

# **Borba protiv korupcije u Srbiji**

Urednici  
**Zoran Lutovac**  
**Verica Barać**



**Zoran Lutovac (ur.), Verica Barać (ur.), Radmila Vasić,  
Jelisaveta Vasilić, Slaviša Orlović, Josip Bogić, Danilo  
Šuković, Zagorka Golubović, Ivan Zlatić, Jovan Ćirić**

# **Borba protiv korupcije u Srbiji**

***Između Nacionalne strategije i Akcionog plana***



Beograd  
2006.

## **Borba protiv korupcije u Srbiji**

*Izdavači:*

Friedrich Ebert Stiftung

*Za izdavača:*

Zoran Lutovac

*Urednici:*

Zoran Lutovac

Verica Barać

*Priprema*

*za štampu:*

APP tim, Beograd

*Štampa:*

Libra, Beograd

*Tiraž:*

500

Beograd, 2006.

ISBN 86-83767-18-3

# Sadržaj

Zoran Lutovac	<b>Borba protiv korupcije u Srbiji</b>	7
Verica Barać	<b>Dominantna i marginalna korupcija</b>	9
Zoran Lutovac	<b>Od partijske ka pravnoj državi u borbi protiv korupcije</b>	43
Radmila Vasić	<b>Korupcija i kriza institucija u postpetooktobarskoj Srbiji</b>	59
Jelisaveta Vasilić	<b>Korupcija u pravosuđu</b>	79
Slaviša Orlović	<b>Skupština Srbije u borbi protiv korupcije</b>	87
Josip Bogić	<b>Policija i borba protiv korupcije i organizovanog kriminala</b>	107
Danilo Šuković	<b>Korupcija u privatizaciji privrede Srbije</b>	117
Zagorka Golubović	<b>Slučaj "Jugoremedije" - paradigma neuspeha u procesu privatizacije</b>	129
Ivan Zlatić	<b>Artikulacija petooktobarskog "za"</b>	139

<i>Jovan Ćirić</i>	<b>Korupcija u zemljama tranzicije</b>	147
<i>Prilog</i>	<b>Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije</b>	167

# **Borba protiv korupcije u Srbiji**

## *Između Nacionalne strategije i Akcionog plana*

---

Godinama unazad Srbija se svrstava u visoko korumpirane države. Ni političke promene 5. oktobra 2000. nisu u značajnijoj meri doprinele sveobuhvatnoj borbi protiv te opake društvene bolesti, koja nagrizava vitalne funkcije države i društva. Korupcija onemogućava izgradnju jakih demokratskih institucija i stabilne pravne države, ona podriva socijalnu stabilnost i sprečava uspešniji privredni razvoj. Ona kod građana pospešuje nepoverenje prema državnim i javnim institucijama i izaziva apatiju, a to je nešto što je najmanje potrebno zemlji tek izašoj iz razdoblja ratova, pljački ubistava, emotivnih lomova i naglog siromašenja. Korupcija je i deo našeg negativnog imidža u svetu izgrađenog tokom devedesetih godina prošlog veka i, svakako, jedna je od glavnih prepreka na putu naših evroatlantskih integracija.

Ova publikacija bi trebalo da bude skromni doprinos raspravi o korupciji i podsećanje na njeno razorno dejstvo po društvo. Ona bi trebalo da nas podseti na našu obavezu da se sa korupcijom suočimo na odgovarajući način. Borba protiv korupcije ne može biti uspešna ako je parcijalna, izolovana, ako nije deo osmišljene strategije i ako nema podrške društva i odlučnosti države da je sprovede u delo. Srbija se danas u toj borbi nalazi između Nacionalne strategije i Akcionog plana, kako se to kaže u podnaslovu ove publikacije. Nacionalna strategija je doneta, ali ona ne vredi mnogo bez Akcionog plana na koji još uvek čekamo. Ako se tome doda neizgrađena demokratska politička kultura, neadekvatan institucionalno-pravni sistem i nedostatak odlučne i sinhronizovane političke borbe onda je jasno da je Srbija tek na početku dugog i teškog puta ka društvu koje ne prihvata korupciju i sveobuhvatno se bori protiv nje.

Da bi borba protiv korupcije bila uspešna mora se zasnivati na društvenom konsenzusu i razvijanju antikorupcijske kulture, odgovarajućem institucionalno-pravnom okviru za političko delovanje i političkoj volji pretvorenoj u konkretno delanje - od lokalne samouprave do najviših organa vlasti. Tu je dragocena pomoć i društva u celini artikulisanog, pre svega, kroz delovanje NVO, sindikata, udruženja i naročito medija. Svi oni bi trebalo da budu korektori vlasti (i opozicije), "savest ovog društva" koja će upozoravati na to da javni interes mora biti ispred posebnog i da je odbrana javnog dobra interes svakog pojedinca i društva u celini.

# **Dominantna i marginalna korupcija**

*Borba protiv korupcije u Srbiji 2000-2006. godine*

---

*Makijaveli: "Stalno ću brinuti o sudbini naroda. Moja vlada će mu naći posao."*

*Monteskije: "Pustite narod da se sam snađe, to je bolje. Radnička klasa koja se oslanja na državu pada u poniženje, gubi svoju energiju, svoj polet, svoju intelektualnu snagu. Vezivanje uz državne jasle baca radnike u neku vrstu ropstva, iz koga ne mogu da se izbave a da ne unište samu državu."*

*Vladajte umereno, pravično, vladajte u najmanjoj mogućoj meri, i narod neće ništa od vas tražiti, jer mu nećete biti ni potrebni."*

Dijalog u paklu između Makijavelija i  
Monteskijea, *Moris Žoli, 1864.*

U literaturi o korupciji i demokratiji postoji saglasnost da svaka vlast teži da bude neograničena i u službi posebnih interesa vlastodržaca, dok demokratija nastoji da je ograniči normama (moralnim i pravnim), institucijama i procedurama kako bi bila u funkciji javnih interesa društva, države i građana. Poznato je, takođe, da se i razvijeno društvo, složene i relativno stabilne strukture demokratskog poretka takođe suočavaju sa korupcijom, ali kao sa marginalnom pojavom, dok je ona dominantna tamo gde je društvo nerazvijeno, struktura nestabilna, a demokratski poredak tek u začetku. I u zemljama u "tranziciji", ma koliko bile (ne)razvijene, kada su ustavno konstituisane kroz demokratski poredak, korupcija ima status manje ili više marginalne pojave.

## **Dva lika korupcije u Srbiji**

Problem korupcije u Srbiji danas se bitno razlikuje ne samo od razvijenih i demokratski uređenih država, nego i mnogih zemalja koje se nalaze u "tranziciji". Ta razlika nije samo posledica nasleđenih uzroka, nego i rezultat nedavnih ratova - nasilja, zločina i pljačke - izolacije i sankcija. Tada je nastajao i učvršćivao se režim vlasti koji je uklonio gotovo sva važnija ograničenja vlasti tražeći svoj legitimitet u tobože višim, nacionalnim interesima. Takav legitimitet vlasti prihvatio je i znatan deo stanovništva, lišavajući se ambicije da vlast ograničava i kontroliše. Lojalnost takvoj vlasti olakšavala je kakvo-takvo preživljavanje, čak je pružala izvesne mogućnosti učešća, makar i minimalnog, u deobi ratnog plena (o tome rečito svedoči, recimo, više miliona ugovora o štednji kod piramidalnih banaka). U takvim okolnostima, svako ko se domogne vlasti ignoriše njena demokratska ograničenja, uvažavajući jedino faktički "odnos snaga", legalizovan rejtingom u javnom mnjenju i povremenim izborima.

O karakteru i razmerama korupcije za vreme vladavine Slobodana Miloševića, najbolje se može svedočiti na primeru Savezne uprave carina (SUC) i rada njenog dugogodišnjeg direktora Mihalja Kertesa. Podaci se daju na osnovu Zapisnika Saveznog budžetskog inspektorata<sup>1</sup> koji je sačinjen nakon izvršene kontrole 2001. godine (prva kontrola posle 7 godina, jer od 1994. godine kontrola nije vršena, odnosno bila je sprečavana). Na Zapisnik o izvršenoj kontroli primedbe su dali i tada bivši direktor i načelnik odeljenja SUC za naplatu prihoda, ne osporavajući navode, ali navodeći da su radili po nalogu "državnog vrha".

Kontrolom je utvrđeno da je od maja 1994. do oktobra 2000. godine carina, umesto uplate u savezni budžet, nezakonito trošila sredstva sa prihodnih računa, zadržavala gotov novac (dinare, devize, zlatnike), nezakonito oslobađala od plaćanja carine i drugih uvoznih dažbina, nezakonito odlagala plaćanje dažbina, nezakonito propisivala i naplaćivala posebnu vrstu carinske dažbine i znatan deo sred-

---

<sup>1</sup> Zapisnik o kontroli ostvarivanja i raspoređivanja prihoda i korišćenju sredstava saveznog budžeta za period 1994-2000. godina kod Savezne uprave carina Saveznog budžetskog inspektorata broj: 9/0-06-0003/2001-2 od 14. maja 2001. godine

stava utrošila na kupovinu stanova, koji su takođe nezakonito dodeljivani i otkupljivani. Sa prihodnih računa carine, umesto uplate u savezni budžet vršene su isplate velikom broju pravnih lica, raznim organizacijama i podizana je gotovina. Računi državne carine faktički su bili isključeni iz sistema državnih finansija i služili su za finansiranje uskog kruga ljudi oko državnog vrha, za prikupljanje gotovog novca koji je, ili potrošen u zemlji, ili iznet u inostranstvo. Na prihodne račune carine uplaćivana su i sredstva društvenih preduzeća kao što je "Borba", "Politika", "Dnevnik" iz Novog Sada i drugih, a da te uplate nisu proizlazile iz carinskih poslova. Zloupotrebe su vršene i tako što je ugašen račun carine kod Narodne banke Jugoslavije, a otvoren račun za deponovanje sredstava po viđenju kod Beogradske banke. Sve zloupotrebe, falsifikati i druge nezakonitosti godinama su se odvijali uz saglasnost saveznih državnih organa, pre svega ministarstva finansija, u čijem sastavu je bila carina, ali i drugih državnih organa nadležnih za kontrolu i nadzor nad radom javnih službi.

Nakon 2000. godine, vrlo malo je urađeno za otklanjanje štetnih posledica ove razarajuće korupcije, kako u pogledu obeštećenja opljačkanog budžeta, tako i u postupku otkrivanja i kažnjavanja odgovornih učesnika u lancu korupcije. Direktor SUC, kao i drugi najodgovorniji učesnici ove korupcije velikih razmera, nisu odgovarali za krivična dela koja su počinili, niti su pokrenuti postupci za oduzimanje imovinske koristi koja je stečena izvršenjem krivičnih dela. U javnosti je poznato da je protiv direktora SUC pokrenut samo postupak zbog pomaganja u izvršenju krivičnog dela višestrukog ubistva na Ibarskoj magistrali.

Očigledno je i iz ovog primera da stvarne volje za suzbijanje korupcije nije bilo, jer najkrupniji primeri dugogodišnjeg kršenja zakona i prisvajanja državne imovine nakon 2000. godine nisu procesirani, niti su pokrenuti postupci i stvoreni uslovi da se oduzme imovinska korist stečena na ovaj način, što je, smatramo, jedan od osnovnih razloga zašto je uspeh u suzbijanju korupcije izostao. Na taj način je stvoreno uverenje da su oni koji su bili moćni da ne plaćaju carinu, da iznose novac iz zemlje, da luksuznu robu za državne stanove (koje su potom dobijali na poklon), uvoze kao humanitarnu pomoć, i dalje tako moćni da spreče državu da uspostavi zakonito stanje. Ta njihova moć posredno štiti i sve korumpirane službenike, od saveznih ministara do carinika, i sve kriminalce koji su u ovome

učestvovali. Materijalna šteta koja je pričinjena višegodišnjim delovanjem korupcije, svakako je manji deo štete pričinjene državi, samoj carinskoj službi i drugim službama državne uprave. Mnogo veći gubitak odnosi se na činjenicu da je kršenje propisa, koje je bilo masovna pojava, uočljiva i poznata većini državnih službenika, dozvoljena i inspirisana iz državnog vrha, postalo "normalan" način rada. Stvoreni su dobro povezani lanci "spretnih i sposobnih" službenika, vrlo odanih i poslušnih i novim šefovima, spremnih da učine svaku "korisnu malverzaciju" za višu instancu, za političku stranku trenutnog šefa.

Stanje se nije moglo popraviti samo dovođenjem novih šefova, čak ni izmenom zakona. Za stvarne promene, ne samo u carini, već i u drugim institucijama, nužno je bilo uspostaviti zakonito stanje kažnjavanjem najodgovornijih i oduzimanjem imovinske koristi. Taj posao nisu mogli uraditi samo policija i sud, čak i da i oni nisu patili od iste bolesti kao i ostale institucije, već je iza suštinske reforme morala stajati ista politička volja koja je bila potrebna da se sruši diktator, koja bi omogućila da svi dokazi budu dostupni, i da svi akteri budu tretirani na isti način. Uspostavljanje zakonitosti i odgovornosti nije bilo pitanje koje su mogle rešiti pojedinačne institucije, jer ni jedna institucija u Srbiji nije imala unutrašnje resurse za takve promene. Većina kadrova koja bi podržala reformu, već je odavno bila udaljena. Za ovako ozbiljnu promenu, bilo je nužno da svi politički akteri koji su bili nosioci političke volje za promene, budu jedinstveni u stavu da im stari način vršenja vlasti ne odgovara, i da su odlučni da uspostave sopstvene mehanizme da spreče korupciju, pre svega, u svojim redovima.

Nakon promena 2000. godine stvaraju se uslovi za početak borbe protiv korupcije, a nakon izbora Vlade u januaru 2001. godine čine se i prvi realni koraci. Pri ministarstvu finansija je formirana kancelarija za borbu protiv korupcije, a Vlada premijera Đinđića je oktobra 2001. godine, na inicijativu ministra finansija Božidara Đelića, formirala Savet za borbu protiv korupcije, kao svoje savetodavno telo i imenovala prvih deset članova. Novoizabrana vlast je u to vreme priznavala da postoji nekoliko problema koje treba hitno rešavati, pa je osnovala prelazne institucije koje bi se bavile ovim problemima u periodu dok se ne formiraju stabilne institucije demokratske države. Pored Saveta za borbu protiv korupcije, osnovana je i Kom-

sija za istinu i pomirenje, pri kabinetu predsednika savezne države, i Socijalno-ekonomski savet Vlade Srbije.

Prvih godinu i po dana, Savet je radio uz tehničko-administrativnu podršku Ministarstva finansija. U tom periodu Savet je pomagao Vladi da se stvori institucionalni okvir za borbu protiv korupcije donošenjem osnovnih antikorupcijskih zakona. Na svojoj prvoj sednici decembra 2001. godine Savet je uputio preporuku Vladi da u izmenama i dopunama krivičnog zakona koje su tada bile u pripremi, otkloni protivrečnosti između novih krivičnih dela korupcije i krivičnih dela primanja i davanja mita, i da se donese kodeks o ponašanju državnih službenika.

Osnovni antikorupcijski zakoni su u međuvremenu doneti: sredinom 2002. godine Zakon o javnim nabavkama; jula 2003. Zakon o finansiranju političkih stranaka; aprila 2004. Zakon o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija; a novembra 2005. Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Takođe, februara 2002. godine su usvojene izmene Krivičnog zakona Republike Srbije, kojima su između ostalog uvedena nova krivična dela korupcije, pored već postojećeg krivičnog dela uzimanja i davanja mita. Svi ovi zakoni su doneti sa odlaganjima i izmenama u odnosu na predložene tekstove, a njihova primena je veoma otežana zbog slabosti u samim zakonima, koje dovode do problema u uspostavljanju i funkcionisanju institucija koje ove zakone da primenjuju.

Druga faza u radu Saveta je počela nakon ubistva premijera Đinđića, kada je, na predlog članova Saveta, Vlada imenovala tri nova člana. U drugoj fazi svog rada Savet se upustio u istraživanje fenomena korupcije, pre svega krupne korupcije, koja se ne svodi samo na davanje i uzimanje mita, već suštinski proizlazi iz poremećenog odnosa tri grane vlasti sudske, zakonodavne i izvršne. Najčešće se radi o dominaciji izvršne nad ostalim granama vlasti, pre svega nad sudskom, dakle o korupciji u njenom izvornom značenju kvarenje vlasti. Savet je istraživao na koji način je došlo do šverca šećera, kako je bilo moguće da vlada nije uspela da ga spreči, već je dozvolila da se izgubi preferencijalni status za izvoz šećera i da zemlji budu izrečene sankcije EU dva meseca nakon prijema u Savet Evrope, da sankcije traju preko godinu dana i da zemlji bude naneta ogromna i materijalna i moralna šteta, a da se pitanje odgovornosti najviših nosilaca vlasti i ne postavi; kako je u stečaju "Sartida", usled pritisaka

izvršne vlasti na pravosuđe, postupak u sudu vođen potpuno nezakonito... Savet je tokom 2003. godine počeo da radi izveštaje za Vladu o najkrupnijim primerima korupcije u Srbiji, sa preporukama šta treba preduzeti da se spreči krupna korupcija i da se omogući egzistencijalna i pravna sigurnost bez koje nema razvoja demokratije. U izveštajima o izvozu šećera, o privatizaciji, stečaju "Sartida", "Jugoremediji", "Veterinarskom zavodu", "Nacionalnoj štedionici", "Mobtelu" i drugim, Savet je pokazao da osnovne grane vlasti nisu nezavisne jedna od druge, tako da nemaju mogućnosti da jedna drugu kontrolišu, da su institucije nesigurne i podređene izvršnoj vlasti, da se donose zakoni u koje je ugrađena namera da se neko okoristi, a da se antikorupcijski zakoni koji su doneti u protekle četiri godine, veoma otežano i selektivno primenjuju. Primeri poništavanja javnog interesa o kojima je Savet pisao izveštaje u javnosti su se pretvarali u velike afere, često povezane sa najvišim funkcionerima izvršne vlasti, ali su uglavnom ostali nerazjašnjeni i bez konačne odluke sudske vlasti. Stanje u pravosuđu, kako zbog pritisaka izvršne vlasti kojima ne može da se odupre, tako i zbog njihove unutrašnje nesposobnosti da se reformišu, ali i zbog korupcije u ovim institucijama, potpuno je paralisalo mogućnost za procesiranje i sankcionisanje krivičnih dela korupcije i oduzimanje imovinske koristi koja je nastala izvršenjem krivičnih dela. Mogućnost za procesiranje ovih krivičnih dela, sve je manja što je učesnik u njima na višem položaju u državnoj hijerarhiji.

Veliki broj zakona donetih u poslednje dve godine (preko dve-sta), čime se predstavnici vlasti ponose kao svojim uspehom, bez stvaranja uslova za njihovu primenu samo dodatno opterećuju već paralizovane institucije, i ne stvaraju pravnu sigurnost i ambijent sa jasnim i sigurnim pravilima, već, naprotiv, povećavaju pravnu nesigurnost.

Savet je u svojim izveštajima analizirao ove probleme, i davao Vladi preporuke kako da se oni reše. Svi izveštaji Saveta su pored Vlade, dostavljeni i javnosti. Smatramo da je stvaranje javnosti o problemu korupcije jedan od najvažnijih zadataka Saveta, jer je javnost najdelotvorniji način za kontrolu vlasti. I dok je delovanje Saveta u javnosti doprinelo da se razjasne problemi o kojima smo govorili, Vlada je ignorisala izveštaje, ili osporavala rad savetodavnog tela, umesto da se o izveštajima razgovara i da se eventualno osporavaju argumenti koji su u njima navedeni. I onda kada je reagovala u skla-

du sa nalazima Saveta, kao u slučaju "Mobtela", Vlada je to činila ne da bi se borila protiv korupcije, već da bi zaštitila svoje političke pozicije, i to ponovo uz velika kršenja procedure, sa pozicija sile vlasti, a ne vladavine zakona.

### **Pokušaj uspostavljanja diskontinuiteta**

Vladavina pomoću korupcije u vreme bivšeg režima, pre svega je bila moguća zahvaljujući potpunom odsustvu javnosti o ovom problemu. Vlast je korupciju zataškavala halabukom o višim ciljevima i srpskom nacionalnom interesu, dok je glavna preokupacija opozicionog, prodemokratskog dela društva bila borba za pravo na život, ugroženo ratovima i diktaturom. U uslovima borbe za opstanak, možda zaista nije bilo prostora da opoziciona kritika zalazi tako duboko u prirodu režima, u način njegovog funkcionisanja pomoću korupcije. Međutim, i pored ove okolnosti, 2000. godine je bilo jasno da je opoziciona kampanja za septembarske izbore bila previše marketinška, i ograničavala se samo na borbu protiv ličnosti Slobodana Miloševića. Građanski parlament Srbije, kao jedna od nevladinih organizacija koja je učestvovala u kampanji, maja 2000. godine je objavila knjigu "Pravac promena"<sup>2</sup>, u kojoj su razmatrane četiri oblasti ocenjene kao ključne za demokratizaciju Srbije: ljudska prava, visoko obrazovanje, mediji i pravosuđe. Želeli smo da podstaknemo raspravu o kvalitetu promena za koje se zalažemo. Ovaj predlog nije naišao na razumevanje, niti na podršku ostalih partnera u borbi za promene, stranaka, tadašnjih nezavisnih medija i nevladinih organizacija. Zbog čega tadašnjoj opoziciji nije odgovarala debata o vrednostima za koje se demokratski pokret zalaže (osim onih "vrednosti" isticanih u kampanji, opštih mesta tipa "ulazak u Evropu", "pad komunizma", "tačku na pljačku" i sl.)? Zbog čega je kampanja, i DOS-ova i nevladinih organizacija, bila oslonjena na marketinške trikove, a ne na konkretne razloge zbog kojih su građani Srbije želeli promene? U predizbornoj galami nisu se nazirali odgovori, ali su ubrzo nakon 5. oktobra postajali sve jasniji, počev od jedne lokalne, čačanske, kako bi se to današnjim jezikom reklo, "korupcionaške afe-

---

<sup>2</sup> "Pravac promena", 2000. godine, "Republika", Beograd.

re" - izgradnje deponije u selu Mojsinje. Bio je to potez lokalne kabadahijske vlasti koji se ni po čemu nije razlikovao od prakse režima Slobodana Miloševića, a radilo se o gradu koji je devedesetih važio za "najopozicioniji", a njegovi čelnici bili među najglasnijima u opozicionoj kampanji 2000. godine.

Ako je u vreme predizborne kampanje i bilo neophodno da se glasači ne "zbunjuju", nakon 5. oktobra su stvoreni uslovi za početak borbe protiv korupcije, odnosno stvorena je mogućnost da se u javnosti otvori problem korupcije u onom smislu u kojem ona jeste bila razorna po državu i društvo tokom devedesetih kao potpuno poništavanje javnog interesa za račun pojedinaca iz vlasti i oko vlasti. U tom periodu se desio prvi, i najznačajniji konkretan korak vlasti u Srbiji u raskidu sa prošlošću - hapšenje Slobodana Miloševića i njegovu izručenje međunarodnom sudu za ratne zločine. Ni ovaj korak, međutim, u javnosti nije stavljen u kontekst raskida sa bivšim režimom, već je protumačen kao obaveza prema međunarodnoj zajednici koju treba ispuniti kako bi smo dobili finansijsku pomoć. Nakon pet godina, ni za jedan od problema naznačenih nakon 5. oktobra nije osnovana jaka državna institucija koja bi trebalo da ih rešava, a jedino prelazno telo koje i dalje radi je Savet za borbu protiv korupcije, uz konstantan otpor svake vlade sa kojom je trebalo da saraduje.

Mimo tabloidskih konotacija o pojedinim izveštajima Saveta u kojima se "proziva" ovaj ili onaj ministar ili finansijski moćnik, otpor vlasti prema našem radu suštinski se zasniva na činjenici da Savet korupciju sagledava šire od onog viđenja koje vlasti žele da nametnu javnosti - podmićivanje službenih lica u sudu, policiji, školama i bolnicama. Savet vidi korupciju, pre svega, u trgovini uticajima na visokim nivoima vlasti, u raznim dogovorima iza scene kojima se poništava javni interes i stvaraju mehanizmi koji ne dozvoljavaju vladavinu zakona i uspostavljanje demokratskih institucija. Borba protiv korupcije, onako kako je Savet razume, pre svega znači stvaranje demokratskih institucija, odnosno mehanizama da se zaštiti javni interes, kao uslova za ostvarenje pojedinačnih prava. Prvi korak u ovako koncipiranoj borbi protiv korupcije, moralo je biti utvrđivanje odgovornosti za zloupotrebe u periodu bivšeg režima, sprečavanje daljih pljački, obeštećenje države, a zatim i lustracija kadrova u institucijama koje je trebalo reformisati. Ipak, iza hapšenja Miloševića nisu usledile aktivnosti u tom pravcu, što je ostavilo mučan utisak da je Milo-

šević bio ne samo najodgovorniji, već i jedini odgovoran, iako znamo su mnogi značajni akteri današnjeg privrednog i političkog života bili njegovi bliski saradnici.

Problem korupcije, koji je prva demokratska vlada priznala kao žarišnu, sveprožimajuću krizu koju treba hitno rešavati, ubrzo je pretvoren u farsu da živimo u uređenoj državi u kojoj je korupcija eksces i problem pojedinih podmitljivih službenika koje treba pohapsiti. Savet je pokušavao da govori o korupciji kao o sistemskom problemu, ali vlast uz pomoć medija nastoji da uspostavi paralelnu stvarnost po principu: "Držite lopova!". Povremeno se nađu krivci u institucijama za koje u javnosti već postoji saglasnost da su "korumpirane", organizuje se hajka, zatim i linč (podsetimo se da je oduzimanje dozvole za rad "Mobtelu" izvršeno mimo zakonom predviđene procedure, a da su zatim hapšeni ljudi koji su u "Mobtelu" radili na tehničkim poslovima, dok je glavni osumnjičeni "pobegao" sa parama), i na kraju, naravno, medijska kampanja da "vlada preuzima inicijativu u borbi protiv korupcije", u kojoj nam nisu potrebne institucije, već samo vlast oličena u stranačkim šefovima i njihovim interesima. Iracionalnost ovakvog "pristupa" borbi protiv korupcije je, između ostalog, vidljiva i u aktuelnom obračunu sa "carinskom mafijom", koji se odvija u atmosferi kolektivne amnezije vlasti i medija za period vladavine Mihalja Kertesa i uspostavljanja korupcije kao načina rada na carini.

O bitno različitim pristupima problemu korupcije jasno govori dopis koji je Savet 13. januara 2006. godine uputio Vladi i javnosti povodom slučaja Mobtel:

*"U javnosti već godinama Mobtel važi za drastičan primer korupcije. Odlukom Vlade od 29. decembra 2005. godine o oduzimanju licence Mobtelu za obavljanje telekomunikacionih delatnosti, problem Mobtela se našao u središtu političkog sukoba između vrha sadašnje vlasti i pretendenta na osvajanje te vlasti Bogoljuba Karića i njegovih poslovnih i političkih sledbenika. U ovom političkom sukobu problem korupcije se instrumentalizuje, umesto da se rešava.*

*Moguće je i drugačiji pristup problemu korupcije, kakav je sadržan u Izveštaju Saveta za borbu protiv korupcije dostavljenom Vladi i javnosti u aprilu 2005. godine.*

*Savet je predložio Vladi:*

- *da stavi van snage zaključak od 24. juna 2004. godine o usvajanju Izveštaja međuresorne radne grupe,*

- da se na pouzdan način, sagledavanjem svih činjenica i ekonomskom analizom osnivanja i poslovanja ove kompanije utvrde vlasnički odnosi. Da se preduzimanje ovih mera oroči na primeren, kratak rok. Da se nakon izrade ovih, sveobuhvatnih analiza javnosti saopšti procena materijalne štete koju je pretrpela država zbog kršenja zakona i ugovora u osnivanju i poslovanju ove kompanije. Posebno je važno da građani od Vlade dobiju relevantan podatak o gubicima zbog korupcije i važnosti borbe protiv korupcije;
- da se pokrene postupak za utvrđivanje odgovornosti svih učesnika u ovoj korupciji u kojoj je država pretrpela ogromnu štetu;
- da se utvrdi odgovornost rukovodstva PTT, članova upravnog odbora PTT i članova UO Mobtela iz ovog preduzeća, pre svega, jer nisu ništa preduzeli da se spreči pljačka državne imovine i pokrenu sudski postupci za poništenje, ili izmenu, očigledno ništavih, ugovora;
- da se pokrene postupak, makar političke odgovornosti za resorno nadležne organe izvršne vlasti zbog nepreduzimanja zakonom propisanih mera zaštite državne imovine;
- da se ispituju navodi u javnosti u vezi sa osnivanjem i radom Mobikosa, kao i ugovorom o poslovno-tehničkoj saradnji između Mobtela i Mobikosa od 8. decembra 2003. godine.

Savet nije dobio informaciju od Vlade da li je ovaj Izveštaj razmatran, niti je pozvan na raspravu koja je, verujemo, prethodila odluci koju je Vlada sada donela. Savet za borbu protiv korupcije se u predlogu Vladi založio za postupke kojim se osnažuju institucije i na taj način sužava prostor za korupciju. Poštovanje zakona i ugovora, zakonit i efikasan rad institucija jesu preduslovi za stvaranje pravne i ekonomske sigurnosti u kojoj je moguća stvarna borba protiv korupcije.

Vlada se, umesto pokretanja postupaka pred domaćim institucijama, radi uspostavljanja zakonitosti i poštovanja ugovora u radu Mobtela i pokretanja postupaka za utvrđivanje odgovornosti zbog nepoštovanja zakona i ugovora, zbog koje je nastala šteta za državnu imovinu, opredelila za ignorisanje institucija, propisanih procedura i nepoštovanje zakona i ugovora. Na taj način Vlada čini još veću štetu javnom interesu, pokazujući da se zakoni i ugovori ne moraju pošto-

vati, da se ugovori mogu jednostrano raskidati i da iznad principa vladavine zakona postoji neki drugi interesi koje Vlada štiti a kojima Savet ne želi da se bavi.

Vlada je upravo u slučaju Mobtela mogla da pokaže odlučnost u borbi protiv korupcije, jer se u ovom problemu nalazi u dvostrukoj ulozi kao predstavnik države koja je suvlasnik u ovoj kompaniji, i kao organ vlasti nadležan da rešava u odlučujućim pitanjima iz ove oblasti. Za delovanje u obe uloge vlada je imala jasne razloge, dovoljno pravnih instrumenata i vremena. Bilo je potrebno da se dosledno pridržava zakona, ugovora, propisane procedure i zakonom određene nadležnosti.

Umesto da pokretanjem postupaka pred nadležnim institucijama doprinese uspostavljanju zakonitosti i poštovanje ugovorom preuzetih obaveza, Vlada taj princip dalje narušava.

Stvarno odgovorna Vlada ne može biti ravnodušna prema autoritetu parlamenta i pravosuđa, pa ni prema svom autoritetu u javnosti. A javnost je bitan okvir sužavanja prostora korupcije. Savet je uporno nastojao, ne samo u slučaju Mobtela, da afirmiše autoritet javnosti, institucija, zakona i procedura, što smatramo svojim trajnim javnim poslom.<sup>3</sup>

Čitava ova farsa nije moguća bez poslušnih medija, koji će bespogovorno i u "dobro odmerenom" trenutku objavljivati skandalozne informacije o "stečajnoj", "carinskoj", "drumskoj", ili nekoj drugoj mafiji. Zbog toga je dodela radio i TV frekvencija i protekla uz grubo kršenje zakona od strane Saveta Radiodifuzne agencije mediji su ključni akter u predstavi da je u Srbiji korupcija eksces. A zapravo je eksces otkrivanje korupcije. Zaustavljen je slobodan protok informacija, pa su mogućnosti za pluralizam mišljenja vrlo ograničene.

U političke stranke nove vlasti prešli su "iskusni" kadrovi prethodnog režima, od kojih su mnogi još u prethodnom periodu sebi obezbedili uticajna mesta. Tokom rada na izveštaju o izvozu šećera, Savet se uverio da je i Vlada, u izveštajima svoje komisije za ispitivanje zloupotreba u izvozu šećera i Ministarstva trgovine, pokrivala šverc šećera i zloupotrebe preferencijala. U takvoj situaciji, čak ni dobra policija ne bi mogla da sprovede valjanu istragu. U švercu koji je

---

<sup>3</sup> [www.antikorupcija-savet.sr.gov.yu](http://www.antikorupcija-savet.sr.gov.yu), strana "Saopštenja".

organizovao bivši direktor vladajuće stranke, u dosluhu sa vladom, čak i najsvesniji carinik ništa ne može da spreči. Vlada je dozvolila da maja 2002. godine inspektori Evropske kancelarije za suzbijanje prevara OLAF prilikom kontrole zateknu i takve nezakonitosti kao što je činjenica da je magacin robe pod carinom u Novom Sadu deo magacina firme MK komerc, jedne od firmi zbog čijeg je enormnog povećanja izvoza nakon uvođenja preferencijala OLAF i došao u kontrolu, i da dokumentaciju o robi vodi isti knjigovođa.

### **Simulacija diskontinuiteta privatizacija**

Savet za borbu protiv korupcije gotovo od samog osnivanja veliku pažnju posvećuje korupciji u privatizaciji. Na osnovu velikog broja predstavljeni koje su nam dostavljene, kao i na osnovu slučajeva poznatih u javnosti, gotovo od samog početka je bilo jasno da je proces privatizacije vrlo podložan korupciji. Savet je analizirao veliki broj karakterističnih slučajeva, i na osnovu tih analiza uradio izveštaje koje je dostavio Vladi. U svim ovim slučajevima je uočeno kršenje zakona i propisanih procedura, ali i postojanje sukoba interesa kod osoba koje su bile odgovorne za donošenje odluka.

Najveći broj uočenih problema bio je vezan za rad Agencije za privatizaciju, Ministarstva privrede, kao i privrednih sudova. Vlast uglavnom nije preduzimala mere za eliminisanje ovih problema, iako je, između ostalog i od Saveta, u više navrata bila detaljno upoznata sa svim pojedinostima (prvi izveštaj o politici i procesu privatizacije Savet je Vladi dostavio decembra 2003. godine, da bi potom usledili brojni izveštaji o pojedinačnim slučajevima šećerane, "Veterinarski zavod", "Jugoremedija" i dr. kao i više izveštaja o propisima u privatizaciji).

Iz analiza Saveta, jasno je da je u postupku privatizacije učinjen najpogubniji uticaj finansijskih centara moći na novu vlast. Član Akademije ekonomskih nauka Mladen Kovačević je nedavno podsetio da je "čuveni nobelovac iz oblasti ekonomskih nauka, rodonačelnik neoliberalizma, odnosno glorifikacije slobodnog tržišta M. Fridman, priznao da nije bio u pravu kada je početkom 90-ih zemljama u tranziciji preporučivao "privatizujte, privatizujte, i samo privatizujte", i da je u međuvremenu došao do zaključka da je vladavina zakona važnija od privatizacije" ("Politika", 13. novembar 2006. godine). U Srbi-

ji je stvoren koncept privatizacije koji je istrgnut iz ukupnog socio-ekonomskog razvoja, i koji se bazira na netačnim premisama da imamo obezbeđenu jednakost pred zakonom, instrumente za zaštitu privatne svojine, sigurnost ugovaranja, institucije koje će zaštititi interese društva i države, sprečiti stvaranje monopola. Koncept je napravljen da omogući najbogatijima kontrolni položaj, rasprodaju nacionalnih resursa, nepoštovanje osnovnih standarda zaštite zdravlja ljudi i životne sredine, neograničenu korupciju i, naročito, nesmetano pranje novca. U Izveštaju o pranju novca koji je ove godine objavio OEBS, stoji da: *"Zakon o privatizaciji i naknadna uputstva koja je pripremila Agencija čine se neodređenim kada se radi o utvrđivanju onoga ko ima pravo da učestvuje u privatizacijama, a to je ključni aspekt kada se posmatra privatizacija iz ugla pranja novca. Procedure su otvorene za fizička lica i posrednike, a sa izuzetkom najvećih firmi, tražene informacije su minimalne, naročito kada se radi o utvrđivanju identiteta krajnjeg korisnika. Nadamo se da je u praksi Agencija stroža kada ustanovljava identitet potencijalnih kupaca (i njihovih krajnjih korisnika). Međutim, sudeći i po mišljenjima koja su izneli učesnici fokus grupa čini se da detaljan due diligence o identitetu podnosilaca ponuda nije glavna briga. U tom kontekstu, takođe je interesantno koliko i uznemirujuće da se pomene sledeće: kao javna Agencija koja se finansira bar delom iz budžeta Republike Srbije, Agencija je bila stavljena na listu obveznika u skladu sa prethodnim Zakonom o pranju novca iz 2001, član 5, mada se čini da Agencija nikada u potpunosti nije izvršavala te obaveze. Trenutno, ta odredba o obavezama javnih agencija i institucija je eliminisana iz Zakona o sprečavanju pranja novca iz 2005. godine. Takođe je brisana iz definicije pranja novca u novom Krivičnom zakonu Republike Srbije. Čini se prilično čudnim da Srbija dopušta tako veliki propust u trenutku kada se čini da je veoma uporna da zatvori svaki, pa i najmanji ulaz za perače novca".<sup>4</sup>* Novi koncept privatizacije su kreirali privilegovani eksperti iz prethodnog režima, koji su činili pretežni deo ekspertskog tima nove vlade.

Prvi izveštaj Saveta za borbu protiv korupcije o politici i procesu privatizacije, koji je pre svega ukazao na vrlo raširenu korupciju koja

---

<sup>4</sup> Izveštaj o pranju novca i predikatnim krivičnim delima u Srbiji za 2000-2005, OEBS, Oktobar 2006. godine.

se povremeno javlja i kao "metod" ovog procesa, ne samo da je Vlada dočekala "na nož", već i mnogi nezavisni eksperti, sa jedinstvenom ocenom da Savet istupa u odbranu samoupravljanja i društvene svojine. Oko samog procesa privatizacije već je vrlo brižljivo bila podignuta ideološka koprena, i svaki razgovor o nezakonitostima i korupciji u ovom procesu, o očiglednim prevarama, često i o pljački, proglašavan je za neprijateljsko delovanje protiv privatne svojine i napretka. Umesto da bude jedan od procesa u okviru tranzicije ka demokratiji (i to jedan od najvažnijih!), privatizacija je ideološkom inverzijom nametnuta kao neka vrsta "zamene" za demokratizaciju, kao da nije racionalno sredstvo za uspostavljanje svojinskih odnosa i zaštite svojine na način na koji oni funkcionišu u zemljama razvijene demokratije, već da je neupitan, mističan cilj, poput starih dobrih "viših interesa". Iza ideološke magle, krila se, dakako, "neupitnost" porekla kapitala, procena vrednosti preduzeća, visine konsultantskih honorara, poštovanja zakonskih procedura i pravila struke.

Zbog ovakve klime, Savet je drugi izveštaj o problemima u procesu privatizacije juna 2004. godine pripremio u saradnji sa ekspertima OEBS-a i predložio Vladi da se izmeni Zakon o privatizaciji i donesu nedostajući propisi kako bi se smanjila korupcija i omogućila zakonita prodaja društvene svojine. Sve predloge za izmenu i poboljšanja zakona vlada je odbacila, a nekoliko meseci kasnije su usvojene izmene koje daju još veću mogućnost za korupciju. Zbog toga se Savet februara 2005. godine i Vladi i javnosti obratio izveštajem u kojem između ostalog stoji:

*"Budući da je prošlo skoro godinu dana od kada je ova Vlada preuzela dužnost, jasno je da zalaganje za poštovanje zakona i suzbijanje korupcije nije visoko na listi njenih prioriteta, što svakako ne može naići na odobravanje Saveta.*

*Usled stalnog ponavljanja istih problema u velikom broju slučajeva, jasno je bilo da su, pored promene stava Vlade, neophodne i sistemske promene. Savet je analizirao propise iz oblasti privatizacije i zajedno sa stručnjacima OEBS-a identifikovao nedorečenosti, kontradiktornosti i nelogičnosti u propisima, koje omogućavaju postojanje korupcije. Savet i OEBS su svoje nalaze dostavili Vladi krajem juna 2004. i ubrzo su dobili uveravanje vladinih predstavnika da će predložena rešenja biti ugrađena u pripremane izmene zakona iz oblasti privatizacije.*

U dokumentu koji je upućen Vladi, a zatim i Odboru Narodne skupštine za privatizaciju, problemi su identifikovani po fazama (faza pre privatizacije, faza pripreme za privatizaciju, faza privatizacije i post-privatizaciona faza). U svakoj od analiziranih faza predložene su mere koje imaju za cilj smanjenje diskrecionih ovlašćenja predstavnika države, te stvaranje jasnih pravila i procedura, unapred poznatih svim učesnicima procesa privatizacije.

Savet je očekivao da najavljene izmene zakona budu u skladu sa predloženim principima, makar se u pojedinostima i razlikovale od sugerisanih rešenja. Međutim, Vlada je uputila predlog Skupštini da po hitnom postupku usvoji izmene zakona koje su u direktnoj suprotnosti sa principima za koje se zalažu Savet i OEBS. Ovo se ogleda u sledećim činjenicama:

1. Velika ovlašćenja Agencije za privatizaciju, odnosno direktora Agencije za privatizaciju. Direktor Agencije ima diskreciono pravo da donosi odluke o restrukturisanju, o tenderu, o aukciji, bez propisanog postupka i objektivnih merila za odlučivanje.
2. Nepostojanje kriterijuma na osnovu kojih se odlučuje kojim će metodom preduzeće biti prodato.
3. Netransparentnost odluka.
4. Jednostepenost u odlučivanju, odnosno nedostatak pravnog leka. Zakonom nije predviđeno da na odluke direktora Agencije (za koje nije predviđeno da se donose u pismenoj formi), zainteresovana lica imaju pravo na delotvoran pravni lek, kao i vođenje sudskog postupka u cilju kontrole upravnih akata.
5. Uloga Akcijskog fonda. Akcijski fond dobija daleko veću ulogu nego što je do sad imao. Akcije koje se nalaze u njegovom portfelju sada dobijaju pravo upravljanja postaju obične akcije međutim one u stvarnosti postaju mnogo više od običnih akcija: preduzeće će ubuduće morati da dobije dozvolu od Akcijskog fonda za čitav niz radnji (Predlog definiše 8 slučajeva, mada u devetoj tački kaže "kao i u drugim slučajevima sticanja i raspolaganja imovinom" - što praktično znači uvek), bez obzira na procenat akcija koji se nalazi u rukama Akcijskog fonda. Čak i u slučajevima koji nisu tako retki, kada Fond poseduje samo 2% akcija, preduze-

će će morati da traži (i dobije!) dozvolu za investicije. Kako Akcijski fond ima u svom portfelju akcije velikog broja preduzeća, jasno je da će on svoje pravo koristiti samo u nekim slučajevima, što je u potpunosti ostavljeno na volju direktoru Fonda. Ova apsurdna situacija je u suprotnosti sa odredbama tek usvojenog Zakona o privrednim društvima i daje Fondu veća prava, nego što imaju obični akcionari.

6. Stečajni postupak. Zakon o stečaju je donet prošle godine i stupa na snagu u februaru ove godine. Razlog za tako veliki razmak između donošenja zakona i stupanja na snagu leži u činjenici da je prateći Zakon o licenciranju stečajnih upravnika trebalo da stvori uslove za primenu Zakona o stečaju. Međutim, Vlada u međuvremenu nije obavila neophodne korake kako bi stečajni upravnici zaista dobili licencu i preuzeli važnu ulogu koju im dodeljuje Zakon o stečaju. Zato se izmenama zakona o privatizaciji Agenciji sada dodeljuje i uloga stečajnog upravnika. Pored preterano velikih ovlašćenja koje ima u procesu privatizacije, Agencija sada treba sasvim arbitrarno da odluči da li će preduzeće ići u likvidaciju ili reorganizaciju, što su dva oblika sprovođenja stečaja. Kako Agencija neće biti u stanju sama da predloži postupak reorganizacije, ona će taj posao poveriti pravnim i finansijskim savetnicima. Savet je već ranije upozoravao da je način angažovanja savetnika bio sporan, njihovi izveštaji se prihvataju bez ocene Agencije, a sporna je i visina njihove naknade i nagrade za rad.
7. Otpust duga ukoliko Agencija nađe za shodno. Državni organi i javna preduzeća "dužni su da otpuste dug" preduzeća u privatizaciji. Prema toj zamisli Poreska uprava, Penzioni fond, Zdravstveno osiguranje, Fond za razvoj, javna preduzeća, a to su kod nas najveći poverioci, puštaju da se preduzeće proda i srazmerno naplaćuju svoja potraživanja iz kupoprodajne cene. Budući da preduzeća često nisu uplaćivala penzioni doprinos, to praktično znači da zaposleni u mnogim slučajevima neće moći da "povežu staž", tako da Fond neće moći da odobri redovno penzionisanje. Valja naglasiti da je otpust duga suprotan Zakonu o stečaju, po kome postoje isplatni redovi i potraživanja

penzionog i socijalnog, visoko su na listi prioritetnih isplata. Otpust duga ugrožava primenu ne samo instituciju stečaja, već i hipoteke. Iako je poverilac obezbedio svoje potraživanje hipotekom, otpustom duga on ne može da sprovede postupak izvršenja (čak ni dve godine po donošenju odluke Agencije). Ako poverilac ne pristane na otpust duga tada, prema izmenama Zakona o privatizaciji, treba da se dogovori sa kupcem, čime se osporavaju obligacioni odnosi.

8. Arbitraža o visini potraživanja državnih poverilaca odlučuje arbitraža kojom predsedava ministar finansija, a ako arbitraža ne donese odluku, smatra se da je visina potraživanja utvrđena u programu restrukturiranja (koji subjektu privatizacije nameće Agencija za privatizaciju). Ovim institutom se stvara mogućnost da o pravu iz obligacionog odnosa odlučuje izvršna vlast, što ruši demokratski princip podele vlasti i omogućava da se ne primenjuje Zakon o stečaju).

9. Provizija prema predloženim izmenama, ministar privrede bi trebalo sasvim proizvoljno da odredi proviziju (success fee) finansijskim i pravnim savetnicima. Oni su za svoje usluge već plaćeni, mogu dobiti i nagradu, ali povrh toga može im biti isplaćena i specijalna provizija. Ona se obično utvrđuje u procentualnom iznosu, ali u predlogu se ne daju za to nikakvi kriterijumi. Veoma je važno da li se provizija isplaćuje u određenom procentu od prodajne cene ili celokupnog obećanog iznosa (cena + socijalni program + investicije). U oba slučaja provizija se može isplatiti samo iz kupoprodajne cene, što može dovesti, pored arbitrarnosti, do značajnog smanjenja državnog prihoda.

Pored toga, predložene izmene propisa o privatizaciji ne dotiču neke probleme koje je Savet identifikovao i u više navrata, povodom konkretnih slučajeva ili načelno, informisao Vladu, a to su:

1. Privatizacija prirodnih monopola koja se u praksi svodila na to da privatizovano preduzeće koristi prirodno bogatstvo ili svoju monopolsku poziciju, bez ikakve naknade.
2. Privatizacija javnih preduzeća, zavisnih preduzeća, javnih preduzeća i državnih udela.

3. Privatizacija državne svojine, odnosno neusaglašenost propisa o privatizaciji sa Zakonom o sredstvima u svojini Republike Srbije.
4. Privatizacija preduzeća koje su društvena preduzeća osnovala u inostranstvu, a devedesetih godina su formalno preneti u vlasništvo pojedinaca (besteretnim poslom).
5. Privatizacija nacionalizovane imovine odlaganjem donošenja zakona o restituciji i paralelnim sprovođenjem privatizacije. Ovaj problem se stalno uvećava.
6. Privatizacija društvenog kapitala u zadrugama i privatizacija gradskog građevinskog zemljišta.
7. Privatizacija preduzeća iz bivših jugoslovenskih republika i imovine naših preduzeća u njima.<sup>5</sup>

Savet je u ovom izveštaju zaključio da predložene izmene zakona ne samo što neće rešiti mnoge identifikovane probleme, već da mogu izazvati nove, i pozvao Vladu da povuče predložene izmene Zakona o privatizaciji, poslanike svih političkih partija da ne glasaju za predložene izmene ukoliko se Vlada ogluši o preporuku Saveta, a predsednika Republike da ne potpiše ovakav zakon ukoliko ga Narodna skupština, ipak, usvoji. Pozvali smo stručnu i najširu javnost da se upoznaju sa štetnim posledicama primene novih zakonskih propisa o privatizaciji i završili tekst sa istim rečima nobelovca Fridmana koje je nedavno citirao akademik Kovačević.

Vrlo je indikativno da predloži za poboljšanje propisa u privatizaciji u cilju smanjenja mogućnosti za korupciju, ne dovode do rasprave na koji način bi se to moglo postići, iako je vrlo rašireno uverenje da je ovaj proces vrlo ugrožen korupcijom. Stručna javnost, posebno njen deo blizak ekspertima koji su taj koncept kreirali, vrlo vešto nametnu temu da je model dobar, da ga ne treba menjati, jer su drugi, prethodni modeli bili još gori (isti eksperti su bili kreatori i prethodnih modela), tako da se rasprava, čak i ako se pokrene, svede na razmatranje pitanja koja nisu ni bila pokrenuta, o modelu privatizacije, a ne o korupciji, odnosno o tome zašto u prihvaćenom modelu nisu stvoreni instrumenti i procedure koje će smanjiti korupciju na prihvatljiv nivo.

---

<sup>5</sup> [www.antikorupcija-savet.sr.gov.yu](http://www.antikorupcija-savet.sr.gov.yu), strana "Izveštaji i inicijative".

## **Fasada "novi ljudi za novo doba"**

Jedno od najčešćih obećanja lidera DOS-a u predizbornoj kampanji 2000. godine, bilo je reformisanje državne administracije i povećanje njene efikasnosti, ukidanje okoštale "komunističke birokratije" (SDK i slične institucije), i postavljanje mladog i stručnog kadra na njihova mesta. U stvarnosti, publika sa EXIT-a u novoosnovanim državnim agencijama, ubrzo je pokazala isti nivo profesionalnosti kao i publika sabora trubača u Guči. Stvorena je struktura koja ne samo što ne omogućava, već dodatno otežava građanima da ostvare svoja prava. "Vrednosti" na kojima je formirana nova administracija i dalje su vrlo često nemoral i poslušnost vrhu vlasti i vrhovima najmoćnijih partija.

Zadržimo se na jednom karakterističnom primeru. Nikola Živanović je 2001. godine predstavljen kao jedan od najvažnijih ljudi u timu mladih eksperata koji će osavremeniti srpsko bankarstvo. Najpre postavljen za predsednika Beogradske banke, centralne finansijske institucije Miloševićevog sistema pljačke državnog novca i novca građana. Živanović je pripremio teren za njenu "sanaciju". Po uspešno obavljenom poslu, u kojem je potonula sva dokumentacija o zloupotrebama Borke Vučić, tridesetdvogodišnji perspektivni Živanović je prilikom osnivanja Nacionalne štedionice postavljen za predsednika upravnog odbora. Živanović je tada u intervjuu za "Vreme" objašnjavao: *"Bilo je potrebno napraviti Nacionalnu štedionicu koja će da bude, uslovno rečeno, državna u nacionalnom vlasništvu i koja će biti u stanju da građanima, malim i srednjim preduzetnicima, malim zanatskim radnjama, privatnim restoranima i kafeima pruži modernu bankarsku uslugu"*, i još: *"Ideja je, dakle, da imamo instituciju koja kad je reč o pasivi jeste štedionica jer skuplja svoja sredstva "sa ulice", od građana, zanatlija, malih preduzetnika, samostalnih trgovačkih radnji, kafića, restorana... To je "keš ekonomija" koja će strožom primenom fiskalnih zakona deo svog poslovanja morati da preseli u regularne tokove i ona bankarska institucija koja se tu "namesti", imaće relativno stabilan i jak izvor. Naša prednost u odnosu na ostale banke biće to što ćemo imati razgranatu mrežu preko Zavoda za obračun plaćanja, gde su zanatlije i mali biznismeni već navikli da dolaze."*<sup>6</sup> Bankarska institucija koja se tu "namestila", međutim, nikada,

---

<sup>6</sup> "Vreme" br. 576. od 17. januara 2002. godine.

