbulska konvencija)
Evropska unija (EU)
Odluka Saveta o saradnji kancelarija za oduzimanje imovinske koristi iz 2007. godine
Direktiva o trajnom oduzimanju imovinske koristi iz 2014. godine
Okvirna odluka o trajnom oduzimanju iz 2005. godine
Predlog direktive Evropskog parlamenta i Saveta o privremenom i trajnom oduzimanju imovinske koristi
Direktiva o pravima žrtava iz 2012. godine

Nacionalni instrumenti
Italija
Zakon Rognoni—La Torre usvojen 1982. godine
Zakonodavna uredba br. 159/2011 (Antimafijaški zakonik)
Albanija
Zakon br. 646 usvojen 13. septembra 1982. godine
Ujedinjeno Kraljevstvo (UK)
Zakon o oduzimanju imovinske koristi pribavljene krivičnim delom i pranjem novca usvojen 2002. godine
Belgija
Flamanski Zakonik o stanovanju usvojen 15. jula 1997. godine
Francuska
Zakon br. 768 usvojen 9. jula 2010. godine
Uredba br. 322/1995
Brazil
Zakon br. 13.840 usvojen 5. juna 2019. godine
Zakon br. 7.560 usvojen 19. decembra 1986. godine
Mađarska
Zakon br. XIII usvojen 2000. godine
Uredba Vlade br. 65/2000
Španija
Zakon br. 17 usvojen 29. maja 2003. godine
Luksemburg
Zakon br. 17 usvojen marta 1992. godine
Zakon usvojen 27. oktobra 2010. godine

Rezime

Autori ove studije nastoje da pruže odgovore na sledeća ključna pitanja: Šta se može i šta je potrebno učiniti sa trajno oduzetom imovinom u konačnoj fazi postupka oduzimanja imovinske koristi pribavljene krivičnim delom, u fazi raspolaganja njome? Oni naročito analiziraju sve učestaliju praksu raspolaganja trajno oduzetom imovinom u društvene svrhe i ističu neke od koristi od njene upotrebe u društvene svrhe, kako za žrtve teškog i organizovanog kriminala, tako i za društvo uopšte. Pri tome se u studiji potvrđuje značaj delotvornog oduzimanja imovine kao neophodnog preduslova za ostvarivanje koristi od njene upotrebe u društvene svrhe. Autori preporučuju i širu primenu sistema i propisa o upotrebi trajno oduzete imovine u društvene svrhe, na osnovu primera dobre prakse o kojima govore u studiji.

Ova se studija oslanja na prikaz merodavnih međunarodnih i domaćih pravnih instrumenata, politika i smernica, kao i na relevantnu naučno-istraživačku literaturu, studije i izveštaje o upotrebi trajno oduzete imovine u društvene svrhe. Na početku je dat istorijat razvoja upotrebe te imovine u društvene svrhe i prikaz njenih potencijalnih društvenih, ekonomskih i simboličkih koristi, kao i njenog značaja za obezbeđivanje delotvornosti postupka oduzimanja imovinske koristi u celosti. Zatim se analiziraju ključni međunarodni instrumenti i smernice o raspolaganju imovinom, pravima žrtava i upotrebi trajno oduzete imovine u društvene svrhe, nakon čega sledi pregled nekih od ključnih mera raspolaganja imovinom i njene upotrebe u društvene svrhe koje se primenjuju u državama širom Evrope. Na kraju studije su predstavljene ključne preporuke i zaključci o najboljim praksama primene sistema i zakonodavstva o upotrebi oduzete imovine u društvene svrhe.

Tokom analize sprovedene u okviru ove studije su u prvi plan izbile određene ključne teme. Prvo, međunarodna i regionalna tela, kao i domaće vlasti, očigledno sve više shvataju potrebu da zaštite prava žrtava krivičnih dela (uključujući njihovo pravo na obeštećenje). Međutim, postoje određeni faktori koji ograničavaju meru u kojoj se ovo teorijsko priznanje može pretvoriti u praktičnu realnost za žrtve teškog i organizovanog kriminala. U međunarodnim instrumentima o kojima govorimo u ovoj studiji se naglašava značaj prava na obeštećenje, ali su pravila kojima se uređuju dodela takvog obeštećenja, oblici obeštećenja, na šta ono treba da bude usmereno i finansiranje tih aranžmana prepušteno diskreciji država koje ih primenjuju.

Pored toga, postoji bogato posebno, međunarodno, regionalno i domaće zakonodavstvo o pravima žrtava, kao i posebno zakonodavstvo o oduzimanju imovinske koristi. Međutim, veoma mali broj instrumenata ili sistema povezuju ta dva pitanja ili potvrđuju mogućnost korišćenja trajno oduzete imovine za bilo posredno bilo neposredno finansiranje obeštećenja žrtava i aranžmana njene upotrebe u društvene svrhe. Prakse, ukoliko postoje, češće predstavljaju proizvod nekog ad hoc projekta (naročito na Zapadnom Balkanu) a ne rezultat postojanja sveobuhvatnog nacionalnog zakonodavstva i mehanizama. Takvi projekti se sprovode širom Evrope u različitim oblicima i imaju za cilj ostvarenje raznovrsnih ciljeva. U zemljama u kojima je uvedeno sveobuhvatno zakonodavstvo i mehanizmi kojima se podržava upotreba trajno oduzete imovine u društvene svrhe uz uzimanje u obzir lokalnog društveno-političkog konteksta, takvi aranžmani mogu dovesti do brojnih pozitivnih ishoda i obezbediti inovativni izvor sredstava za finansiranje inače nedovoljno finansiranih institucija, projekata i zajednica. Stoga je sada pravo vreme da se uvedu sveobuhvatnije politike i formiraju konkretne institucije u regionu koje će podržavati upotrebu oduzete imovine u društvene svrhe, uzimajući u obzir dobru praksu i pouke dosadašnje primene zakonodavstva i prakse.

1. Uvod

Delotvorno oduzimanje imovinske koristi pribavljene nezakonitim aktivnostima predstavlja ključni mehanizam u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije.^[1] Mere oduzimanja imovinske koristi imaju odvraćajući efekat na potencijalne izvršioce krivičnih dela i podrivaju njihove kriminalne pobude jer se njima uklanja dobit ili materijalna korist koja bi se inače mogla steći kriminalom. Oduzimanje imovinske koristi predstavlja sveobuhvatan a često i složen postupak, koji se sastoji od brojnih faza. One opšte uzv obuhvataju: fazu istrage (koja za posledicu može imati privremeno oduzimanje imovine); upravljanje imovinom (odnosno privremeno upravljanje oduzetom imovinom dok se ne okončaju potonje faze postupka); sudsku fazu (kada sud oglasi jednog ili više optuženih krivim ili ih oslobodi krivice i, u prvom slučaju, može da odredi trajno oduzimanje imovine); i, konačno, fazu raspolaganja imovinom (kada se imovina o kojoj je reč trajno oduzima i država njome raspolaze). Ova studija se usredsređuje upravo na tu konačnu fazu „raspolaganja“ trajno oduzetom imovinom.

Mogućnost i način raspolaganja trajno oduzetom imovinom predstavlja ključno pitanje, koje, međutim, ne navodi na jedan jednostavan odgovor ili dosledan pristup. Upotreba oduzete imovine u društvene svrhe predstavlja jedan od ključnih načina upravljanja i raspolaganja njome. Međutim, u pitanju je praksa za koju bi se moglo reći da se tradicionalno zanemaruje. Relevantni naučno-istraživački radovi, propisi i mere oduzimanja imovinske koristi širom Evrope su i dalje u većoj meri usredsređeni na istražne i sudske faze postupka oduzimanja imovinske koristi, dok nameni trajno oduzete imovine posvećuju manje pažnje.^[2] Pored toga, obim (pa čak i postojanje) aranžmana za upotrebu imovine u društvene svrhe veoma se razlikuje od jedne zemlje do druge, kao što se razlikuju i definicije i obim „društvenih svrha“ koje treba ostvariti primenom mera upotrebe oduzete imovine, kao i mehanizmi koji se koriste za sprovođenje aranžmana upotrebe te imovine u društvene svrhe. U nekim državama takvi mehanizmi i ne postoje. U drugim, pak, zemljama, je oduzeta imovina pretvorena u centar za smeštaj obolelih od raka^[3] ili se sredstva dobijena od njene prodaje uplaćuju u fondove za obeštećenje žrtava.

Stoga je cilj ove studije da dodatno pojaśni odgovore na ovo ključno pitanje o načinu raspolaganja oduzetom imovinskom korišću. Njeni su autori naročito nastojali da ukažu na sve rasprostranjeniju praksu upotrebe trajno oduzete imovine u društvene svrhe, da pojašne mogućnosti njenog korišćenja i da istaknu neke od koristi upotrebe takve imovine u društvene svrhe kao načina raspolaganja tom imovinom, kako za žrtve teškog i organizovanog kriminala, tako i za društvo uopšte. Ovo je pitanje od posebnog značaja u regionu u kojem nepostojanje sistema i zakonodavstva usredsređenog posebno na upravljanje i raspolaganje oduzetom imovinom, kao i zabrinutost zbog korupcije često dovode do toga da se oduzeta imovina ne koristi i gubi na vrednosti, pri čemu takvo pogrešno upravljanje oduzetom imovinom podriva i opšte poverenje javnosti u proces oduzimanja imovinske koristi.

- [1] Trajno oduzimanje imovinske koristi pribavljene krivičnim delom predstavlja „ključnu komponentu“ borbe protiv teškog i organizovanog kriminala budući da se tako kriminalcima oduzima njihova finansijska dobit a bavljenje kriminalom postaje neisplativo. Vidi: Izvešće komisije Evropskom parlamentu i Vijeću Povrat i oduzimanje imovine: osiguravanje da se kriminal ne isplati (COM[2020] 217 2. jun 2020), str. 2.
- [2] Autori ove studije su u vreme njene pripreme bili svesni postojanja samo jednog izveštaja o upotrebi imovinske koristi u društvene svrhe na Zapadnom Balkanu: Saša Đorđević, 'Otporni Balkan: Ponovno korišćenje oduzete imovine u društvene svrhe' (Globalna inicijativa protiv transnacionalnog organizovanog kriminala 2022).
- [3] U Srbiji je Nacionalnom udruženju roditelja dece obolele od raka (NURDOR) ustupljena kuća oduzeta od osuđenog za krijumčarenje droge, u kojoj borave deca obolela od raka sa svojim porodicama dok dobijaju terapiju u Novom Sadu. Vidi Đorđević, (supra nota 2), str. 18.

Tokom poslednje dve decenije se sve više prepoznaje značaj primene delotvornih mehanizama za raspolaganje trajno oduzetom imovinom. Sve veći broj međunarodnih instrumenata sadrži odredbe kojima je propisano davanje obeštećenja i odštete žrtvama teškog i organizovanog kriminala,^[4] a diljem Evrope se sprovode razni uspešni projekti upotrebe trajno oduzete imovine u društvene svrhe.^[5] Ovo nedavno usredsređivanje na upotrebu oduzete imovine u društvene svrhe može se posmatrati u kontekstu opštije promene u pristupu i postavljanja prava žrtava u središte krivičnog postupka, čime se omogućuje ostvarivanje prava žrtava krivičnih dela na pristup obeštećenju i jača njihov glas i interesi tokom celokupnog krivičnog postupka i nakon njegovog okončanja. Upotreba oduzete imovine u društvene svrhe predstavlja jedno od ključnih sredstava za obeštećenje žrtava teškog i organizovanog kriminala i povrat njihove imovine, čime prava onih pogođenih tim teškim i organizovanim kriminalom dobijaju na značaju u postupku oduzimanja imovinske koristi. Ono što je posebno zanimljivo kod aranžmana upotrebe ove imovine u društvene svrhe je shvatanje da težak i organizovan kriminal ne mora da bude vezan za jednu žrtvu koju je moguće identifikovati. Projekti upotrebe oduzete imovine u društvene svrhe se po tome mogu razlikovati od drugih aranžmana obeštećenja žrtava budući da opšte uzev ne iziskuju da je pojedinac ili zajednica neposredno pogođen određenim krivičnim delom koje je dovelo do nezakonitog pribavljanja imovinske koristi da bi taj pojedinac ili zajednica mogli da imaju koristi od upotrebe oduzete imovine ili sredstava dobijenih njenom prodajom. Aranžmani upotrebe trajno oduzete imovine u društvene svrhe se mogu koristiti kako bi se obeštetile „žrtve“ u širem značenju te reči, uključujući čitave zajednice ili čak državne organe.

Ova studija je sačinjena u okviru šireg projekta koji sprovode AIRE centar i Regionalna antikorupcijska inicijativa (RAI) a koji za cilj ima da obezbedi delotvornu primenu mera oduzimanja imovinske koristi od strane ključnih institucija širom Jugoistočne Evrope i da podstiče međudržavnu saradnju u ovom kontekstu.^[6] Ovaj projekat prepoznaje i nastoji da ojača značaj delotvornog oduzimanja imovinske koristi kao sredstva za suzbijanje teškog i organizovanog kriminala (eliminisanjem lukrativnih pobuda), podstiče transparentnost, poveća javno poverenje u državne institucije i obeštećenje žrtava. Upotreba trajno oduzete imovine u društvene svrhe može da ima nezamenjivu ulogu u ostvarenju svih ovih ciljeva. Stoga ova studija predstavlja prirodni i neophodni naredni korak kojim se nadograđuju postojeće publikacije sačinjene u okviru projekta a koje su se uglavnom usredsređivale na delotvornu primenu istražnih i mera trajnog oduzimanja. Ona čini deo šireg prihvatanja da će svaka pojedinačna faza postupka oduzimanja imovinske koristi biti samo onoliko uspešna koliko su uspešne faze koje joj prethode i koje za njom slede. Ostvarenje ciljeva ovog projekta, i, opšte uzev, oduzimanja imovinske koristi iziskuje posvećivanje pomne pažnje svakoj pojedinačnoj fazi, uključujući fazu raspolaganja imovinom.

Nadamo se da će ova studija isticanjem značaja i koristi od upotrebe trajno oduzete imovine u društvene svrhe:

- » potvrditi značaj delotvornog oduzimanja imovine pribavljene krivičnim delom kao neophodnog preduslova za ostvarivanje koristi od upotrebe te imovine u društvene svrhe; i

[4] Ukjučujući, na primer, Istanbulsku konvenciju, koja je na snagu stupila 1. avgusta 2011. godine, Konvenciju Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima, koja je u većini zemalja (uključujući neke zemlje Zapadnog Balkana) na snagu stupila 2008. godine, kao i druge međunarodne instrumente o kojima govorimo u Delu 3 ove studije.

[5] U Italiji se, na primer, ideja o upotrebi trajno oduzete imovine u društvene svrhe pojavila polovinom devedesetih godina 20. veka, kada je usvojeno zakonodavstvo kojim je omogućeno korišćenje u društvene svrhe imovinske koristi oduzete od mafije u građanskim i preventivnim postupcima, kao i u određenim krivičnim postupcima. Primeri iz drugih zemalja širom Evrope dati su u Delu 4 ove studije.

[6] Više o projektu na Regionalnoj platformi o oduzimanju imovinske koristi: <https://arrplatform.org/>.

- » podstaći širu primenu aranžmana upotrebe oduzete imovine u društvene svrhe u regionu, zasnovanih na primerima dobre prakse sa celog kontinenta koji će doprineti uobličavanju i inspirisanju zakonodavstva i politika u ovom kontekstu.

Ova studija je proizvod analize relevantnog međunarodnog, regionalnog i domaćeg zakonodavstva, politika, smernica, radova i izveštaja, nacionalnih projekata upotrebe trajno oduzete imovine u društvene svrhe i naučno-istraživačkih radova. Međunarodni instrumenti koji se u njoj pominju obuhvataju one koji se neposredno primenjuju u regionu te bi trebalo da budu uzeti u obzir prilikom formulisanja politike ili prakse o upotrebi trajno oduzete imovine u društvene svrhe, kao i instrumente poput direktiva EU, koji se ne primenjuju neposredno u zemljama Zapadnog Balkana ali ipak pružaju korisne smernice i primere dobre prakse u ovom kontekstu. Odabrano je obilje primera iz raznih zemalja kako bi se ukazalo na brojne i raznovrsne načine korišćenja imovine u društvene svrhe i predočeni primeri aranžmana koji mogu dati najdelotvornije rezultate.

Struktura ove studije prati ovu opisanu metodologiju. Prvo je prikazan istorijat razvoja upotrebe trajno oduzete imovine u društvene svrhe, pregled njene potencijalne društvene, ekonomske i simboličke koristi i njenog velikog značaja za obezbeđivanje delotvornosti procesa oduzimanja imovinske koristi u celosti. U studiji se zatim analiziraju neki od ključnih međunarodnih instrumenata i smernica o raspolaganju oduzetom imovinom, pravima žrtava i upotrebi oduzete imovine u društvene svrhe. Potom je dat pregled nekih od ključnih mera raspolaganja imovinom i njene upotrebe u društvene svrhe na nacionalnom nivou i u zemljama širom Evrope. Na kraju studije su date ključne preporuke i zaključci o najboljoj praksi primene sistema i zakonodavstva o upotrebi oduzete imovine u društvene svrhe.

2. Ciljevi i značaj upotrebe trajno oduzete imovine u društvene svrhe za proces oduzimanja imovinske koristi pribavljene krivičnim delom

Oduzimanje imovinske koristi pribavljene krivičnim delom predstavlja višedimenzionalni proces koji se sastoji od brojnih, zasebnih faza i iziskuje učešće raznih aktera.^[7] Različite institucije i autori različito sagledavaju ove različite faze ciklusa oduzimanja imovinske koristi. Na primer, u evropskom kontekstu se tradicionalno smatra da se postupak oduzimanja imovinske koristi sastoji od sledeće četiri faze: predistražne faze odnosno faze prikupljanja podataka, istražne faze, sudske faze i faze raspolaganja oduzetom imovinom.^[8] Ovom konačnom fazom raspolaganja imovinom je stoga obuhvaćeno trajno oduzimanje imovine, postupak odlučivanja o nameni te imovine i/ili sredstava od njene prodaje i raspolaganje imovinom od strane države. Upotreba trajno oduzete imovine u društvene svrhe predstavlja ključni način za upravljanje i raspolaganje imovinom u ovoj, završnoj fazi postupka oduzimanja imovinske koristi pribavljene krivičnim delom. Ona se tradicionalno smatra jednom od komponenti faze upravljanja i raspolaganja imovinom u okviru ciklusa oduzimanja imovinske koristi. Međutim, upotreba trajno oduzete imovine u društvene svrhe se sve više smatra zasebnom, odvojenom fazom ciklusa oduzimanja imovinske koristi.^[9] To predstavlja odraz šireg trenda sve većeg priznanja značaja upotrebe imovine u društvene svrhe u merodavnim međunarodnim instrumentima i sve većeg broja mera upotrebe te imovine u društvene svrhe na nacionalnom nivou. Percepcija upotrebe trajno oduzete imovine u društvene svrhe kao posebne faze ciklusa oduzimanja imovinske koristi očigledno preciznije odražava sveobuhvatan obim i trajanje mera upotrebe imovine u društvene svrhe, koje izlaze iz domena „raspolaganja“. Na primer, ako državna agencija za upravljanje oduzetom imovinom odredi da se oduzete zgrada ustupi na korišćenje nekom socijalnom preduzeću, korišćenje ove imovi društvene svrhe u velikoj meri prevazilazi puko raspolaganje od strane države, jer podrazumeva korišćenje imovine u društvene svrhe mesecima ili godinama nakon odluke o raspolaganju i podrazumeva angažovanje i učešće širokog dijapazona pojedinaca i organizacija koji je koriste i od nje imaju koristi.

