

NAJUSPEŠNIJI POSTUPCI ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE



oebs

ORGANIZACIJA ZA EVROPSKU BEZBEDNOST I SARADNJU

Kancelarija koordinatora aktivnosti u oblasti ekonomije i zaštite životne sredine

Adresa: Kärntner Ring 5-7 ■ A-1010 Vienna, Austria

Telefon: (+43-1) 514 36-151 ■ Telefaks: (+43-1) 514 36-96 ■ E-mail: psu-oceea-at@osce.org

UVODNA REČ AMBASADORA MAURICIJA MASARIJA

Šefa misije OEBS-a u Srbiji i Crnoj Gori

Korupcija je bolest koja sputava privredni razvoj, onemogućava učvršćivanje demokratskih institucija i negira naše zajedničke evropske vrednosti. Korupcija je nespojiva sa pravnom državom. Većina država u svetu, ako ne i sve, susretale su se sa ovim kompleksnim problemom. Mnogo se može naučiti iz njihovog iskustva o najboljem pristupu u borbi protiv ovog zla. Ta iskustva mogu biti od koristi novim demokratskim državama jugoistočne Evrope i, posebno, Srbiji i Crnoj Gori.

Ova knjiga, izrađena na osnovu najboljih iskustava država članica OEBS-a i drugih zemalja, sada je dostupna i na srpskom jeziku. Njen cilj je da pruži praktična sredstva državnim funkcionerima i građanima - da posluži kao podrška njihovim nastojanjima da izgrade institucije, donesu zakone i utvrde postupke koji će omogućiti efikasniju borbu protiv korupcije i učvrstiti vladavinu prava.

UVODNA REČ - DR MARĆIN SVJENČICKI (MARCIN ŚWIĘCICKI)

Koordinator Kancelarije za oblast ekonomije i zaštite životne sredine

„Svaka vlast se kviri; apsolutna vlast kviri apsolutno.“

Lord Akton (Acton), britanski istoričar, 1887.

Ne postoji zemlja, ma koliko ona bila demokratska, u kojoj nema korupcije. To društveno zlo na isti način napada državne službenike, političare, biznismene i novinare. Ono uništava privredu zemlje, podriva socijalnu stabilnost i narušava poverenje javnosti.

Usled korupcije se smanjuju poreski prihodi, uvećavaju rashodi javnih službi i pogrešno preusmeravaju resursi u privatnom sektoru. Utvrđena je i negativna korelacija između korupcije, s jedne strane, i dobre vladavine odnosno privrednog razvoja sa druge strane. Korupcija ponižava obične građane i slabi državu.

Borba protiv korupcije se odskora nalazi na vrhu prioriteta zemalja članica OEBS-a. U Istambulskoj povelji o evropskoj bezbednosti iz 1999. poziva se na povećanje napora u borbi protiv korupcije. U vreme dok je Rumunija predsedavala OEBS-om pitanjima dobre vladavine bili su posvećeni Ekonomski forum u Pragu (2001) i seminar u Bukureštu (2002). Kancelarija OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava, kao i predstavništva OEBS-a u pojedinim zemljama organizovali su rasprave i programe za obuku. U nekim slučajevima OEBS je u sprovođenju antikorupcijskih kampanja sarađivao sa međunarodnim i lokalnim partnerima.

Decembra 2003. OEBS je potvrdio svoju privrženost dobroj vladavini Novim strateškim dokumentom za pitanja ekonomije i životne sredine (New Strategy Document for the Economic and Environmental Dimension). Rešenost 55 zemalja članica da će raditi na obezbeđenju transparentnosti i borbi protiv korupcije podleže sistematskim proverama. Istovremeno, institucije OEBS-a su spremne da ponude zemljama članicama pomoć u doradi zakonodavstva, izgradnji institucionalnih kapaciteta i osmišljavanju nacionalnih antikorupcijskih strategija. Izdavanjem ove publikacije OEBS još jednom potvrđuje spremnost da pruži pomoć.

I druge međunarodne organizacije - Ujedinjene nacije, Savet Evrope, Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj, Svetska banka i Evropska banka za obnovu i razvoj - započele su slične snažne akcije u ovoj oblasti.

Politički lideri mnogih zemalja proglasili su borbu protiv korupcije za svoj prioritet. U nekim zemljama usvojeni su nacionalni planovi za borbu protiv korupcije i formirana specijalizovana tela. Sve je veći broj nevladinih organizacija koje su na međunarodnom planu ili u okviru pojedinih zemalja uključene u razotkrivanje korupcije. Tamo gde su mediji slobodni, oni ukazuju na korupciju u politici i poslovanju.

Ipak, i dalje je teško doći do praktičnih znanja o tome kako treba voditi kampanju protiv korupcije a da ona pruži rezultate. Ova publikacija sadrži praktične primere iz zemalja OEBS-a i ostalih delova sveta koji treba da pomognu u nastojanjima zemalja članica OEBS-a u borbi protiv korupcije. Studije slučajeva koje su opisane u knjizi ne predstavljaju gotova rešenja koja se moraju primeniti u borbi protiv korupcije. Njih treba posmatrati kao primere čije se pouke mogu primeniti u pojedinim zemljama kada to okolnosti dozvoljavaju.

Ova publikacija je namenjena zakonodavcima, javnim službenicima, medijima, nevladinim organizacijama, poslovnom svetu i celokupnom građanskom društvu. Čitaocima koji su zainteresovani za više informacija o opisanim primerima na raspolaganju je spisak veb-sajtova i drugih materijala, koji se nalazi na kraju knjige.



Kancelarija koordinatora aktivnosti u oblasti ekonomije i zaštite životne sredine želi da izrazi svoju duboku zahvalnost delegacijama SAD-a, Velike Britanije i Norveške za finansiranje ove publikacije. Takođe smo posebno zahvalni g. Džeremiju Poupu (Jeremy Pope), jednom od direktora organizacije TIRI - mreža za upravljanje, pristup i učenje (TIRI - the governance-access-learning network), i Emilu Cenkovu, višem saradniku Centra za demokratske studije iz Sofije, Bugarska, za znanje i savete koje su podelili sa nama.

SADRŽAJ

POGLAVLJE 1	POLITIČKA OTVORENOST	7
POGLAVLJE 2	IZBORI I FINANSIRANJE POLITIČKIH STRANAKA	19
POGLAVLJE 3	SUKOB INTERESA I KONTROLA IMOVINE	31
POGLAVLJE 4	REGULISANJE LOBIRANJA	45
POGLAVLJE 5	POLITIČKI I SUDSKI IMUNITET	51
POGLAVLJE 6	STVARANJE I ODRŽAVANJE ETIČNE JAVNE UPRAVE	59
POGLAVLJE 7	MEHANIZMI ZA PRITUŽBE I OMBUDSMAN	79
POGLAVLJE 8	TRANSPARENTNOST UBIRANJA JAVNIH PRIHODA	91
POGLAVLJE 9	JAVNE NABAVKE	109
POGLAVLJE 10	DOZVOLE I ODOBRENJA	125
POGLAVLJE 11	PRIVATIZACIJA I POSTUPCI ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE	135
POGLAVLJE 12	KRIVIČNO PRAVO I NJEGOVA PRIMENA	143
POGLAVLJE 13	NACIONALNE STRATEGIJE ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE	163
POGLAVLJE 14	KOMISIJE ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE	173
POGLAVLJE 15	MEDIJI I GRAĐANSKO DRUŠTVO	187
POGLAVLJE 16	SUDSKI SISTEM - SUDIJE I ADVOKATI	199
POGLAVLJE 17	POGOVOR	209
	INTERNET ADRESE	217



C.M.
PERIKLES

Šta je to „otvoreno društvo“? Otvoreno društvo je ono koje nikome ne priznaje monopol na istinu. U takvom društvu građani mogu da energično raspravljaju o politici koju vlasti vode i o budućnosti svoje zemlje. Sloboda je najveća moguća, a slabi i siromašni su zaštićeni. Postoje pravne garancije za slobodu udruživanja i slobodu govora.

Otvoreno društvo nije isključiva tekovina razvijenih demokratija. Ono može biti deo demokratskog razvoja svake zemlje. Otvoreno društvo ne zavisi neposredno od kulture ili istorije, već od toga da li se vlasti iskreno zalažu da obezbede transparentnost svog rada i poštovanje građanskih prava.

Pojam otvorenog društva prvi put je ušao u savremeni politički rečnik objavljivanjem jedne od najuticajnijih knjiga XX veka. Znamenita studija Karla Popera (Karl Popper) *Otvoreno društvo i njegovi neprijatelji* (*The Open Society and its Enemies*) iz 1945. predvidela je pad komunizma i razotkrila slabosti političkih sistema koji su zasnovani na društvenom planiranju. Autor se zalagao za najšire moguće slobode, ali i upozorio da „treba da stvorimo društvene institucije, koje država treba da uspostavi na osnovu svoje moći, radi zaštite ekonomski slabih...“

Tragovi otvorenog društva mogu se naći u još daljoj prošlosti, u drevnoj Grčkoj. Perikle, legendarni vođa Atine u periodu 462-429. godine p.n.e., imao je viziju otvorenog društva koja ni do danas nije izgubila na značaju:

Naš politički sistem se ne takmiči sa institucijama koje postoje drugde. Mi ne prepisujemo od svojih suseda, već pokušavamo da im budemo primer. Naša uprava je naklonjena mnogima, a ne nekolicini: zato se ona zove demokratija. Zakoni pružaju jednaku zaštitu svima u privatnim sporovima, ali mi ne ignorišemo pretenzije na izuzetnost. Kada se neki građanin ističe, biće pozvan da služi državi pre nego drugi, što neće značiti da se njemu daje prednost, već da se nagrađuje zasluga; siromaštvo nije prepreka tome.

Slobode koje mi uživamo se prostiru i na običan život: mi ne sumnjamo jedni druge, niti zameramo našem susedu ako odluči da ide svojim putem... Ali te slobode ne znače da smo mi bez zakona.

Naučeni smo da poštujemo sudove i zakone, kao i da nikada ne zaboravimo da se štitimo kada smo povređeni. Takođe smo naučeni da se držimo onih nepisanih zakona čija jedina sankcija počiva u opštem osećanju za pravičnost...

Naš grad je otvoren prema svetu; mi nikada nećemo oterati stranca... Slobodni smo da živimo baš onako kako nam je po volji i uvek smo spremni da pogledamo opasnosti u oči... Nas nije sramota da priznamo nečije siromaštvo, ali smatramo sramotnim ako ne učinimo napor da se siromaštvo izbegne... Čoveka koji ne pokazuje zanimanje za državne poslove mi ne smatramo bezopasnim, već beskorisnim; i mada samo nekolicina može da stvara politiku, svi mi o toj politici možemo da damo svoj sud. Mi na rasprave ne gledamo kao na kamen spoticanja na stazi političke akcije, već kao na neophodnu pripremu za mudro delovanje...

Danas se model otvorenog društva suočava sa novim izazovima. Korupcija je jedan od najpodmuklijih. U zemljama Balkana i bivšeg Sovjetskog Saveza građani i izabrane političke vođe se već dugo bore protiv onoga što Svetska banka opisuje kao „fenomen zarobljene države“. 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. Na duže vreme, ova pojava dovodi do pustošenja. Ali, to se može izbeći.

Poslednjih godina brojne nevladine organizacije sprovode kampanje kako bi pomogle pojedinim državama da uspostave dobru vladavinu. Jedna od najistaknutijih organizacija je Institut za otvoreno društvo, koji vodi filantrop Džordž Soros (George Soros), rođen u Mađarskoj. Među ostalim organizacijama čije su aktivnosti u izgradnji otvorenog društva vredne pomena nalaze se Transparency International, Reporteri bez granica (Reporters Without Borders), Internews i Article 19.

Nedavni izveštaj Svetske banke je pokazao da one vlade koje upravljaju zemljom transparentnije takođe vladaju „bolje“. ¹ Veština je u tome kako postići da se to željeno stanje i ostvari.

IZGRADNJA OTVORENOG DRUŠTVA

Najznačajniji element za stvaranje uspešnog otvorenog društva su garancije za slobodan pristup informacijama. Sloboda govora i sloboda organizovanja takođe igraju značajnu ulogu. Građanima treba da stoje na raspolaganju mogućnosti da raspravljaju o svakodnevnim pitanjima, da tuže medije i vlast i da, kada smatraju da tome ima mesta, izađu na ulice i iskažu svoj protest u vidu mirnih demonstracija. S druge strane, od onih koji su na položajima zahvaljujući poverenju građana očekuje se da saslušaju ono što građane muči. O predlozima zakona treba konsultovati birače. Osim u izuzetnim okolnostima, predstavnička tela treba da zasedaju javno, a sednice njihovih odbora treba da budu otvorene za sve.

Pronicljivi i nezavisni mediji, koji su spremni i sposobni da navedu ljude na javnim položajima da se pridržavaju standarda otvorenog društva, predstavljaju značajnu potporu ovim procesima. Vlasti treba da prihvate da su mediji ovlašćeni da preispituju politiku koja se vodi, kao i podršku koju javnost pruža tim kritikama. Političari treba da budu na raspolaganju medijima. U otvorenom društvu mediji preuzimaju na sebe odgovornost da vrše odabir informacija na pošten i objektivan način, tako da korisnici informacija budu na vreme obavešteni.