čak ni prilikom osnivanja, nije bila u većinskom državnom vlasništvu. Ipak, Republika Srbija joj je dala na besplatno korišćenje poslovni prostor bivšeg ZOP-a na tri godine, a Agencija za sanaciju i stečaj banaka, po zahtevu guvernera NBJ Mladana Dinkića joj je odmah po osnivanju početkom 2002. godine poverila isplatu stare devizne štednje, u tom trenutku "najsočniji" bankarski posao u ovom delu Evrope.

Zajedno sa prostorom, Nacionalna štedionica je preuzela "obavezu" da zaposli i radnike bivšeg ZOP-a, verovatno najstručniji kadar za ovu vrstu posla u zemlji, a koji bi plaćala ne banka, već država u okviru "socijalnog programa". Poređenja radi, Slovenija je nove finansijske institucije formirane u periodu tranzicije, stvarala i od kadra stare SDK, na primer u slučaju Računskog suda. Srbija je svoju staru administraciju zaposlila u privatnoj Nacionalnoj štedionici, i u naredne tri godine ih plaćala za rad u privatnoj banci, dok je nove državne agencije popunila mladim kadrom odabranim po starim standardima poslušnosti. Živanović će ubrzo postati viceguverner NBJ u vreme dok je funkciju guvernera obavljao Mladan Dinkić. Kada je Dinkić razrešen, i Živanović se povukao, u znak solidarnosti.

Epilog je, mislim, uglavnom poznat javnosti: privatni akcionari Nacionalne štedionice su 2005. godine prodali akcije grčkoj EFG banci; među akcionarima Nacionalne štedionice koji su ostvarili ogroman profit na ovom poslu, prodajući imovinu bivšeg ZOP-a i posao isplate stare devizne štednje, bio je i Nikola Živanović. U emisiji "Utišak nedelje" na TV B92 oktobra 2005. godine, upitan da prokomentariše tvrdnje da se prvi predsednik "Nacionalne štedionice" kasnije u prodaji akcija pojavio kao jedan od akcionara, Dinkić je izjavio da ne poznaje Nikolu Živanovića.

Ista vrstu mimikrije, kojom su stari kadrovi zamenjeni novim partijskim poslušnicima, a stara birokratija novim agencijama, vlast je nastojala da primeni i na novoosnovane institucije za primenu anti-korupcijskih zakona.

**Zakonom o javnim nabavkama** formirana je Uprava za javne nabavke pri Ministarstvu finansija, i Komisija za zaštitu prava ponuđača, kao organ koji rešava po žalbi ponuđača u postupku javnih nabavki. U dosadašnjoj primeni ovog zakona uočena je značajna ušteda budžetskih sredstava, Zakon je doprineo transparentnosti javnih nabavki i značajno smanjio mogućnost korupcije u ovoj oblasti,

ali je i pokazao niz nedostataka. Zakonom je regulisan samo jedan segment javnih nabavki, odnosno samo postupak raspisivanja tendera, prikupljanja ponuda i zaključivanja ugovora. Planiranje nabavki i kontrola realizacije zaključenih ugovora o javnim nabavkama nije regulisana. Planirano je da taj deo kontrole bude u nadležnosti državne revizorske institucije. Dosadašnja primena Zakona o javnim nabavkama je pokazala da institucije koje su formirane ovim Zakonom nemaju uslove za nezavisan rad, da su podložne čestim izmenama, čak i prekidima u radu, kao u slučaju Komisije za zaštitu prava ponuđača, čiji je personalni sastav nekoliko puta menjan. Predsednik Komisije koji nije pristao na diktat ministra za kapitalne investicije u slučaju javne nabavke za izgradnju Terminala 2 na beogradskom Aerodromu, bio je primoran da napusti funkciju.

Poseban problem u primeni Zakona o javnim nabavkama nastao je u maju 2005. godine, kada je Vlada donela uredbu kojom su sve nabavke za policiju utvrđene kao poverljive, i na njih se ne primenjuju odredbe Zakona. Savet za borbu protiv korupcije smatra da je Vlada ovom uredbom prekoračila ovlašćenja data u Zakonu o javnim nabavkama, o čemu je Vladi dostavio predlog da se uredba izmeni, u skladu sa Zakonom. Naime, Zakon daje mogućnost da Vlada svojim aktom određene nabavke za policiju utvrdi kao poverljive, ali ne i da sve nabavke tretira kao poverljive, i suspenduje primenu Zakona za nabavke u policiji. Vlada nije prihvatila predlog Saveta, a Ustavni sud, kome je dostavljen predlog da se ispita ustavnost uredbe, odbio je zahtev i potvrdio ustavnost uredbe.

**Zakon o finansiranju političkih stranaka** se primenjuje već treću godinu, ali njegova primena nije doprinela smanjenju korupcije u ovoj oblasti, između ostalog zato što Zakonom nije stvorena institucija koja će kontrolisati finansiranje stranaka. Organ nadležan za kontrolu finansiranja stranaka po ovom zakonu je Odbor za finansije Narodne skupštine, što je, uz ostale nedostatke, Zakon učinilo praktično neprimenjivim.

**Zakon o sprečavanju sukoba interesa** pri vršenju javnih funkcija se primenjuje od početka 2005. godine, kada je formiran Republički odbor za rešavanje o sukobu interesa, kao organ koji je ustanovljen ovim zakonom. Odbor je uočio dosta problema u primeni ovog zakona. Definicija funkcionera na koje se odnose odredbe zakona nije precizna, ali ukoliko bi se zakonom obuhvatili svi funkcio-

neri, onda bi to učinilo nemogućim primenu zakona, jer bi se primenjivao na ogroman broj funkcionera, što višestruko prevazilazi mogućnost kontrole od strane organa koji broji 10 članova. Odbor nema mogućnost da kontroliše tačnost podataka o imovini koju funkcioneri prijavljuju, niti je zakonom data mogućnost da tu kontrolu vrši javnost, jer se podaci ne smeju objavljivati. Sankcije koje Odbor izriče su samo moralne prirode, i Odbor, po zakonu, čak nema mogućnost da protiv funkcionera koji ponovi povredu zakona, ili odbije da se povinuje preporuci Republičkog odbora, bude ovlašćeni predlagač za pokretanje postupka za prestanak funkcije.

**Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja** se primenjuje tek od nedavno, kada su stvoreni uslovi da Poverenik može da obavlja svoju funkciju. Rad Poverenika je u javnosti prihvaćen kao veoma posvećen i on uživa veliko poverenje, što može biti jedan od osnovnih razloga da se u zakonu za sprovođenje ustava predvidi njegov reizbor posle parlamentarnih izbora.

Ni godinu dana od usvajanja nije počela primena **Zakona o državnoj revizorskoj instituciji**, pa smo i dalje jedina zemlja u regionu koja nema nezavisnu državnu reviziju, kontrolu javnih finansija, planiranja nabavki i finansiranja političkih stranaka. Umesto stvaranja uslova za početak rada ove institucije Vlada se odlučila da raspíše javni tender za eksternu kontrolu budžeta i javnih fondova, primorana činjenicom da se već tri godine parlamentu ne dostavlja na usvajanje završni račun budžeta. Posao na tenderu je dobila firma Deloitte Touche, ali nije poznato da li je revizija urađena, i da li je dostavljena parlamentu.

Određene promene su u poslednjih pet godine izvršene u oblasti **pravosuđa**, ali samo u pojedinim segmentima, nedosledno i nedovoljno. Nisu stvoreni uslovi za nezavisnost, samostalnost i odgovornost sudske vlasti, već je ona i dalje u potpunoj zavisnosti od izvršne vlasti. Sudstvo nema svoj samostalan budžet, a uslovi rada, mogućnost napredovanja u službi i rešavanje najvažnijih problema za sudije i dalje zavisi od Vlade. Zakon o lustraciji je donet, ali se ne primenjuje ni na pravosuđe, ni na ostale grane vlasti. Poseban problem je i materijalno i procesno zakonodavstvo, koje je u proteklim godinama vrlo često i haotično menjano, često zbog promena vlasti, ali pri tom nije izvršena potpuna promena zakona koji su najvažniji za postupanje sudova. Septembra 2005. godine donet je novi Krivični za-

konik Republike Srbije, u kojem su izbačena krivična dela korupcije uvedena 2002. godine, a korupcija se ponovo svela na primanje i davanje mita.

Novi Ustav je otišao još jedan korak nazad u nezavisnosti pravosuđa. Iako je iz dosadašnjih iskustava u borbi protiv korupcije postalo jasno da su najveće slabosti u tužilaštvu, Ustav predviđa da tužioca ubuduće postavlja Vlada, a od sledeće godine oni će pored krivičnog rukovoditi i prekrivičnim postupkom. Povećana su, dakle, ovlašćenja tužioca, ali i stepen njegove zavisnosti od izvršne vlasti.

Za sudije je novim Ustavom po prvi put uveden probni rad.

Donošenjem **Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije**, koju su zajedno uradili eksperti Saveta Evrope, predstavnici Ministarstva pravde, medija, nevladinih organizacija i Saveta za borbu protiv korupcije, stvorene su pretpostavke da se problemu korupcije pristupi na sistematičan način, da se kritički analizira dosadašnja primena osnovnih antikorupcijskih zakona i delovanje institucija. Predloženim tekstom je bilo predviđeno da će se doneti Zakon o borbi protiv korupcije, i da će njime biti definisan odnos Saveta i budućeg državnog tela za borbu protiv korupcije. Ministarstvo pravde je iz teksta izbacilo ove odredbe, a iz radne grupe za izradu zakona na razne načine isključilo sve druge članove osim svojih činovnika i utvrdilo Nacrt zakona koji je u suprotnosti sa osnovnom idejom usvojenе Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije, da je korupcija sistemski problem i da se na taj način mora i suzbijati.

Ipak, vlada je usvojila predloženi tekst, koji predviđa osnivanje Agencije za borbu protiv korupcije i dostavila ga parlamentu na usvajanje. Savet za borbu protiv korupcije se zbog toga obratio Savetu Evrope, sa predlogom da se ne podrži predloženi zakon, iz sledećih razloga:

- 1. Predloženi nacrt nije u skladu sa usvojenom Strategijom za borbu protiv korupcije, koja problem korupcije vidi mnogo šire i realnije; strategijom je planirano donošenje Zakona o borbi protiv korupcije, a ne zakona o telu. Zbog nametanja ovakvih stavova, ministarstvo je u izradi ovog teksta ostalo jedino u radnoj grupi koju su u početku činili predstavnici pravosuđa, Odbora za sukob interesa, Saveta za borbu protiv korupcije, NVO i medija, odnosno predstavnici svih partnera koji su zajedno sa ekspertima Saveta Evrope učestvo-*

vali u izradi Strategije i činili široku antikorupcijsku osnovu koja je omogućila izradu dobrog teksta strategije; radna grupa je formirana i započela izradu Zakona o borbi protiv korupcije, izmenu u Zakonu o agenciji je učinilo ministarstvo nakon što su ostali napustili radnu grupu;

2. materija finansiranja stranaka je i prema strategiji, i u početnom tekstu radne grupe bila deo zakona o borbi protiv korupcije, jer su u ovoj materiji potrebne najhitnije i suštinske promene. U primeni je, po oceni svih eksperata jedan veoma loš zakon, koji ne samo da ne suzbija korupciju o ovoj važnoj oblasti, već je i pospešuje. Zakonom nije definisano šta je politička stranka i koje uslove treba da ispunjava, pa to ima za posledicu da u Srbiji ima oko 360 registrovanih političkih partija; Zakonom nije ustanovljeno telo koje će kontrolisati finansiranje stranaka, već to formalno čini odbor parlamenta za finansije, koji čine poslanici, članovi političkih stranaka čije finansiranje treba kontrolisati; Zakonom je data mogućnost političkim strankama i pozicije i opozicije da zahvataju znatna sredstva iz budžeta za finansiranje (to je u protekloj godini iznosilo preko 5 miliona evra, skoro 1 evro po glavi stanovnika), ali je njihovo finansiranje iz drugih izvora ostalo potpuno van kontrole i neprozirno. Zato je potpuno neshvatljivo da je iz predloženog nacrta izostavljena materija finansiranja političkih stranaka;
3. predviđa se ukidanje Odbora za sukob interesa koji je počeo da radi pre nešto više od godine dana i čiji je rad ocenjen kao dobar; problemi koji su uočeni odnose se pre svega na nedostatke u zakonu (koji je u različitim verzijama bio u proceduri usvajanja skoro tri godine, i koji je u samom postupku usvajanja izmenjen nagodbama političkih stranaka u parlamentu), ali ne i u radu ove institucije; izbor članova odbora trajao je preko godinu dana i njegovo ukidanje sada kada se pokazuju dobri efekti njegovog rada pokazuje sklonost izvršne vlasti da se poigrava sa institucijama koje su formirane zakonom i koji je garantovao njihovu nezavisnost, ali i poigravanje sa poverenjem i ugledom ljudi; članove odbora za sukob interesa su predlagali akademija nauka, univerzitet, vrhovni sud, advokatska komora... Od-

bor je u dosadašnjem radu pokazao odlučnost i samostalnost u radu, što nije lako u uslovima kad se prvi put normira i sankcioniše ponašanje funkcionera i od njih traži da popune svoje imovinske karte koje će ostati kao dokument za proveru. Prekid njihovog rada sprečava nastajanje započete dobre prakse i stvaranja standarda u ovoj oblasti. Odredbe Zakona o sukobu interesa koje se odnose na formiranje ovog tela, kao kolektivnog organa koji se bira iz redova uglednih građana koji nisu zaposleni u ovom organu, ali koji mogu izabrati sekretarijat i postaviti sekretara za administrativne i druge poslove potvrdile su se kao vrlo dobre i omogućavaju otpornost na korupciju i pritiske. Ova rešenja su urađena po ugledu na već postojeći i afirmisani Savet za borbu protiv korupcije, samo su ta rešenja pretočena u Antikorupcijski zakon, što je osnažilo instituciju i dalo joj neophodna oruđa, ali je nije zaštitilo od ukidanja i nije joj omogućilo neophodnu trajnost i sigurnost. Čak i najava u javnosti da Vlada priprema novi zakon kojim se ukida Odbor, uzdrmala je ovu instituciju i dovela je u neravnopravni položaj sa, inače, isuviše moćnim funkcionerima;

4. model koji je prihvaćen u nacrtu zakona o formiranju agencije kojom bi rukovodio direktor je u našoj praksi pokazao samo negativnosti i potpunu neotpornost na pritiske i korupciju. Ova tela su postala simbol otuđenosti od građana, čiji je rad netransparentan i potpuno van kontrole. Primera je previše i analiza njihovog rada bi nepotrebno opteretila ovaj tekst, ali tu analizu, sa pozicija antikorupcijske strategije je spreman da uradi Savet za borbu protiv korupcije i zatraži pomoć eksperata kako bi se što preciznije formulisali predlozi da se u rad ovih tela ugrade instrumenti za zakonit, nezavisan i transparentan rad podložan kontroli i eksternih institucija i javnosti. Ipak ćemo navesti primer nekoliko tako formiranih institucija: Agencija za privatizaciju, Komisija za hartije od vrednosti i Radiodifuzni savet, na čiji nezakonit rad je skrenula pažnju i Misija OEBS-a u našoj zemlji povodom dodele televizijskih frekvencija. Sve ove institucije su formirane zakonom koji garantuje njihovu nezavisnost i samostalnost, formirane su od strane parlamenta,

tako da u javnosti ostaje nejasno da li pritisci kojima očigledno ove institucije podležu u radu dolaze iz samog parlamenta, što dodatno kompromituje njegov rad, pa i predsednik parlamenta priznaje da parlament ne uživa ugled u javnosti, ili je posledica slabosti samog parlamenta;

5. donošenjem zakona i formiranjem agencije formalno bi se ispunili zahtevi Saveta Evrope i ispunile obaveze iz ratifikovanih konvencija, ali realno bi bile prekinute sve dosadašnje antikorupcijske inicijative i ukinuta tela koja se bore protiv korupcije. Ovako koncipirano telo neće biti u stanju da te aktivnosti nastavi, jer je nacrt urađen po modelu koji je u praksi potvrdio nemoć da ostvari zakonom propisana načela. Borba protiv korupcije u ovom trenutku nije dovoljna, ali donošenjem ovako predloženog zakona doći će do prekida i diskontinuiteta u dosadašnjoj borbi protiv korupcije. Podrškom ovakvom predlogu, antikorupcijske inicijative će se menjati sa promenom vlasti, i stvarati institucije čiji će rad biti prekinut donošenjem nekog novog zakona. Posebno treba uvažiti iskustvo sa donošenjem i primenom lošeg zakona kao što je Zakon o finansiranju političkih stranaka. U trenutku donošenja je prihvaćen kao važan antikorupcijski zakon i kao ispunjenje obaveze u postupku stabilizacije i pridruživanja, u praksi se pokazao kao opasno sredstvo i oruđe u rukama političkih stranka Miloševićevog režima - dao im je dodatnu legitimnost i ogroman novac iz budžeta, čime im je omogućio još veći uticaj na građane, na jačanje ekstremno desničarskih opcija koje su protiv kažnjavanja ratnih zločina, protiv antikorupcijske borbe, protiv kontrole finansiranja stranaka, protiv evropskih vrednosti kojima većina građana iskreno teži. Ovim zakonom je omogućeno da svi građani finansiraju one opcije protiv kojih su se borili skoro 15 godina i koje su ih odvele u najmračniji period njihove istorije. Sada je ovaj zakon teško ukinuti, ili izmeniti, jer o tome treba da glasaju oni kojima je omogućio privilegije i moć. Sada je jasno da je Zakon trebalo doneti tek kad se pronađu rešenja da se uspostavi valjana kontrola finansiranja stranaka koji bi upravo ovim opcijama oduzimao moć i uticaj na građane, jer one u kontroli ne bi

*mogle da pravdaju svoje finansiranje, jer su uglavnom povezane sa organizovanim kriminalom, ratnim profiterima i drugim ilegalnim delatnostima, kao što je korupcija u lokalnoj samoupravi, u javnim preduzećima i sl.*

Savet je još istakao da su u Srbiji u prethodnom periodu "stvorene moćne političke stranke koje niti finansiraju, niti kontrolišu građani, ali koji od tih stranaka veoma zavise. Stranke na vlasti, ali i u opoziciji, su između sebe podelile državne nadležnosti, institucije i funkcije, ali i državne prihode (...) Našoj zemlji je potreban sveobuhvatan i sistemski zakon o borbi protiv korupcije koji će početi od realnog problema korupcije koji se ne može svesti na njegovu krivično-pravnu dimenziju, niti samo na materiju koju tretiraju osnovni antikorupcijski zakoni." Za uzrok korupcije, Savet je naveo nedefinisane i poremećene odnose između osnovnih grana vlasti, njihovu međusobnu isprepletenost i zavisnost, tako da se proklamovana podela vlasti u praksi često manifestuje kao jedinstvo vlasti iz perioda partijske države.

*"Izveštaji o pojedinim slučajevima korupcije koje je Savet za borbu protiv korupcije uradio u proteklom periodu kao o fenomenima karakterističnim za pojedine oblasti, a koji nisu osporeni ni jednim relevantnim podatkom, ili činjenicom, pokazuju svu složenost i dubinu ovog problema. Prema problemu treba tražiti i oruđa za rešenje. Iz dosadašnje primene zakona koji tretiraju problem korupcije, iz rada institucija zaduženih za borbu protiv korupcije, njihovim kritičkim sagledavanjem i analizom, uz pomoć stručnjaka koji raspolažu sa uporednim iskustvom može se doći do dobrog predloga zakona.*

*Do tada treba podržati postojeće institucije za borbu protiv korupcije i uraditi projekte za njihovo jačanje i osnaživanje, za njihov efikasniji rad.*

*Smatramo da je posebno važno podržati rad Odbora za sukob interesa, Poverenika za dostupnost informacija i Saveta za borbu protiv korupcije, koji su u praksi pokazali samostalnost i doslednost u radu, stvorili poverenje kod građana i svojim radom stvaraju standarde za borbu protiv korupcije.*

*Osnovni principi koji su proklamovani prilikom formiranja Saveta i sada su od ključne važnosti za rad institucija za borbu protiv korupcije.*

*Savet je stvoren da bude nezavisan i da kritikuje vladu, da je podseća na borbu protiv korupcije. Prva godina prve demokratske vlade*

*bila je posvećena borbi protiv korupcije i u toj godini je formiran Savet. U prvim razgovorima sa Vladom rečeno je da Savet treba da se bavi i radom vlade i njenih funkcionera, a ne samo zakonima i inicijativama, da se Vlada obavezuje da podrži rad Saveta, da je Savet nezavisan u izboru svojih članova koji Vlada samo potvrđuje, da će Savet u svom radu dobiti svu potrebnu dokumentaciju, da će ministri i drugi funkcioneri Vlade doći na razgovor kad Savet to zatraži, da će Savet imati povratne informacije i mogućnost stalnih sastanaka sa premijerom i njegovim saradnicima."*<sup>7</sup>

Ovakav koncept prelazne antikorupcijske institucije je podržavao i premijer Đinđić, i veoma je čudno što ni njegovi najbliži saradnici ne pominju činjenicu da je premijer ubijen dolazeći na sednicu Saveta za borbu protiv korupcije, zakazanu za 13.00 časova 12. marta 2003. godine, sa namerom da podrži njegov rad, kao i što se među čestim citatima Zorana Đinđića najređe čuje rečenica: "Svaka država ima mafiju, ali samo u Srbiji mafija ima državu".

### **Komandna ekonomija - Nacionalni investicioni plan**

Početak septembra ove godine, Vlada je u okviru rebalansa budžeta odlučila da će budžetski suficit od oko 400 miliona evra i privatizacioni priliv od preko milijardu evra dodeliti Nacionalnom investicionom planu. Parlament se o ovakvom potezu nije izjasnio, samo mu je uz Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o budžetu Republike Srbije za 2006. godinu "prezentovano" na šta će se potrošiti budžetski suficit i privatizacioni priliv.

Vlada namerava da u ovoj i narednoj godini investira kroz NIP milijardu i 675 miliona evra, od čega 400 miliona do kraja 2006. godine. Prema sadašnjem kursu, to znači da će se za NIP u narednoj godini izdvojiti oko 100 milijardi dinara, odnosno više od četvrtine budžeta (30 puta više nego za sve sudove u zemlji, 6 puta više nego za univerzitete i više škole, 10 puta više nego za zdravstvo). Tim sredstvima bi mogla za dve godine da se skрати isplata stare devizne štednje (sada oročena do 2016, i isplaćeno manje od polovine obaveza po tom osnovu).

---

<sup>7</sup> [www.antikorupcija-savet.sr.gov.yu](http://www.antikorupcija-savet.sr.gov.yu), strana "Izveštaji i inicijative".

U škrtim i kontradiktornim objašnjenjima koje je ministar finansija izneo u javnost, ističe se samo da je u Projektni centar Ministarstva finansija (koji je, po rečima ministra u tom trenutku, sredinom septembra, tek trebalo da se osnuje!), do 1. jula ove godine stiglo 2.920 predloga projekata, uglavnom državnih organa, mada je bilo i 26 predloga iz privatnog sektora. Pitanja ko je, i kada, doneo odluku da se pristupi izradi NIP-a, ko je odredio prioritete i na osnovu čega, kako će se rangirati projekti, kada, i gde, je raspisan konkurs za projekte, ko se na njega mogao javiti, i kojim je zakonom ustanovljena administracija za sprovođenje Plana, ostaju bez odgovora.

Ne samo što Vlada nije tražila saglasnost parlamenta za NIP, nego ni cela Vlada neće biti uključena u njegovu realizaciju. U okviru vlade je formirano uže, Koordinaciono telo, sastavljeno od 5 ministara (finansije, kapitalne investicije, privreda, trgovina, nauka), koji zatim biraju šest saveta za upravljanje projektima. Predsednika svakog saveta postavlja ministar čiji su projekti najzastupljeniji u tom savetu, a predsednik zatim bira ostale članove saveta - "stručna i nezavisna" lica.

Saveti za upravljanje projektima se formiraju radi efikasnijeg upravljanja i kontrole nad projektima iz srodnih tipskih oblasti. Koordinaciono telo inicira formiranje šest Saveta za upravljanje projektima. Svaki projekat koji odobri odgovarajući savet (čitaj ministar), ima svog rukovodioca koga postavlja ministar. Rukovodilac tima zatim po svojoj volji bira članove tima. Pored ovih timova postoji Tim za tenderske procedure (procedure javnih nabavki), koji obezbeđuje transparentnost procesa javne nabavke (tendera), i takođe definiše strategiju prilikom realizacije velikih nabavki, u smislu određivanja da li će se nabavka vršiti odjednom, ili u lotovima (na primer: prilikom nabavke kompjutera za sve škole u Srbiji, ili nabavke kreveta za sve bolnice u Srbiji). Članovi ovog tima su ljudi koji "poznaju zakonodavni okvir i u praksi sprovode javne nabavke". Ovaj tim saraduje sa Projektnim timovima prilikom kreiranja Plana javnih nabavki i sastavljanja potrebne tenderske dokumentacije.

Ministar formira "male komisije" za nabavke do milion evra, a "velike komisije" za skuplje nabavke postavljaju ministri zajedno.

U savetima i velikim tenderskim komisijama, po jedno mesto je predviđeno za predstavnika predsednika Republike. Jasno je da će on imati ulogu smokvinog lista prilikom donošenja odluka, jer

presudan uticaj imaju ministri-koordinatori, među kojima će biti naj-uticajniji oni sa većim brojem projekata (najveći broj projekata, u vrednosti od preko 400 miliona evra, NIP predviđa za puteve, dakle iz resora Ministarstva za kapitalne investicije). Međutim, presudan je ipak ministar finansija, koji upravlja putem Projektnog centra u svom ministarstvu. Predviđeno je da Centar može u svakom trenutku da obustavi neki projekat - od idejne faze, pa sve do njegovog završetka.

Ovakva "kontrola" trošenja ogromnih budžetskih sredstava, mimo Zakona o javnim nabavkama, posledica je erozije institucija koja nakon 5. oktobra, ne samo što nije zaustavljena, već očigledno dobija novi zamah. Kada je aprila 2005. godine Uredbom o sredstvima za posebne namene suspendovana primena Zakona o javnim nabavkama, to nije bilo štetno samo zbog mogućih zloupotreba u nabavkama za policiju, već je ponovo uspostavljena praksa da se zakon može selektivno primenjivati. U metežu predizborne kampanje, ministri više ne prezaju ni od kršenja *ad hoc* procedura koju su sami sebi propisali, pa je tako ministar za kapitalne investicije, prilikom proslave početka izgradnje nove ski-staze na Divčibarama, usput, na licu mesta izmenio odluku Projektnog centra i obećao Valjevcima 15 miliona dinara iz NIP-a za pokrivanje otvorenog bazena u Petnici. To je projekat sa kojim je prethodno već konkurisano za sredstva iz NIP-a, i koji je bio odbijen.

S druge strane, NIP je po mnogo čemu potpuno novi fenomen, utoliko što nove vlasti kroz njega po prvi put otvoreno pospešuju korupciju, igrajući na kartu populizma i "korisnih malverzacija" u kojima svako, od vlasti, preko tajkuna do "naroda" može po malo, ili malo više da se okoristi "dozvoljenom korupcijom". NIP je objava da je vlast u Srbiji odustala od borbe protiv korupcije i opredelila se za vladavinu uz pomoć korupcije. Šest godina nakon jasno izraženog zahteva građana za racionalnom državom, i nakon početnog iskoraka ka modernizaciji, ponovo nam se nudi model države koja hoće da se bavi izgradnjom ski-liftova, fabrika, verskih objekata, komunalnim opremanjem mesnih zajednica, izgradnjom stanova, davanjem iz budžeta kredita za izvoz, i svim drugim poslovima koji ne spadaju u nadležnosti države. Obaveza je države da stvori uslove za pravni i ekonomski ambijent u kome će svi moći, pod jednakim uslovima (uz minimalno opterećenje države), da se bave biznisom, izgradnjom

ski-liftova, fabrika, verskih objekata... Koncept koji nudi NIP nije jednak za sve. On nudi određene pogodnosti pod privilegovanim uslovima, ali samo za podanike.

Šefovi stranaka vladajuće koalicije u svojim predizbornim kampanjama ne prezaju da "investiran" budžetski novac i dalje vezuju uz svoje ime, iako govore kao kandidati na izborima, a ne kao državni službenici. Mlađan Dinkić se čak pojavio na potpisivanju sporazuma između opštine Medveđa i kompanije "Komtrejd" za izgradnju fabrike računarskih delova, za koju je iz NIP-a izdvojeno milion evra. Odatle gospodin Dinkić crpi autoritet da garantuje izvršenje sporazuma, nije poznato, pošto je na funkciju ministra finansija podneo ostavku. Verovatno hoće da poruči: "Nema mene, nema fabrike!"

Donošenje novog Ustava je svakako najočigledniji primer koliko se u Srbiji gotovo ništa nije promenilo u odnosu vlasti prema građanima, u nedemokratskom kodu vlasti. Već šest godina građani Srbije su potpuno isključeni iz tranzicije ka demokratiji. Stvara se utisak da je tranzicija stvar vlasti i njenih "eksperata" (tj. onih koje vlast prizna za eksperte, jer ukoliko se neko u ime struke usprotivi postupanju vlasti, biće nazvan neprijateljem tranzicije, neznačicom); građani se u tranziciji pominju samo kao remetilački faktor, kao bivši samoupravljajući koji kočje privatizaciju, kao neobrazovani i "nesenzibilisani" kojima treba objasniti šta je to demokratija. Tako je i Ustav donet "odozgo", bez javne rasprave, jer vlast nema šta sa kim da raspravlja, ona zna šta je najbolje za građane, a svi ostali su neznačice, ili "kočničari".

Posebno je zabrinjavajuće da se i institucije u koje su građani tokom borbe protiv Miloševićevog režima stekli veliko poverenje, kao što je CeSID, u referendumskom procesu povedu za "višim" nacionalnim interesima i olako pređu preko grubih kršenja pravila kod glasanja. Izvinjenje izrečeno na konferenciji za štampu, da nisu očekivali "da ponovo birački odbori pune glasačke kutije", zvuči krajnje uznemiravajuće. U godinama nakon pada Miloševića, regularnost izbora je bila gotovo jedina stabilna vrednost koju smo osvojili u borbi protiv Miloševićevog režima. Način donošenja novog Ustava je poništio i taj minimum, i pokazao da se trud vlasti da na nezakonit i koruptivan način izaberu članove Saveta Radiodifuzne agencije, višestruko isplatio. Nezakonito dodeljene frekvencije omogućile su da se legalizuje razvlačenje državne imovine u dugom nizu godina, da

frekvencije dobiju mediji koji su vrlo bliski, ili povezani sa vlašću, da RTS ponovo postane propagandni servis vlasti i da, naposljetku, izborna krađa prođe potpuno neprimećeno. U nekom drugom, gorem vremenu, bilo je medija koji bi zasigurno znali da referendum nije bio regularan i da je NIP očigledan primer pospešivanja korupcije radi ostanka na vlasti.



Ako bismo hteli da podvučemo crtu ispod iskustava suočavanja s problemom korupcije, barem prema iskustvu Saveta za borbu protiv korupcije, moglo bi se reći da se u petogodišnjem lutanju naziru kako težnje za njenim obuzdavanjem i sankcionisanjem, tako i postojanje i starih i novih oblika korupcije, i kao dominantne i kao marginalne pojave.

Borba protiv korupcije u Srbiji, očigledno je izuzetno teška, posebno jer za to nema jasno izražene volje. O tome je već bilo reći u ovom tekstu. Pomenimo, na kraju, da ipak postoje izvesna relevantna iskustva, i to na oba koloseka borbe, i protiv dominantne i protiv marginalne korupcije.

Naime, pored dugotrajnih razornih trendova koji su vodili ka lišavanju vlasti bezmalo bilo kakvih ograničenja, povremeno su se javljali snažniji pokreti za demokratske promene koji su težili njenom ograničavanju, a ne samo personalnim smenama vlastodržaca, pre svega Miloševića. Najviši domet tih pokreta bio je izborni poraz Miloševića 2000. godine i najava donošenja novog ustava koji će postaviti temelje normalnog društva i države. Međutim, prolazile su godine a taj važan posao nije obavljen. A kada je, nedavno, donet ustav, to se desilo bez bazičnog društvenog konsenzusa o uklanjanju starih i postavljanju novih osnova države i društva. Umesto društvenog konsenzusa, ustav je donet na osnovu dogovora vrhova najjačih političkih stranaka, delom onih koje su bila poluge starog režima, (SRS i SPS), a delom onih koje su bile u sastavu Demokratske opozicije Srbije (DSS i DS). Tako su etablirani ne samo uzroci, tokovi i protagonisti nedavnog razaranja društva i države, nego i rezultati ratova - nasilja, zločina i pljačke. To ne mora biti nešto konačno. Zavisu hoće li biti artikulisane sve one težnje nekadašnjih demokratskih pokreta, kao i novih težnji za normalnim životom, u normalnom društvu i drža-

vi, sa stabilnim svojinskim odnosima i stabilnim i delotvornim normama, institucijama i procedurama koje daju legitimitet društvenom i političkom poretku.

Značajna su i iskustva u sankcionisanju marginalne korupcije. Sankcionisanje konkretnih oblika zloupotrebe vlasti radi pribavljanja materijalne koristi, posebno davanje i primanje mita, takođe je korisno za uspostavljanje normalnog poretka, pod uslovima poštovanja moralnih i pravnih normi i autonomije kvalifikovanog pravosuđa. Međutim, taj oblik borbe sa korupcijom opterećen je zloupotrebom vlasti i raznih oblika nekontrolisane moći. Naime, pokreću se razne afe-re, ali ostaju nerasvetljene i bez odgovarajućih sankcija. Slede jedna za drugom bez odgovarajućeg raspleta, kao da su i pokretane radi uzajamnih obračuna raznih centara nekontrolisane moći, i političke i ekonomske. Proces privatizacije, o kojem je već bilo reči, od posebne je važnosti, jer ima dalekosežne posledice. Taj proces je opterećen viškom ideologije. Nameće se shvatanje privatizacije kao sveobuhvatnog i konačnog obračuna s komunističkom prošlošću, u kojem je bezmalo sve dopušteno. A baš tu su racionalne promene blokirane raznim zloupotrebama moći. Čak se osnovano može govoriti da su razne zloupotrebe raspolaganja, nekada dominantnom, društvenom svojinom, kao "svačijom i ničijom", i dalje na delu. Bez jasne strategije preobražaja svojinskih odnosa i razvoja privrede, postoji širok prostor za zloupotrebe raznih oblika moći. O tome svedoče brojni primeri iz izveštaja Saveta o kojima je već bilo reči, i njihovom analizom se vrlo jasno uočavaju svi bitni problemi naše "tranzicije".

Ukazivanje na ove probleme trebalo je da vladi sugeriše da se greške ispravljaju, čime bi se otklonio ne samo jedan drastičan primer kršenja pravnih normi, nego bi se doprinelo i ugledu procesa preobražaja svojinskih odnosa. Priznanje i ispravljanje grešaka u procesu privatizacije uklonilo bi i najdrastičnije posledice nepravde kojoj su izloženi mali akcionari i nezakonito otpušteni radnici. I ne samo zbog ugleda procesa privatizacije, već i za uspostavljanje preko potrebnog uzajamnog poverenja između ključnih aktera tranzicije, bez kojeg nije moguća racionalna i efikasna promena inače problematičnih privrednih i političkih struktura.

I u radu Saveta i u ovom tekstu, jasno je uočen značaj javnosti u borbi protiv korupcije u oba njena oblika. To je i razlog zašto smo

svoje izveštaje i predloge, pored vlade upućivali i javnosti, jer bez važne uloge javnosti nema valjane borbe protiv često nevidljivih, tajnih mehanizama za korupciju. Ova tema zasluži mnogo šire razmatranje nego što je to dato u ovom tekstu. Pomenuću samo da je javnost više zasuta aferama i skandalima nego kritičkim odnosom prema konkretnim pojavama. Na tako košmarnoj sceni ni Savet nije uvek imao odgovarajući pristup. Posebno bi trebalo istražiti iskustva u pokretanju i zataškavanju afera u senzacionalističkim medijima.

U ovom tekstu je najviše bilo reči o iskustvima Saveta. Naše iskustvo treba temeljno i kritički proceniti, što je i bio glavni motiv za pisanje ovog teksta. Tek iz valjane kritičke procene konkretnog iskustva moguće bi bilo zasnovati jednu racionalniju i uspešniju borbu protiv korupcije, i kao dominantne i kao marginalne pojave.

Kritički osvrt potreban je i na iskustva međunarodne saradnje. Na tu potrebu ovde samo ukazujem. Rešavanje problema korupcije je zajednički problem i domaćih i stranih učesnika u postupku približavanja evropskim institucijama. Neka mi bude dopuštena jedna analogija. Kao što razjašnjavanje i sankcionisanje ratnih zločina nije samo posao haškog tribunala, nego i naša realna potreba da se suočimo sa teškim posledicama ratne politike, tako je i borba protiv korupcije, pre svega, naša vlastita potreba, a ne tek zadovoljenje spoljnih očekivanja ili naloga. Naime, korisna su međunarodna iskustva u borbi protiv korupcije, korisna je i uporedna analiza tuđih iskustava i primene zakona u borbi protiv korupcije, ali je ipak najvažnije koliko je razvijena i snažna naša potreba da živimo u normalnoj državi.

# **Od partijske ka pravnoj državi u borbi protiv korupcije**

## **Politička kultura i korupcija**

Priča o korupciji je, u stvari, priča o nama, o našoj političkoj kulturi, o našem kulturnom obrascu, o načinu ponašanja i načinu prihvatanja određenog ponašanja.

Početakom 21. veka u Srbiji još uvek nije razvijena svest o opštem dobru, ne postoje čvrste institucije i zakoni koji bi štitili javno dobro i ne postoji odlučna praktična politika koja bi udarila temelje novoj političkoj kulturi i uspostavila institucionalno-pravne temelje pravnoj državi.

Cvijić je tvrdio da u Dinaraca, čiji tip preovlađuje među Srbima, postoji jako osećanje "pravce" iliti pravdoljubivosti. Ali to nije isto što i osećanje zakonitosti, dodao bi s pravom Slobodan Jovanović: "Srbin se brzo uzrujava na nepravdu učinjenu bilo njemu lično ili onima koji su mu bliski. Ali on često smatra nepravdom i striktnu primenu opštih zakonskih propisa, pri kojoj se ne vodi računa o izuzetnim okolnostima svakog posebnog slučaja".<sup>1</sup>

Otkud takav obrazac razmišljanja? Slobodan Jovanović misli da je to posledica isuviše dugog vremena provedenog u malim krvnim i lokalnim zajednicama. Naime, posle propasti srpske srednjovekovne države, ljudi su živeli u takvim zajednicama "u kojima su se ljudi između sebe znali i svojakali i u kojima se stoga i društvena disciplina održavala s dosta ličnih obzira."<sup>2</sup> S obnavljanjem države početkom 19. veka osetila se potreba za podređivanjem ličnih obzira zakonima i poretku. Prečani su doneli ideju zakonitosti u Srbiju, među-

---

<sup>1</sup> Slobodan Jovanović, "Srpski nacionalni karakter", u: Bojan Jovanović *Karakterologija Srba*, Naučna knjiga, Beograd, 1992, str. 234.

<sup>2</sup> Ibid.

tim Srbijanci se nikada do kraja nisu mogli osloboditi pristrasnosti prema rođacima i prijateljima u vršenju javnih poslova." Kako samo sveže deluje misao Slobodana Jovanovića: "Osećanje dužnosti prema licima iz njihovog privatnog kruga pretežalo je nad osećanjem dužnosti prema opštoj zajednici".<sup>3</sup>

I dan-danas nije retka pojava u Srbiji da se, u najmanju ruku, sa razumevanjem gleda na to što političari "čine svojim": rođacima, prijateljima, komšijama, poznanicima, zemljacima... Na drugoj strani, veliki je broj i onih koji to osuđuju. I biće ih sve više što građanska svest o opštem dobru bude bila jača. Na političarima je, ali i na društvenim elitama, da grade kulturni i politički obrazac koji će biti osnov za pravnu državu, državu u kojoj će zakon biti iznad svih, i svakog pojedinačno.

Mnogi žitelji Srbije vole "narodne političare", koji zakone neće poštovati "ako nisu dobri", ili "ako nisu pravedni", političare koji vole čvrstu ruku, političare sebi slične. Oni vole političare koji nisu izgubili vezu s narodnim običajima i oni odobravaju spontanu, "ljudsku" reakciju. Za njih "narodni političar" nije napravio greh ako je "učinio" nekom nešto. Nije u redu da uzima za sebe, ali ako to čini za druge, to je u redu. Uzimanje od države ili od društva još uvek se apstraktno poima. Kao da to nema nikakve veze sa nama. Porezi i budžet se ne dovode u neposrednu vezu. Budžet se shvata kao neki autonomni vladin novčanik koji se puni "odnekud". Porezi su instrument te otuđene institucije. Tako se to prelama u glavama velikog broja građana. Političke elite, naravno imaju velike zasluge što je to tako. Dan-danas ministri kažu vlada će iz **svog** budžeta učiniti ovo ili ono. Kao da je to njihov novac i kao da oni, bez obaveze na bilo kakve kriterijume, raspoložu njim. Kao da su građani puki konzumenti vladinog budžeta.

Nasuprot takvoj praksi, u zemljama razvijene demokratije političari ne propuštaju priliku da podsete odakle dolazi novac, čemu služe porezi i da, sa dužnim uvažavanjem njegovog visočanstva Građanina, podsete na sopstvenu obavezu da tim novcem upravljaju odgovorno, planski i sa jasno utvrđenim kriterijumima. Razlika je u tome što, za razliku od Srbije, razvijene demokratske države imaju i

---

<sup>3</sup> Ibid, str. 235.

tradiciju demokratske političke kulture, razvijene i stabilne državne i društvene institucije i odgovornu politiku na svim nivoima vlasti.

### **Političke stranke u praksi<sup>4</sup>**

Funkcionisanje političkih stranaka u praksi otvorilo je niz pitanja i potpitanja o našoj skupštini, o odnosu poslanika i stranaka, o moralu, o korupciji, o odnosu skupštine i vlade, o odnosu skupštine i BIA, o odnosu većine i manjine u parlamentu, o neformalnim centrima moći, o dobrim i lošim zakonima... Kraće rečeno, otvorila su se suštinski važna pitanja političke prakse, ustavno-pravnog ustrojstva države i političke kulture u Srbiji.

O legitimitetu, odnosno nepoverenju građana u skupštinu Srbije gotovo da je sve rečeno. Nije tu reč samo o sadašnjem sazivu, nego o instituciji uopšte. Ono što poslednji saziv Skupštine izdvaja jeste dugotrajnost nesklada između stepena nepoverenja građana i dužine njegovog funkcionisanja. Skupštinska većina se, pri tome, ponašala kao da su poslanici izabrani, pre svega, da održe brojčanu većinu dobijenu postizbornim udruživanjem.

U skupštini, konstituisanoj 2004. godine, vrlo često se otvaralo pitanje njenog legaliteta zbog spornih transfera poslanika. Desetak poslaničkih mandata je osporeno, a sve je počelo tako što je Dragiša Đoković napustio DSS, ali mu je oduzet poslanički mandat s obrazloženjem da je sam podneo ostavku, pre no što je prešao u DS. On je tvrdio da to nije tačno i pokrenuo sudski postupak, koji nije okončan ni posle više od godinu dana (u međuvremenu su raspisani novi izbori). Pokazalo se još jednom da sudovi o spornim mandatima vladajuće većine presuđuju tek posle raspuštanja skupštine, što posredno govori o otpornosti pravosuđa na političke pritiske. Iako je Ustavni sud, još ranije, presudio da je poslanički mandat slobodan, umesto Đokovića u parlamentu je sedeo neko drugi i uredno glasao kako mu se kaže. Dakle, faktički u ovom slučaju "vlasnik" mandata, odnosno prava na slobodno mišljenje i izražavanje istog, je stranka, a ne poslanik. Ali, bilo je i drukčijih primera.

---

<sup>4</sup> Deo u ovom poglavlju objavljen je pod naslovom *Partitokratijom do demokracije?* u nedeljniku Vreme, br. 780, Beograd, 15.12.2005,

Po principu da poslanik raspolaže svojim mandatom, Esad Džudžević i Bajro Omeragić su odlučili da podržavaju vladu Srbije, iako su izabrani na listi Demokratske stranke koja je u opoziciji. I tu ništa ne bi bilo pravno-tehnički sporno da oni nisu imenovani za pomoćničke ministre. Od onog momenta kada je "Službeni glasnik" to objavio, oni po slovu Zakona nisu bili više poslanici. Međutim, i pored toga sedeli su u poslaničkim klupama i činili skupštinsku većinu. Oni su raspolagali svojim mandatima, bez obzira na sve, pa i na zakon. "Vlasnik" svog mandata bio je i ministar Lalović, čiji je SDP prešao u opoziciju, a on ostao uz vlast. Najzad, jedna poslanica (Vesna Lalić) i jedan poslanik G17 plus (Sovranije Čonjagić) odlučili su da svoje "vlasništvo" nad mandatima ne stavljaju više na raspolaganje svojoj stranci, ali im to nije dozvoljeno. Stranka je, i u ovom slučaju, faktički raspolagala mandatima i umesto njih dvoje imenovala je nove poslanike. I u ovom slučaju, kao i u "slučaju Đoković", kao i u nekim drugim slučajevima, stranka je uz pomoć "blanko ostavki" kreativno zaobilazila pravo, zadovoljavajući "pravdu". Na sličan način bez poslaničkog mandata su ostali i Ksenija Milivojević i Goran Paunović iz G17 plus.

Kakve je zaključak koji se može izvući iz parlamentarne prakse u Srbiji? Ako poslanik napušta opoziciju onda raspolaže svojim mandatom, bez obzira na Ustav i zakone, a ako poslanik napušta stranke koje podržavaju vladu mandatom raspolaže stranka. Izuzetak je moguć jedino kad nije sasvim jasno da li stranka baš potpuno iskreno podržava vladu. U takvim slučajevima dopušteno je, ipak, da poslanici raspolažu svojim mandatom (primer: devetorica poslanika SPO koji su nedvosmisleno za podršku vladi, zajedno sa svojim mandatima priklonili su se vladi ostavljajući "kolebljivce" da od slučaja do slučaja pregovaraju o podršci Vladi. Sada su oni na izbornoj listi DSS za izbore zakazane 21. januara 2007). Poslanici raspolažu svojim mandatom i u slučajevima da iz jedne opozicione stranke pređu u drugu ili da postanu "nezavisni" poslanici. Nekad je važnije pravo, a nekada "pravda". Teško bi bilo sačiniti predlog zakona, koji bi stavio u logički red dosadašnju skupštinsku praksu.

Sve u svemu, kako pokazuje parlamentarna praksa u Srbiji, priča o pravnoj državi još uvek se završava na obodu stranačkih interesa.

I kad se u javnosti postave ova pitanja, najčešći odgovor je da su i prethodnici radili isto! Stranke sadašnje vladajuće koalicije upravo

su zbog sličnih stvari u skupštini bile žestoki kritičara prethodne vlasti i obećavale su da će sve biti drukčije, da će ojačati institucije i vratiti im dostojanstvo. I umesto da su kritiku javnog mnjenja shvatili kao prirodnu evaluaciju onog što su obećali uporno su ponavljali da su i prethodnici isto činili.

Pitanje poslaničkih mandata nije, međutim, samo pravno-tehničko pitanje. Ono se tiče i stabilnosti političkog sistema i izgradnje demokratske političke kulture. I tu se otvara novo pitanje: ko je "prevario" birače? Stranke ili poslanici? Ili bolje rečeno, ko ima "pravo" da tumači volju birača? Imaju li pravo poslanici izabrani na stranačkim listama da napuštaju stranke zadržavajući poslaničke mandate? Pravno, znamo da su shodno slobodnom mandatu imali to pravo, ali u javnosti se postavljalo i etičko potpitanje.

Na drugoj strani, da li su birači prevareni i u slučaju kada se posle izbora napravi tako heterogena vlada, kao što je bila ova odlazeća? Stranke koje je čine, gotovo o svim važnim pitanjima imaju različite stavove. Da li bi neke od tih stranaka uopšte dobile toliki broj glasova da su birači znali da će vladati uz pomoć SPS-a? I obrnuto, da li bi SPS dobio toliko glasova da su birači znali kakvu će vladu podržavati? Imaju li stranke moralno pravo, bez obzira na proporcionalni izborni sistem, da budu apsolutni gospodari svojih poslanika? Hoće li stranke bolje zaštititi izbornu volju birača ako postanu apsolutni gospodari svojih poslanika? Ako je suditi po izjavama velikog broja stranačkih lidera to je preovlađujuće mišljenje u vrhovima stranaka.

Da li to znači da nam je dovoljno da imamo skupštinu u kojoj bi sedeo samo po jedan delegat stranke koja je prešla cenzus i sproveo volju svojih stranaka? Šta će nam onda 250 poslanika? Dovoljno je da se šefovi poslaničkih grupa dogovaraju. Tako bi stranke lakše usklađivale interese. Sve bi bilo jeftinije i efikasnije, imali bismo još više novih zakona. Jedini je problem kako udomiti tolike stranačke aktiviste, pogotovu što se sada priča i o restrukturisanju javnih preduzeća. Kako onda zadovoljiti ambicije zaslužnih članova? No, to je neki drugi problem, iako, opet stranački.

Praksa pokazuje da stranke za poslanike većinom biraju ljude koji će bespogovorno izvršavati stranačku volju (čitaj: volju vrha stranke, neretko volju samo jednog čoveka). Međutim, onda postoji veća opasnost da takvi ljudi, tretirani kao "glasačka mašina", pređu u drugu stranku i postanu deo neke jače ili "podmazanije glasačke maši-

ne". Zašto se na takva mesta ne biraju ljudi od integriteta, ljudi kojima ne bi smeli ni da ponude bilo šta nečasno? Pa, valjda zato što, ako su ljudi od integriteta ne mogu biti deo "glasačke mašine" i teško ih je kontrolisati. Dakle, da imamo razvijenu demokratsku političku kulturu imali bismo ljude od integriteta u politici. Ako bi se neki i "dezintegrisali" i učestvovali u nečasnim radnjama bili bi kažnjeni najmanje od birača i završili bi političku karijeru. Umesto toga, politika se i dalje preovlađujuće shvata kao način za postizanje užih (stranačkih i ličnih) interesa, a tek potom kao posao od opšteg interesa.

Kako rešiti odnose poslanik - stranka? Tako što će stranka biti apsolutni gospodar svojih poslanika i tako se zaštititi od nemoralnih postupaka? Ili da, najpre, same stranke budu moralne, a potom i biraju moralne ljude za poslanike? Dok god stranke i poslanici ne budu takvi suočavaćemo se vrlo često sa problemima ove vrste.

Nečasnog ponašanja i korupcije ima svuda, ali u uređenim državama postoje institucije i mehanizmi za borbu protiv korupcije. Kod nas je problem u tome što se često ista pojava naziva različito. Ono što se naziva korupcijom u jednom slučaju, u istoj ili sličnoj situaciji, s drugim akterima, naziva se slobodnom voljom, principijelnošću, doslednošću itd... A onda se tu otvara i pitanje efikasnosti i nezavisnosti pravosuđa i uopšte međusobnog odnosa izvršne, zakonodavne i sudske vlasti.