Kao što ne postoji jedinstvena definicija različitih faza ciklusa oduzimanja imovinske koristi, tako ne postoji ni jedinstvena definicija šta se podrazumeva pod upotrebom oduzete imovine u „društvene svrhe“ u relevantnim regionalnim instrumentima ili međunarodnim standardima. Kao što pominjemo u poglavlju studije koji slede, praksa upotrebe oduzete imovine u društvene svrhe se tumači i primenjuje na različite načine širom Evrope i sveta. Osnovna premisa se odnosi na upotrebu te imovine „u društvenu svrhu“ a primeri upotrebe se, opšte uzev, dele na dve kategorije: neposrednu i posrednu upotrebu imovine. Neposredna upotreba imovine u društvene svrhe podrazumeva neposredno davanje i korišćenje trajno oduzete imovine u neku društvenu svrhu, npr. korišćenje oduzete zgrade za smeštaj žrtava trgovine ljudima.^[10] S druge strane, posredna upotreba imovine u društvene svrhe

[7] Eldan Mujanović i Darko Datzter (ur), 'Priručnik o djelotvornom oduzimanju imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom u skladu s evropskim i međunarodnim standardima' (AIRE centar i RAI, 2020).

[8] Baselski institut za upravljanje, 'The need for new EU legislation allowing the assets confiscated from criminal organisations to be used for civil society and in particular for social purposes' (Evropski parlament 2012).

[9] Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS), 'The Social Reuse of Assets Confiscated from Organized Crime' (9. jul 2021), dostupno na <https://bit.ly/3Y16G1Q>, pristupljeno 23. februara 2023.

[10] Đorđević (supra nota 2), str. 3.

podrazumeva uplatu imovinske koristi ili sredstava od prodaje oduzete imovine u određeni fond koji se koristi u društvene svrhe, kao što je isplata finansijskog obeštećenja žrtvama krivičnih dela, finansiranje mehanizama za sprovođenje zakona ili finansiranje drugih projekata zajednice.^[11]

Pored toga, međunarodni standardi i primeri upotrebe trajno oduzete imovine u društvene svrhe opisani u ovoj studiji ukazuju na to da ne postoji jedinstvena definicija „društvene svrhe“ u koju se oduzeta imovina može koristiti. Zapravo, cilj upotrebe imovine u društvene svrhe i način njene realizacije delimično zavise od vrste imovine o kojoj je reč, na primer, upotreba oduzete kuće ili poslovnih prostorija će se veoma razlikovati od upotrebe kvarljive robe, poput hrane, koja će verovatno morati da se donira nekoj dobrotvornoj ustanovi ili zajednici i brže da se iskoristi.^[12] Društvena svrha može obuhvatati mere podrške žrtvama krivičnih dela ili podrške rehabilitaciji bivših zatvorenika. Primeri obuhvataju kako aranžmane koji su konkretno usmereni na trgovinu drogom, krijumčarenje ljudi i druge oblike organizovanog kriminala do onih koji doprinose uspostavljanju socijalnih preduzeća, vrtića, domova za negu, klinika za bolesti zavisnosti, sportskih centara ili igrališta. U nekim jurisdikcijama se pod „društvenom svrhom“ podrazumeva i istraga i sprovođenje zakona usmerenih na borbu protiv teškog i organizovanog kriminala, na primer, korišćenje sredstava za jačanje sudskog i tužilačkog sistema i infrastrukture.^[13]

S obzirom na ovu široku definiciju „društvene svrhe“, u velikoj se meri razlikuju i korisnici različitih aranžmana upotrebe trajno oduzete imovine u društvene svrhe. Oduzeta sredstva i imovina se mogu koristiti radi pružanja podrške žrtvama određenih krivičnih dela, marginalizovanim zajednicama ili opšte uzev ugroženim pojedincima, ili radi finansiranja državnih organa i aktivnosti. Širok dijapazon korisnika imovine upotrebljene u društvene svrhe odražava činjenicu da se pojam žrtve u kontekstu teškog i organizovanog kriminala može posmatrati šire nego u kontekstu drugih krivičnih dela. Težak i organizovani kriminal ne mora biti vezan za jednu žrtvu koja se može identifikovati, ali i kada to jeste, posledice takvih modaliteta kriminala mogu da utiču i na lokalne zajednice. Društvena šteta koju su pretrpele zajednice, kao i ekonomska šteta koja je naneta državi i njenim žiteljima, ukazuju na to da se efekat teškog i organizovanog kriminala širi nadaleko i neselektivno na jedinstveni način. U kontekstu organizovanog kriminala, razgovori koji se usredsređuju na potrebu zaštite prava i dobrobiti žrtava, što obuhvata ali se ne svodi isključivo na pravo na obeštećenje, stoga prirodno dovode do većeg naglaska na značaju upotrebe trajno oduzete imovine u društvene svrhe, kao načina za obeštećenje i ostvarivanje prava ovog šireg pojma „žrtve“ koji obuhvata šire zajednice, pa čak i državne organe.

Ovaj pristup zagovara Komitet regiona Evropske unije u svom mišljenju o Strategiji unutrašnje bezbednosti EU, u kojem preporučuje da u predlozima zakonodavstva treba da bude precizirana „opština u kojoj se nalazi oduzeta imovina kao prirodni korisnik prava na vlasništvo nad njom. [...] Komitet preporučuje da se to čini u neku društveno korisnu svrhu, kao što je ustupanje imovine dobrotvornom društvu ili zadruzi, ne samo zato što lokalne zajednice snose najveću cenu aktivnosti organizovanih kriminalaca a upotreba konfiskovane imovine u društveno korisne svrhe ima veliku vrednost u smislu obeštećenja zajednica pogođenih ovim ozbiljnim problemom“.^[14]

[11] Vidi primere neposredne i posredne upotrebe trajno oduzete imovine u društvene svrhe u Delu 4 ove studije.

[12] Jean-Pierre Brun, Larissa Gray, Clive Scott i Kevin M. Stephenson, 'Asset Recovery Handbook: A Guide for Practitioners' (Stolen Asset Recovery Initiative: Svetska banka, UNODC 2011), str. 98-99.

[13] Na primer, prema Aranžmanu o stimulaciji oduzimanja imovinske koristi Ministarstva unutrašnjih poslova Velike Britanije iz 2004. godine, 50% sredstava oduzetih u postupku oduzimanja imovinske koristi se uplaćuje agencijama, uključujući policiju, sudove, tužilaštvo, agenciju za težak organizovani kriminal i carinsku službu, u cilju nagrađivanja službenika tih organa za dosadašnji rad i podsticanja aktivnosti oduzimanja imovinske koristi u budućnosti.

[14] Komitet regiona Evropske unije „Opinion of the Committee of the Regions on the EU Internal Security Strategy“, 91. plenarna sednica (CIVEX-V-018 2011), stav 28.

Premda ne postoji jedinstvena definicija upotrebe konfiskovane imovine u društvene svrhe kao što ne postoji ni jedinstveni pristup toj upotrebi u okviru primera o kojima govorimo u ovoj studiji, očigledno je da se sve više prepoznaju značaj i prednosti upotrebe konfiskovane imovine u društvene svrhe. Ovaj se trend može, na primer, primetiti u kontekstu Evropske unije. U Delu 3 ove studije govorimo o nedavnom predlogu nove direktive o privremenom i trajnom oduzimanju imovinske koristi pribavljene krivičnim delom, u kojem je konkretno propisano da države članice treba da „razmatraju“ mere koje omogućuju korišćenje konfiskovane imovine u javnom interesu ili u društvene svrhe. Ovo je u skladu sa akcionim planovima, izveštajima i strategijama EU usvojenim tokom poslednje dve decenije u kojima se naglašava potreba prioritarnog usvajanja propisa o upotrebi konfiskovane imovine u društvene svrhe. Na primer, vraćanje konfiskovane imovine radi obeštećenja žrtava čiji se identitet može utvrditi ili njena upotreba u društvene svrhe navedeni su među prioritetima u Štokholmskom programu iz 2009. godine.^[15] Pored toga, izveštajka Alfano je u svom izveštaju koji je Evropski parlament usvojio 2011. godine navela da „upotreba konfiskovane imovine u društvene svrhe neguje pozitivan stav ka strategijama koje za cilj imaju borbu protiv organizovanog kriminala budući da se konfiskacija imovine više ne smatra isključivo načinom lišenja neke kriminalne organizacije njenih resursa, već je dvostruko konstruktivna budući da istovremeno doprinosi sprečavanju organizovanog kriminala i pospešuje ekonomski i društveni razvoj“.^[16] U izveštaju se Evropska komisija poziva da prihvati i podrži hitnu potrebu za usvajanjem evropskog zakonodavstva o upotrebi imovinske koristi u društvene svrhe, uključujući sudsku zaštitu svedoka, kako bi se kapital kriminalnih organizacija ili njihovih saradnika mogao ponovo ubrizgati u zakonite, čiste, transparentne i pozitivne ekonomske tokove.

Ovo nedavno usredsređivanje na upotrebu konfiskovane imovine u društvene svrhe može se posmatrati u kontekstu opštije promene u pristupu i postavljanje prava žrtava u središte krivičnog postupka, čime se omogućuje ostvarivanje prava žrtava krivičnih dela na pristup obeštećenju i jača njihov glas i interesi tokom celokupnog krivičnog postupka i nakon njegovog okončanja, kao što pokazuje uvođenje i primena međunarodnih instrumenata o kojima govorimo u Delu 3 ove studije. Na primer Direktiva EU o pravima žrtava je usvojena 2012. a nova Strategija EU o pravima žrtava usvojena je za period od 2020. do 2025. godine u cilju olakšanja pristupa žrtava obeštećenju.^[17]

Jedan od osnovnih ciljeva upotrebe oduzete imovine u društvene svrhe je da se prepozna šteta koju uzrokuje težak i organizovani kriminal i da se pruži neki oblik obeštećenja ili reparacije za tu štetu, pri čemu prava žrtava postaju važnija u postupku oduzimanja imovinske koristi. Ciljevi i prednosti upotrebe konfiskovane imovine u društvene svrhe nisu, međutim, ograničeni na pružanje obeštećenja. Ako se smatra da je osnovni cilj oduzimanja imovinske koristi vraćanje situacije u pređašnje stanje koje je postojalo pre izvršenja krivičnog dela,^[18] jasno je da upotreba imovine u društvene svrhe, kao i konfiskacija imovine, igraju ključnu ulogu u ostvarenju ovog cilja. Konfiskacija predstavlja tek prvi korak u postupku redistribucije dobara kako bi se stvari vratile u pređašnje stanje, koje je postojalo pre izvršenja krivičnog dela.

[15] Savet Evropske unije „Štokholmski program – otvorena i bezbedna Evropa u službi i zaštiti građana“, (Evropska unija 17024/09 2009), odeljak 4.4.5.

[16] Odbor za građanske slobode, pravosuđe i unutrašnje poslove, Report on Organised Crime in the European Union, [2010/2309(INI)] (Evropska unija A7-0333/2011 2011).

[17] Evropska komisija – Questions and answers, 'Victims' Rights: New Strategy to Empower Victims' (Evropska komisija 2020), dostupno na: <http://bit.ly/3Z8G1Bq>, pristupljeno 23. februara 2023.

[18] Ljubo Bavcon i Alenka Šelih, *Kazensko pravo: Splošni del*, (3. izdanje, Uradni list Republike Slovenije 1996). Berislav Pavišić, Velinka Grozdanić, Petar Veić, Ranko Marijan, *Komentar Kaznenog zakona* (3. izmjenjeno i dopunjeno izdanje, Narodne novine 2007).

Dakle, upotreba oduzete imovine u društvene svrhe ima ključnu ulogu u podupiranju i ostvarivanju ciljeva postupka oduzimanja imovinske koristi u celini. Na primer, povećanje transparentnosti i javnog poverenja u organe vlasti jedan je od osnovnih ciljeva primene delotvornih mera oduzimanja imovinske koristi. Kako bi se taj cilj ostvario, od ključnog je značaja da se raspolaganje konfiskovanim imovinom i njena upotreba sprovode na način koji takođe služi realizaciji tog cilja. Transparentnost u pogledu mesta i načina raspolaganja imovinom koje dovodi do opipljivih koristi za zajednicu će doprineti ostvarenju tih ciljeva. Upotreba konfiskovane imovine u društvene svrhe može da poveća poverenje javnosti u krivično-pravne službe i da dokaže da je pravda dostižna jer se njome omogućuje da je ljudi vide na delu u svom kraju. Nasuprot tome, nedovoljna transparentnost u pogledu konačne namene te imovine bi mogla da podrije poverenje koje je možda zadobijeno zahvaljujući inače delotvornom postupku trajnog oduzimanja.^[19]

Boucht navodi nekoliko teorijskih opravdanja za postojanje i primenu mera oduzimanja imovinske koristi.^[20] Analiza koja sledi pokazuje da upotreba konfiskovane imovine u društvene svrhe ima ulogu u ostvarivanju svakog od ovih ciljeva. Prvi je cilj restorativni i odnosi se na činjenicu da niko ne sme da pribavi ili zadrži korist od bilo kog oblika „protivpravnog dela“, odnosno povrede zakona. Umesto toga, stvari se moraju vratiti u stanje u kojem su se nalazile pre no što je krivično delo izvršeno. Kada je reč o upotrebi konfiskovane imovine u društvene svrhe, ključno je vraćanje te imovine (ili sredstava od njene prodaje) zajednicama, vlastima ili pojedincima od kojih je uzeta. Drugi i treći razlozi se odnose na prevenciju kriminala. To obuhvata ideju da će se potencijalni učinilac uzdržati od izvršenja krivičnog dela ako rizici i neugodnosti koje njegovo kriminalno ponašanje može podrazumevati pretežu nad potencijalnim koristima takvog ponašanja, odnosno mogućnost da će nezakoniti prihodi biti konfiskovani predstavlja snažan odvraćajući faktor od budućeg kriminalnog ponašanja. To takođe obuhvata ideju da se imovina, pošto je već konfiskovana, ne može koristiti za izvršenje budućih krivičnih dela, što predstavlja izuzetno važan faktor u borbi protiv organizovanog kriminala. Upotreba konfiskovane imovine u društvene svrhe ima ključnu ulogu u obezbeđivanju da ona ne padne ponovo u ruke kriminalaca ili njihovih saradnika koji su do nje i došli nezakonitim putem. Kada se konfiskovana imovina jednostavno proda bez razmišljanja o društvenoj svrsi u koju bi mogla biti upotrebljena, postoji opasnost da će njeni pređašnji vlasnici (koji se bave kriminalnom aktivnošću) ili ljudi bliski njima kupiti imovinu te da će se ona vratiti u ruke lica ili grupa koji se bave kriminalnom aktivnošću.^[21] Upotreba konfiskovane imovine u društvene svrhe doprinosi osiguranju njenog vraćanja zajednici od koje je ukradena. Pored toga, projekti upotrebe konfiskovane imovine se mogu koristiti za finansiranje projekata usmerenih na istragu i borbu protiv organizovanog kriminala. Tradicionalni nedostatak sredstava za takve projekte verovatno je razlog za nedavno povećanje broja projekata upotrebe konfiskovane imovine u društvene svrhe.^[22]

Poslednje opravdanje koje Boucht daje za mere oduzimanja imovinske korake je kompenzatorno. I ovde je upotreba konfiskovane imovine u društvene svrhe neposredno relevantna, kako u slučajevima u kojima konfiskovana imovinska korist odgovara imovinskopравnim zahtevima oštećenih strana tako i u slučajevima u kojima se imovinska korist uplaćuje u namenske fondove iz kojih se isplaćuje obeštećenje žrtvama kriminala ili, posredno, široj zajednici.

[19] Đorđević (supra nota 2) navodi na str. 12 primer štete pričinjene sudskom integritetu izazvane nedovoljnom transparentnošću u italijanskom gradu Palermu, gde je tokom istraga razotkrivena korupcija u pravosuđu u vezi sa upravljanjem oduzetom imovinom.

[20] Johan Boucht, *The Limits of Asset Confiscation: On the Legitimacy of Extended Appropriation of Criminal Proceeds* (Hart Publishing 2017).

[21] Đorđević (supra nota 2), str. 9.

[22] Đorđević (supra nota 2) str. 5.

Pored toga, upotreba konfiskovane imovine u društvene svrhe može da donosi i druge simbolične, ekonomske i društvene koristi, pored onih koje predviđa Bought. One obuhvataju otvaranje radnih mesta i stvaranje prilika za volontiranje, čime se stvaraju osećanja osnaženosti kod članova lokalnih zajednica koji imaju veći upliv u to kako će se imovina koristiti ili kako će se njome raspolagati u njihovog kraju, unapređenje odredbi o socijalnoj pomoći, kao i isticanje značaja oduzimanja imovinske koristi i angažovanja zajednica u takvim procesima, gde projekti upotrebe konfiskovane imovine u društvene svrhe podrazumevaju obuku u ovim pitanjima.^[23]

Upotreba konfiskovane imovine u društvene svrhe očigledno predstavlja ključni element ciklusa oduzimanja imovinske koristi pribavljene krivičnim delom. Delotvorni i transparentni aranžmani upotrebe konfiskovane imovine u društvene svrhe koji uživaju snažnu podršku imaju potencijal da u velikoj meri ostvare ciljeve oduzimanja imovinske koristi u celini, uključujući povećanje transparentnosti i poverenja u vlasti, sprečavanje izvršenja novih krivičnih dela, povraćaj imovine i obeštećenje žrtava. Upotreba konfiskovane imovine u društvene svrhe može doneti i neke dodatne društvene i ekonomske koristi, pored onih koje donose prethodne faze oduzimanja imovinske koristi. U poglavlju studije koji slede dajemo primere relevantnih međunarodnih standarda i domaće prakse koji bi trebalo da posluže kao smernice i analiza načina upotrebe konfiskovane imovine u društvene svrhe u praksi kako bi se obezbedila iskorišćenost njenih potencijala za ostvarenje ovih koristi u stvarnosti.

[23] Tehnička pomoć organizacijama civilnog društva na Zapadnom Balkanu i u Turskoj (Technical Assistance to Civil Society Organisations in the Western Balkans and Türkiye (TASCO), 'Using Confiscated Assets for Good Causes' (22. novembar 2021), dostupno na: <https://bit.ly/41jiXSb>, pristupljeno 23. februara 2023.

3. Relevantni međunarodni instrumenti

Evropska unija organizovani kriminal označava kao jednu od najznačajnijih bezbednosnih pretnji. Prema izveštaju Evropol iz 2021. godine, blizu 70% kriminalnih grupa koje deluju u EU je aktivno u najmanje tri zemlje.^[24] Dakle, postoji očigledan prekogranični element organizovanog kriminala koji potvrđuje potrebu za međunarodnim pravnim instrumentima kao sredstvima za borbu protiv njega.