Svrha ovakvog pristupa informacijama je jasna: da služi kao zaštita od korupcije. Političari koji se nalaze pod snažnim i redovnim nadzorom javnosti biće pre skloni tome da delaju pošteno, etično i u javnom interesu, nego da prodaju javni zarad sopstvenog interesa.

Kako bi obezbedila da se javni službenici pridržavaju tih standarda, Velika Britanija je 1994. uvela razrađen kodeks ponašanja u javnom životu. *Sedam principa javnog života*,² koji su osmišljeni pod rukovodstvom lorda Nolana, imaju univerzalnu primenu, bez obzira na političke, istorijske ili razlike u kulturi:

Nesebičnost - *Nosioci javnih funkcija treba da donose samo one odluke koje su u skladu sa javnim interesom. Oni ne treba da donose odluke radi*

sticanja finansijske ili druge materijalne koristi za sebe, svoju porodicu ili svoje prijatelje.

Integritet - *Nosioci javnih funkcija ne treba da dovedu u položaj u kome će imati finansijske ili druge obaveze prema pojedincima ili organizacijama sa strane, koje bi mogle da utiču na njihovo vršenje službenih dužnosti.*

Objektivnost - *Prilikom obavljanja javnih poslova, uključujući tu i postavljanje na javne funkcije, deljivanje poslova ili preporučivanje pojedinaca za nagrade i povlastice, nosioci javnih funkcija treba da donose odluke na osnovu kvaliteta i zasluga.*

Odgovornost - *Nosioci javnih funkcija odgovorni su za svoje odluke i postupke prema javnosti i moraju da se potčine nadzoru koji je primeren njihovoj funkciji.*

Otvorenost - *Nosioci javnih funkcija treba da budu što je moguće otvoreniji u vezi sa svim odlukama koje donose i postupcima koje preduzimaju. Oni moraju da obrazlože svoje odluke, a informacije smeju da uskrate samo kada širi javni interes to jasno zahteva.*

Poštenje - *Nosioci javnih funkcija imaju obavezu da prijave svaki privatni interes koji ima veze sa njihovom javnom dužnošću i da preduzmu korake za razrešenje svakog sukoba interesa koji se pojavi, tako da javni interes bude zaštićen.*

Vođstvo - *Nosioci javnih funkcija treba da unapređuju i podržavaju ove principe vođstvom i ličnim primerom.*

Kodeksi ponašanja - *za ministre, zakonodavce, javne službenike, diplomate, pravosuđe i lokalnu samoupravu³ - mogu da budu od pomoći državama kada se trude da ove principe učine delotvornim. Na sličan način, „građanske povelje“ mogu da prisile organizacije vlasti da građanima pruže određeni nivo usluga i da saslušaju pritužbe u slučaju kada taj nivo nije postignut.*

Zapošljavanje u javnom sektoru treba da bude otvoreno i zasnovano na kvalitetu.⁴ Organizacije javnog sektora i njihova rukovodstva treba da se pridržavaju visokih standarda odgovarajućeg

ponašanja, koji uključuju nepristrasnost, poštenje i objektivnost u vezi sa rukovođenjem javnim fondovima. Oni će u najvećem stepenu obezbediti da se raspoloživim sredstvima ostvari najveća vrednost tako što će raditi na najefikasniji i najekonomičniji način za budžet, uz postojanje nezavisnog vrednovanja njihovog rada kad god je to moguće. Oni treba da budu odgovorni parlamentu i celokupnoj javnosti za aktivnosti koje preduzimaju, za upravljanje finansijama i za to u kojem su obimu ostvarili postavljene ciljeve.

Zaključivanje ugovora sa vlastima treba da se vrši u otvorenoj tenderskoj proceduri kako bi građani imali potpune informacije o komercijalnim obavezama koje vlasti imaju.

To može da spreči da se na trošak državnog budžeta finansiraju kronizam i političko zaštitništvo. Oni koji su zaduženi da motre na finansije treba da javno svedoče zakonodavnoj vlasti o rezultatima rada vlade u finansijskoj sferi, a njihove izveštaje treba redovno objavljivati. Oštećeni građani treba da imaju pristup ombudsmanu, čiji izveštaji takođe treba da budu javni i koji treba da dela tako da obezbedi pravovremeno preduzimanje mera za poboljšavanje situacije.

Sve češće se čuje stav da slobodu govora i okupljanja, kao i pravo na pristup informacijama, treba ograničiti iz razloga zaštite državne bezbednosti pred pretnjom naraslog terorizma. Iako se ne može poreći da terorizam predstavlja stvarnu pretnju, u stvarnosti se ovim stavom postiže upravo ono što teroristi žele: razgradnja građanskog društva. Zato je potrebno naći ravnotežu.

Korupcija, poput terorizma, dobro uspeva tamo gde nema dovoljno pouzdanih informacija. Kao što je dobitnik Nobelove nagrade za mir za 1987, Oskar Arijas Sančez (Oscar Arias Sanchez), primetio:

Ne smemo se sa očajanjem predati raku korupcije. Koliko god upozoravali na globalizaciju korupcije, moramo pozdraviti i globalnu plimu zahteva javnosti da vlade budu dobre. Vođe savremenih država počinju da prihvataju da se o korupciji mora govoriti i na domaćoj i na međunarodnoj sceni.

Naše najznačajnije oružje u ratu protiv korupcije biće porast broja demokratskih zemalja u svetu, što ima za posledicu širenje oblasti gde je štampa slobodna. Bez prava da postavlja pitanja ili da utiče na promene narod neće imati vlast. Umesto toga, zaplešće se u sistem površne demokratije. Jedna od najvažnijih sloboda u demokratiji jeste sloboda štampe. Kada se uguši glas jednog muškarca ili jedne žene, svi glasovi su u opasnosti da budu ugušeni. Ako se sakrije i najmanji delić istine, može da se rodi velika laž.⁵

PRISTUP INFORMACIJAMA

Što više informacija je dostupno javnosti i što je izvesnija njihova tačnost, veće su šanse da će vlast biti transparentna i javno odgovorna. Kada pristup informacijama ne postoji, ugroženo je poverenje u javne institucije.

Međutim, čak i kada društvo prepoznaje značaj slobode informisanja, ukoliko se to pravo ne može zakonski ostvariti, građani će biti ostavljeni na milost javnim službenicima i političarima, koji možda neće želeći da sa njima podele neke informacije. Kako bi ispravio ovu praksu, Savet Evrope je čvrsto istupio u pravcu davanja formalne garancije:

Zemlje članice treba da svakome garantuju pravo da po zahtevu ima pristup službenim dokumentima koji se nalaze u posedu organa javne vlasti. Ovaj princip treba da se primenjuje bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, uključujući tu i državu porekla podnosioca zahteva.⁶

Zbog toga se jasan zakon o slobodi informisanja može smatrati nečim što stvara osnov za održivu demokratiju.

PROPISI O PRISTUPU INFORMACIJAMA

Član 19 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima predstavlja polaznu osnovu za ovaj proces, ali je njegov domet ograničen.⁷ Jasno je da je prvenstveni cilj ovog člana smanjenje cenzure od strane vlasti, a ne unapređenje transparentnosti vlade.⁸

Usled toga, zadatak reformatora je da dalje elaboriraju član 19.

Može se poći od postavke da sve informacije pripadaju javnosti. Osim u slučaju kada postoje ubedljivi razlozi usled kojih bi vlasti trebalo da informacije zadrže za sebe, treba smatrati da je vlastima povereno raspolaganje informacijama kako bi one bile upotrebljene u javnom interesu.⁹

U nekim zemljama, recimo u Brazilu i na Novom Zelandu, primenjen je pristup prema kojem zakon traži da sve službene informacije budu dostupne svakom ko ih zatraži, osim ako postoji odgovarajući razlog da informacija bude zadržana.¹⁰ Ukoliko pođemo od toga da informacija pripada državi i da postoji da bi bila iskorišćena u interesu vlade, prava zasnovana na takvom polazištu će pružiti mali doprinos unapređenju demokratskog okruženja ili obezbeđenju da se rasprave vode na osnovu potpunih podataka. U članu 5 novozelandskog Zakona o službenim informacijama iz 1982. se kaže:

5. Princip dostupnosti - Pitanje da li neku službenu informaciju treba učiniti dostupnom... treba da bude rešeno, osim kada se ovim zakonom drugačije zahteva, u skladu sa... principom da informacije treba učiniti dostupnim osim ako ne postoje dobri razlozi za njihovo zadržavanje.¹¹

Ne postoje razlozi zbog kojih bi u otvorenom i demokratskom društvu državni prihodi predstavljali tajnu za građane. Nema razloga da se u demokratskom društvu od građana krije zašto se vanbudžetska sredstva drže izvan formalnog računovodstvenog sistema vlade. Budžet treba da bude podvrgnut reviziji od strane nezavisnog finansijskog kontrolora, a nalazi revizije javni. Narasta i globalna saglasnost oko toga da građanima treba priznati pravo da znaju šta njihove vlade dobijaju kao nadoknadu za eksploataciju prirodnih resursa. U sklopu toga, ni transakcije sa multinacionalnim korporacijama ne treba da predstavljaju tajnu.

NEKI PRIMERI IZ SREDNJE I ISTOČNE EVROPE

Jedna od zemalja članica OEBS-a čiji ustav izričito propisuje pravo na pristup informacijama je Letonija. Tamo je rečeno:

Član 100. *Svako ima pravo na slobodu izražavanja, koja uključuje pravo da se slobodno primaju, drže i distribuiraju informacije i izražavaju stavovi. Cenzura je zabranjena.*

Član 104. *Svako ima pravo da podnosi predstavke institucijama centralne ili lokalne vlasti i da dobije suštinski odgovor na svoje pitanje.*

Član 115. *Država će štiti svačije pravo na život u blagonaklonom okruženju, pružajući informacije o uslovima životne sredine i promovišući očuvanje i unapređenje životne sredine.*

Na sličan način, letonski Zakon o slobodi informisanja iz 1998. garantuje javnosti pristup svim informacijama koje se nalaze „u bilo kojem tehnički održivom obliku“, osim kada je to izričito ograničeno zakonom. Organi vlasti moraju da odgovore na zahteve kojima se informacije traže u roku od 15 dana. Pristup informacijama se može ograničiti jedino zakonom, i to: ukoliko je informacija namenjena za internu upotrebu u okviru neke institucije; ukoliko informacija predstavlja poslovnu tajnu koja nije u vezi sa javnim nabavkama; ukoliko se ona odnosi na privatni život pojedinaca; ili, ukoliko se informacija odnosi na postupak procenjivanja ili izdavanja sertifikata.

Žalbe se mogu podneti hijerarhijski višem organu vlasti ili neposredno sudu. Na primer, Ustavni sud Letonije je 1999. doneo odluku da je propis izdat od strane Kabineta ministara, kojim se ograničava pristup informacijama o budžetu, nevažeći zato što se njime krše odredbe Zakona o slobodi informisanja.

Slični uslovi preovlađuju i u Bugarskoj, gde se u članu 41 Ustava iz 1991. kaže:

(1) *Svako je ovlašćen da traži, dobije i saopšti informaciju. To pravo se ne sme koristiti tako da nanosi štetu pravima i ugledu drugih, ili*

državnoj bezbednosti, javnom redu, javnom zdravlju i moralu.

- (2) *Građani su ovlašćeni da dobiju informacije od državnih organa i službi o bilo kojoj stvari u vezi sa kojom imaju legitiman interes ukoliko takve informacije ne predstavljaju državnu ili drugu zakonom propisanu tajnu i ukoliko se time ne povređuju prava drugih.*

Bugarski Ustavni sud je 1996. doneo odluku da iako ustav svima daje pravo na informacije, postoji potreba za dodatnim zakonima kako bi se utvrdili uslovi pod kojima to pravo može da bude ograničeno. Pošto su brojni niži sudovi odbijali zahteve građana i nevladinih organizacija da pruže informacije, 2000. godine je usvojen Zakon o pristupu javnim informacijama. Tim zakonom je svakom fizičkom ili pravnom licu omogućeno da traži pristup ma kojoj informaciji koja je u posedu državnih institucija.

Zakon o zaštiti ličnih podataka, koji je počeo da se primenjuje januara 2002, pruža pojedincima pravo da pristupe i isprave informacije koje se na njih odnose a koje se nalaze u posedu organizacija javnog ili privatnog sektora. Radi nadzora nad sprovođenjem ovog zakona, 2002. je formirana Komisija za zaštitu podataka. Iste godine je donet i Zakon o državnim arhivima. Za sada Bugari nemaju pravo na žalbu ukoliko im je uskraćen pristup tim informacijama.