Problem nije samo kad neko dobije novac za promenu stranačkog dresa, problem je i kada se neki poslanici "časte" funkcijama u izvršnoj vlasti da bi podržavali vladu i sredstva iz budžeta se preusmeravaju u njihov zavičaj za škole i puteve. Da li je i to korupcija? Ili je korupcija samo kad se transferi odigravaju u drugom smeru? Ako nema jasnih kriterijuma, institucija i mehanizama onda nema ni prava. A tamo gde nema prava, sve je relativno, pa i shvatanje korupcije. Sve je u tumačenju.

A kad je sve podložno tumačenju suočavate se sa još više problema koji proizlaze jedan iz drugoga po modelu "Babuške". Ko kontroliše koga: skupština vladu ili vlada skupštinu? Jesu li tri grane vlasti stvarno nezavisne jedna od druge? Jesu li, pak, zavisne od nekog četvrtog, kako to misli većina građana u istraživanjima javnog mnjenja? Ko su ti što vladaju iz senke?

U Srbiji se danas mnogo više govori o tome kakve su stranke, kakav je parlament, kakva je vlada, nego o tome šta oni rade, kakva

je politika koju vode, kakvi su zakoni koje donose. Danas se u Srbiji više govori o interesima onih koji su izabrani, nego o interesima građana koji su ih birali. U centru pažnje su oni, a ne građani. U državama stabilne demokratije i razvijene demokratske političke kulture u centru pažnje su građani. Političari su bore za njihovu naklonost kompetentnošću, učinkom, ispunjavanjem obećanja, programskom doslednošću ili programskom fleksibilnošću... Građani su tu da ih prate, ocenjuju, biraju i smenjuju.

Da bismo znali nešto više o strankama trebalo bi staviti pod lupu stručne, i šire javnosti, kako funkcionišu stranke, kako utiču na politički sistem u okviru kojeg deluju, kako na političku kulturu, koju najvećim delom kreiraju.

### **Položaj političkih stranaka u državi i društvu**

Umesto pravne države Srbija još uvek ima pretežno partijsku državu koja se ispoljava u svim sferama života. A tamo gde je partijska umesto pravne države, pogodno je tlo za razvoj korupcije. Korupcija je kao Ambrozija, korov koji je teško uništiti. Na plodnom tlu razvija se neslućenom brzinom. Ako nema sistematske i sveobuhvatne borbe protiv nje ona se širi ostavljajući bespomoćnim neposredne žrtve koji alergijski reaguju na nju. Kao protiv Ambrozije, protiv korupcije je neophodno da se deluje sistematski, institucionalno, ali i da svaki pojedinac da svoj doprinos toj borbi: od toga da je ne prihvata kao nešto normalno, preko toga da ne dozvoli da sam postane karika u korupcijskom lancu.

Političke stranke u partijskoj državi nastoje da stave pod dominaciju sve društvene sfere. Državni resursi se koriste za partijske interese i ciljeve, umesto da je obrnuti proces osnovni obrazac ponašanja. Državna i lokalna administracija se grade po principu podobnosti, čime postaju servisi partija umesto da budu servis građana.

Tako ustrojen politički sistem upućuje ambicioznije stranačke članove da zauzmu što jače partijske pozicije i da ih se ne odriču čak i kada dođu na najviše državne funkcije. Njihov autoritet se crpi iz stranačke pozicije, a njihov položaj na državnim i javnim funkcijama mnogo više zavisi od mesta u stranačkoj hijerarhiji, nego od toga kako obavljaju javnu ili državnu funkciju. Stoga dolazi do simbioze stranačkih i javnih i državnih funkcija, a po prirodi stvari stra-

načka funkcija je ona koja je važnija, jer predstavlja osnov za napredovanje.

Ni **donošenje novog Ustava** nije promenilo stvar nabolje. Na protiv, može se reći da je ceo proces donošenja Ustava pokazao da je uloga političkih partija u državi i društvu još važnija nego što je bila.

Posle niza godina odugovlačenja, parlamentarne političke stranke su se ekspresno 30.09. 2006. usaglasile oko teksta Predloga za Novi Ustav Srbije. Predlog Ustava i Odluku o raspisivanju ustavnog referenduma za 28. i 29. oktobar 2006. donelo je 242 od 250 poslanika, bez prethodne rasprave. Pri tome poslanici su tekst, koji su usvojili, dobili svega nekoliko sati pre usvajanja, što slikovito pokazuje gde je mesto i položaj poslanika i potvrđuje dominaciju stranaka u političkom i javnom životu. Da bi bio izglasan novi ustav, pored 2/3 većine u parlamentu bila je neophodna je i podrška 50% + 1 od ukupno upisanih birača, što mu daje neku vrstu naknadnog legitimiteta, ali ne otklanja senku činjenice da nije bilo javne debate i da u birački spisak nisu bili upisani kosovski Albanci, iako je Kosovo bilo u središtu kampanje za izlazak na referendum za potvrđivanje Ustava.

Već kod utvrđivanja **motiva** za donošenje novog Ustava na površinu izbijaju dominantni stranački interesi. Pored onih oficijelnih koje nude ključni akteri, a to je neophodnost da Srbija dobije najviši pravni akt, nameću se i neki koji se pokušavaju prikriti od javnosti, a koji su možda i jači nego oni koji se navode:

1. Usvajanjem predloga prikriva se očigledna činjenica da je vlada izgubila podršku većine u parlamentu povlačenjem G17 iz vlade i parlamenta. Naime, ta stranka je u maju ove godine obećala da će izaći iz parlamenta i vlade ukoliko se ne nastave pregovori sa EU o asocijaciji i stabilizaciji. Pošto se to nije desilo bilo je za očekivati da vlada padne. Priča o Ustavu prikriva tu činjenicu. Svi govore o novom Ustavu, a ne o izlasku G17 iz vlade i parlamenta. Izbori se raspisuju tek posle donošenja novog Ustava, čime ministra finansija i predsednik Vlade ostaju "čistog obraza", u dobrim međusobnim odnosima i ispunjavaju obećanje da će doneti novi ustav. Jednostavnije rečeno, vlada poručuje da je opozicija nije oborila, nego da je dobrovoljno pristala da sebi skрати mandat u interesu naroda i države.

2. Opozicija pristaje iz različitih razloga na takav scenario. DS pristaje na takav dogovor, jer će u dogovoru sa drugim demokratskim strankama doći što pre do nove demokratske vlade u kojoj će imati glavnu ulogu i sprečiti stvaranje vlade pod dominacijom SRS, a SRS takođe želi izbore procenjujući da su im šanse na tim izborima najveće. I SRS i DS takođe pristajanjem na konsenzus izbegavaju da se protiv njih vodi negativna kampanja, zbog toga što nisu hteli da donesu novi Ustav i stanu u odbranu Kosova.
3. Kosovo se takođe navodi kao motiv za ubrzano donošenje Ustava. Naime, unošenjem formulacije u Preambulu kojom se potvrđuje da je Kosovo deo Srbije, demonstrira se političko jedinstvo svih, pred donošenje odluke o statusu Kosova. Čini se da niko od političara koji je stao iza toga, pa ni oni iz SRS, nemaju iluziju da će time presudno uticati na konačan ishod, ali time su ostavili politički testament naslednicima i sa sebe skinuli odgovornost pred istorijom i biračima.
4. Stranke tzv. demokratskog bloka donošenjem novog Ustava (što je veoma stalo vladajućoj koaliciji, a pre svih najjačoj u toj koaliciji - DSS) otvaraju prostor za dogovorno raspisivanje prevremenih izbora i to pre donošenja odluke o statusu Kosova čime rastu šanse za formiranje "demokratske vlade". Ukoliko bi izbori bili raspisani posle donošenja nepovoljne odluke o statusu Kosova, utoliko bi šanse Radikala da formiraju vladu bile veće.

Dakle, može se reći da su stranačke računice i interesi, u datom trenutku prelomili, da se dođe do kompromisa o Ustavu. Neki od tih interesa i proračuna, može se reći da su kratkoročno u interesu građana, ali dugoročno posmatrano interes građana je da postoje jasni i čisti motivi, demokratska procedura, javnost rada i učešće građana u javnoj debati kada se donosi najviši pravni akt, odnosno utvrđuje Društveni ugovor.

Za razliku od Ustava iz 1990. godine koji je bio jednostranački, jer je donet u skupštini jednostranačke Srbije, ovaj bi se mogao nazvati **višestranačkim**, pa čak i liderskim s obzirom na to da su presudnu ulogu doneli lideri stranaka i nekoliko njihovih saradnika i da nije bilo čak ni unutarstranačkih rasprava o sadržaju Ustava.

**Nedostatak javne debate** o stranački utvrđenom predlogu, ključna je zamerka stručnjaka, NVO i šireg javnog mnjenja. Javna debata bi ojačala neophodni legitimitet Ustava i omogućila otklanjanje nekih pravno-tehničkih i sadržinskih nedostataka. **Poslanici** su samo odradili formalni deo posla koji su stranački lideri faktički obavili. Većina poslanika nije stigla čak ni da pročita tekst predloga. To je, još jednom, pokazalo potpunu zavisnost poslanika od svojih stranaka.

Stranačka **kampanja** za izlazak na referendum, takođe potvrđuje stranačku prirodu samog Ustava. Naime, svesni činjenice da bi zajednički nastup mogao da iritira deo građana Srbije, stranke u kampanji podvlače sopstveni doprinos baš ovakvom izgledu i sadržaju Ustava i sopstvenu ulogu u sprečavanju da on bude drukčiji "na štetu Srbije".

Neadekvatno demonstriranje političke volje kroz Preambulu, koja služi strankama da u najmanju ruku **podele odgovornost** na ravne časti i da odgovornost podele sa građanima koji će Ustav potvrditi na referendumu, a time i poruku o Kosovu iz preambule. Građani su zajedno sa strankama preuzeli odgovornost za sudbinu Kosova i Metohije i eventualni gubitak bi išao na dušu međunarodnoj zajednici, a Kosovo u Srbiji ostalo kao cilj budućih generacija.

I **u samom Ustavu** postoji niz odredbi koje potvrđuju stranačku dominaciju nad državom i društvom. Ovde će biti navedene samo neke od njih.

**Posebna uloga stranaka** u demokratskom oblikovanju političke volje građana jemči se i samim Ustavom u članu 5. I mada u stavu 4 istog člana stoji "Političke stranke ne mogu neposredno vršiti vlast, niti je potčiniti sebi", stranke nastavljaju da zloupotrebljavaju državne resurse za sopstvene potrebe. To se najočitije manifestuje kroz aktivnosti ministara i drugih funkcionera koji koriste sve državne kapacitete za vođenje kampanja na lokalnim i parlamentarnim izborima.

Ovim Ustavom **stranke faktički raspoložu poslaničkim mandatom**. Drugim rečima, legalizovana je tzv. "blanko ostavka" kojom su stranke ranije pokušavale da spreče prelazak poslanika iz jedne u drugu poslaničku grupu i pored toga što je Ustav od 1990. godine predviđao postojanje slobodnog mandata kojim raspolože sam poslanik. Od slobodnog mandata ostalo je samo to da su poslanici "slobodni da vrate mandat" ne i da raspoložu njim. Član 102 stav 2 kaže: "Narodni poslanik je slobodan da, pod uslovima određenim

zakonom, neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci na čiji predlog je izabran za narodnog poslanika".

Na jačanje uloge stranaka u društvu posredno utiče i odredba koja predviđa da "Skupština opštine odlučuje **o izboru izvršnih organa opštine** u skladu sa zakonom i statutom." (Član 191, stav 4). Time stranke izbegavaju da se suoče sa jakim, neposredno biranim, predsednicima opština, nezavisnim od stranke. Drugim rečima, ovom odredbom stranke pokazuju da ne žele neposredno birane funkcionere, koje ne mogu da kontrolišu.

Stranke su u prilici da, po novom Ustavu, imaju stalno na meti neposredno biranog predsednika Srbije: predsednika biraju građani neposredno, a može da ga razreši Narodna skupština glasovima 2/3 poslanika zbog povrede Ustava koju utvrđuje Ustavni sud. No, najveći problem bi tu mogao da predstavlja stav 2 člana 118 u kojem se predviđa da **postupak za razrešenje** Predsednika može da pokrene Narodna skupština na predlog najmanje jedne trećine narodnih poslanika. Ovaj stav omogućava da se vrlo lako pokrene postupak za razrešenje i u parlamentu vodi javna kampanja protiv predsednika. Čak i ako taj postupak ne dovede do predsednikovog razrešenja, stranke dobijaju mogućnost da kroz parlament, pozivajući se na član 118, otvaraju pitanje njegove odgovornosti, vrše opstrukciju u parlamentu i vode političku kampanju protiv njega, kad god procene da bi to moglo biti korisno za stranku ili grupe stranaka.

Dakle, može se reći da se na ovaj način favorizuje uloga stranaka u državi i društvu, a od prirode stranaka, njihovog unutrašnjeg ustrojstva i mehanizma delovanja zavisi kako će se to konkretno ispoljavati.

### **Priroda i funkcionisanje političkih stranaka**

U zemljama koje su u tranziciji iz jednopartijskog u višepartijski sistem, političke stranke odlučujuće kreiraju politički obrazac u društvu. One su glavni kreatori pravne države ili partitokratije. Mediji i civilno društvo glavni su korektori te stranačke uloge.<sup>5</sup> Oni pomažu građanima i samim strankama, da prepoznaju odstupanja od op-

---

<sup>5</sup> Više o tome u Zoran Stojiljković, *Partijski sistem Srbije*, Službeni glasnik, Beograd, 2006.

šteg društvenog interesa, da uvide anomalije kojima su stranke sklone, da upozore na njih i pokušaju da ih otklone.<sup>6</sup>

Dosadašnje iskustvo nam pokazuje da su stranke na vlasti gradile politički sistem mnogo više po sopstvenoj meri, nego po meri građana, počevši od ustavnih rešenja, preko izbornog sistema, do konkretnih zakona kojima se gradio ceo sistem. To je jedan od razloga zbog kojih stranke još uvek nisu u stanju da izgrade čvrst temelj pravne države. Sem toga, stranke iznutra nisu postale uzorne demokratske organizacije koje uspešno balansiraju između efikasnosti i discipline na jednoj strani i demokratskih principa delovanja na drugoj strani. Iako su glavni promoteri i akteri demokratije, stranke su sklone da demokratiju ograničavaju unutar sebe. Sve ono za šta se zalažu u društvu, stranke mnogo teže primenjuju u "svojoj kući". Upravo pozivajući se na neophodnost homogenosti, stranke su sklone da disciplini pripisuju veći značaj nego što bi trebalo da ima, a otvorenosti i raznolikosti pripisuje se više loših osobina, nego što ih objektivno imaju.<sup>7</sup>

U političkoj praksi Srbije pravo i pravda su isuviše često u neskladu, a priča o pravnoj državi još uvek se završava na obodu stranačkih interesa. Stranački interesi su još uvek kao zid postavljeni između pravne države i građana. Nedemokratski politički i kulturni obrazac, naš je zid prema spolja koji nam ne dozvoljava da se provetrimo i gradimo moderno društvo.<sup>8</sup>

Nedemokratska priroda stranaka otvara pitanje mogućnosti građenja demokratskih institucija od strane nedemokratskih aktera ili pitanje dometa razvijanja i funkcionisanja demokratskih institucija u nedemokratskoj političkoj kulturi.

Praksa političkog delovanja stranaka otvorila je niz pitanja s kojima se suočava Srbija danas, a osnovno je da li su stranke, ovakve kakve jesu, u stanju da vrše osnovnu funkciju u društvu da rade za

---

<sup>6</sup> Zoran Lutovac, Uvod, *Političke stranke u Srbiji struktura i funkcionisanje*, urednik Zoran Lutovac, Institut društvenih nauka - Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2005, str. 8,

<sup>7</sup> Zoran Lutovac, "Uvod: Demokratija u političkim strankama Srbije", u: *Demokratija u političkim strankama Srbije*, urednik Zoran Lutovac, Institut društvenih nauka - Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2006, str. 10.

<sup>8</sup> Ibid.

opšte dobro? Stranke, osim što su glavni akteri političkog života, dominantno utiču na političku kulturu, bilo da neguju tradicionalne vrednosti, bilo da su avangarda nekih novih vrednosti. One, većinom, nose glavne zasluge za ono što je dobro u političkoj praksi, ali i snose najveću odgovornost za ono što nije dobro. Stranke su glavni mobilizatori društvenih kretanja, ali i društvenih anomalija.<sup>9</sup>

Uspostavljanje i razvijanje unutrašnje demokratije u strankama jedna je od bitnih pretpostavki za stabilizovanje partijskog sistema, institucija uopšte, i uspostavljanje odgovarajućeg političkog sistema i razvoj demokratskog društva u Srbiji. Međutim, umesto da budu predvodnice, političke stranke su često kaskale za društvenim promenama.<sup>10</sup>

Pre 5. oktobra, političke, i sve druge manjine bile su isključene iz glavnih tokova izgradnje države i društva, dok su se posle toga instrumenti prethodne vlasti neretko koristili za "više reformske ciljeve". Državne i javne institucije su tretirane kao ratni plen posle izbornog osvajanja, a opozicija kao nužno zlo. Parlament je izgradio imidž instrumenta "glasačke mašine" većine za sprovođenje volje izvršne vlasti. Pravosuđe, suočeno sa sopstvenim slabostima i pritiscima spolja često je na udaru medija, političara i građana.

Neformalni uticaji u stranci, a preko njih i u društvu, najčešće se stiču putem finansiranja stranaka. Otuda je kretanje tokova novca u strankama od izuzetnog značaja za razumevanje raspodele neformalne moći u strankama, a zakonsko uređenje i kontrola primene zakona o finansiranju stranaka za regulisanje tokova stranačkog novca. Borba protiv korupcije usko je povezana sa borbom za normalizaciju političke scene i demokratizaciju unutrašnje strukture i funkci-

---

<sup>9</sup> "Zaista su one u svom formativnom periodu, kao opozicija, imale svoje "zvezdane trenutke". One danas ne mogu od toga da žive, već moraju da se menjaju kako bi bile u stanju da čine ono što je danas potrebno: da utemelje racionalne projekte transformacije društva i države". Vesna Pešić, "(De)blokiranje tranzicije i unutarstranačka demokratija", u: *Demokratija u političkim strankama Srbije*, urednik Zoran Lutovac, Institut društvenih nauka - Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2006, str. 30.

<sup>10</sup> Kako reče Vladimir Goati na okruglom stolu posvećenom strukturi i funkcionisanju političkih stranaka u Srbiji, 15. decembra 2005, "Nivo demokratije u partijama je ispod nivoa demokratije u društvu posle 5. oktobra 2000".

onisanje političkih stranaka. Otuda su kontrola tokova novca i transparentnost javnih institucija važna karika u lancu jačanja stabilnih institucija.<sup>11</sup>

Opšti je utisak da javni interesi gube u sudaru sa posebnim interesima. I opet tragovi vode ka strankama i moćnim finansijerima iz senke koji preko njih, nauštrb javnog, zadovoljavaju svoje lične interese. Stranke, kao nosioci političkog života, veoma se nisko kotiraju na skali poverenja građana. "Strančarenje" je postala vrlo često i vrlo široko upotrebljavana reč kojom se sažeto iskazuje dominacija partijskih nad opštim interesom.

Nepoverenje građana, pa i afere, nesprovođenje programa, neispunjavanje obećanja nisu ključni razlozi za pad vlade ili raspuštanje skupštine, za podnošenje ostavki, pokretanje odgovornosti... Osnovni razlozi za promenu vlasti su nesuglasice unutar vladajućih koalicija. Drugim rečima, mogućnost ili nemogućnost usklađivanja stranačkih interesa je osnovni pokretač ili kočničar političkog života. Opšti interes je još uvek u drugom planu.

Uspostavljanje i razvijanje unutrašnje demokratije u strankama i njihovo funkcionisanje u skladu s demokratskim principima jedno od ključnih pitanja za stabilizovanje demokratskog društva u Srbiji. Zato bi u Srbiji danas trebalo da se govori o strukturi i ustrojstvu stranaka, međusobnim odnosima stranačkih organa, finansiranju i rashodima stranaka, partijskoj disciplini i uopšte sprovođenju demokratskih načela unutar samih stranaka.

Teško da borba protiv korupcije može biti uspešna u državi u kojoj političari zbog novca, položaja ili nekog drugog posebnog interesa prelazi iz stranke u stranku, iz poslaničkog kluba u poslanički klub i ako pravosuđe ne dovodi do kraja procese u kojima su učesnici "krupne ribe". U takvom socijalnom okruženju borba protiv korupcije je selektivna, a takva ne bi smela biti.

Da bi ta borba bila uspešna neophodno je i da političke stranke daju svoj puni doprinos menjajući sebe i predvodeći promene u državi i društvu. Dugoročno gledano, izgradnja demokratske političke kulture, i u okviru nje antikorupcijske kulture, bi trebalo da bude stra-

---

<sup>11</sup> Više o partijama, partijskim borbama i finansiranju stranaka u Srbiji u knjizi Vladimira Goatija, *Partijske borbe u Srbiji u postoktobarskom razdoblju*, Institut društvenih nauka - Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2006.

teški cilj svake demokratske stranke. Takođe, izgradnja demokratskih institucija i odgovarajućeg zakonodavstva bi trebalo da bude opšti cilj društva i države, pa shodno tome i prioritetni cilj glavnih političkih aktera. Najzad, praktično delovanje, vođenje odgovarajuće politike jeste nešto što bi trebalo da bude cilj svih stranaka nezavisno od njihovih ideoloških, programskih ili razlika u njihovom ustrojstvu. Na medijima, NVO i građanima je da svojim angažovanjem učine koliko mogu da menjaju stranke i zajedno sa strankama grade pravnu državu i slobodno društvo.

## **Literatura**

- Slobodan Jovanović, "Srpski nacionalni karakter", u: Bojan Jovanović, *Karakterologija Srba*, Naučna knjiga, Beograd, 1992, str. 229-241.
- Vesna Pešić, "(De)blokiranje tranzicije i unutarstranačka demokratija", u: *Demokratija u političkim strankama Srbije*, urednik Zoran Lutovac, Institut društvenih nauka - Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2006, str. 21-30.
- Ustav Republike Srbije, Kancelarija za saradnju s medijima Vlade Republike Srbije, Beograd, Oktobar 2006.
- Vladimir Goati, *Partijske borbe u Srbiji u postoktobarskom razdoblju*, Institut društvenih nauka - Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2006.
- Zoran Lutovac (ur.), *Demokratija u političkim strankama Srbije*, Institut društvenih nauka - Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2006.
- Zoran Lutovac (ur.), *Političke stranke u Srbiji struktura i funkcionisanje*, Institut društvenih nauka - Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2005.
- Zoran Stojiljković, *Partijski sistem Srbije*, Službeni glasnik, Beograd, 2006.



# Korupcija i kriza institucija u postpetooktobarskoj Srbiji<sup>1</sup>

## I

Stanje korupcije i uspešnost mera za njeno suzbijanje ocenjuje se kvalifikovanim ispitivanjem: kvantitativnim, kvalitativnim, eksternim i internim, kvalifikovanog uzorka ili javnog mnjenja. Najznačajnija među tim istraživanjima i sa najvećim autoritetom jesu *Indeks percepcije korupcije* i *Globalni barometar*, čiji se izveštaji i zaključci za prethodnu godinu uobičajeno objavljuju krajem tekuće godine.<sup>2</sup> Izvan i nezavisno od bilo kakvih rezultata istraživanja, u javnom mnjenju široko je rasprostranjen utisak da je korupcija u Srbiji neobuzdanija nego što je do sada bila. Zapravo, bez obzira na to da li korupcije u kvantitativnom smislu uistinu ima više ili ne, sasvim je sigurno da se aktuelna vlast na nju mnogo manje obazire ili se ne obazire uopšte, bar kada je krupna, sistemska korupcija u pitanju. To zabrinjava i čini malodušnim sve one kojima nije svejedno u kakvoj državi žive. A oni su u ogromnoj i nemoćnoj većini.

Iz velikog broja činilaca koji utiču na smanjenje korupcije, kao osnovni se izdvajaju politička volja pretočena u adekvatno pravo (u institucionalnom smislu pravo podređena i pravom obavezana) i funkcionisanje institucija zasnovanih na takvom istom (valjanom) pravu. Kada ovi činoci u svom delovanju zataje, oni se samoidentifikuju kao osnovni uzročnici ili širenja ili bezobzirnosti korupcije. Kada je u

---

<sup>1</sup> Ovaj tekst je nastao u okviru projekta *Priključenje Srbije Evropskoj uniji pravni, ekonomski i sociološki aspekt* Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu

<sup>2</sup> Vidi: "Korupcija u Srbiji", *Izveštaj o tranziciji u Srbiji II*, ESPI Institut, Beograd, 2006, str. 135-146.

pitanju volja vladodržačke elite, aktualna vlast će se neuverljivo braniti da je imala "preča posla": razdruživanje sa Crnom Gorom, pregovori o statusu Kosova, temom "donošenje novog ustava" i još ponešto bi se tu domišljato moglo dodati. Mi, naravno, znamo, da sposobna i odgovorna vlast mora jednako brinuti o dobrobiti države i prema spolja i prema unutra, što su, uostalom, klasična svojstva njene suverenosti. Ako, dakle, u ovome trenutku ostavimo po strani političku volju da se korupciji stane na put, koje ne samo što nema nego je spremna da konkretne pojave korupcije u svojim redovima najblaže rečeno toleriše, ostaje da se sa ozbiljnošću upitamo zašto državne institucije klasične i novoformirane - ne funkcionišu.

Institucije, naravno, nisu samo organi i tela čije se osnivanje, ustrojstvo i nadležnost normativno utvrđuju. Institucije su širi pojam nego što su to pojmovi državnog organa ili od države formiranih tela sa ustanovljenom nadležnošću ili delokrugom rada. Bez velikih teorijskih spekulacija, moglo bi se reći da *institucije* predstavljaju objedinjeni skup pravnih propisa, državnih struktura, aktuelnog morala, običaja i tradicija kojima se utiče na tokove društvenog života i u kojima se formiraju društveni odnosi određenog kvaliteta. Institucije podrazumevaju da se društvene pravne, političke i ekonomske delatnosti odvijaju prema unapred utvrđenim pravilima igre koja se ne mogu vaninstitucionalno menjati kao i to da neposredni akteri odgovarajućih društvenih procesa kao i javno mnjenje u celini imaju svest o svojstvima koja institucija (treba da) ima. Najprostije rečeno, institucionalizovano društvo odlikuje činjenica da se ukupan socijalni život državni, politički, ekonomski odvija u institucijama ili pomoću njih, a ne prema nalogima ćudljive volje pojedinaca, ma koji položaj u državi zauzimali. I kao što se pravna država suprotstavlja policijskoj, a demokratski poredak autoritarnom, tako se i autoritet institucija suprotstavlja aktuelnoj moći pojedinaca ili političkih partija.

Otuda uspostavljenost institucija i njihovo nesmetano funkcionisanje jesu najbolji pokazatelj uspešnosti tranzicije, koju Janoš Kiš (Kis) ne bez razloga označava izrazom "koordinirana tranzicija".<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> O značaju institucija za postkomunistički preobražaj vidi: *Tranzicija i institucije*, Beograd, Institut društvenih nauka Centar za ekonomska istraživanja i Friedrich Ebert Stiftung, 2002.

Uostalom, i progres visoko razvijenih zemalja osvedočene demokracije i vladavine prava meri se baš zrelošću institucija i njihovim bezizuzetnim poštovanjem.

Pogledajmo kako stvari stoje sa formiranjem i funkcionisanjem institucija u Srbiji.

Pošto se državne institucije temelje ustavom i zakonima, veliki broj donesenih ili revidiranih propisa u najrazličitijim oblastima društvenog života neupućenome bi mogao stvoriti utisak da se na uspostavljanju normativnog okvira za transformaciju društva od autoritarnog ka demokratskom i na njegovoj institucionalizaciji ozbiljno radi. Podsetiću na činjenicu da je samo 2005. godine u Srbiji doneto 208 zakona. Proliferacija propisa po sebi nema pozitivan predznak, o čemu svedoči još u antici uobličeni stav *summum ius summa iniuria*, koji bi slobodnim tumačenjem dobio značenje da što je više zakona, to je manje prava.

Iako tranzicijska društva svoju transformaciju otpočinju zakonodavnim reformama, normativnoj aktivnosti najvišeg državnog organa mogle bi se uputiti brojne zamerke.

Najpre, redosled normativnih aktivnosti nije logičan sa stanovišta prirode prava i državnopravnog poretka umesto da je prvo donet ustav, pa potom sistemski i ostali zakoni, brojnim novodonetim zakonima tek predstoji mukotrпно usaglašavanje sa novim *Ustavom Republike Srbije*;<sup>4</sup>

Zakoni koji regulišu odnose u društvenim oblastima koje se dodiruju ili su srodne među sobom nisu usaglašeni.

Zakonodavne reforme nisu unapred valjano osmišljene, pa se jedan te isti zakon više puta menja i dopunjuje, što kod onih koji su spremni da pravo poštuju stvara osećaj nesigurnosti, a onima koji prekršajima prava stiču bogatstvo i moć daje opravdanu nadu da će normativno disciplinovanje kratko trajati, da zakon neće imati ili smeti ko da primeni ili da neće znati kako da ga primeni.

A ako su zakoni dobri, nema garancija da ih sa smenom vlasti novoizabrana vlast neće promeniti prema svojoj meri stvari.

Zakoni u sebi sadrže nejasne odredbe, po sebi nedovoljno određene, ili protivrečne kada se dovedu u vezu jedna sa drugom. Iako je neodređenost normi pod izvesnim uslovima i iz određenih razloga

<sup>4</sup> "Službeni glasnik Republike Srbije", br. 83/2006.

prihvatljivo pravnotehničko sredstvo, ovde izgleda da su nerazumljivi zakoni neretko sredstvo kojim će se onemogućiti njihova primena ili omogućiti arbitrarno postupanje, što se odražava i na pravnu jednakost i na pravnu sigurnost subjekata prava.

Zakoni su dugački, sa velikim brojem odredbi, a pojedini članovi su glomazni i uprkos tome sa smislom koji se teško prepoznaje. Opterećenost zakona tekstem, odnosno prenormiranost, čini da zakoni liče na zakone nedemokratskih poredaka, i, uz to i mimo toga, oni su teški za primenu, a operacionalizacija koja se vrši podzakonskim aktima često izvitoperuje ili suspenduju svrhu zbog koje je zakon donet.

Iz onoga što zakoni i drugi relevantni propisi konkretno propisuju teško se razaznaje njihov cilj ili svrha (*ratio legis*), jer im je stvarna svrha često samo dobijanje pozitivne ocenu evropskih institucija, pa se onda svaki potencijalni prigovor odbija floskulom: "ako je dobar Evropi, dobar je i nama". Naravno, sa razumevanjem evropskih standarda treba biti oprezan. Ja uvek naglašavam da ti standardi nisu, odnosno ne bi smeli da budu, diktat tamo neke moćne administracije, već su obavezujući standardi samo ako su zasnovani na univerzalnim vrednostima. Ali sami standardi, bez razumevanja i uvažavanja domaćih potreba i okolnosti, nisu dovoljni da jedan zakon kvalifikuju kao dobar, kao što takvim zakon ne čine ni usvojeni standardi koji se potonjim odredbama uslovljavaju, relativizuju ili izigravaju.

Redosled donošenja zakona i trajanje postupka u kome se donose nisu primereni važnosti oblasti koju zakon uređuje, već su diktirani političkim oportunitetom, često krizom Vlade, odnosno funkcionisanja parlamentarne većine, u kojim krizama je neophodno određenim zakonom ili sadržinom zakona umilostiviti delić političke volje koji nedostaje za kompromisni i solidarni opstanak na vlasti. Ako se zna da u političkoj zajednici prinuda bilo koje vrste, dakle i ucena ili iznuda, poništava slobodu (kao što u pravu volja izražena pod prinudom čini akt ništavim), a da se vrednost demokratije ceni merom ostvarene slobode, nije preterano zaključiti da u osvajanju demokratskih vrednosti Srbija nije daleko odmakla.

Kada se zakonima i odgovarajućim propisima organi i tela ustanove, što je slučaj i sa onima čiji je delokrug rada opredeljen neposredno ili posredno borbom protiv korupcije, potrebno je dosta vremena da se njihovi članovi izaberu, da se tela konstituišu i, najzad,

da počnu sa radom. Kako je Srbija među poslednjima stupila na put takozvane tranzicije, jasno je da za nju vreme dragoceno, da mora da požuri kako bi uhvatila korak sa modernošću, pa je zato svako neracionalno trošenje vremena, ako i nije smišljeno sa namerom da se institucija izigra već u povoju, gubitak po sebi.

Dešava se ne retko da tela koja su ustanovljena ne mogu da obavljaju svoju delatnost zbog toga što subjekti obaveze, koji su prema njima postavljeni u pravni odnos, svoju obavezu ne izvršavaju uopšte ili je ne izvršavaju kako treba, a sistem odgovornosti se ne uspostavlja bilo zato što sankcije uopšte nisu predviđene (već samo neke vrste "mera"), bilo zato što se predviđene sankcije ne primenjuju.

Najzad, umesto postojećih organa i tela koja svoju nadležnost ili delatnost obavljaju prema unapred predviđenim pravilima i koja su u javnosti stekla ili stiču kakav-takav kredibilitet, što znači da se institucionalizuju, formiraju se neka druga, uvek sa formalno utemeljenim i obrazloženim razlogom, ali često bez stvarnog, samoočiglednog razloga. Kao takav formalni razlog navode se, najčešće, jer ih je na prvi pogled teško osporiti, preuzete međunarodne obaveze i čvršće demokratsko uporište izborom u parlamentu i vezivanjem odgovornosti za parlamentarnu kontrolu.

Ovde valja imati na umu da predstavničko telo samo u doktrini predstavlja neosporni izvor legitimiteta, ali da je u stvarnosti ova pretpostavka oboriva, odnosno da se njena validnost proverava u svakoj konkretnoj parlamentarnoj praksi. U našoj Narodnoj skupštini nema jasne granice između vladajuće koalicije i opozicije, ne zna se ko je vlasnik mandata poslanik ili politička partija, a većina se *ad hoc* postiže iznudama, neprincipijelnim ustupcima i trampom, što predstavlja autentičan vid političke (a možda i neke druge) korupcije. Političke moći se dele ne zato da bi jedna drugu obuzdavale, što nalaže princip podele vlasti, već da bi se zatečene pozicije zadržale i u svakoj krizi uvek iznova samoreprodukovale. Ako državu u genetičkom smislu odlikuju sila, vlast i autoritet koji se zasniva na legitimitetu, odnosno osećanju da je vlast ispravno stečena i da se vrši u opštem interesu zarad ostvarenja zajedničkog dobra, u postpetooktobarskoj Srbiji je autoritet "delić" koji hronično nedostaje, pa se država njenim građanima s razlogom čini kao nužni smeštaj u zajedničkom stanu a ne kao domovina. U, odnosu na pomenuti princip podele vlasti, odnosno sistem kontrole i uravnotežavanja koji konstitucionalnu de-

mokratiju razlikuje od autoritarnog poretka, sasvim neobično izgleda vertikalno i horizontalno poveravanje jedne vrste svih poslova, kao što su na primer javne finansije, jednoj političkoj partiji, koja tako diskreciono i bez spoljne, vanpartijske kontrole (čitaj institucionalne odgovornosti) odlučuje o svim pitanjima iz te oblasti. Ova pojava je u javnosti već dobila naziv "feudalizacija resora". Srbija tako izgleda ili kao "neznalica" ili, pak, kao da se svojom "domišljatošću" podsmehuje civilizovanom svetu praveći od načela podele vlasti u praksi parodiju. Najzad, pripadnici bivših vladajućih partija staroga režima ne samo da nisu podvrgnuti zakonom predviđenoj odgovornosti, pa ni lustracijskoj, već su, budući jezičak na vagi, svoju moć rehabilitovali, konsolidovali i uvećali stvarnom mogućnošću za primenu apsolutnog veta. O diskontinuitetu sa starim režimom otuda ne može biti govora, a cena ove neprirodne simbioze svakodnevno se plaća.

## II

Svaka od navedenih tvrdnji mogla bi se potkrepiti bar jednim konkretnim primerom.

Paradigmatičan u tom smislu jeste *Zakon o kršenju ljudskih prava* iz juna 2003. godine. Ako ostavimo po strani moguće doktrinarne rasprave i uporedne prakse o lustracijskoj odgovornosti, koje ovaj institut sa stanovišta pravne države kvalifikuju kao kontroverzan ali ga u isto vreme baš za izgradnju pravne države smatraju neophodnim, ovaj *Zakon* se može smatrati mrtvorodjenim, iako je formalno-pravno važeći, jer je njegova primena osujećena nemogućnošću izbora članova Komisije za ispitivanje odgovornosti za kršenje ljudskih prava. Lustracija nema za svrhu odmazdu prema pripadnicima starog režima, već sprečavanje mogućnosti osujećivanja demokratskih reformi i sprečavanja restauracije.<sup>5</sup> Sa ovog stanovišta, neprimenjivanje pomenutog zakona znači da su još uvek sve mogućnosti u igri: i konstitucionalna i fingirana demokratija, i pravna i autoritarna država. Stvarnost ovu drugu mogućnost čini, nažalost, realnom.

---

<sup>5</sup> O lustraciji vidi: "Pravna priroda i funkcija lustracije. Prilog (pojmu) pravne odgovornosti". U: R. Vasić. *Pravna država i tranzicija. Teorijski model i kontekstualno uslovljavanje*, Beograd, Dosiје, 2004.

Što se tiče pravnih akata i ustanovljenih tela čiji delokrug rada za svrhu ima, neposredno ili posredno, borbu protiv korupcije, i oni bolju od brojnih nedostataka, koji su i normativne i funkcionalne prirode. Tako, na primer, *Zakon o finansiranju političkih stranaka*, koji bi doduše morao biti ozbiljno revidiran, ne ostvaruje svoju svrhu na zadovoljavajući način, jer veliki broj registrovanih političkih partija neuredno ili uopšte ne dostavlja Odboru za finansije Narodne skupštine izveštaje o svom finansijskom poslovanju. Sa sličnim poteškoćama susreće se i Poverenik, predviđen *Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, prema kome obavezni subjekti ne izvršavaju svoje zakonske obaveze. Republički odbor, ustanovljen *Zakonom o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija*, je telo za koje se može reći da je na primeren način organizovalo i razvilo svoju delatnost, sa dobrom perspektivom da postane institucija. Ali, sva je prilika da će njegov život biti kratak, jer novi zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, koji je u proceduri donošenja, predviđa objedinjavanje delatnosti u suzbijanju korupcije, formalno uokvirenih *Nacionalnom strategijom* i *Akcionim planom*, na jednom mestu. U sličnom položaju, mada sa dužim trajanjem i bez sumnje već institucionalizovan, jeste Savet za borbu protiv korupcije. On postoji već pet godina i bez obzira na to što mu je Odlukom Vlade kojim je formiran dodeljen skroman delokrug rada, pokazao je dobre rezultate u ukazivanju na pojave u kojima postoji sumnja na korupciju, u principijelnom i postojanom traženju od Vlade da preuzima odgovarajuće mere i u komunikaciji sa javnošću građanima i medijima. Razumljivo, da je Vlada (ili je bolje reći vlade) pokazala više razumevanja za napore koje Savet čini, ali i za svoju sopstvenu nadležnost i odgovornost, rezultati bi i u praktičnom smislu bili vidljivi. No, bez obzira na izostanak praktičnih mera u reagovanju na pojave sumnjive na korupciju, koje su dobile i zadržale samo status medijskih afera bez uvođenja u pravni postupak kojim bi se glasine opovrgle ili potvrdile presudom za krivično delo, ispitivanje javnog mnjenja je pokazalo da, u odnosu na druge institucije koje se staraju o smanjenju korupcije, građani u Savet za borbu protiv korupcije

imaju najveće poverenje.<sup>6</sup> Otuda se postavlja pitanje: da li je umešno, i sa stanovišta antikorupcijske politike racionalno, još uvek krhko institucionalno podupiranje vrednosti pravne države, odnosno vladavine prava, oličeno jednim malim delom i u Savetu i Odboru, dekonstruisati u cilju uspostavljanja hipotetički boljeg i efikasnijeg tela za bavljenje korupcijom? Već se idejnom projektu mogu uputiti izvesne zamerke, ali budući da je još od sofista poznato da je sve što je ljudsko u isto vreme i nesavršeno jer može biti bolje, ostavićemo po strani kvalitet predloga zakona. Neracionalnost se ogleda u tome što je Srbija među poslednjim komunističkim zemljama stupila na mukotrpno iščekivani put tranzicije, što se Srbiji žuri i što se i u njoj hoće sve čega do juče nije bilo, pa je gubitak vremena u prekrajanju mreže za institucionalno savladavanje korupcije očigledan socijalni luksuz. Na drugoj strani, i to je već naglašeno, onima koji korupcijom protivpravno stižu koristi pruža se ne baš bezizgledna nada da će dok traje redizajniranje institucija dobiti još malo vremena za lično bogaćenje i nanošenju štete, već u svakom pogledu, iscrpljenoj državi. Zatim, projekat antikorupcijske Agencije sa objedinjenom i centralizovanom nadležnošću može se pokazati kao nedelotvoran ili delotvoran ali sa dejstvima koja su ispod, ne samo očekivanja, nego i nužnih potreba, s obzirom na socijalne prilike u kojima je rizik od bavljenja korupcijom nesrazmerno mali u odnosu na dobit. Najzad, institucijama koje pokazuju dobre rezultate treba omogućiti kontinuirano trajanje, uz eventualno poboljšanje unutrašnje strukture, proširivanje ili samo preciziranje nadležnosti i uz formiranje odgovarajućih stručnih službi koje bi im pomogle u radu.. Istini za volju, ovaj kontinuitet u organizovanom staranju o suzbijanju korupcije kroz primenu *Nacionalne strategije* i *Akcionog plana*, kao i obavezujućih pre-

---

<sup>6</sup> O tome svedoči istraživanje pod nazivom "Poverenje građana Srbije u političke procese i institucije" koje su Vestminsterska fondacija za demokratiju i Transparentnost Srbija sprovele juna 2006. godine. U odgovoru na pitanje "Kome bi se građani koji naiđu na korupciju najpre obratili za pomoć", 19,7% ispitanika bi se prvo obratilo Savetu za borbu protiv korupcije i 8,3% Narodnoj kancelariji, iako ove institucije nemaju potrebna ovlašćenja za rešavanje takvih slučajeva, u odnosu na 11,1% ispitanika koji bi se obratili prvo policiji i 6,5% koji bi se prvo obratili javnom tužilaštvu.

poruka GREKO-a, do početka rada Agencije trebalo bi da obezbedi Komisija za primenu Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i preporuka Grupe država za borbu protiv korupcije Saveta Evrope (GREKO), koju je svojom odlukom osnovala Vlada Republike Srbije.<sup>7</sup> Ovako opsežan i važan posao, koji prema formalnoj odredbi Odluke (tačka 12) traje do isteka roka predviđenog za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i preporuka GREKO-a, osnovanim čini pitanje da li uz brojne poslove, koje po prirodi stvari obavlja, Ministarstvo pravde može u potrebnoj meri da se posveti i ovome.

### III

Kao što su do sada postojeća, uslovno govoreći antikorupcijska, tela u odnosu na pravosudne organe samo pomoćna u sprečavanju korupcije, takav isti, jer drugačije ne može, biće i status nove Agencije za sprečavanje korupcije koja će se oformiti. Gotovo da nema potrebe ni u ovoj prilici naglašavati da je sudstvo u državnoj organizaciji ustrojenoj prema načelu podele vlasti, inače izvornom načelu pravne države, samostalno i ravnopravno sa druge dve grane vlasti. S obzirom na karakter vlasti, vlasti kao takve, dakle svake, da teži da se uveća i da je sklona zloupotrebi, i da se samo drugom vlašću može obuzdati, kao jedan od odgovora na *arcantum imperii*, osmišljen je i u konstitucionalnim demokratijama uspostavljen sistem "kontrole i ravnoteže" vlasti. Takođe se zna da se sudska vlast sa druge dve vlasti uravnotežava tako što se od njih distancira potčinjavajući se jedino ustavu i zakonima. Otuda je ona najslabija i najbezazlenija u stabilnim sistemima vladavine prava, kako je pisao Hamilton (Alexander Hamilton), ali je najzloćudnija u autoritarnim sistemima, pa su i posledice učinka nesamostalne i od druge dve vlasti, naročito izvršne, zavisne sudske vlasti i u dugom roku teško otklonjive.

Sa stanovišta sprečavanja korupcije, ne treba gubiti iz vida da krivična sankcija za svrhu ima specijalnu i generalnu prevenciju, pa je tako efikasna i bezizuzetna represija jedno od najboljih sredstava prevencije, jer tek ona obrće naglavačke odnos "mali rizik

---

<sup>7</sup> "Službeni glasnik Republike Srbije", br. 63/2006.

velika korist" kao motiv za olako i rasprostranjeno upuštanje u odnose korupcije.

Dakle, kako je sudstvo poslednja odbrana prava, nije slučajno da je novoizabrana demokratska vlast u Srbiji 2000. godine među prvim reformama preduzela normativno preuređenje pravosuđa. Tako je već 5. novembra 2001. godine Skupština Republike Srbije donela *Zakon o uređenju sudova, Zakon o sudijama, Zakon o Visokom savetu pravosuđa, Zakon o javnom tužilaštvu i Zakon o sedištima i područjima sudova i javnih tužilaštava*. Sa izuzetkom *Zakona o uređenju sudova i Zakona o Visokom savetu pravosuđa*, ostali zakoni su stupili na snagu 1. januara 2002. godine.<sup>8</sup>

Kvalitet ponuđenih rešenja u ovom momentu svakako nije tema rasprave. Ovi zakoni su često menjani i dopunjavani (prema informaciji koju imam čak više od deset puta), a Upravni i apelacioni sudovi ni do danas nisu ustanovljeni, pa tako nisu ni počeli sa radom, što sudstvu kao klasičnoj državnoj instituciji, sa pojačanom odgovornošću u odnosu na postkomunistički preobražaj, i apstraktno i konkretno umanjuje autoritet. Sa stanovišta kažnjavanja korupcije, pak, pogotovo takozvane visoke korupcije, reforma pravosuđa nije donela ništa novo.

Novi *Ustav Republike Srbije* najzad je formalizovao diskontinuitet sa starim režimom i konstitucionalizovao Srbiju kao unitarnu državnu zajednicu. Brojne polemike pratile su donošenje novog *Ustava* i u pogledu procedure donošenja i u pogledu nekih njegovih odredbi i u pogledu pravno-tehničkog uobličavanja. Ustav je stupio na snagu, što znači da je postao pravno postojeći akt, odnosno pravno obavezujući osnovni zakon zemlje, pa tako za ovu temu i u ovoj prilici nije relevantan opšti stav o njegovim kvalitetima i manama. Predstoji da se u njegovom tumačenju u postupku primene njegov *ratio* podrži i osnaži afirmisanjem i oživotvorenjem onih vrednosti koje se razumeju kao civilizacijske vrednosti modernog sveta.

U pogledu položaja sudova (peti deo, odeljak 7) i javnog tužilaštva (peti deo, odeljak 9) i ovaj *Ustav* polazi od nezavisnosti i samo-

---

<sup>8</sup> O nasleđenom stanju i prvim reformama "DOS-ove" vlade vidi: "Reforma pravosuđa. Kako nezavisno sudstvo podržava preobražaj autoritarne vlasti u poredak vladavine prava". U: R. Vasić, *Pravna država i tranzicija. Teorijski model i kontekstualno uslovljavanje*, Beograd, Dosije, 2004.

stalnosti kao osnovnih načela, što znači da i sudovi i javno tužilaštvo svoje funkcije obavljaju na osnovu *Ustava* i zakona, što je i iz teksta *Ustava* nesporno. Sporna, međutim, izgleda namera ustavotvorca da prihvaćene međunarodne ugovore i "opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava" učini nespornim formalnim izvorom prava i odredi im mesto u hijerarhiji predviđenih pravni izvora. Naime, u članu 142. kaže se da sudovi "sude na osnovu *Ustava*, zakona i drugih opštih akata, kada je to predviđeno zakonom, opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava i potvrđenih međunarodnih ugovora", u članu 145. da se "sudske odluke zasnivaju na *Ustavu*, zakonu, potvrđenom međunarodnom ugovoru i propisu donetom na osnovu zakona", a zatim u članu 149. da je sudija u "vršenju sudijske funkcije nezavisan i potčinjen samo *Ustavu* i zakonu", kao i da "javno tužilaštvo vrši svoju funkciju na osnovu *Ustava*, zakona, potvrđenog međunarodnog ugovora i propisa donetog na osnovu zakona". Pored toga što najviši pravni akt u sebi ne bi smeo da sadrži ovakve nedoslednosti, što je jezički izraz "opšteprihvaćen" neodređen i podesan za različito tumačenje, a to, bar apstraktno, dovodi u pitanje pravna načela jednakosti i sigurnosti, pozicija neprikosновенosti ljudskih sloboda i na njima zasnovanih prava takođe je nesigurna pod pretpostavkom da je zakon koji treba da se primeni u suprotnosti sa "potvrđenim međunarodnim ugovorima" i "opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava". Ovo, doduše, ne predstavlja neposrednu smetnju za razumevanje samostalnosti u procesuiranju krivičnih dela koje obuhvata pojam korupcije, ali govori o normativnoj nekonzistentnosti ustavne garancije nezavisnosti sudija i tužilaca u obavljanju njihovih funkcija, što je moglo i moralo da se izbegne.

*Ustav* donosi pozitivne novine u pogledu imuniteta (mada imunitet sudija i tužilaca još uvek nije izjednačen sa imunitetom narodnih poslanika), sprečavanja sukoba interesa kategoričkom normom o nespojivosti funkcija i uvođenja prvog, vremenski ograničenog, u izvesnom smislu probnog, mandata za sudije i zamenike javnog tužioca. Kada je u pitanju način, odnosno postupak za izbor (i razrešenje) sudija i tužilaca u trajni mandat, odnosno prvi izbor sudija i zamenika javnog tužioca, koji je pre svega značajan za postizanje efektivne nezavisnosti i samostalnosti, *Ustav* u dobroj meri, koja naravno može biti i veća, afirmiše princip da "o struci odlučuje struka". Taj princip treba da oživotvori Visoki savet sudstva, koji bira i razrešava sudije,

predlaže Narodnoj skupštini prvi izbor sudija na mandat od tri godine, predlaže izbor predsednika Vrhovnog kasacionog suda i predsednika sudova i učestvuje u postupku za prestanak funkcije predsednika Vrhovnog kasacionog suda i predsednika sudova (peti deo, odeljak 8, član 154). Na sličan način, mada u daleko manjem obimu, u obezbeđivanju nezavisnosti i samostalnosti javnog tužilaštva učestvuje i Državno veće tužilaca, koje Narodnoj skupštini predlaže kandidate za prvi izbor zamenika javnog tužioca, bira zamenike javnih tužilaca u trajni mandat, odlučuje u postupku za prestanak funkcije zamenika javnog tužioca... (peti deo, odeljak 9, član 165).