Učinioci koruptivnih ili teških krivičnih dela koji za posledicu imaju povrede ljudskih prava profitiraju od tih aktivnosti te stoga imaju pobudu da nastave da ih vrše. Pored toga, oni mogu da iskoriste tu imovinsku korist i kupe imovinu, poput nepokretnosti ili luksuzne robe, i tako operu svoju nezakonito stečenu dobit kroz globalni finansijski sistem, dok žrtve trpe posledice. Stoga su neophodno robusni režimi oduzimanja imovinske koristi kako bi se pre svega destimulisale ove aktivnosti, kao i obezbedila dodatna korist – sredstvo za obeštećenje žrtava i društva u celini.^[25]

Ne postoji, međutim, nijedan sveobuhvatan međunarodni instrument kojim se uređuje postupak oduzimanja imovinske koristi od početka do kraja. Većina međunarodnih instrumenata se usredsređuje na sudsku fazu, i u njima se propisuju krivična dela vezana za konkretnu štetu^[26] i pravo na obeštećenje za žrtve tih dela.^[27] Opšte uzev, iako je u mnogim instrumentima propisano pravo na obeštećenje, u njima se ne određuje *sredstvo* kojim će ono biti realizovano, već se to pitanje prepušta diskreciji pojedinačnih jurisdikcija. Postoje, međutim, neki instrumenti, koji se usredsređuju na fazu raspolaganja imovinom^[28] i u njima su propisana načela i smernice o načinima na koje treba obeštetiti žrtve kada postoji pravo na odštetu. Dakle, međunarodne instrumente ne treba posmatrati izolovano, već u njihovoj sveukupnosti, kako bi se sagledao okvir koji oni zajedno formiraju, okvir u kojem su prepoznata krivična dela, u kojem se žrtve obeštećuju a preventivne mere sprovode.

Ujedinjene nacije

Ujedinjene nacije (UN) su usvojile nekoliko konvencija koje se bave raznim vrstama štete i krivičnih dela na međunarodnom nivou. Mnoge od njih sadrže pravo na obeštećenje žrtava ovih krivičnih dela a ratifikovale su ih jurisdikcije širom sveta, uključujući i one na Zapadnom Balkanu.

Jedna od njih je Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, koju su Ujedinjene nacije usvojile 1965. godine a koja je na snagu stupila 1969. godine.^[29] Prema članu 6 ove konvencije, države članice obezbeđuju žrtvama rasne diskriminacije pristup odgovarajućoj zaštiti i obeštećenju.

[24] European Union serious and organised crime threat assessment, 'A Corrupting Influence: The Infiltration and Undermining of Europe's Economy and Society by Organised Crime' (Evropol 2021), str. 19.

[25] Redress, 'Policy Briefing: Financial Accountability for Perpetrators of Torture and Other Serious Human Rights Abuses' (2020), str. 4.

[26] Na primer, član 4 Međunarodne konvencije UN o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije iz 1965. godine i član 18 Konvencije Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima.

[27] Na primer, član 6 Međunarodne konvencije UN o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije iz 1965. godine i član 15 Konvencije Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima.

[28] Na primer, Osnovna načela i smernice o pravu na pravni lek i odštetu za žrtve teških povreda međunarodnog prava ljudskih prava i ozbiljnih povreda međunarodnog humanitarnog prava.

[29] Međunarodna konvencija UN o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije iz 1965. godine.

Slična prava na obeštećenje mogu se naći u članu 14 Konvencije protiv torture i drugih surovih, neljudskih i ponižavajućih kazni i postupaka;^[30] članu 39 Konvencije o pravima deteta;^[31] i članu 2 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.^[32]

Premda svaka od ovih konvencija predviđa pravo na obeštećenje žrtava različitih krivičnih dela, sve su one slične u pogledu načina ostvarenja tog prava. Naime, ovim konvencijama se uspostavlja *pravo* na obeštećenje preko odgovarajućih državnih institucija, poput sudskih ili zakonodavnih organa. Dakle, kao i drugi međunarodni instrumenti, i ove konvencije daju nacionalnim organima značajni stepen diskrecije kada je reč o načinu ostvarivanja ovog prava u praksi.

Konvencija UN o korupciji^[33] dopunjuje ova razna prava na obeštećenje. Ova Konvencija, koja je usvojena 2003. a na snagu stupila 2005. godine, je pravno obavezujuća a potpisala ju je i ratifikovala većina članica UN, uključujući i sve zemlje Evrope.^[34] Poglavlje V ove Konvencije sadrži niz odredbi o oduzimanju imovinske koristi. U ovom kontekstu je od značaja član 57 o vraćanju i raspolaganju imovinskom korišću. S izuzetkom dve konkretne okolnosti, u stavu 3 ovog člana je propisano da će država ugovornica „prioritetno razmotriti mogućnost vraćanja konfiskovane imovine državi ugovornici koja upućuje zahtev, *vraćanja te imovine njenim prvobitnim vlasnicima ili nadoknade žrtvama kriminala*“.^[35]

Slična odredba postoji i u Konvenciji UN protiv transnacionalnog organizovanog kriminala,^[36] koja je na snagu stupila 2003. godine a koju je ratifikovalo 190 zemalja, uključujući i zemlje Zapadnog Balkana.^[37] Njome je propisana međunarodna saradnja u cilju zaštite prava žrtava. Prema članu 14, st. 2 ove Konvencije, kada postupaju po zahtevu druge države potpisnice za konfiskaciju imovine u svojoj nadležnosti, države potpisnice će *dati prioritet razmatranju vraćanja* konfiskovane imovine državi molilji kako bi ona mogla da obešteti žrtve kriminala. Prema članu 25, st. 2 ove Konvencije, svaka država potpisnica će „uspostaviti odgovarajući postupak“ da bi obezbedila pravo na obeštećenje žrtvama krivičnih dela obuhvaćenih ovom konvencijom. Pored ovih opštih odredbi, Konvencija sadrži i tri protokola koja su usredsređena na konkretne oblike organizovanog kriminala:

1. Protokol za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudskim bićima, naročito ženama i decom;
2. Protokol protiv krijumčarenja migranata kopnom, morem i vazduhom; i
3. Protokol protiv nezakonite proizvodnje i prometa vatrenim oružjem.

[30] Konvencija UN protiv torture i drugih surovih, neljudskih i ponižavajućih kazni i postupaka iz 1984. godine.

[31] Konvencija UN o pravima deteta iz 1989. godine.

[32] Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, koji su UN usvojile 1966. godine.

[33] Konvencija protiv korupcije koju su UN usvojile 2003. godine.

[34] Kancelarija UN za borbu protiv droge i kriminala (UNODC), spisak zemalja koje su potpisale i ratifikovale ovu konvenciju dostupan je na sledećem linku <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.html>, pristupljeno 17. februara 2023.

[35] Naglasak naš.

[36] Konvencija UN protiv transnacionalnog organizovanog kriminala i Protokoli uz nju iz 2000. godine.

[37] Osim Kosova. Spisak zemalja koje su potpisale i ratifikovale ovu konvenciju dostupan je na sledećem linku: <http://bit.ly/3YXW9po>, pristupljeno 17. februara 2023.

Ovi su protokoli stupili na snagu 2003, odnosno 2004, odnosno 2005. godine.^[38] Njima su kreirani pravno obavezujući instrumenti u kojima je razvijena i usaglašena univerzalna definicija krivičnih dela kojima se se svaki od njih bavi, pri čemu se ilustruje potreba rešavanja „globalnog izazova globalnim odgovorom“^[39] tako što se obezbeđuje da žrtve međunarodnog organizovanog kriminala ne budu zanemarene zbog međunarodnih granica i njihova bolja zaštita bez obzira ne geografski položaj.

Kombinovani efekat ovih raznih instrumenata UN je postojanje okvira u međunarodnom pravu koji učinioce koruptivnih i ostalih teških krivičnih dela koji za posledicu imaju povrede ljudskih prava obavezuje da obeštete društvo i neposredne žrtve štete koju su naneli. Kao što smo već pomenuli, najbolje sredstvo za obeštećenje društva i žrtava često se prepušta diskreciji pojedinačnih jurisdikcija. UN, međutim, obezbeđuju i načela i smernice koje države potpisnice konvencija treba da imaju u vidu.

Ujedinjene nacije su 1985. usvojile Deklaraciju o osnovnim načelima pravde za žrtve krivičnih dela i zloupotrebe moći, koja sadrži skup osnovnih načela o postupanju prema žrtvama.^[40] Prema stavu 8 ove Deklaracije, strana odgovorna za štetu mora da pruži „pravičnu restituciju svojim žrtvama“. Pored toga, prema stavu 12, kada se nadoknada ne može obezbediti od prestupnika, države bi trebalo da obezbede obeštećenje žrtvama koje su pretrpele posebno veliku štetu, poput narušenog zdravlja. Ova se načela odražavaju i u navedenim konvencijama. Međutim, u stavu 13 se takođe države podstiču na uspostavljanje nacionalnog fonda iz kojeg će se isplaćivati obeštećenje žrtvama, čime se prava žrtava dodatno štite čak i kada država nije kadra da obezbedi obeštećenje.

UN su 2005. usvojile Osnovna načela i smernice o pravu na pravni lek i reparacije za žrtve teških kršenja međunarodnog prava ljudskih prava i ozbiljnih povreda međunarodnog humanitarnog prava (u daljem tekstu: Osnovna načela i smernice).^[41]

Osnovna načela i smernice su sačinjeni u cilju unapređenja obeštećenja žrtava povreda ljudskih prava i humanitarnog prava. Države bi trebalo da ih se pridržavaju kada su u obavezi da obeštete žrtve povreda ljudskih prava u skladu sa međunarodnim pravom ljudskih prava, pri čemu se usredsređuju na fazu raspolaganja imovinskom korišću prilikom razmatranja načina na koji žrtve mogu biti obeštećene. U preambuli se izričito navodi da to obuhvata pravo na pravni lek, kao što su oni pomenuti u navedenim konvencijama.

U Osnovnim načelima i smernicama je dat širi koncept od onog koji bi obično bio povezan sa obeštećenjem (odnosno naknadom finansijskih gubitaka). U Odeljku IX se navodi da bi države trebalo da obezbede žrtvama pravo na *reparaciju* za pretrpljenu štetu. Reparaciju čini nekoliko elemenata, uključujući:

- » Restituciju – povratak u pređašnje stanje pre pretrpljene povrede ljudskog prava - npr. puštanje na slobodu ili vraćanje na posao, uživanje svih ljudskih prava, itd.

[38] Konvencija Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala i Protokoli uz nju, dostupni na https://www.paragraf.rs/propisi_download/zakon_o_potvrđivanju_konvencije_ujedinjenih_nacija_protiv_transnacionalnog_organizovanog.pdf, pristupljeno 17. februara 2023.

[39] Predgovor Konvenciji UN protiv transnacionalnog organizovanog kriminala i protokola uz nju, str. iii. Dostupan na engleskom na: www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-e.pdf, pristupljeno 12. marta 2023.

[40] Deklaracija o osnovnim načelima pravde za žrtve krivičnih dela i zloupotrebe moći iz 1985. godine.

[41] Osnovna načela i smernice o pravu na pravni lek i reparacije za žrtve teških kršenja međunarodnog prava ljudskih prava i ozbiljnih povreda međunarodnog humanitarnog prava iz 2005. godine.

- » Obeštećenje – obeštećenje žrtve za ekonomski procenjivu štetu, npr. pravne ili medicinske troškove, fizičku ili psihičku štetu, izmaklu dobit.
- » Rehabilitaciju – uključujući medicinsku, psihološku, društvenu i pravnu pomoć.
- » Zadovoljenje – koja podrazumeva jedan ili sve dole navedene korake:
 - › Delotvorne mere usmerene na zaustavljanje kontinuiranih povreda
 - › Utvrđivanje činjenica i potpuno obelodanjivanje istine
 - › Zvanična sudska izjava o restauraciji prava žrtve.

Dakle, Osnovna načela i smernice pružaju sveobuhvatne naznake o načinu na koji žrtve mogu biti obeštećene, kao i o sredstvima kojima se to može ostvariti. Prema stavu 15, kada se utvrdi da je neko pravno ili fizičko lice odgovorno za jednu ili više povreda ljudskih prava, to lice je odgovorno da nadoknadi štetu žrtvi. Kada je država već nadoknadila tu štetu, ona treba putem regresa da nadoknadi štetu od učinioaca. Prema stavu 15, država treba da obešteti žrtve kada se bilo koja šteta koju su pretrpele može pripisati državi (npr. njenom propustu da sprečava povrede prava ljudskih prava). Pored toga, u preambuli Osnovnim načelima i smernicama se potvrđuje da države treba da osnuju i šire nacionalne fondove za obeštećenje žrtava, kao što je navedeno u Deklaraciji o osnovnim načelima pravde za žrtve krivičnih dela i zloupotrebe vlasti.

Autori Osnovnih načela i smernica su zauzeli širok pristup ne samo obliku obeštećenja koje žrtve treba da dobiju, već i pojmu žrtve. U stavu 8 se navodi da „žrtve“ nisu samo lica koja su neposredno pretrpela povredu ljudskog prava, te da i lica koja su morala da intervenišu kako bi pomogla žrtvama, poput članova porodice, takođe predstavljaju žrtve koje imaju pravo na srazmernu reparaciju.

Dakle, premda se Osnovna načela i smernice ne odnose na konkretna krivična dela, ona jasno ukazuju na to da učinilac bilo kog krivičnog dela (uključujući državu) treba žrtvama da pruži obeštećenje, čime se pre svega eliminiše svaka pobuda, finansijske ili druge prirode, za izvršenje krivičnog dela. Pored toga, proširenjem obeštećenja i na koncept reparacije stvara se prostor za obezbeđivanje da do takvih povreda više ne dolazi ubuduće.

Budući da Osnovna načela i smernice, kao što i njihov sam naziv potvrđuje, predstavljaju načela i smernice, u njima nije propisano kako se tačno moraju preduzimati preventivne aktivnosti, već je državama prepušteno da te prakse razvijaju prema vlastitom nahođenju i u skladu sa instrumentima iz kojih proističe pravo na pravni lek. Ipak, takav okvir koji se usredsređuje na fazu raspolaganja u okviru ciklusa oduzimanja imovinske koristi (odnosno na fazu obeštećenja žrtve/upotrebe konfiskovane imovine u društvene svrhe) je dragocen budući da su ostali međunarodni instrumenti u većoj meri usredsređeni na sudsku fazu, kao što je utvrđivanje krivičnih dela, konfiskacija imovine koja sledi ili osnovno pravo na pravni lek.

Savet Evrope

Savet Evrope je uveo razne instrumente u cilju borbe protiv konkretnih oblika organizovanog kriminala. Pri tom je pažnju usmerio i na društvenu nepravdu i potrebe žrtava organizovanog kriminala, koji, kao što smo već pomenuli, često prevazilazi nacionalne granice i iziskuje postojanje međunarodnih instrumenata za delotvornu borbu sa izazvanim problemima.

Savet Evrope je 2005. usvojio Konvenciju o borbi protiv trgovine ljudima (Konvenciju o trgovini ljudima),^[42] koja je obavezujuća za sve države članice Saveta Evrope, uključujući jurisdikcije Zapadnog Balkana.^[43] Konvencija o trgovini ljudima se naročito usredsređuje na zaštitu žrtava i jača standarde u ovoj oblasti u poređenju sa instrumentima usvojenim pre nje.

Glava III Konvencije o trgovini ljudima sadrži članove o pravima žrtava. Članom 15 je propisana „naknada štete i pravna zaštita“ žrtava. Dve odredbe ovog člana se bave ovim pitanjima. U stavu 3 člana 15 je navedeno da će svaka članica *u svom domaćem zakonodavstvu* obezbediti pravo žrtava na naknadu štete od učinilaca. Dakle, slično drugim međunarodnim instrumentima, ovom se konvencijom dozvoljava nacionalnim vlastima da po svom nahođenju odrede način na koji će žrtve biti obeštećene. Zatim se u stavu 4 člana 15 propisuje da će svaka članica obezbediti obeštećenje koje je *dostupno* žrtvi a potom su navedeni primeri kako se to može ostvariti, na primer, osnivanjem fonda za obeštećenje i reparaciju žrtava koji bi se mogli finansirati iz sredstava od konfiskovane imovine učinilaca. Ove odredbe nadopunjuje odredba u stavu 3 člana 23 Konvencije kojom se države članice obavezuju da usvoje mere koje će omogućiti konfiskaciju imovinske koristi pribavljene krivičnim delom (ili imovine kupljene njome).

Dakle, Konvencija o trgovini ljudima ide dalje od pukog obavezivanja država da obezbede *pravo* na obeštećenje. Ona državama nameće i obavezu da obezbede dostupnost *sredstava* za obeštećenje žrtve i konkretno sugeriše da se to može osigurati procesom oduzimanja imovinske koristi.

Tematsko poglavlje Osmog opšteg izveštaja Grupe eksperata Saveta Evrope za borbu protiv trgovine ljudima (GRETA) posvećen je „pomoći žrtvama trgovine ljudima“.^[44] Jedan od ključnih nalaza u izveštaju je da žrtve često nisu svesne sopstvenih prava, te ni mogućnosti koje imaju, uključujući i pravo da traže obeštećenje. Situaciju pogoršava činjenica da tim žrtvama pravnu pomoć često pružaju NVO, koje same zavise od donacija i besplatnog rada advokata usled čega imaju ograničene kapacitete da pružaju pomoć kada je ona potrebna.^[45]

U izveštaju se navodi primer Irske kao mogućeg rešenja za ovaj problem. Potencijalnim žrtvama trgovine ljudima u Irskoj besplatnu pravnu pomoć pruža Odbor za besplatnu pravnu pomoć, koji je objavio i letak sa informacijama o pravima žrtava, uključujući pravo na obeštećenje.^[46] Međutim, u izveštaju Irske se navodi da je takva pomoć dostupna tek pošto je policija (Gardai) identifikovala neko lice kao potencijalnu žrtvu i uputila ga Odboru. NVO u Irskoj navode da se na odluku policije kojom se neko lice identifikuje kao potencijalna žrtva čeka i duže od šest meseci, što znači da neke žrtve ne mogu da pristupe pomoći usled ograničenja „već preopterećene policije“.^[47]

[42] Savet Evrope, Konvencija o borbi protiv trgovine ljudima (CETS br. 197) usvojena 2005. godine.

[43] Savet Evrope, Tabela država članica koje su potpisale i ratifikovale Konvenciju o borbi protiv trgovine ljudima, dostupna na <http://bit.ly/3SrgoJz>, pristupljeno 17. februara 2023.

[44] GRETA (Grupa eksperata Saveta Evrope za borbu protiv trgovine ljudima), 'Assistance to victims of human trafficking: Thematic chapter to the 8th General Report on GRETA's activities' (Savet Evrope 2019).

[45] *Ibid*, st. 28-29.

[46] *Ibid*, st. 30.

[47] GRETA, 'Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Ireland', GRETA(2017)28 (Savet Evrope 2017), str. 30.

Zaključci do kojih je došla GRETA dakle ukazuju na to da je mogućnost žrtava da dobiju obeštećenje blisko povezana sa širim pitanjem pristupa pravdi za najugroženije članove društva. Čak i kada postoji pravo na obeštećenje, ono se može ostvarivati samo ako je žrtva svesna njegovog postojanja. Dakle, da bi postupak oduzimanja imovinske koristi funkcionisao kako treba, države treba da obezbede da su žrtve upoznate sa svojim zakonskim pravima – bilo od strane NVO, državnih organa ili na neki drugi način.

Savet Evrope je 2011. godine usvojio Konvenciju o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulsku konvenciju).^[48] Istanbulska konvencija je na snagu stupila 1. avgusta 2014. u cilju usaglašavanja evropskih pravnih standarda o sprečavanja nasilja nad ženama.