Kao što su učinile i druge zemlje regiona, Bugarska je donela i Zakon o zaštiti poverljivih informacija (aprila 2002), kao deo napora da ova zemlja pristupi Severnoatlanskom paktu (NATO). Zakonom je formirana Komisija za poverljive informacije, čije članove postavlja premijer, i uspostavljena su četiri nivoa bezbednosti poverljivih informacija. Svako ko je ovlašćen da dokument potpiše ovlašćen je i da odredi njegovu poverljivost. Ne postoji provera pretežnog javnog interesa koja bi mogla da posluži za otklanjanje neopravdano proglašene tajnosti. Na Internetu se može naći kratak vodič za građane u kojem se objašnjava kako funkcioniše bugarsko zakonodavstvo u ovoj oblasti.¹²

Na osnovu posebnog propisa, Zakona o upravi, bugarski Savet ministara je obavezan da objavlju-

je registar u kojem je predstavljen sistem državne uprave, kao i „svi normativni, pojedinačni i opšti upravni akti“. Propisano je i da se primerak registra objavljuje i na Internetu.

Treći primer propisa o pristupu informacijama iz zemalja članica OEBS-a uzet je iz Moldavije, čiji Ustav u članu 34 propisuje:

- (1) *Pravo na pristup informacijama od javnog interesa je neotuđivo pravo svakoga.*
- (2) *Shodno svom nivou nadležnosti, organi vlasti će obezbediti da građani budu ispravno informisani kako o javnim poslovima, tako i o pitanjima od pojedinačnog interesa.*
- (3) *Pravo na pristup informacijama ne sme da poremeti mere koje se preduzimaju radi zaštite građana ili državne bezbednosti.*
- (4) *Državni i privatni mediji su obavezni da obezbede da do javnosti dospeju tačne informacije.*

Pored toga, članom 37 se omogućava pristup informacijama o životnoj sredini, zdravlju i pravima potrošača.

- (2) *Država garantuje svakom građaninu pravo na pristup istinitim informacijama u vezi sa stanjem prirodne sredine, uslovima za život ili rad i kvalitetom prehrambenih proizvoda i aparata za domaćinstvo.*

Prema Zakonu o pristupu informacijama, koji je stupio na snagu avgusta 2000, lica sa državljanstvom ili prebivalištem u Moldaviji mogu tražiti informacije od državnih institucija, organizacija koje se finansiraju iz javnih izvora i pojedinaca ili pravnih lica koji vrše javnu službu i imati pristup službenim informacijama. Institucije moraju da daju odgovor u roku od 15 radnih dana.

Ograničenja mogu da se postave radi zaštite sledećih vrsta informacija: državne tajne u vezi sa vojnim, ekonomskim, tehničko-naučnim, spoljno-političkim, obaveštajnim, kontraobaveštajnim i istražnim aktivnostima, ukoliko bi objavljivanje informacije dovelo bezbednost države u opasnost;

poslovne informacije podnete državnim institucijama pod uslovom da ostanu poverljive; lični podaci čije bi objavljivanje moglo da se smatra kršenjem privatnosti pojedinca; informacije u vezi sa radom istražnih i njima sličnih organa; i informacije koje predstavljaju konačne ili fazne nalaze naučnog ili tehničkog istraživanja. Organ koji poseduje informaciju mora da dokaže da je ograničenje propisano zakonom i da bi šteta koja bi nastala objavljivanjem informacije bila pretežna u odnosu na javni interes koji bi se time ostvario.

U Moldaviji se žalbe na odbijanje pristupa, kašnjenje, kao i zahtevi za naknadu štete, mogu podneti organu koji je neposredno pretpostavljen onome na koji se žalba odnosi. U slučaju odbijanja zahteva, žalba se može podneti i direktno sudu ili ombudsmanu. Godine 2001. izvršene su izmene zakona o upravnom i krivičnom postupku, tako da se za kršenje Zakona o pristupu informacijama mogu izreći novčane i druge kazne.

Četvrti primer predstavlja Bosna i Hercegovina. Na državnom nivou Zakon o slobodi pristupa informacijama je oktobra 2000, a na nivou Republike Srpske maja 2001. Zakon je stupio na snagu februara 2002. (prema podacima dobijenim od Transparency International Bosne i Hercegovine, zakon je na državnom nivou stupio na snagu novembra 2000; na nivou Republike Srpske zakon se primenjuje od novembra 2001 - prim. prev.).

Donošenje zakona je predložila Kancelarija visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu, glavna civilna služba za implementaciju mirovnog sporazuma, koja je naložila izradu Zakona o slobodi informisanja. Grupa međunarodnih i domaćih stručnjaka na visokom nivou pripremila je zakon juna 2000, na osnovu nekih od najboljih primera iz celog sveta.

Zakon se primenjuje na informacije koje u bilo kojem obliku drži bilo koji organ vlasti, uključujući tu i pravna lica koja vrše javne funkcije. Zakonom se takođe omogućava široko postavljeno pravo fizičkih i pravnih lica iz Bosne i Hercegovine i stranih lica na pristup informacijama. Zahtev mora da bude u pisanom obliku. Rok za odgovor na zahtev je 15 dana.

Pristup informacijama može da bude uskraćen ukoliko bi njihovo objavljivanje prouzrokovalo „ozbiljnu štetu“ interesima odbrane ili sigurnosti, zaštiti javne bezbednosti, sprečavanju i otkrivanju krivičnih dela. Informacije se neće objaviti ako se odnose na savetovanja u organima vlasti, poslovne tajne ili privatnost pojedinaca. Kod svakog propisanog izuzetka vrši se provera postojanja javnog interesa zbog kojeg bi pristup informaciji bio uskraćen.

Žalbe razmatra ombudsman. Oni kojima je informacija uskraćena mogu takođe da pokrenu upravni ili sudski postupak radi zaštite. Ombudsman Federacije BiH je doneo dva mišljenja o primeni ovog zakona. Prvo, izdato pre nego što je počela primena zakona, bio je poziv ministarstvima da podele uputstva, pripreme registre i odrede službenike koji će pružati informacije. U drugom aktu ombudsman je preporučio da se ne objavljuju podaci obaveštajnih službi o kandidatima na predstojećim izborima.

Na osnovu iskustava iz regiona OEBS-a, kao i iz drugih zemalja, primećuje se da je potrebno vremena da se reforme sprovedu i da se novi pristupi uklupe u birokratsku kulturu. Neke zemlje su shvatile da manjak edukacije javnosti o građanskim pravima, zajedno sa nepouzdanim sistemom za vođenje evidencija i nespremnošću funkcionera da promene svoje ponašanje, dovodi do toga da zakon ne donese koristi kakve su njegovi promotori imali na umu. To se možda i moglo očekivati. S druge strane, pozitivno je to što se veliki broj vlada i nevladinih organizacija trudi da obrazuje javnost i javne službenike u vezi sa zahtevima koje postavlja nova otvorenost. Nove zakone treba energično promovisati kako bi dali željene rezultate.¹³

OGRANIČENJA

Kao što se može videti iz navedenih primera, svi zakoni uz pravo na pristup informacijama propisuju i izuzetke. Pitanje kriterijuma za propisivanje izuzetaka predstavlja veliki izazov. Neizbežno je da među izuzetke budu uključeni podaci koji se odnose na bezbednost države, kriminalističke službe, privatnost pojedinaca i poslovne tajne.

Globalna nevladina organizacija Article 19 (Član 19) osmislila je model zakona o slobodi informisanja koji može da bude od koristi onima koji takav zakon imaju nameru da napišu.¹⁴ Prema ovom modelu predviđena su sledeća ograničenja:

- ▶ *neopravdano obelodanjivanje ličnih podataka,*
- ▶ *informacija ne bi potom mogla da posluži kao dokaz na sudu itd.,*
- ▶ *poslovna ili poverljiva informacija čije bi obelodanjivanje dovelo do narušavanja poverenja i otkrivanja trgovačkih tajni, ili čije bi obelodanjivanje verovatno u ozbiljnoj meri nanelo štetu poslovnim ili finansijskim interesima trećih lica,*
- ▶ *poverljiva informacija dobijena od druge države ili međunarodne organizacije koja se ne može obelodaniti a da se time ne nanese ozbiljna šteta kada su u pitanju odnosi sa tom državom ili međunarodnom organizacijom,*
- ▶ *objavljivanje informacije koja bi verovatno ugrozila život, zdravlje ili bezbednost nekog lica,*
- ▶ *dokumenta službi koje sprovode zakone čije bi objavljivanje u javnosti verovatno nanelo ozbiljnu štetu aktivnostima službe (npr. sprečavanje otkrivanja zločina, hvatanje ili gonjenje prekršilaca, određivanje i prikupljanje poreza i carine i slično - prim. prev.),*
- ▶ *informacije koje bi verovatno ugrozile bezbednost ili odbranu države,*
- ▶ *privredne informacije čije bi objavljivanje moglo da podrije sposobnost vlade da rukovodi ekonomijom zemlje ili koje bi verovatno prouzrokovale ozbiljnu štetu legitimnim poslovnim ili finansijskim interesima javnih tela,*
- ▶ *informacije čije bi objavljivanje verovatno prouzrokovalo ozbiljnu štetu delotvornom formulisanoju ili razvoju politike vlade.¹⁵*

Savet Evrope je 2002. godine ojačao ovaj pristup stavom da „zemlje članice mogu da ograniče pravo na pristup službenim dokumentima“. Međutim, Savet Evrope smatra da sva ograničenja moraju da budu precizno navedena u zakonu, da su neophodna u demokratskom društvu i da moraju da budu srazmerna vrednosti informacije koja uživa zaštitu.

Savet Evrope priznaje da se ograničenja mogu postaviti kada su u pitanju informacije iz javnog sektora u sledećim oblastima:

- ▶ *bezbednost, odbrana i međunarodni odnosi države,*
- ▶ *javna bezbednost,*
- ▶ *prevencija, istraga i gonjenje krivičnih dela,*
- ▶ *privatnost i drugi legitimni privatni interesi,*
- ▶ *komercijalni i drugi ekonomski interesi - javni ili privatni,*
- ▶ *ravnopravnost strana u sudskom postupku,*
- ▶ *zaštita životne sredine,*
- ▶ *inspekcija, kontrola i nadzor organa vlasti,*
- ▶ *ekonomska, monetarna i kursna politika države,*
- ▶ *poverljivost savetovanja unutar organa vlasti ili između njih tokom pripreme nekog predmeta.¹⁶*

U isto vreme, treba biti oprezan u primeni ovih ograničenja. U suprotnom, lako se može desiti da se pri ograničavanju prava na pristup informacijama igra na kartu zaštite državne bezbednosti, na primer, čak i kad tome nema mesta. Može se dogoditi da se pomeša koncept bezbednosti države i bezbednosti političkih elita kad god postoji opasnost od neprilika na političkom planu. Takođe, postoje slučajevi da se Zakonom o službenim tajnama ukine većina prava koja donese napredan Zakon o slobodnom pristupu informacijama.¹⁷ Singapur je tužio *Biznis tajms (The Business Times)* zbog objavljivanja zvaničnih prognoza privrednog rasta te zemlje - materijal koji je u razvijenim zemljama obično dostupan besplatno - a zatim zabranio rasturanje međunarodnog nedeljnika *Ekonomist (The Economist)* kada je ovaj kritikovao takav potez vlasti.¹⁸

Na prvi pogled, lakše je razrešiti pitanje privatnosti pojedinaca. Retko ko bi mogao da se usprotivi tajnosti zdravstvenih dosijea, ali i tu treba da postoje izuzeci: na primer, ako neka osoba pati od

visokozarazne smrtonosne bolesti. I dalje se vrednosti koje pojedina društva pridaju privatnosti pojedinaca veoma razlikuju, za šta postoje istorijski razlozi. Činjenica da u Švedskoj svaki građanin može da ostvari uvid u svoju ili susedovu poresku prijavu nije dovoljna da ubedi druge zemlje u to da je takva otvorenost nešto poželjno.

Javne ličnosti se često pozivaju na pravo da se njihov privatni život ne obelodanjuje u masovnim medijima. Sudovi širom sveta su skloni stavu da javne ličnosti neizbežno podležu većem nadzoru javnosti i medija.¹⁹ To znači da se u sve većem broju zemalja njihova privatnost manje štiti nego privatnost običnih građana. Političari moraju da ulože poseban trud da bi dobili tužbu za klevetu, jer su znatno manje zaštićeni od ostalih.

Izgovori da je tražena informacija previše osetljiva iz poslovnih razloga takođe su česti. Ipak, stvar je principa da građani imaju demokratsko pravo da saznaju pojedinosti poslovnih ugovora o javnim nabavkama, kao i podatke o privatizaciji javnih dobara. Poverljivost može da bude odlika zakonitih transakcija u okviru privatnog sektora, ali se ne može braniti kada je u pitanju novac poreskih obveznika.²⁰ Bilo bi suviše lako za nepoštene državne funkcionere kada bi mogli da zaključuju poslove sa privatnim sektorom i da se potom pozivaju na to da zbog zaštite poslovne tajne, informacije o tome treba da budu izuzete od nadzora javnosti.