Ovde treba naglasiti da bi dosledna emancipacija pravosuđa bila izvedena tek kada bi se garantovao i nezavisan položaj javnih tužilaca predviđanjem postupka izbora i razrešenja bez mogućnosti uticaja izvršne vlasti. Ustav propisuje da " javnog tužioca bira Narodna skupština, na predlog Vlade" (član 159, stav 2), a da "Republičkog javnog tužioca, na predlog Vlade, po pribavljenom mišljenju nadležnog odbora Narodne skupštine, bira Narodna skupština" (član 158, stav 2). Odluku o razrešenju javnih tužilaca iz zakonom predviđenih razloga donosi Narodna skupština na predlog Vlade (član 161, stav 1). Ovakvim uređenjem izbora i razrešenja javnih tužilaca apstraktno i hipotetički se otvara mogućnost potpadanja pod zavisnost izvršne vlasti u cilju očuvanja i unapređenja profesionalnog položaja. Ako se, na jednoj strani, zna da sudovi sude slučajeve za koje je i tek ako je tužilaštvo pokrenulo postupak podizanjem optužnice, od nezavisnog i efikasnog tužilaštva zavisice i efikasnost sudstva. Na drugoj strani, uz puni obzir prema neodgovornom uopštavanju, pojava da su pojedine sudije bile zavisne od izvršne vlasti, ova od vladajućih političkih stranaka, a stranke i od vaninstitucionalnih centara moći, srpskom društvu nije nepoznata. Kako su autoritarne navike kod nas duboko ukorenjene, a promena svesti u odnosu na promene zakona neuporedivo dugotrajniji proces, optimistička slika o budućem izgledu i ugledu pravosudnih institucija nije bez senke.

Obezbeđivanju stručnosti, koja uz druge uslove u dobroj meri doprinosi samoodbrani od korupcije, kao i obezbeđivanju nezavisnosti, samostalnosti, efikasnosti i ažurnosti trebalo bi da posluži mera ponovnog izbora svih sudija i predsednika sudova, kao i javnih tužilaca i njihovih zamenika posle izbora članova Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca (čl. 5, 7 i 8. *Ustavnog zakona za sprovo-*

đenje *Ustava Republike Srbije*).<sup>9</sup> Ovde treba naglasiti da tekst ovih odredbi *Zakona* takođe nije dovoljno jasan, pa ovu konstataciju treba razumeti samo kao jedno od mogućih tumačenja, dakle uslovno. U svakom slučaju, *Ustavni zakon za sprovođenje Ustava Republike Srbije* predviđa, i te su odredbe sasvim jasne, pored rokova za usklađivanje relevantnih pravosudnih zakona sa *Ustavom*, i rokove u kojima će se takozvani reizbor nosilaca pravosudne funkcije obaviti.

Dakle, ako je namera zakonodavčeva da sudije i tužioce podvrgne ponovnom izboru kao da je prvi, apstraktno posmatrano, uz obezbeđivanje objektivnih kriterijuma i jednakog i pravičnog postupanja na osnovu zakonom predviđenih, odgovarajućih, stručnih i precizno određenih merila, ova mera trebalo bi da dâ dobre rezultate, što bi u izvedenom uzročno-posledičnom nizu značilo i dobre rezultate u pogledu procesuiranja krivičnih dela korupcije. Ipak, ako se vratimo na početak u kome je konstatovano da je vreme u Srbiji najskuplje, razloga za velika očekivanja kada je korupcija u pitanju nema. Ako se propisani rokovi i budu poštovali, reformisanje institucija sudstva i javnog tužilaštva potrajaće oko petnaest meseci. Treba uzeti u obzir, na jednoj strani, da poštovanje rokova nikada nije besprekorno, a na drugoj, da će nosioci pravosudne funkcije u sudovima i tužilaštvima u dobroj meri biti zaokupljeni brigom o svojoj sopstvenoj profesionalnoj karijeri, što je u psihološkom smislu i razumljivo i očekivano, te da će njihova stručna pažnja i elan za to vreme biti pod ozbiljnim opterećenjem.

Istini za volju, ovde bi se moralo istaći i to da ako je ova mera uistinu planirana i ako se zaista sprovede, sa stanovišta osnovnih teorijskih načela prava, ali i principa našeg pozitivnog prava, ona neće biti neosporiva. Najpre, u ovom slučaju bi se narušio princip jednakosti različitih profesija i nosilaca javnih funkcija, pravne sigurnosti, a zatim i načelo zabrane retroaktivnosti zakona i pravo na neometano uživanja stečenih prava.

Značajna modernizacija pravosudnog sistema predviđena je i *Nacionalnom strategijom reforme pravosuđa*.<sup>10</sup> Iako je *Strategija* dokument programskog karaktera, a *Ustav* osnovni zakon, pa se utoliko

---

<sup>9</sup> "Službeni glasnik", br. 98/2006.

<sup>10</sup> "Službeni glasnik Republike Srbije", br. 44/2006.

oni po svom značaju ne mogu porediti, treba istaći da je *Ustav* preuzeo i tako dao najveću pravnu snagu nekim predlozima iz *Strategije*. Ostale zamisli sadržane u ovom programu uvođiće se postepeno kroz *Akcioni plan*<sup>11</sup> i odgovarajuće zakone u pravni život Srbije do 2011. godine.

Najvažnije institucionalne izmene i novine koje se predviđaju, a neke od njih su već postale ustavna kategorija, su sledeće:

Osniva se Visoki savet sudstva koji objedinjava dosadašnje nadležnosti Visokog saveta pravosuđa i Velikog personalnog veća. Njegova nadležnost je veoma široka i značajna, tiče se naročito garantovanja institucionalne i lične nezavisnosti i samostalnosti, a ostvaruje se pre svega putem neposrednog izbora sudija - donošenje odluke o stalnom imenovanju na sudijsku funkciju po isteku tri godine od prvog izbora, kao i postupkom odlučivanja o njihovom napredovanju i razrešenju. Predviđa se, takođe, formiranje Administrativne kancelarije i Kancelarije za odnose sa javnošću kao pomoćnih tela. Ovaj novi pravosudni organ stara se još i o odgovornosti, materijalnom položaju, stalnosti, nepremestivosti, imunitetu i edukaciji sudija.

U cilju racionalizacije, lakšeg i boljeg pristupa pravosuđu i poboljšanja efikasnosti, predviđa se nova organizaciona struktura sudova u Republici Srbiji. Kao sudovi opšte nadležnosti predviđeni su osnovni i viši sudovi, apelacioni, koji preuzimaju nadležnost sadašnjeg Vrhovnog suda, i Vrhovni kasacioni sud. Specijalizovani sudovi za upravne, privredne i prekršajne sporove osnivaće se zakonom.

Položaj tužilaca se čvršće pozicionira tako što im se pridaje veći značaj, ali i zahteva odgovornost, u odnosu na istražnog sudiju u postupku sprovođenja istrage i prikupljanja dokaza. Tužioci će biti ovlašćeni da ulažu vanredne pravne lekove za zaštitu ustavnosti i zakonitosti, kao i da, pod nadzorom sudova, primenjuju nagodbu. *Ustav* je predvideo, već je rečeno, ustanovljavanje Državnog veća tužilaca, ali je njegova nadležnost šire zamišljena u odnosu na ustavne norme, i tiče se ovlašćenja za odlučivanje o odgovornosti i napredovanju u obavljanju funkcije, kao i ovlašćenja za davanje mišljenja u postupku izbora tužilaca. Razumljivo, u granicama ustavne delegacije ostaje mogućnost da se neka pitanja dodatno uredi zakonom.

---

<sup>11</sup> Prema mom saznanju, *Akcioni plan* Vlada je usvojila 6. jula 2006. godine.

Planira se osnivanje Nacionalnog instituta za obuku u pravosuđu (umesto dosadašnjeg Pravosudnog centra), koji će služiti za kontinuirano stručno usavršavanje, naročito u pogledu upravljanja predmetima u cilju povećanja efikasnosti. Uspešno položen završni ispit, navodi se, "biće vrlo cenjen kriterijum za prvi izbor kandidata" za obavljanje sudske funkcije.

Predviđa se (relativna) samostalnost i nezavisnost sudskog budžeta.

Položaj Ministarstva pravde i njegov odnos sa Visokim savetom sudstva urediće se precizno zakonom, pri čemu će svaki od ovih organa obavljati poslove iz svoje nadležnosti, ali i održavati funkcionalnu vezu među sobom, sa posebnim naglašavanjem jačanja parlamentarne odgovornosti Ministarstva pravde.

Predviđa se formiranje "nezavisne pravosudne profesije" javnih beležnika (notara), čiji će se položaj urediti zakonom. Njihova funkcija treba da doprinese rasterećenju sudova, jer će na njih biti preneti ovlašćenja za sastavljanje javnih isprava i njihovo čuvanje, za izdavanje otpravaka, overu činjenica i za druge shodne poslove koje im poveri sud.

Uz ove, predviđaju se i druge mere u pogledu: standardizacije kriterijuma za ocenu rezultata rada i individualne uspešnosti sudija, obezbeđivanja otvorenosti postupka za njihov izbor, napredovanje i razrešenje, zatim se predviđaju promene u pogledu izvršenja završnih sankcija, rada sudske uprave i nadzora nad njom, pristupa informacijama iz sudskog postupka, odnosa sa javnošću, efikasnosti i programa pravne pomoći za siromašne građane, materijalnih uslova rada i razvijanja informacionih sistema, i tako dalje.

Kao idejno rešenje, *Nacionalna strategija reforme pravosuđa* može se oceniti uglavnom kao dobra u pogledu plana za osnaženje pravosudnih institucija, ali iskustvo je pokazalo da je u "ljudskim stvarima" put od proklamovanog do oživotvorenog neizvestan, a ne osiguran.

#### **IV**

Popravljanje institucija, od čijeg ustrojstva, efikasnosti i zakonitosti rada prevashodno zavisi uspeh borbe protiv korupcije, nije samo obaveza proistekla iz novog *Ustava* Srbije. Status obaveznosti imaju

i *Preporuke GREKO-a* (Grupa država za borbu protiv korupcije), budući da je Državna zajednica Srbija i Crna Gora postala članica ovog tela Saveta Evrope 1. aprila 2003. godine, a Srbija na osnovu člana 60. *Ustavne povelje* postala njen sukcesor posle proglašenja nezavisnosti Crne Gore.

Članstvo u GRECO-u nameće državama članicama, pa tako i Srbiji, brojne obaveze na osnovu analitičkog dela izveštaja o stanju zakonodavstva, institucija i mehanizama posvećenih sprečavanju korupcije ili na širi način referentnih za njeno suzbijanje. Naime, tim GREKO evaluatora u više od trideset država vršio je procenu stanja prema temama razvrstanim u prvi i drugi krug ili rundu evaluacije. Prvi obuhvata (1) globalni okvir za borbu protiv korupcije zakonodavstvo, institucije, mehanizmi i prevencija i (2) posebna pitanja koja se odnose na rad tela i institucija nadležnih za borbu protiv korupcije. Drugi krug se odnosi na teme: (1) prihod od korupcije, (2) državna administracija i korupcija i (3) pravna lica i korupcija. Metodologija procene stanja uključuje odgovor državnih organa anketiranih država na konkretna pitanja u okviru naznačenih tema, zatim slede poseta i sastanci sa relevantnim vladinim i nevladinim organizacijama u kojima se odgovori preciziraju i razjašnjavaju sporni navodi. Na osnovu pismenih i usmenih odgovora, GREKO tim evaluatora sastavlja izveštaj koji se sastoji od deskriptivnog i analitičkog dela. Prvi, deskriptivni deo izveštaja ima za cilj opis situacije i procenu efikasnosti usvojenih antikorupcijskih mera, tačnije antikorupcijske strategije, kao i njihovu usaglašenost sa evropskim propisima. Kritičku analizu, u drugom delu izveštaja, prati lista preporuka koju GREKO usvaja u upućuje određenoj državi obavezujući je da preporuke, koje se uglavnom odnose na poboljšanje nivoa usaglašenosti sa evropskim standardima, u određenom roku primeni. Broj i ozbiljnost preporuka kvalifikuju meru uspešnosti i rang države u savladavanju korupcije.

Evaluacioni izveštaj o Republici Srbiji GREKO je usvojio na 29. plenarnom sastanku u Strazburu (23-29) juna 2006. godine, uz obavezu da Srbija po formulisanim preporukama postupi i o sprovođenju preporuka podnese izveštaj<sup>12</sup> do 31. decembra 2007. godine.

---

<sup>12</sup> U skladu sa pravilom 30.2 Pravilnika GREKO-a.

I u ovim *Preporukama*,<sup>13</sup> velika, ako ne i najveća, pažnja posvećena je uspostavljanju integriteta i poboljšanju funkcionisanja pravosudnih institucija, koje bi trebalo da prati i postizanje većeg stepena javnog poverenja. Ove preporuke se naročito odnose na: postupak imenovanja i unapređenja sudija i tužilaca; predlog da se pri javnim tužilaštvima obrazuju posebna odeljenja koja bi se bavila krivičnim delima korupcije, kao i onim krivičnim delima koja se odnose na privredni kriminal povezan sa korupcijom; uspostavljanje novih, preciznih i postojanih mehanizama saradnje između policije i tužilaca s ciljem da se poveća značaj uloge tužilaca u prekrivičnom postupku tako što će mu se obezbediti da u najkraćem roku dobije podatke relevantne za pokretanje krivičnog postupka; organizovanje obuke za policiju i tužilaštvo kojom bi se podigla sposobnost za postupanje u slučajevima sumnje na krivična dela korupcije i finansijskog kriminala povezanog sa korupcijom, kao i naročito u osposobljavanju za otkrivanje i zaplenu koristi stečenih korupcijom; zakonsko ustanovljavanje i praktično osposobljavanje za sprovođenje specijalnih istražnih tehnika; zakonsko omogućavanje privremenog blokiranja transakcija sumnjivih na korupciju; obezbeđivanje bezizuzetnog i efikasnog privremenog i trajnog oduzimanja imovine u utvrđenim slučajevima korupcije, kao i kada je imovina otuđena u korist drugih lica, a ako je takva imovina nedostupna, obezbeđivanje naplate ekvivalentnog novčanog iznosa; donošenje i objavljivanje instrukcija za kvalifikovanje pojave pranja novca; smanjenje broja potrebnih odobrenja i dozvola, pojednostavljenje i skraćivanje postupka za njihovo dobijanje, kao i objavljivanje instrukcija ("vodiča") koji za svrhu imaju upućivanje zainteresovanih u sadržinu postupka i njegovo praktično olakšavanje; revidiranje *Zakona o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija*; ubrzavanje osnivanja nacionalne revizorske institucije, i drugo.

## V

Pomenute unutrašnje i međunarodne formalnopravne obaveze u pogledu uspostavljanja novih institucija i podizanja kapaciteta već

---

<sup>13</sup> Za slučaj da u uporednoj analizi ovaj broj bude relevantan, formulisano je, uz dva opšta zaključka, dvadeset i pet preporuka.

postojećih imaju svoju prirodu i dinamiku. Razlog normativne brige i svrha ustanovljavanja i primene akata i dokumenata različite vrste, nivoa značaja i stepena obaveznosti jeste - korupcija, ili, bolje je reći, sprečavanje i suzbijanje korupcije. Da bi se formirao sud o tome da li je ova briga dovoljna, odgovarajuća i plodotvorna, neophodno je steći i uvid u realnost korupcije, odnosno kakvo je mnjenje o njoj.

O korupciji se u svim državama, pa i u našoj, organizuju razna i brojna istraživanja. Neka od njih imaju veći autoritet, neka manji, neki su rezultati pouzdaniji, neki manje verodostojni, s tim da se u oce- ni pojave prema ovoj metodologiji, dobro je poznato, nijednom istra- živanju ne može pokloniti apsolutna vera. Drugim rečima, statistika i život nikada se ne podudaraju, ali su statističke kvalifikacije nužan putokaz u razumevanje pojave koja se istražuje.

Transparency International je razvio metodologiju zasad najvišeg kvaliteta u istraživanju, analiziranju, merenju i statističkoj obradi fe- nomena korupcije uporedo u veoma velikom broju zemalja sveta. Kvantifikovanje percepcije nivoa korupcije i rangiranje zemalja u okviru kvalifikovanog uzorka vrši se pomoću *Indeksa percepcije korupcije* (Corruption Perceptions Index CPI).<sup>14</sup>

Prema *Indeksu percepcije korupcije* za 2006. godinu, Srbija se nalazi na 90. mestu u grupi od 163 zemlje, zajedno sa Surinamom i Gabonom.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Ovaj indeks predstavlja kompozitno merilo koje odražava predstavu ili utisak koju o korupciji imaju poslovni ljudi i analitičari rizika, domaći i strani. Temelji se ove godine na dvanaest različitih ispitivanja devet nezavisnih i uglednih međunarodnih institucija. U Srbiji i Crnoj Gori (Srbiji) obavljeno je sedam relevantnih istraživanja, a rangiranja po pojedinim istraživanjima pokazuju vrednosti u rasponu od 2,3 do 4,0. Da bi jedna država bila obuhvaćena merenjem, neophodno je da o njoj budu sprovedena najmanje tri istraživanja. Tako na primer, zbog nedovoljnog broja podataka (istraživanja) indeks percepcije korupcije za SR Jugoslaviju nije bio utvrđen u 2001. i 2002. godini. Iz istog razloga se u svakom ponovljenom istraživanju jedan broj zemalja, među njima i one sa pretpostavljenom najvećom korupcijom, ne pojavljuje na utvrđenoj rangiranoj listi.

Indeks obuhvata vrednosti u rasponu od 10, kojom se ocenjuju ze- mlje bez korupcije, do 0, kojom se označavaju zemlje sa najvišom ko- rupcijom. Sukcesivnim istraživanjem omogućava se praćenje promena nivoa korupcije prema percepciji ispitanika iz godine u godinu.

<sup>15</sup> Transparentnost Srbije objavila je ovaj izveštaj 6. novembra 2006. godine.

U odnosu na 2000. godinu, kada se u uzorku od 90 zemalja SR Jugoslavija nalazila na 89. mestu, u odnosu na 2003. godinu, kada se prema CP indeksu Srbija i Crna Gora nalazila na 109 mestu od 133 zemlje, i u odnosu na 2005. godinu u kojoj se Srbija i Crna Gora nalazila na 97. mestu od ukupno 158 zemalja (u istoj grupi sa Alžirrom, Argentinom, Malavijem, Madagaskarom i Mozambikom), Srbija se udaljava od najniže rangirane zemlje.

Vrednost indeksa se neznatno popravila 1,3 u 2000. godini, 2,3 u 2003. godini, 2,7 u 2004. godini, 2,8 u 2005. a sa dostignutom vrednošću 3,0 u 2006. godini, ovaj indeks se popravio za 0,2 u odnosu na prošlu godinu, a za 1,7 u odnosu na prvo rangiranje iz 2000. godine.

Iako malen, dobro je što napredak postoji. Ipak, on je još uvek i spor i nedovoljan, posmatrano i sa stanovišta provere rezultata borbe sa korupcijom u sukcesivnim vremenskim razmacima u Srbiji, a još više kada se njeni rezultati uporede sa standardima koje postižu zemlje visoko rangirane na CPI listi.

*Indeks percepcije korupcije* zasnovan je na iskustvu i opažanju ispitanika koji su direktno suočeni sa realnošću korupcije u određenoj zemlji, a ne na čvrstim empirijskim pokazateljima, kao što su broj istraga ili okončanih sudskih procesa (kvantitativni pokazatelji), zato što se smatra da on bolje odražava aktuelni nivo korupcije, u odnosu na kvantitativna merila koja više i bolje oslikavaju kvalitet državnih institucija, na primer organa pravosuđa. Isto tako, mišljenje eksperata, a ne generalno javnog mnjenja, predstavlja osnov ovog indeksa zbog toga što su stručnjaci više i bolje osposobljeni da uoče i precizno artikulišu stav o uočenom nivou "krupne" korupcije.

Razumljivo, postoje i druge vrste istraživanja, domaća i međunarodna, ali se ona ovde neće prikazivati jer nisu neposredni predmet analize. Njihovi rezultati su manje-više slični i upućuju na jedan neosporiv zaključak: Srbija je (još uvek) zemlja u kojoj korupcija predstavlja veliko i teško breme koje opterećuje njena nastojanja (i samoproklamovani cilj) da dostigne vrednosti konstitucionalne liberalne demokratije i pravne države.

U odnosu na prikazivanje brojeva i rangova, i na moguće osporavanje pouzdanosti i tačnosti, ova istraživanja imaju jednu nepromenljivu primarnu svrhu: da olakšaju državama individualno i komparativno razumevanje nivoa korupcije, da pomognu jačanju antikorup-

cijske javne svesti i da upute države na to da analizuju uzroke i da ustanovljavanjem i upotrebom institucionalnih mera i sredstava spreče nastajanje korupcije.

Na samom kraju, kao lični doprinos svim predizbornim kampa-  
njama koje u obraćanju javnosti najdalje na drugo mesto svojih pro-  
grama stavljaju borbu protiv korupcije, navešću Makijavelijevo uni-  
verzalno i dalekosežno upozorenje iz *Vladaoca*: "Ako još izdaleka  
prepoznamo zlo koje se razvija (što može samo mudar čovek), ono  
se može brzo izlečiti. No ako ga nismo prepoznali, pa dozvolimo da  
uzme takvog maha da ga već svako može prepoznati, leka više ne-  
ma".

## **Korupcija u pravosuđu**

Nacionalnom strategijom za borbu protiv korupcije data je definicija korupcije. Navedeno je da je korupcija odnos koji se zasniva zloupotrebom ovlašćenja u javnom ili privatnom sektoru u cilju sticanja lične koristi ili koristi za drugog.

Iz te definicije se može dati definicija korupcije u pravosuđu i to kao odnos koji se zasniva na zloupotrebi ovlašćenja u pravosuđu u cilju sticanja lične koristi ili koristi za drugog.

Smatram da ova definicija nije potpuna i da ćemo odgovoriti na zadatu temu ako obradimo tri elementa korupcije koji moraju biti kumulativno ispunjeni da bi se govorilo o korupciji u pravosuđu.

Tri bitna elementa korupcije su:

- vanredna lična korist koju ostvaruju nosioci pravosudnih funkcija (u daljem tekstu sudije) ili korist koju ostvaruju druga lica,
- da se radi o protivpravnim radnjama, odnosno zloupotrebama ovlašćenja od strane sudija,
- i da postoji uzročno posledična veza između radnji i vanredne koristi.

### **1. Vanredna korist koja se ostvaruje korupcijom**

- a. To mogu biti novčana sredstva i to predstavlja klasičnu korupciju davanje i uzimanje mita, što predstavlja krivično delo. Mali je broj sudija, koje su odgovarale za ovo delo, međutim to ne znači da ovog vida korupcije nema u pravosuđu. Društvo sudija u 1999, ili početkom 2000. godine (vreme Miloševića) imalo je jedan okrugli sto na temu korupcije u pravosuđu i svi su bili ubeđeni da korupcija u pravosuđu nije problem da su to možda samo pojedinačni slučajevi.

Kada radite u pravosuđu ne izgleda da postoji problem korupcije, međutim kada niste u pravosuđu, ali u svom poslu imate kontakte sa pravosuđem onda se može videti da je korupcija u pravosuđu problem protiv koga pravosuđe mora da se bori.

Korupciju je uopšteno veoma teško dokazati, a naročito u pravosuđu. Međutim evidentne su činjenice iz kojih proizlazi da u pravosuđu postoji korupcija. Naime kada je uobičajeno da u odnosima stranaka i punomoćnika, stranke pitaju punomoćnika da li punomoćnik poznaje sudiju; da stranke biraju punomoćnike, koji su bili sudije u sudu u kome se vodi predmetni spor, da se u društvu veoma često govori o korupciji u pravosuđu, uz veoma visoko rangiranje stepena korupcije u pravosuđu, kada se hapse sudije (bez obzira da li su krivi ili ne) onda nema dileme da je korupcija u pravosuđu problem o kome treba otvoreno razgovarati i preduzimati odgovarajuće mere u cilju borbe protiv korupcije.

Klasična korupcija, odnosno davanje i uzimanje mita u pravosuđu je pojedinačna korupcija i kao takva se smatra sitnom korupcijom (ako se ne radi o korupciji koja se svrstava u organizovani kriminal), međutim i pojedinačna sitna korupcija ne znači da je manje opasna od krupne korupcije.

- b. Vlast može da korumpira sudije omogućujući im određene pogodnosti, odnosno ostvarivanje vanredne koristi iz obavljanja sudijske funkcije.

Sudija kroz poslušnost prema vlasti u određenim predmetima može ostvariti vanrednu korist i to vanredno napredovanje u pravosudnim institucijama, vanredno rešenje stambenih problema bilo kroz dobijanje stana ili veoma povoljnih kredita, kao i ostvarivanja pojedinačnih interesa dobijanje bilo koje nagrade (uzimanje mita) od stranka u sporu za koje su intervenisali pojedinci iz vlasti.

Kada ljudi iz vlasti korumpiraju sudije, odnosno nosioce pravosudnih funkcija, uvek se to radi pod naznakom da je to "državni interes", međutim uvek iza svakog "državnog interesa" stoje određeni pojedinci koji iz sudskih nezakoni-

tih odluka, pod firmom "državnog interesa", ostvaruju neku svoju vanrednu korist.

Prema tome pod pritiskom ljudi iz vlasti, pravosuđe zaboravlja da je donošenje zakonitih odluka od strane nezavisnog, stručnog i kvalitetnog pravosuđa, jedini državni interes.

## **2. Zloupotreba ovlašćenja**

Po pravilu korupcija je posledica radnji nosilaca pravosudnih funkcija, koje predstavljaju zloupotrebu ovlašćenja.

### **a. Procesni zakoni**

Do 2004. godine procesni zakoni nisu bili usaglašeni sa standardima EU niti sa konvencijama o ljudskim pravima. Primenjujući odredbe takvih procesnih zakona, postupci su trajali veoma dugo. Upravo takvi procesni propisi omogućavali su sudijama da vrše radnje "prekorednih" rešavanja sporova, na koji način su određene stranke privilegovane, jer im je omogućeno da u kratkom roku prekoredno ostvare svoje pravo.

Prema tome, ako se donose zakonite odluke preko reda to ne znači da svojim radnjama u donošenju takvih odluka, sudija nije mogao učiniti delo korupcije. Naprotiv rešavajući sporove preko reda, sudije privileguju određena lica, kojima je omogućen brži put do pravde, što stranke mogu da nagrade davanjem mita.

### **b. Povrede materijalnih propisa**

Veoma je teško dokazati da je sudija preduzeo nezakonite radnje u cilju ostvarivanja lične koristi ili koristi za drugo lice. Naime, veoma često su materijalni propisi takvi da dozvoljavaju različita tumačenja. Međutim kada se radi o gruboj povredi propisa onda je indicija da se radi o radnjama koje su učinjene u cilju ostvarenja lične vanredne koristi, odnosno koristi za druga lica.

Savet za borbu protiv korupcije je u 2004. godini uradio više izveštaja u vezi sa radom Trgovinskog suda u Beogradu u stečajnim predmetima, gde je uočeno niz grubih povreda Zakona o prinud-

nom poravnanju stečajnu i likvidaciju. Tako je uočeno da sud vrši neposrednu prodaju stečajnih dužnika kao pravnog lica, a da nisu izvršene stečajne radnje koje moraju biti izvršene pre prodaje a to su: objavljivanje oglasa o pokretanju stečajnog postupka; popis imovine i početni stečajni bilans; ispitivanje tražbina poverilaca; procenu imovine pojedinačno i procenu pravnog lica itd. Savet je našao da se radi o gruboj povredi propisa, koji upućuju na ozbiljnu korupciju u pravosuđu i dostavio je svoj izveštaj svim sudovima, kao i tužilaštvu očekujući da će doći do istrage.

Međutim niko, ni sudovi ni tužilaštva nisu našli za potrebno da bilo šta preduzmu.

Tužilaštvo je pokrenulo postupke u odnosu na rad sudova u nekim stečajnim predmetima dve godine nakon što je dobio upozorenje od strane Saveta (očigledno u sud i sudije, u vreme kada je Savet dao svoje izveštaje, bio nedodirljiv).

### **c. Nezadovoljstvo građana**

Veliko je nezadovoljstvo građana zbog neefikasnog pravosuđa. Građani zbog toga iznalaze mogućnost da dođu što brže do rešenja svog spora. Radnje koje preduzimaju stranke su: doći do sudije preko prijatelja, ljudi iz vlasti ili lično; pokušati da novcem ili drugim uslugama stimulišu prekoredno rešavanje spora odnosno brzo donošenje odluke; donošenje pozitivne odluke po zahtevu.

### **3. Uzročno posledične veze**

Svi stečajni predmeti koje je Savet za borbu protiv korupcije obrađivao imali su ispunjen i ovaj element korupcije, jer su procesne radnje u ovim predmetima bile zasnovane na zloupotrebi ovlašćenja, gruboj povredi propisa iz čega postoji mogućnost da je iz takvih radnji ostvarena neosnovana korist na štetu države i stečajnih poverilaca.

## **Uzroci korupcije u pravosuđu**

### **1. Reforma pravosuđa**

Pravosuđe kao institucija dugo se odupirala uticaju vlasti, kojoj su bile izložene sve institucije.

Međutim od 1996-97. godine bio je sve veći pritisak na pravosuđe, tako su se desili predmeti " Borba", Studio "B", državno pripajanje svih banka Beogradskoj banci, izborni predmeti i drugi u kojim sudovi sude onako kako je od njih zahtevala tadašnja vlast.

Pravosuđe ni nakon 2000. godine nije postala ozbiljna pravna institucija, jer se zadovoljilo da bitiše takvo kakvo je bilo pre promena, bez ikakve reforme.

Reforma pravosuđa je morala da ide u više smerova i to:

- Nezavisno pravosuđe od izvršne vlasti ne samo deklarativno (nego i stvarno) i to kroz samostalne izbore sudija u okviru pravosuđa i kroz samostalan pravosudni budžet (obezbeđenje materijalnog položaja pravosuđa),
- Pravosuđe je propustilo 6 godina da izvrši svoju sopstvenu reformu u odnosu na organizaciju pravosuđa, kakvo je potrebno našem društvu, posebno u odnosu na formiranje upravnih sudova, koji su neophodni u svakom društvu, jer osnovno načelo u svim zemljama je da svaki upravni akt podleže sudskoj kontroli zakonitosti. Kod nas takva kontrola nije uspostavljena, jer odeljenje upravnih sporova, koje radi u okviru Vrhovnog suda nije u mogućnosti da rešava upravne sporove efikasno, iako se radi o veoma hitnoj materiji (po pravilu upravni sporovi ne zadržavaju izvršenje upravnih akata), tako da je uobičajeno da se upravna rešenja u celosti izvrše pre nego što se donese odluka u upravnom sporu.
- Takođe je propušteno da se napravi analiza obima poslova svakog suda i da se utvrdi optimalan broj sudija za svaki sud, jer je veoma teško shvatiti da Engleska ima 2.500 sudija na oko 60 miliona stanovnika, Holandija ima oko 2.300 sudija na oko 16 miliona stanovnika, a Srbija ima oko 2.500 sudija na oko 9 miliona stanovnika.

- Da preduzme odgovarajuće mere u odnosu na nekvalitetan rad sudija, odnosno da napravi kvalitetno pravosuđe koje podrazumeva da će napredovati samo one sudije koje rade kvalitetno, po unapred određenim merilima.
- Pravosuđe je šest godina pasivno posmatralo da li će, i ko će, reformisati pravosuđe umesto da je pravosuđe vršilo svoju pravosudnu vlast i da je samo izvršilo svoju reformu.
- Reforma pravosuđa mora biti tema uvek kada se govori o korupciji u pravosuđu, jer u uređenom društvu, odnosno uređenim institucijama korupcije nema, a nema je jer se ona sama po sebi urušava u jasno uređenim odnosima.
- Pravosuđe ne može za sve što se dešava da okrivljuje vlast, jer i nakon promena mi imamo: neozbiljnu vlast koja ništa ne preduzima da se obezbedi materijalni položaj pravosuđa; imamo neozbiljne stranke sa moćnicima koji smatraju da ih sudske odluke ne obavezuju (neizvršenje sudskih odluka); imamo medije koji se veoma trude da pokažu kako je pravosuđe institucija u koju niko ne može da ima poverenje.

## 2. Propisi

Zakonski propisi su često neprimenjivi zbog pravnih praznina i zbog neusklađenosti propisa, međutim na poboljšanju zakonskih propisa nakon promena se dosta uradilo.

Problem su podzakonski akti Uredbe koje donosi Vlada, a kojima se rešavaju materijalni odnosi. Naime Vlada može da donesi Uredbe kojim se detaljnije razrađuje odnos utvrđen zakonom u skladu sa svrhom i ciljem zakona (član 42 Zakona o Vladi), ali ne može da Uredbama uređuje materijalne odnose, odnosno materijalno pravo.

Sve Uredbe koje su donete u oblasti privatizacije su uredbе kojim se uređuju materijalni odnosi, odnosno regulišu materijalno pravo i to u suprotnosti sa Zakonom o obligacionim odnosima.

Takvi podzakonski akti su neprimenjivi zbog neusklađenosti, što predstavlja veliki za pravosuđe, a na šta je Savet upozorio Vladu, međutim bez uspeha.

Država, uredbama, prekomerno interveniše u privredi, ne poštujući zakone i tržišne zakonitosti.

### **3. Kontrola**

Sudije imaju velika ovlašćenja u odnosu na rad po pojedinim predmetima i to je u skladu sa osnovnim načelom da je sudija nezavisan u svom radu.

Međutim to ne znači da rad sudija ne podleže nikakvoj kontroli i disciplinskoj i drugoj odgovornosti.

Savet za borbu protiv korupcije je uočio da su velika ovlašćenja bez kontrole veoma dobra podloga za korupciju.

Prema tome sudovi su dužni da razmatraju svaku pritužbu, kao oblik kontrole rada sudova.

Rad po pritužbama je potpuno zanemaren.

Kontrola sudova koja se obavlja u određenim vremenskim periodima radi se veoma površno, a na što ukazuje činjenica da je Viši trgovinski sud vršio kontrolu rada Trgovinskog suda u Beogradu u stečajnim predmetima i da tom prilikom nije pronašao skoro nikakve povrede, iako je kasnije utvrđeno da postoji osnovana sumnja o postojanju krivične odgovornosti sudija u određenim stečajnim predmetima.

### **Umesto zaključka**

Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije (Savet je bio uključen u rad na Strategiji) je u tački 2 obradila sveobuhvatno preporuke u odnosu na pravosudni sistem.

Ako akcioni plan konkretno razradi date preporuke i ako telo ili tela za borbu protiv korupcije izbore svoju nezavisnost onda nam predstoji bolje stanje u borbi protiv korupcije.



# Skupština Srbije u borbi protiv korupcije

*Oni koji govore o tome da su se ljudi današnjice odali pljačkanju i sličnim porocima treba da shvate da se to desilo zato što su se ljudi ugledali na one koji njima vladaju*

*(Nikolo Makijaveli, Rasprave, III,)*

Najviše predstavničko telo (skupština ili parlament) je veoma važan izraz suverene volje naroda (građana) i predstavlja osnov društveno odgovorne vlasti. Narodna Skupština je zakonodavno, kontrolno i predstavničko telo odgovorno građanima i predstavlja osnov sistema dobre vladavine i oblikovanja i čuvanja javnog dobra, a samim tim i središte borbe protiv korupcije. Da bi parlament bio uspešan u obavljanju svojih osnovnih dužnosti, neophodno je da ima puni legitimitet i bude sastavljen od časnih i uglednih ljudi, jer su oči javnosti uprte u njega kao u ogledalo vlasti. Kako ističe Džeremi Poup: "Ukoliko javnost gleda na poslanike kao na prevarante koji su kupovinom, podmićivanjem, laskanjem ili na slične načine obezbedili sebi položaje koji donose moć, parlament će izgubiti poštovanje i praktično biti onemogućen da promoviše sistem dobre vladavine i smanjuje korupciju u društvu, čak i ako tome iskreno teži"<sup>1</sup>. Kako popuštaju etičke kontrole, rastu iskušenja političara.

Da bi izabrano narodno predstavništvo predstavljalo srž demokratije, neophodno je da ova grana vlasti (zakonodavna) bude odvojena i nezavisna od izvršne i sudske vlasti, da nesmetano obavlja

---

<sup>1</sup> Džeremi Poup, *Antikorupcijski priručnik, Suprotstavljanje korupciji kroz sistem društvenog integriteta*, Transparentnost Srbija i OSCE Misija u SCG, Beograd, 2004. str. 45.

nadzor i kontrolu vlade i njenih ministara, da vodi računa o trošenju budžetskih sredstava, da osim donošenja zakona brine i o njihovoj primeni, kao i da način rada bude javan bez diskrecije i monopola u donošenju odluka.

Predmet ovog rada je uloga Skupštine Srbije u borbi protiv korupcije sa kritičkim osvrtom da je povremeno i ona sama u senci koruptivnih pojava. Praksa rada Skupštine vrlo često odstupa od osnovnih demokratskih principa. Počev od načina izbora narodnih poslanika javljaju se izvesne sumnje u vezi sa sumnjivim finansiranjem političkih partija i njihovih kandidata za poslanike, jer izborna kampanja zahteva veliku količinu novca. Poznato je da u politici nema "besplatnog ručka" i da se za svaki iznos uložениh sredstava u partije ili kandidate očekuje protivusluga kada partija dođe na vlast. Osim toga, i nakon ulaska u parlament dešava se da poslanici trguju svojim glasovima i mandatima, što navodi na sumnju o postojanju koruptivnih pojava. Česti preleti poslanika iz stranke u stranku ili u drugi poslanički klub, urušavaju ugled Skupštine. U prethodnom periodu, naročito posle političkih promena u Srbiji nakon 2000. godine usvojen je određeni broj antikorupcijskih zakona, donete su određene odluke u cilju suzbijanja korupcije, izabrana su antikorupcijska tela (ili njihovi članovi), okrenuto je nekoliko anketnih odbora, i usvojena je Strategija za borbu protiv korupcije.

### **Definisanje korupcije i srodnih pojmova**

Tranzicije u kojoj se nalazi Srbija može da bude spora i bolna, utoliko više ako je nagrizala korupcija. Svaka zloupotreba moći u interesu ličnog ili grupnog dobitka, a na štetu drugih ili društva u celini, ima elemente korupcije. Svako ko poseduje moć, u velikom je iskušenju da je zloupotrebi, bilo da je reč o političkoj vlasti, ili kada moć proizilazi iz znanja (lekar, profesor, sudija), ili iz položaja (službenik, policajac). Ova "bolest društva" sputava privredni razvoj, onemogućava učvršćivanje demokratskih institucija i ugrožava standard građana. Usled korupcije se smanjuju poreski prihodi, uvećavaju rashodi javnih službi a resursi se preusmeravaju u privatne džepove. Korupcija slabi državu i osiromašuje građane, bez obzira da li je reč o sitnim podmićivanjima (viski, kafa, bombonjera...) ili davanju novčane nadoknade za usluge manjeg i srednjeg obima.

Korupcija je pojam koji se stalno menja u skladu sa novonastalim okolnostima i zato gotovo da se opire preciznom i sveobuhvatnom definisanju. Korupcija je gotovo uvek povezana sa vlašću, državnom administracijom i tajnošću, odnosno netransparentnošću. Korupcija ne bi bila ni toliko stara, ni tako teško iskorenjiva da nije tesno povezana s ljudskom prirodom. Po kratkoj definiciji *Transparency International*, korupcija je "zloupotreba poverenog javnog ovlašćenja radi sticanja privatne koristi". Sa korupcijom su blisko povezani i drugi pojmovi sukoba interesa, nepotizam, kronizam<sup>2</sup>. *Sukob interesa* je svaka situacija u kojoj državni funkcioner, javni službenik ili drugo lice kome je povereno vršenje javnih ovlašćenja daje prednost ostvarenju vlastitih ili tuđih privatnih interesa na uštrb ostvarenja javnog interesa. *Nepotizam* je davanje neopravdane prednosti u ostvarivanju nekog prava članovima porodice u odnosu na druge građane. *Kronizam* je favorizovanje ličnih, poslovnih ili porodičnih prijatelja.

Najopasnija je velika korupcija: "Ovaj fenomen se pojavljuje kada kriminalne grupe i oligarsi prodru u državne poslove ili kada korumpirani državni službenici koriste svoje položaje za finansiranje unosnih poslovnih poduhvata"<sup>3</sup>. Korupcija se javlja tamo gde su velika diskreciona ovlašćenja a slabe institucionalne kontrole. Korupcija lišava državu i građane njihovih potencijala i resursa.

## **Koreni korupcije u Srbiji**

Kao i u većini drugih bivših komunističkih zemalja, korupcija u Srbiji ima korene u prethodnom režimu<sup>4</sup>. Kriza ovih društava pogodovala je korupciji. Monopol države uz veoma slabe konstitucionalno-institucionalne kontrole i mehanizme dovela je do simbioze nezakonitih, čak i kriminalnih radnji i države. Državne pare su se organi-

---

<sup>2</sup> *Vodič kroz propise o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija*, Republički odbor za sprečavanje sukoba interesa, Beograd, 2005, str. 13-16

<sup>3</sup> *Najuspešniji postupci za borbu protiv korupcije*, OEBS, str. 7 [http://www.osce.org/serbia/item\\_11\\_13568.html](http://www.osce.org/serbia/item_11_13568.html)

<sup>4</sup> "Korupcija je bila samo srce tog režima. Ona je postojala zbog toga što je vladar to hteo, a ne zbog toga što je bio isuviše slab da je spreči", *Korupcija u Srbiji*, str. 153

zovano iz džepova građana - poreskih obveznika slivale u džepove pojedinaca bliskih režimu. Tome su pogodovale okolnosti rata u okruženju i sankcija. Dugotrajna kriza, rastakala je i razarala institucije države, pa i samu državu. Ovaj proces pratilo je dirigovano i monopolno određivanje cena robe, kursa dinara, davanje izvozno-uvoznih kvota i dozvola, kontrolisanje velikih trgovačkih aranžmana, stvaranje nestašica u kojima privilegovani sticali monopole, organizovanje finansijskih piramida. U takvom kontekstu nastali su oligarsi i tajkuni. Preko politike došli su do ekonomske moći, i sada preko novca utiču na politiku.

Neretko se polazi od pretpostavke da korupcija ima svoje korene u navikama i kulturi jednog naroda. Osnov za ovakve pretpostavke nalaze se u srpskoj narodnoj tradiciji, koja o mitu i podmićivanju ima prilično fleksibilno mišljenje, ali je potpuno svesna njihovog egzistiranja kao i činjenice da se ove pojave teško mogu iskoreniti<sup>5</sup>. O mitu i podmićivanju postoje zabeležene mnoge narodne poslovice, izreke i priče. Često se u različitim kontekstima koristi rečenica: "Para vrti gde burgija neće!". Ili: "Nekada je sve mogao samo TITO, a danas samo MITO!". Aforističarski rečeno, "Mi smo mitološki narod ništa ne možemo bez MITA!"

Najveće leglo korupcije je ipak tamo gde ima najviše moći i diskrecionih ovlašćenja. Tu je, pre svega, državna administracija i javna uprava, a potom i one društvene grupe (profesije, grupe zanimanja) koje raspolazu sa moću znanja (stručna moć) koje su drugi prinuđeni da koriste. U jednom slučaju na delu je monopol upravne i političke moći, a u drugom monopol stručne moći. Najveća korupcija vezuje se za političare. Političari su možda imali viziju, ali su sve sveli na proviziju!

U stabilnim i uređenim zemljama korupcijom se bave institucije države. Ovde su, međutim, dugotrajna kriza, te nasilje, zločini i pljačka tokom minulih ratova rastakali i razarali institucije države, pa i samu državu. Posledica svega toga je stanje bezdržavlja.

---

<sup>5</sup> Dragomir Antonić, Istraživanje "Javnom mnjenju Srbije" (mart i novembar te godine) Centra za proučavanje alternativa

## **Korupcija - kvarljiva priroda vlasti i ljudska priroda sklona korupciji**

Korupcija je neposredno povezana sa kvarljivom prirodom vlasti i ljudskom prirodom sklonom korupciji. Ovo prvo je najbolje ilustrirano čuvenom rečenicom lorda Aktona: "Svaka vlast pokazuje tendenciju da korumpira, apsolutna vlast korumpira apsolutno". U interpretaciji Karla Fridriha, "Očigledno je lord Akton imao na umu ono što Isus ističe u Novom Zavetu, kada kaže da je siromahu lakše da dosegne nebo nego bogatašu, zbog toga jer bogatstvo korumpira, a vlast kao forma bogatstva takođe korumpira, umnožavajući mogućnosti za sebične aktivnosti"<sup>6</sup>. I Monteskie je smatrao da je svaka vlast sklona zloupotrebi, te se mora ograničiti drugom vlašću. Trajni element u ljudskoj prirodi je lični interes. Još je Hjum upozoravao da ćemo pogrešiti ako polazimo od optimističkog viđenja o ljudskoj prirodi i ako pretpostavimo da se ljudi u svojim postupanjima rukovode nekom apstraktnom dobronamernošću i čovekoljubljem, umesto ličnim interesom u kome on nalazi poreklo pravde, društva i vlasti. Po njemu, tamo gde vlada leži na dobrim ustanovama, to će "čak i lošeg čoveka naterati da radi za javno dobro". I ako ne važi uopšte, onda u politici sigurno važi da se "za svakog čoveka treba pretpostaviti da je nitkov", i nastavlja: "jer je tako velika prirodna ambicija ljudi, da niko nisu zadovoljni sa vlašću (koju poseduju prim. I.V.) i da ako jedan red ljudi, ganjajući sopstveni interes, može uzurpirati svaki drugi red, on će zasigurno to uraditi i učiniti sebe, koliko je god moguće, apsolutnim i nekontrolisanim"<sup>7</sup>. Imajući navedeno u vidu, Hjum nam poručuje: "da se u svakoj državi, sa krajnjom revnošću, sačuvaju oni oblici i ustanove koji osiguravaju slobodu, savetuju javno dobro i ograničavaju i kažnjavaju gramzivost i ambiciju pojedinca".<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Karla Fridrih, *Konstitucionalizam (Ograničavanje i kontrola vlasti)*, CID, Podgorica, 1996, str. 30

<sup>7</sup> David Hume, "Of the Independency of Parliament", *Esseys*, p. 118, prema Ilija Vujačić, *Politička teorija, studije-portreti-rasprave*, Čigoja štampa i FPN, Beograd, 2002, str 139

<sup>8</sup> David Hume, *That Politics may be reduced to a Science*, *Essays*, p. 108, prema Ilija Vujačić, *Politička teorija, studije-portreti-rasprave*, Čigoja štampa i FPN, Beograd, 2002, str 139

Građani biraju vlast da se brine o javnom dobru i da umesto njih obavlja poslove koje ne mogu oni privatno. Odgovornost vlasti prema građanima upravo počiva na toj prostoj činjenici što je građani biraju kao birači, i finansiraju kao poreski obveznici. I zato ih najviše interesuje da li se vlast sprovodi u opštem interesu i kako se troši njihov novac. Obavljati javni posao znači i javnu odgovornost.

Korupcijom može vlast kupiti pristanak i lojalnost svojih podanika, ali i privatni vlasnici i grupe, mogu "kupiti" vlast. Ovi procesi se odigravaju na taj način što vlast dozvoli saradnicima u okruženju da se obogate na račun države, vezujući njihovu sudbinu za vođstvo ili vođu, pri čemu ih "drže u šaci". Što je u društvu više izražena autokratija i oligarhija, to je veća opasnost od korupcije. Uz korupciju, ono što pripada svima - javno dobro, dodeljuje se nekolicini. Nedo-zvoljenim i nelegalnim uslugama javne vlasti dozvoljavaju i omogućavaju ogromna bogatstva i prihode koncentrisane u nekoliko ruku.

Korupcija je gotovo nezaobilazan pratilac vlasti. Ona se manifestuje na različite načine. Bilo da se novcem kupuje vlast, odnosno poslaničko i diplomatsko mesto ili "ugled" (titule akademika i slično). Uz pomoć vlasti se dolazi do novca. Ovaj proces je naročito karakterističan za zemlje u tranziciji u kojima su slabe konstitucionalne i moralne kontrole i u kojima se nije dovoljno iskristalisala slobodna javnost. Uz pomoć korupcije ljudi bliski vlasti gotovo preko noći postaju privatni vlasnici ogromnog kapitala. Ovaj proces se odigrava u okolnostima u kojima su najznačajnije odluke (političke i ekonomske) u nadležnosti jedne grupe ljudi - oligarhije.

Korumpirani moraju biti lojalni jer u suprotnom ostaju bez stečenih privilegija i mogu preko noći ostati bez stečenog bogatstva ili javno biti kompromitovani. Jednostavno, oligarhija u svojim rukama drži sve instrumente i poluge koji omogućavaju brzo bogaćenje. To je stanje u kojem se "velikim lopovima skida kapa a malim glava" i gde zakoni postaju mreža koju jake ribe razdiru a male ostaju ulovljene u njoj (D. Laertije).

Kod nas je problem što su i političari i političke partije nastoje da u što kraćem roku zgrabe što više, ne razmišljajući o budućnosti i svojoj odgovornosti i reizboru. U takvoj atmosferi vlast se tumači kao plen na koji pobednici polažu pravo raspolaganja i deljenja (pobedi, podeli i pobegni). Kako nije uspostavljena politička, pravna i krivična odgovornost, ohrabruje ih činjenica kako i oni prethodni koji su krali

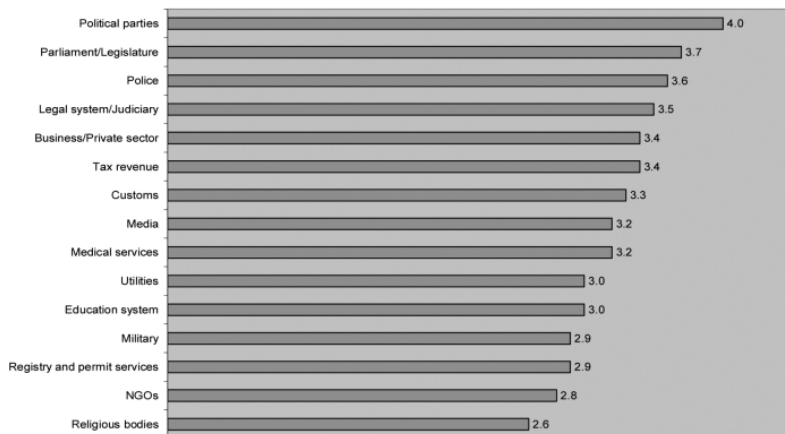
nisu odgovarali, sve dok se ne podvuče crta i zaustavi taj začarani krug.

### **Poverenje građana u parlament**

Potkupljivosti i koruptivnosti teško je otkriti tragove ali je lako sagledati posledice. Korupcija je teško merljiva i saglediva jer je gotovo uvek obavijena velom tajne, a najčešće se odvija "u četiri oka" i teško je aktere uhvatiti na delu. I domaća i strana istraživanja govore da je percepcija korupcije u Srbiji velika kao i da parlament spada u institucije sa malim stepenom poverenja.

Prema Svetskom barometru korupcije za 2005. godinu (Transparency International Global Corruption Barometer 2005) zasnovanom na ispitivanjima koje je sproveo Gallup za potrebe Transparency International, već drugu godinu za redom, političke stranke su viđene kao najkorumpiraniji sektor. Ove godine su ispitanici u 45 od 69 zemalja rangirali političke institucije na vrh tabele. Sa prosečnom ocenom 4.0 na skali od 1 to 5, na kojoj 5 označava "ekstremno korumpirano", političke stranke predstavljaju dominantan razlog za zabrinutost ispitanika na svetskom nivou. Za njima slede parlamenti (3.7) i policija (3.6) (Videti dole grafiku i tabelu). Ovo istraživanje pokazuje da je korupcija problem zbog kojeg vlada zabrinutost širom sveta.