Istanbulska konvencija pruža dva načina na koje žrtve krivičnih dela iz Konvencije mogu da traže zadovoljenje. Prvi je propisan članom 29, koji se odnosi na građanske postupke i pravne lekove. Prema tom članu, države moraju da usvoje mere kako bi obezbedile da žrtve imaju pristup odgovarajućim građanskim pravnim lekovima kako protiv učinioca, tako i protiv države, ukoliko je država propustila da preduzme dovoljne zaštitne ili preventivne mere kako bi predupredila izvršenje krivičnog dela. Drugi je propisan u članu 30, koji se sastoji od dva stava. Prema stavu 1 člana 30, države potpisnice se obavezuju da preduzmu neophodne zakonodavne ili druge mere i omoguće žrtvama pravo da od počinitelaca traže naknadu štete koju su pretrpele zbog bilo kog krivičnog dela iz ove konvencije. Prema stavu 2 člana 30, odgovarajuća državna naknada dodeljuje se u razumnom roku žrtvama kojima je prouzrokovana teška šteta kada je nije pokrio učinilac (ili ona nije pokrivena iz drugih izvora, kao što je osiguranje).

Dakle, Istanbulska konvencija neposredno povezuje oduzimanje imovinske koristi od učinioca i pravo žrtve na obeštećenje. Međutim, ona ostaje verna svojoj prvobitnoj nameri i nastoji da obezbedi zaštitu prava žrtava čak i kada one ne mogu da dobiju obeštećenje od učinioca.

Premda ovo deluje kao pozitivni korak ka zaštiti žrtava, on nije toliko delotvoran u stvarnosti. Grupa eksperata Saveta Evrope za borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (GREVIO) je u prvom opštem izveštaju o svojim aktivnostima navela da je 12 potpisnica Istanbulske konvencije istaklo rezerve na član 30, st. 2 Istanbulske konvencije (zaključno sa 31. majem 2019. godine).^[49] To znači da je 12 država (uključujući Severnu Makedoniju i Srbiju) stavilo rezervu na pravo da primenjuje ovu odredbu koja žrtvama koje su pretrpele veliku štetu omogućava da od države zahtevaju obeštećenje. Sledstveno tome, u jurisdikcijama u kojima su istaknute takve rezerve, neke se žrtve mogu naći u položaju da imaju *pravo* na obeštećenje ali ne i sredstvo da ga dobiju ako im ga učinilac ne pruži.

Dakle, premda su rezerve na Istanbulsku konvenciju veoma ograničene, može se videti da efekat međunarodnih instrumenata može biti osujećen ako ih jurisdikcije ne primenjuju u celosti. Stoga bi države koje su pristupile nekom međunarodnom ugovoru trebalo u potpunosti da ga primenjuju ako nameravaju da obezbede zaštitu prava žrtava.

[48] Savet Evrope, Konvencija o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i porodičnog nasilja, 2017.

[49] GREVIO (Grupa eksperata za borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici), '1st General Report on GREVIO's Activities' (Savet Evrope 2020), str. 21-22.

Evropska unija

Sledeća tri osnovna zakonodavna instrumenta EU uređuju oduzimanje i povrat imovinske koristi pribavljene krivičnim delom:

- » Odluka Saveta o saradnji kancelarija za oduzimanje imovinske koristi iz 2007. godine;^[50]
- » Direktiva o konfiskaciji iz 2014. godine;^[51] i
- » Okvirna odluka o konfiskaciji iz 2005. godine.^[52]

Direktiva o konfiskaciji se uglavnom usredsređuje na trajno oduzimanje i zamrzavanje imovine radi očuvanja njene vrednosti, čime se kriminalci lišavaju njene vrednosti i sprečava se njeno rasipanje. U ovoj se direktivi prepoznaje finansijska dobit kao osnovna pobuda prekograničnog organizovanog kriminala (npr. mafije) te da je osujećivanje sticanja dobiti od ključnog značaja pre svega za sprečavanje ove vrste kriminala.

Evropska komisija je 2020. objavila izveštaj „Povrat i oduzimanje imovine: osiguranje da se kriminal ne isplati“.^[53] Komisija je u izveštaju ocenila primenu Direktive o konfiskaciji širom EU i utvrdila da je došlo do unapređenja okvira država članica za oduzimanje imovinske koristi. Konkretno, utvrdila je da su sve države članice uvele mogućnost trajnog oduzimanja utemeljene na osuđujućoj presudi i oduzimanja od trećih lica. Pored toga je utvrdila da je većina država članica (njih 19) usvojila konkretne propise o upotrebi trajno oduzete imovine u javnom interesu ili u društvene svrhe, iako taj stav nije obavezujući.^[54] U izveštaju se, međutim, zaključuje da ima prostora za unapređenje trenutnog zakonodavnog okvira EU i iznose se sugestije kako to treba ostvariti. One obuhvataju:^[55]

- » Uvođenje delotvornijih pravila u vezi sa oduzimanjem imovinske koristi koje nije zasnovano na osuđujućoj presudi;
- » Bolje upravljanje zamrznutom imovinom;
- » Uvođenje jačih odredbi na nivou EU o raspolaganju i upotrebi trajno oduzete imovine u društvene svrhe; i
- » Uvođenje pravila o obeštećenju žrtava krivičnih dela.

[50] EU, Odluka Saveta 2007/845/JHA od 6. decembra 2007. o saradnji između kancelarija za oduzimanje imovinske koristi država članica u oblasti praćenja i identifikacije imovinske koristi ostvarene krivičnim delom ili druge imovine povezane s krivičnim delom.

[51] EU, Direktiva 2014/42/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 3. aprila 2014. o zamrzavanju i konfiskaciji predmeta i imovinske koristi pribavljene krivičnim delom u Evropskoj uniji.

[52] Okvirna odluka Saveta 2005/212/JHA od 24. februara 2005. o konfiskaciji imovinske koristi, predmeta i imovine pribavljene krivičnim delom.

[53] Evropska komisija, Izvešće komisije Evropskom parlamentu i Vijeću Povrat i oduzimanje imovine: osiguranje da se kriminal ne isplati (supra nota 1), str. 2.

[54] *Ibid*, 6-13.

[55] *Ibid*, 17-18.

Evropska komisija je u odgovoru na ovaj izveštaj 25. maja 2022. predstavila predlog nove direktive o oduzimanju i konfiskaciji imovinske koristi.^[56] Cilj predložene direktive je da nadogradi postojeće zakonodavstvo jačanjem tri osnovna postojeća instrumenta i povećanjem njihove delotvornosti.^[57] Njome će se u potpunosti uskladiti zakonodavstvo EU o oduzimanju imovinske koristi, uključujući upravljanje, raspolaganje i upotrebu oduzete imovinske koristi.

Procena uticaja predložene direktive ukazuje na to da su autori zakonodavne reforme aktivno vodili računa o obeštećenju žrtava i upotrebi imovine u društvene svrhe prilikom određivanja njenih ishoda. Zaista, opšti cilj predložene direktive je lišenje kriminalnih organizacija imovine koju su nezakonito stekle kao i „obeštećenje žrtava i naknada štete pričinjene društvu“.^[58] Pored toga se napominje da će koristi od predložene direktive obuhvatati ne samo višu stopu oduzimanja imovine već i pozitivan društveni efekat jer će se pokazati da se kriminal ne isplati kada se žrtve i zajednice obeštećuju iz trajno oduzete imovine.

U predlogu direktive su obeštećenje žrtava i upotreba oduzete imovine u društvene svrhe uređeni zasebnim odredbama:

- » Upotreba imovine u društvene svrhe – član 17 – prema kome države članice „razmatraju“ preduzimanje mera koje bi omogućile upotrebu oduzete imovine radi ostvarenja javnog interesa ili društvene svrhe. Dakle, čini se da barem u predlogu direktive države članice imaju diskreciju da odlučuju o adekvatnosti upotrebe imovine u društvene svrhe.
- » Obeštećenje žrtava – član 18 – prema kome su države članice u obavezi da obezbede da oduzimanje imovine od nekog lica ne liši žrtve obeštećenja ako one imaju imovinskoppravna potraživanja prema njemu, tj. ovim se članom štiti pravo žrtve na obeštećenje.

Prilikom procene najdelotvornijih oblasti reforme tokom izrade predloga direktive, Evropska komisija je odlučila da ne promeni odredbe o upotrebi imovine u društvene svrhe i obeštećenju žrtava budući da one postoje u važećoj Direktivi o konfiskaciji. Utvrđeno je da postojeće odredbe kako su sad formulisane nisu problematične i da bi svaka značajna izmena trenutnog dobrovoljnog karaktera ovih odredbi zadirala u budžetsku samostalnost država članica.^[59] Same klauzule stoga i dalje državama članicama daju diskreciju na nacionalnom nivou a ciljevi obeštećenja žrtava i društva u celini se ostvaruju unapređenjem drugih oblasti procesa oduzimanja imovine.

Oduzimanje imovine koje nije zasnovano na osuđujućoj presudi (OINZOP) jedna je od oblasti koju je potrebno unaprediti (kao što je konkretno naznačeno u izveštaju Evropske komisije). OINZOP omogućava organima vlasti da oduzmu imovinu čak i u odsustvu krivične osude. Prema članu 15, st. 1 predloga direktive, države članice preduzimaju „neophodne mere“ kada je pokrenut krivični postupak ali on nije za rezultat imao osuđujuću presudu iz nekog od dole navedenih razloga:

- » bolesti ili smrti optuženog lica;
- » bekstva optuženog lica;

[56] EU, Predlog direktive Evropskog parlamenta i Saveta o oduzimanju i konfiskaciji imovine, COM/2022/245, 25. maj 2022.

[57] Web stranica o konfiskaciji i povratu imovinske koristi na internet stranici uprave za migracije i unutrašnje poslove Evropske komisije (Evropska komisija), dostupna na [link](#), pristupljeno 17. februara 2023.

[58] Evropska komisija, Impact Assessment Report accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on asset recovery and confiscation, SWD/2022/245, 25. maj 2022, odeljak 4.

[59] *Ibid*, odeljak 5.3.

- » imuniteta ili amnestije od krivičnog gonjenja optuženog lica; ili
- » zbog isteka rokova propisanih nacionalnim pravom kad ti rokovi nisu dovoljno dugi da bi omogućili potpunu istragu krivičnih dela za koja se lice tereti.

Ova vrsta oduzimanja imovinske koristi nije savršena budući da zadire u prava pojedinca, odnosno omogućava trajno oduzimanje imovine bez osuđujuće presude izrečene pojedincu za krivično delo. Stoga se odredbama u članu 15, st. 2 i 3 predloga direktive štite prava optuženog – države članice moraju da obezbede da optuženi ima „pravo na saslušanje o pravnim i činjeničnim pitanjima“ pre no što sud izda rešenje o oduzimanju imovine.

Premda su prava optuženog na pravični postupak od suštinskog značaja za funkcionisanje pravednog društva, ona mogu biti u sukobu sa obezbeđivanjem prava žrtve. Stoga reforma ove oblasti predstavlja važan način za ispravljanje neravnoteže između prava optuženog i prava žrtve, kao i izlaženja na kraj za suštinski složenom prirodom organizovanog kriminala. Sektor Saveta Evrope za privredni kriminal i saradnju (ECCD) je u svom izveštaju o primeni mogućnosti oduzimanja imovine koje se ne temelji na osuđujućoj presudi ukazao na to da OINZOP omogućuje organima da se usmere na imovinu a ne na pojedinca.^[60] Jurisdikcije poput UK i Irske dozvoljavaju pokretanje postupka *in rem* čime se eliminiše potreba osude bilo kog lica, već se postupak vodi protiv same imovine. To organima vlasti obezbeđuje dve ključne koristi:

- 1) ne moraju da izlaze na kraj sa mutnim finansijskim i pravnim strukturama koje se koriste kako bi se prikrilo stvarno vlasništvo nad imovinom; i
- 2) imaju mogućnost da oduzmu imovinu pojedinaca koji se nalaze na vrhu piramide a koji su se dovoljno distancirali od krivičnih dela da ne postoji dovoljno dokaza o njihovoj povezanosti sa njima.^[61]

OINZOP dakle predstavlja delotvoran način za jačanje prava žrtve na obeštećenje jer omogućuje pre svega oduzimanje imovinske koristi a i ispravlja neravnotežu između prava žrtve i prava optuženog.

Pored toga, autori predloga direktive nastoje da unaprede razne faze postupka oduzimanja imovinske koristi. Jedna od njih je faza ulaženja u trag i identifikacije imovine. U obrazloženju predloga direktive se napominje da postojeći sistemi za oduzimanje imovinske koristi u državama članicama EU nisu kadri da se delotvorno izbore sa složenim pravnim i finansijskim strukturama koje kriminalne organizacije koriste kako bi zadržale imovinu.^[62] Ovo je nedavno postalo očigledno kada je EU uvela sankcije protiv Rusije zbog invazije Ukrajine, u skladu sa članom 29 UEU^[63] i članom 215 UFEU^[64]. Uprkos uvedenim sankcijama EU, lica protiv kojih su sankcije usmerene su iskoristila nedoslednosti u pravu širom EU kako bi izbegle efekat sankcija.^[65] Stoga je očigledno da usaglašavanje propisa u ovoj oblasti širom EU (a možda i šire) dovodi do veće uspešnosti u ulaženju u trag vlasništvu nad nezakonito stečenom imovinom i njenom potonjem trajnom oduzimanju.

[60] Savet Evrope, Sektor za privredni kriminal i saradnju (ECCD), 'The Use of Non-Conviction Based Seizure and Confiscation' (Savet Evrope, 2021), str. 15-17.

[61] *Ibid*.

[62] EU, Predlog direktive Evropskog parlamenta i Saveta o oduzimanju povratu i konfiskaciji imovine (supra nota 58), Obrazloženje, 1. deo.

[63] EU, Ugovor o Evropskoj uniji, 1992.

[64] EU, Ugovor o funkcionisanju Evropske unije, 2007.

[65] Evropska komisija, 'Ukraine: Commission proposes to criminalise the violation of EU sanctions', saopštenje za štampu (2. decembar 2022).

Upravljanje oduzetom movinom predstavlja još jednu fazu postupka koju autori predloga direktive nastoje da unaprede. Ovo predstavlja posebnu fazu postupka oduzimanja imovine na koju se sve više obraća pažnja. Na primer, prema članu 21 predloga direktive, države članice EU moraće da osnuju kancelariju za upravljanje imovinom kako bi obezbedile da se oduzetom imovinom dobro upravlja. Cilj je očuvati vrednost celokupne zamrznute imovine (tokom postupka i do usvajanja odluke o trajnom oduzimanju) te tako osigurati da trajno oduzimanje imovine delotvornije doprinese nacionalnom budžetu ili upotrebi u društvene svrhe.

Ukratko, odredbe o upotrebi imovine u društvene svrhe i obeštećenju žrtava slične su onima u važećoj Direktivi o konfiskaciji i državama omogućavaju diskreciju na nacionalnom nivou. Međutim, u predlogu direktive su razvijene ranije faze postupka oduzimanja imovinske koristi, poput identifikacije i upravljanja nezakonito stečenom imovinom. Njeni autori time nastoje da ojačaju koristi od upotrebe imovine u društvene svrhe i obeštećenje žrtava – ovi rezultati su vredni sami po sebi a i obezbeđuju da se kriminal ne isplati, čime se prekida ciklus.

Ključni zaključak ove zakonodavne reforme je da faza raspolaganja oduzetom imovinom može da bude delotvorna samo u onoj meri u kojoj su delotvorne faze koje joj prethode. Svaka opredeljenost za obeštećenje žrtava i društva uopšte mora pre svega biti propraćena robusnim mehanizmima i sredstvima za identifikaciju i preuzimanje imovine.

Pored toga, Direktivom EU o pravima žrtava^[66] štiti se širok dijapazon prava koja imaju žrtve krivičnih dela, kao što su pravo na pristup informacijama, na prevodioca i na usluge podrške. Za razliku od drugih instrumenata, njome se ne predviđa obeštećenje žrtve od strane države. Međutim, njome jeste predviđeno pravo na povraćaj imovine i pravo na obeštećenje od učinioca krivičnog dela. Prema članu 15, sva imovina oduzeta tokom krivičnog postupka vraća se žrtvi bez odlaganja. Shodno članu 16, žrtve krivičnih dela imaju pravo na odluku o obeštećenju od strane učinioca krivičnog dela. Premda su ove odredbe značajne jer ustanovljuju prava žrtava, evaluacija ove direktive usvojena 2022. godina pokazala je da ostvarivanje praktičnih efekata ove direktive osujećuju problemi slični onima koji opstruiraju delotvornost drugih instrumenata. Utvrđeno je da je vraćanje imovine žrtvama u nekim državama članicama otežano kako zbog problema u ulaženju u trag vlasništvu nad imovinom tako i potrebom usvajanja osuđujuće presude pre trajnog oduzimanja imovine. Pored toga, slično kao i GRETA u slučaju Konvencije o trgovini ljudima, autori evaluacije su utvrdili da nepoznavanje prava od strane žrtava predstavlja značajnu prepreku za dobijanje obeštećenja od učinilaca.^[67] Dalji razvoj propisa o OINZOP, opisan gore u tekstu, trebalo bi da doprinese uklanjanju ovih nedostataka. Međutim, i ovde je očigledno da propisi o pravima žrtava neće biti delotvorni ako države ne obezbede da žrtve imaju dovoljan pristup pravdi da bi realizovale svoja prava na obeštećenje.

Opšte uzev se može zaključiti da su međunarodni instrumenti u suštini usredsređeni na pojedinačna krivična dela ili elemente postupka ali da mogu da formiraju sveobuhvatni okvir koji omogućuje borbu protiv nepravde i obeštećenje žrtava i društva.

[66] EU, Direktiva 2012/29/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 25. oktobra 2012. o uspostavljanju minimalnih standarda za prava, podršku i zaštitu žrtava krivičnih dela kojom se zamenjuje Okvirna odluka Saveta 2001/220/JHA.

[67] EU, Evaluation of Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA, [odjeljak 4.1.1].

Ključni zaključci:

- » Međunarodni instrumenti pružaju širok osnov na kojem su ustanovljena prava žrtava na obeštećenje. Međutim, žrtve često nisu upoznate sa ovim pravima te je jačanje svesti i pristupa pravdi ključno za obezbeđivanje ostvarivanja prava žrtava.
- » Način na koji treba obeštetiti društvo i žrtve uglavnom predstavlja pitanje koje je prepušteno diskreciji pojedinačnih jurisdikcija. Međutim, jurisdikcije koje nastoje da se bore protiv kriminala i obezbede prava žrtava treba da konkretizuju i primenjuju konvencijska prava u nacionalnom zakonodavstvu.
- » Organizacije poput Ujedinjenih nacija pružaju korisne smernice o najboljim praksama koje treba imati u vidu prilikom razmatranja načina za obeštećenje žrtava i društva u celini.
- » Premda su mnoge države pristupile raznim međunarodnim instrumentima, važno je da ih u potpunosti poštuju i sprovode, bez rezervi, da bi oni imale maksimalni efekat u pogledu obeštećenja društva i destimulisanja zločinačkih aktivnosti.
- » Opredeljenost za upotrebu imovine u društvene svrhe i obeštećenje žrtava će biti delotvorna samo u onoj meri u kojoj je delotvoran postupak oduzimanja imovinske koristi na kojem se temelji.
- » Razvoj pravila o OINZOP predstavlja ključni način za unapređenje delotvornosti postupka oduzimanja imovinske koristi.