Možda je najproblematičnije pitanje u kojem obimu javnost treba da zna kakve su savete funkcioneri dobili od svojih savetnika. Oni koji se protive pristupu takvim informacijama obrazlažu to stavom da službenici koji daju savete i preporuke treba to da čine iskreno i bez straha. Ukoliko bi njihovi saveti bili izloženi pogledu javnosti, to bi narušilo atmosferu poverenja, koje je od suštinskog značaja, a samim tim i delotvornost procesa donošenja odluka. Sa osloncem u ovakvoj argumentaciji, interna službena dokumentacija je često izuzeta od prava na pristup informacijama. Mada se ovaj argument čini privlačnim, one zemlje koje su postupile suprotno nisu zbog toga imale mnogo problema i prema rezultatima istraživanja neprestano pokazuju nizak nivo korupcije.²¹

U SLUČAJU SPORA

Kada se ustanovi pravo na pristup informacijama u odgovarajućem obimu, postavlja se pitanje kako razrešiti sporne slučajeve. Koliko će lako biti da politički interesi prevladaju nad javnim kada građanin ili novinar zatraži informaciju?

U nekim zemljama ministri imaju diskreciono ovlašćenje da uskrate pristup informacijama. Jasno je da nijednom ministru ne treba dati ovakvo ovlašćenje osim ako ono podleže proveru drugostepenog organa, jer bi se inače moglo vrlo lako zloupotrebiti. U smernicama i uputstvima treba jasno utvrditi kada se pristup informacijama može odbiti. Ni u kom slučaju razlog za to ne treba da bude moguće uznemirenje ministra ili vlade, niti bi ministri smeli da sprečavaju pristup uz argumentaciju da se tražioca informacija „ne tiče“ ili da bi je tražilac ili mediji mogli „pogrešno razumeti“.²²

U nekim zemljama moguće je izjaviti žalbu nezavisnom povereniku za informacije, ombudsmanu ili organu za žalbe. Kada takav organ da preporuku da se omogući pristup, a ona ne bude prihvaćena, moguće je izjaviti žalbu sudu. U drugim zemljama, ako npr. ministar ne postupi po preporuci i ne izmeni svoju prvobitnu odluku kojom je uskratio pristup, pravo se ne može dalje štiti na sudu. Sistemi se mogu razlikovati, ali kada god je samom organu prepušteno da odluči da li je bio u pravu, postoji neprihvatljiv sukob interesa.

KAMPANJE ZA INFORMISANJE I VODENJE SPISA

Da li ljudi uvek treba da zatraže informaciju na koju imaju pravo? Prema jednom mišljenju, organi vlasti ne treba da sede i čekaju dok im neko ne zatraži informaciju. Oni treba da građanima pružaju informacije od suštinskog značaja pre bilo kakvog zahteva. Takvo delovanje može da se pokaže kao daleko isplativije i korisnije od čekanja na to da stigne zahtev.²³ To takođe znači da se informacija može pretočiti u jednostavnu i smislenu poruku, što je za građane daleko bolje od kopanja po dokumentima koji su razbacani po veb-sajtu organizacije. Nikako, međutim, ne treba dozvoliti da se pri-

prema takvih poruka pretvori u manipulaciju i iznošenje poluistina.

Ovaj pristup je naročito koristan za vlade čiji su resursi ograničeni. Time što će informacije učiniti dostupnim u svojim prostorijama i na drugim javnim mestima organi će znatno smanjiti broj poziva upućen njihovim službenicima, a građani će moći da saznaju svoja prava a da pri tom nisu ni svesni da su ovlašćeni da traže pristup informacijama.²⁴

Kada se zalažemo za povećani pristup informacijama, takođe se moramo zalagati za unapređenje načina na koji se vode spisi. Nema mnogo smisla da postoji pravo na pristup informacijama ako su one u haosu i nepouzdanе. Zato je sistematsko, potpuno i pouzdano arhiviranje od suštinskog značaja. Na sličan način, ukoliko ne postoje pisani tragovi, mali je, ili nikakav, stepen javne odgovornosti i korupcija u tom vakuumu može da cveta.

Sve više uloga rukovodioca arhiva dolazi u središte pažnje. Iako se to dugo previđalo, sada je sve jasnije da je u rukama tog službenika ključ javne odgovornosti. Arhive čuvaju pisani trag koji može biti ključni dokaz u razotkrivanju lošeg upravljanja i korupcije. Nažalost, ljudi zaduženi za vođenje dokumentacije su obično potcenjeni u okviru hijerarhije, baš kao i njihov rad. Nasuprot tome, rukovodiocu arhiva bi trebalo pružiti ustavnu zaštitu, možda sličnu onoj koju uživaju sudije Vrhovnog suda ili rukovodilac nezavisne institucije za kontrolu javnih finansija.

Kada se vlade otvaraju prema javnosti, reformatori moraju da budu spremni da prihvate svet onakav kakav jeste - sa haotičnim arhivama, koje čine da je za pristup informacijama potrebno previše vremena ili se on ne može ni ostvariti. Za Meksiko, na primer, gde je aprila 2002. usvojen zakon o pristupu informacijama, u izveštaju se navodi da se „javni spisi, prepisi i zabeleške sa važnih sastanaka namerno kriju od očiju javnosti, tako da ne ostaje gotovo nikakav službeni trag o tome kako su odluke donete. U mnogim slučajevima zapisnici su uništeni ili su ih službenici odneli kućama po odlasku sa posla“.²⁵

U takvim slučajevima su od suštinskog značaja prelazni aranžmani, kako građani ne bi izgubili

veru u novodobijena prava. Bolje bi bilo započeti obnovu sistema za vođenje dokumentacije nego dopustiti da trenutno loš sistem postane razlog za blokadu reformi. Pravo na pristup ne treba da važi za ranije nastala dokumenta u oblastima u kojima je informacioni sistem takav da ne može da obezbedi njihovu pouzdanost.

Koji god put da jedna zemlja odabere, mora da postoji nedvosmislena obaveza da se pružaju potpune, dosledne i razumljive informacije. Stalno se kao razlog zbog kojeg ne treba sprovoditi reforme pominju troškovi. Treba li oni koji traže informacije da plate troškove pripreme odgovora? Ukoliko da, treba li da postoji ograničenje troškova koje organ može da traži? Očigledno je da bi propisivanje visokih nadoknada odbilo tražioce i na taj način podriilo svrhu celog reformskog poduhvata. Na sreću, vlade su shvatile da koristi koje otvorenost donosi mogu da pretegnu nad troškovima. Štaviše, u zemljama koje imaju odgovarajuće zakone traži se samo naplata minimalnih procesnih troškova.

INFORMACIJE I PRIVATNI SEKTOR

I privatni sektor ima potrebu za pristup potpunim i pouzdanim informacijama iz javnog sektora; to se posebno odnosi na informacije o pravilima i sprovođenju javnih nabavki. Te informacije su u nekim zemljama dostupne preko Interneta.²⁶

Iako se na informacije koje poseduje privatni sektor primenjuju principi drugačiji od onih koji važe za informacije koje se nalaze u rukama javnog sektora, neke vrste informacija moraju se učiniti dostupnim potrošačima, dobavljačima i zaposlenima. Primeri se kreću od ažurnog označavanja podataka o hrani koja se prodaje do poslovnih računa, od stručne revizije i finansijskih službi do ličnih dosijea.

Javnost sa pravom očekuje povećanu javnu odgovornost kad god neko iz privatnog sektora vrši javne funkcije ili kada dođe do privatizacije preduzeća koja su tradicionalno pripadala javnom sektoru. Ne sme se dozvoliti privatnim firmama da zamagle svoju odgovornost. Naprotiv, građani su vlasni da saznaju mnogo više o poslovnim poduhvatima u kojima se dodiruju javni i privatni sektor nego o onima koji su potpuno u okvirima privatnog

sektora. Na kraju krajeva, takve aktivnosti tiču se novca poreskih obveznika.

Građani, penzioni fondovi i osiguravajuća društva takođe sa pravom očekuju da dobiju tačne informacije o preduzećima koja su upisana u javne registre. Revizori u privatnom sektoru treba da vrše svoje dužnosti nezavisno od subjekta revizije i sa javnim interesom na umu, a ne tako da zadovolje uske ciljeve menadžera kojima je stalo samo do dobijanja bonusa za uspešno poslovanje. Njihovi finansijski izveštaji su od životne važnosti za blagostanje građana. Ti profesionalci vrše javnu funkciju pružajući informacije koje daju pravu sliku o tome u kojoj meri se kompanija koja je podvrgnuta reviziji nalazi na zdravim nogama.²⁷

Za svoje dobro, vodeće korporacije počinju da prihvataju legitimnost uvida javnosti u njihov rad i u nekim slučajevima omogućavaju pristup informacijama o poslovnoj politici koju vode.²⁸ Zaista, može

se smatrati da polaganje računa privatnog sektora celokupnoj javnosti jeste srž narastajućeg pokreta za društvenu odgovornost korporacija.

PROMENA KULTURE

Čak i kada se podrazumeva da otvorenost donosi koristi, može se desiti da se službenici navikli da dokumenta drže „na sigurnom“ od očiju javnosti preteći odnose prema građanima koji pokušaju da novodobijeno pravo ostvare.

Potrebno je promeniti kulturu javnih službenika - od najnižeg osoblja do najodgovornijih ministara. Do shvatanja da uvođenje politike pristupa informacijama može da očigledno poveća kvalitet rada uprave treba doći kroz obuke i primere sa vrha. Takva politika podstiče služenje javnosti na etičan način, povećava zadovoljstvo radom i osećanje da su javni službenici deo sredine u kojoj žive i rade.

FUSNOTE

1 Svetska banka - Istraživanje o politici upravljanja (The World Bank - Governance Policy Research Working Papers): <http://econ.worldbank.org/resource.php?topic=13&type=5> Videti takođe pokazatelje za upravljanje (Governance Indicators): <http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2002/>

2 Javni standardi, Velika Britanija: http://www.public-standards.gov.uk/about%20us/seven_principles.htm

3 Velika Britanija ima poverenika koji nadzire otvorenost i prikladnost postavljenja u javnom sektoru (videti: <http://www.ocpa.gov.uk/index2.htm>). Drugi skorašnji primer otvorenosti na nivou lokalne vlasti je britanski projekat „Moderna lokalna uprava u dodiru sa narodom“ (Modern Local Government in Touch with the People) (http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_localgov/documents/page/odpm_locgov_605468.hcsp). U novom etičkom okviru od lokalnih saveta se očekuje da prihvate novu kulturu otvorenosti i spremnost da se polože računi, zbog čega je stvoren novi Model kodeksa ponašanja za većnike. Kodeks traži od izabраниh gradskih većnika Engleske da se vladaju u skladu sa najvišim standardima ličnog ponašanja pri vršenju dužnosti.

4 Videti, na primer, Zakon o javnim službama Estonije (<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN007216.pdf>).

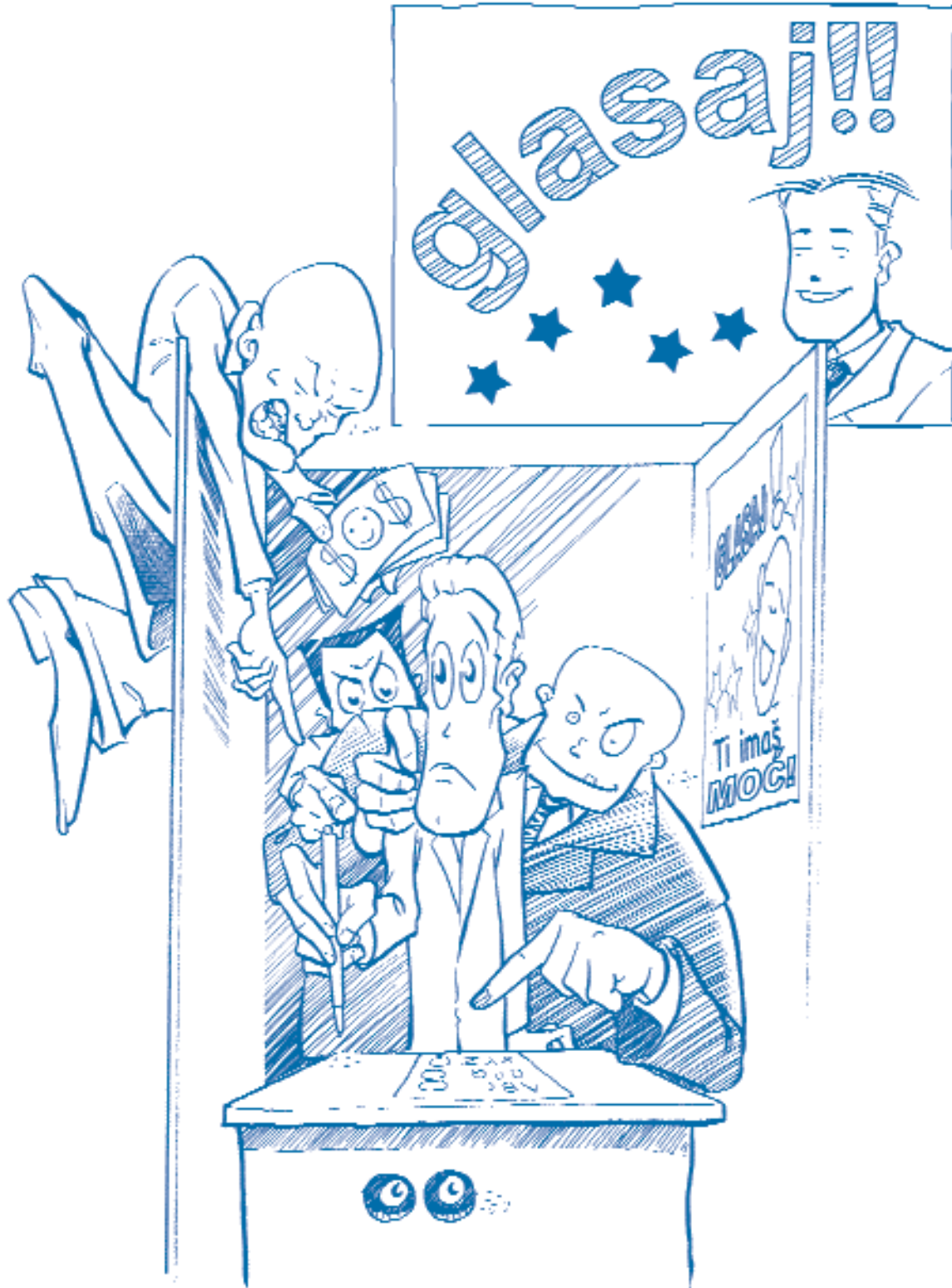
5 Antikorupcijski priručnik (prevod na srpski, Transparentnost - Srbija, 2003), uvod (Transparency International Source Book 2000: <http://www.transparency.org/sourcebook/00-foreword.html>)