**Grafik: Sektori i institucije najviše zaraženi korupcijom**  
(1 - uopšte nema korupcije ... 5 - visoka korupcija)



Izvor: Transparency International *Global Corruption Barometer* 2005

**Tabela: Najkorumpiraniji sektori po regionima**

ASIA (12 countries)	Political parties 4.2	Parliament / Legislature 3.9	Police 3.9	Tax revenue 3.5
AFRICA (8 countries)	Police 4.4	Political parties 4.2	Customs 4.0	Parliament / Legislature 3.8
W. EUROPE (16 countries)	Political parties 3.7	Parliament / Legislature 3.3	Business / private sector 3.3	Media 3.3
C.E. EUROPE (14 countries)	Police 4.0	Political parties 4.0	Parliament / Legislature 3.9	Legal system / Judiciary 3.9
LAC (15 countries)	Political parties 4.5	Parliament / Legislature 4.4	Police 4.3	Legal system / Judiciary 4.3

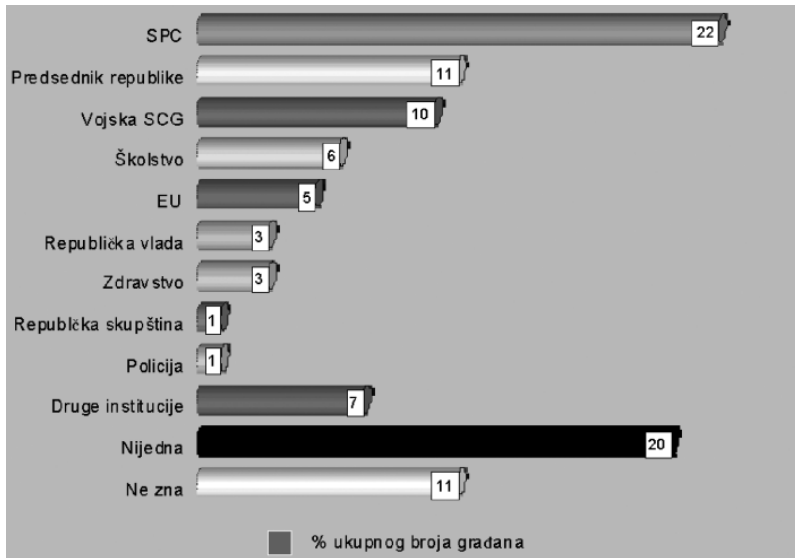
Izvor: Transparency International *Global Corruption Barometer* 2005<sup>9</sup>

Prema istraživanju Centra za politikološka istraživanja i javno mnjenje Instituta društvenih nauka, Skupština Srbije spada u institucije sa najnižim stepenom poverenja (iza SPC, predsednika Srbije, vojske, školstva, EU, Vlade Srbije)<sup>10</sup>. Nepoverenje u Skupštinu je znatno šire nego poverenje. Ovo govori o stepenu legitimnosti Skupštine.

<sup>9</sup> [http://www.korupcija.org/source/prevod\\_barometra.doc](http://www.korupcija.org/source/prevod_barometra.doc)

<sup>10</sup> Videti detaljnije na: <http://www.cpijm.org.yu/scharts/lzvestaj3.pdf>

## Institucija od najvećeg poverenja u Srbiji decembra 2004.



Preuzeto sa: <http://www.cpijm.org.yu/prethodna/dec2004.htm>

### **Transferi poslanika u parlamentu u senci koruptivnih pojava**

U Skupštini Srbije je često dolazilo do promene partije ili poslaničkog kluba. Za promenu partije mogu postojati različiti razlozi i motivi: nezadovoljstvom sopstvenom pozicijom u njoj ili njenom politikom, "igranjem na kartu" partije kojoj se pridaju veće šanse na predstojećim izborima, a ponekad, prelazak može biti motivisan i boljom novčanom ili drugom ponudom što je i najteže dokazivo i zato ostaje samo na nivou spekulacije. U postkomunističkim zemljama, posao poslanika je "lukrativan". Problem je što poslanici skupština u postkomunističkim društvima shvataju mandat za jednokratnu upotrebu po principu "uzmi što više i beži", bez osećaja odgovornosti prema biračima i ambicije da budu ponovo izabrani na listi iste partije. Zato često menjaju partiju. Potrebno je vreme da se vidi da li

će im partije u koje su prešli na sledećim izborima pružiti priliku da ponovo uđu u parlament.

Odlukom Ustavnog suda Srbije od 27. maja 2003. godine, odredbe člana 88. Zakona o izboru narodnih poslanika nisu u skladu sa Ustavom. Po toj odredbi poslaniku je prestajao mandat "ako mu prestane članstvo u stranci ili koaliciji na čijoj listi je izabran" za poslanika. Ovom odlukom Ustavnog suda poslanici (a ne partije) raspolažu svojim mandatom. To je dalo povoda za različita tumačenja. Po jednom od njih, to olakšalo prelaske u druge partije, odnosno poslaničke klubove. Po drugom, partije su nastavile sa oduzimanjem poslaničkih mandata (DSS - Dragiši Đokoviću, G17 plus - Vesni Lalić-Dragović i Sovroniju Čonjagiću). Partijama u parlamentu kao da nije išlo u prilog da postupe u skladu sa odlukom Ustavnog suda.

U pogledu "poslaničkih transfera", praksa u Srbiji je zabeležila različite slučajeve. Poslanici u parlamentu su prelazili iz jednog u drugi poslanički klub, menjali stranku u okviru istog poslaničkog kluba, osnivali novi poslanički klub, ili sebe proglasili nezavisnim poslanicima. Samo u jednom slučaju je poslanik iz vladajuće partije prešao u opoziciju<sup>11</sup>.

Transferi poslanika su omogućile pojedinim strankama da bez izbora postanu parlamentarne stranke. Neizborna parlamentarizacija znači da je neka stranka postala parlamentarna iako nije osvojila mandate na izborima, ili nije ni postojala u vreme izbora<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Videti detaljnije u: Slaviša Orlović, *Nedemokratsnost partija i demokratizacija društva*, u *Demokratija u političkim strankama Srbije*, Uredio Zoran Lutovac, Institut društvenih nauka i Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2006., str. 109-114

<sup>12</sup> Postoje četiri slučaja neizborne parlamentarizacije u Srbiji. **Neizborna parlamentarizacija** - SPO je postao parlamentarna stranka u julu 2003. posle "preleta" poslanika Tomislava Kitanovića iz DSS-a; G17 plus je ušao u parlament u oktobru 2003. godine, jer je nekadašnji poslanik Koalicije "Vojvodina" sa liste DOS-a Sredoje Mihajlov postao član ove stranke, koja je pre toga bila NVO; kao i Dragan Rafailović iz DHSS; PSS-BK je postala parlamentarna stranka u maju 2005. kada je poslanik SRS-a, Živadin Lekić prešao u Pokret snaga Srbije - Bogoljub Karić koja je do tog momenta bila vanparlamentarna stranka; LDP, u Saveznom parlamentu, 2005., Đorđe Đukić je iz DS-a prešao u LDP koja je u tom momentu tek osnovana

## **Uloga parlamenta u borbi protiv korupcije**

Parlament (skupština) je jedno od najvažnijih tela u borbi protiv korupcije. Zbog određenih slabosti u svom radu i sama Skupština je u senci koruptivnih pojava. Česti transferi poslanika (pet mandata su predmet sporova pred sudovima) ostavljaju utisak da je i u samom parlamentu prisutna korupcija što ga delegitimiše u borbi protiv korupcije. Protiv 22 narodna poslanika u toku je postupak zbog kršenja Zakona o sprečavanju sukoba interesa i to za šest zbog nepodnošenja drugog izveštaja za prošlu godinu, pet zbog nepostojanja izveštaja posle izbora na funkciju narodnog poslanika, i četiri zbog nedostavljanja izveštaja po prestanku javne funkcije. Protiv sedam poslanika je pokrenut postupak zbog nedozvoljene kumulacije funkcija<sup>13</sup>. Pažnja javnosti je skrenuta i povodom zloupotreba dnevnica od strane poslanika.

*Šta je urađeno u parlamentu na suzbijanju ove pojave?* U dosadašnjem periodu učinjeni su izvesni naponi usvajanjem pojedinih anti-korupcijskih zakona: o javnim nabavkama, o finansiranju političkih partija, o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija, o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, o zaštiti konkurencije<sup>14</sup>. Usvojen je Zakon o zaštitniku građana<sup>15</sup>, ali nije izabran zaštitnik građana (ombudsman). Usvojen je Zakon o državnoj revizorskoj instituciji (14.11.2005.)<sup>16</sup>, ali ne i Državna revizorska institucija, iako je predviđeni rok od šest meseci istekao još u maju 2006. godine. Nepostojanje te institucije u Srbiji znači da za mnoge aspekte poslovanja državnih organa i drugih koji funkcionišu u javnom sektoru, nemamo nikoga ko bi mogao objektivan i stručan da kaže da li su se ponašali rasipnički ili racionalno. Iskustva različitih zemalja ko-

---

<sup>13</sup> Milovan Dedijer, predsednik Odbora za rešavanje o sukobu interesa, *Danas*, 17.07.06.

<sup>14</sup> Zakon o javnim nabavkama, 4.7.2002. 39/02; Zakon o finansiranju političkih stranaka, 18.7.2003. 72/03; Zakon o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija, 20.4.2004. 43/04; Zakon o izmenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama, 21.5.2004. 55/04; Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, 2.11.2004. 120/04; Zakon o zaštiti konkurencije, 16.9.2005. 79/05;

<sup>15</sup> Zakon o zaštitniku građana, 16.9.2005. 79/05;

<sup>16</sup> Zakon o državnoj revizorskoj instituciji, 14.11.2005. 101/05

je su ustanovljavale vrhovne revizijske institucije govore da je potrebno značajno vreme da ove institucije, koje uglavnom nisu represivne, zaista počnu da se poštuju. Ovo je posebno važno kada se zna da su najveće afere u vezi sa korupcijom proteklih nekoliko godina bile su skopčane sa očigledno neprimerenim trošenjem budžetskih sredstava i privatizacijom ("Mobtel", "Pancir", "Kofer", "Knjaz Miloš..."). Krivična dela korupcije sadržana su u Osnovnom krivičnom zakonu i Krivičnom zakonu Republike Srbije, kao i u Zakonu o preduzećima<sup>17</sup>.

*Slabo se poštuju i primenjuju usvojeni antikorupcijski zakoni.* Prva iskustva u primeni Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja ukazuju na to da se javne službe i institucije teško i sporo privikavaju na poštovanje usvojenih normi. Često izostaje njihov odgovor, čak i odbijanje na zahteve koji su upućeni u skladu sa zakonom. Prema izveštaju Poverenika za informacije, šest ministara prekršilo je Zakon o dostupnosti informacija od javnog značaja pošto u predviđenom roku nisu objavili informatore o radu svojih ministarstava<sup>18</sup>. Informatori sadrže podatke o trošenju novca poreskih obveznika, a njihovim neobjavlivanjem krije se kolika su primanja, troškovi i broj zaposlenih, te podatke o javnim nabavkama i o raspoloživoj opremi u njihovim ministarstvima. Do 12.4.2006. u službi poverenika za informacije registrovano je oko hiljadu predmeta, od kojih su velika većina žalbe kojima se traži zaštita prava na Slobodan pristup informacijama. Sadržaj zahteva govori i antikorupcijskoj dimenziji, jer se najvećim delom pitanja tiču novca, odnosno budžeta, donacija, javnih nabavki i uopšte raspolaganja materijalnim sredstvima<sup>19</sup>. U pogledu objavljivanja informatora, odgovor na ovu zakonsku obavezu je izuzetno mali i to samo devet od sedamnaest ministarstava, samo sedamnaest od sto sedamdeset tri opštine, i nijedno od dvadesetak javnih preduzeća na republičkom nivou.

---

<sup>17</sup> Osnovni krivični zakon ("Sl. I. SFRJ", broj 44/76, "Sl. I. SRJ", broj 35/92 i "Sl. gl. RS", broj 39/03), i Krivični zakon Republike Srbije ("Sl. gl. SRS", broj 26/77 i "Sl. gl. RS" 16/90 i 67/03), kao i Zakon o preduzećima ("Sl. gl. SRJ", br. 29/96 i 36/02)

<sup>18</sup> Ministri Milan Parivodić, Zoran Stojković, Radomir Naumov, Dragan Kojadinović, Velimir Ilić i Bojan Dimitrijević, (Blic, 14.04.2006.)

<sup>19</sup> Tekst Poverenika za informacija od javnog značaja, Rodoljuba Šabića u Politici, 12.4.2006.

U skladu sa Zakonom o dostupnosti informacija od javnog značaja Skupština Srbije je objavila Informator o svom radu i troškovima tokom prošle (2005) godine. Pored opštih informacija o radu Skupštine, poslaničkim grupama, pravima poslanika, platama, naknadama, stručnim službama, školskoj kvalifikaciji i polnoj zastupljenosti zaposlenih i poslanika, na sajtu se mogu dobiti podaci i o broju tajnih prolaza u Skupštini, samoj zgradi i salonima. Narodna skupština Republike Srbije u 2005. održala je 26 sednica u ukupnom trajanju od 157 dana. Razmotrila je 267 predloga akata, od toga po hitnom postupku 51. Vlada Srbije bila je najažurniji predlagač sa 141 predlogom akata, skupštinski odbori su predložili 25, a poslanici 53 predloga akata. Skupština je u prošloj godini usvojila 209 akata, od toga 54 po hitnom postupku. Doneto je 120 zakona i 89 odluka i drugih akata. U 2005. godini, narodni poslanici u Narodnoj skupštini Republike Srbije, postavili su republičkoj vladi i ministarstvima 64 poslanička pitanja, a odgovoreno je samo na 38<sup>20</sup>.

*Predlozi za izmene zakona.* U toku prve godine primene Zakon o sprečavanu sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija, Republički odbor je konstatovao određene nedostatke važećeg Zakona, koji su imali za posledicu da važna područja potencijalnog sukoba interesa ostanu van nadležnosti Republičkog odbora, a posebno oblast javnih službi (zdravstvo, obrazovanje i dr). Pored toga, Republički odbor je konstatovao nepreciznost Zakona u određivanju pojma funkcionera, kao i neopravdano široke izuzetke u pogledu kumulacije javnih funkcija kada su u pitanju narodni poslanici, poslanici i odbornici. Izvesne smetnje za efikasniji rad Republičkog odbora posledice su nepotpunosti rešenja u pogledu postupka, vrsta mera i nedefinisanju pravnih lekova. Republički odbor se u predloženim izmenama Zakona zalaže za javnost imovinskih podataka funkcionera, kada se radi o nepokretnostima i prihodima po svim osnovama. Postojeće rešenje, iako legitimno, slabi obavezu funkcionera da stvara i održava poverenje građana u savesno i odgovorno vršenje javne funkcije, s obzirom na to da je prijavljivanje imovine važan preduslov za nadzor rada funkcionera. Obaveza vraćanja naknade u slučajevima obavljanja više funkcija protivno propisanoj zabrani, pored pravne i mo-

---

<sup>20</sup> Informator o radu Narodne skupštine, <http://www.parlament.sr.gov.yu/content/cir/index.asp>

ralne dimenzije, imala bi uticaja i na smanjenje ove pojave. Zbog svega toga, Republički odbor je početkom 2006. godine dostavio Vladi Republike Srbije tekst predloga izmena i dopuna Zakona.

*Antikorupcijska tela koje je izabrala Skupština ili su odgovorna Skupštini.* Komisija za zaštitu prava ponuđača ima predsednika i četiri člana. Predsednika, kao i članove Komisije, imenuje Vlada Republike Srbije na period od četiri godine, s tim što isti mogu ponovo biti imenovani. O svom radu Komisija jednom godišnje izveštava Vladu i Narodnu skupštinu.

U skladu sa usvojenim sistemskim zakonima za borbu protiv korupcije, Skupština je izabrala pet od osam članova Republičkog odbora za rešavanje o sukobu interesa (24.8.2004). Takođe, Skupština je izabrala Poverenika za informacije od javnog značaja (Rodoljuba Šabića), na sednici održanoj 22.12.2004. godine.

*Anketni odbori.* Anketni odbori i komisije obrazuju se za vršenje posebnih zadataka određenih odlukom o njihovom obrazovanju. Prema Poslovniku Narodne Skupštine Srbije, Narodna skupština može obrazovati, iz reda narodnih poslanika, anketne odbore radi sagledavanja stanja u određenoj oblasti i utvrđivanja činjenica o pojedinim pojavama ili događajima. Prema Poslovniku, "odbor ima pravo da traži od državnih organa i od pojedinih organizacija podatke, isprave i obaveštenja, kao i da uzima izjave od pojedinaca koje su mu potrebne". Posle obavljenog rada, anketni odbor podnosi Narodnoj skupštini izveštaj sa predlogom mera. Do sada su obrazovani Anketni odbor radi utvrđivanja istine o novorođenoj deci nestaloj iz porodilišta u više gradova u Srbiji, 4.3.2003, koji je podneo izveštaj Skupštini. Loš utisak je ostavio i rad Anketnog odbora povodom izvoza struje (Hamović, Lazarević) koji i pored burne i iscrpne rasprave, nije usvojio nikakav izveštaj!

*Strategija za borbu protiv korupcije.* Narodna skupština Republike Srbije, usvojila je Strategiju za borbu protiv korupcije<sup>21</sup> i obavezala Vladu da: donese Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije; obezbedi sredstva za sprovođenje Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu pro-

---

<sup>21</sup> Narodna skupština Republike Srbije usvojila je Strategiju za borbu protiv korupcije na Sedmoj sednici Drugog redovnog zasjedanja u 2005. godini, održanoj 8. decembra 2005. godine.

tiv korupcije; obezbedi donošenje sektorskih akcionih planova za borbu protiv korupcije; predloži donošenje zakona o samostalnom i nezavisnom antikorupcijskom telu, i da obaveštava Narodnu skupštinu Republike Srbije o sprovođenju ove odluke, najmanje jednom godišnje. Ovom odlukom obavezuju se svi državni organi predviđeni Nacionalnom strategijom za borbu protiv korupcije da neposredno saraduju u razradi ove strategije, izradi i sprovođenju Akcionog plana, kao i sektorskih akcionih planova za borbu protiv korupcije. Stubovi Nacionalne strategije su obezbeđivanje institucionalnog okvira, reforma javne administracije, ekonomska reforma, motivisanje učesća građanskog društva i afirmacija političke klime koja ide u prilog borbi protiv korupcije. Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije Republike Srbije obuhvata tri ključna elementa: a) efikasnu primenu antikorupcijskih propisa odnosno odgovarajuću zakonsku intervenciju tj. neophodnost zakonskog regulisanja svih koraka u borbi protiv korupcije; b) prevenciju, koja podrazumeva otklanjanje mogućnosti za korupciju, i ravnotežu preventivnih i represivnih mera; v) podizanje svesti i obrazovanje javnosti radi javne podrške društva za sprovođenje antikorupcijske strategije.

*Nacrt Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije.* Vlada Srbije (Ministarstvo pravde) je pripremila nacrt Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije. Prema ovom nacrtu predviđa se osnivanje Agencije kao samostalan i nezavisan državni organ. Ova Agencija bi bila odgovorna Skupštini kojoj podnosi godišnji izveštaj o radu, sedište joj je u Beogradu, ali može obrazovati i organizacione jedinice izvan sedišta. Na čelu agencije su direktor i upravni odbor čijih sedam članova bira Skupština na predlog Administrativnog odbora, Vlade, Vrhovnog suda, Državne revizorske institucije, Socijalno-ekonomskog saveta, Advokatske komore i novinarskih udruženja. Novost je i izričita zabrana korišćenja javnih resursa i skupova na kojima neko učestvuje u svojstvu funkcionera, za promociju političkih organizacija. Ministar koji govori na konferenciji za novinare stranke čiji je predsednik moraće da kaže čije stavove iznosi. U javnosti i u neformalnim krugovima provejava stanovište da bi donošenje ovog zakona moglo da znači ukidanje Saveta za borbu protiv korupcije i Republičkog odbora za rešavanje o sukobu interesa. Nacrt predviđa da se u toj agenciji sažme i nadležnost Republičkog odbora za borbu protiv sukoba interesa. To znači da bi opseg njegovih nadležnosti

mogao biti preširok. Agencija je, po zakonu, samostalan i nezavisan državni organ, odgovorna je Skupštini kojoj podnosi godišnji izveštaj o radu, sedište joj je u Beogradu, ali može obrazovati i organizacione jedinice izvan sedišta. Na čelu agencije su direktor i upravni odbor čijih sedam članova bira Skupština na predlog Administrativnog odbora, Vlade, Vrhovnog suda, Državne revizorske institucije, Socijalno-ekonomskog saveta, Advokatske komore i novinarskih udruženja.

## **Zaključak**

U stabilnim i uređenim zemljama korupcijom se bave institucije države. Ovde su, međutim, dugotrajna kriza, te nasilje, zločini i pljačka tokom minulih ratova rastakali i razarali institucije države, pa i samu državu. Uspešne borbe protiv korupcije nema bez odgovarajuće saradnje različitih aktera. Ni jedna savremena institucija koja se bavi suzbijanjem korupcije ne može da funkcioniše bez mehanizama saradnje više institucija i organizacija. Narodna skupština Republike Srbije je usvojila nekoliko sistemskih antikorupcijskih zakona. Tu se ne završavaju obaveze skupštine, njenih odbora i narodnih poslanika. Jedan od glavnih razloga slabe primene antikorupcijskih zakona je što glavni akteri i građani nisu upoznati (ili im je to izgovor) sa njihovim sadržajima. U parlamentu kao da prestaje interesovanje za primenu zakona njihovim usvajanjem. Antikorupcijska tela su u svojim izveštajima, na osnovu iskustva u praksi, dostavila predloge za izmenu ovih zakona. Predloge za izmene su, na primer, dostavili Republički odbor za rešavanje o sukobu interesa, republički poverenik za informacije od javnog značaja.

Parlament slabo koristi svoju ulogu kontrole i nadgledanja primene zakona i rada vlade i pojedinih agencija i tela. Izveštaju koji se po predviđenom postupku i proceduri dostavljaju Skupštini, ostaju bez rasprave i završavaju u arhivi. Vrlo često se otvaraju određene korupcijske afere na koje Skupština ne reaguje. Koristeći svoja prava i mogućnost formiranja anketnih odbora, moguće je ove pojave rasvetliti i suzbiti. Neophodno je jačanje nadzorne uloge parlamenta. Novi Ustav Republike Srbije predviđa donošenje Zakona o Narodnoj skupštini, čime se može očekivati preciziranje nadležnosti parlamenta kao najviše vlasti (narodne suverenosti) nad izvršnom vlasti (vladom).

Kontrola vlade je jedna od najvažnijih funkcija parlamenta. Obavljanje ove funkcije skupštine otežano je činjenicom da u Vladi sede partijski lideri koji uz pomoć partijske discipline preko šefova poslaničkih grupa kontrolišu parlament a ne obrnuto. Mediji i javnost su danas postali bitni u životu skupština do te mere da njihov rad i aktivnosti sve više zavisi od medijske pažnje koju dobijaju. Medijsko praćenje skupštinskog života ima značajnu ulogu i u političkom obrazovanju građana i u legitimizovanju vlasti. Kao mlada demokratija, nakon perioda sankcija, Skupština Srbije može jačati kontakte i saradnju sa Interparlamentarnom unijom<sup>22</sup>. Korupcija odavno nije čisto nacionalno pitanje. Ona je uveliko postala transnacionalni problem a borba protiv nje međunarodna obaveza. Evropska komisija, u svom najnovijem izveštaju o procesu pridruživanja Srbije i Crne Gore Evropskoj Uniji, ponovo na značajnom mestu tretira korupciju kao jedan od najvećih problema naše zemlje na putu ka Evropi.

Politička odgovornost podrazumeva referisanje i polaganje računa organizacijama ili jedinicama u kojima su predstavnici (ili javni funkcioneri) izabrani, sa mogućnošću da budu sankcionisani. Kako politička odgovornost raste, povećavaju se i izgledi da se javni funkcioneri više bave javnim interesom a manje zadovoljenjem ličnih koristi. Efekat političke odgovornosti zavisi od kapaciteta građana i institucija da nadziru postupke, odluke i privatne interese javnih predstavnika. Dobre pretpostavke za obezbeđivanje političke odgovornosti su da postoji politička kompeticija, da je regulisano finansiranje partija, da postoji transparentnost vlasti i adekvatni pravni instrumenti (vladavina prava). Transparentnost je jedan od najmoćnijih formi nadgledanja javnih funkcionera. Postoje brojni načini od otvorenih sednica parlamenta (direktan prenos), vlade i sudova za javnost, registracije i regulisanja lobi aktivnosti, publikovanja glasanja parlamentarca, godišnjih izveštaja vladinih tela, sudskih beleški i sudskih odluka. Slobodni i glasni (vibrantni) mediji su veoma važan faktor koji za javnost poslove čini transparentnim.

Korupcija je jedan od važnih elemenata ispunjenosti uslova za pridruživanje EU, ali i značajna prepreka na povećanju stranih investicija. Srbija mora da promeni zakone, da omogući nezavisan rad

---

<sup>22</sup> Postoji Globalna organizacija parlamenta protiv korupcije, [http://www.wmd.org/second\\_assembly/functional/w-f5.html](http://www.wmd.org/second_assembly/functional/w-f5.html)

sudstva i tužilaštva i da ih oslobodi pritisaka. Najveći problem je sa tzv. sistemskom korupcijom, jer je velika korupcija mnogo suptilnija od primanja i davanja mita. Najčešće je reč o trgovini uticajima. Iako su usvojeni osnovni antikorupcijski zakoni, neophodno je dograđivanje sistema i jačanje institucionalnih kapaciteta, jer uvek kada se javi jaz između građana i njihovih izabраниh predstavnika, može doći do razočarenja u politiku i političare.

## **Literatura i korišćeni izvori**

- Hume David, "Of the Independency of Parliament", *Esseys*, p. 118, prema Ilija Vujačić, **Politička teorija, studije-poreti-rasprave**, Čigoja štampa i FPN, Beograd, 2002
- Fridrih Karl, **Konstitucionalizam (Ograničavanje i kontrola vlasti)**, CID, Podgorica, 1996
- Orlović Slaviša, **Nedemokratski partija i demokratizacija društva**, u *Demokratija u političkim strankama Srbije*, Uredio Zoran Lutovac, Institut društvenih nauka i Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2006
- Poup Džeremi, **Antikorupcijski priručnik, Suprotstavljanje korupciji kroz sistem društvenog integriteta**, Transparentnost Srbija i OSCE Misija u SCG.
- **Najuspešniji postupci za borbu protiv korupcije**, OEBS, [http://www.osce.org/serbia/item\\_11\\_13568.html](http://www.osce.org/serbia/item_11_13568.html)
- **Vodič kroz propise o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija**, Republički odbor za sprečavanje sukoba interesa, Beograd, 2005
- **Korupcija u Srbiji**, Centar za liberalno demokratske studije, Beograd, 2001

## **Resursi**

### **1. Pregled javnih funkcija narodnih poslanika**

[http://www.sukobinteresa.sr.gov.yu/index.php?id=20&tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=219&x\\_ttnews\[backPid\]=1&cHash=94996f03c9](http://www.sukobinteresa.sr.gov.yu/index.php?id=20&tx_ttnews[tt_news]=219&x_ttnews[backPid]=1&cHash=94996f03c9)

**2. Javne funkcije i funkcioneri na koje se primenjuje Zakon o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija**

<http://www.sukobinteresa.sr.gov.yu/index.php?id=7>

**3. Spisak organa javne vlasti u smislu Zakona o slobodnom pristupu informacijama koji su odredili službenike za postupanje po zahtevima za pristup informacijama**

[http://www.transparentnost.org.yu/tabela\\_a.html](http://www.transparentnost.org.yu/tabela_a.html)

**4. Delimičan spisak organa javne vlasti koji su obavezni da pružaju informacije**

[http://www.transparentnost.org.yu/tabela\\_b.html](http://www.transparentnost.org.yu/tabela_b.html)

## Dokumenta

- **Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije**, Odluka Skupštine Srbije 08.12.2005.
- *Resolution (97) 24 on the 20 guiding principles for the fight against corruption*, Savet ministara Saveta Evrope, 6.1.1997.
- **Informator o radu Narodne skupštine**, <http://www.parlament.sr.gov.yu/content/cir/index.asp>

## Web adrese

[http://www.korupcija.org/source/prevod\\_barometra.doc](http://www.korupcija.org/source/prevod_barometra.doc)

Transparentnost Srbija

**Web:** <http://www.transparentnost.org.yu/>

Savet za borbu protiv korupcije

**Web:** <http://www.antikorupcija-savet.sr.gov.yu>

Republički odbor za rešavanje o sukobu interesa

**Web:** <http://www.sukobinteresa.sr.gov.yu>

Poverenika za informacije od javnog značaja

**Web:** <http://www.poverenik.org.yu>

Komisija za zaštitu prava ponuđača

**Web:** <http://www.komisija.ujn.sr.gov.yu>

# **Policija i borba protiv korupcije i organizovanog kriminala**

## **Uvod**

Srpsku demokratiju u povoju ugrožava razorni uticaj privrednog i finansijskog kriminala nasleđenog iz prethodnog perioda, koji tešku političku i privrednu tranziciju čini još težom. Ova vrsta kriminala veoma je destabilizujući činilac u našem društvu, s obzirom da je visoko razvijen i sofisticiran, a izvršioci ovih krivičnih dela veoma se dobro snalaze u pravnom i privrednom okruženju. Oni veoma dobro koriste nestabilnost političkih i privrednih ustanova, koje čine osnovu demokratskih društava.

Jedna od najvećih prepreka tranzicije jeste teška privredna situacija na putu ka tržišnoj privredi. Kao jedna od članica bivše Jugoslavije Srbija je bila u mnogo povoljnijem položaju od zemalja istočnog bloka. Međutim, period Miloševićeve vladavine koju je odlikovala ratna privreda, siva ekonomija, sprega kriminalaca i političara, oligarhija tajkuna na čelu velikih državnih i društvenih preduzeća, hiperinflacija, prisutno veliko krijumčarenje raznih vrsta akciznih roba, piramidalne štedionice, neefikasan fiskalni sistem kao i nedostatak investicija, embargo međunarodne zajednice, umnogome su doprineli kriminalizaciji kompletnog društva, a naročito povećanje finansijskog i privrednog kriminala, koji je postao "normalan" i sastavni deo pravila privrednog života i deo vladajućeg režima.

Na vrhu piramide nalazio se sam predsednik Milošević, a u sistemu tajkuni na najvišim funkcijama u državnim i društvenim preduzećima. U policiji su takođe bili lojalni i režimu privrženi izvršioci koji su bili u funkciji zaštite takvog poretka, a kada je bilo potrebno elimini-

sanju političkih protivnika u svakom smislu te reči uz ogromnu podršku tajnih službi. Ovo se sve odvijalo pod patronatom partijskih struktura SPS-a i JUL-a gde su se pojedinci učlanjavali u ove partije kako bi zadržali funkcije.

Nakon demokratskih promena usledilo je samo preuzimanje mesta u hijerarhiji tako da su na mesta Miloševićevih ljudi došli tzv. demokratski kadrovi. Pri tome nije promenjen sistem tako da su ponašanja pojedinaca u takvom sistemu ostala ista, a neka su čak i "usavršavana". Mnogi tajkuni su pohitali u zagrljaj novoj vlasti nudeći joj podršku kako bi sačuvali stečene pozicije. Podrška se sastojala najčešće u novcu koji su nove demokrate prihvatale što je bio pogrešan potez jer su im prevejani tipovi vezali omču oko vrata.

Na mnogim poljima nisu učinjeni pomaci u pravcu razvoja tržišne ekonomije sem malih pomaka na polju bankarskih i fiskalnih reformi koje su u većini slučajeva ostale nedorečene. Mnogi ratni profiteri su koristili naročito proces privatizacije kako bi prljavi novac stavili u legalne tokove, a tome je naročito pogodovao loš Zakon o sprečavanju pranja novca koji je čini se namerno tako donesen jer se pod pranjem novca smatralo samo polaganje novca u domaće banke i druge finansijske institucije a svako iznošenje novca u inostranstvo nije se smatralo pranjem novca?! Pored toga ukidanjem službe za platni promet, platni promet je prebačen u banke. Po ZKP-u da bi se izvršio uvid u račun fizičkog ili pravnog lica morala je da postoji osnovana sumnja da je izvršeno krivično delo za koje je zaprećena kazna zatvora od 10 godina ili teža kazna. Pri tome je u Zakonu o sprečavanju pranja novca najviša zaprećena kazna zatvora bila od 1 do 8 godina zatvora. Ovo je značilo da policija i drugi državni organi nisu mogli na zakonit način doći do dokaza jer u suprotnom oni ne bi bili validni u eventualnom krivičnom postupku.

Organizovani privredni i finansijski kriminal ušao je u sve političke strukture, javnu upravu, pravosudni sistem i dr. U suštini nisu urađene korenite promene od promene ustava, zakona i drugih podzakonskih akata, tako da se i na polju represije pokušavalo "socijalističkim zakonima" zaštititi tržišna ekonomija što je u osnovi protivrečno. Takođe je akcenat i dalje bio na represiji a ne na prevenciji borbe protiv ove vrste kriminala. Na preventivnom polju potrebno je donositi adekvatne zakone koji bi u korenu onemogućavali nezakonito ponašanje.

## **Policija**

Suočeni sa novim pojavnim oblicima finansijskog, privrednog i organizovanog kriminala, policija i drugi represivni organi našli su se pred velikim izazovima. Otkrivanje krivičnih dela i izvršilaca iz ove oblasti na stari konvencionalni način bez adekvatne tehničke podrške nije mogao da da ohrabrujuće rezultate. Nije postojao šablon koji bi poslužio kao uzor u postupanju policije, jer smo imali svoje specifičnosti, tako da smo morali da gradimo sopstveni put. Uvođenjem timskog rada dobio se novi kvalitet za razliku od dosadašnjeg pojedinačnog rada sa akcentom na tzv. "recki", odnosno statistici.

Na ovom polju prisutan je visok stepen profesionalizma izvršilaca krivičnih dela i može se slobodno reći da su to "visoko sofisticirani kriminalci", koji često imaju velikog uticaja i na zakonodavnom planu. Pri tome neki od njih su često zaštićeni i imunitetom kao ustavnim kategorijom što umnogome otežava otkrivanje i dokazivanje. U nekim slučajevima bez primene specijalnih istražnih mera dokazivanje je gotovo nemoguće i daje male šanse da se izvršioci otkriju. Ako se ima u vidu i nedovoljno obučeni policijski i tužilački kadar (jer se za otkrivanje ovih krivičnih dela traži specijalizovan i iskusan kadrovski potencijal), nedostatak timskog rada i opremljenosti, kao i nedostatak političke volje - sigurni su znaci da na ovom polju neće biti značajnijih uspeha. Iz policijskih, tužilačkih i pravosudnih struktura odlazili su najiskusniji kadrovi zbog lošeg materijalnog položaja koji je čini se namerno stvaran kako bi se otvorilo polje delovanja kriminalnim strukturama.

Zbog takvog stanja u organima otkrivanja i gonjenja prisutan je i selektivni pristup u otkrivanju krivičnih dela i izvršilaca pa se često dešavalo da operativci MUP-a i drugi državni organi nisu smeli da izvrše određene provere. Ovo iz razloga što je postojala sprega po jedinaca iz državnog i policijskog vrha sa organizovanim kriminalnim grupama i vođama paramilitarnih formacija, kao i velikim učesćem tajnih službi. Jedan od razloga što se selektivno prilazilo otkrivanju krivičnih dela jeste taj što je, čini se, namerno predviđen manji broj operativaca, koji bi otkrivali ovakva krivična dela.

Kriminalizacija policije dosegla je ogromne razmere na najvišem nivou, a ogledala se u sprezi policijskog vrha i vođa kriminalnih grupa. Uveden je izuzetno centralizovan policijski model sa strogo hije-

rarijskim lancem komandovanja, tako da policajci na nižim nivoima nisu mogli samostalno da donose odluke bez odobrenja "odozgo". Na rukovodeće položaje umesto sposobnih policajaca postavljeni su politički podobni i vladajućem režimu lojalni ljudi. Lojalnost je bila najvažniji kriterijum napredovanja. Pri tome je favorizovan uniformisani sastav policije na štetu kriminalističke policije, tako da je npr. izjednačen po primanjima bio policajac sa srednjom stručnom spremom sa krim. operativcem sa diplomom fakulteta, koji je otkrivao privredni kriminalitet. Pored toga uniformisani deo policije opreman je najsavremenijom opremom, a u isto vreme kriminalistički policajci su radili sa opremom starom i do 30 godina. U takvom odnosu snaga tužilaštvo je bilo samo nemi posmatrač, bez aktivnog učešća u progonu izvršilaca krivičnih dela.

Osim kozmetičkih promena u ZKP-u ništa se značajnije nije promenilo niti u organizaciji tužilačkog aparata, niti u praktičnom delovanju. Iako rukovodioci prekrivičnog postupka - tužioci su kao i ranije čekali šta će policija da uradi, pa se tek tada aktivno uključivala u svoj posao. Ovakav sistem nasleđen iz doba Slobodana Miloševića nastavio je da funkcioniše do današnjeg dana, pa su umesto ranijih lojalnih radnika mesta dobili novi lojalni režimu, odnosno partiji, pa je, može se reći, ovakav sistem i "usavršen". Izuzetak od pravila predstavljaju određeni pomaci u oblasti suzbijanja organizovanog kriminala.

### **Oduzimanje imovinske koristi**

U proteklom periodu, a situacija je i sada prisutna kod suzbijanja finansijskog i privrednog kriminala imovina do koje se dolazilo na nezakonit način, u krivičnom postupku nije se oduzimala, iako je u Krivičnom zakoniku jasno predviđeno da niko ne može da zadrži imovinu stečenu kriminalom. Ovo je najveći uzrok što se kriminal ne smanjuje jer je suština borbe protiv ove vrste kriminala oduzimanje imovinske koristi.

Ova mera najviše utiče preventivno na potencijalne izvršioce pored, naravno zatvorske kazne. Kada se ima u vidu činjenica da je u najvećem broju slučajeva oštećena strana bila država ili društveni sektor nejasno je zašto akcenat borbe protiv ove vrste kriminala nije bio na njezinom oduzimanju.

Kada bi se imovina i imovinska korist oduzimali u krivičnom postupku, kriminal se ne bi isplatio, jer izvršioци krivičnih dela ne bi mogli da raspolažu ovom imovinom i novcem, ne bi ga mogli stavljati u legalne tokove, plaćati advokate, podmićivati razne moćnike u politici i drugim važnim institucijama, čime bi se preventivno delovalo.

Drugim rečima, kada bi se potencijalni izvršioци krivičnih dela "ubedili" da se kriminal odnosno ova vrsta "biznisa" ne isplati, sigurno bi se postigao efekat.

Da bi se poboljšala borba protiv ove vrste kriminala potrebno je Zakonom predvideti obavezno oduzimanje imovine i imovinske koristi u krivičnom postupku, jer krivični sud ima najbolji uvid u činjenično stanje, pa prema tome ne postoje prepreke da se o imovinsko pravnom zahtevu ne odluči.

I na kraju potrebno je osnovati specijalizovanu instituciju u okviru ministarstva pravde koja bi se starala o privremeno i konačno oduzetoj imovini. Ovo zbog toga što je u dosadašnjoj praksi često dolazilo po propadanja ove imovine, a ponekad i do zloupotreba u postupanju sa ovom imovinom. Na ovaj način bi se policija i drugi organi koji učestvuju u otkrivanju ovih krivičnih dela, a i sudovi, rasteretili troškova čuvanja i prodaje ove imovine. Nakon izvršene prodaje novac bi se uplaćivao u budžet države koji bi služio za poboljšanje uslova rada represivnih organa i njihovog tehničkog opremanja. Prema iskustvima nekih zemalja za ovakvu instituciju potreban je mali broj ljudi, za naše uslove ne veći od desetak zaposlenih.

### ***Finansijske istrage***

Ovo bi se postiglo vođenjem paralelne finansijske istrage u kojoj bi se najpre ustanovljavala imovinska korist pribavljena krivičnim delom, zatim bi se utvrđivala imovina koja može da se oduzme i predložile privremene mere za njeno oduzimanje. Time bi se krivičnom sudu olakšalo donošenje pravilne odluke. Tužilac bi bio taj koji bi rukovodio ovom istragom i zahtevao bi od policije, poreske policije, uprave za sprečavanje pranja novca i drugih institucija relevantne podatke o imovnom stanju izvršilaca krivičnih dela. Ovo je naročito neophodno zbog toga što su izvršioци ovakvih krivičnih dela veoma vešti u skrivanju nezakonito stečene imovine, pa oštećeni često puta i ne mogu doći do podataka o skrivenoj imovini. U cilju poboljšanja

vođenja ovih istraga vršila bi se kvalitetna obuka policije, tužilaštva, sudija i kadrova drugih organa koji bi se bavili ovom vrstom istraga.

Mnogo imovine u proteklom periodu našlo se na računima inostranih zemalja pa je to umnogome otežavalo njeno identifikovanje, zamrzavanje i oduzimanje. Obukom bi se takođe tužioci i sudije edukovali kako bi se takva imovina vratila u postupcima međunarodne pravne pomoći.

U proteklom periodu kada je u pitanju finansijski i privredni kriminal teret dokazivanja da imovina potiče od kriminalne delatnosti padao je na teret represivnih organa odnosno oštećenih. U tom pogledu u međunarodnoj zajednici sve više zemalja prihvata sistem "obrnutog tereta" dokazivanja, pa u tom smislu i Konvencija iz Palerma i Bečka konvencija predlažu da izvršilac krivičnog dela mora u određenim slučajevima da dokaže zakonito poreklo imovine i prihoda. Ovo se predviđa samo za teška krivična dela u koje u većini slučajeva spadaju i krivična dela finansijskog i privrednog kriminala. Na taj način bi se tužiocima i sudovima umnogome olakšao posao oko oduzimanja protivzakonito stečene imovine. Potpisujući ove Konvencije naša država je iste i ratifikovala tako da će one postati deo našeg pravnog sistema. Prema ovim Konvencijama naročito se predviđaju obaveze država u pogledu finansijskih institucija - da ne smeju da čuvaju anonimne račune klijenata, da vode tačne evidencije o pravom identitetu klijenata kao i da čuvaju dokumentaciju o transakcijama do pet godina.

Svesni ovakvog načina borbe protiv finansijskog i privrednog kriminala, mnogi potencijalni izvršioци bili bi obeshrabreni mogućnošću da već u fazi istrage mogu privremeno ostati bez imovinske koristi a kasnije i trajno. Takav sistem bi sigurno doprineo bezbednosti građana i bio bi od velike koristi za sve.

Pošto su ovi izvršioци krivičnih dela najčešće visokosofisticirani i prvi u vršenju krivičnih dela koriste savremena tehnološka dostignuća, isto tako bi i represivnim organima trebalo omogućiti korišćenje specijalnih istražnih mera i tehnike u cilju prikupljanja dokaza kako bi borba bila ravnopravnija i olakšana.

Nakon početnog elana i izvesnih rezultata dolazi do ubistva premijera koje su organizovali pripadnici MUP-a. Formiranjem nove vlade nastavljen je trend prethodne a ona se ogleda u tome što se na polju korupcije došlo do saznanja i podataka da su mnogi iz aktuel-

ne Vlade umešani u razne afere i visoku korupciju. Umesto da se povećaju kapaciteti, broj ljudi, tehnička opremljenost i dr. kako bi policija imala više uspeha, najpre ministar Mihajlović u UBPOK-u kroz akt o sistematizaciji iz januara 2004. ukida odsek za korupciju, odsek za suzbijanje krijumčarenja roba (šverc), odsek za kontrolu korisnika budžetskih sredstava kao i odsek za velike poreske utaje. Neke od ovih poslova preuzima ministarstvo finansija a neke niko. Na ovaj način se otupila oštrica borbe protiv kriminala i korupcije.

Osnivanjem novih službi u pomenutom ministarstvu krenulo se od nule jer su se ovim poslom počeli baviti početnici. Istovremeno osnivanjem ovih organa istima nisu data ovlašćenja MUP-a, tako da su polovično mogli da rade posao. Ovo je čini se urađeno sa namerom da se prividno radi nešto, a suštinski ništa. Velike nade su polagane u novu vladu, ali je novi ministar policije zadržao ovakav status i ne menjajući gotovo ništa sve do pred kraj mandata ove vlade, kada je u novi akt o sistematizaciji UBPOK-a vratio odsek za borbu protiv visoke korupcije, ali je ukinuo UBPOK i sveo ga na SBPOK u okviru UKP MUP-a, tako da je sve vraćeno na početak od 2001. godine. Čak su i mnogi rukovodioci iz perioda Slobodana Miloševića ponovo vraćeni na ključna mesta, jer su i tada a i sada bili lojalni i režimu privrženi izvršioци koji su bili u funkciji zaštite takvog poretka, a kada je bilo potrebno eliminisanju političkih protivnika u svakom smislu te reči uz ogromnu podršku tajnih službi.

Umesto da se ovakva služba npr. stavi pod direktnu kontrolu parlamenta i tužilaštva, ona je sada pod kontrolom jednog čoveka. Ponovo je vraćeno jednoulje, jer ako se neko usprotivi sumnjivim odlukama ministra taj biva smenjen, naravno po slovu Zakona o policiji i Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju koji su namenski doneti da bi se neposlušni oterali, što na druga mesta, što u "dobrovoljnu" penziju. Ovde se pokazuje najveći broj jednoulja, jer su dovedeni gotovo svi partijski ljudi ili simpatizeri, a stručni ljudi najureni. Neposlušni radnici bi mimo svoje volje bivali penzionisani sa navršениh 50 godina života, dok se poslušni koji su ispunili zakonski uslov od 50 godina raspoređuju na važna mesta.

Da li je ukidanje UBPOK-a prvi i prethodni korak ka ukidanju specijalnog tužilaštva i specijalizovanih sudova za organizovani kriminal, kako je to jednom prilikom izjavio ministar pravde??? Prvi korak svakako je učinjen. Šta će biti dalje vreme će pokazati.

Zakon o penzijskom osiguranju trebalo je iskoristiti da se militantni deo policije rastereti i da se učesnici minulih ratova penzionišu, što je delimično i urađeno. Ovo je bila i preporuka međunarodne zajednice. Međutim, isti ovaj zakon je zloupotrebljen pa su mnogiiskusni a neposlušni policajci iz kriminalističke policije penzionisani, što svojevolljno, što po" sili zakona ministra policije". Na ovaj način stručni kadar u kriminalističkoj policiji je osiromašen.

Mnogi su operativci prisiljavani da podnose za ista činjenična stanja dva puta krivične prijave protiv određenih političkih protivnika. Kada su pojedinci to odbijali proglašavani su za branioce tih ljudi, etiketirani i blaćeni, a nakon toga i smenjivani ili penzionisani. Na njihova mesta su dovođeni nedovoljno stručni, ali poverljivi ljudi ili rukovodioci koji nisu nikada radili te poslove. Na pojedina mesta u policiju su dovođeni razni partijski drugovi bez radnog iskustva, istima su dodeljivani činovi potpukovnika i pukovnika, mimo zakona jer su pojedinci imali položene ispite samo za taksiste.

Mnogi od rukovodilaca koji su pristali na neke od zahteva ministra nagrađivani su dodelom stanova, mimo zakona, a neretko su i braćne drugove, kumove prijatelja i druga lojalna lica dovođili na radna mesta koja im po zakonu ne pripadaju. Pri tome su supruge operativaca koji nisu pristajali na kompromise udaljavali sa radnih mesta nezakonitim rešenjima o prestanku radnog odnosa, najčešće kao tehnološki višak, a već nakon nekoliko dana su oglašavali ta radna mesta kao deficitarna.

Nije nepoznato takođe da je novi ministar shvatio kao privatnu stvar policiju. Za razliku od prethodnog ministra kada su na rukovođeća mesta raspoređivani radnici na osnovu "dosovskog" sporazuma, sada su na rukovođeća mesta dovođeni isključivo kadrovi DSS-a ili simpatizeri ove partije, naravno po mišljenju jednog čoveka, nakon izvršenih provera, pa je npr. na ključno mesto za nabavke doveden poverljiv čovek bivši taksista, poslušnik da bi završavao svoje ili partijske zadatke. Umesto "dosovske" dobili smo DSS-ovsku policiju.

Da bi se proces totalno zaokružio kao jednu od bitnih odredbi zakona o policiji je odredba o bezbednosnoj podobnosti ili što se ranije zvalo unutrašnji neprijatelj. Šta ovo znači u praksi. Vlada je imenovala svog čoveka za direktora BIA, koji daje ove procene. Ukoliko neko nema smetnji pristupa se pisanju anonimnih prijava protiv takvog radnika i on biva eliminisan. Da li ovo predstavlja vid korupci-

je i koruptivnog ponašanja? Ovu odredbu treba ukinuti. Ako postoje bezbednosni razlozi onda takvo lice treba da bude privedeno pravosudnim organima. Ovo je vid diskriminacije ne samo prema pripadnicima policije, već i prema pripadnicima pravosudnih organa i organa državne uprave. Da li su ovo profesionalni ili politički kriterijumi? Čini se da je ovo odličan kriterijum da se neko eliminiše bez ikakvog obrazloženja.

Prilikom vođenja određenih poslova i vršenja provera, to ko će biti gonjen ne odlučuje tužilac, već ministar unutrašnjih poslova, jer se sve informacije njemu prosleđuju, tako da je on faktički dominus litis, a ne tužilac. Da li je to zloupotreba i vid koruptivnog ponašanja i zloupotrebe u političke svrhe, jer se pretežno gone politički protivnici? Neretki su slučajevi da ministar policije odlučuje ko će biti gonjen, a tužilac se stavlja pred svršeni čin. Ukoliko bi se neki tužilac usprotivio nekoj odluci etiketiran je kao nelojalan, kao kadar opozicije ili nestručan, a nekada i smenjen ili neizabran na tu funkciju.

Kakva je tek situacija sa primenom specijalnih istražnih mera i tehnika, može se pretpostaviti, jer kontrolu nad njihovom primenom ima sama BIA, koja ima jedina takvu opremu. Kada bi neko i hteo da izvrši proveru primene takvih mera to praktično ne bi mogao, jer bi se susreo sa problemom službene tajne, nekada nedovoljnog znanja, a mnoge informacije ova služba dobija upravo na nelegalan način.

Upravo da bi se ojačala UBPOK po teritorijalnom principu usledilo je njezino ukidanje i podvođenje pod UKP. Umesto da kontrolu nad radom ove službe ima tužilac ovu ulogu je prisvojio ministar preko svojih poslušnika. Ranije je po zakonu specijalni tužilac davao mišljenje o načelniku ove službe, a sada daje direktor policije, koga opet postavlja ministar, na taj način što bira svoje ljude u konkursnu komisiju. Opet je izostala struka i nezavisnost u radu policije. Kao potvrda ovome jeste činjenica da je izbor za direktora policije sud proglasio kao nezakonit o čemu se naravno ćuti. Umesto decentralizacije policija je još više centralizovana i podređena formalno direktoru policije, a faktički ministru. Da li je posao ministra policije da postavlja načelnike OUP-a i drugih organizacionih jedinica u Srbiji, naravno po pribavljenom partijskom mišljenju ili je to stvar struke? Da li ministar policije treba da rukovodi konkretnim predmetima ili to treba da radi tužilac?

Jedna od obaveza policije je bila i formiranje specijalizovanih službi za vođenje finansijskih istraga kako bi se od izvršilaca krivičnih dela pronašla i oduzela imovina i novac stečen izvršenjem krivičnih dela. Naravno to nije urađeno, može se pretpostaviti iz kojih razloga. Kao jedan od bitnih razloga u borbi protiv kriminala i korupcije, pored zatvorske kazne jeste i oduzimanje imovine stečene kriminalom. Prethodna, a i ova, vlada to nisu shvatile kao prioritet.

U borbi protiv korupcije policija bez primene specijalnih istražnih mera i tehnike sigurno neće moći da postiže uspehe. Sada takvu tehniku ima jedino BIA, koja je vladina agencija, koja vrši usluge za policiju.