4. Relevantno nacionalno zakonodavstvo i primeri prakse upotrebe imovine u društvene svrhe na nacionalnom nivou

Kao što smo ukazali u prethodnom odeljku, međunarodna načela vezana za upotrebu imovine u društvene svrhe često su široka i/ili formulisana kao smernice. Stoga se ona primenjuju (i sama temelje) na raznovrsnim praksama u mnogim državama. Slika nije ujednačena ali su se određene mere pokazale uspešnim. Razmatranje i poređenje brojnih primera u različitim nacionalnim kontekstima je od koristi zbog ovih „izrazitih razlika“ u nacionalnim propisima i pristupima – naročito s obzirom na to da čak ni sve države članice EU nisu upoznate sa najboljim praksama oduzimanja imovinske koristi.^[68] Zato u ovom odeljku dajemo prikaz osnovnih mehanizama koji se primenjuju tokom raznih faza postupka oduzimanja imovinske koristi i njene upotrebe u društvene svrhe, počev od istrage, izvršenja, upravljanja oduzetom imovinom do raspolaganja njome, osnovnih pitanja u nacionalnim odredbama i načina na koje ih različite države rešavaju. Dajemo pregled pravnih instrumenata za oduzimanje imovine; agencija za upravljanje imovinom i mehanizama raspolaganja; faktora vezanih za odlučivanje o upotrebi trajno oduzete imovine u društvene svrhe; i primera programa podrške žrtvama. Najbolje prakse iz ovih država sveukupno daju smernice zemljama koje grade ili revidiraju svoje sisteme upotrebe trajno oduzete imovine u društvene svrhe.

Oduzimanje imovinske koristi pribavljene krivičnim delom u odabranim nacionalnim pravnim instrumentima

Prema opštem trendu, države razvijaju pravne instrumente koji omogućavaju oduzimanje imovinske koristi pribavljene krivičnim delom. Jedan od njih je prenošenje tereta dokazivanja, za koji se opredelila većina država članica EU.^[69] Sledeći primer italijanskog Zakona Rognoni—La Torre (1982), teret dokazivanja se prenosi sa tužioca na optuženog. U drugim zemljama, uključujući konkretno Albaniju, nacionalno zakonodavstvo je zasnovano na ovoj najboljoj praksi.^[70] Većina država članica EU takođe primenjuje odredbe o oduzimanju od trećih lica, koje omogućavaju oduzimanje imovinske koristi pribavljene krivičnim delom od trećih lica koja nisu neposredno osuđena u krivičnom postupku a i usvojila je (ali često ne primenjuje) odredbe o proširenom oduzimanju, oduzimanju imovinske koristi od drugih krivičnih dela a ne onih na koje se osuđujuća presuda odnosi.^[71]

[68] Costantino (supra nota 10), str. 41, 5.

[69] Todor Kolarov, Atanas Rusev, Barbara Vettori, *Disposal of Confiscated Assets in the EU Member States: Laws and Practices* (Centar za proučavanje demokratije, 2014), str. 18. S izuzetkom Češke, Finske, Nemačke, Luksemburga, Rumunije, Slovenije, Španije i Švedske.

[70] Saša Đorđević, „Otporni Balkan: Ponovno korišćenje oduzete imovine u društvene svrhe“ (Globalna inicijativa protiv transnacionalnog organizovanog kriminala 2022) (supra nota 2), str. 7; Zakon br. 646 od 13. septembra 1982. godine. Relevantni propisi u Italiji su sada sadržani u Zakonodavnoj uredbi br. 159/2011 (Antimafijaškom zakoniku) i potonjim izmenama i dopunama. Vidi: Otvorena međuvladina radna grupa Ujedinjenih nacija o oduzimanju imovinske koristi 'The Italian experience in the management, use and disposal of frozen, seized and confiscated assets', CAC/COSP/WG.2/2014/CRP.3 (2014).

[71] Kolarov i drugi (supra nota 71), str. 18. S izuzetkom Irske, Malte, Slovačke i Španije.

Da najinteresantnijeg razvoja događaja je došlo u oblasti trajnog oduzimanja imovine koje nije zasnovano na osuđujućoj presudi za krivično delo (OINZOP). Kao što je prikazano u prethodnom odeljku o međunarodnim instrumentima, ove odredbe državnim organima omogućuju da oduzmu imovinu bez krivične osude, bilo zato što lice o kome je reč ima neobjašnjivo bogatstvo ali ne postoji dovoljno dokaza za izricanje osuđujuće presude za krivično delo protiv njega, bilo iz drugih razloga, poput smrti ili imuniteta optuženog. Ova mogućnost stoga predstavlja delotvoran način za jačanje prava žrtava na obeštećenje.^[72] Mehanizme za oduzimanje imovinske koristi pribavljene krivičnim delom izvan krivičnog postupka razvilo je nekoliko zemalja, uključujući: Bugarsku, Grčku, Irsku, Italiju, Rumuniju, Sloveniju i Ujedinjeno Kraljevstvo.^[73] Ovo pak znači da jedna grupa država članica EU sada uređuje trajno oduzimanje i raspolaganje određenim vrstama oduzete imovine posebnim zakonskim aktima, kako bi omogućile veću fleksibilnost u cilju uvođenja oduzimanja imovine koja se ne temelji na osuđujućoj presudi za krivično delo.^[74] Građanskopravni režimi za oduzimanje imovine se razlikuju od jedne zemlje do druge, ali su Italija i Ujedinjeno Kraljevstvo među onima čiji sistemi obuhvataju oduzimanje imovine pribavljene izvršenjem širokog dijapazona teških krivičnih dela, poput trgovine drogom i drugog organizovanog kriminala.^[75]

Međuvladina radna grupa UN o oduzimanju imovinske koristi je pohvalila italijanske odredbe o oduzimanju imovine koje se ne zasnivaju na osuđujućoj presudi.^[76] Takozvanim Antimafijaškim zakonikom je predviđeno „preventivno“ oduzimanje imovine u posebnom postupku, u kojem je utvrđeno da lice predstavlja „opasnost po društvo“ (jer je već osuđivano ili je oslobođeno krivice jer nije utvrđeno da je krivo „van svake razumne sumnje“), ako je to lice preminulo, pa čak i u slučajevima u kojima je krivični postupak u toku.^[77] Ova se sredstva mogu prenameniti i poslužiti za obeštećenje žrtava srodnih krivičnih dela.^[78]

Slično tome, britanskim Zakonom o oduzimanju imovinske koristi pribavljene krivičnim delom iz 2002. godine predviđeno je oduzimanje imovine od pojedinaca za koju se sumnja da predstavlja proizvod krivičnog dela. Odredbe o oduzimanju imovine mogu se primeniti i kako bi se oduzela imovina osumnjičenog na početku postupka oduzimanja a u cilju prekida daljeg krivičnog delovanja. „Nadoknativ iznos“ odgovara iznosu koristi optuženog od krivičnog ponašanja (ali ne premašuje iznos dostupne imovine optuženog).^[79] Imovinske koristi može biti oduzeta i u građanskom postupku, u predmetima u kojima lice nije osuđeno za krivično delo, bilo zato što njegovo krivično gonjenje nije bilo moguće bilo zato što je bilo neuspešno.^[80]

Vrste imovine koje se oduzimaju su brojne a neke su države usvojile propise koji se odnose na konkretne vrste imovine. Na primer, u flamanskom delu Belgije se oduzimanje nepokretnosti jednostavno razvilao iz postojeće uredbe kojom se predviđa pravo opština da privremeno upravljaju neadekvatnim, napuštenim ili nekretninama nepodobnim za stanovanje nemarnih vlasnika pod

[72] Vidi prethodni deo ove studije.

[73] Kolarov i drugi (supra nota 71) 18.

[74] *Ibid*, str. 20. Poput Bugarske, Italije, Irske i Ujedinjenog Kraljevstva.

[75] *Ibid*, str. 18.

[76] Otvorena međuvladina radna grupa Ujedinjenih nacija o oduzimanju imovinske koristi, 'The Italian experience in the management, use and disposal of frozen, seized and confiscated assets' (supra nota 72).

[77] Italija, Zakonodavna uredba 159/2011.

[78] Costantino (supra nota 10), odeljak 4.1.

[79] Ujedinjeno Kraljevstvo, Zakon o oduzimanju imovinske koristi pribavljene krivičnim delom iz 2002. godine (POCA), član 93.

[80] Costantino (supra nota 10), odeljak 4.1.

uslovom da one tu nepokretnost restauriraju, renoviraju ili koriste za socijalno stanovanje.^[81] Kao što će se videti kasnije u ovom radu, imovina koja je oduzeta a može biti upotrebljena u društvene svrhe obuhvata nepokretnu imovinu, poput nekretnina, pokretnu imovinu, pa čak i elektronsku imovinu, kao i preduzeća.

Jedna od alternativa neposrednom oduzimanju imovine je oduzimanje protivvrednosti. Ova mogućnost, koja podrazumeva oduzimanje novca umesto imovine, predviđena je propisima većine država članica EU.^[82] Ovo može predstavljati koristan način za izbegavanje komplikacija u fazi raspolaganja imovinom. Međutim, potrebno je valjano oceniti rizik od toga da kriminalci ponovo steknu vlasništvo nad imovinom.^[83]

Upravljanje oduzetom imovinom u odabranim nacionalnim pravnim instrumentima

Trajno oduzetom imovinom treba propisno upravljati. Upravljanje imovinom važan je deo procesa upotrebe te imovine u društvene svrhe, naročito radi smanjenja propadanja imovine i brzog prelaska na način raspolaganja njome. Zakonske odredbe o upravljanju oduzetom imovinom trebalo bi da za cilj imaju zaštitu imovine, optimizaciju njene vrednosti i svođenje njenog propadanja na najmanju moguću meru.^[84]

Ovo je posebno važno imati u vidu kada je reč o zemljama Zapadnog Balkana, gde se, čini se, postupak oduzimanja i raspolaganja imovinom često ni ne pokreće ili se sprovodi izuzetno sporo uprkos postojanju određenih propisa i institucija za upotrebu trajno oduzete imovine u društvene svrhe, što znači da kriminalci ponovo preuzimaju posed nad njome kad odsluže kaznu zatvora ili se vrednost uskladištene imovine smanjuje i društvo jedva da ima koristi od nje posle nekoliko godina.^[85]

Agencije za upravljanje oduzetom imovinom

U nacionalnim pravnim okvirima je obično određeno jedno ili više tela zaduženih za upravljanje oduzetom imovinom u periodu od trajnog oduzimanja do raspolaganja (upotrebe, prodaje ili druge vrste raspolaganja).^[86] Takvo određenje je važno – odsustvo odredbi o upravljanju oduzetom imovinom predstavlja značajnu prepreku mogućnosti sprovođenja programa upotrebe te imovine u društvene svrhe.^[87] Međutim, odredbe koje postoje se razlikuju od jedne zemlje do druge u zavisnosti od nacionalnog konteksta, pa su čak i ograničene na određene vrste imovine, kao, na primer, u Belgiji.^[88] U ovom delu se na osnovu izloženih podataka i studija slučajeva razmatra najbolji pristup uspostavljanju specijalizovane, centralizovane institucije za upravljanje oduzetom imovinom pribavljenom krivičnim delom.

[81] Belgija, Flamanski zakonik o stanovanju od 15. jula 1997, član 90. Vidi Barbara Vettori, Boban Misoski, 'Social reuse of confiscated assets in the EU: current experiences and potential for its adoption by other EU and non-EU countries', u Taki Fiti, Goran Koevski (ur.), *Liber Amicorum: Studia in honorem academici Vlado Kambovski septuagesimo anno* (Skopje: Makedonska akademija nauka i umetnosti, 2019), str. 721-738, 701.

[82] Kolarov i drugi (supra nota 71) str. 37-8, 49.

[83] Ibid, str. 38.

[84] Ibid, str. 19.

[85] Đorđević (supra nota 2), str. 9.

[86] U nekim zemljama se ove odredbe nalaze u krivičnim zakoniku; u drugim u krivičnopravnim instrumentima i podzakonskim aktima; u opštim aktima o upravljanju državnim imovinom; u posebnom zakonodavstvu o oduzimanju imovine; ili i u krivičnopravnim i u građanskopravnim aktima odredbama. Kolarov i drugi (supra nota 71), str. 19.

[87] Ibid. Kao što su izvestili Danska, Luksemburg i Malta.

[88] Ibid.

U izveštaju Centra za proučavanje demokratije su na sledeći način kategorisane odredbe koje su države usvojile: centralizovan pristup sa specijalizovanim institucijama; centralizovan pristup sa nespecijalizovanim institucijama; i dencentralizovani pristup. Nespecijalizovane institucije mogu označavati poresku upravu, agenciju zaduženu za upravljanje javnom imovinom, ili subjekte zadužene za izvršenje krivičnih ili administrativnih sankcija. Decentralizovani sistem bi mogao označavati angažovanje policijskih uprava, sudova ili Vladinih kancelarija na lokalnom nivou, što podrazumeva raspodelu odgovornosti među različitim institucijama – to je slučaj u UK, gde se Krunsko tužilaštvo bavi težim predmetima a Služba sudova i tribunala predmetima manje vrednosti.^[89] Centar za proučavanje demokratije je u uporednoj studiji ovih modela utvrdio da vlasti u nespecijalizovanim kontekstima često nisu u stanju da pružaju smernice i obuku ili unaprede sistem, kao što je obuka u specifičnostima raspolaganja imovinom s obzirom na to u čijem se vlasništvu ranije nalazila. Podaci iz Bugarske ukazuju na to da nedostatak specijalizovane stručnosti od strane organa zaduženog za raspolaganje imovine za posledicu ima niske cene prodaje i nedovoljnu informisanost potencijalnih korisnika o mogućnosti da će im biti ustupljena oduzeta movina. Pored toga, nespecijalizovane institucije često ne povlače razliku između imovine pribavljene krivičnim delom i druge imovine, što je slučaj u Republici Češkoj i što osujećuje vođenje preciznih statističkih podataka o oduzetoj imovini pribavljenoj krivičnim delom.^[90]

Centar za proučavanje demokratije u svom izveštaju, međutim, navodi i studije slučajeva iz Francuske, Italije i Kipra kao dokaze da postojanje specijalizovane jedinstvene agencije za posledicu ima smanjenje prodaje oduzete imovine po nižim cenama i može doprineti delotvornijem raspolaganju tom imovinom.^[91] Italijanska Nacionalna agencija za upravljanje i namenu privremeno i trajno oduzete imovinske koristi od organizovanog kriminala (ANBSC, *Agenzia Nazionale Beni Sequestrati Confiscati*), čiji rad nadzire ministar unutrašnjih poslova, planira raspolaganje imovinom kako u krivičnom tako i u „preventivnom“ postupku (oduzimanje imovine koje se ne zasniva na osuđujućoj presudi), raspoláže imovinom oduzetom od članova organizovanih kriminalnih grupa i usvaja hitne akte kojima brzo ustupa tu imovinu.^[92] Drugim rečima, ova specijalizovana agencija se bavi svim slučajevima raspolaganja oduzetom imovinom. Ona sprovodi razne pravne radnje, uključujući vraćanje imovine državi, čuvanje imovine ili njen transfer regionima, pokrajinama opštinama i trećim licima.^[93] Sama ANBSC, međutim, izveštava o problemima sa kojima se suočava, uključujući, na primer, nedovoljan broj zaposlenih, zakasnelo obaveštavanje o rešenjima o trajnom oduzimanju, nedovoljna saradnja sa državnim/lokalnim vlastima, kao i nedorečenosti u propisima u pogledu određenih nadležnosti tog tela.^[94] Pored toga, u italijanskom zakonodavnom okviru nije pojašnjeno kako se imovina koja nije nepokretna može upotrebiti u društvene svrhe; ta imovina ide u Jedinstveni fond za pravdu u nadležnosti Ministarstva pravde i Ministarstva unutrašnjih poslova, koje ima i druge propise o dodeli sredstava u njegovoj nadležnosti.^[95]

U Francuskoj, Agencija za oduzimanje i upravljanje privremeno i trajno oduzetom imovinom (AGRASC) predstavlja specijalizovano javno administrativno telo zaduženo za upravljanje imovinom pod kontrolom Ministarstva pravde i Ministerstva budžeta.^[96] Ova agencija je zadužena za prodaju određene imovine i prenos novca u relevantne fondove za upotrebu u društvene svrhe. Delovanje AGRASC je uspešno a njene aktivnosti su se 2020. godine povećale za 13% i proširile i na digitalna

[89] Ibid, str. 30.

[90] Ibid, str. 28.

[91] Ibid, str. 8.

[92] Uspostavljena u Italiji, Zakonskom uredbom br. 4 od 4. februara 2010. godine

[93] Costantino (supra nota 10), str. 14.

[94] Ibid.

[95] Ibid.

[96] Uspostavljena u Francuskoj, Zakonom br. 768 od 9. jula 2010. godine.

sredstva. AGRASC se u jednoj zanimljivoj studiji slučaja usredsredila na otvaranje regionalnih podružnica - marta 2021. je otvorila filijale u Lionu i Marselju kako bi bila bliža istražiteljskim i sudskim službama.^[97]

Škotska, koja je već poznata po oduzimanju imovine koje nije utemeljeno na osuđujućoj presudi, koristi Jedinicu za oduzimanje imovinske koristi pribavljene krivičnim delom u građanskom postupku (Civil Recovery Unit, CRU), višedisciplinsku jedinicu koja deluje u sastavu škotskog Krunskog tužilaštva (COPFS) i koju čine advokati, finansijski istražitelji, forenzičke knjigovođe i tehničko osoblje. Svi članovi CRU su posebno obučeni kako bi se na najmanju moguću meru svela opasnost da iko od njih podlegne korupciji i mitu a neki zaposleni rade pod pseudonimima budući da dolaze u neposredan kontakt sa teškim kriminalcima.^[98]

Primer uspešnog prelaska na centralizovanu specijalizovanu agenciju dolazi iz Rumunije. Oduzimanje i upravljanje imovinom je prvobitno bilo u nadležnosti različitih subjekata – oduzimanje imovine je bilo u nadležnosti policije a potom tužilaštva ili Ministarstva pravde, dok je upravljanje njome bilo isključivo u nadležnosti policije. Zakonom iz 2015. je ustanovljena Agencija za upravljanje oduzetom imovinom (ANABI), koja je s radom počela decembra 2016. godine. Oduzetu imovinu sada tužioci i sudije predaju u nadležnost Agenciji koja je zadužena za njenu prodaju ili upravljanje njome, uključujući i njenu neposrednu upotrebu u društvene svrhe u saradnji sa NVO, pri čemu se 15% oduzetog iznosa ulaže u projekte prevencije, edukacije i pomoći žrtvama koje razvijaju i sprovode NVO.^[99]

Ovi uspešni primeri ukazuju na to da raznim vrstama oduzete imovine treba da upravlja specijalizovana institucija, koja je podesna za bavljenjem specifičnostima koje prate oduzimanje, upravljanje i raspolaganje imovinom pribavljenom kriminalnom aktivnošću i oduzetom od učinilaca.

Mehanizmi raspolaganja oduzetom imovinom

„Raspolaganje“ oduzetom imovinom može označavati njenu prodaju, upotrebu, doniranje ili uništenje. Prodaja predstavlja, opšte uzev, osnovni mehanizam za raspolaganje oduzetom imovinom u evropskom kontekstu, ali bi trebalo razmotriti sve opcije i primeniti onu koja je odgovarajuća. Ove opcije opšte uzev označavaju kraj odnosa države sa oduzetom imovinom; međutim, ova konačna ideja „raspolaganja“ je komplikovana kada države odluče da daju nepokretnost u zakup a da pri tom zadrže vlasništvo nad njom ili kada državni organi nastavljaju da prate i nadziru sprovođenje inicijativa o upotrebi imovine u društvene svrhe.