6 Preporuka (2002)2 Komiteta ministara Saveta Evrope zemljama članicama o pristupu službenim dokumentima [Rec. (2002)2 of the Council of Europe Committee of Ministers to member states on access to official documents: http://cm.coe.int/stat/E/Public/2002/adopted_texts/recommendations/2002r2.htm.] Za pregled stavova u zemljama Komonvelta videti: „Otvoreni Sezam: U potrazi za pristupom informacijama u Komonveltu“ (Open Sesame: *Looking for the Right to Information in the Commonwealth*), izveštaj grupe nevladinih organizacija pod nazivom Komonveltska inicijativa za ljudska prava (Commonwealth Human Rights Initiative) (2003): http://www.humanrightsinitiative.org/publications/chogm/chogm_2003/default.htm.

7 Article 19 predlaže model zakona o slobodi informisanja, videti: <http://www.article19.by/publications/freedominfo/law/> Zakon SAD-a o slobodi informisanja (US Freedom of Information Act) najotvoreniji je primer ove vrste zakona. Videti: http://www.epic.org/open_gov/foia/us_foia_act.html; Australijski Zakon o slobodi informisanja iz 1982. (Australia's 1982 Commonwealth Freedom of Information Act) http://www.comb.gov.au/publications-information/freedom_information.htm; i irski Zakon o slobodi informisanja (The Irish Freedom of Information Act) (1997) at <http://www.finance.gov.ie/viewdoc.asp?DocID=837>; za analize prvog japanskog zakona iz ove oblasti videti: <http://www.freedominfo.org/analysis/japan1/>.

8 Videti tekst An Mari Gec (Anne Marie Goetz) i Roba Dženkinsa (Rob Jenkins), „Hibridni oblici odgovornosti“ (“Hybrid Forms of Accountability”) o angažovanju građana u nadzoru institucija javnog sektora u Indiji (Public Management

- Review Vol. 3 Issue 3 2001 pp 363-383). Takođe, Rob Dženkins i An Mari Gec: „Računi i javna odgovornost - teoretske implikacije pokreta za pristup informacijama u Indiji“ (“Accounts and Accountability: theoretical implications of the right-to-information movement in India”, *Third World Quarterly*, Vol. 20, No. 3, pp 603-622).
- 9 Švedska vlada je odskora uspostavila „Otvorenu Švedsku“, kao deo programa „Vlada u službi demokratije“, koji ima za cilj da obezbedi da vlada te zemlje u praksi sprovodi osnovne principe demokratije, vladavine prava i efikasnosti. Program se sprovodi u 150 administrativnih tela Švedske. Potreba za većom otvorenošću je u središtu pažnje u svakom od 21 švedskih okružnih veća i 289 opština. Rezultat je „Otvorena Švedska“, kao zajednički poduhvat centralnog i nižih nivoa vlasti.
 - 10 Ustav Brazila, član 5, tačka 33. Isti je slučaj i sa Zakonom o službenim informacijama Novog Zelanda iz 1982. Zakon je preokrenuo princip tajnosti postavljen Zakonom o službenim tajnama iz 1951, koji je ukinut.
 - 11 Zakon o službenim informacijama Novog Zelanda iz 1982. (New Zealand Official Information Act): http://www.legislation.govt.nz/browse_vw.asp?contentset=pal_statutes.
 - 12 Access to Information Programme (<http://www.aipbg.org/library/laws/apia.htm>). Videti takođe priručnik „Kako ostvariti pristup informacijama: vodič za građane“ (<http://www.aip-bg.org/handy.htm>).
 - 13 Izražavamo veliku zahvalnost Dejvidu Banisaru (David Banisar) iz organizacije Privacy International za pomoć u ovim stvarima. Videti takođe prezentacije Privacy International (<http://www.privacyinternational.org/>) i Article 19 (<http://www.article19.org/>).
 - 14 Article 19 predlaže model zakona o slobodi informisanja. Videti: <http://www.article19.org/publications/freedominfo/>
 - 15 Članovi 25 do 32.
 - 16 Preporuka(2002)2 Komiteta ministara Saveta Evrope zemljama članicama o pristupu službenim dokumentima: http://cm.coe.int/stat/E/Public/2002/adopted_texts/recommendations/2002r2.htm.
 - 17 Zimbabve kombinuje dva pristupa u jednom zakonu, dajući naizgled liberalan naziv veoma represivnim odredbama. 17. juna 2002. u članku britanskog *Dejli telegrafa* (*Daily Telegraph*) navodi se da su takse za izdavanje dozvola za rad, ustanovljene na osnovu ovog zakona, „apsolutno nečuvene“ i takve da mogu da navedu međunarodne novinske agencije da prestanu sa radom u Zimbabveu. Drugi, poput BBC-ja, već su primorani da odu.
 - 18 Urednik singapurskog *Biznis tajmsa* (*Business Times*) i drugi krivično su gonjeni na osnovu Zakona o službenim tajnama te zemlje zbog objavljivanja preliminarne procene bruto nacionalnog dohotka - ranih kalkulacija najnovijih ekonomskih kretanja - pre nego što su oni zvanično objavljeni. Kada se londonski *Economist* podrugljivo osvrnuo na ove optužbe, došlo je do toga da je u Singapuru zabranjeno rasturanje tog lista. Videti: “Newspapers: a ban is not a ban unless restricted”, Francis T. Seow (bivši glavni javni tužilac Singapura), prezentovano na konferenciji „Ograničenja kontrole: Mediji i tehnologija u Kini, Hong Kongu i Singapuru“, april 1998. (University of California at Berkeley’s Graduate School of Journalism) www.sfdonline.org/Link%20Pages/Link%20Folders/Press%20Free%20dom/seow.html.
 - 19 „Prazna pobeda se ogleda u neznatnoj šteti“ (“Hollow victory reflected in paltry damages”), *The Times* of London (UK), 29. mart 2002: „*The Mirror* je bio ovlašćen da pokaže da je [supermodel Naomi Kempbel (Naomi Campbell)] lagala da nije bila zavisnik od droge i da nije bila na tretmanu. Ali, novine su otišle predaleko u objavljivanju osetljivih ličnih podataka...“ „Daleko od toga da je napredak univerzalan kad zakoni Zimbabvea jasno zabranjuju kritiku predsednika.“
 - 20 „Inicijativa protiv obmanjivanja javnosti“ (“Public Fraud Initiative”), *The Guardian* (UK), 18. jun 2002: „Kroz lažno računovodstvo razotkriva se plaćanje javnih službi privatnim novcem kao krađa poreskih obveznika...“
 - 21 Skandinavske zemlje i Novi Zeland, prema istraživanjima, slove za zemlje najmanje uprljane korupcijom.
 - 22 Komisija za javne službe Novog Zelanda (New Zealand State Services Commission), 1995.
 - 23 Takav zahtev se sada ispostavlja lokalnim vlastima u Velikoj Britaniji. Pogledati prezentaciju engleskog Odbora za standarde (Standards Board for England) www.standardsboard.co.uk/guidance/guidance_index.htm.
 - 24 U Indoneziji je, na primer, Svetska banka podstakla postavljanje bilborda na gradilištima koji sadrže pojedinosti o projektu koji se tu sprovodi. Na taj način lokalna zajednica može da prati i nadzire proces. Videti: Dženkins i Gec. Videti takođe: En Meri Gec i Rob Dženkins: „Hibridni oblici odgovornosti - angažovanje građana u nadzoru institucija javnog sektora u Indiji“ (Public Management Review Vol. 3 Issue 3 2001 pp 363-383). Takođe, Rob Dženkins i En Meri Gec, „Računi i odgovornost: teoretske implikacije po-kreta za pravo na informacije u Indiji“ (*Third World Quarterly*, Vol. 20, No. 3, pp 603-622).
 - 25 *The Washington Post* (USA), 1. maj 2002.
 - 26 Dobar primer je OPEN sistem u gradu Seulu u Južnoj Koreji; www.transparency.org/building_coalitions/public/local_government/projects_topic/procurement.html. Videti takođe portal vlade Kolumbije: http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/colombiaportal_cs.htm, gde je predsednik naložio da svi državni organi naprave veb-sajtove, postavljaju informacije i rade preko elektronske mreže.
 - 27 „Etička dimenzija - posebno pitanje dužnosti prema narodu a ne samo prema klijentima - kao da još nije pokrenuta...“, Piter Martin (Peter Martin) u „Moralna dužnost računovođa“ [“Accountants Moral Duty”, *Financial Times* (UK)], 17. januar 2002. Videti takođe *Financial Times* (UK), 5. mart 2002.
 - 28 Jedna od tih inicijativa je NIREX (www.nirex.co.uk/publicn/guide.htm), korporacija „koja radi na stvaranju sigurnih i u odnosu na okruženje odgovornih rešenja za upravljanje radioaktivnim otpadom“. Njihova „politika transparentnosti“, koja se može naći na Internetu, govori o odanosti korporacije „politici otvorenosti“; korporacija takođe sprovodi politiku davanja odgovora po individualnim zahtevima i daje pravo na žalbu nezavisnom kontrolnom telu.



© 2008

Otvoreno društvo ne može da postoji tamo gde izbori nisu slobodni i poštjeni.¹ Zato je potrebno obezbediti da se izbori održe po međunarodnim demokratskim standardima. Institut za međunarodnu i demokratsku pomoć pri izborima (IDEA)², britanska nevladina organizacija koja širom sveta promoviše održivu demokratiju, predlaže da se poštuje nekoliko opštih smernica:

- ▶ *učiniti da institucije uspešnije predstavljaju raznovrsnost i zastupljenost različitih interesa u okviru društva (uključujući i zastupljenost oba pola);*
- ▶ *dodeliti veća ovlašćenja institucijama lokalne vlasti;*
- ▶ *prihvatiti da su opozicione partije ključni element političkog sistema i stvoriti mehanizme koji će omogućiti suživot i međusobno poštovanje vladajućih i opozicionih stranaka;*
- ▶ *podsticati razvoj održivog stranačkog sistema;*
- ▶ *priznati i uključiti kao partnere u opštem razvoju zemlje grupe građanskog društva, grupe za lobiranje koje se kritički odnose prema vlastima, poput aktivista za ljudska prava, manjinske grupe, grupe i politička udruženja žena;*
- ▶ *uvesti propise i procedure potrebne za stvaranje demokratskog okruženja, u kojem političke stranke, lokalne institucije, nevladine organizacije i mediji mogu slobodno da rade.*

IZBORI

Vlada dobija legitimnost tako što joj birači daju mandat. Izbori koji nisu legitimni mogu da proizrokuju građanske nemire i nestabilnost i stvore okruženje u kojem će se ubrzo pojaviti korupcija i kršenje ljudskih prava. Zbog toga je od ključnog značaja način na koji je mandat dobijen. Ne samo da izbori treba da budu poštjeni već je neophodno da tako nedvosmisleno izgledaju u očima svakog posmatrača.

NEZAVISNA IZBORNA KOMISIJA

Moralni autoritet nove vlade biće znatno veći ukoliko je izborni proces efikasno i delotvorno nadgledala nezavisna izborna komisija.

U mnogim zemljama je izborna komisija ustavna kategorija; u drugima se one uvode zakonom.³

Uobičajeno je da takvu komisiju čine ljudi iz različitih političkih partija, predstavnici građanskog društva i pripadnici oba pola. Od načina izbora članova komisije umnogome će kasnije zavisiti i njen legitimitet. Ukoliko izbor vrši vlada, bez ikakvih konsultacija sa drugima, mnogi će članove komisije smatrati za marionete te vlade, sa svim posledicama koje takva percepcija ima na prihvatanje rezultata izbora od strane javnosti. Zato se smatra da je najbolje kada se političke stranke međusobno konsultuju i, ako je moguće, prethodno se dogovore o izboru članova komisije. Ako političke stranke insistiraju na imenovanju sopstvenih pristalica, očigledno je da na taj način podrivaju poverenje javnosti u nepristrasan rad tog tela.