Međunarodna zajednica je dala ogromna finansijska sredstva da bi se policija opremila, ali je samo delimično zadatak ispunjen. Služba za borbu protiv organizovanog kriminala može da koristi ovu vrstu mera, dok ostatak policije to ne može. Kao jedan od razloga je i zakonska prepreka jer se ove mere mogu koristiti samo za krivična dela organizovanog kriminala. Ako se ima u vidu i nejasan zakonski pojam organizovanog kriminala, primena ovih mera je dosta restriktivna. Ukoliko se od tužioca i istražnog sudije dobije odobrenje za primenu ovih mera, pa ukoliko se tokom primene mera ustanovi da se ne radi o organizovanom kriminalu, tako prikupljeni dokazi ne mogu se koristiti u redovnom postupku.

Sa druge strane primenom mera od strane BIA, koja nosi breme prošlosti, pitanje je da li će prikupljeni podaci izaći u javnost. Svakodnevno smo svedoci članaka u raznim novinama o transkriptima snimanih razgovora. Da li bi ovakva tehnika ubuduće bila u prostorijama Vrhovnog suda kao što je to slučaj u mnogim zemljama. Kontrolu nad primenom mera treba da ima Vrhovni sud, a ne obrnuto kao što je to faktički kod nas stanje.

U mnogim zemljama kontrolu koruptivnog ponašanja i zakonitosti rada policije vrše stručni i iskusni kadrovi, a ne politički pripadnici i ljudi bez iskustva, koji su ovu funkciju privatizovali i stavili u funkciju lične promocije i ostvarenja partijskih zadataka i privatnom progonu policajaca, koji su nekada podnosili krivične prijave protiv njihovih partijskih drugova zbog kriminalnih aktivnosti ili pak protiv njihovih klijenata koje su branili za vreme dok su bili advokati. Naravno, nad njihovim radom kontrolu bi trebalo da ima tužilac, a ne ministar, za izvršena krivična dela izvršena u službi.

# **Korupcija u privatizaciji privrede Srbije**

## **1. Uvod**

Privatizacija državne odnosno društvene imovine, preduzeta krajem osamdesetih i početkom devedesetih godina prošlog veka, viđena je kao lek za mnoge probleme, i to ne samo u zemljama u tranziciji i u zemljama u razvoju, već i u mnogim razvijenim zemljama. Privatizacija je, posmatrano na duži rok, kao jedan od važnih ciljeva imala suzbijanje korupcije. No, sam proces privatizacije, posebno u zemljama u tranziciji, doprineo je širenju korupcije. Uprkos naporima za obuzdavanje korupcije, privatizacioni procesi u svakoj zemlji još uvek su ranjivi kada je korupcija u pitanju. U zemljama u tranziciji i u zemljama u razvoju, privatizacija ima cilj, pored ostalog, da privuče strane direktne investicije i da obezbedi transfer tehnologije. Korupcija ove ciljeve onemogućava.

Ranjivost procesa privatizacije kritično zavisi od izbora modela i metoda privatizacije, kvaliteta pravnog i ekonomskog sistema, postojanja delotvorne i funkcionalne legislative, sudstva i administrativnih institucija i struktura (na primer: agencija za privatizaciju), postojanja jasne i transparentne privatizacione politike i strategije, efikasne eksterne i interne revizije i parlamentarnog kontrolnog sistema. Posebno važan faktor je transparentnost vršenja vlasti, to jest otvoreno i transparentno administrativno donošenje odluka koje onemogućava manipulaciju, falsifikate i koruptivno ponašanje radi sticanja lične koristi.

Ovih nekoliko uvodnih opservacija jasno ukazuje da Srbija nema uslova za sprovođenje brze, efikasne i transparentne privatizacije. Nijedan od prethodno pomenutih uslova kod nas ne postoji, zbog čega je proces privatizacije u Srbiji posebno ranjiv i podložan velikoj

korupciji.

Pre nego što ukažemo na osnovne preporuke kako obuzdati korupciju u procesu privatizacije naše privrede, prethodno je neophodno ukazati na uzroke slabih rezultata dosadašnje privatizacije i nedovoljne transparentnosti, što su glavni uzroci korupcije u njoj.

## **2. Zašto privatizacija nije dala bolje rezultate**

Ovde ćemo poći od nepobitne ocene da je privatizacija kod nas neuspešna i da je daleko od njene celovite realizacije. Prema dosta grubim, ali pouzdanim procenama, u Srbiji je do sada privatizovano nešto više od polovine privrede koju treba privatizovati. Nepovoljna okolnost je što je preostali deo privrede mnogo teže privatizovati jer su za privatizaciju preostala velika društvena poslovno veoma kontroverzna preduzeća, kao i gotovo ceo javni i državni sektor.

Postoji, naravno, više uzroka koji su doveli do slabih rezultata privatizacije. Ovde ćemo analizirati samo neke koje smatramo ključnim, kao što su model privatizacije, neizgrađenost zakonske regulative i nedovoljna transparentnost.

Kao što je poznato model privatizacije se zasniva na prodaji preduzeća putem aukcije ili tendera. Da bi se jedno preduzeće privatizovalo neophodno je 70% društvenog kapitala prodati. Ukoliko nema kupca za 70% društvenog kapitala, preduzeće se ne može privatizovati. Da bi se ovakav model realizovao nužan uslov je da postoji realna tražnja u relativno kratkom roku za kupovinu oko 5000 preduzeća, koliko je bilo preostalo za privatizaciju po novom modelu. Čvrsto se verovalo da to neće biti problem i da će Srbija posle demokratskih promena brzo postati vrlo atraktivna za strana ulaganja.

Međutim, strani strateški investitori nisu pokazali pravi interes za privatizaciju u Srbiji, jednostavno zbog toga što nije bio kreiran atraktivan ambijent za priliv novih investicija. **Pitanje kreiranja ambijenta je zapravo pitanje uvođenja čvrstog budžetskog ograničenja i sprovođenja institucionalnih reformi.** Samo one zemlje u tranziciji koje su u startu inicirale rešavanje ovih ključnih problema funkcionisanja tržišne privrede, mogle su računati na uspeh. Kod nas je u početku preovladalo uverenje da će ekonomska stabilizacija i liberalizacija stvoriti povoljan ekonomski ambijent koji će omogućiti brzu privatizaciju a potom i ekonomski oporavak. Međutim, kako su insti-

tucionalne reforme ključna faza tranzicije, to i očekivani scenario nije mogao biti realizovan. Privatizacija je brzo zastala i, kao što smo videli, predstoji joj druga mnogo teža i neizvesnija faza.

Privatizacija u Srbiji se, pogotovo na samom startu, vršila u uslovima velikog institucionalnog vakuuma. Ovde ćemo navesti samo nekoliko ključnih zakona kojih nije bilo na početku privatizacije, a nekih nema još ni sada, a koji su od posebne važnosti za uspešnost privatizacije. Zakon o restituciji nije još donet. Bez ovog zakona nema čak ni jasnog signala da se privatizacija stvarno želi i da će se svojinska prava garantovati. Ako želite slobodnu tržišnu privredu sa dominantnom privatnom svojinom, tada je logično da prvo izvršite povraćaj ili na neki način nadoknadite bespravno oduzetu privatnu svojinu. Zakon o privrednim društvima je donet tek 2004. godine. Naravno da se strani, ili bilo koji investitor, ne može odlučiti da kupi preduzeće kada nema osnovnih pravila igre koja ovaj Zakon određuje. Zakon o likvidaciji i stečaju donet je tek 2005. godine. Da je ovaj zakon donet blagovremeno i dosledno primenjivan, privatizacija mnogih, neefikasnih ili bolje rečeno propalih preduzeća, bi se primenom ovog zakona izvršila. Zakon o investicionim fondovima još nije donet, a bez njega nema efikasnog finansijskog tržišta, koje je od posebne važnosti za uspešnost i transparentnost privatizacije.

Za kreiranje povoljnog ambijenta za privatizaciju nije dovoljno blagovremeno donošenje pomenutih i još mnogih drugih zakona, već isto tako i njihova efikasna primena, to jest, delovanje pravne države. Kako ni ovaj uslov nije ispunjen, to se negativno odrazilo i na rast izvorno novog privatnog sektora, to jest na osnivanje i ekspanziju novih privatnih preduzeća. Ako se ponovo osvrnemo na iskustva drugih zemalja u tranziciji, videćemo da tamo gde novi privatni sektor nije već na startu reformi bio u ekspanziji, tamo ni privatizacija starih državnih preduzeća nije mogla biti uspešna.<sup>1</sup>

Jan Viniecki uspešnost reformi, odnosno privatizacije u Poljskoj vidi upravo u tome što je na startu reformi podstaknut brz rast novog privatnog sektora. Kako do takvog toka reformi nije došlo i u Rusiji,

---

<sup>1</sup> Jan Viniecki: "Crucial relationship between the privatized sektor and the generic private sektor in post-communist privatization". *Communist and Post-communist Studies*, Volume 33, Jssme 4. December 2000, pages 505-515.

to je ona imala mnogo više problema sa privatizacijom, pa i ekonomskim oporavkom. Neizgrađenost ambijenta za nove investicije odražava se i na nivo preduzetništva. Tako je kasnih 90-ih godina broj preduzetnika na 1.000 stanovnika u Poljskoj iznosio čak 59, dok je u Rusiji u istom periodu iznosio samo 6.

Ekonomske slobode su isto tako bitan uslov za efikasan tok prirednih reformi. Izostanak ekonomskih sloboda, što je kod nas još uvek izrazit slučaj, zapravo koči privatnu inicijativu i time ograničava rast generički novog privatnog sektora i destimuliše strateške partnere da kupuju stara preduzeća. Iskustva takođe potvrđuju da su u tranziciji mnogo uspešnije bile zemlje gde je stepen ekonomskih sloboda bio veći. Kako se sporo razvijao privatni sektor a zadržavala stara svojinska struktura, to je i prostor za korupciju i dalje ogroman.

Privatizacija u Srbiji je zbog izuzetno dugog njenog trajanja i nedovoljne transparentnosti, posebno izložena korupciji.

Kada je u pitanju dugo trajanje privatizacije kod nas, treba se podsetiti da je proces privatizacije u Srbiji počeo daleke 1990. godine. Srbija se, dakle, privatizacijom bavi preko 16 godina. U tom periodu doneta su čak četiri zakona, od kojih nijedan nije realizovan. Posebno zabrinjava okolnost da smo sada negde tek na početku druge polovine ovog komplikovanog procesa, što znači da "prilika" za korupciju ima još mnogo. Za privatizaciju u Srbiji su još preostala velika društvena preduzeća koja su najvećim delom ekonomski propala tokom dugogodišnje krize, kao i ceo javni sektor gde privatizacija praktično nije ni počela.

S aspekta korupcije posebno treba istaći problem dugog zadržavanja preduzeća u postupku privatizacije. Naime brzina procesa privatizacije je od velike važnosti za uspešnost privatizacije i za sprečavanje korupcije. Kako brzina privatizacije utiče na korupciju? Za sve transakcije u robnonovčanim tokovima potrebno je vreme, da bi se izvršilo i neregularno plaćanje potrebno je vreme za pregovaranje, čak i ako je okruženje netransparentno. Zato ako je privatizacija brza, tada veliki broj objekata prolazi kroz proces privatizacije u kratkom vremenu. Tada ima manje vremena za obavljanje transakcija korupcije. Štaviše, brzina se ne može postići bez smanjivanja administrativne diskrecije, čime se sasecaju osnovni podsticaji korupcije. Dakle, brzina privatizacije značajno eliminiše korupciju, baš kao što je odugovlačenje i spor proces podstiču.

Mnoga preduzeća se nalaze u "procesu privatizacije" 3-4 godine, pošto ne mogu da nađu kupca, odnosno "strateškog partnera". U tom periodu iščekivanja, preduzeća se praktično devastiraju, i procena je da bi i najuspešnije preduzeće, ako bi bilo u postupku privatizacije 2-3 godine, praktično propalo. Radi se o tome da menadžment preduzeća, naravno u sprezi sa politikratskom birokratijom, prosto rečeno pljačka imovinu preduzeća zaključujući štetne ugovore, putem kojih se sredstva preduzeća prelivaju drugim korisnicima. Motiv za ovakvo postupanje je ili čisto materijalna korist iz sopstvenog interesa od bespravno prisvojene vrednosti, ili drastično obaranje vrednosti preduzeća, kako bi se ciljnom "strateškom partneru" prodalo po što nižoj ceni. U takvim uslovima nastaju idealne pogodnosti za "spontanu privatizaciju", koja se nesmetano odvija, a koja je inače sinonim čiste korupcije. Zapravo radi se o običnoj krađi društvene ili državne imovine, bilo od političara ili od direktora, koji su obično u čvrstoj sprezi.

Pritužbi radnika, sindikata, malih akcionara na ovakve postupke menadžmenta preduzeća, naravno ima puno. To što praktično nijedan slučaj nije procesuiran, govori o neefikasnosti i slabosti institucija, a ne da korupcije i kriminala nije bilo, ili da ih nema.

Spora privatizacija, odnosno dugo zadržavanje preduzeća u društvenom vlasništvu pogubno utiče na njihovu poslovnu efikasnost. Veoma skraćena analiza profitabilnosti privrede Srbije u 2005. godini to bez sumnje potvrđuje.

Privreda Srbije, prema podacima iz završnih računa, imala je u 2005. godini negativan finansijski rezultat, pa je profitna stopa negativna i ona za privredu u celini iznosi 1,2%.

Posmatrano po oblicima svojine, privatni sektor jedino ima pozitivnu profitnu stopu, i ona iznosi 5,8%, dok svi ostali oblici svojine, posmatrano u celini, beleže negativne rezultate. Tako je profitna stopa u društvenom sektoru izuzetno nepovoljna i iznosi čak -16%, što znači, ako bi sa ovako lošim rezultatom nastavila da posluje u narednih 5-6 godina, privreda u društvenoj svojini bi u potpunosti istopila svoju materijalnu osnovu, to jest, ostala bi bez kapitala. Slično društvenoj, veoma, nepovoljne rezultate ima i sektor mešovite privrede, čija profitna stopa iznosi 12,5%. Državni sektor je imao profitnu stopu od 1,0%, što znači da i ovaj sektor ima negativan rezultat ukupnog poslovanja, no u poređenju sa preduzećima u

društvenoj i mešovitoj svojini, njihova ekonomska pozicija je ipak znatno povoljnija.

Koliki je uticaj korupcije na loše rezultate preduzeća koja su u postupku privatizacije (društvena i mešovita) nema pouzdanih podataka, ali je izvesno da je kod njih prisutnost korupcije veoma visoka.

Na pojavu korupcije u privatizaciji kod nas uticala je i netransparentnost postupaka i procedura tenderske i aukcijske prodaje preduzeća, po kojima se vrši privatizacija kod nas.

Transparentnost procesa privatizacije je od posebnog značaja za suzbijanje korupcije. Zloupotreba informacija kao i drugi oblici nedopuštenog ponašanja olakšani su tajnošću i nedostatkom transparentnosti. Za transparentnu privatizaciju važan je kvalitet tri tipa informacija.

Prvi tip informacija se odnosi na sam zakonski okvir privatizacije. Da bi se izbegla korupcija, potrebno je postići maksimalnu transparentnost svih informacija. To se postiže tako što se od pravila privatizacije stvara javna igra<sup>2</sup>. Time se drastično smanjuju mogućnosti da korumpirani službenici uzimaju mito time što čine izuzetke i krše zakonske standarde.

Drugi važan blok informacija odnosi se na procenjenu vrednost preduzeća koje se privatizuje. Ove informacije su od posebnog značaja u strategijama privatizacije "od slučaja do slučaja", kao što su prodaja pojedinih preduzeća. Transparentnost informacija o proceni umanjuje eventualne korupcionaške poduhvate.

Treći tip informacija od značaja za transparentnost privatizacije odnosi se na podatke o preduzeću (pored onih o proceni kapitala). Ove su informacije najčešće najmanje transparentne zbog knjigovodstvenih sistema koji nisu prilagođeni potrebama tržišne privrede.

Posebno treba istaći da je bitan aspekt transparentnosti sposobnost informisanja o rezultatima transakcija privatizacije. Samo kroz poznavanje rezultata, treća strana može da proceni da li je nešto pogrešno u privatizacionim transakcijama.

Poznato je da sve metode privatizacije nisu jednako podložne korupciji. Metod prodaje, po kojem se vrši naša privatizacija, spada

---

<sup>2</sup> Vidi: D. Kaufman, P. Siegelbaum: "Privatization and corruption in transition economies", *Journal of International Affairs*, Winter 1997.

u postupke privatizacije gde se može izbeći veća korupcija ako se obezbedi transparentnost procedura aukcija i tendera i ako se proces ne odvija suviše dugo. Međutim, privatizacija putem aukcije, što je i naš slučaj, obično je opterećena specifičnim primerima korupcije koji su izvesno prisutni i u našem slučaju. Radi se o sledećim primerima:

- Ucenjivanje potencijalnih ponuđača na to da se spreče da učestvuju na aukciji ili da na aukciji ne podižu cenu;
- Iznuđivanje naknade za neučestvovanje u prodaji od ozbiljnih investitora od strane špekulanata koji obećavaju da će se u zamenu uzdržati od učešća u nadmetanju ili od nuđenja veće cene;
- Kupovina preduzeća na aukciji bez namere da se izvrši obaveza plaćanja do određenog datuma. Za to vreme "kupac" otima imovinu preduzeća ili je koristi u druge svrhe pre nego što rezultat aukcije bude proglašen ništavnim;
- Znatno potcenjivanje vrednosti imovine i sl.

Netransparentnost privatizacije u nas ogleda se i u tome što Agencija za privatizaciju, odnosno njen direktor, ima velika diskreciona ovlašćenja. On samostalno odlučuje da li će se neko preduzeće prodati putem aukcije ili tendera, da li će se nekom preduzeću izvršiti "otpust duga", da li će neko preduzeće biti restruktuirano pre privatizacije, kako će se izvršiti ponderisanje kriterija u tenderskoj proceduri i sl. Zapravo rad Agencije karakterišu netransparentne procedure i arbitrarno odlučivanje.

Iskustva zemalja u tranziciji nesporno ukazuju da loše postavljene i neuspešno implementirane tržišne reforme mogu zaista pojačati korupciju, i suprotno, dobro postavljene i uspešno realizovane reforme ne mogu imati takve posledice.

Naš problem je zapravo u tome što su nam reformski procesi stihijski koncipirani, bez celovite vizije, pa je i njihova implementacija spora i neefikasna, zbog čega je i korupcija neizbežna.

### **3. Privatizacija kao sredstvo za pranje novca**

Sa aspekta borbe protiv korupcije, privatizaciju u Srbiji karakteriše i veoma poražavajuća činjenica da je u potpunosti izostala kontrola pranja novca, zbog čega pretila velika opasnost da se legalizuje

bilo strani, bilo domaći prljavi novac. Opasnost od infiltracije prljavog novca ne sastoji se samo u tome što će u naše privredne tokove doći kapital stečen kriminalnim radnjama, što je samo po sebi nedopustivo, već i u tome što se "vlasnici" prljavog novca "prljavo" ponašaju kada svoj novac legalizuju. Kako su kod nas i bez toga institucije veoma slabe i kako je potrebno mnogo napora kako bi uspostavili vladavinu zakona, prljavi kapital, odnosno njegovi vlasnici bi ove procese posebno otežali, ako ne i u potpunosti zaustavili.

U izveštaju o pranju novca i predikatnim krivičnim delima u Srbiji za 2000-2005. godine konstatuje se sledeće:

"Zakon o privatizaciji i naknadna uputstva koja je pripremila Agencija čine se neodređenim kada se radi o utvrđivanju onoga ko ima pravo da učestvuje u privatizacijama, a to je ključni aspekt kada se posmatra privatizacija iz ugla pranja novca. Procedure su otvorene za fizička lica i posrednike, a sa izuzetkom najvećih firmi, tražene informacije su minimalne, naročito kada se radi o utvrđivanju identiteta krajnjeg korisnika. Nadamo se da je u praksi Agencija strožija kada ustanovljava identitet potencijalnih kupaca (i njihovih krajnjih korisnika). Međutim, sudeći po mišljenjima koja su izneli učesnici fokus grupa čini se da detaljan *due diligence* o identitetu podnosioca ponuda nije glavna briga. U tom kontekstu, takođe je interesantno koliko i uznemirujuće da se promene sledeće: kao javna agencija koja se finansira bar delom iz budžeta Republike Srbije, Agencija je bila stavljena na listu obveznika u skladu sa prethodnim zakonom o pranju novca iz 2001, (član 5), mada se čini da Agencija nikada u potpunosti nije izvršavala te obaveze. Trenutno, ta odredba o obavezama javnih agencija i institucija je eliminisana iz Zakona o sprečavanju pranje novca iz 2005. godine. Takođe je brisana iz definicije pranja novca u novom Krivičnom zakonu Republike Srbije. Čini se prilično čudnim da Srbija dopušta tako veliki propust u trenutku kada se čini da je veoma uporna da zatvori svaki, pa i najmanji ulaz za perače novca.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Autori: Petrus Van Duyne i Stefano Donati: OEBS i UNICRI, Beograd, oktobar 2006.

<sup>4</sup> OEBS i UNICRI - Izveštaju o pranju novca i predikatnim krivičnim delima u Srbiji za 2000-2005, str. 46

Agencija za privatizaciju ni kada je imala obavezu nije se bavila pitanjem ko ima pravo da učestvuje u privatizacijama, odnosno verovatno je u potpunosti zapostavila problem pranja novca. Sada kada joj je ta obaveza i formalno ukinuta izvesno se tim pitanjem neće ni baviti. Kako druge državne institucije nisu do sada osporile nijednu kupovinu preduzeća zbog sumnje u nelegalno poreklo uložених sredstava, to verovatno prljavom kapitalu u našoj privatizaciji za sada nema nikakvih barijera.

#### **4. Umesto zaključka**

Privatizacija je bez sumnje danas jedan od najznačajnijih generatore korupcije u Srbiji. To proizlazi ne samo iz prethodno iznetih činjenica, već i iz percepcije građana i njihovih masovnih pritužbi, kao i iz brojnih afera koje su pokrenute a nisu do kraja procesuirane, kao što su slučajevi Jugoremedije, Veterinarskog zavoda, Putnika, Centroproma, Knjaza Miloša, Sartida i sl.

Savet za borbu protiv korupcije analizirao je veliki broj konkretnih slučajeva. Na svakom primeru uočeno je kršenje zakona i nepostojanje procedura, postojanje sukoba interesa kod osoba koje su bile odgovorne za donošenje odluka, što svakako ukazuje na korupcionasno ponašanje državnih službenika.

Očigledno je da je nužno privatizaciju ubrzati i učiniti je u isto vreme transparentnijom. U okviru mera za jačanje transparentnosti nije dovoljno preispitati sve odredbe sa diskrecionim ovlašćenjima i svesti ih na najmanju moguću meru, već i formirati posebno telo za kontrolu rada Agencije za privatizaciju, kako bi se izbegla sadašnja praksa da ista institucija i vrši privatizaciju i kontroliše njeno sprovođenje. Uostalom, država treba da propiše jasna i kratka pravila u okviru kojih bi prepustila privatizaciju preduzećima. Ona bi trebalo samo da kontroliše da li se prilikom donošenja odluka između više opcija preduzeća pridržavaju dogovorenih pravila.

I sa aspekta smanjenja korupcije u postupku privatizacije i sa stanovišta ubrzanja privatizacije i povećanja njene efikasnosti bilo bi korisno i odustajanje od investicionog i socijalnog programa. Isto tako bi trebalo napustiti veoma štetnu dosadašnju praksu prestrukturiranja kao pripremu preduzeća za privatizaciju, kao i odustati od

"otpusta duga", i time privatizaciju što više približiti tržištu, koje je neuporedivo efikasnije od državne birokratije.

Ubrzanje privatizacije je nužan preduslov za obuzdavanje korupcije u privatizaciji i zbog toga što suživot društvenih odnosno državnih i novostvorenih privatnih firmi stvara mogućnost za korupciju u oba sektora. Jedan od najistaknutijih mehanizama korupcije poznat je pod imenom "ulazno izlazna privreda". Po ovom scenariju privatna firma zaključuje sa državom profitabilan ugovor, dajući mito njenom rukovodstvu.

Za borbu protiv korupcije u privatizaciji i uopšte u privredi Srbije, od posebne važnosti je napuštanje dosadašnje prakse politokratskog upravljanja javnim preduzećima. Ukoliko bi se ova praksa nastavila i u vreme privatizacije ovih preduzeća, što je naredna faza privatizacije u Srbiji, to bi izvesno bio veliki podsticaj i onako velikoj korupciji u ovom sektoru privrede.

U monopolima, posebno javnim preduzećima, privatizacija može da eliminiše sitnu korupciju, ali može i da dovede i do ozbiljnih zloupotreba. Zbog toga privatizacija javnih preduzeća treba da se vrši na osnovu brižljivo isplanirane regulative i uz postojanje regulatornog tela čije će osoblje biti dobro obučeno.

Na kraju, posebno važna mera za suzbijanje korupcije u privatizaciji kod nas je i postavljanje čvrstih barijera ulasku prljavog novca prilikom privatizacije preduzeća. To je i uslov za uspostavljanje politike zdrave konkurencije, koja jedino može da posluži kao temelj celokupnog razvoja zemlje. Konkurencija je uostalom ključ uspešne tražnje privrede, a prljavi kapital i posle legalizacije nastavlja da se ponaša prljavo i da izbegava konkurenciju.

Dakle, brza i transparentna privatizacija i efikasne mere za sprečavanje pranja novca u njoj, su osnovni preduslovi da se korupcija u privatizaciji privrede Srbije stavi pod kontrolu.

## **Literatura**

- Alberto Ades, Rafael Di Tella: "Rents, Competition and Corruption", *The American Economic Review*, Vol. 89, No. 4, Sep. 1999.
- Alberto Alesina and Beatrice Weder: "Do Corruption Governments Receive Less Foreign Aid?", *The American Economic Review*, Vol. 92, Vol. 4, September 2002.
- Daron Acemoglu, Therry Verdier: "The Choice between Market Failures and Corruption", *The American Economic Review*, Vol. 9.1. (Mar., 2000.)
- Harry G. Broadman and Francesca Reonardini: "Corruption and Policy: Back to the Roots", *Policy Reforme*, 2002, Vol. 5 (1).
- Jonathan Hopkin, University of Birmingham, "States markets and corruption: a review of some recent literature", *Review of International Political Economy* 9 : 3, August, 2002.
- Institut društvenih nauka Centar za ekonomska istraživanja, zbornik radova: "Sistem i korupcija", Beograd, 2000.
- Daniel Kaufmann and Paul Siegelbaum: "Privatization and Corruption in Transition Economies", *Journal of International Affairs*, Winter 1996., 50 no. 2, The Trustees of Columbia University in the City of New York.
- OEBS, Najuspešniji postupci za borbu protiv korupcije, Vienna, Austrija;
- Paulo Mauro: "Corruption and Growth", *The Quarterly Journal of Economics*, August, 1995.
- Anthony Ogus: "Corruption and Regulatory Structures, Law and policy, Vol. 26, No. 3 & 4, July & October, 2004.
- Friedrich Ebert Stiftung: "Otvoreno o korupciji tri godine posle", zbornik radova, autor projekta Radojka Nikolić, Beograd, 2005.
- Savet za borbu protiv korupcije Vlade Republike Srbije: "Korupcija, vlast, država", priredili Verica Barać i Ivan Zlatić, Beograd, 2005.

- Danilo Šuković: "Privatizacija i korupcija", u Zborniku "Sistem i korupcija", Identitet društvenih nauka, Centar za ekonomska istraživanja, Beograd, 2000.
- Transparency International: "Antikorupcijski priručnik suprotstavljanje korupciji kroz sistem društvenog integriteta", Beograd, 2004.
- Radni papir Komisije: "Izveštaj o spremnosti Srbije i Crne Gore za pregovore o zaključivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom", Brisel, 12.4.2005.
- Transparency International: "Antikorupcijski priručnik suprotstavljanje korupciji kroz sistem društvenog integriteta", Beograd, 2004.

# **Slučaj "Jugoremedije" - paradigma neuspeha u procesu privatizacije**

## **1.**

Svi dosadašnji lamenti o greškama i neuspesima procesa privatizacije posle 2000. godine, bilo na osnovu dokumentovane analize, ili prosto dogmatske retorike, nisu pomogli da se greške isprave i da se izbegnu zloupotrebe kršenjem zakonske procedure u daljem procesu vlasničke transformacije. Paradigmatičan je slučaj "Jugoremedije", gde se radnici-akcionari bore već tri godine da dokažu ne samo pravne promašaje, pre svega, sklapanjem nelegalnih ugovora sa potencijalnim novim vlasnikom, već i legalizovanje nepravde od strane državnih i pravosudnih organa, čija detaljnija analiza može na mnogo ubedljiviji način da osvetli da "ima nešto trulo u državi Srbiji". Budući da ni jedna instanca vlasti nema smelosti da se uhvati u koštac sa očiglednim kršenjem normi "pravne države" u jednom od ključnih segmenata njenog konstituisanja, logično je postaviti pitanje: da li je pravna država uspostavljena u Srbiji?

Neću ponavljati nalaze velikog broja analitičara koji su istraživali slabosti samog zakona o privatizaciji i neregularnosti u sprovođenju tog procesa,<sup>1</sup> već ću pokušati da sažimanjem rezultata analize slu-

---

<sup>1</sup> Pomenuću samo neke izvore: *Republika*, "Samoproždiranje Srbije, Oblici pohlepe u uslovima bezoblične (neustavne) svojine" br. 374-375, 2006. i "Svojinska transformacija i politika privatizacije u Srbiji posle 2000. br. 380-381, 2006; S. Gredelj, *Korupcija*, "Naše Teme", br. 2, 2006. Videti i moju knjigu *Kuda ide postoktobarska Srbija*, Službeni glasnik, Beograd, 2006.

čaja "Jugoremedije" na osnovu ključnih činjenica, koje potvrđuju pretpostavku da se sve to događaja bilo uz saglasnost države, ili zatvaranjem očiju pred dokazima, što dovodi u sumnju legitimnost demokratske transformacije vlasničke strukture u Srbiji, budući da slučaj "Jugoremedije" nije usamljen,<sup>2</sup> ali može da posluži kao paradigma za celokupni dosadašnji proces privatizacije.

Prošlo je tri godine od kada se radnici fabrike lekova "Jugoremedija" iz Zrenjanina uporno i hrabro suprotstavljaju zloupotrebama u procesu privatizacije njihove fabrike, što dokazuje: prvo, da se "greške" u procesu privatizacije ne mogu ispraviti putem normalne procedure pravne države, drugo, da se odluke Vrhovnog suda, Trgovinskog suda u Beogradu i Okružnog i Opštinskog suda u Zrenjaninu nisu mogle uskladiti, treće, na osnovu toga se može sumnjati da je nekome u strukturama vlasti stalo da se ovaj slučaj ne razreši, prenegavanjem dokumentovanih pritužbi malih akcionara protiv novog vlasnika i četvrto, može se, uzimajući sve to u obzir, pitati da li se tu radi o prikrivenoj korupciji zbog čega se ne preduzimaju mere protiv prekršaja ugovora od strane novog vlasnika.

Slučaj postaje još zagonetniji kada se predoči ko je postao novi vlasnik, kada je 2003. jednu uspešnu firmu, kakva je "Jugoremedija", kupila anonimna farmaceutska firma "Jaka 80" iz Makedonije, čiji je vlasnik Jovica Stefanović, Nini, bio na poternici Interpola zbog kriminala, što je Agencija za privatizaciju potpuno ignorisala, odlučivši da sa njim sklopi pravno nelegalni ugovor iako kupac nije položio depozit i bankarsku garanciju (ne ispitujući da li se tu radi o "pranju novca", što je bilo moguće pretpostaviti a s obzirom na sumnjivu biografiju kupca). Iako je Stefanović kupio samo 41,93% akcija, tj. kupovinom postao manjinski vlasnik, on će sledećim pravno nelegalnim aktom u procesu dokapitalizacije izvršiti transakciju duga 20% vrednosti firme u akcije i na taj način postati većinski vlasnik i istisnuti male akcionare, kao vlasničke partnere, iz Skupštine i Uprave preduzeća. Zbog toga 140 radnika koje je novi vlasnik otpustio pokreću 2004. godine protest boreći se da potvrde svoje većinsko učešće u

---

<sup>2</sup> Karakterističan je i slučaj privatizacije preduzeća "Keramika" iz Kanjiže o kojem je pisao S. Golić u *Republika* br. 380-381, 2006. str 7 pod naslovom "Deveti put bez pravde", kao i I. Zlatić, *Republika* br. 374-375, 2006.

kapitalu (58% akcija), što je nelegalno održana Skupština, bez učesća radnika falsifikovala.

Agencija za privatizaciju kasno reaguje raskidanjem sklopljenog ugovora; zatim Trgovinski sud u Beogradu presuđuje u korist države i potvrđuje raskid ugovora o kupovini firme, a takođe i Trgovinski sud u Zrenjaninu donosi presudu u korist malih akcionara, zahtevajući vraćanje otpuštenih radnika u preduzeće i poništavajući izvršenu dokapitalizaciju, sa obrazloženjem da kupac nije izvršio obavezu da uloži u modernizaciju fabrike. Akcijski fond, zatim zabranjuje da se izvrši promena vlasničke strukture putem nezakonite trgovine vrednostima firme. Sve to novi vlasnik ne poštuje i dalje ne pušta radnike u fabriku i nastavlja da trguje akcijama "Jugoremedije" na berzi. A budući da navedene odluke sudova nisu bile pravosnažne, nova uprava pokreće spor kod Opštinskog suda u Zrenjaninu protiv 4 radnika (sindikálnih aktivista) uz optužbu za "ugrožavanje reda i bezbednosti" pokretanjem protesta, uprkos činjenici da su red i bezbednost ugrozili 200 policajaca, žandarmerija i privatno obezbeđenje novog vlasnika brutalnim napadom na radnike kada su pokušali da uđu u svoje preduzeće. Takav kontroverzni ishod je bio moguć zato što sudska odluka o raskidu ugovora sa novim vlasnikom nije bila praćena propisivanjem konkretnih mera za ispravljanje napravljenih grešaka u procesu privatizacije.

Spor između radnika-akcionara i novog vlasnika, dakle, ostaje nerazrešen, a otpušteni radnici su i dalje na ulici, bez sredstava za život i opstanak njihovih porodica. Ali radnici nastavljaju svoj protest, ne samo zbog zloupotrebe vladavine zakona, već i zbog legalizovanja očigledne nepravde, jer iako je odlukom Trgovinskog suda u Beogradu od 31. 5. 2006. okončan spor između Akcijskog fonda Republike Srbije i kupca "Jaka 80" i poništena nelegalna odluka o dokapitalizaciji, pred Vrhovnim sudom Srbije je u postupku revizija odluka Okružnog i Opštinskog suda u Zrenjaninu, kojom se potvrđuje navodna ispravnost odluke novog menadžmenta o otpuštanju 140 radnika, uključivši i krivični spor protiv 4 radnika pred Okružnim sudom u Zrenjaninu, što ukazuje na to da napred navedene pretpostavke imaju empirijsku podlogu i opravdavaju ogorčenje radnika "Jugoremedije" zbog postupaka državnih organa i pravosuđa, koji za tri godine nisu razrešili ovaj slučaj nelegalnosti i nepravde.

Da je varljiva nada akcionara koja je izrečena početkom ove godine da je spor došao do kraja u njihovu korist, pokazuje da je dovedena u sumnju pismom Predsednice Vrhovnog suda, Vide Petrović-Škero od 5.10. 2006. u kojem ona autoritativno saopštava "grupi građana za podršku radnika Jugoremedije" da taj sud više neće odgovarati na predstavke i pritužbe o ovom slučaju, jer je ranije "postupio u skladu sa obavezama i ovlašćenjima prema Zakonu o uređenju sudova..." Ima se utisak da su u svim instancama do kojih su došli apeli o ovom slučaju sa odbojnošću dočekani, kao nedopustivi pritisak na "nezavisnost sudstva" (a o tome kako se shvata nezavisnost sudstva vredelo bi posebno raspravljati), čime se može protumačiti i dosta arogantno pismo Predsednice Vrhovnog suda.

## 2.

Šta sada predstoji malim akcionarima "Jugoremedije"? O slabostima i zloupotrebama u procesu privatizacije ne govore više samo sindikati i kritički analitičari, što se a priori odbacivalo od strane vlasti kao poricanje potrebe vlasničke transformacije (ili u oštrijoj formi kao odbrana društvene svojine); o tome je počeo da govori i ministar za rad i socijalne odnose, Lalović, naznačivši to kao izvor raširene korupcije, a kao najčešći slučaj navodi "prilagođavanje uslova prodaje preduzeća nekom budućem kupcu", ili drukčije rečeno, nameštanje tendera za određenog kupca.<sup>3</sup> Sada se tome pridružuje i Agencija za privatizaciju, apostrofirajući slučajeve neispunjavanja ugovornih obaveza novih vlasnika i kršenje zakonske procedure u procesu privatizacije. Da li su to nagoveštaji da će konačno slučaj "Jugoremedije" biti rešen?

Međutim, da li se ovaj i slični slučajevi mogu razrešiti dok se ne ispita da li je u pitanju korupcija i koji se od vidova korupcije javlja u procesu privatizacije u "Jugoremediji"? To zahteva dodatnu analizu, jer korupcija, više nego i jedan drugi vid zloupotrebe prava, ume bolje da se skriva i teško se otkriva, jer nijedna strana koja je u to umešana nije spremna da prizna svoje učešće u korupciji. A u ovom konkretnom slučaju teško je poverovati da u paradoksalno ponaša-

---

<sup>3</sup> Videti intervju ministra Lalovića u "Naše Teme" br. 2, *Korupcija*, Službeni glasnik, Beograd, str. 40.

nje sudskih organa, koje traje već tri godine i koje stalno vraća proces na početak bez ispravljanja grešaka koje su dokumentovane, nisu umešani i funkcioneri vlasti zloupotrebivši svoju moć i položaj, što je najteži oblik korupcije (kao trgovina uticajima); a možda je u pitanju i parohijalni običaj "činjenja usluga".<sup>4</sup> U stvari, najverovatnije je reč o povezanosti trgovine uticajima i korumpiranosti jednog broja ljudi u pravosuđu. Kao oblik korupcije Ivan Zlatić navodi i niske procene kapitala preduzeća koji se privatizuje (što kod "Jugoremedije" verovatno nije bio slučaj jer je novi vlasnik dobro platio kupovinu, ali je konverzijom duga u kapital to "naplatio"), zatim "pranje novca" i izbor sumnjivih konsultativnih firmi.<sup>5</sup>

Na osnovu sličnih iskustava nameće se sledeće pitanje: da li se uopšte u postojećim uslovima pod kojima se vrši proces privatizacije u Srbiji mogu putem suda pravde razrešiti slučajevi nezakonito obavljenih privatizacija, koji govore i o slabostima pravne države, u kojoj se zakoni, baš u procesu privatizacije, krše od strane onih koji ih donose (treba se setiti samo slučajeva u kojima je država podržala nezakonite radnje u velikim aferama poslednjih godina). Da li će, dakle, i u slučaju "Jugoremedije" pobedu odneti oni koji legalizuju nezakonitost i koji će, postavivši kao glavni cilj procesa privatizacije popunjavanje budžeta, to iskoristiti i za vlastito ubrzano sticanje bogatstva?

Budući da ne postoje statistički podaci o tome koliko je preduzeća unapređeno zahvaljujući privatizaciji i koliko su novi vlasnici otvorili u novih radnih mesta, može se dvojako spekulirati o rezultatima privatizacije: ili za postojeću Vladu to i nije glavni cilj koji treba analizirati, ili su rezultati u tom pogledu tako neznatni da je bolje ne saopštavati ih javnosti (analize koje je vršio Savet za borbu protiv korupcije potvrđuju, suprotno, da je došlo do velikog otpuštanja radnika posle kupovina firmi, što govori o neuspesima procesa privatizacije, za razliku od izveštaja Agencije za privatizaciji, koji retke i pojedinačno uspešne slučajeve generalizuju i govore o uspešnosti privatizacije u celini).

---

<sup>4</sup> Videti tekst S. Mihailovića u "Naše Teme" br. 2, str. 86 i 87 o činionicima koji uslovljavaju korupciju, gde se pokazuje da je najrasprostranjeniji faktor "težnja ljudi na vlasti da se brzo obogate" kao i "kriza morala".

<sup>5</sup> J. Zlatić, *Republika*, br. 374-375, 2006. str. 11. To je bilo istaknuto i u Izveštaju o procesu privatizacije koji je podneo Vladi 2003. Savet za borbu protiv korupcije.

"Jugoremedija" sigurno nije jedinstven i usamljen slučaj "teškoća tranzicije"; njoj se pridružuju i Veterinarski zavod iz Zemuna, koji uprkos dve odluke Vrhovnog suda Srbije u korist konzorcijuma akcionara, gubi takođe dugogodišnju bitku, jer Agencija za privatizaciju prodaje firmu tada još nepostojećem konzorcijumu koji fiktivno ima prednost, a predvodi ga direktor jednog tekstilnog preduzeća; kao i "Keramika" iz Kanjiže, gde je policija sprečila legalnog vlasnika i 280 radnika da uđu u svoje preduzeće na osnovu odluke Okružnog suda u Subotici, te i dalje to preduzeće u 2006. godini "po deseti put ostaje bez pravde."<sup>6</sup> Tu se ova priča sigurno ne završava, jer se isto dogodilo i sa metalcima, samo su navedeni slučajevi dospeli više u javnost zbog odlučnosti i hrabrosti malih akcionara da se bore za svoja legitimna prava.

A to pokazuje da je privatizacija u Srbiji postala idealna šansa za dalje nelegalno bogaćenje novih bogataša, a može se sumnjati u sličnu motivaciju i odgovornih funkcionera vlasti koji su to podržali, kao i za cirkulaciju "priljavog novca" i legalizaciju kaste "tajkuna", što je daleko od zvaničnih pohvalnih priča o velikim uspesima procesa privatizacije. Umesto da se odgovorni činioci zapitaju: kojim kanalima se množe milijarder i monopolisti kupovinom industrijskih i poljoprivrednih nekretnina.

Ali je "Jugoremedija", ipak, paradigmatičan primer po tome što radnici-akcionari ne posustaju u borbi za svoja prava pred silama bezakonja i nastavljaju da traže pravdu. U stvari ono za šta se oni bore je da vlast poštuje dostojanstvo rada i prava koja proizlaze iz rada, a koja se ne mogu tako lako ukidati u demokratskim društvima jednim potezom nelegalne prodaje njihovih preduzeća. Očekivalo bi se da nove demokratske vlasti ponište takve nelegalne ugovore o privatizaciji preispitavši sve slučajeve kao racionalno ponašanje u reformisanju privrede u Srbiji, što ima i širi smisao borbe za prihvatanje civilizacijskih normi moderne države, koja se zasniva ne samo na poštovanju ustavnih prava već i na zadovoljenju pravde. Zato navedeni slučaj izrazitije dovodi u pitanje temelje na kojima se gradi novo demokratsko društvo u Srbiji, budući da se građani s pravom pitaju: ko vlada državom u Srbiji, sumnjajući na spregu tajkuna i vlasti, jer je teško verovati da bi sudovi mogli donosi tako kontroverzne presude

---

<sup>6</sup> Videti S. Golić, *Republika*, br. 380-381, 2006. str. 7.

bez podrške vrhova nomenklature, kada se bezočno stavlja na stranu bezakonja.

### 3.

Šta se može izvesti kao zaključak ne samo o jednom spornom slučaju privatizacije, već i o nefunkcionalnosti pravne države, ili o karakteru takozvane demokratske tranzicije posle 2000. godine? Mislim da se proces privatizacije posle 2000. može posmatrati kao najbolji test za procenjivanje da li je Srbija krenula putem demokratske transformacije iz više razloga:

1. Budući da je proces privatizacije deo dublje transformacije (ili bi bar trebalo tako da bude) vlasničke strukture, način na koji se određuju ciljevi za postizanje temeljne reforme ekonomije, s jedne strane, a s druge, kakva su sredstava u upotrebi za ostvarenje naznačenog cilja, pokazuje da su u Srbiji neadekvatno određeni i ciljevi i sredstva, što se može argumentovati činjenicom da finansijska dobit od privatizacije ne odlazi na pravo mesto, tj. da cilj nije investiranje u unapređenje privrede i otvaranje novih radnih mesta, niti se primenjuje demokratska procedura u ugovaranju kupoprodaje firmi i implementaciji procesa privatizacije (netransparentnost u procesu prodaje preduzeća, odsustvo kontrole u praćenju primene preuzetih zakonskih obaveza ugovorom od strane novih vlasnika, monopol Izvršne vlasti u odlučivanju o izboru najpogodnije ponude, što uslovljava prikrivenu korupciju);
2. Nedostatak preduzetničkog mentaliteta, kako državnih organa koji ne proveravaju status i realni finansijski i moralni kredibilitet kupca (da li je potencijalni kupac izvršio neko krivično delo, da li je finansijski kredibilan na osnovu legalno stečenog kapitala, da li se među kupcima nalaze i oni koji su kao ratni profiteri i na druge načine nelegalno stekli bogatstvo i kupovinom društvenog vlasništva stiču veću moć?). Odsustvo provere navedenih zahteva dovodi do kršenja ugovornih obaveza od strane novih vlasnika i brze rasprodaje imovine kupljene firme ili preprodaja iste radi daljeg uvećanja bogatstva kupca, suprotno zahtevu o unapređenju firme.

3. Ako privreda i posle šest godina tranzicije i dalje stagnira, a broj nezaposlenih se povećava, potvrđuje se zaključak da reforme ne funkcionišu ni u pogledu ostvarenja glavnih ciljeva privatizacije, niti u odnosu na menjanje ponašanja kako vlasnika tako i radnika, jer preduzetništvo podrazumeva: a/ da se racionalno posluje radi poboljšanja uslova i efekata proizvodnje i b/ da i preduzetnici i radnici promene svoje ponašanje i da prvi, umesto težnje za brzim bogaćenjem rade na stabilizovanju procesa proizvodnje i inovacijama, a drugi, da umesto da budu nezainteresovani za uspeh preduzeća i da nastave da rade malo i da često idu na bolovanja i neopravdana odsustva, razvijaju uzajamnu odgovornost za unapređenje firme.
4. I najzad, pokazuje se da je najvidljiviji efekat privatizacije sve brojnija armija nezaposlenih koji vrše pritisak na crno tržište i umesto da vlasnička transformacija (kao širi proces od privatizacije) doprinese poboljšanju uslova života i rada, dešava se suprotno: mnogi privatnici ne isplaćuju redovno plate, ne sklapaju individualne ugovore sa zaposlenima, ne uplaćuju doprinos za zdravstveno i socijalno osiguranje, a česti su i slučajevi da samovoljno otpuštaju radnike posle takozvanog probnog perioda (zašta im daje mogućnost i odredba u Zakonu o radu) da bi zaposlili druge radnike takođe pod nepropisanim uslovima i izbegli plaćanje poreza.

Ako se uzmu u obzir ove činjenice koje se otkrivaju studioznom analizom procesa privatizacije i rada privatizovanih preduzeća, one ukazuju na to da se na način kako se menja vlasnička struktura posle 2000. godine teško mogu ostvariti ciljevi demokratske tranzicije jer: vlasnička transformacija nije adekvatno definisana i sužavanjem na proces privatizacije dovodi do druge jednostranosti naspram primata društvene/državne svojine u socijalizmu, ne diferencirajući javna od društvenih dobara, pa se rasprodaju i strateški objekti, kao temelji infrastrukture svakog društva.<sup>7</sup> A nagomilavanje privrednog

---

<sup>7</sup> Ni u razvijenim društvima na Zapadu ne privatizuju se objekti od strateškog značaja, kojima može bolje da upravlja država od privatnika, a uspešne firme često počivaju na nekom obliku združene svojine; dakle priznaje se pluralitet svojinskih oblika.

bogatstva u malo ruku omogućuje pojedincima da postanu vlasnici desetina i više firmi, ili stotine pa i hiljade hektara poljoprivrednog zemljišta, što stvara nove, privatne monopole sa kojima se osnažuje moć nove klase vlasnika, uključujući i njihove političke pretenzije (takozvani uspešni biznismeni) i biće sve teže kontrolisati poslovanje tako raspršenih monopolskih firmi. Drugim rečima, državni monopol se jednostavno zamenjuje privatnim monopolima; a da stvar bude složenija, državne institucije, Agencija za privatizaciju, Akcijski fond, Komisija za hartije od vrednosti, Komisija za pranje novca i dr. nisu u stanju da uspostave kontrolu, jer se često kao kupac formalno javlja anonimno lice, iza kojeg se skriva budući vlasnik ili neka off-shore kompanija. Stoga se može tvrditi da je zloupotreba moći kako od strane državnih organa zaduženih za obavljanje procesa privatizacije, tako i od strane novih vlasnika-monopolista, glavni problem sa kojim se treba uhvatiti u koštac, da bi se ostvarile demokratske reforme i privrede i društva u celini.

Kada se oslonimo na podatke socioloških istraživanja, koja ukazuju na veliku umešanost državnih službenika u korupciju<sup>8</sup>, prave razloge diskreditovane privatizacije treba tražiti u državnim strukturama, jer ne podležu težnji za brzim bogaćenjem samo novi vlasnici, već je to bolest i funkcionera vlasti (iz navedenog izvora vidi se da 47% građana Srbije navode kao jedan od osnovnih motiva "težnju ljudi na vlasti da se brzo obogate" - str. 86.).

Dakle, slučaj "Jugoremedije", koji može da posluži kao primer i za ostale slučajeve nelegalno izvršene privatizacije, mora se ozbiljno analizirati, pre svega. postupci nadležnih ministarstava i Agencije za privatizaciju, umesto dosadašnjeg prebacivanja lopte sa jedne institucije na drugu (Agencija za privatizaciju na Komisiju za hartije od vrednosti i Komisiju za pranje novca, ovi na Trgovinske sudove, a nadležni sudovi na Vrhovni sud), kao da bi svi relevantni organi želeli da zbace sa sebe odgovornost, sankcionišući jedino, tu i tamo, po nekog novog vlasnika zbog kršenja ugovora o privatizaciji, ali ne izvlačeći nikakve pouke o dosadašnjim stranputicama na polju vlasničke transformacije. A donošenje često različitih, pa i suprotnih odluka, od strane odgovornih organa o postupcima prilikom rešava-

<sup>8</sup> Videti: S. Mihailović, "Korupcija pokazatelj obolelog društva", *Naše Teme*, br. 2, str 82.

nja žalbi malih akcionara, koji ukazuju na nelegalnu kupovinu njihovih firmi, pokazuje da Vlada i pravosuđe nemaju jasnu strategiju o ciljevima i odgovarajućim sredstvima u procesu privatizacije, što otvara široki prostor za arbitrarno odlučivanje, a time i za mogućnost korupcije pojedinih funkcionera i odgovornih organa. Mogao bi se sugerisati i oštrij zaključak, naime, da se privatizacija vrši na principu prvobitne akumulacije kapitala, a to znači da se vraćamo u 19. i početak 20. veka, što Srbiju sprečava da uhvati korak sa reformisanim i modernizovanim privredama. Ako se nastavi takav trend možemo se uveriti da će Srbija postati pogodna meta za kolonizaciju, čije se intencije već naziru, ne samo prema Trećem svetu.

Neselektivna privatizacija, bez jasno definisanih kriterijuma šta se može (i treba) prodati i koje uslove kupac mora da zadovolji, a koje su ingerencije i odgovornost države da spreči kriminalizaciju i gomilanje nelegalno stečenog bogatstva u rukama nove, sve moćnije klase "tajkuna", odnosno, kakve su obaveze državnih organa i pravosuđa da intervišu u slučajevima, kakav je neuspela privatizacija u "Jugoremediji", teško će dovesti do ostvarenja privrednih reformi i demokratizacije društva, što je bilo najavljeno 2000. godine i motivisalo masovni pokret za rušenje režima Slobodana Miloševića. Ako se nastavi gomilanje ovakvih slučajeva kao što je "Jugoremedija", biće diskreditovan reformski kurs i Srbija će se vratiti unazad (što se već uočava), jer će privreda sve više propadati, a stanovništvo sve više siromašiti usled povećanja broja nezaposlenih, dok će se podizati klasa "novih bogataša", koja ne radi u korist demokratske transformacije društva.