Prodaja

Prodaja predstavlja osnovni način raspolaganja imovinom u svim državama članicama EU, s izuzetkom Italije, gde je najrasprostranjenija neposredna upotreba imovine u društvene svrhe, kao što ćemo detaljnije opisati dole u tekstu.^[100] Ovo je očigledno povezano sa podrškom žrtvama:

[97] 'Saisie, confiscation: l'AGRASC publie son rapport d'activité 2020' (Ministarstvo pravde Francuske 2021), dostupno na <http://bit.ly/3lqdf0X>, pristupljeno 23. februara 2023. 'Présentation de l'AGRASC' (Ministarstvo pravde Francuske 2020), dostupno na <http://bit.ly/3lqdf0X>, pristupljeno 23. februara 2023.

[98] Costantino (supra nota 10) 14.

[99] Evropska komisija Anti-Fraud Knowledge Centre, 'Nacionalna agencija za upravljanje zaplijenjenom imovinom', https://antifraud-knowledge-centre.ec.europa.eu/library-good-practices-and-case-studies/good-practices/national-agency-management-seized-assets_hr, pristupljeno 23. februara 2023.

[100] Vettori, Misoski, 'Social reuse of confiscated assets in the EU' (supra nota 83), str. 700; Kolarov i drugi (supra nota 71) str. 8-9; Costantino (supra nota 10), str. 40.

budući da se žrtvama pruža finansijsko obeštećenje, često se smatra da je praktičnije prodati oduzetu imovinu i obezbediti sredstva za obeštećenje žrtava nego je zadržati i koristiti u druge društvene svrhe.^[101] Agencije za upravljanje oduzetom imovinom imaju ključnu ulogu u prodaji oduzete imovine. U nastavku sledi opis tri trenda primene mehanizama koje zemlje koriste kako bi unapredile postupak prodaje oduzete imovinske koristi.

- 1) Preliminarna prodaja – odredbe o preliminarnoj prodaji zamrznute ili oduzete imovine pre izdavanja rešenja o trajnom oduzimanju, pri čemu se sredstva deponuju na kamatnom računu. Na primer, sudije i istražne sudije u Francuskoj mogu da povere AGRASC prodaju oduzete lične imovine pre izricanja presude ako više nije potrebno čuvati imovinu kako bi se utvrdila istina a oduzeta imovina će izgubiti na vrednosti ako se i dalje čuva.^[102] Skoro sve države članice EU imaju odredbe o preliminarnoj prodaji ali ih retko primenjuju.^[103] Ova se praksa primenjuje i u Brazilu, gde od 2019. godine postoji mogućnost prodaje imovinske koristi od trgovine drogom (s izuzetkom oružja) pre no što sudska odluka postane pravosnažna.^[104]
- 2) Rokovi: kako bi se obezbedilo oduzimanje i raspolaganje oduzetom imovinom u razumnom vremenskom periodu, te izbegla njena devalvacija i obezvređivanje, neke su države usvojile zakonske odredbe u kojima određuju rok raspolaganja imovinom. U Grčkoj se, na primer, raspolaganje imovinom mora okončati u roku od tri meseca otkad je oduzeta, dok se u Rumuniji ono mora okončati u roku od 180 dana od dana usvajanja rešenja o raspolaganju imovinom.^[105]
- 3) Upravljanje licitacijama: nedavna studija sprovedena u Brazilu pokazuje da je angažovanje licitatora unapredilo upravljanje imovinom. I projekat *Check-In* je doveo do pomaka; Nacionalni sekretarijat za politiku borbe protiv droge (SENAD) – telo zaduženo za izradu strategija za suzbijanje trgovine drogom, koje upravlja oduzetom imovinom pribavljenom trgovinom drogom, saraduje sa državnim bezbednosnim agencijama i saveznom policijom na evidentiranju imovine u skladištima. Time se unapređuje dostupnost informacija i pojednostavljaju postupci licitiranja. Između dvadeset i četrdeset odsto prikupljenih sredstava se zauzvrat dodeljuje policiji koja je oduzela imovinsku korist. Zahvaljujući projektu je oduzeto više imovine i ostvareno je više prihoda.^[106] Slično tome, napori SENAD-a da obezbedi klasifikaciju oduzete imovine u rešenju o raspolaganju (OSA) i da joj bude dodeljen identifikacioni broj u Elektronskom informacionom sistemu Savezne Vlade kako bi mogla da bude izneta na licitaciju su doveli do smanjenja imovine klasifikovane kao izgubljene i lakšeg sprovođenja licitacija.^[107]

I dalje postoje teškoće u prodaji imovine, uključujući rešavanje pitanja vezanih za hipoteke, ugovore o prodaji na rate i zajedničko vlasništvo, ugled bivših vlasnika koji odvrtaču potencijalne kupce i potencijalne izazove sa kojima se suočavaju pravna lica povezana sa fizičkim licima koja se gone i koja mogu da se žale na rešenja o trajnom oduzimanju kao *bona fide* kupci. Fizičko i

[101] Kolarov i drugi (supra nota 71) 35.

[102] *Ibid*, str. 19.

[103] *Ibid*, str. 36-37.

[104] Brazil, član 61 Zakona br. 13,840 od 5. juna 2019. Vidi Centre of Excellence for Illicit Drug Supply Reduction (CoE Brazil), 'Management of Assets from Drug Trafficking – Decapitalizing organized crime to strengthen public policies in Brazil', 1st Thematic Bulletin (2021), str. 20.

[105] Kolarov i drugi (supra nota 71), str. 21.

[106] CoE Brazil, 'Management of Assets from Drug Trafficking' (supra nota 106), str. 21.

[107] *Ibid*, str. 23.

vrednosno propadanje imovine i troškovi skladištenja takođe predstavljaju faktore koje treba imati u vidu tokom dugačkih sudskih postupaka.

Neke države zbog ovih teškoća pribegavaju davanju oduzete imovine u zakup kao privremenoj meri u slučajevima kada prodaja nije moguća, kada bi se imovina prodala sa gubitkom ili se imovina ne može definitivno dodeliti korisniku.^[108] Davanje imovine u zakup umesto prenosa vlasništva nad njom trećim licima se uspešno praktikuje u Belgiji i Irskoj, obično u slučaju skupe imovine, poput nekretnina ili preduzeća.^[109]

Upotreba

Posredna upotreba trajno oduzete imovine predstavlja najrasprostranjeniji oblik upotrebe te imovine u društvene svrhe u evropskom kontekstu i blisko je povezana sa njenom prodajom, budući da podrazumeva raspolaganje njome putem prodaje i prenosa dobiti državnim ili lokalnim institucijama ili nekoj organizaciji civilnog društva (OCD) radi pružanja neposrednog obeštećenja žrtavama krivičnih dela ili ulaganja sredstava u šire programe od koristi za žrtve, potencijalne žrtve ili pogođene zajednice. Drugim rečima, posredna upotreba imovine ne podrazumeva neposredni prenos imovine na društvo, a imovinska korist se koristi za zadovoljavanje posrednih a ne neposrednih interesa.^[110]

Kada je reč o neposrednoj upotrebi trajno oduzete imovine, države dodeljuju sredstva za ostvarenje javnih interesa tako što menjaju namenu za koju će biti iskorišćena. Imovina se može preneti na državne/lokalne institucije ili NVO/OCD.^[111] U Srbiji je, na primer, Centru za zaštitu žrtava trgovine ljudima ustupljen oduzeti objekat koji se koristi kao sigurna kuća za žrtve trgovine ljudima.^[112] Ovaj se pristup suočava sa izazovima, uključujući slične probleme koji se pojavljuju kada je reč o prodaji: zahtevi trećih lica, brzo propadanje imovine, a moguće da je reč i o nekvalitetnim ili krivotvorenim oduzetim dobrima.^[113] Pored toga, ovaj pristup često podrazumeva dodatne korake ustanove koja upravlja oduzetom imovinom; umesto da jednostavno pripremi imovinu za prodaju, ona mora da utvrdi odgovarajući način za neposrednu upotrebu imovine kao i aktera koji treba da realizuje tu promenu. Angažovanje državnih institucija je često duže a one saraduju sa lokalnim organizacijama ili u najmanju ruku prate uspešnost upotrebe imovine u društvene svrhe.

Postojanje javno dostupnih onlajn baza podataka pojednostavljuje postupak distribucije imovine za neposrednu upotrebu. Na primer, u okviru projekta koji je EEZ finansirala u Rumuniji je izrađen rumunski pravni okvir za uključivanje NVO u neposrednu upotrebu imovine u društvene svrhe, uključujući i uspostavljanje javne internet stranice na kojoj je evidentirana sva imovina oduzeta na osnovu pravosnažnih sudskih rešenja.^[114] Ovo omogućava NVO i javnim vlastima, koje su zakonom ovlašćene da koriste oduzetu imovinu, da imaju uvid u oduzetu imovinu širom zemlje.

[108] Vidi primer Bugarske u Kolarov (supra nota 71), str. 43.

[109] *Ibid.*, str. 39.

[110] *Ibid.*

[111] Nekretnine dodeljene agencijama za sprovođenje zakona u Italiji predstavljaju samo mali deo konačno ustupljene oduzete imovine. Velika većina trajno oduzete imovine se dodeljuje opštinama, koje je pak koriste u različite svrhe ili je dalje ustupaju trećim licima na administriranje. Otvorena međuvladina radna grupa Ujedinjenih nacija o oduzimanju imovinske koristi 'The Italian experience in the management, use and disposal of frozen, seized and confiscated assets' (supra nota 72).

[112] Đorđević (supra nota 2), str. 3.

[113] Kolarov i drugi (supra nota 71), str. 39.

[114] 'Social reuse of confiscated assets', bespovratna pomoć EEZ i Norveške, dostupno na <http://bit.ly/3ZfNo9X>, pristupljeno 23. februara 2023.

Premda su mnoge zemlje usvojile odredbe o neposrednoj upotrebi i prenameni oduzete imovine, Italija se izdvaja kao jedina zemlja u kojoj se ta opcija najčešće primenjuje.^[115] Razlog leži delimično u činjenici da je teško raspolagati nekretninama u vlasništvu mafije; ugled bivših vlasnika može odvratiti potencijalne kupce a postoji i opasnost da će oduzeta imovina biti prodana fizičkim ili pravnim licima povezanim sa kriminalnom organizacijom od koje je oduzeta.^[116] Neposredna upotreba trajno oduzete imovine u društvene svrhe u Italiji je rasprostranjena, a ona se ustupa pružaocima neprofitnih socijalnih usluga, kao što su biblioteke, kao i profitnim preduzećima (npr. grožđe iz oduzetih vinarija se sada koristi za proizvodnju vina nazvanih po junacima u borbi protiv mafije).^[117]

Doniranje

Doniranje predstavlja razumnu opciju za imovinu male vrednosti koja može neposredno da se prenameni. U Mađarskoj, na primer, lična imovina poput kućanske, kuhinjske i opreme za rekreaciju, kućnih aparata, alata i igračaka, može se oduzeti i ponuditi u dobrotvorne svrhe, a nadzor nad tim aranžmanom vrši Veće za dobrotvorne organizacije koje omogućuje organizacijama civilnog društva da učestvuju u raspodeli oduzetih dobara.^[118]

Uništenje

Oduzetu imovinu treba uništiti ako je zabranjena, opasna, neupotrebljiva po zakonu, kao što je kvarljiva pokretna imovina kojoj je istekao rok trajanja, ili ako je male vrednosti ali su troškovi njenog skladištenja visoki.^[119] Ovaj poslednji faktor je od posebne važnosti za telo koje upravlja imovinom – možda nije isplativo oduzimati imovinu koja neće doneti profit ili nije adekvatna za neposrednu upotrebu. Postojeći trendovi ukazuju na to da je teško prodati mešovitu i elektronsku imovinu, posebno onu male tržišne vrednosti. Međutim, mogu se uspostaviti partnerstva za raspolaganje određenom imovinom kako bi se izbegla potreba za njenim uništenjem. SENAD u Brazilu je uspostavio partnerstva kako bi rešio potencijalne probleme sa upravljanjem određenim vrstama imovine, npr. sa Nacionalnim preduzećem za snabdevanje (Conab) kada je reč o biološkoj imovini.^[120]

Usmeravanje sredstava od raspolaganja trajno oduzetom imovinom na programe upotrebe u društvene svrhe u odabranim nacionalnim pravnim instrumentima

Države imaju različite odredbe o usmeravanju sredstava od prodaje trajno oduzete imovine na programe posredne upotrebe u društvene svrhe. U odeljku koji sledi je dat pregled raznih faktora koje države imaju u vidu prilikom usmeravanja sredstava na programe posredne i neposredne upotrebe imovine u društvene svrhe i sugerišu se najbolje prakse iz odabranih nacionalnih pravnih instrumenata.

[115] Kolarev i drugi (supra nota 71), str. 20-21.

[116] *Ibid.*, str. 41-22.

[117] Otvorena međuvladina radna grupa Ujedinjenih nacija o oduzimanju imovinske koristi, 'The Italian experience in the management, use and disposal of frozen, seized and confiscated assets', (supra nota 72), str. 15.

[118] Mađarska, Zakon br. XIII od 2000. godine i Uredba Vlade br. 65/2000. Vidi Vettori i Misoski (supra nota 83), str. 702.

[119] Costantino (supra nota 10), fusnota 33.

[120] CoE Brazil, 'Management of Assets from Drug Trafficking' (supra nota 106), str. 26.

Izdvajanje sredstava

Neke države članice sredstva od prodaje trajno oduzete imovine prvo usmeravaju u centralni budžet pre no što ih dodele socijalnim programima.^[121] Međutim, Centar za proučavanje demokratije tvrdi da usmeravanje sredstava kroz centralni budžet podriva mogućnost šire javnosti (uključujući žrtve) da jasno vidi kako se oduzeta imovina koristi u društvene svrhe, te preporučuje pojednostavljeni put od profita do ulaganja u socijalne programe.^[122] Po mišljenju Centra, najbolja praksa podrazumeva neposredno usmeravanje sredstava od trajno oduzete imovine u određene fondove. U Albaniji je, na primer, formiran poseban fond za prevenciju kriminala a sredstva od prodaje oduzete imovine koja se uplaćuju u njega se mogu koristiti za državne i lokalne projekte prevencije kriminala i pravne edukacije.^[123]

Usmeravanje sredstava na određene zajednice

Sredstva od prodaju oduzete imovine pribavljene krivičnim delom često se usmeravaju na obeštećenje žrtava krivičnog dela – bilo da su u pitanju identifikovani pojedinci ili zajednica u celini. Programi upotrebe oduzete imovine u društvene svrhe se stoga obično usmeravaju na određenu zajednicu. Na primer, u Španiji se sredstva dobijena od prodaje imovine učinilaca krivičnih dela vezanih za drogu koriste za obeštećenje žrtava krivičnih dela vezanih za drogu.^[124] Španija je jedna od najaktivnijih evropskih zemalja kada je reč o postupku oduzimanja imovinske koristi pribavljene krivičnim delom a izdvaja se njen ciklus programa vezanih za drogu koji se finansiraju iz sredstava pribavljenih od učinilaca krivičnih dela vezanih za drogu.^[125] Ova je zemlja 2003. osnovala poseban Fond oduzetih sredstava (*Fondo de Bienes Decomisados*) u koji se slivaju sredstva oduzeta od osuđenih za krivična dela vezana za drogu i trgovinu drogom a koja se koriste za finansiranje programa za prevenciju bolesti zavisnosti od droge, pomoći zavisnicima od droge i unapređenje mera za prevenciju, istragu, krivično gonjenje i suzbijanje krivičnih dela vezanih za drogu.^[126] Ovim fondom upravlja Telo za koordinaciju raspodele sredstava (*Mesa de Coordinación de Adjudicaciones*) koje se nalazi u nadležnosti Ministarstva zdravlja. Ono identifikuje imovinu koju treba dodeliti Fondu i donosi odluke o njihovoj nameni i korisnicima. Ako oduzeta sredstva potiču od drugih teških dela organizovanog kriminala, ona se koriste za obeštećenje žrtava a ostatak se usmerava u državni budžet. Korisnici Fonda obuhvataju agencije za sprovođenje zakona, nevladine organizacije koje se bore protiv narkomanije, regionalne i lokalne vlasti, itd.^[127]

Slično tome, u Nacionalni fond za borbu protiv droge (FUNAD) u Brazilu se uplaćuju isključivo sredstva od proizvodnje, prometa i trgovine drogom.^[128] Sredstva uglavnom potiču od prodaje oduzete imovine, koju nadzire SENAD (Nacionalni sekretarijat za politiku borbe protiv droge, telo koje sprovodi javnu politiku borbe protiv droge). Imovina se oduzima, SENAD prima informacije o imovini, te detalje registruje u sistemu za upravljanje podacima o oduzetoj imovini (GFUNAD), imovini o kojoj je reč dodeljuje jedinstveni identifikacioni broj i priprema imovinu za licitaciju.

[121] Kolarov u drugi (supra nota 71), str. 9.

[122] *Ibid.*, str. 40.

[123] Đorđević (supra nota 2), str. 10.

[124] Kolarov u drugi (supra nota 71), str. 40.

[125] Costantino (supra nota 10), str. 31-32.

[126] Španija, Zakon br. 17 od 29. maja 2003. godine (u kojem su razvijena pravila prvobitno propisana Zakonom br. 36 od 1995. godine).

[127] Vettori i Misoski (supra nota 83), str. 704. Dodatne informacije su dostupne u izveštaju za 2021. godinu Ministarstva zdravlja, koji je dostupan samo na španskom [ovde](#) (pristupljeno 23. februara).

[128] Formiran u Brazilu Zakonom br. 7.560 od 19. decembra 1986.

Sredstva dobijena prodajom imovine na licitaciji se uplaćuju u FUNAD.^[129] Broj oduzetih dobara inkorporiranih u FUNAD je od 2003. do 2019. godine porastao od 2.500 do 20.000.^[130] U ovaj fond je samo 2020. godine uplaćeno 134 miliona brazilskih reala.^[131] SENAD potom koristi sredstva u fondu za sprovođenje projekata suzbijanja ponude i potražnje droge.