Najveći značaj IDEA pridaje nezavisnosti stručne komisije. Ona ukazuje na to da sprovođenje izbora može da bude veoma politizovano i emocionalno, kao i da su kontrolisanje izborne komisije i manipulacije u izbornom procesu uobičajeno sredstvo za održanje nedemokratskih režima na vlasti. Na službenike koji sprovode izbore često pada sumnja da su zastupnici vlade, određene političke stranke ili nekog sektora društva.

U tranzicionim režimima mladih demokratija opozicija često izražava bojazan da će partija na vlasti iskoristiti poluge kontrole nad organima koji sprovode izbore za sopstvenu korist.

Sumnju rađa i situacija kada komisija ne poseduje dovoljno iskustva, npr. ako su njeni članovi nepoznati ili neprovereni. Veterani na političkoj sceni lako mogu da to neiskustvo iskoriste. Takav se slučaj desio u Kampučiji 1998. godine. Mada je prema zakonu organ za sprovođenje izbora trebalo da bude neutralan, vladajuća partija je uspela da u njega uključi svoje pristalice, među kojima su bili i vladini službenici.

Sumnja u pravilnost izbornog procesa je glavni razlog zbog kojeg se širom sveta primenjuju i dodatni mehanizmi za kontrolu izbora od strane političkih stranaka i civilnog društva. Kada neki od učesnika na izborima ili sami birači misle da su organi koji sprovode izbore pristrasni i da manipulišu rezultatima, odbiće da učestvuju na takvim izborima, odnosno odbiće da priznaju izborne rezultate.

Dobro organizovana, verodostojna i neutralna izborna komisija je suštinski uslov prihvatanja izbora kao slobodnih i poštenih. Takva komisija može bitno da umanja mogućnost za manipulacije. Na taj način se izgrađuje poverenje kako u izbore tako i u institucije.

ZADUŽENJA IZBORNE KOMISIJE

Komisija treba da bude zadužena za sva pitanja koja mogu da utiču na izbore, sa ciljem smanjivanja mogućnosti da oni koji su na vlasti manipulišu rezultatima. Među zaduženjima se nalaze i sledeća:

- ▶ *Sprovođenje edukativnih programa (zajedno sa organizacijama civilnog društva koje imaju slične ciljeve) radi upoznavanja građana sa prirodom izbora, ulogom birača u izbornom procesu i načinom glasanja*
- ▶ *Kontrola da li se političke stranke i kandidati pridržavaju izbornih pravila*
- ▶ *Registrowanje birača i priprema biračkog spiska. Taj postupak treba da bude otvoren, uz davanje mogućnosti političkim strankama i javnosti da ga prate. Završna verzija spiska treba da podleže javnoj kontroli. Političkim partijama mora biti omogućeno da ulože eventualne prigovore.*
- ▶ *Registrowanje kandidata i provera ispunjenosti uslova. I ovaj proces treba da bude javan, a odbijeni kandidati treba da imaju pravo žalbe sudu protiv svake odluke kojom im je neko pravo uskraćeno.*
- ▶ *Nadzor nad pripremom, štampanjem i distribucijom glasačkih listića. Listići treba da budu numerisani kako bi predstavnici partija mogli da*

provere koliko je listića upotrebljeno i da li se taj broj slaže sa brojem listića koji se nađu u glasačkim kutijama.

- ▶ *Nadzor nad celokupnom logistikom izbora, uključujući biračka mesta, izborni materijal, glasačke kutije, prevoz, odabir i obuku osoblja koje radi na biračkim mestima i ostalih koji su u vezi sa izborima. Biračka mesta treba da budu tako osmišljena da garantuju privatnost birača prilikom označavanja svog izbora na glasačkom listiću. Birači moraju imati potpuno poverenje u tajnost izbora koji čine.*
- ▶ *Nadzor nad administracijom koja sprovodi izbore na biračkim mestima. Ovaj nadzor obuhvata: omogućavanje predstavnicima stranaka da pristupe biračkim mestima; organizovanje posebnog prebrojavanja glasova na svakom biračkom mestu; proveru da li su izveštaji sa izbornih mesta potpisali predstavnici stranaka; davanje primerka izveštaja svakom od prisutnih predstavnika partija; prikupljanje i objavljivanje ukupnih izbornih rezultata.*

Prikupljanje i objavljivanje rezultata izbora

- ▶ *Objavljivanje potpunog izveštaja o izborima. Rezultate treba dati i posebno po biračkim mestima. Davanje preporuka za neophodne promene pre narednih izbora.*

TRANSPARENTNOST IZBORNOG PROCESA

Transparentnost se garantuje kako bi birači imali poverenje u izbore. Uvek će biti pritužbi na proces kampanje ili na same izbore, npr. da je vladajuća partija bila u prednosti zbog mogućnosti korišćenja državnih resursa. Na takve primedbe uobičajeni odgovor je da vladajuća partija takođe nosi breme odgovornosti za trenutno stanje u zemlji.

Široko je rasprostranjeno mišljenje da se izbori gube i dobijaju pre nego što dođe do glasanja. Sam izborni proces može biti korumpiran a izborni rezultati lažirani na razne načine:

- ▶ *nežurnim biračkim spiskovima, na kojima su izostavljeni protivnici vlasti a dodati tzv. „duhovi“,*
- ▶ *sprečavanjem birača da glasaju i zastrašivanjem birača na putu do birališta,*
- ▶ *zamenom kutija sa glasačkim listićima kutijama koje su unapred pripremljene,*
- ▶ *zaokruživanjem kandidata protivno volji hendikepiranih ili starijih ljudi,*
- ▶ *tajnim prebrojavanjem glasova,*
- ▶ *lažiranjem pri prikupljanju rezultata,*
- ▶ *korišćenjem manjih neregularnosti kao povoda za ponavljanje izbora kada je očigledno da ih oni koji su na vlasti gube.*

Jedinstveno rešenje za mnoge od ovih problema je transparentnost. Samo glasanje mora da bude tajno, ali postoje mnogi delovi izbornog procesa koji treba da budu pod nadzorom predstavnika kandidata na izborima i međunarodnih posmatrača.

Transparentno treba da bude imenovanje članova izborne komisije. Svaka politička stranka treba na vreme da pripremi listu kandidata za članove komisije kako bi njeni politički protivnici imali razuman rok za procenu da li su neki od predloženih kandidata politički pristrasni. Naravno, čitav proces je brži kada stranke predlažu kandidate čija se nepristrasnost ne može osporiti.

Raspoređivanje izbornog materijala takođe mora da bude potpuno transparentno. Svaka stranka mora da ima uvid u kretanje tog materijala, kao i u serijske brojeve glasačkih listića. Dok glasanje traje, službenici koji sprovode izbore treba da obaveštavaju predstavnike partija na biračkim mestima o materijalu koji je iskorišćen i kojim redom. Kopije biračkih spiskova treba da budu dostupne predstavnicima partija kako bi i oni mogli da evidentiraju koji su birači izašli na izbore, a koji ne. Pri određivanju službenika koji pomaže hendikepiranim biračima treba voditi računa da broj birača kojima će pomagati jedan službenik bude ograničen. Naravno, ako se sve stranke saglase, taj posao

može da radi i samo jedan službenik. S druge strane, obično se smatra potrebnim da izgled glasačkih listića ostane tajna sve do poslednjeg trenutka kako bi se na najmanju meru svele mogućnosti za krivotvorenje.

Na kraju glasanja predstavnici stranaka treba da imaju jasan uvid u to koliko je ljudi glasalo i koji su glasački listići iskorišćeni (na osnovu serijskih brojeva). Na taj način se otežava eventualna zamena glasačkih kutija. Zatim, predstavnici partija treba da imaju mogućnost da ostanu uz glasačke kutije do trenutka otvaranja. Svako od njih treba da potvrdi da je prebrojavanje glasova obavljeno kako treba. Primerak izveštaja o glasanju na određenom biračkom mestu, koji potpišu svi prisutni članovi biračkih odbora i političkih stranaka, treba da ostane svakom od njih. Na taj način svaka partija može da formira svoju sliku o rezultatima izbora. Čak i kada nema rezultate sa svih biračkih mesta, politička stranka na taj način može da metodom provere slučajnog uzorka u odnosu na zvanično proglašene rezultate na delotvoran način spreči falsifikovanje većeg obima.

Broj ljudi koji je uključen u izborni postupak je u neposrednoj vezi sa nivoom transparentnosti i pouzdanosti tog postupka. Što je više ljudi uključeno, to je teže prikriti informacije i manipulirati ciframa. Naročito onda kada su u proces uključeni i predstavnici građanskog društva, nivo poverenja u izborni postupak značajno raste.

Navešćemo nekoliko praktičnih sugestija za rešavanje problema u izbornom postupku i finansiranju izbornih kampanja, koje su proistekle iz velikog broja izveštaja posmatrača na izborima iz raznih krajeva sveta:

- ▶ *Pre izbora treba ustanoviti kodeks ponašanja koji bi potpisale sve političke stranke i koji bi se odnosio na njihovo ponašanje tokom izborne kampanje, čime se obezbeđuje da ona bude slobodna i poštena.*
- ▶ *Kad god je to moguće, izborna komisija treba da stvori uslove za prethodnu raspravu među partijama da bi se obezbedilo da se one upoznaju sa svojim pravima i obavezama u svim segmentima izbornog postupka.*

- ▶ *Vrednost poklona (u novcu ili uslugama) koje političke stranke mogu da primaju od pojedinaca ili firmi treba da bude ograničena kako bi se sprečilo „kupovanje“ uticaja. Takvim ograničenjima ne bi trebalo da podleže rad partijskih volontera.*
- ▶ *Predlagači lista za koje se utvrdi da su dali lažne izjave ili da su prekomerno trošili u izbornoj kampanji treba da budu kažnjeni gubitkom osvojenih mandata.*
- ▶ *Od svih partija i kandidata treba zatražiti da prijave svoju imovinu i obaveze pre nego što počne izborna kampanja, kao i neposredno nakon glasanja. U nekim zemljama se od kandidata takvi podaci traže prilikom podnošenja prijave za učestvovanje na izborima.*
- ▶ *Plaćene radio i televizijske reklame treba da budu ograničene, ako ne i potpuno zabranjene. Pored toga, izborna komisija treba da odredi besplatne termine na javnim radio i TV stanicama koji bi bili ponuđeni svim partijama koje učestvuju u izbornoj kampanji.*
- ▶ *Reklamiranje interesnih grupa i drugih koji ne učestvuju na izborima a u vezi su sa izborima treba da bude zabranjeno kako bi se sprečilo zaobilazanje ograničenja o maksimalnom utrošku sredstava za reklamiranje tokom kampanje. Svi članovi izborne komisije treba da prijave svoje imovno stanje, prihode i obaveze pre i posle svakih izbora na državnom nivou.*
- ▶ *Izborne kampanje ne treba da traju predugo da troškovi ne bi bili preveliki, ali ni prekratko da vladajuća stranka ne bi bila u prednosti nad opozicijom.*
- ▶ *Treba uvesti ograničenja troškova političkih partija i kandidata (u gotovini i robi u uslugama) za vreme izborne kampanje.*

Izveštaji o utrošku sredstava tokom kampanje treba da budu dostupni javnosti i predati izbornoj komisiji najkasnije dva meseca od dana završetka izbora zajedno sa sertifikatom ovlašćenog revizora. Pored toga, političke stranke svake godine treba da podvrgnu reviziji svoje finansijske knjige u

kojima bi troškovi izbora za razne nivoe vlasti bili posebno iskazani.

- ▶ *Treba zabraniti anonimne donacije i donacije preko organizacija koje služe kao fasada za političke partije.*
- ▶ *Treba omogućiti finansiranje iz budžeta, bilo na osnovu rezultata na prošlim izborima bilo na osnovu dogovorene formule. Ta sredstva treba raspoređivati kandidatima i partijama preko nezavisne izborne komisije. Sredstvima iz budžeta ne bi trebalo pokrivati samo potrebe finansiranja izbornih kampanja, već i rad partija u periodu između izbora.*

KONTROLA IZBORA

Aktivno posmatranje je ključno za obezbeđivanje poštenih izbora i primenjuje se u svim demokratskim sistemima koji funkcionišu u praksi. Opozicione političke stranke treba da radi sopstvenih potreba prate sve aspekte izbora, da prikupe dokumentaciju o nepravilnostima koje primete i da o njima izveste. Kao što je ranije primećeno, one moraju da budu uključene u izborni postupak od samog početka.

Povrh toga, građansko društvo može da odigra važnu ulogu u praćenju izbora na nepristrasan način. Stvar dobre politike je da se građanima omogući da posmatraju tok izbora predstavnika za svoje organe. Uvođenje takve prakse mogu da zatraže međunarodni posmatrači, a domaće grupe građanskog društva sa pravom računaju na to.