Ako se Vlada i dalje bude samohvalisavo odnosila prema ovakvoj politici privatizacije, zatvarajući oči pred brojnim promašajima, dogodice se nužno krajnje nepoželjni efekti: ekonomska moć društva će sve više slabiti, a moć privatnih monopola postaće glavna snaga koja će određivati pravac razvoja, svakako ne u korist boljeg života stanovništva i prosperiteta društva u celini, već prvenstveno u cilju sopstvenih interesa. Krajnje je vreme da se suočimo sa tom mogućnošću, koja postaje sve očiglednija poslednjih godina za vreme druge demokratske vlade u Srbiji.

## **Artikulacija petooktobarskog "za"**

Jedno od najvažnijih predizbornih obećanja stranaka DOS-a u kampanji 2000. godine, bilo je raspisivanje izbora za ustavotvornu skupštinu u roku od godinu dana nakon što formiraju svoju vladu. Tada je bilo jasno da vlada formirana isključivo na sloganu da diktator mora da ode (odnosno, kako se tada govorilo, na izborima 2000. godine građani su se izjašnjavali "protiv" tiranije, a ne "za" neku određenu političku opciju, čime se dobila željena linija razgraničenja između Miloševićevih pristalica i nas ostalih, ali ništa više od toga), nema legitimitet nizašta drugo sem da u narednih godinu dana pripremi izbore na kojima će se dalje razjasniti u kakvoj Srbiji nakon pada diktature građani žele da žive. Ustavotvorna skupština je, dakle, trebalo da artikulise ono "za" petooktobarskog prevrata, da omoguću širok društveni konsenzus o načelima na kojima će se graditi nova država, što bi zapravo bio jedini izraz stvarnog diskontinuiteta sa Miloševićevim vremenom.

Šest godina kasnije, ne samo da od ustavotvorne skupštine nije bilo ništa, već se uvrežilo mišljenje da nam za demokratske promene građani nisu ni potrebni, osim kao glasačka mašina koja će povremeno, o izborima, ili ređe (referendum za novi ustav je pokazao da nam, ustvari, ni za popunjavanje glasačkih listića više nisu neophodni građani, dovoljni su njihovi rođaci koji su članovi odgovarajućih političkih stranaka), davati pokriće nekom novom kursu diskontinuiteta, novom početku tranzicije koji će anulirati sve do tada postignuto. Malo po malo, ispostavilo se da jedina uloga u promenama na koju građani mogu sigurno da računaju, jeste da budu "gubitnici tranzicije", pa slobodno možemo reći da je nova ideološka matrica vlasti, uz osavremenjavanje starih tehnika nedemokratske vladavine (na primer, za posao koji ne želite da bude obavljen više se ne formi-

raju komisije, već agencije, ili se pišu strategije), zapravo jedina izvesna promena u Srbiji nakon 5. oktobra od "nebeskog naroda", postali smo narod za koga je i ovoliko demokratije mnogo.

Ako na korupciju gledamo šire nego na uzimanje i davanje mita da bi se brže završio neki šalterski posao, dobila bolja ocena, povoljna presuda i sl. (a u slučaju Srbije apsolutno nemamo pravo na tu vrstu "naivnosti"), odnosno ako borbu protiv korupcije razumemo kao borbu za uspostavljanje demokratskih institucija koje će primenjivati propise jednako za sve građane, onda i 5. oktobar moramo razumeti kao ključnu antikorupcijsku inicijativu u Srbiji, prema kojoj je budući državni koncept borbe protiv korupcije trebalo da se ravna. U petooktobarskim događajima, međutim, ključnu ulogu su imali građani. Bez njihove solidarnosti i hrabrosti, čačanski eksperti za bori-lačke veštine bi malo šta mogli da promene. Prva demokratska vlada je svoj koncept borbe protiv korupcije osmislila uvažavajući ovu činjenicu, osnovavši Savet za borbu protiv korupcije, prelazno telo na putu ka trajnom rešenju za institucionalizaciju borbe protiv korupcije, sastavljano od uglednih građana nezavisnih od političke vlasti i finansijske moći. Vlada je, u međuvremenu, napustila ovaj koncept naročito nakon trijumfa antidemokratskih snaga 12. marta 2003. godine. Savet je nastavio da istrajava na ideji borbe protiv korupcije u kojoj javnost zauzima ključno mesto.

Kako bi ispunio svoj zadatak i vladi formulisao što celishodnije inicijative za unapređenje borbe protiv korupcije, Savet nastoji da održava što dinamičniji kontakt sa građanima koji su korupcijom ugroženi. U periodu od 25. avgusta 2003. godine (od kada je Savet formirao svoj sekretarijat, nezavisan od Ministarstva finansija i Generalnog sekretarijata Vlade, koji su prethodno za Savet obavljali tehničko-administrativne poslove), na adresu Saveta je stiglo 1435 predstavljanja građana, u kojima su iznete sumnje na korupciju u različitim oblastima javnog života.

OBLAST	broj
Lokalna samouprava bespravna gradnja	155
Lokalna samouprava ostalo	36
Pravosuđe stečajni postupak	45
Pravosuđe ostalo	343
Javne nabavke	42
Zdravstvo	12
Policija	10
Carina	6
Osnovno i srednje obrazovanje	24
Visoko obrazovanje	4
Razni organi državne uprave	44
Privatizacija	602
Trgovina akcijama	23
Javna preduzeća	48
Privatni sektor	20
Restitucija	6
Ostalo	15
<b>UKUPNO</b>	<b>1435</b>

Najveći broj predstavki podneli su radnici i(li) mali akcionari preduzeća u postupku privatizacije. Predstavke koje je dobijao od građana, Savet je često koristio kao polaznu informaciju za rad na pojedinih izveštajima, mahom iz oblasti privatizacije ("Jugoremedija", "Veterinarski zavod", "Keramika", "Agroseme"...), i korupcije u građevinarstvu (nadzidiivanje zgrada na Konjarniku i sl.).

### ***Vlasnici prvog i drugog reda***

Ako je u Srbiji ikada postojao društveni konsenzus za tranziciju iz samoupravnog socijalizma ka modernoj demokratiji zapadnog tipa, (ne kažem da nije postojao, ali se građani po ovom pitanju nikada nisu izjasnili), onda je proces privatizacije od suštinskog značaja za takvu tranziciju, pri čemu "privatizacija" ne sme da se svodi samo na golu promenu oblika svojine, već mora da uspostavi principe zaštite

privatne svojine, bez koje nema elementarne sigurnosti pojedinca kao preduslova njegove slobode, pa dakle nema ni uslova za razvoj demokratije. Ubrzo po usvajanju novog, trećeg po redu zakona o privatizaciji 2001. godine, bilo je jasno da vlast ni ne razmišlja o uspostavljanju bilo kakvih principa.

Privatizacija je pre svega morala krenuti sa zaštitom privatne svojine koja je postojala u trenutku njenog početka, između ostalog i akcije malih akcionara podeljene po Zakonu o svojinskoj transformaciji iz 1997. godine, ali se desilo suprotno. Vlada je krenula u prodaju manjinskih paketa akcija u državnom vlasništvu, zauzevši ideološki stav da akcije u vlasništvu radnika baš i nisu "prava" privatna svojina, jer su u jednoj populističkoj privatizaciji upravljački paketi akcija deljeni besplatno, pa se tako stečena svojina ne može izjednačiti sa akcijama za koje je neko (najčešće onaj ko se obogatio upravo zahvaljujući istom populizmu), dao novac. Iako su preduzeća privatizovana po propisima iz 1997. godine bila u većinskom privatnom vlasništvu (radnika malih akcionara), vlast je prodaju manjinskih paketa u vlasništvu države nastavila da zove "privatizacijom", ponašajući se kao da je prodaja državnog paketa akcija zapravo prodaja čitavog preduzeća. Tako je, na primer, u slučaju zrenjaninske "Jugoremedije" država prodala 42% akcija, ali je kupoprodajnim ugovorom obavezala kupca da izvrši dokapitalizaciju fabrike, što će mu omogućiti da postane većinski vlasnik. Kupcu, Jovici Stefanoviću Niniju, koji je u trenutku kupoprodaje bio na Interpolovoj poternici, država nije proverila poreklo kapitala sa kojim je kupio akcije "Jugoremedije". Nakon što je ugovor potpisan, mali akcionari, vlasnici 58% fabrike su na prvoj narednoj skupštini akcionara stavljeni pred svršen čin da moraju glasati za dokapitalizaciju, jer je to obaveza kupca manjinskog paketa akcija iz njegovog ugovora sa državom. Sa stanovišta vlasti, dakle, postoje dve vrste privatne svojine: jedna ima pravo na sve vrste zaštite, pa i onu koja joj po zakonu ne pripada, dok je druga "relikt samoupravljanja", pa je prema tome treba ignorisati. Jovica Stefanović Nini je avgusta 2004. godine fizički izbacio ostale suvlasnike iz fabrike svojom privatnom vojskom, uz pomoć policije i žandarmerije.

Podela na ideološki podobnu i nepodobnu privatnu svojinu vidljiva je i u brojnim slučajevima nadzidiivanja stambenih zgrada protiv volje vlasnika stanova. Kao i u slučaju besplatno podeljenih akcija

malih akcionara, stanovi koji su početkom devedesetih otkupljeni po niskim cenama, danas se smatraju ne baš "pravom" privatnom svojinom. S druge strane, merila koja važe za građane i njihove jeftino kupljene stanove, ne važe za tajkunske vile koje su otkupljene u isto vreme, pod istim uslovima one su neprikosnovena privatna svojina, što nam samo govori da pozadina čitave priče nikako nije ideološka, naravno: korupcija u privatizaciji i trgovina građevinskim dozvolama su značajan izvor finansiranja političkih stranaka, izvor prihoda njihovih finansijera.

### **Organizovana javnost**

Tokom protekle tri godine, Savet je kroz kontakt sa građanima imao priliku da prati kako se iz pojedinačnih slučajeva žrtava korupcije postepeno artikulišu stabilne građanske antikorupcijske inicijative.

Radnici-akcionari "Jugoremedije" su u Srbiji postali sinonim za doslednu, solidarnu i dobro organizovanu borbu u dva pravca: kroz institucije, i kroz "direktnu akciju" (štrajk glađu septembra 2004. godine, blokada Akcijskog fonda republike Srbije u dva navrata...). Pravna borba je nakon četiri godine dovela do toga da je Trgovinski sud u Beogradu raskinuo ugovor o kupoprodaji 42% akcija "Jugoremedije", a Trgovinski sud u Zrenjaninu poništio dokapitalizaciju preduzeća. U oba spora se očekuju pravosnažne presude Višeg trgovinskog suda. Takođe, zahvaljujući borbi radnika-akcionara "Jugoremedije" za poštovanje zakona i ugovora, Okružno javno tužilaštvo u Zrenjaninu je početkom ove godine podiglo optužnicu protiv bivšeg direktora preduzeća Aleksandra Radovanovića i sadašnjeg direktora Zlatka Markovića za zloupotrebu službenog položaja (i ovo suđenje bi uskoro trebalo da bude okončano).

Novembra 2004. godine, radnici-akcionari "Jugoremedije" su se, zajedno sa drugim organizovanim grupama malih akcionara ("C market", "Keramika", "Venčac"...), povezali u Uniju radnika-akcionara Srbije, sa inicijalnom idejom da zajednički deluju u direktnim akcijama i tako postignu masovnost na koju će nadležni morati da reaguju.

Istovremeno, na istu ideju su došli i građani Beograda ugroženi korupcijom u urbanizmu i građevinarstvu, koji su se okupili u Udruženje za zaštitu prava na nepokretnosti. Oba udruženja su, dakle,

nastala na potrebi građana da od samovolje vlasti zaštite svoje "privatno vlasništvo drugog reda".

Leta 2005. godine Unija radnika-akcionara je, na predlog malih akcionara "Jugoremedije", inicirala prikupljanje potpisa za raspisivanje izbora za ustavotvornu skupštinu. Tokom višegodišnje borbe i poražavajućih iskustava građana u pokušajima da pred državnim institucijama u Srbiji ostvare svoja prava, došlo se do zaključka da se sistem ne može "malo popravljati", i da se pojedinačni slučajevi korupcije neće rešiti ukoliko se ne dovrši započeti diskontinuitet sa periodima diktature i uspostave institucije demokratske države. Udruženje za zaštitu prava na nepokretnosti se pridružilo Uniji u prikupljanju potpisa.

Za dva meseca, dva udruženja su uspela da prikupe osam i po hiljada potpisa, koje su predali predsedniku Narodne skupštine Srbije Predragu Markoviću, uz molbu da se parlament izjasni o inicijativi. U dopisu se navodi: *"Mi, građani Srbije, koji se već godina borimo za vladavinu zakona, pre svega u procesu privatizacije, shvatili smo da bez novoga Ustava nema uspostavljanja vladavine prava. Bez novog Ustava nema ni normalnog života u normalnoj državi, nema ni raskida s vremenom u kojem se može nekažnjeno ubijati i pljačkati. (...) Zbog svega rečenog, neophodno je raspisati izbore za ustavotvornu skupštinu. Javna debata o načelima novog Ustava i minimalna saglasnost činilaca društvenog i političkog života o njima je najpouzdaniji put ka usvajanju novog Ustava koji će zaista biti poštovan, umesto de se izglasa nekakav tekst koji bi bio samo zaklon za samovolju, bezakonje i korupciju. Mi ne pristajemo da budemo ni žrtve bilo čijeg nasilja, niti da učestvujemo u nasilnoj promeni personalnog sastava vlasti, bez promena samog načina vladanja. Za nas su sloboda, svojina i čast temelj i uslov normalnog života; to je i oslonac razvoja naše privrede, društva i države."*

Odgovor od predsednika Narodne skupštine, ni nakon više urgencija, nikada nije stigao. Razlozi za slab odziv građana da podrže inicijativu Unije radnika-akcionara pre svega leži u činjenici da je čitava akcija, što je veoma netipično za Srbiju poslednjih godina, organizovana u potpunosti na volonterskom principu, bez ikakve finansijske podrške. Strane fondacije kojima se Unija obraćala za pomoć, iste one bez čije podrške kampanja nevladinih organizacija 2000. godine ne bi bila organizovana, pet godina kasnije nisu prepo-

znale nastavak petooktobarskih težnji u inicijativi za raspisivanje izbora za ustavotvornu skupštinu, već su mahom odgovorile da se ova inicijativa ne uklapa u njihove prioritete za 2005. godinu, i da je Unija radnika-akcionara nova, nepoznata organizacija, pa je neizvesno da li će moći da realizuje predloženi projekat. Godinu dana kasnije, CeSID, jedna od "starih" nevladinih organizacija, koja već godinama uživa veliku podršku stranih fondacija koje pomažu razvoj demokratije u Srbiji, prešla je preko svih nezakonitosti u sprovođenju referendumu za novi ustav Srbije, lakonski objašnjavajući da, eto, zaista nije bilo potrebe za onako velikim kršenjem procedure, jer bi referendum i bez toga uspeo.

Oba udruženja su i nakon peticije nastavila borbu za poštovanje zakona u pojedinačnim slučajevima, što takođe predstavlja značajan doprinos borbi protiv korupcije u Srbiji. Upornost radnika-akcionara "Jugoremedije" da istraju u borbi zakonitost, i pored činjenice



## **Korupcija u zemljama tranzicije**

Osim što se pojmovi, tj. termini korupcija i tranzicija rimuju, oni se na neki način i podrazumevaju. Tranzicija jednostavno podrazumeva korupciju,<sup>1</sup> ali i obrnuto može se i mora se reći, da korupcija podrazumeva tranziciju.<sup>2</sup> Naime, ukoliko bismo želeli da damo jednu od mogućih definicija korupcije, mogli bismo da kažemo i to da je korupcija u suštini pobeđa pojedinačnog nad opštim, odnosno da korupcija ima više ukoliko je društvena, odnosno državna svojina prisutnija,<sup>3</sup> te da će i nje, tj. korupcije biti manje onda kada se završe procesi tranzicije, odnosno privatizacije. Neka istraživanja korupcije, odnosno neke procene prisustva korupcije u nekim zemljama, to na jedan određeni način i potvrđuju. Veće prisustvo korupcije u jednoj zemlji, na indirektan, ali ponekad i direktan način sugerise i veće prisustvo neprivatnog, socijalističkog, državnog sektora.

Ipak, upravo suprotno našim pretpostavkama i mogućim očekivanjima, pokazuje se na primer da je jedna Grčka po tom pitanju gora od Slovenije, ali bolja od Bugarske na primer. U Grčkoj je na primer stepen korupcije i 2004. i 2005. godine iznosio 4,3, u Sloveniji 6, 0, tj. 5,9 u 2004. dok je u Bugarskoj taj stepen iznosio 3,9 u 2004. godini, a u 2005. godini taj je stepen iznosio 4,1. Poređenja radi u SCG taj stepen indeks iznosio je 2,3, odnosno 2,7, dakle znatno loši-

---

<sup>1</sup> O tome na primer videti u tekstu Milana Brdara; - Dinamika reformsko-demokratskih kapaciteta u strukturnim promenama subjekta tranzicije; - "Sociološki pregled"; - 2/2006. str. 137-164.

<sup>2</sup> O tome na primer u tekstu pod naslovom "Stanje korupcije u regionu" u časopisu "Naše teme" br. 2 /2006

<sup>3</sup> O tome na primer u knjizi Nataše Mrvić-Petrović i Jovana Ćirića; - "Sukob javnog i privatnog interesa u trouglu moći, novca i politike"; - Beograd 2004.

je od Bugarske i Grčke i Slovenije i naročito Finske koja se nalazi na prvom mestu sa najmanjom korupcijom, gde je taj indeks i u jednoj i u drugoj godini 9,7.<sup>4</sup>

U svakom slučaju nije zgorega porediti se za zemljama iz bližeg i daljeg okruženja, odnosno zemljama koje su već ušle, ili se tek spremaju da uđu u punopravno članstvo Evropske Unije. Ne samo zato što je to jedan od glavnih, osnovnih, ideoloških i političkih ciljeva, velike većine političkih stranaka na našoj sceni, već i zato što smatramo da je na putu uspostavljanja tzv. vladavine prava, kojoj nesumnjivo svi stremimo, ponekad neophodno zastati i osvrnuti se oko sebe, te sagledati iskustva drugih, iskustva naročito onih koji su po mnogo čemu nama zaista bliski. Zbog svega toga se i mi ovde posebno osvrćemo na korupciju i antikoruptivno zakonodavstvo u nekim, za nas posebno zanimljivim zemljama.

Naime, u organizaciji Instituta za otvoreno društvo iz Budimpešte, tokom 2002. godine je sprovedeno jedno, moglo bi se reći, multidisciplinarno istraživanje na temu korupcije i antikorupcione politike u zemljama tranzicije, odnosno zemljama Istočne Evrope koje su kandidati za prijem u EU. Reč je u stvari o jednom širem projektu, koji je ovaj budimpeštanski Institut započeo još ranije, a koji se sastoji u praćenju i nadgledanju društvenih procesa i programa u zemljama kandidatima za pridruženje Evropskoj Uniji. U vrlo obimnoj i detaljnoj studiji knjizi "Monitoring the EU Accession Process: Corruption and Anti-corruption Policy", štampanoj na engleskom jeziku, 2002. godine, na 620 strana, analiziran je ovaj vrlo interesantan fenomen sa različitih pravnih, ali i ne samo pravnih aspekata. Prvih 80 strana ove knjige posvećeno je opštim uvodnim razmatranjima o korupciji i različitim društvenim procesima s tim u vezi u zemljama kandidatima za pridruženje Evropskoj Uniji, zatim izvorima evropskih antikorupcijskih pravnih standarda, odnosno opštim razmatranjima o uzrocima korupcije u zemljama kandidatima, te na kraju i određenim preporukama u vezi sa vođenjem jedne striktno i dosledne antikorupcione politike u zemljama kandidatima za prijem u EU. Nakon tog uvodnog dela, analizirana je pravna ali i faktička situacija po pitanju korupcije u Bugarskoj, Češkoj Republici, Estoniji, Mađarskoj, Letoni-

---

<sup>4</sup> Videti o tome tabelu 13.19 na 381. strani knjige Miroslava Prokopijevića "Evropska unija Uvod; - Beograd. 2005.

ji, Litvaniji, Poljskoj, Rumuniji. Slovačkoj i Sloveniji. Pristup svakoj zemlji je u metodološkom smislu bio jednoobrazan, što će reći da su iste teme, pitanja i problemi bile obrađivane na približno isti način za svaku zemlju. U ovom našem kratkom osvrtu i prikazu rezultata ove analize, ovog istraživanja, ove knjige, mi se nismo posebno bavili pitanjima koja su za svaku zemlju inače bila vrlo detaljno obrađena, kao što su na primer opšti odnos izvršne vlasti i civilnog servisa, zatim problematikom finansiranja političkih partija, ili na primer ulogom medija u borbi protiv korupcije. Ovaj prikaz za svaku zemlju sadrži dva odeljka: jedan koji nosi naslov "Institucije i zakonodavstvo" u okviru kojeg su obrađene pod-teme 1) antikorupcijsko (kri- vično) zakonodavstvo; 2) zakonodavstvo o sukobu interesa; 3) de- klaracija o imovini i praćenje poštovanja tih deklaracija; 4) finansij- ska kontrola i revizorske agencije; 5) antikorupcijske agencije; 6) om- budsman i drugi odeljak se odnosi na rad pravosuđa i probleme u vezi sa korupcijom u pravosuđu. Problema ima svuda, u svakoj ze- mlji, oni se javljaju u slabijoj ili jačoj formi, a kao što ćemo još videti, mnoge stvari čine se vrlo sličnim nama i našoj društvenoj stvarnosti. Otuda su te stvari za nas još zanimljivije. Evo kako se sa problemom korupcije susreću i suočavaju u Bugarskoj, Češkoj Republici, Esto- niji i Mađarskoj na primer. Bugarska za nas može biti posebno inte- resantna jer nam je istorijsko-kulturno-geografsko-mentalitetno bli- ska. Češka je opet jedna od najbogatijih i najprosperitetnijih zemalja bivše Istočne Evrope. Estonija je opet interesantna i po tome što je ona bila deo bivšeg SSSR-a, a sada je već deo EU, dok je, makar samo prostorno, ako ne i zbog drugih stvari<sup>5</sup> i Mađarska za nas po- sebno interesantna.

## **Bugarska**

Kada je reč o institucijama i zakonodavstvu Bugarske, u izveštaju se najpre ističe da je Bugarska učinila značajan napredak u približa-

---

<sup>5</sup> Zanimljivo je na primer ono što se dešavalo s jeseni 2006. godine na ulica- ma Budimpešte, kao protest i reakcija na jednu, najblaže rečeno, ne- smotrenu izjavu njihovog premijera, izjavu koja je implicirala i znatnu dozu pokvarenosti i korumpiranosti u političkom životu, što je, makar samo površinski na neki način podsetilo na beogradske studentske pro- teste iz 96-97 godine.

vanju svog nacionalnog antikorupcijskog zakonodavstva zahtevima međunarodnih antikorupcijskih instrumenata, iako se takođe konstatuje da je do pune kompatibilnosti sa međunarodnim zahtevima neophodno izvršiti još nekoliko promena. U oblasti sukoba interesa u Bugarskoj je regulativa minimalna.<sup>6</sup>

Državna finansijska kontrola je pretrpela značajne reforme u poslednjih nekoliko godina, pre svega uvođenjem Državne oditorske agencije (National Audit Office - NAO), mada se mora reći da su rezultati rada NAO minimalni. Uvedena je i institucija državne interne finansijske kontrole.

Napredak je učinjen uvođenjem u bugarsko zakonodavstvo institucije ombudsmana. U krivičnom zakonu Bugarske postoje krivična dela davanja i primanja mita, koja su regulisana na sličan način kao i kod nas.

Službeno lice koje primi mito da bi izvršilo dužnost koju je inače obavezno da izvrši, može se kazniti od 1 do 6 godina zatvora. Službeno lice koje primi mito da ne bi izvršilo radnju na koju je inače obavezno, odnosno da bi izvršilo radnju koju inače ne sme da obavi, kazniće se od 1 do 8 godina zatvora. U slučaju kada je mito izuzetno veliki, (što inače određuje sudska praksa) kazna može biti od 10 do 30 godina zatvora, uz obaveznu meru konfiskacije imovine. Primanje mita od strane stranih službenih lica nije pokriveno ovom inkriminacijom. Davanje mita se kažnjava zatvorom do 6 godina, odnosno zatvorom do 7 godina, kada se radi o kršenju službene dužnosti. Posredovanje u davanju i primanju mita, (odgovara našem protivzakonitom posredovanju) kažnjava se zatvorom do 3 godine.

Zanimljive su međutim i neke druge inkriminacije u vezi sa korupcijom u Bugarskoj - zloupotreba službenog položaja da bi se sebi ili drugima pribavila korist - do 3 godine zatvora. Zloupotreba službenog položaja uz kršenje svojih službenih dužnosti do 5 godina zatvora a u slučaju težih posledica, kazna može biti i do 8 godina zatvora. Kazna za svako od ovih dela može biti i veća ukoliko je reč o

---

<sup>6</sup> Ovo se naravno odnosi, kao i većina drugih stvari na kraj, drugu polovinu 2002. godine kada je pisan izveštaj u već pominjanoj knjizi budimpeštanskog Instituta. Moguće je da su se u međuvremenu ne samo u Bugarskoj. Nego i u drugim zemljama dogodile određene promene, te to svakako treba imati u vidu.

zloupotrebama u vezi sa procesom privatizacije, odnosno u vezi sa rukovanjem državnom imovinom. Službeno lice koje nekome odbije da izda neku dozvolu, odnosno tu dozvolu izda posle isteka roka u okviru kojeg je inače bio obavezan da je izda, kazniće se zatvorom do 3 godine, ili novčanom kaznom do 255.000 evra, uz to da mu se izriče obavezna zabrana obavljanja službene dužnosti za jedan određeni vremenski period. Službeno lice koje svom podređenom sve-sno dozvoli činjenje nekog od ovih krivičnih dela kazniće se kao da je i samo izvršilo to delo.<sup>7</sup>

Državna nacionalna revizorska oditorska agencija (NAO) podnosi izveštaj Parlamentu i prema mišljenju bugarskih zvaničnika NAO je jedna od najmanje korumpiranih institucija - NAO vrši kontrolu ras-polaganja državnim budžetom i vanbudžetskim fondovima (Fond državnog socijalnog osiguranja; Fond Nacionalnog zdravstvenog osiguranja) vrši kontrolu upravljanja državnim dugovanjima; vrši kontrolu finansijskog stanja lokalnih organa vlasti; vrši kontrolu finansijskog poslovanja političkih partija i dr. Predsednika i 10 članova NAO, bira Parlament na period od 9 godina, s tim da oni mogu biti smenjeni sa te funkcije u slučajevima: na sopstveni pisani zahtev; u slučaju nesposobnosti za obavljanje te dužnosti u vremenu dužem od 6 meseci; u slučaju da budu osuđeni za neko krivično delo; u slučaju sudski izrečene zabrane obavljanja službene dužnosti; u slučaju inkompatibilnosti članstva u NAO sa drugom funkcijom na koju je u međuvremenu izabran i u slučaju smrti.

U Bugarskoj ne postoji specijalna antikorupcijska agencija, sa jednim izuzetkom a to je Nacionalni servis za borbu protiv organizovanog kriminala pri Ministarstvu unutrašnjih poslova. Ni tužilaštva ni sudovi nemaju specijalizovane jedinice za borbu protiv korupcije.

Kada je reč o ombudsmanu, nacrt zakona o ombudsmanu je u pripremi i u julu 2002. još uvek je bio u pripremi. U međuvremenu su međutim, neke bugarske NVO u nekoliko opština uvele eksperimentalno postojanje ombudsmana.

---

<sup>7</sup> Ovo jeste jedno čudno zakonsko rešenje, koje u ponečemu podseća na institut komandne odgovornosti, odnosno na institut tzv. "Strict liability" koji još postoji u tzv. anglo-saksonskom pravu. Mogli bismo ovde relativno nadugačko i naširoko obrazlagati sve eventualne negativnosti ovakvog jednog rešenja, ali čini nam ser da je neophodno ipak samo reći da je rešenje čudno.

Kada je reč o pravosuđu u Bugarskoj i u najširem javnom mnjenju i od strane stranih posmatrača široko je rasprostranjeno uverenje da je bugarsko pravosuđe izuzetno korumpirano. Ono pati, kaže se u izveštaju, od značajnog političkog upliva na nezavisnost sudstva, koji se manifestuje u radu Vrhovnog Saveta Pravosuđa. Problemi su takođe i u vezi sa pravosudnim finansijskim fondovima, procedura je u civilnim i u krivičnim sporovima vrlo spora, postoji i nedovoljna javnost i jasnost rada pravosuđa, nedostatak kvalifikovanog kadra, neadekvatna obuka kadrova, zastarelost "nekompjuterizovanost" sistema arhiviranja, odsustvo koordinacije između sudija, tužilaštava i istražnih organa. U bugarskom pravosudnom sistemu, postoje sudije, tužioc, istražne sudije i magistrati. Svi oni uživaju imunitet, osim kada je reč o krivičnim delima za koja je propisana kazna zatvora preko 5 godina. Sudijama je generalno zabranjeno obavljanje bilo kakve komercijalne aktivnosti, sa izuzetkom naučnih i nastavnih aktivnosti. Bugarsko udruženje sudija je publikovalo nekoliko vodiča o etičkim pravilima ponašanja, ali treba imati u vidu da članstvo u udruženju sudija nije obavezno. Etički kodeks tužilačke profesije nije još (bio)<sup>8</sup> izgrađen, a etički kodeks magistrata je u pripremi. Sudije Vrhovnog suda dužne su da obelodane svoje prihode, iako nije propisano koje su posledice ukoliko oni to ne urade. Takav zahtev za sudije nižih sudova ne postoji, odnosno nije postojao te 2002. godine kada je pisan ovaj izveštaj za potrebe EU. Vrhovni savet pravosuđa je nadležan za superviziju i disciplinske postupke prema sudijama. Međutim, vodič, ili neki drugi akt kojim se uređuje taj postupak ne postoji niti je donet, bilo od strane Vrhovnog saveta pravosuđa, bilo od strane Ministarstva pravde, tako da se disciplinski postupci prema sudijama vrlo retko primenjuju.

Prema amandmanima, donetim na Zakon o sudovima u 1998. Ministar pravde, odnosno predsednici sudova, odnosno predsednici istražnih odeljenja, odnosno javni tužioc, imaju pravo da pokrenu disciplinski postupak prema nekom sudiji, ali, takvih slučajeva je u praksi bilo sasvim malo, iz čega proizilazi da je pravosudni sistem nesposoban da bilo kog višeg službenika - činovnika "izvede pred lice pravde" zbog nekog od dela korupcije. Nije zabeležen nijedan

---

<sup>8</sup> Treba uvek imati u vidu da se ovde radi o 2002. godini, te da su stvari u međuvremenu, sasvim je izvesno, ipak promenile. Verovatno na bolje.

slučaj osude nekog višeg službenog lica za neko od dela korupcije. Pravosuđe je od početka tranzicije bilo predmet širokih kritika i veoma malog poverenja najšire javnosti, s čime se uglavnom slažu i posmatrači bugarskih prilika iz zapadnih diplomatskih predstavništava.<sup>9</sup> Nepoverenje je naročito izraženo, naročito je kulminiralo, u vezi sa slučajem oko droge, iz januara 2002. godine. Početkom 1997. policija je otkrila laboratoriju za proizvodnju sintetičke droge i zaplenila je 313 kg droge, ali je Vrhovni sud u svojoj konačnoj presudi iz 2002. godine konstatovao da ne postoji dovoljno dokaza da je droga bila namenjena prodaji, pa je jednog osumnjičenog potpuno oslobodio svake odgovornosti, a drugome je izrekao uslovnu osudu.

U izveštaju se takođe govori i o nekim drugim slučajevima koji su pogodovali širenju uverenja da je pravosuđe u Bugarskoj korumpirano, odnosno citiraju se mišljenja i izveštaji nekih drugih bugarskih i međunarodnih NVO o stanju korupcije u bugarskom pravosuđu.

Evidentno je dakle da i u Bugarskoj, kao i kod nas postoji tradicionalno rasprostranjeno nepoverenje u rad pravosuđa i jedna vrlo ispolitizirana klima po tom pitanju koja nikako ne pogoduje uspostavljanju pune nezavisnosti pravosuđa i uspostavljanju vladavine prava.<sup>10</sup> Nepoverenje je naročito izraženo prema tužiocima i tužilaštvima, što je i dovelo do uspostavljanja novog sistema organizacije tužilaštava 2006. godine, koji po mnogo čemu podseća na neka nova rešenja predviđena i kod nas, odnosno u našem novom Ustavu usvojenom s jeseni 2006. godine, te nam se čini da nije loše ovde makar samo ukratko se osvrnuti i na novi sistem organizacije bugarskog tužilaštva, koji će, naročito u budućnosti ličiti na naš sistem organizacije tužilaštva. Tužiocci su naravno jedan od ključnih segmenata i faktora u borbi protiv kriminala (i korupcije) i zbog toga im treba i posvetiti odgovarajuću pažnju.

## **Češka Republika**

Kada je o Češkoj Republici reč, generalna ocena je da je češko zakonodavstvo u velikoj meri u skladu sa zahtevima međunarodnih

---

<sup>9</sup> Naravno da se ovde nameću asocijacije i poređenja sa nama i našom situacijom.

<sup>10</sup> O tome na primer u knjizi Slobodana Vukovića; - Korupcija i vladavina prava; - Beograd, 2003.

konvencija. Opšti zakon o sukobu interesa i deklaracija o prijavi prihoda visokih činovnika - funkcionera postoje, ali njihova sadržina i primena u praksi nije sasvim adekvatna. Okviri za državnu finansijsku kontrolu i reviziju nisu sasvim adekvatni, iako je najnovije zakonodavstvo uspostavilo polazne osnove za izgradnju celovitog sistema.<sup>11</sup>

Glavna češka antikorupcijska agencija Odeljenje za otkrivanje korupcije i ozbiljnijeg ekonomskog kriminala (Department for Revealing Corruption and Serious Economic Criminality) odigrala je vrlo važnu ulogu u brojnim istragama, iako nezavisnost tog odeljenja od političkih uticaja nije sasvim obezbeđena. Od 1999. osnovana su specijalna odeljenja tužilaštava i sudova za borbu protiv korupcije. Kancelarija ombudsmana osnovana je 2000, ali se do sada još nije susrela ni sa jednim slučajem korupcije.

U Krivičnom zakoniku Češke Republike postoje tri krivična dela. Primanje mita, davanje mita i indirektni mito (zahtevanje, prihvatanje ili nuđenje mita kao nagradu za uticanje na službeno lice). Odredbe o mitu su promenjene 1999. godine kada je u zakonu povećana zaprećena kazna na maksimum 8 godina zatvora za službeno lice koje primi mito. Prema odredbama Krivičnog zakonika, krivična odgovornost ne postoji ukoliko učinilac ponudi ili obeća mito samo zato što je to od njega bilo zahtevano, ali pri tom dobrovoljno obavesti policiju i učestvuje u otkrivanju dela. Sve do 1999. češki zakonodavac nije do kraja definisao razliku između uzimanja mita i provizije. Ostale relevantne odredbe Krivičnog zakonika su: zloupotreba informacija u komercijalnim aktivnostima; mahinacije u vezi sa javnim tenderima i javnim aukcijama i, posebno, zloupotreba službenog položaja od strane službenog lica koja se kažnjava kaznom zatvora od šest meseci do tri godine i u težim slučajevima od tri do deset godina zatvora. Češka Republika do sada još uvek nije ratifikovala Konvenciju Saveta Evrope o korupciji.

Zakon o merama za zaštitu javnih interesa i nespojivosti funkcija donet je 1992. godine. Prema tom zakonu, javni funkcioneri ne mo-

---

<sup>11</sup> Još jedanput da ponovimo, radi se o sredini 2002. godine. Moguće je da su se stvari u međuvremenu još promenile i poboljšale, ali treba imati u vidu da je to period kada se Češka već nalazila u završnici svojih pregovora oko priključenja EU.

gu sklapati sa državom nikakve komercijalne ugovore. Članovi vlade i načelnici upravnih organa ne mogu se baviti nikakvim biznisom, niti smeju biti članovi upravnih organa nekih drugih kompanija. Javni funkcioneri takođe moraju prijaviti položaj i funkciju svojih najbližih članova porodice (žena/muž; deca; brat/sestra) Svaki je javni funkcioner dužan da do juna sledeće godine podnese na uvid javnosti sva svoja primanja iz prethodne godine, kao i svu nepokretnu imovinu koju su oni ili njihova žena/muž stekli u prethodnoj godini.

Vrhovna revizorska kancelarija (SAO - Supreme Audit Office) je uvedena 1993. godine. Predsednika i potpredsednika SAO predlaže Predsednik Republike i njihov izbor potvrđuje Parlament na period od 9 godina, dok ostalih 13 članova se biraju po obrnutom procesu - predlaže Parlament, - izbor potvrđuje Predsednik Republike i biraju se doživotno, s tim što sa tog mesta mogu biti smenjeni samo u slučaju krivične osude. Vrhovna revizorska kancelarija (SAO) nadgleda sve državne budžetske i parabudžetske račune i svaka tri meseca podnosi Vladi izveštaj.

Što se tiče antikorupcijskih agencija 1991. je ustanovljeno Odeljenje za suzbijanje korupcije i ozbiljnog ekonomskog kriminaliteta. Oni sprovode preliminarne istrage. Zaposleno je oko 130 ljudi, raspoređenih u celoj Češkoj, koji imaju ista ovlašćenja kao i kriminalistička policija. To odeljenje je imalo vrlo značajnu ulogu u osudi načelnika predsednika agencije za vaučersku privatizaciju 1994. godine. U julu 1996. je pri Ministarstvu finansija formirano finansijsko analitičko odeljenje zaduženo za nadgledanje sumnjivih finansijskih transakcija.

Ombudsman je ustanovljen 1999. a decembra 2000. je izabran prvi ombudsman, koji prema zakonu treba da štiti ljude od ponašanja državnih institucija koje narušavaju pravo i principe demokratske pravne države. Ombudsman i njegov zamenik se biraju na period od šest godina, u Domu poslanika, između kandidata koje predlože Senat i predsednik Republike. Ombudsman prima žalbe građana na rad: ministarstava i drugih državnih organa; Češke nacionalne banke; Saveta za radio-televiziju; lokalnih organa vlasti; policije; vojske, zatvorskih ustanova; javnih ustanova za zdravstveno osiguranje. Anonimne prijave i žalbe dostavljene ombudsmanu ne uzimaju se u razmatranje. U martu 2002. ombudsman je imao 85 zaposlenih, a njegova kancelarija je primila 5.996 žalbi u 2001. U 32 slučaja kancela-

rija je pronašla fundamentalne greške i narušavanja nečijih prava, ali ni u jednom slučaju nije se radilo o korupciji.

Što se pravosuđa tiče, ono se nalazi u procesu značajnih reformi, koje je 1999. godine započeo Premijer Zeman, a koje do sada, tj do tada (te 2002. godine) još nisu dovršene. Među češkim sudijama postoji značajan otpor da se prizna i uopšte govori o korupciji u pravosuđu, iako prema nekim mišljenima korupcija ipak postoji, naročito u oblasti trgovinskih sudova u oblasti registracije privrednih preduzeća. Prema Zakonu o sudovima i sudijama, koji je na snazi od marta 2002, sudijama je zabranjeno obavljanje svake aktivnosti koja narušava njihovu objektivnost i nezavisnost. Prema Krivičnom zakonu sudija se isključuje-izuzima iz jednog krivičnog postupka, ako ne postoji ni jedan drugi način da se razreši problem sukoba interesa. Sudije ne smeju upražnjavati nijedan drugi posao ili neku drugu komercijalnu aktivnost. Udruženje sudija publikuje etički kodeks. Sudije uživaju istu vrstu krivičnog imuniteta kao i članovi Parlamenta. Disciplinski postupci koji nisu javni, sprovode se od strane Disciplinskog senata Visokog suda (neka vrsta disciplinske komisije koje se formiraju pri sudovima, ali ne sudovima najnižeg nivoa) Senat može predložiti kao meru suspenziju i prestanak sudijske funkcije, ali svaki takav slučaj ide pred Vrhovni sud koji u poslednjoj instanci o tome odlučuje. Novi Zakon o sudovima i sudijama propisuje i odredbe koje imaju za cilj sprečavanje korupcije. Utvrđuju se standardi ponašanja, pre svega u tom smislu da je sudijama zabranjeno svako ponašanje koje može izazivati sumnju u objektivnost i nezavisnost, čak i kada se radi o privatnom životu jednog sudije.

Zakonom su ustanovljena tri saveta (za građansko, za krivično i za upravno pravo) koji imaju za zadatak da provere kvalitet i kompetentnost jednog sudije za obavljanje te funkcije, odnosno da nakon petogodišnjeg perioda "probacije" izvrše postavljenje jednog "kandidata" na mesto sudije u doživotnom trajanju.<sup>12</sup> U vezi sa tim su i značajne izmene Zakonika o krivičnom postupku (2001) koje treba da obezbede ubrzanje i povećanje efikasnosti postupka. Najznačajnija

---

<sup>12</sup> Slična vrsta "Probacije" predviđa se sada i kod nas u novom Ustavu Srbije iz 2006. godine, a slično rešenje postoji i u Hrvatskoj. U Hrvatskoj i Češkoj "probacija" iznosi 5, a kod nas će iznositi 3 godine. Smatramo da je 5 godina ipak bolje rešenje.

od svih je izmena koja čitav postupak istrage stavlja pre svega u nadležnost i pod kontrolu tužilaštava.<sup>13</sup>

Kada je o korupciji u pravosuđu reč, smatra se da je ona najprijetnija, kada je Češka republika u pitanju, u trgovinskim sudovima, prilikom "ubrzavanja" postupka za registraciju preduzeća, iako ne postoje zvanični dokazi koji bi takvo mišljenje mogli potvrditi. Do sada je samo jedan sudija, u jednom krivičnom slučaju bio uhvaćen u korupciji. Naročito podozrenje je izazivalo nekoliko slučajeva bankrotstava nekih kompanija, kao i celokupno zakonodavstvo o stečajnom postupku. U 2000. godini, trgovinski sud u Pragu je izradio poseban program aktivnosti za borbu protiv korupcije. Treba pomenuti i novi trgovinski zakon, koji je stupio na snagu januara 2001. i koji je uveo odredbu prema kojoj se za najviše 15 dana mora izvršiti upis, kao i svaka izmena u registru kompanija, što je sve imalo za cilj ubrzavanje postupka pred trgovinskim sudovima, ne šta su, očigledno, bile i glavne pritužbe. Danas, biznismeni i investitori iskazuju svoj utisak da su se stvari promenile na bolje, ali još uvek nedovoljno, prvenstveno zato što novi zakon ne sadrži nikakvu sankciju u slučaju prekoračenja roka od 15 dana.

## **Estonija**

Po merilima tranzicijskih zemalja, antikorupcijsko zakonodavstvo u Estoniji je veoma razvijeno. Uz dodatak na standardne odredbe o davanju i primanju mita i sličnih drugih krivičnih odredbi korupcijskog karaktera, u Estoniji je donet poseban antikorupcijski zakon sa čvrstim odredbama o sukobu interesa, zakon koji isto tako uvodi obavezu javnim funkcionerima da prijavljuju svoje prihode i imovinu, zatim sistem praćenja i kontrole, mada se ipak mora konstatovati da u praksi sistem još uvek ne funkcioniše na najbolji mogući način.

---

<sup>13</sup> I kod nas se ide upravo u tom pravcu istraga će prestati da bude sudijska, a postaće tužilačka, prema odredbama novog ZKP-a koji tek treba da stupi na snagu. Sličnosti su dakle velike i evidentne, pa bi se moglo čak postaviti i pitanje da li se i koliko proces pravosudnih reformi diktira iz jednog centra. U svakom slučaju, ukoliko želimo u Evropu, kako se to uobičajeno kaže u našem političkom žargonu, onda moramo uraditi mnogo toga sličnoga (istoga) što su uradili i drugi koji su pre nas tamo dospeli, kao što je i Češka na primer.

Estonija je napravila značajan napredak u pravcu uspostavljanja integralnog sistema državne finansijske kontrole. Na državnom nivou (iznad nivoa lokalnih opštinskih zajednica) ulogu antikorupcijske agencije sa svim istražnim radnjama obavlja tajna policija, odnosno služba bezbednosti. Ulogu funkciju ombudsmana obavlja tzv. Legal Chancellor koji je jedna posebna institucija zadužena i za kontrolu ustavnosti.

Antikorupcijski zakon donet je 1995. sa izmenama i dopunama iz 1999. godine. U Estoniji se inače priprema donošenje (trebalo je da stupi na snagu negde u jesen 2002) novog Krivičnog zakonika, koji treba da zameni postojeći. Sam opšti termin korupcije u njemu nije posebno definisan, jer su posebne vrste različitih zloupotreba službene dužnosti u njemu detaljno definisane. Antikorupcijski zakon predstavlja pravnu osnovu za prevenciju korupcije i za optuživanje javnih funkcionera, uključujući članove Parlamenta, predsednika Republike, ministre, sudije, tužioce, policiju, generalnog revizora, članove lokalnih organa vlasti, notare, članove organa upravljanja u preduzećima u kojima država ili lokalni organi vlasti participiraju svojom imovinom, itd. Zakon korupciju definiše kao upotrebu službenog položaja u svrhu sopstvene koristi, putem donošenja protivpravnih odluka, odnosno putem propuštanja da se donese zakonita odluka.

Krivičnim zakonikom posebno je regulisano davanje, zahtevanje i primanje mita kako u slučaju da se učini ono što se po zakonu i inače mora učiniti, tako i da se ne učini ono što se mora učiniti, odnosno da se učini ono što se ne bi smelo učiniti. Propisane kazne iznose od novčane do 5 godina, odnosno 10 godina zatvora.

Antikorupcijski zakon reguliše pitanja sukoba interesa, pa se tako kaže da službeno lice ne može obavljati neki drugi posao koji remeti ugled službenog lica, odnosno dovodi službeno lice u zavisni položaj od strane nekog drugog poslodavca. Dotičnim zakonom se takođe reguliše da službeno lice ne sme biti član nekog upravno-rukovodećeg tela u nekom preduzeću, osim kada se pojavi u ulozi predstavnika države ili nekog organa lokalne vlasti u onim preduzećima u kojima participira država. Takođe službeno lice ne sme biti direktor ili član neke druge upravljačke strukture u stranim preduzećima. Službeno lice ne može biti zaposleno u službi u kojoj bi mu neposredni nadređeni, ili onaj koji kontroliše njegov rad bio neki blizak srodnik ili blizak srodnik po tazbinskoj liniji.

Zakonom je takođe regulisana obaveza službenih lica da podnose prijave o svom imovnom stanju. Ti izveštaji prijave o imovnom stanju se podnose svake godine, jedan mesec nakon isteka roka za prijavu poreza, odnosno mesec dana nakon početka rada, nakon zapošljavanja. Prijava imovnog stanja obuhvata nepokretnosti, automobile, dividende, bankovne račune, kao i sve ekstra prihode koji prelaze iznos od 10 odsto od redovnih prihoda za poslednjih 6 meseci. Ukoliko su šestomesečne promene u ekstra prihodima veće od 30 odsto, ili 6.333 evra, mora se pisati u roku od mesec dana nova prijava. Sve u svemu, oko 15.000 političara i službenih lica podnose ove prijave.

Može se konstatovati da je Estonija napravila značajan napredak u izgradnji revizorskog sistema u javnom sektoru i u izgradnji finansijske kontrole koji je kompatibilan zahtevima EU. U tom sistemu finansijske kontrole postoje tri dela "Državna revizorska agencija" (SAO na engleskom) Finansijska kontrola Ministarstva finansija i interna finansijska kontrola. Revizorska agencija SAO kontroliše ne samo raspolaganje budžetskom i vanbudžetskom potrošnjom, već kontroliše i rad svih onih preduzeća u kojima država raspolaže sa više od 50 odsto kapitala. Generalnog revizora šefa SAO imenuje Parlament na predlog Predsednika Republike na period od 5 godina. Generalni revizor imenuje ostale svoje saradnike i odgovoran je za njihov rad. SAO pravi plan i program svojih aktivnosti na godišnjem nivou i prati sprovođenje svojih preporuka i njihovu kontrolu. SAO podnosi izveštaje finansijskom komitetu Parlamenta, koji vrši kontrolu i nadzor nad radom SAO. Što se tiče antikorupcijskih agencija u Estoniji, jedina specijalizovana agencija takve vrste jeste Security Police Board (Agencija pri tajnoj policiji) koja je odgovorna za koordinaciju antikorupcijskog dela vladine anti-kriminalne politike. Ona sprovodi istražne radnje u pojedinačnim slučajevima, pa je tako zabeleženo da je 1998. godina ta agencija otkrila jednu veliku organizovanu poresku utaju izvršenu od strane visokih carinskih službenika. Takođe je zabeležen i slučaj razotkrivanja dobro organizovane korupcionaške prakse u Centru za registraciju motornih vozila.

Estonsko pravosuđe, kaže se u ovom izveštaju je nezavisno, što će biti još više poboljšano najnovijim zakonskim izmenama. Ipak, efektivnost pravosuđa u otkrivanju i gonjenju slučajeva korupcije je pomalo dubiozna, jer ne postoje specijalizovana odeljenja za borbu protiv

korupcije, a s druge strane može se konstatovati blagost kaznene politike sudova koja potpomaže stvaranje atmosfere tolerancije prema korupciji. Međunarodni posmatrači ukazuju na nedostatak profesionalizma u borbi protiv korupcije. Sudije se u Estoniji imenuju postavljaju u neograničenom doživotnom trajanju. Od kada je Estonija postala nezavisna država, u javnosti nije bilo rasprava ili izraženih sumnji u vezi sa tim da su sudije postavljane po političkoj liniji, niti da postoji politički uticaj na rad sudova. Sve sudske odluke su javne, kao i sami postupci, a novinari imaju pravo uvida u sudske spise. Najnovije izmene zakona o sudovima iz 2000. godine regulišu u znatno više detalja organizaciju sudova i sudske uprave, prvenstveno u smislu garantovanja budžetske nezavisnosti, rasta sudijskih plata i proširenja sudske samouprave u okviru tzv. Sudskog administrativno savetodavnog saveta. Tužioci se, što je posebno interesantno, postavljaju na neograničeni vremenski rok i može im prestati tužilačka funkcija samo u dva slučaja, ili navršenim godinama penzije, ili kao rezultat posebnog disciplinskog postupka.<sup>14</sup> Tužioce postavlja Ministar pravde, tako da se može reći da tu dolazi do izražaja neka vrsta mešovine modela po kojem su tužioci nezavisan organ i drugog modela, po kojem su oni deo izvršne vlasti podređene Ministru pravde. U stvari, moglo bi se reći da je tužilac administrativni organ, koji u obavljanju svoje funkcije raspolaže sa istom, ili makar sličnom dozom nezavisnosti kao i sudija. Prema poslednjim izmenama Zakonika o krivičnom postupku tužilac postaje rukovodilac u sprovođenju istražnih radnji, što se očekuje da doprinese poboljšanju efikasnosti u suzbijanju korupcije.<sup>15</sup> Ipak, broj optuženja za dela korupcije nije tako veliki, u Talinu, gde postoji posebna jedinica pri tužilaštvu za istrage u oblasti korupcije i ekonomskog kriminala, 2001. godine je poslato 50 slučajeva na sud, na optuženje, dok je situacija u drugim delovima zemlje bitno drugačija s obzirom da tamo u tužilaštvima ne postoje specijalizovana odeljenja za borbu protiv korupcije.