U Francuskoj, Međuresorna misija za borbu protiv droga i zavisničkih ponašanja (MILDECA, *Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives*) upravlja Fondom podrške (*Fond de concours*) u koji se uplaćuju sredstva od prodaje imovinske koristi od trgovine drogom.^[132] Njena specijalizovana agencija za upravljanje oduzetom imovinom, AGRASC, prodaje imovinu na licitaciji i potom vrši transfer sredstava od prodaje u misiju.^[133] Deset odsto prihoda se koristi neposredno u društvene svrhe a ostatak se raspodeljuje državnim agencijama.^[134]

Ima, međutim, i slučajeva kada se neki fond u koji se uplaćuju sredstva dobijena od prodaje imovine pribavljene određenim oblikom organizovanog kriminala (npr. trgovinom droge) proširi i postaje fond za sredstva dobijena od prodaje imovine od svih oblika krivičnih dela. Luksemburg je prvobitno imao fond u koji su se slivala isključivo sredstva od prodaje imovine pribavljene trgovinom droge. U taj Fond za borbu protiv trgovine drogom (*Fonds de lutte contre le trafic de stupéfiants*), formiran 1992. godine, su se uplaćivala sredstva od prodaje nepokretnosti i lične imovine oduzete u skladu sa zakonom o prodaji medicinskih supstanci i borbi protiv zloupotrebe droge.^[135] Ovaj je fond modifikovan 2010. godine i u njega se sada uplaćuju i sredstva od prodaje imovine stečene drugim teškim krivičnim delima, uključujući pranje novca, a on je i adekvatno preimenovan u Fond za borbu protiv određenih oblika kriminala (*Fonds de lutte contre certaines forms de criminalité*).^[136] U ovaj državni fond se slivaju sredstva od prodaje imovine pribavljene trgovinom drogom, pranjem novca i drugim teškim krivičnim delima a sredstva u fondu se koriste za podršku programa borbe protiv „određenih oblika kriminaliteta“. Korisnici sredstava u fondu obuhvataju međunarodne organizacije, nacionalne institucije i nevladine organizacije (NVO).^[137]

Usmeravanje sredstava može biti povezano i sa teritorijalnošću. Na primer, italijanski pravni okvir o upotrebi oduzete imovine u društvene svrhe prioritet daje prenosu oduzete imovine regionalnim udruženjima i obeštećenju lokalnih zajednica na taj način.^[138] Antimafijaškim zakonikom je predviđena kupovina imovine od strane države i potom njen transfer javnim ili privatnim subjektima za upotrebu u društvene svrhe.^[139] Ovaj postupak obuhvata opštinu, pokrajinu ili region u kojem se imovina nalazi. Lokalna tela mogu odlučiti da imovinu povere na besplatnu upotrebu društvenim zajednicama ili udruženjima.^[140] U Škotskoj se imovinska korist pribavljena krivičnim delom ulaže u program Povrat novca za zajednicu (*CashBack for Community*), koji je usredsređen na objekte i aktivnosti za mlade

[129] CoE Brazil, 'Management of Assets from Drug Trafficking' (supra nota 106), str. 19.

[130] *Ibid.*, str. 21.

[131] *Ibid.*, str. 17-18.

[132] Formiran u Francuskoj Uredbom br. 322/1995.

[133] 'Guide for Asset Recovery in France' (Svetska banka, partnerstvo G8-Deauville), dostupan na <https://bit.ly/3xS7LhG>, pristupljeno 23. februara 2023.

[134] Vettori i Misoski, (supra nota 83), str. 701-702.

[135] Formiran u Luksemburgu u skladu sa članom 5 Zakona br. 17 usvojenog marta 1992, radi upravljanja imovinom oduzetom u skladu sa članom 8, st. 2 Zakona od 19. februara 1973. o prodaji medicinskih supstanci i prava na zaštitu od zloupotrebe droge.

[136] Luksemburg, Zakon usvojen 27. oktobra 2010.

[137] Vettori i Misoski (supra nota 83), str. 703.

[138] Costantino (supra nota 10), str. 14.

[139] Italija, Zakonodavna uredba br. 159/2011.

[140] *Ibid.*

u riziku od kriminala. Od 2007. godine je više od 46 miliona funti dobijenih prodajom imovinske koristi pribavljene krivičnim delom uloženo u projekte blisko povezane sa lokalnim zajednicama.^[141] Međutim, nisu prikupljeni nikakvi podaci o uticaju ovih ulaganja na zajednice i na nivo kriminala.^[142]

U predmetima vezanim za sredstva lica u inostranstvu, Francuska i Švajcarska su razvile okvire kojima se uređuje vraćanje tih iznosa zemlji u kojoj je krivično delo izvršeno, pri čemu se ta sredstva opredeljuju za upotrebu u društvene svrhe. Za Švajcarsku se tvrdi da je „predvodnik“ upotrebe „zamrznutih sredstava radi obeštećenja žrtava stranih korumpiranih javnih službenika“.^[143] Prema švajcarskom Zakonu o stranim nezakonitim sredstvima, sredstva koja strani korumpirani javni službenici ili njihovi bliski saradnici deponuju u Švajcarskoj mogu se zamrznuti i trajno oduzeti a potom vratiti državi porekla za ostvarenje konkretnog cilja „unapređenja uslova života stanovnika zemlje porekla“ i za jačanje vladavine prava.^[144] Švajcarska angažuje i organizacije civilnog društva da nadziru vraćena sredstva i obezbede njihovu transparentnu upotrebu.^[145] Slično tome, Francuska je 2021. godine usvojila odredbe o vraćanju „nepošteno stečene imovine“ žrtvama.^[146] Kada je neko politički eksponirano lice osuđeno u francuskom sudu za pranje proneverenih javnih sredstava ili sredstava pribavljenih korupcijom, njegova se imovina može zapleniti, trajno oduzeti i prodati. Ranije su se ti prihodi slivali u državni budžet a sad se vraćaju stanovništvu strane države o kojoj je reč, konkretno u cilju finansiranja inicijativa saradnje i razvoja. Misija za pomoć javnom razvoju Ministarstva spoljnih poslova dodeljuje sredstva za sprovođenje pojedinačnih projekata različitim grupama (kao što su Francuska razvojna agencija, međunarodne agencije poput Svetske banke, državni trezor, ili lokalne ili nevladine organizacije).^[147]

Uključivanje civilnog društva i nevladinih organizacija

Države treba da razmotre ulogu civilnog društva ili nevladinih organizacija kada razmatraju ciljeve programa upotrebe oduzete imovine u društvene svrhe. U mnogim državama se trajno oduzeta imovina smatra državnim vlasništvom a organizacije civilnog društva se niti konsultuju o njenoj upotrebi niti se angažuju da nadziru sprovođenje programa njene upotrebe u društvene svrhe.^[148] Međutim, u nedavnim studijama (Đorđević, 2022) se ističe „ključna uloga“ koju OCD imaju u upotrebi trajno oduzete imovine u društvene svrhe a međunarodni stručnjaci savetuju državama da promovišu aktivno učešće OCD u postupcima oduzimanja imovinske koristi.^[149] OCD se mogu uključiti u:

- 1) Aktivnosti jačanja svesti, istraživanja i zagovaranja. Na primer, Tunižansko udruženje za finansijsku transparentnost (ATTF) lobira vlasti da jačaju institucije koje se bore protiv korupcije i sisteme za oduzimanje imovinske koristi. Još jedan primer je projekat koji finansira EU pod nazivom Upotreba oduzete imovine za društveno eksperimentisanje

[141] Costantino (supra nota) st. 4.1.

[142] *Ibid.*

[143] Aline Doussin, Megan Smith i Yasmin Waljee, 'Finance for Restorative Justice: Using sanctions and terrorist financing legislation to fund reparations for victims of sexual violence in conflict' (Hogan Lovells 2020), str. 24.

[144] *Ibid.*, str. 23.

[145] *Ibid.*, str. 24.

[146] Redress, 'Draft MLA Treaty on Asset Recovery – Civil society submission' (2022).

[147] Sara Brimbeuf, 'The ill-gotten gains of corruption: a possible French model for restitution' (U4 Anti-Corruption Resource Centre 2021), dostupno na <http://bit.ly/3lZgLz2>, pristupljeno 23. februara 2023.

[148] Kolarov i drugi (supra nota 71), str. 35.

[149] Arapski forum o oduzimanju imovinske koristi pribavljene krivičnim delom (Arab Forum on Asset Recovery), 'Guide to the Role of Civil Society Organisations in Asset Recovery' (International Centre for Asset Recovery; UK G8 Presidency; Arab Forum on Asset Recovery 2013), str. 7.

(*Confiscated Assets Used for Social Experimentation*, CAUSE) koji sprovodi organizacija Partners Albania zajedno sa dve italijanske OCD, čiji su uspešni projekti upotrebe imovine u društvene svrhe „promenili mentalitet i pristup državnih institucija prema upravljanju trajno oduzetom imovinom“; novi pravni okvir kojim se uređuje rad albanske AAPSK (Agencije za upravljanje privremenom i trajno oduzetom imovinom) je sačinjen pod uticajem rezultata CAUSE projekata.^[150] Ova je agencija u novembru 2021. zaključila ugovore sa sedam OCD i raspodelila im finansijska sredstva od prodaje imovine pribavljene krivičnim delom za sprovođenje projekata u društvene svrhe.^[151]

- 2) Pomoć državama u upravljanju zamrznutom imovinom ili savetovanje o upotrebi vraćene imovine.
- 3) Posredovanje između države i žrtava, potencijalno kroz projekte koje sprovode NVO. Na primer, prema rumunskom zakonu iz 2015. godine, 15% sredstava od prodaje imovinske koristi pribavljene krivičnim delom se ulaže u projekte prevencije, edukacije i pomoći žrtvama koje razvijaju NVO.^[152]
- 4) Preuzimanje i upravljanje trajno oduzetom imovinom u društvene svrhe ili nadzor nad upotrebom te imovine u društvene svrhe od strane drugih aktera. Vredan pomena je rad organizacije *Libera Terra* u Italiji, koja je uključena u inicijative upotrebe oduzete imovine u lokalnim zajednicama koje podrazumevaju otvaranje novih radnih mesta za mlade ili formiranje poljoprivrednih centara.^[153] Rumunskim zakonom iz 2015. se NVO i javne vlasti ovlašćuju da upotrebljavaju oduzetu imovinu na sličan način.

Transparentnost

Transparentnost predstavlja još jedan faktor koji treba imati u vidu prilikom postupka finansiranja programa upotrebe trajno oduzete imovine u društvene svrhe. Najbolja praksa ukazuje na potrebu za transparentnošću i odgovornošću, uključujući putem formiranja nezavisnih odbora kako bi se sprečio politički uticaj na određivanje prioriteta za upotrebu imovine i raspodelu sredstava od njene prodaje.^[154] To je posebno važno za dokazivanje uspešnosti sistema za borbu protiv kriminala i obnavljanje javnog poverenja u državne institucije – 92% građana na Zapadnom Balkanu smatra da težak, organizovan i finansijski kriminal predstavljaju najurgentniji bezbednosni izazov sa kojim region mora da se izbori.^[155] Transparentost je ključna za ostvarenje jednog od suštinskih ciljeva oduzimanja imovinske koristi – jačanje poverenja u vlasti. Upotreba tehnologija olakšava ostvarenje transparentnosti a i ona ima i dodatni efekat (kao što smo videli u slučajevima Rumunije i projekta *Check In* u Brazilu) budući da pojednostavljuje postupak upotrebe trajno oduzete imovine u društvene svrhe i osigurava maksimalnu iskorišćenost sredstava. Dok većina nacionalnih vlasti prikuplja informacije o oduzetoj imovini uglavnom na papiru, korišćenje posebnih informatičkih sistema za upravljanje podacima predstavlja jedan od načina da se obezbedi transparentnost (obelodanjivanjem statističkih podataka o prikupljenim sredstvima i rezultatima), kao i efikasnost (pružanjem podrške neometanom postupku oduzimanja, upravljanja i raspolaganja imovinskom

[150] CAUSE: Upotreba oduzete imovine za društveno eksperimentisanje (Tirana: Partners Albania for Change and Development 2020), str. 23.

[151] Đorđević (supra nota 2), str. 19.

[152] 'Social reuse of confiscated assets', bespovratna pomoć EEO i Norveške (supra nota 116).

[153] Arapski forum o oduzimanju imovinske koristi pribavljene krivičnim delom (supra nota 151), str. 7.

[154] Vettori i Misoski (supra nota 83), str. 713.

[155] Đorđević (supra nota 2), str. 7.

korišću).^[156] Primer takvog sistema je italijanski javno dostupan web portal *Confiscati bene* 2.0.^[157] Na njemu se objavljuju zvanični podaci o oduzetoj i opredeljenoj imovini koji se ažuriraju u realnom vremenu; podaci su predstavljeni na interaktivnoj mapi a razvija se i mreža na kojoj se objavljuju uspešni slučajevi neposredne upotrebe imovine u društvene svrhe.^[158]

Kao što ukazujemo u ovom odeljku, vlasti prilikom utvrđivanja načina za finansiranje programa u društvene svrhe treba da osiguraju jasnu raspodelu sredstava, razmotre mogućnost njihove upotrebe radi pomoći viktimiziranim ili zajednicima koje se nalaze u opasnosti, saraduju sa civilnim društvom i obezbede transparentnost tokom celokupnog postupka.

Programi upotrebetrajno oduzete imovine u društvene svrhe i obeštećenje i podrška žrtvama

U ovom dokumentu o politici se zalažemo za mogućnost upotrebe imovinske koristi u društvene svrhe radi ostvarenja obaveza država prema žrtvama. U ovom se kontekstu pojam „žrtve“ može posmatrati šire nego u kontekstu drugih krivičnih dela. Neka teška krivična dela i dela organizovanog kriminala (naročito pranje novca ili korupcija) možda nisu povezana sa jednom žrtvom koju je moguće identifikovati. Stoga se putem projekata upotrebe trajno oduzete imovine u društvene svrhe često pruža obeštećenje žrtvama u širem smislu, uključujući zajednice u celini. Zaista, većina projekata upotrebe oduzete imovine u društvene svrhe analizirana prilikom izrade ovog dokumenta imaju za cilj da podrže širu grupu ljudi, s naglaskom na „vraćanje zajednici“.

Ima, međutim, prostora i za ciljane programe upotrebetrajno oduzete imovine u društvene svrhe koji nastoje da podrže žrtve koje se mogu identifikovati. Oni trenutno predstavljaju manje zastupljen oblik upotrebe oduzete imovine u društvene svrhe, a najveći pomaci u ciljanim programima upotrebe te imovine u društvene svrhe učinjeni su u oblasti trgovine drogom. Žrtve trgovine ljudima, kao i žrtve trgovine drogom, se obično mogu identifikovati i potrebni su im posebni programi lečenja i rehabilitacije, koji se mogu finansirati od sredstava dobijenih prodajom ili zakupom oduzete imovine. Međutim, pojam upotrebe oduzete imovine radi podrške žrtvama ne pominje se u izveštajima GRETA, tela Saveta Evrope zaduženog za praćenje primene Konvencije Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima. Stoga se u ovom dokumentu državama preporučuje da preuzmu inicijativu i prepoznaju potencijale kako neposredne tako i posredne upotrebe oduzete imovine u društvene svrhe kao praktičnog načina za obezbeđivanje sredstava za podršku žrtvama teškog organizovanog kriminala poput trgovine ljudima i seksom.

Posredna upotreba trajno oduzete imovine u društvene svrhe može se usmeriti na podršku neposrednim žrtvama takvih krivičnih dela i podrazumeva finansiranje programa podrške žrtvama od sredstava dobijenih od prodaje ili zakupa oduzete imovine. Njima se mogu finansirati projekti medicinske, pravne ili psihosocijalne podrške, kao i aranžmani za reintegraciju ugroženih lica u zajednicu ili njihova obuka u veštinama koje će im pomoći da se izvuku iz opasnih situacija.

Ovi aranžmani bi mogli a možda bi i trebalo da uključuju druge članove zajednice. Fondom Ujedinjenih nacija za podršku žrtvama seksualne eksploatacije i zlostavljanja (SEZ) upravlja jedno međunarodno telo ali ono na različite načine funkcioniše u različitim nacionalnim kontekstima: u Demokratskoj Republici Kongu (od 2018. godine), Centralnoj Afričkoj Republici (od 2018. godine) i

[156] Kolarov i drugi (supra nota 71), str. 35.

[157] Đorđević (supra nota 2), str. 3.

[158] Dostupna na www.confiscatibene.it.

Haitiju (od 2021. godine).^[159] Iz Fonda se finansiraju lokalni programi koji za cilj imaju sprečavanje ponovne viktimizacije žrtava, uključujući obuku u aktivnostima za stvaranje prihoda. Ovim programima su često obuhvaćene i žrtve SEZ od strane zaposlenih u UN i partnerskim organizacijama, kao i druge žene u opasnosti u zajednici. Time se izbegava izdvajanje žrtava od ostatka zajednice i unapređuje se njihova integracija a predupređuje se i opasnost da se one koji nisu žrtve nađu u situaciji u kojoj mogu biti u riziku od SEZ. Programi za stvaranje prihoda koje se finansiraju iz Fonda slični su socijalnom preduzeću formiranom u okviru projekta CAUSE. Socijalna zanatska garaža predstavlja radionicu koja je osnovana na trajno oduzetoj nepokretnosti, gde žene i devojčice – stvarne i potencijalne žrtve organizovanog kriminala i nasilja u porodici – izrađuju rukotvorine koje se potom prodaju.^[160] Više od 2.500 žena i devojčica su prošle obuku i zaposlile su se u proizvodnji tokom sprovođenja ovog projekta od maja 2019. do maja 2020. godine.

Neposredna upotreba trajno oduzete imovine u društvene svrhe kako bi se pomoglo grupi žrtava koje se mogu identifikovati je ređa. Ona je manje uobičajena od posredne upotrebe oduzete imovine u društvene svrhe a i kada do nje dođe ona obično podrazumeva prenos imovine na državne ili lokalne institucije.^[161] Na primer, slučajevi neposredne upotrebe oduzete imovine u Italiji (jedinoj državi članici EU u kojoj je ovaj oblik upotrebe oduzete imovine zastupljeniji od posredne upotrebe) obično podrazumevaju šire programe od kojih koristi imaju zajednice ili grupe unutar zajednica, za razliku od neposrednih žrtava i žrtava koje se mogu identifikovati.^[162] Primer neposredne upotrebe oduzete imovine radi pomoći žrtvama krivičnog dela koje mogu biti identifikovane je onaj iz Srbije: Centru za zaštitu žrtava trgovine ljudima je nakon svesrdnog lobiranja ustupljen trajno oduzet objekat koji sada služi kao sigurna kuća za žrtve trgovine ljudima.^[163] Čini se, međutim, da ovo predstavlja relativno retku pojavu. Stoga se autori ovog rada pridružuju autorima ostalih studija i preporučuju da se takva imovina „spremnije“ koristi za neposredno obeštećenje i podršku žrtvama krivičnih dela koje se mogu identifikovati.^[164]

Rezime i ključni nalazi

U ovom pregledu navodimo brojne nacionalne kontekste i primere najbolje prakse u raznim oblastima za države koje razmatraju razvoj vlastitog sistema za upotrebu oduzete imovine u društvene svrhe. Države treba da imaju na umu da treba da razvijaju sve faze postupka upotrebe oduzete imovine u društvene svrhe: oduzimanje imovine jeste od suštinskog značaja ali je isto tako neophodno da se njome dobro upravlja kako bi se izbeglo njeno obezvređivanje. Oduzimanje i upravljanje oduzetom imovinom moraju da bude praćeni i delotvornim raspolaganjem njome. Valjano sprovođenje ove tri faze od ključnog je značaja za izvlačenje maksimalnih sredstava za programe upotrebe trajno oduzete imovine u društvene svrhe, koja treba koristiti kako bi se pomoglo žrtvama (kako u smislu žrtava konkretnih krivičnih dela koje je moguće identifikovati, tako i u smislu šire zajednice pogođene teškim i organizovanim kriminalom).

[159] Ovaj je Fond formiran 2016. u skladu sa predlogom generalnog sekretara UN iznetom u njegovom izveštaju „Posebne mere za zaštitu od seksualne eksploatacije i zlostavljanja“ A/69/779 (2015), koji je Generalna skupština UN usvojila na 69. sednici, 137. tačka dnevnog reda. Fondom upravlja Odeljenje UN za strategiju, politiku i kontrolu u oblasti upravljanja. Vidi izveštaj UN: „Četvrti godišnji izveštaj Fonda za podršku žrtvama seksualne eksploatacije i zlostavljanja“ (‘Fourth Annual Report of the Trust Fund in Support of Victims of Sexual Exploitation and Abuse’, United Nations Publications 2022).

[160] ‘CAUSE: Upotreba oduzete imovine za društveno eksperimentisanje’ (supra nota 152), str. 21.

[161] Costantino (supra nota 10), str. 40.