U mnogim zemljama u kojima su predstavnici građanskog društva prihvatili ovakvu ulogu potrebno je promeniti izborne zakone kako bi i oni bili ovlašćeni posmatrači pri prebrojavanju glasova. I kada im zakoni ne dozvoljavaju da budu zvanični posmatrači izbornog procesa, oni ipak mogu da deluju tako da se njihovo prisustvo oseti. Mogu da vrše nadzor nad agitovanjem i tako što će ispitivati glasače nakon što glasaju. „Anketiranje glasača pri izlasku“ može da posluži kao dodatna provera manipulacije izbornim rezultatima. Objavljivanje rezultata ovakvih istraživanja se pokazalo kao delotvorno protiv namera vlade da lažira rezultate izbora.

Timovi međunarodnih posmatrača imaju naročito važnu ulogu u novim demokratskim sistemima. Oni mogu da pomognu i da pruže smernice za izgradnju poverenja u izborni postupak kada ocene da je on bio pošten, a mogu i da skrenu pažnju na slabosti izbornog procesa koji nije izveden u skladu sa međunarodnim standardima. Grupe građanskog društva takođe treba da budu aktivne. Na duži rok, integritet izbornog sistema jedne zemlje počiva na oceni njenih građana.

POMOĆ STRANIH DONATORA

Strani donatori mogu da pomognu, i to ne samo pokrivanjem troškova izbora već i posredovanjem u slučaju spora. U Kambodži su strani donatori dali veću pomoć da bi se formirao Ustavni savet, vrhovni sudski organ koji olakšava razrešenje izbornih sporova.

U vezi sa troškovima, važno je imati na umu održivost izbornog procesa. Prilikom obezbeđivanja poštenih izbora treba voditi računa o troškovima. Transparentnost ne treba samo da uveća troškove održavanja izbora.⁴ Delotvorno planiranje i razvoj dobrog sistema pre svega zavisi od vremena i stručnosti koje budu imali na raspolaganju oni koji izbore prate.

MEDIJI U DRŽAVNOM VLASNIŠTVU

Mediji u državnom vlasništvu se gotovo neizbežno nalaze na izbornom bojištu. Treba da postoje jasna pravila o zastupljenosti opozicionih partija na tim medijima. Ukoliko je to neophodno, raspored pojavljivanja pojedinih stranaka na radiju i televiziji može se odrediti žrebom. Slično, treba da postoje jasna pravila i o sadržaju informativnog programa. Izveštaji u tim emisijama treba da budu objektivni, zasnovani na činjenicama i lišeni političkog stava novinara.

FINANSIRANJE POLITIČKIH STRANAKA

U javnom je interesu da političke stranke budu adekvatno finansirane od strane zajednice i odgo-

vorne prema društvu - ne samo u smislu političke odgovornosti o kojoj se odlučuje na izborima već i za postupanje tokom izbornog procesa.

Kada je broj političkih stranaka velik, kao što je slučaj u mnogim novim demokratskim državama, stvara se konfuzija i dodatno deli i inače podeljeno društvo. U zemljama sa velikim brojem malih partija verovatnije je da će političke stranke kojima efektivno vladaju pojedinci ili državni krugovi dominirati političkom scenom. Ustanovljenje cenzusa, u vidu broja građana za registraciju partije ili broja glasova za sticanje legitimnosti, može da posluži onima koji su na vlasti da na lak način onesposobe protivnike. Kada se izbornim sistemom traži da pobednički kandidat dobije više od polovine glasova birača u jednoj izbornoj jedinici, to vodi koncentrisanju glasova oko kandidata koji imaju najviše izgleda. Slično, uslov da partije polože finansijski depozit prilikom predaje kandidatura može da bude ozbiljna prepreka za stranke koje predstavljaju siromašne i one kojima je oduzeta imovina.⁵ Kako bi se sprečile takve situacije, dovoljno je postaviti cenzus od 4-5 posto glasova. Stranke koje u proporcionalnom izbornom sistemu dobiju manje glasova od tog cenzusa ne dobijaju mandate u parlamentu ili im se iz budžeta dodeljuje manje sredstava od iznosa koji je potreban za vođenje kampanje.

Bez odgovarajućeg sistema provera i ravnoteže, vladajuće stranke mogu da ostvare veliki i u suštini nedemokratski upliv na javni život i političku moć. U nekim zemljama su naponi da se ovakve situacije izbegnu usmereni na davanje ovlašćenja izbornoj komisiji da sprovodi i slobodne i poštene unutarpartijske izbore. Svrha ovoga je odvajanje funkcije koju partija ima od funkcije vlasti i da se izbegne de facto integrisanje političke partije sa državom. Sličnu ulogu mogu da imaju i *ad hoc* stranačke komisije.

KAKO STRANKE TREBA DA FINANSIRAJU SVOJE KAMPANJE?

Rimski car Vespazijan (9-79) jednom je primetio da „novac nema miris“. Ali, kad je o izborima reč, miris novca može biti veoma neprijatan. Političke stranke su veoma skupe za održavanje. Potrebna

su im sredstva za kancelarije, plaćanje osoblja i komunikaciju sa biračima.

Obično se smatra legitimnim da pojedinci i organizacije koji se bave politikom prikupljaju novac od svojih pristalica, barem do izvesne granice. S druge strane, prikupljanje manjih priloga od velikog broja pristalica je u većini zemalja skup posao, pa je glavni izvor finansiranja političkih partija privatni sektor. Ova činjenica najviše dolazi do izražaja kada je reč o izbornim kampanjama. Glavni razlog koji opredeljuje pojedince ili firme da finansiraju političku stranku je očekivanje da će dobiti nešto za uzvrat, bilo u formi postavljanja na funkcije u državnim ili paradržavnim institucijama, bilo u formi dobijanja prilike za lakše sklapanje poslova sa državom, naravno u slučaju da oni koje finansiraju dođu na vlast.

Često se dešava da je veliki deo novca koji se sliva u partijske fondove nezakonito stečen ili barem neprijavljen poreskim organima. U nekim zemljama se i kriminalci odlučuju na bavljenje politikom kako bi sebi obezbedili imunitet od krivičnog gonjenja u slučaju da budu izabrani.

Postoje dva modela finansiranja političkih stranaka - finansiranje iz javnih izvora (npr. Japan, Francuska, Španija) i finansiranje iz privatnih izvora (npr. SAD i Velika Britanija). Međutim, retki su sistemi koji su čisti predstavnici jednog od modela. Razlika među njima je pre razlika u stepenu finansiranja iz jednog ili drugog izvora. I u zemljama u kojima je finansiranje iz javnih izvora značajno ipak postoji i privatno finansiranje, i obrnuto. Kao što se može videti na primeru Španije, ne postoji suštinska protivrečnost između postojanja ograničenja za potrošnju i sistema finansiranja iz javnih izvora.

Državno finansiranje nosi sa sobom rizik stvaranja mnoštva malih i slabih partija, što može da predstavlja prepreku za demokratski razvoj političkih institucija. Naravno, cenzus za učestvovanje na političkoj sceni ne bi smeo da bude nerealan. Cenzusi mogu da dovedu i do pitanja ustavnosti izbornog procesa. Na primer, u Južnoafričkoj Republici pominjan je argument da je finansiranje iz javnih izvora prema zakonu iz 1998. godine bilo diskriminativno prema onima koji nisu prešli izborni cenzus.

Kakav god da je proces finansiranja, važno je obezbediti da se politički sistem ne izvrgne u svoju suprotnost - da demokratske institucije ne skliznu u naručje onih koji imaju pristup novcu. Mnoge zemlje su uvele mehanizme kojima bi predupredile takve situacije, ali su se oni često pokazali kao nedelotvorni. Kao što je primećeno, čak i stare, stabilne demokratije, koje izdašno finansiraju svoje političke stranke iz javnih izvora, bile su žrtva velikih skandala. U jednoj zemlji je predsednik vlade u odlasku uporno odbijao da otkrije identitet finansijera pozivajući se na to da je obećao da će njihova imena ostati tajna.

Izvesno je da uslov za objavljivanje izvora donacija može biti povod tvrdnjama da se na taj način krši privatnost. Obezbeđivanje tajnosti skromnijih donacija obično može da ublaži ove brige. I kada se praktikuje obelodanjivanje tih informacija, treba obezbediti pravo na slobodu udruživanja. Na primer, da li od državnih službenika tražiti da obelodane činjenicu da su dali prilog opozicionoj partiji? Da li se ograničenje rashoda kandidata može smatrati ugrožavanjem njihove slobode govora?

Ukoliko proces finansiranja nije transparentan i ako se od političkih partija ne traži da objave izvore većih donacija, onda se javnosti ostavlja da sama donese zaključak, npr. kada oni za koje se misli da su finansirali vladajuće partije ostvaruju korist kroz ugovore koje zaključuju sa vladom. Izbori se mogu brzo degenerisati u aukciju političke moći jer partije uzimaju sredstva od pristalica koje veruju u mogućnost pobede. Zato je transparentnost političkih priloga postalo vodeće pitanje u gotovo svim demokratijama.

U nekim zemljama su troškovi političke kampanje postali toliko visoki da prevazilaze ograničenja postavljena zakonom. Zbog toga se dešava da političke stranke tiho krše propise o finansiranju kampanje. Politički protivnici često dostavljaju pritužbe o takvoj praksi međunarodnim posmatračima, ali samo retki su voljni da zvanično pokrenu to pitanje.

Donacije političkim strankama iz inostranstva često mogu da budu razlog za brigu demokratski orijentisanih građana pre nego pomoć koja dolazi

iz inostranstva za finansiranje samog izbornog procesa. Takve donacije se lako mogu predstaviti kao pokušaj stranih vlasti, kompanija ili pojedinaca da na vlast dovedu partiju koja će ih najbolje slušati. Političke stranke u SAD, Velikoj Britaniji, Nemačkoj i Australiji su bile pozvane da objasne zašto im stranci i strane korporacije daju velike priloge. Neke zemlje, poput Poljske, problem su potpuno izbegle tako što su zabranile političke priloge iz inostranstva.

KAKO TREBA RASPODELITI JAVNA SREDSTVA ZA FINANSIRANJE STRANAKA?

Nema nikakvog smisla tretirati sve partije jednako. Teško da bi se moglo smatrati demokratskim ukoliko bi i sasvim male i najveće partije dobijale isti iznos sredstava od države.

Ostaje, dakle, pitanje kako podeliti "finansijski kolač" koji društvo investira u izgradnju partija kao dela demokratskog sistema. U nekim zemljama se sredstva raspodeljuju srazmerno broju glasova koje su stranke dobile na prethodnim izborima. To omogućava partijama da se zaduže kod svojih pristalica i da pri tom budu sigurne da će taj dug vratiti kad dođe vreme za to.

„TRGOVINA UTICAJEM“

Mada je za mnoge taj koncept relativno nov, preskup u vidu „trgovine uticajem“ je već dugo poznat u nekim zemljama, npr. u Francuskoj. „Trgovina uticajem“ stvara koruptivne veze u kojima osoba sa stvarnim ili pretpostavljenim uticajem „prodaje“ taj uticaj za novac. Posrednik se ne „podmićuje“ kao javni službenik, već uglavnom služi kao veza između dve strane. Na primer, političari i visoki službenici, u zamenu za tajno finansiranje stranačkih aktivnosti, „trguju“ svojim uticajem menjajući svrhu funkcija koje vrše u demokratskom sistemu, krše načelo jednakosti i podrivaju načelo meritornosti.

Evropska konvencija zabranjuje ovakvo ponašanje, a slična rešenja su se nalazila i u ranim nacrtima Konvencije UN protiv korupcije. U praksi, teško je povući jasnu liniju između „trgovine uticajem“ i čistog sponzorstva.

ZNAČAJ IDENTITETA

Tokom 90-tih, Vlada Južne Koreje je preduzela jedinstvene mere kako bi odstranila političku korupciju i druge vrste finansijskih zloupotreba. Uredbom br. 13957 zabranjena je upotreba izmišljenih ili „pozajmljenih“ imena u finansijskom poslovanju. U starom sistemu Koreanci su mogli da prikriju svoju imovinu, izbegnu plaćanje poreza, podmićuju službenike i daju nezakonite priloge partijama koristeći lažna imena.

Prema uredbi, obavezna je upotreba pravih imena u svim finansijskim transakcijama, uključujući i bankarske depozite, akcije i obveznice. Po stupanju uredbe na snagu, oni koji su koristili lažna imena morali su da se u roku od dva meseca legitimišu pravim imenima, a isti je slučaj bio i sa onima koji su želeli da otvore račun ili da podignu veće sume novca. Oni koji nisu postupili po uredbi bili su podvrgnuti istrazi poreskih vlasti i rizikovali su da budu kažnjeni oduzimanjem dela novca koji se nalazio na računima.

PUT NAPRED

Aprila 2003. Savet Evrope je državama članicama preporučio sledeća Opšta pravila protiv korupcije u finansiranju političkih stranaka i izbornih kampanja⁶:

I. Spoljni izvori finansiranja političkih stranaka

Član 1 - Finansiranje političkih stranaka iz javnih i privatnih izvora

I država i građani su ovlašćeni da finansijski podrže političke stranke.

Države treba da obezbede podršku političkim strankama. Podrška od strane države treba da bude ograničena na razuman iznos. Podrška od strane države sme da bude finansijska.