---

<sup>14</sup> Ovo sa doživotnim tužiocima postaje jedan opšti trend u Evropi, koji se od skora primenjuje i u Bugarskoj i u Hrvatskoj a od ranije i u Italiji, a uskoro će tako biti i kod nas, po odredbama Ustava Srbije iz 2006. godine.

<sup>15</sup> Put je dakle istovetan i u Češkoj i kod nas. Videćemo kakve će rezultate doneti.

Što se tiče korupcije u pravosuđu, vredno je pomena da su od 1995. do danas (2002) zabeležena samo tri slučaja optuženja sudija za korupciju, od čega su se čak dva slučaja dogodila u 2002. godini. Međutim u sva tri slučaja, rezultat je bio oslobađajuća presuda zbog nedostatka dokaza. Ne postoje dokazi o korupciji u sudskom sistemu. Prema istraživanju javnog mnjenja, sprovedenom oktobra 2000, 45 odsto populacije izražava poverenje u sudove i njihov rad, što je slično kao i kada je reč o poverenju prema medijima, a što je relativno visoka stopa poverenja u odnosu na druge zemlje u okruženju. Primera radi, poverenje u Parlament i Vladu je znatno niže nego poverenje u rad sudova, ali je zato poverenje u Predsednika Republike, znatno više.

## **Mađarska**

Antikorupcijsko zakonodavstvo je u Mađarskoj napredovalo, tako da je zemlja potpisala sve međunarodne konvencije o korupciji, sa izuzetkom "Council of Europe Civil Law Convention on Corruption", za koju je planirano da bude usvojena i ratifikovana u 2002. Ne postoji opšti zakon o sukobu interesa i o prijavljivanju imovine od strane službenih lica. Mađarska je ipak napravila značajan iskorak u pravcu uspostavljanja jedinstvenog sistema državne finansijske kontrole, iako su dalji koraci u tom pravcu neophodni. Ne postoji posebno telo za borbu protiv korupcije. Postoje tri Parlamentarna ombudsmena, ali njihova nadležnost je ipak ograničena, a njihovi nalazi nisu uvek poštovani.

Kada se govori o krivičnom zakonodavstvu, onda je u vezi sa krivičnim delom primanja mita, bitno istaći da je izmenama zakonika izvršenim u poslednjih nekoliko godina pooštrena kaznena politika, tako da je kazna za više službenike (senior officials) za primanje ili zahtevanje mita, povećana sa 0-5 godina koliko je bila po Zakoniku iz 1978. na 2-8 godina koliko je sada, dok je za niže službenike (non-senior officials) kazna danas od 1 do 5 godina zatvora. Uvedeno je i novo, posebno krivično delo propuštanja da se prijavi korupcija koje čini službeno lice koje ne prijavi slučaj korupcije kada se sa njim susretne u svom radu (do 3 godine zatvora).<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> I ovo je neka vrsta "strict liability"-ija i komandne odgovornosti, što je po mnogo čemu dubiozno.

Takođe je uvedeno i garantovanje imuniteta od gonjenja za slučaj da lice od kojeg je mito tražen, prijavi to delo. Za davanje mita, predviđena je kazna do 3 godine zatvora. Trgovanje svojim uticajem ili kako se to na engleskom jeziku kaže "Trafficking in influence", odnosno kako bi se to reklo imajući u vidu naše krivično zakonodavstvo "protivzakonito posredovanje" kažnjava se zakonom od 1 do 5 godina, odnosno od 2 do 8 godina ako učinilac tvrdi, odnosno odaje utisak da će podmititi, odnosno makar samo pokušati da podmiti službeno lice.

Ne postoji opšti zakon o sukobu interesa i obavezi službenih lica da prijavljuju svoju imovinu, ali je ta problematika regulisana posebnim zakonima koji regulišu pitanja položaja, prava i obaveza posebnih službenih lica: sudija, revizora, državnih službenika, ministara, članova Parlamenta i tužilaca.

Što se tiče Državne revizorske agencije (SAO), važno je napomenuti da je zakon o SAO donesen još 1989. godine. Ona je odgovorna Parlamentu, koji odobrava njen godišnji budžet i organizacionu strukturu. Na čelu se nalazi Generalni Revizor, kojeg bira Parlament dvotrećinskom većinom na period od 12 godina i koji uživa visok stepen nezavisnosti, između ostalog i zato što je njegova plata za oko 80 odsto veća nego plate drugih službenih lica. Delokrug rada SAO je sličan kao i u slučaju drugih zemalja, kao i izveštaji koje ta organizacija podnosi direktno Parlament na uvid. Pomoćnike i zamenike Generalnog revizora (tzv."obične" revizore) imenuje Generalni revizor, tako da to nije u nadležnosti Parlamenta, koji samo može da Generalnom revizoru daje određene predloge i sugestije. Vladina kontrolna agencija ima sličan delokrug rada kao i SAO, s tom razlikom što je ovo Vladin organ, direktno podređen i odgovoran Vladi, te i njenog šefa direktno postavlja imenuje upravo Predsednik Vlade. U proseku oko 30 odsto zaposlenih u ovoj službi, postavljeno je direktno od strane Premijera, što ovu službu čini vrlo osetljivom na političke pritiske i manipulacije, kako se to kaže u izveštaju. Ipak treba imati u vidu da je ovde ipak više reč o savetodavnom telu, koje posebnu pažnju posvećuje praćenju implementacije međunarodnih programa za borbu protiv korupcije i radu na standardizaciji mađarskog zakonodavstva sa međunarodnim zahtevima.

U vezi sa antikorupcijskim agencijama, treba reći da one u Mađarskoj ne postoje, već da su istražne radnje u vezi sa korupcijom u

rukama policije i tužilaštva. Istina postoji tzv. Koordinacioni centar za borbu protiv organizovanog kriminala, direktno podređen Vladi i Ministarstvu unutrašnjih poslova. Ali, taj centar nema direktnu ulogu u sprovođenju istražnih radnji, već samo u koordinisanju akcija i planova.

Postoje tri ombudsmana u Mađarskoj. Jedan pokriva oblast građanskih i političkih prava, drugi pokriva probleme u vezi sa etničkim manjinama, a treći probleme u vezi sa zaštitom ličnih podataka, kao i slobodom na informisanje pravo na slobodan pristup informacijama. Biraju se na 6 godina od strane dvotrećinske parlamentarne većine i oni su odgovorni direktno i jedino Parlamentu, kome podnose godišnji izveštaj, koji se javno publikuje. Ombudsmeni imaju sva prava da sprovode istražne radnje u pojedinačnim slučajevima, kao i da predlažu mere za zaštitu prava pred nadležnim državnim i sudskim organima. Treba pomenuti da je u martu 2001. godine Ustavni sud Mađarske dao tumačenje po kojem ombudsman nema prava da vrši istraživanja i kontrolu rada Parlamenta, vladinih organa, tužilaštava, sudova, arbitraža i notara.

O pravosuđu u Mađarskoj se generalno može reći da zakonodavstvo daje solidan okvir za uspostavljanje nezavisnosti, iako je Vlada ispoljila slabosti vezane za uticanje na sudsku nezavisnost. Takođe treba reći i to da je ostavka i zamena državnog javnog tužioca Mađarske u 2000. godini izazvala različite reakcije u vezi sa nezavisnošću institucija odgovornih za otkrivanje korupcije, a bilo je i nekih indikacija da su neke sudske i tužilačke odluke u znatnoj meri politički obojene. U izveštaju se takođe ističe da su ustavne i zakonske garancije sudske nezavisnosti dobro ustanovljene, da je institucionalna reforma iz 1997, kao i značajno povećanje plata u poslednjih nekoliko godina, da je sve to bitno doprinelo povećanju ukupne nezavisnosti sudova, mada postoje i one situacije i rešenja koja u značajnoj meri dovode u pitanje nezavisno funkcionisanje pravosuđa. Tu se između ostalog ističe tro period probacije.<sup>17</sup> Naime, u Mađarskoj, pre nego što budu imenovane za stalno, sudije prolaze kroz period probacije koji traje tri godine. Povećanje plata sudija je u nekim slučajevima povezano je sa ocenom uloge koju je pravosuđe

---

<sup>17</sup> To je dakle nešto što je sad već opšta praksa u zemljama tranzicije, i što se uvodi i kod nas.

imalo u prethodnom periodu. Uslovi rada su veoma teški i siromašni, a sudije su uglavnom preopterećene.

Proširenje lustracionih zakona na oblast pravosuđa potencijalno ugrožava potkopava položaj onih sudija koji su u službi već dugi niz godina. Govori se takođe i o kontroli pravosudnog budžeta koju sprovodi izvršna vlast. U decembru 2001. Nacionalno udruženje tužilaca Mađarske, kao i budimpeštanska advokatska komora izdali su deklaraciju koju su potpisale i mnoge druge poznate ličnosti, a u kojoj se ističe da je nezavisnost sudstva značajno dovedena u pitanje praksom i pojavom komentarisanja od strane predstavnika zakonodavne i izvršne vlasti i medija, pojedinih sudskih slučajeva bilo pre, bilo posle donošenja sudske odluke.<sup>18</sup>

Predsednici tih asocijacija su kritikovali takođe i pojavu da članovi Parlamenta upražnjavaju svoju advokatsku praksu za vreme dok se nalaze na funkciji poslanika u Parlamentu. U vezi sa svim tim, značajno je pomenuti, da je javni (državni) tužilac zbog takvih svojih stavova bio smenjen sa položaja. Sudije podležu standardima koji se zahtevaju u vezi sa obezbeđenjima i zahtevima u vezi sukoba interesa, tako da su oni između ostalog dužni i da svake treće godine Nacionalnom pravosudnom savetu podnose izveštaje o stanju svoje imovine.

Što se same korupcije tiče, ne postoji nijedan dokazani slučaj korupcije u pravosuđu u nekoliko poslednjih godina. Smatra se međutim da je osetljivost mađarskog pravosuđa na političke pritiske i uticaje ipak značajno porasla u poslednje vreme. Od trenutka imenovanja novog državnog tužioca, tužilaštvo je, prema navodima iz izveštaja donelo nekoliko kontroverznih odluka o slučajevima korupcije, u koje su bili umešani i neki članovi Vlade. U izveštaju se daje nešto detaljniji opis dva slučaja u kojima su od strane tužilaštva donete neke sporne odluke koje su izazivale podozrenje javnosti. U jednom slučaju, u kojem je pod sumnjom bio "sadašnji" član Vlade, (jesen 2002. godine) nije došlo do optuženja, a u drugom je došlo do optuženja bivšeg ministra, sada u opoziciji, ali se takođe ističe da

---

<sup>18</sup> Ovo zvuči više nego poznato, odnosno postaje već jasno da je u pitanju jedna ustaljena, uobičajena praksa prisutna i kod nas, a koja nikako ne doprinosi uspostavljanju "vladavine prava". Videti o tome u knjizi Slobodana Vukovića; - Korupcija i vladavina prava; - op. cit.

je vreme kada je podignuta optužnica, koincidiralo sa vremenom početka predizborne kampanje, što opet zvuči veoma poznato i veoma blisko našim sveukupnim društvenim i političkim prilikama.

### **Umesto zaključka**

Možda ove četiri zemlje zbilja i nisu dovoljne da bi se doneo neki generalni sud zaključak, ali se nama ipak čini da tu možemo uočiti nekoliko zajedničkih karakteristika. **Prvo** u svim zemljama se insistira na nepoverenju u pravosuđe, u njegovu nezavisnost i insistira se na pojednostavljivanju i ubrzavanju postupaka. **Drugo** jeste u vezi sa tim a tiče se uvođenja principa probacije odnosno perioda od tri ili pet godina na koliko se sudije najpre biraju, a zatim se biraju imenuju za stalno. **Treće** - svuda se prelazi, odnosno insistira na prelaženju na tužilački koncept istrage. **Četvrto** jeste sam zakon o sukobu interesa. **Peto** jeste ombudsman, a **šesto** jeste nezavisna nacionalna (državna) revizorska agencija. To su naravno nužni, ali opet naravno ne i sasvim dovoljni uslovi koji se od jedne države kandidatkinje zahtevaju prilikom prijema u EU. Podsetićemo naravno na slučaj tzv. Haškog tribunala i saradnje sa njim, na čemu se naročito insistira kada je reč o našoj i nekim susednim zemljama. No, kada pogledamo ovih gore pobrojanih 6 zakonskih uslova koje treba ispuniti, reč je još jedino o poslednjem, šestom uslovu nezavisnoj revizorskoj agenciji što bi verovatno trebalo učiniti u narednom periodu. U zakonskom, pravnom smislu te reči, tužilački princip istrage, ombudsman, zakon o sukobu interesa, jesu neke stvari, neki stavovi, nazvali ih mi i "mrtvo slovo na papiru", koje smo mi kao država ispunili, ili ćemo ih u najskorije vreme ispuniti. Da li ćemo tada ispuniti i uslov da se može reći da je korupcija kod nas znatno manje rasprostranjena nego u drugim zemljama, nego što je bila pre donošenja svih tih zakona, jeste naravno jedno sasvim drugo pitanje, jer korupcija, njena rasprostranjenost ne zavisi samo od onoga što piše u zakonu, već još više od toga kako se to što piše u zakonu primenjuje u praksi. A praksa je obično, bar kada je reč o Srbiji, nešto sasvim drugo. Ali i ne samo kada je reč o Srbiji, jer kao što smo videli tradicionalno nepoverenje u pravosuđe jeste nešto što postoji u gotovo svim zemljama tranzicije, zbog čega se pojmovi tranzicije i korupcije, kao što rekosmo na početku, ne samo rimuju, već u dobroj meri i poklapaju i podrazumevaju.

Ipak, da ponovimo da li će se stepen korupcije smanjiti uvođenjem sistema tužilačke istrage i da li će se stepen korupcije u našoj zemlji smanjiti konačnim uvođenjem, tj. imenovanjem ombudsmana, odnosno da li će se uvođenjem državne revizorske kompanije smanjiti nivo korupcije, ostaje tek da se vidi, nadamo se ne onako i onoliko koliko se i kako se videlo i shvatilo da izglasavanje samog zakona o sukobu interesa nije dovoljno da bi se smanjila korupcija kod nas. Izgleda po svemu da je korupcija povezana sa svim tim pojedinačno, ali da jeste i nešto više od toga, jedna pojava koju u svakom slučaju nije tako lako "uhvatiti" i izmeriti uprkos nekim pojedinačnim pokušajima. No, praksa i iskustvo nekih drugih zemalja, zemalja iz neposrednog, neposrednog ne toliko geografskog, koliko istorijsko-sociološkog okruženja, može u tom smislu biti posebno interesantna i za nas i za naša razmišljanja ubuduće. Da li će nam sve to pomoći da neke greške ne ponovimo i da ozbiljnije krenemo u procese borbe protiv korupcije i ostvarivanja ideala vladavine prava, ostaje tek da se vidi.

Uvereni u značaj razvoja demokratskih institucija, poštovanja vladavine prava i punog poštovanja ljudskih prava i prava manjina;

Svesni opasnosti korupcije po privredni razvoj i društveni moral;

Polazeći od opredeljenja izraženog u "Rezoluciji o pridruživanju Evropskoj uniji" Narodne skupštine Republike Srbije i spremnosti da se ispune svi neophodni preduslovi i sve međunarodne obaveze Republike Srbije;

Uzimajući kao polaznu osnovu "Sveobuhvatnu politiku Evropske unije za borbu protiv korupcije";

Imajući u vidu "Deset principa za unapređenje borbe protiv korupcije zemalja koje pristupaju Evropskoj uniji, zemalja kandidata i ostalih trećih zemalja";

Na osnovu člana 73. tačka 2. Ustava Republike Srbije i člana 134. Poslovnika Narodne skupštine Republike Srbije ("Službeni glasnik RS", broj 56/05 - prečišćeni tekst),

Narodna skupština Republike Srbije, na Sedmoj sednici Drugog redovnog zasedanja u 2005. godini, održanoj 8. decembra 2005. godine, donela je

## **ODLUKU O UTVRĐIVANJU NACIONALNE STRATEGIJE ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE**

1. Ovom odlukom utvrđuje se Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije.

Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije odštampana je uz ovu odluku i čini njen sastavni deo.

2. Obavezuje se Vlada da:

- a) donese Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije;
- b) obezbedi sredstva za sprovođenje Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije;
- c) obezbedi donošenje sektorskih akcionih planova za borbu protiv korupcije;

d) predloži donošenje zakona o samostalnom i nezavisnom antikorupcijskom telu.

3. Obavezuju se svi državni organi predviđeni Nacionalnom strategijom za borbu protiv korupcije da neposredno sarađuju u razradi ove strategije, izradi i sprovođenju Akcionog plana, kao i sektorskih akcionih planova za borbu protiv korupcije.

4. Obavezuje se telo iz tačke 2. (podtačka g) ove odluke da obaveštava Narodnu skupštinu Republike Srbije o sprovođenju ove odluke, najmanje jednom godišnje.

5. Ova odluka stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u "Službenom glasniku Republike Srbije".

RS broj 82

U Beogradu, 8. decembra 2005. godine

NARODNA SKUPŠTINA  
REPUBLIKE SRBIJE

PREDSEDNIK  
Predrag Marković

# Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije

## **I. POGLAVLJE: UVOD**

Korupcija je jednako štetna pojava u društvima na svim nivoima razvoja. U društvima na putu demokratskog preobražaja problem je veći i teži, jer nove potrebe diktiraju brojne zadatke, a sredstva i načini za njihovo izvršavanje još uvek su neizgrađeni ili nedovoljni.

Korupcija razara supstancu svake države, pa je njeno suzbijanje do granice prihvatljivosti prema standardima sveta u kome živimo, uslov bez koga se država ne može legitimisati kao država vladavine prava.

Borba protiv korupcije mora biti organizovan i dugotrajan proces primene osmišljeno definisanih mera za sprečavanje i suzbijanje korupcije. Uprkos tome što su doneti neki važni antikorupcijski zakoni, borba protiv korupcije nije dala dovoljne rezultate. Procesuirani broj slučajeva korupcije je u nesrazmeri sa brojem pojava na koje je sa sumnjom javno ukazivano.

Rašireno je shvatanje da je korupcija jedan od težih društvenih problema i da dosadašnje mere u razračunavanju sa njom nisu bile dovoljne. Uspešna borba protiv korupcije jedan je od činilaca koji se ceni u procesu pristupanja Evropskoj uniji, kao i pri proceni usaglašenosti sa standardima Saveta Evrope. Evaluacija grupe zemalja za borbu protiv korupcije Saveta Evrope (GRECO), koja se očekuje tokom 2005. godine, biće značajna za vrednovanje uspešnosti institucionalnog i zakonskog okvira, kao i za ocenu antikorupcijske strategije, što je jedan od bitnih uslova trećeg stuba pridruživanja Evropskoj uniji.

Nedovoljna je društvena svest da je svaki oblik korupcije štetan, kao i da korupcija nije samo mito. Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije (u daljem tekstu: "Strategija") ima za cilj da uobliči i preporuči mere koje će u kratkom, srednjem i dugom roku doprineti suzbijanju korupcije.

Korupcija se javlja tamo gde postoje: a) mogućnost i b) interes.

Strategija se usmerava na oba ova činioca. Mogućnosti se moraju uklanjati sistemskim reformama, a interesi eliminisati merama kojima se povećava rizik i smanjuje korist od korupcije.

Strategija obuhvata tri ključna elementa:

- a) efikasnu primenu antikorupcijskih propisa;
- b) prevenciju, koja podrazumeva otklanjanje mogućnosti za korupciju, i
- c) podizanje svesti i obrazovanje javnosti, radi javne podrške za sprovođenje antikorupcijske strategije.

Svi elementi Strategije moraju da se primenjuju istovremeno i koordinirano. Time se postiže da jedan drugog podržavaju, pa je njihovo ukupno dejstvo jače.

Preporuke Strategije konkretizovaće se Akcionim planom u kome će se predvideti pojedinačne aktivnosti, subjekti koji će ih preduzimati i rokovi za njihovo ostvarivanje.

Vladavina prava u efikasnim institucijama, uz laku dostupnost pravde i jednostavne i transparente postupke, može se ostvariti doslednim i bezizuzetnim sprovođenjem Strategije i Akcionog plana i njihovim pravovremenim usklađivanjem sa problemima.

## 1. Definicija korupcije

Korupcija je odnos koji se zasniva zloupotrebom ovlašćenja u javnom ili privatnom sektoru u cilju sticanja lične koristi ili koristi za drugoga.

## 2. Međunarodni standardi

### a) Dostignuti međunarodni standardi

Ratifikovane su:

- Konvencija Ujedinjenih Nacija protiv korupcije;
- Konvencija Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala;
- Krivičnopravna konvencija Saveta Evrope o korupciji;
- Konvencija Saveta Evrope o pranju, traženju, zapleni i konfiskaciji prihoda stečenih kriminalom.

Potpisana je:

- Građanskopravna konvencija Saveta Evrope o korupciji.
- Učešće u inicijativama za borbu protiv korupcije:
- Grupa država za borbu protiv korupcije (GRECO);
- Program Saveta Evrope protiv korupcije i organizovanog kriminala u Evropi (PACO);
- Program Saveta Evrope protiv korupcije i organizovanog kriminala u jugoistočnoj Evropi (OCTOPUS);
- Antikorupcijska inicijativa Pakta za stabilnost jugoistočne Evrope (SPAI);
- Izabrani komitet eksperata Saveta Evrope za evaluaciju mera za sprečavanje pranja novca (MONEYVAL);
- Proces saradnje zemalja u jugoistočnoj Evropi (SEECF);
- Program Međunarodne trgovinske komore za borbu protiv korupcije.

#### *b) Budući neophodni standardi*

Potrebno je ratifikovati sledeće međunarodne ugovore:

- Građanskopravna konvencija Saveta Evrope o korupciji;
- Dodatni protokol uz Krivičnopravnu konvenciju o korupciji Saveta Evrope.

### **3. Pretpostavke Strategije**

- Politička volja;
- Poštovanje sloboda i prava građana;
- Realnost, trajnost, doslednost, postupnost i koordinacija ostvarivanja;
- Sveobuhvatnost i jedinstvenost primene u odnosu na tipove i subjekte korupcije;
- Usklađenost preventivnih, represivnih i edukativnih mera;
- Nadzor i odgovornost za sprovođenje Strategije, uz jasno definisane obaveze i rokove;
- Periodično ocenjivanje postignutih rezultata i usklađivanje sa novim potrebama;
- Saradnja javnog i privatnog sektora, civilnog društva i građana.

#### 4. Ciljevi

Cilj Strategije je smanjenje korupcije i postizanje antikorupcijske kulture na nivou razvijenih evropskih zemalja, kroz ostvarenje sledećih ciljeva:

- trajno otklanjanje uslova za nastanak i razvoj korupcije;
- ustanovljavanje pravnog i institucionalnog okvira za prevenciju i suzbijanje korupcije;
- dosledno uspostavljanje krivične i moralne odgovornosti za nezakonite radnje;
- uspostavljanje željenih etičkih standarda;
- efikasna primena međunarodno ustanovljenih standarda u ovoj oblasti;
- transparentno finansiranje političkih stranaka, izbora, kao i izbornih kampanja;
- sprečavanje sukoba interesa u javnom sektoru;
- zakonito i odgovorno sprovođenje odluka;
- povećanje efikasnosti organa nadležnih za sprovođenje zakona i nadzornih institucija;
- reforma državne uprave, u cilju veće profesionalnosti i transparentnosti;
- otvoreni i transparentni postupci planiranja i korišćenja budžetskih sredstava, i javna kontrola korišćenja budžetskih sredstava;
- obuka i pomoć privatnom sektoru u sprovođenju mera protiv korupcije;
- definisanje uloge medija u borbi protiv korupcije;
- stimulisanje građana da se uključe u borbu protiv korupcije;
- saradnja i podizanje opšte svesti o pravima i obavezama državnih organa, privrednih subjekata, civilnog društva i građana u odnosu na korupciju;
- uključivanje u regionalnu i međunarodnu borbu protiv korupcije.

#### 5. Postojeće stanje

Korupcija predstavlja ozbiljan društveni problem. Na to ukazuju stavovi građana, deklarisani prioriteta političkih stranaka i analize me-

đunarodnih organizacija. Razmere korupcije nije moguće utvrditi. Zato se za procenu njene rasprostranjenosti često koriste istraživanja javnog mnjenja i analize percepcije korupcije, sprovedene na kvalifikovanom uzorku, uz sve neophodne ograde.

U poslednjih nekoliko godina, građani korupciju svrstavaju po važnosti na četvrto mesto problema u društvu (iza siromaštva, nezaposlenosti i opšteg kriminala). Istraživanja javnog mnjenja ukazuju na to da građani smatraju da je korupcija u Srbiji veoma raširena, kao i da je takav stav u manjoj meri izgrađen na osnovu ličnog iskustva, a više na osnovu predubedeđenja i priča drugih. Ova istraživanja pokazuju da veliki broj građana ne prijavljuje slučajeve "sitne" korupcije, o kojima imaju neposredna saznanja, što je i razumljivo u slučajevima kada građani sami daju mito.

Dosadašnja borba protiv korupcije uglavnom se bavila unapređivanjem zakonskog i institucionalnog okvira. Nestabilnost političke situacije i nezadovoljstvo građana brzinom i kvalitetom promena uslova života predstavljaju činioce koji otežavaju sprovođenje antikorupcijskih mera. Neke antikorupcijske mere donete su pre usvajanja strateškog dokumenta o borbi protiv korupcije, pa stoga nisu dovoljno kompatibilne.

Neki od oblika korupcije su kažnjivi na osnovu važećeg krivičnog zakonodavstva. Pored klasičnih krivičnih dela primanja i davanja mita i "krivičnih dela korupcije", koja su uvedena u pravni sistem 2001. godine, postoji niz drugih kod kojih može postojati element korupcije. Prema statističkim podacima za period od 2000-2003. godine, krivična dela sa elementom korupcije čine 4-5% od ukupnog broja prijavljenih krivičnih dela. Oko 15% tih prijava je dovelo do osuđujućih presuda. Na osnovu podataka iz drugih izvora, stiče se utisak da je kod ovih krivičnih dela tzv. "tamna brojka kriminaliteta" visoka. Problem kod otkrivanja korupcije je što saznanje o krivičnom delu uglavnom imaju samo strane koje su ga učinile učestvujući u nedozvoljenom poslu, zbog čega nemaju interes da ga prijave.

## 6. Uzroci korupcije

- a) Ekonomski: struktura i transformacija vlasništva, prekomerna intervencija države u privredi, nepoštovanje tržišnih zakonitosti, siromaštvo.

- b) Politički: zastareli i neodgovarajući ustav, način funkcionisanja političkih stranaka, neizvestan državnopravni status, dugogodišnja međunarodna izolacija, postojanje neformalnih centara moći, nepostojanje konsenzusa o strateškim ciljevima razvoja države.
- c) Pravni: neprimenjivanje ili selektivno primenjivanje propisa, postojanje pravnih praznina, neusklađenost propisa.
- d) Institucionalni: nepostojanje ili nefunkcionisanje institucija, nedovoljna koordinacija, kadrovska neosposobljenost i materijalna neopremljenost, nekompetentnost institucija.
- e) Istorijski: brza izmena sistema društvenih vrednosti, posledice ratova na tlu bivše Jugoslavije, nedostatak profesionalizma, običaji.

## 7. Posledice korupcije

### a) Ekonomske:

- Ugrožavanje tržišne ekonomije;
- Smanjenje društvenog proizvoda;
- Umanjenje investicija;
- Povećanje zaduženosti zemlje;
- Porast siromaštva građana;

### b) Društveno-političke:

- Ugrožavanje demokratskih institucija;
- Povećavanje troškova funkcionisanja države;
- Nepoverenje građana u institucije države;
- Širenje organizovanog kriminala;
- Razaranje moralnih vrednosti društva;
- Apatija građana.

## II. POGLAVLJE: SISTEMI I OBLASTI

### 1. Politički sistem

Politički sistem ima veoma važnu ulogu u borbi protiv korupcije. Od rešenosti i sposobnosti činilaca političkog sistema da se obračunaju sa korupcijom zavisi njen uspeh. Zbog toga, postojanje i stabilnost političke volje, usvajanje i sprovođenje odgovarajućih pro-

pisa i politike predstavljaju prethodne uslove za sprovođenje Strategije.

Politički sistem je često izvor nekih oblika korupcije. Neusaglašenost ustavnih i zakonskih rešenja o izboru narodnih poslanika, nerazrešen sukob javnog i privatnog interesa, nepotpuna otvorenost rada državnih organa i političkih stranaka, neodgovarajuća kontrola novca u politici, demagoški niska primanja funkcionera i tretiranje korupcije kao političkih obračuna, a ne kao krivičnih dela, predstavljaju prepreku ne samo ostvarenju uloge političkog sistema u borbi protiv korupcije, već i za postizanje društvenog konsenzusa i poverenja građana za sprovođenje neophodnih reformi.

Preporuke:

- Zalaganje za bržu ratifikaciju međunarodnih instrumenata za borbu protiv korupcije, od strane državne zajednice Srbije i Crna Gora;
- Jačanje saradnje organa država članica u borbi protiv korupcije;
- Jačanje javnosti i transparentnosti rada državnih organa;
- Blagovremeno objavljivanje detaljnih izveštaja o načinu glasanja i drugim aktivnostima poslanika;
- Povećanje efikasnosti nadzorne funkcije Narodne skupštine;
- Uvođenje elemenata personalizacije izbora narodnih poslanika u izborni sistem;
- Upodobljavanje ustavnog statusa narodnih poslanika i načina njihovog izbora;
- Uspostavljanje jasnih i objektivnih merila za ocenjivanje uspešnosti rada Vlade u borbi protiv korupcije;
- Obezbeđivanje odgovarajuće zarade funkcionerima uz dosledno utvrđivanje odgovornosti za obavljanje funkcije, uključujući i smenu;
- Usvajanje plana integriteta u najvišim organima vlasti;
- Uvođenje obaveze i odgovornosti državnih organa da odgovore u zakonskom roku na zahtev antikorupcijskog tela;
- Uvođenje obaveza državnih organa da periodično podnose izveštaje o sprovođenju antikorupcijskih mera iz svog delokruga;

- Uvođenje zabrane stranačke aktivnosti za određene kategorije funkcionera;
- Unapređivanje propisa o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija;
- Ograničavanje imuniteta na nastupe i izjave date povodom vršenja javnih funkcija (materijalni imunitet);
- Izrada uputstva o postupku skidanja imuniteta nosilaca javnih funkcija;
- Unapređivanje propisa o finansiranju političkih stranaka;
- Uvođenje obaveze Vlade da objavljuje odluke o postavljenju i razrešenju sa obrazloženjem o ispunjenosti kriterijuma, odnosno razloga;
- Obezbeđivanje posebne kontrole usklađenosti propisa i njihove konzistentnosti sa stanovišta borbe protiv korupcije;
- Usvajanje zakona o lobiranju i obezbeđivanje njegove transparentnosti;
- Donošenje kodeksa ponašanja poslanika i zaposlenih u Službi Narodne skupštine, uz obavezno propisivanje zabrane koruptivnog ponašanja, i obezbeđivanje njegove delotvornosti;
- Uvođenje ograničenja pasivnog biračkog prava za lica osuđena za krivična dela sa elementom korupcije.

## 2. Pravosudni sistem i policija

Nezavisnost, nepristrasnost, efikasnost i odgovornost u pravosudnim institucijama i policiji su uslov izgradnje pravne države, a njihovo osnaženje je primarni zadatak. Postojeća zakonska rešenja su usmerena na prevenciju i sankcionisanje koruptivnog ponašanja, ali korupcija i dalje postoji. Na to ukazuju stavovi javnog mnjenja, pojave koje sa verovatnoćom ukazuju da je u pitanju korupcija i mali broj otkrivenih i procesuiranih krivičnih dela korupcije zaposlenih u pravosuđu i policiji.

Preporuke:

- Zakonsko definisanje korupcije;
- Uvođenje odgovornosti pravnih lica za krivična dela;
- Uvođenje posebne evidencije pravnih lica osuđenih za krivična dela i zabrane da učestvuju na javnim tenderima;

- Uspostavljanje jasnih i jedinstvenih kriterijuma za predlaganje i izbor za sudije i nosioce javnotužilačkih funkcija (u daljem tekstu: "nosioci pravosudnih funkcija") i njihovo razrešenje;
- Obrazovanje specijalizovanih odeljenja javnog tužilaštva radi krivičnog gonjenja težih slučajeva korupcije;
- Uvođenje disciplinske odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija;
- Uvođenje preventivnih mera i kontrolnih mehanizama za sprečavanje sukoba interesa nosilaca pravosudnih funkcija;
- Zabrana političkog delovanja nosilaca pravosudnih funkcija;
- Obezbeđivanje odgovarajućih zarada i uslova za rad nosilaca pravosudnih funkcija;
- Usvajanje plana integriteta u sudovima i tužilaštvima;
- Praćenje pritužbi na rad nosilaca pravosudnih funkcija, posebno u slučajevima korupcije;
- Donošenje kodeksa ponašanja nosilaca pravosudnih funkcija, uz obavezno propisivanje zabrane koruptivnog ponašanja, i obezbeđivanje njegove delotvornosti;
- Specijalističko usavršavanje nosilaca pravosudnih funkcija;
- Uvođenje periodične obavezne analize rada organa otkrivanja, gonjenja i suđenja;
- Uspostavljanje stalnosti funkcije nosilaca javnotužilačkih funkcija;
- Obavezno periodično ocenjivanje rada nosilaca javnotužilačkih funkcija na osnovu unapred utvrđenih kriterijuma;
- Samostalnost pravosudnog budžeta;
- Ubrzavanje sudskih postupaka;
- Obavezno objavljivanje pravosnažnih sudskih odluka za krivična dela sa elementima korupcije i organizovanog kriminala;
- Obezbeđivanje efikasnosti izvršenja sudskih presuda;
- Suzbijanje korupcije unutar sudske uprave;
- Osposobljavanje nosilaca javnotužilačkih funkcija za vođenje prethodnog krivičnog postupka;

- Obavezna naknadna kontrola odluke tužilaštva u slučajevima nepokretanja ili obustave postupka za krivična dela sa elementima korupcije, ili u slučajevima odugovlačenja krivičnog postupka;
- Eliminisanje uticanja političkih struktura na pretkrivični postupak;
- Izmena Zakonika o krivičnom postupku u cilju efikasnijeg otkrivanja i procesuiranja krivičnih dela sa elementima korupcije;
- Uvođenje efikasnije istrage, uz izmene ovlašćenja istražnog sudije i tužioca;
- Zaštita osoba koje prijavljuju korupciju i svedoka;
- Preciziranje propisa o primeni specijalnih istražnih mera;
- Proširenje upotrebe specijalnih istražnih mera za krivična dela sa elementima korupcije;
- Izmena procesnih propisa u cilju sprečavanja njihove zloupotrebe od strane učesnika u postupku;
- Dosledna primena propisa o obaveznom oduzimanju koristi koja potiče od korupcije;
- Prebacivanje tereta dokazivanja na okrivljenog kod oduzimanja imovinske koristi;
- Formiranje posebne organizacione jedinice za staranje o privremeno oduzetoj, zamrznutoj i oduzetoj imovinskoj koristi;
- Izrada uputstva o postupanju sa privremeno oduzetom, zamrznutom i oduzetom imovinskom koristi;
- Uvođenje ograničenja za osobe pravnosnažno osuđene za krivična dela sa elementima korupcije;
- Analiza i izmena propisa o Republičkom javnom pravobranilaštvu;
- Dosledno sprovođenje kodeksa profesionalne etike advokata i obezbeđivanje njegove delotvornosti;
- Formiranje nezavisnih i specijalizovanih institucija za veštačenje u krivičnom postupku;
- Usvajanje zakona o policiji i odgovarajućih podzakonskih akata;
- Povećanje broja policajaca koji se bave borbom protiv korupcije;

- Obezbeđivanje odgovarajuće stručnosti i stalna specijalizacija policijskih kadrova zaduženih za borbu protiv korupcije;
- Obezbeđivanje odgovarajućih zarada i uslova za rad policajaca;
- Eliminisanje političkih kriterijuma za odabir kadrova u policiji, u korist profesionalizma;
- Zabrana političkog delovanja zaposlenih u policiji;
- Unapređivanje unutrašnje i spoljne kontrole rada policije i obezbeđivanje institucionalne efikasnosti;
- Dosledna primena odgovornosti policajaca u slučajevima povrede zakona;
- Materijalna ulaganja u modernizaciju kriminalističke policije.

### **3. Sistem državne uprave, teritorijalne autonomije, lokalne samouprave i javnih službi**

Implementacija pravnog okvira za borbu protiv korupcije nije moguća bez aktivnog učešća organa državne uprave, teritorijalne autonomije, lokalne samouprave (u daljem tekstu: "organi uprave") i javnih službi. Nesavršenost propisa i iskustva zaposlenih omogućuju arbitrarno odlučivanje, što predstavlja mogući izvor korupcije. Stoga su usavršavanje propisa, precizno propisivanje obima prava i transparentne procedure, nužni preduslovi za izbegavanje korupcije. Neophodno je i uvođenje jasnog i delotvornog principa lične odgovornosti zaposlenih u organima uprave i javnim službama za zakonit, efikasan i kvalitetan rad.

Preporuke:

- Sprovođenje Strategije reforme državne uprave;
- Početak rada Upravnog suda;
- Unapređivanje propisa koji uređuju: rad Vlade, javnih agencija, zaštitnika građana, državne uprave, teritorijalne autonomije, lokalne samouprave, državnih službenika i plate državnih službenika, javne službe, kao i opšti upravni postupak i upravne sporove;
- Dosledno sprovođenje propisa o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja;

- Pобољшање saradnje organa uprave i javnih službi u oblasti borbe protiv korupcije;
- Preispitivanje postojanja diskrecionih ovlašćenja službenika organa uprave i javnih službi;
- Dosledna primena principa rada državne uprave: depolitizacija, profesionalizacija, racionalizacija, modernizacija i otvorena Vlada, kao i revizija sistematizacija radnih mesta u svim organima državne uprave, u skladu sa navedenim principima;
- Uspostavljanje mehanizma koji garantuje nepristrasan, objektiv i apolitični odabir kadrova i njihovo unapređivanje;
- Obezbeđivanje odgovarajućih plata i uslova za rad službenika organa uprave i javnih službi;
- Uspostavljanje efikasnog sistema kontrole i odgovornosti službenika organa uprave i javnih službi;
- Zaštita službenika organa uprave i javnih službi koji odbiju izvršavanje protivzakonitih naloga pretpostavljenih;
- Usvajanje plana integriteta u organima uprave i javnim službama;
- Donošenje kodeksa ponašanja službenika organa uprave i javnih službi, uz obavezno propisivanje zabrane koruptivnog ponašanja i obezbeđivanje njegove delotvornosti;
- Uređivanje pravila o sprečavanju sukoba interesa, o obavljanju političkih i javnih aktivnosti, primanju poklona i zaštiti službenih informacija;
- Uvođenje pravila o prelasku zaposlenih iz javnog u privatni sektor i zabrane iskorišćavanja bivše službene pozicije;
- Uspostavljanje mehanizama za prijavljivanje protivzakonitog i neetičkog rada državnih i javnih službenika i mehanizama za zaštitu osoba koje to prijavljuju;
- Dosledna kontrola primene propisa o plaćanju administrativnih taksi;
- Definisane i primena mera za pojednostavljanje procedura za ostvarivanje prava građana pred organima uprave i javnim službama, prevashodno s ciljem pribavljanja dokumentacije na jednom mestu;
- Zakonsko uređenje kriterijuma za određivanje tajnosti dokumenata i postupaka za njihovo čuvanje;

- Povezivanje informacionih sistema Poreske uprave, Uprave za javna plaćanja, Uprave carine, Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje zaposlenih i Ministarstva unutrašnjih poslova, kao dela jedinstvenog informacionog sistema državnih organa;
- Uvođenje principa rotacije službenika organa uprave i javnih službi na radnim mestima podložnim korupciji;
- Usvajanje i sprovođenje posebnih akcionih planova za borbu protiv korupcije u oblastima koje su najpodložnije korupciji;
- Sistematsko stručno usavršavanje službenika organa uprave i javnih službi.

#### 4. Sistem javnih finansija

Javna potrošnja čini oko 45% bruto proizvoda zemlje. Zbog toga su planiranje, prikupljanje, raspolaganje, javnost i kontrola javnih finansija izloženi velikom riziku korupcije, sa teškim posledicama. Reforme u carinskom, poreskom i budžetskom sistemu, vode stvaranju ambijenta sa manje korupcije. Nepotpunost pravnog okvira i kašnjenje primene pojedinih rešenja predstavljaju dodatni problem. Uočljivo je odsustvo odgovarajućih kontrolnih mehanizama.

Preporuke:

- Dosledno poštovanje principa sveobuhvatnosti budžeta, uz eliminisanje vanbudžetskih fondova;
- Kompletiranje jedinstvenog sistema vođenja računa budžetskih korisnika;
- Unifikacija računovodstvenih i budžetskih klasifikacija i kontnih planova;
- Uspostavljanje mehanizama za ocenu celishodnosti potreba budžetskih korisnika pri planiranju budžeta;
- Ustanovljavanje efikasne kontrole zaduživanja i uspostavljanje direktne veze sa planiranim prilivom sredstava;
- Transformisanje privremenog sistema Trezora u stalni sistem Trezora;
- Uspostavljanje modernog informacionog sistema u Trezoru i Upravi za javna plaćanja;

- Povećanje transparentnosti u trošenju budžetskih sredstava;
- Unapređenje postojećih propisa o radu Trezora;
- Ustanovljavanje Vrhovne revizorske institucije;
- Uspostavljanje efikasne kontrole izvršenja budžeta od strane zakonodavne vlasti;
- Stvaranje zakonskih i materijalnih uslova za efikasno obavljanje poslova budžetske inspekcije i revizije;
- Organizovanje budžetske inspekcije i revizije na lokalnom nivou;
- Uvođenje interne finansijske kontrole svim korisnicima budžeta i organizacijama obaveznog socijalnog osiguranja;
- Povećanje broja kontrolora i revizora javnih finansija;
- Slobodan pristup informacijama koje se odnose na planiranje i izvršenje budžeta;
- Usklađivanje poreskih propisa sa propisima Evropske unije;
- Uvođenje sintetičkog poreza na dohodak građana i samooporezivanje dohotka preduzetnika;
- Prenosjenje administriranja lokalnih poreza na lokalni nivo;
- Smanjivanje broja poreskih oblika;
- Poboljšanje efektivnosti prikupljanja poreza;
- Jačanje službe unutrašnje kontrole Poreske uprave i uspostavljanje spoljne kontrole;
- Automatizacija poreskog postupka uvođenjem informacionog sistema sa jedinstvenom bazom podataka;
- Modernizacija Poreske uprave i prelazak sa funkcionalne na klijentsku organizaciju;
- Dosledna primena podele zadataka i poslova i rotacije zaposlenih u carinskim službama;
- Unapređenje carinske metodologije;
- Automatizacija carinskog postupka uvođenjem informacionog sistema sa jedinstvenom bazom podataka;
- Povezivanje sa carinskim službama drugih zemalja u cilju razmene informacija;
- Unapređivanje i striktno sprovođenje propisa u oblasti javnih nabavki;

- Uspostavljanje efikasnog mehanizma kontrole svrsishodnosti i opravdanosti planiranih javnih nabavki;
- Ustanovljavanje mehanizma kontrole realizacije javnih nabavki;
- Obezbeđivanje samostalnosti i nezavisnosti Komisije za zaštitu prava od izvršne vlasti.

## 5. Privredni sistem

Za sprečavanje korupcije u oblasti privrede potrebne su posebne mere, zbog međuzavisnosti privrede i ostalih sektora i zbog koruptivnog ponašanja unutar nje. Privreda je u teškom položaju zbog dugogodišnje krize i tekućih reformskih procesa.

Preporuke:

- Ograničenje uloge države u privredi na postavljanje osnovnih pravila za pošteno nadmetanje, slobodu ugovaranja, stvaranje okruženja pogodnog za efikasno poslovanje, kao i na regulisanje većih poremećaja na tržištu;
- Otklanjanje neusaglašenosti i protivrečnosti pojedinih privredno-sistemskih propisa (Zakona o privrednim društvima, Zakona o hartijama od vrednosti, Zakona o registraciji privrednih subjekata...)
- Unapređenje transparentnosti procesa i postupka privatizacije;
- Uvođenje nezavisnog tela za kontrolu procesa privatizacije;
- Edukacija i informisanje građana o njihovim pravima i mogućnostima u procesu privatizacije i o efektima privatizacije;
- Izgrađivanje jasne i delotvorne politike konkurencije;
- Ustanovljavanje obavezne unutrašnje kontrole u javnom sektoru;
- Zasnivanje nezavisne spoljne revizije računovodstvenog poslovanja najvećih privrednih subjekata;
- Jačanje nezavisnosti i profesionalizma specijalizovanih revizorskih institucija i Komisije za računovodstvo i reviziju;
- Jačanje potpunog, konzistentnog i ažurnog sistema vođenja poslovnih knjiga, u skladu sa međunarodnim računovodstvenim standardima;

- Uvođenje planova integriteta za privredne subjekte;
- Sprovođenje zabrane pribavljanja poreskih olakšica po osnovu isplate sredstava u nezakonite svrhe;
- Donošenje etičkog kodeksa i uspostavljanje mehanizama za njegovu implementaciju;
- Stvaranje pouzdanih mehanizama u preduzećima za zaposlene koji žele da prijave korupciju i obezbeđivanje njihove sigurnosti;
- Aktivno promovisanje kodeksa dobre poslovne prakse Međunarodne trgovinske komore;
- Ukidanje odredbi o primanju poklona kao načinu finansiranja agencija sa javnim ovlašćenjima;
- Pобоljšanje korporativnog upravljanja.

## 6. Mediji

Korupcija u medijima obesmišljava objektivno informisanje i onemogućava javni nadzor nad društvenim delatnostima. Profesionalni rad je pred iskušenjima da se stekne protivpravna dobit, a društvo kome mediji treba da služe trpi štetu. Ona je teško otklonjiva, pa je sprečavanje korupcije u ovoj oblasti, zbog podizanja opšteg nivoa antikorupcijske svesti, veoma važno.

Preporuke:

- Razgraničenje delatnosti oglašavanja i informativne funkcije unutar medija;
- Transparentan uvid u vlasničku strukturu medija i sprečavanje njihove monopolizacije;
- Transparentnost finansijskog poslovanja medija;
- Unapređenje propisa o statusu, pravima i radu medija u cilju stvaranja uslova za njihov nezavisan rad;
- Obezbeđivanje uslova za rad, samostalnosti i nezavisnosti Republičke radiodifuzne agencije i Agencije za telekomunikacije;
- Uvođenje jedinstvenog kodeksa etike novinara, uz obavezno propisivanje zabrane koruptivnog ponašanja, i obezbeđivanje njegove delotvornosti;

- Obezbeđivanje nezavisnosti novinara u profesionalnom radu uz dosledno sprovođenje odgovornosti za povrede etičkog kodeksa novinara;
- Unapređivanje propisa o odgovornosti za javnu reč;
- Sprečavanje diskriminacije u odnosu državnih organa prema medijima;
- Implementacija principa nespojivosti rada novinara i njihove političke aktivnosti;
- Stalna edukacija novinara o oblicima neprimerenog uticaja na njihov rad, o oblicima korupcije, o istraživačkom novinarstvu i o njihovoj zaštiti;
- Obezbeđivanje delotvornog mehanizma pravne zaštite novinara u slučajevima neosnovanog uskraćivanja informacija;
- Propisivanje sankcija za trgovinu medijskim uticajem.

## **7. Učešće građana i civilnog društva u borbi protiv korupcije**

Napor državnih organa, međunarodnih organizacija ili organizacija građanskog društva na suzbijanju korupcije ne može da na dugi rok da dobre rezultate, ukoliko građani ne podržavaju te napore. Građani su subjekt antikorupcijske strategije, ali i njen objekt. Strategija ima za cilj da promeni kulturu u kojoj se korupcija toleriše. Građani, koristeći svoje izborno pravo, mogu da kontrolišu i "kazne" vladodršce čijim moralom ili čijim rezultatima nisu zadovoljni, odnosno da "nagrade" poštene i uspešne.

Nevladine organizacije moraju da zasluže legitimitet otvorenosti, hrabrošću i kvalitetom svog delovanja. One mogu da deluju uspešno u borbi protiv korupcije, ali i da same postanu izvor i sredstvo korupcije, jer posluju u neodgovarajućem pravnom i društvenom okruženju, što im otežava rad, stvara zavisnost od donatora i predstavlja prepreku za proveru kvaliteta njihovog rada.

Strukovna i profesionalna udruženja često mogu brže i bolje nego državni organi da uoče probleme u vezi sa tipičnim oblicima korupcije. Zbog toga je njihova uloga da unapređuju nivo etičnosti među članstvom i disciplinski sankcionišu neprihvatljiva ponašanja. Većina profesionalnih udruženja nema uslove da ostvari svoju ulogu u borbi protiv korupcije, dok kod onih koji poseduju javna ovlašćenja vrebava opasnost da monopolski status postane izvor korupcije.

Nije regulisana vlasnička transformacija sportskih društava, što uz mogućnost uticaja političkih struktura, stvara sumnju u korupciju.

Preporuke:

- Sprovođenje kontinuirane kampanje podizanja svesti građana o korupciji i načinima borbe protiv nje;
- Uvođenje programa edukacije o korupciji u obrazovne institucije;
- Informisanje građana o preduzetim antikorupcijskim merama i njihovim efektima;
- Informisanje građana o propisima kojima se reguliše slobodan pristup informacijama od javnog značaja;
- Obezbeđivanje delotvorne pravne zaštite u slučajevima neosnovanog uskraćivanja informacija;
- Uvođenje pouzdanih mehanizama za dostavljanje pritužbi građana i obaveze državnih organa da na njih odgovore u zakonskom roku;
- Uključivanje udruženja građana u aktivnosti državnih organa u borbi protiv korupcije;
- Unapređivanje rada profesionalnih udruženja u borbi protiv korupcije;
- Reforma zakonodavstva u oblasti udruživanja građana;
- Dodeljivanje budžetskih sredstava i poreskih olakšica udruženjima građana na osnovu jasnih kriterijuma i u transparentnom postupku;
- Obezbeđivanje potpune transparentnosti finansijskog poslovanja i rada udruženja građana;
- Kontrola potrošnje budžetskih sredstava datih udruženjima građana;
- Uvođenje i primena etičkih pravila u udruženjima građana;
- Pravovremeno informisanje udruženja građana o mogućnostima dobijanja budžetskih sredstava;
- Donošenje propisa o privatizaciji sportskih društava.

### **III. POGLAVLJE: IMPLEMENTACIJA STRATEGIJE**

Posebnim zakonom osnovaće se samostalno i nezavisno telo sa sledećim ovlašćenjima:

1. Nadzor nad sprovođenjem Strategije i Akcionog plana;

2. Koordinacija državnih organa u borbi protiv korupcije;
3. Primena propisa iz oblasti rešavanja sukoba interesa za funkcionere u svim granama vlasti;
4. Kontrola primene propisa o finansiranju političkih stranaka i izbornih kampanja;
5. Nadzor nad radom organa koji se bave borbom protiv korupcije;
6. Razvijanje planova integriteta u javnom i privatnom sektoru;
7. Davanje inicijative za izmenu i donošenje propisa državnih organa;
8. Redovno periodično izveštavanje Narodne skupštine i javnost u radu;
9. Međunarodna i regionalna saradnja u oblasti borbe protiv korupcije.