[162] Na primer, Socijalna pijaca u Milanu u Italiji, vidi Costantino (supra nota 10), odeljak 4.1.2.

[163] Đorđević (supra nota 2), str. 3.

[164] *Ibid.*

Iz ovog pregleda se mogu izvesti sledeći ključni zaključci:

- » Potrebno je razviti pravne instrumente za oduzimanje imovine kako bi se olakšalo trajno oduzimanje imovinske koristi, posebno u pogledu prebacivanja tereta dokazivanja na optuženog, trajnog oduzimanje od trećih lica, a potrebno je i razmotriti mogućnosti oduzimanja imovine koje se ne zasniva na osuđujućoj presudi.
- » Valjano upravljanje oduzetom imovinom predstavlja ključni deo procesa upotrebe trajno oduzete imovine u društvene svrhe. Postojeće studije ukazuju na to da se najdelotvornije raspolaganje imovinom ostvaruje kada njome upravlja neka specijalizovana institucija.
- » Raspolaganje imovinom najčešće obuhvata prodaju oduzete imovine ili njeno davanje u zakup. Međutim, trebalo bi razmotriti i neposrednu prenamenu, doniranje pa čak i uništavanje imovine kako bi se sprečilo njeno obezvređivanje i podstakla njena upotreba. Države bi trebalo da uvedu mere koje doprinose svrsishodnoj prodaji imovine, kao što je preliminarna prodaja pre izdavanja pravnosnažnog rešenja o trajnom oduzimanju; vremenske rokove kako bi se obezbedilo da imovina ne izgubi na vrednosti; kao i pojednostavljene postupke licitacije uključujući putem evidentiranja imovine u onlajn bazama podataka. Kada je reč o neposrednoj upotrebi trajno oduzete imovine, javno dostupne onlajn baze podataka takođe treba koristiti kako bi se NVO i javnim vlastima omogućio uvid u imovinu oduzetoj u čitavoj zemlji (i mogućnost da se prijave da je koriste).
- » Sredstva treba usmeravati neposredno u fond za upotrebu u društvene svrhe a ne u centralni budžet, jer se time obezbeđuje javno izdvajanje tih sredstava za programe u društvene svrhe a i unapređuje se vidljivost sistema i poverenje u državu. Države mogu da požele da formiraju posebne fondove u posebne svrhe, na primer, fondove u koje se slivaju samo sredstva od prodaje imovine pribavljene izvršenjem krivičnih dela vezanih za drogu a da se ta sredstva ulažu u određene inicijative prevencije zloupotrebe droga; međutim, države mogu da se opredele i za formiranje jednog fonda u koji se slivaju sredstva od prodaje imovinske koristi od svih oblika organizovanog kriminala.
- » Organizacije civilnog društva igraju važnu ulogu u ovom procesu. Države treba da prepoznaju potencijal ovih grupa da doprinose svojim istraživanjima, savetima o načinima upotrebe imovine, sprovođenjem programa za žrtve, ili upravljanjem ili nadzorom nad neposrednom upotrebom trajno oduzete imovine u društvene svrhe.
- » Transparentnost je od ključnog značaja za jačanje poverenja javnosti u vlasti, što predstavlja krajnji cilj upotrebe trajno oduzete imovine u društvene svrhe. Države bi trebalo da koriste tehnologije, kao što su javno dostupne baze podataka, ne samo kako bi pojednostavile procese, već i kako bi unapređivale kulturu transparentnosti i zaštitu od korupcije.
- » Žrtve trgovine ljudima ili drogom ili sličnih krivičnih dela je često lako identifikovati a potrebno im je specijalizovano lečenje ili rehabilitacija. Žrtve se mogu podržavati preko projekata posredne ili neposredne upotrebe trajno oduzete imovine u društvene svrhe. Programi podrške treba žrtvama da obezbede pružaju psihosocijalnu pomoć i treba da budu usmereni na prevenciju njihove ponovne viktimizacije, pri čemu treba izbegavati stigmatizaciju ili izdvajanje žrtava.

5. Zaključak i preporuke

Upotreba trajno oduzete imovine u društvene svrhe može da poprimi razne oblike i da služi ostvarenju širokog dijapazona ciljeva širom Evrope. U zemljama koje su uvele sveobuhvatne propise i mehanizme koji podržavaju upotrebu imovine u društvene svrhe, ovi aranžmani mogu da dovedu do brojnih pozitivnih ishoda i obezbede inovativni izvor sredstava za podršku inače nedovoljno finansiranih institucija, projekata i zajednica. Stoga je sada pravo vreme za uvođenje sveobuhvatnijih politika i kreiranje posebnih institucija u regionu koje će podržavati upotrebu trajno oduzete imovine u društvene svrhe, uzimajući u obzir dobru praksu i pouke dosadašnje primene relevantnog zakonodavstva i praksi. Na osnovu analize sprovedene u ovoj studiji se mogu izvesti sledeće ključne preporuke o unapređenju propisa i sistema za upotrebu trajno oduzete imovine u društvene svrhe:

1. Širom Zapadnog Balkana treba uvesti propise i sisteme kako bi se obezbedilo da se trajno oduzeta imovina i sredstva od njene prodaje koriste kao primarni izvor za finansiranje fondova za obeštećenje žrtava i ostalih društveno korisnih programa.
2. Države bi trebalo da koriste širok pojam „žrtve“ prilikom izrade i primene zakonodavstva i sistema za upotrebu oduzete imovine u društvene svrhe. Trebalo bi da usvoje odredbe koje za cilj imaju pružanje obeštećenja i reparacija identifikovanim žrtvama krivičnih dela, kao i obeštećenja i reparacija široj kategoriji pojedinaca i zajednica pogođenih širim efektima teškog i organizovanog kriminala.
3. Države bi trebalo da usvoje širok pojam „društvene svrhe“ prilikom izrade i primene zakonodavstva i sistema za upotrebu trajno oduzete imovine u društvene svrhe, koji obuhvata kako obeštećenje, *tako i* reparacije za žrtve. To podrazumeva korišćenje te imovine u razne svrhe, poput rehabilitacije, podrške psihičkom i fizičkom zdravlju, izgradnji veština i stvaranja prilika za zapošljavanje, kao i podsticanja reintegracije žrtava u društvo, pored obezbeđivanja finansijskog obeštećenja žrtvama.
4. Uspešnost upotrebe trajno oduzete imovine u društvene svrhe zavisi od delotvornog sprovođenja prethodnih faza istrage, oduzimanja i upravljanja oduzetom imovinom. Države treba da formiraju specijalizovanu kancelariju za upravljanje oduzetom imovinom, koja će biti zadužena za zaštitu i čuvanje oduzete imovine, maksimizaciju njene vrednosti i određivanje najboljeg načina raspolaganja njome.
5. Kancelariji za upravljanje oduzetom imovinom treba obezbediti dovoljno sredstava, osoblja i specijalizovanu obuku, kako bi se obezbedilo da zaposleni shvataju konkretne praktične i pravne probleme koji se mogu pojaviti prilikom raspolaganja imovinom u odsustvu jasnog prethodnog lanca vlasništva.
6. Prilikom svakog određivanja načina upotrebe ili raspolaganja imovinom se u obzir mora uzeti vrsta imovine, njen kvalitet i poreklo, kao i relevantni društveno-politički kontekst. Na primer:
 - a. U nekim kontekstima bi prodaja trajno oduzete imovine mogla predstavljati najpodesniji način sticanja sredstava za društvene svrhe. Međutim, prodaja imovine možda neće biti adekvatno rešenje ako niko neće da je kupi zbog složene strukture vlasništva, njenog propadanja ili straha i zastrašivanja od strane prethodnog vlasnika.
 - b. Ako prodaja oduzete imovine nije moguća ili atraktivna, možda bi

primerenije bilo dati je pod zakup ili je neposredno koristiti.

- c. U zavisnosti od nivoa straha i zastrašivanja koji okružuju prethodnog vlasnika oduzete imovine, možda će biti neophodno značajno angažovanje zajednice (npr. preko OCD) kako bi se podstakla neposredna upotreba imovine u njenu korist.
 - d. Dobrotvorne donacije bi mogle predstavljati najadekvatniji oblik raspolaganja imovinom male vrednosti ili kvarljivom imovinom.
 - e. Uništenje ili uklanjanje imovine bi moglo predstavljati najadekvatniji oblik raspolaganja imovinom koju čine nedozvoljene supstance ili proizvodi koji po svojoj prirodi ne služe društvenoj svrsi. Države bi u tim slučajevima trebalo da prouče mogućnost realizacije partnerstva i sa drugim organizacijama, ne samo sa onima koje rade sa žrtvama krivičnih dela, na primer, partnerstva sa organizacijama koje se bave odlaganjem ili recikliranjem vrste imovine o kojoj je reč.
7. Transparentnost sprovođenja programa upotrebe trajno oduzete imovine u društvene svrhe je od prevashodnog značaja za njihovu uspešnost. Države treba da osmisle i formiraju sveobuhvatni, onlajn javni registar oduzete imovine. Taj korisni inventar oduzete imovine će doprineti njenom upravljanju, pomoći OCD i drugim relevantnim grupama da steknu uvid u to koja je imovina na raspolaganju i kako mogu da se prijave da je koriste, kao i olakšati svaki budući postupak njene licitacije ili prodaje.
 8. Države bi trebalo da vode i objavljuju precizne statističke podatke o nameni i upotrebi oduzete imovine.
 9. Postojanje sredstava od prodaje oduzete imovine ili raspoloživost trajno oduzete imovine za sprovođenje projekata u društvene svrhe mora biti praćeno sveobuhvatnom informativnom kampanjom, kako bi se obezbedilo da su žrtve i druge relevantne strane svesne njihovog postojanja, kriterijuma koje treba da ispune kako bi mogle da imaju koristi od njih i postupka prijave za njihovo korišćenje.
 10. Institucija zadužena za upravljanje i raspolaganje oduzetom imovinom treba blisko da saraduje sa policijom i sudstvom kako bi osigurala blagovremenu upoznatost sa postojanjem i relevantnim pojedinostima oduzete imovine. Takođe bi trebalo proaktivno da saraduje sa OCD koje bi mogle da upotrebljavaju ili imaju koristi od oduzete imovine, koje su možda već izgradile odnose sa zajednicama na koje su projekti upotrebe imovine u društvene svrhe usmereni i koje mogu nastupati u svojstvu posrednika između organa vlasti i žrtava **krivičnih dela**.
 11. S obzirom na snažnu ulogu i angažovanje sektora civilnog društva na Zapadnom Balkanu, koji je često agilniji od državnih institucija, naročito kada je reč o pružanju psihološke i pravne pomoći žrtvama krivičnih dela, njihovom smeštanju u sigurne kuće i identifikaciji žrtava trgovine ljudima, neophodno je obezbediti da se deo trajno oduzete imovinske koristi raspodeli OCD. Bilo bi korisno razmotriti model koji je uveden u Rumuniji a o kojem smo govorili u ovoj studiji.

Bibliografija

Knjige, članci, poglavlja

- » Bavcon, L. i Šelih, A., *Kazensko pravo: Splošni del, (3. izdanje, Uradni list Republike Slovenije 1996)*
- » Boucht, J., *The Limits of Asset Confiscation: On the Legitimacy of Extended Appropriation of Criminal Proceeds* (Hart Publishing 2017)
- » Kolarov, T., Rusev, A. i Vettori, B., *Disposal of Confiscated Assets in the EU Member States: Laws and Practices* (Centar za proučavanje demokratije 2014)
- » Mujanović, E. 'Algoritmi za prikaz postupaka za oduzimanje imovinske koristi pribavljene krivičnim delom' in Mujanović, E., *Smjernice za postupanje nadležnih institucija u postupku za oduzimanje imovinske koristi pribavljene krivičnim delom* (Sarajevo: Centar za istraživanje politike suprotstavljanja kriminalitetu 2017)
- » Pavišić, B., Grozdanić, V., Veić, P. i Marijan, R., *Komentar Kaznenog zakona* (3. izmjenjeno i dopunjeno izdanje, Narodne novine 2007)
- » Vettori, B. i Misoski B., 'Social reuse of confiscated assets in the EU: current experiences and potential for its adoption by other EU and non-EU countries', u Taki Fiti, Goran Koevski (ur), *Liber Amicorum: Studia in honorem academici Vlado Kambovski septuagesimo anno* (Skopje: Makedonska akademija nauka i umetnosti, 2019)

Dokumenta politike

- » Arapski forum o oduzimanju imovinske koristi pribavljene krivičnim delom, 'Guide to the Role of Civil Society Organisations in Asset Recovery' (International Centre for Asset Recovery; UK G8 Presidency; Arab Forum on Asset Recovery 2013)
- » Bazelski institut za upravljanje, 'The need for new EU legislation allowing the assets confiscated from criminal organisations to be used for civil society and in particular for social purposes' (Evropski parlament 2012)
- » Brun, J-P., Gray, L., Scott, C. i Stephenson, K. M., 'Asset Recovery Handbook: A Guide for Practitioners' (Stolen Asset Recovery Initiative: Svetska banka, UNODC 2011)
- » 'CAUSE: Upotreba oduzete imovine za društveno eksperimentisanje' (Tirana: Partners Albania for Change and Development 2020)
- » Centre of Excellence for Illicit Drug Supply Reduction (CoE Brazil), 'Management of Assets from Drug Trafficking – Decapitalizing organized crime to strengthen public policies in Brazil', 1st Thematic Bulletin (2021)
- » Costantino, S., 'The importance of reuse of confiscated assets for social purposes in fighting the illegal economy: some case studies' (Libera 2018)

- » Savet Evropske unije, „Štokholmski program – otvorena i bezbedna Evropa u službi i zaštiti građana“, (Evropska unija 17024/09 2009)
- » Đorđević, S., 'Đorđević, 'Otporni Balkan: Ponovno korišćenje oduzete imovine u društvene svrhe' (Globalna inicijativa protiv transnacionalnog organizovanog kriminala 2022)
- » Doussin, A., Smith, M. i Waljee, Y., 'Finance for Restorative Justice: Using sanctions and terrorist financing legislation to fund reparations for victims of sexual violence in conflict' (Hogan Lovells 2020)
- » 'Guide for Asset Recovery in France' (Svetska banka, partnerstvo G8-Deauville), dostupan na: <https://bit.ly/3xS7LhG>, pristupljeno 23. februara 2023.
- » Mujanović, E. i Datzer, D., (ur), 'Priručnik o djelotvornom oduzimanju imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom u skladu s evropskim i međunarodnim standardima' (AIRE centar i RAI, 2020).
- » Redress, 'Policy Briefing: Financial Accountability for Perpetrators of Torture and Other Serious Human Rights Abuses' (2020)

Izveštaji institucija

- » Odbor za građanske slobode, pravosuđe i unutrašnje poslove, 'Report on Organised Crime in the European Union [2010/2309(INI)]' (Evropska unija A7-0333/2011 2011)
- » Savet Evrope, Sektor za privredni kriminal i saradnju (ECCD), 'The Use of Non-Conviction Based Seizure and Confiscation' (Savet Evrope, 2021)
- » Evropska komisija, Izvešće komisije Evropskom parlamentu i Vijeću Povrat i oduzimanje imovine: osiguravanje da se kriminal ne isplati (COM[2020] 217 2. jun 2020)
- » Evropska komisija, Impact Assessment Report accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on asset recovery and confiscation, SWD/2022/245 25 (maj 2022)
- » Komitet regiona EU, 'Opinion of the Committee of the Regions on the EU Internal Security Strategy' 91st plenary session (CIVEX-V-018 2011)
- » European Union serious and organised crime threat assessment, 'A Corrupting Influence: The Infiltration and Undermining of Europe's Economy and Society by Organised Crime' (Evropol 2021)
- » GRETA (Grupa eksperata Saveta Evrope za borbu protiv trgovine ljudima), 'Assistance to victims of human trafficking: Thematic chapter to the 8th General Report on GRETA's activities' (Savet Evrope 2019)
- » GRETA, 'Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Ireland', GRETA(2017)28 (Savet Evrope 2017)
- » GREVIO (Grupa eksperata Saveta Evrope za borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici), '1st General Report on GREVIO's Activities' (Savet Evrope 2020)

- » 'Special measures for protection from sexual exploitation and abuse: report of the Secretary-General', Generalna skupština Ujedinjenih nacija, 69. sednica, tačka 137 dnevnog reda, A/69/779 (2015)
- » Otvorena međuvladina radna grupa Ujedinjenih nacija o oduzimanju imovinske koristi, 'The Italian experience in the management, use and disposal of frozen, seized and confiscated assets', CAC/COSP/WG.2/2014/CRP.3 (2014)
- » Ujedinjene nacije, 'Fourth Annual Report of the Trust Fund in Support of Victims of Sexual Exploitation and Abuse' (United Nations Publications 2022).

Internet stranice

- » Anti-Fraud Knowledge Centre, 'National Agency for the Management of Seized Assets, European Commission Anti-Fraud Knowledge Centre' (European Commission), dostupno na <http://bit.ly/3lPgacc>, pristupljeno 23. februara 2023.
- » Brimbeuf, S., 'The ill-gotten gains of corruption: a possible French model for restitution' (U4 Anti-Corruption Resource Centre 2021), dostupna na <http://bit.ly/3lZgLz2>, 23. februara 2023.
- » Savet Evrope, Tabela država članica koje su potpisale i ratifikovale Konvenciju o borbi protiv trgovine ljudima, dostupna na <http://bit.ly/3SrgoJz>, pristupljeno 17. februara 2023.
- » Evropska komisija – Questions and answers, 'Victims' Rights: New Strategy to Empower Victims' (European Commission 2020), dostupno na <http://bit.ly/3Z8G1Bq>, pristupljeno 23. februara 2023.
- » Evropska komisija, Uprava za migracije i unutrašnje poslove, web stranica o oduzimanju i povratu imovinske koristi (Evropska komisija), dostupna na sledećem [linku](#), pristupljeno 17. februara 2023.
- » Evropska komisija, 'Ukraine: Commission proposes to criminalise the violation of EU sanctions', saopštenje za štampu (2. decembar 2022)
- » Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS), 'The Social Reuse of Assets Confiscated from Organized Crime' (od 9. jula 2021), dostupno na: <https://bit.ly/3Y16G1Q>, pristupljeno 23. februara 2023.
- » Ministarstvo pravde Francuske, 'Présentation de l'AGRASC' (2020), dostupno na: <http://bit.ly/3lqdfOX>, pristupljeno 23. februara 2023.
- » Ministarstvo pravde Francuske, 'Saisie, confiscation: l'AGRASC publie son rapport d'activité 2020' (2021), dostupno na: <http://bit.ly/3lqdfOX>, pristupljeno 23. februara 2023.
- » Tehnička pomoć organizacijama civilnog društva na Zapadnom Balkanu i u Turskoj (Technical Assistance to Civil Society Organisations in the Western Balkans and Türkiye, TASCO), 'Using Confiscated Assets for Good Causes' (22. novembar 2021), dostupno na: <https://bit.ly/41jiXSb>, pristupljeno 23. februara 2023.

- » Kancelarija Ujedinjenih nacija za borbu protiv droge i kriminala (UNODC), spisak zemalja koje su potpisale i ratifikovale Konvenciju UN o korupciji, dostupan na <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.html>, pristupljeno 17. februara 2023.
- » Konvencija Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala i Protokoli uz nju, dostupno na https://www.paragraf.rs/propisi/download/zakon_o_potvrđivanju_konvencije_ujedinjenih_nacija_protiv_transnacionalnog_organizovanog.pdf, pristupljeno 17. februara 2023.