Pri raspodeli državne podrške treba da se primenjuju objektivni, pošteni i razumni kriterijumi. Države treba da obezbede da pomoć koju one ili građani daju ne utiče na nezavisnost političke stranke.

Član 2 - Definicija priloga koji se daju političkim strankama

Prilog je svaki svestan čin kojim se poklanja neka ekonomska ili druga korist političkoj stranci.

Član 3 - Opšti principi u vezi sa priložima

a. *Mere koje država preduzima prilikom dodele donacija političkim strankama treba da pruže pravila:*

- *za izbegavanje sukoba interesa;*
- *za obezbeđenje transparentnosti donacija i izbegavanje tajnih donacija;*
- *za izbegavanje predrasuda o aktivnostima političkih stranaka;*
- *za obezbeđenje nezavisnosti političkih stranaka.*

b. *Države treba da:*

- i. obezbede da prilozi koje partije dobijaju budu javni, naročito donacije koje prelaze utvrđeni iznos,*
- ii. razmotre mogućnost uvođenja gornje granice visine priloga koji se može dati političkoj stranci,*
- iii. usvoje mere za sprečavanje zaobilaznog kršenja postavljenih ograničenja.*

Član 4 - Poreske olakšice za priloge

Poreskim propisima treba predvideti mogućnost smanjenja poreske osnovice za iznos dat kao prilog političkim strankama. Mogućnost smanjenja poreske osnovice treba takođe da bude ograničena.

Član 5 - Prilozi pravnih lica

a. *Pored opštih principa o priložima, države treba da obezbede:*

- i. da se donacije pravnih lica političkim partijama registruju u njihovim poslovnim knjigama i na računima i*
- ii. da deoničari i pojedinačni članovi pravnog lica budu informisani o datom prilogu.*

b. *Države treba da preduzmu mere sa ciljem ograničavanja, zabrane ili drugog strogog regulisanja donacija pravnih lica koja dobivljaju dobra i usluge za javnu upravu.*

c. *Države treba da zabrane pravnim licima koja su pod njihovom kontrolom ili pod kontrolom drugih organa vlasti da daju donacije političkim strankama.*

Član 6 - Donacije entitetima koji su povezani sa političkim strankama

Pravila koja se odnose na davanje priloga političkim strankama, osim onih koja se odnose na mogućnost smanjenja poreske osnovice iz člana 4, treba da se primene, kada je to moguće, i na sve entitete koji su neposredno ili posredno povezani sa političkim strankama ili se nalaze pod njihovom kontrolom.

Član 7 - Donacije inostranih donatora

Države treba da odrede ograničenja, zabrane ili da na drugi način regulišu priloge stranih donatora.

II. Izvori finansiranja kandidata na izborima i izabranih predstavnika naroda

Član 8 - Primena pravila o finansiranju kandidata na izborima i izabranih predstavnika naroda

Pravila o finansiranju političkih stranaka treba da se mutatis mutandis primenjuju i na:

- *finansiranje izbornih kampanja kandidata na izborima;*
- *finansiranje političkih aktivnosti izabranih predstavnika naroda.*

III. Ograničenja rashoda izborne kampanje

Član 9 - Ograničenja rashoda

Države treba da razmotre uvođenje mera radi sprečavanja preterane potrebe za finansiranjem političkih stranaka, kao što je ustanovljenje ograničenja visine rashoda izborne kampanje.

Član 10 - Evidencija o rashodima

Države treba da propišu obavezu da sve stranke, predlagači lista kandidata i svaki kandidat na izborima vode posebnu evidenciju o svim rashodima, direktnim ili indirektnim, koji se odnose na izbornu kampanju.

IV. Transparentnost

Član 11 - Računi

Države treba da zahtevaju od političkih stranaka i svih entiteta navedenih u članu 6 da vode odgovarajuće poslovne knjige i računovodstvo. Računi političkih stranaka treba da budu konsolidovani, tako da obuhvataju, kada je to moguće, i račune entiteta iz člana 6.

Član 12 - Evidencija priloga

- a. Države treba da zahtevaju da se u poslovnim knjigama političkih stranaka evidentiraju svi prilozi koje politička stranka dobije, uključujući i vrstu i vrednost svakog pojedinačnog priloga.*
- b. U slučaju da je visina priloga veća od utvrđene vrednosti, treba evidentirati i imena donatora.*

Član 13 - Obaveza da se računi prikažu i učine javnim

- a. Države treba da zahtevaju od političkih stranaka da račune iz člana 11 prikazuju redovno, a najmanje jednom godišnje, nezavisnom telu iz člana 14.*
- b. Države treba da zahtevaju od političkih stranaka da redovno, a najmanje jednom godišnje, učine javnim račune iz člana 11, ili makar sažetak izvoda iz tih računa, koji treba da obuhvati i informacije tražene u članu 10, kada je to prikladno, i one tražene u članu 12.*

V. Nadzor

Član 14 - Nezavisno praćenje

- a. Države treba da obezbede nezavisno praćenje finansiranja političkih stranaka i izbornih kampanja.*

- b. Nezavisno praćenje treba da obuhvati i nadzor nad računima političkih stranaka i rashoda u vezi sa izbornim kampanjama, kao i njihovo prezentovanje i objavljivanje.*

Član 15 - Specijalizovano osoblje

Države treba da uvedu specijalizaciju u okviru pravosuđa, policije i drugih službi koje se bore protiv nezakonitog finansiranja političkih stranaka i izbornih kampanja.

VI. Sankcije

Član 16 - Sankcije

Države treba da propišu da kršenje pravila u vezi sa finansiranjem političkih stranaka i izbornih kampanja podleže delotvornim, srazmernim i odvraćajućim sankcijama.

Dalje smernice stižu od 50 šefova država ili vlada zemalja Komonvelta, sadržane u „Okvirnim principima Komonvelta za borbu protiv korupcije“ (“Commonwealth Framework Principles on Combating Corruption”).⁷ Ovaj dokument sadrži i odredbe o finansiranju političkih stranaka. Te odredbe su usmerene na:

- ▶ *sprečavanje sukoba interesa i korišćenja neprikladnog uticaja,*
- ▶ *očuvanje integriteta demokratskih političkih struktura i procesa,*
- ▶ *zabranu korišćenja sredstava stečenih na nezakonit način ili korupcijom za finansiranje političkih stranaka,*
- ▶ *zaokruženje koncepta transparentnosti finansiranja političkih stranaka uvođenjem obaveznog prijavljivanja priloga koji prelaze određenu granicu.*

ULOGA GRADANSKOG DRUŠTVA U PRAĆENJU FINANSIRANJA IZBORNIH KAMPANJA

Kao što je već pomenuto, izbori dobijaju na težini kada njihovo sprovođenje prate ne samo zvanični

organi države već i predstavnici građanskog društva. Grupe građanskog društva, naročito u Latinskoj Americi, otišle su i dalje od toga da naprosto posmatraju glasanje. One su razvile metodologiju za praćenje troškova izborne kampanje beleženjem očiglednih rashoda (televizijske reklame, mesta gde se lepe poster, brošure, itd.) i poredile su te rezultate sa izveštajima o utrošku koje su partije dostavljale.

Tvrdnje o široko rasprostranjenoj korupciji u javnom sektoru Argentine bile su stalno mesto tokom poslednje decenije prošlog veka, a ni korupcija u finansiranju izbornih kampanja nije bila izuzetak. Kao odgovor na takvu situaciju, organizacija *Poder*

Cuidadano (Moć građana) započela je program u jednoj saveznoj izornoj jedinici u kojoj su kandidati na izborima morali da podnose sertifikovane finansijske izveštaje o svojoj imovini, kao i pisanu izjavu o svojim finansijskim pozicijama u vezi sa izbornom kampanjom. Značajna pažnja medija je pomogla da se ovaj program ostvari; učešće kandidata je bilo snažno. Naredna inicijativa je obuhvatila praćenje i izveštavanje o rashodima kampanje na mesečnom nivou. Ovaj skup inicijativa, nazvan „Sporazum o integritetu“, rezultirao je reformom izborne kampanje u celoj Argentini.⁸ Slične inicijative se danas preduzimaju u nekoliko drugih zemalja tog regiona, a ceo pristup je privukao pažnju širom sveta.

FUSNOTE

- 1 Najvažniji resursi: Projekat o političkoj transformaciji i izbornom procesu u postkomunističkim zemljama Evrope (The Project on Political Transformation and the Electoral Process in Post-Communist Europe), sa sedištem u britanskom Univerzitetu u Esekusu (University of Essex), uključuje i bazu podataka na Internetu koja sadrži relevantne izborne zakone, zakone koji se odnose na finansiranje kampanje, zakone o medijima i masovne medije. Među zemljama koje se prate nalaze se Bugarska, Češka, Estonija, Mađarska, Letonija, Litvanija, Moldavija, Poljska, Rumunija, Rusija, Slovačka i Ukrajina. Videti: <http://www.essex.ac.uk/elections/>; Komparativna studija izbornih sistema Mičigenskog univerziteta (SAD) [The University of Michigan (US)'s Comparative Study of Electoral Systems] omogućava korisnicima da analiziraju iskustva o izborima iz 50 zemalja širom sveta. Videti: Comparative study of electoral systems: <http://www.umich.edu/ccses/>; Projekat Demokratska država, IDEA (State of Democracy Project). Videti: http://www.idea.int/ideas_work/14_political_state.htm; za informacije o administriranju i troškovima izbora, videti projekat ACE na adresi <http://www.aceproject.org/>; za informacije o medijskoj pokrivenosti izbora, videti Centar za javni integritet (Center for Public Integrity) <http://www.publicintegrity.org/dtaweb/home.asp>; K. D. Juing (urednik): Finansiranje političkih stranaka u Evropi i van nje, 1999 [K. D. Ewing (ed.) The Funding of Political Parties: Europe and Beyond (1999)] (Bologna; ISBN 88-491-1269-6); R. Vilijams: Finansiranje stranaka i politička korupcija (Williams, R., Party Finance and Political Corruption (Palgrave, London, 2000).
- 2 IDEA: http://www.idea.int/thematic_b.htm
- 3 Velika Britanija je tek nedavno preduzela ovaj korak ustanovljenjem Izborne komisije i stvaranjem uslova za kontrolu finansiranja političkih stranaka na osnovu Zakona o političkim strankama, izborima i referendumu iz 2000. (Political Parties, Elections and Referendums Act 2000), sledeći preporuke Odbora za standarde u javnom životu.
- 4 Više o troškovima videti na <http://www.aceproject.org/main/english/ei/ei40.htm>
- 5 Ostavljanje depozita je veoma sporno pitanje. Kancelarija OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava je 2001. godine preporučila Ukrajini da „sistem depozita može da posluži za izbegavanje na fin način velikog broja praktičnih problema regulisanja i verifikovanja prikupljanja potpisa za podršku kandidatu ili stranci“. Međutim, juna 2003. Izborna komisija Velike Britanije je preporučila ukidanje izbornog depozita od £500 (oko \$927, po kursu od 8. marta 2004) koji se tražio od svih kandidata na opštim izborima.
- 6 Savet Evrope, Komitet ministara, Preporuka: Rec(2003)4: http://www.cm.coe.int/stat/E/Public/2003/adopted_texts/recommendations/2003r4.htm
- 7 Skup šefova vlada Komonvelta iz 1999, dokument „Za borbu protiv korupcije potrebna je dobra vlada“ Nihala Džajavikrama (Fighting Corruption Requires Good Government by Nihal Jayawickrama): <http://www.chogm99.org/bgpapers/f2.htm>
- 8 Studija slučaja o građanskim inicijativama i nadzoru nad finansiranjem kampanje u Argentini (Working Paper 248, Center for Institutional reform and the Informal Sector, University of Maryland, USA): <http://128.8.56.16/docs/docs/wp248.pdf>



Osnovni zadatak vlade i javnih institucija je služenje javnom interesu. Građani imaju pravo da očekuju da svaki funkcioner vrši svoje dužnosti pošteno, na pravičan i nepristrasan način. Javni službenici koji preterano neguju privatne interese tokom mandata mogu predstavljati pretnju ovom osnovnom pravu. Takvi sukobi interesa mogu oslabiti poverenje građana u javne institucije¹.

U mnogim zemljama javni službenici redovno, a u nekim slučajevima i otvoreno, krše propise o sprečavanju sukoba interesa. Ne samo da se zakoni ignorišu već se gotovo nikakav napor ne ulaže da se izdejstvuje njihovo sprovođenje. U takvim državama je izgradnja javnog sektora zasnovanog na etici jedan od najvažnijih prioriteta.

Iako moramo priznati da je sukob interesa u nekim zemljama postao opšta stvar, izlaganje koje sledi zasnovano je na pretpostavci da nepoštovanje zakona nije pravilo, naprotiv. Ovde se daje opšti pregled načina na koji javna uprava zasnovana na etici može da spreči da do takvih sukoba interesa dođe. (Izazovi pri stvaranju i održavanju etične javne uprave obrađeni su u poglavlju broj 6).

Sukob interesa nastaje kada neki službenik u javnom sektoru ili državni funkcioner svoj posao obavljaju pod uticajem privatnih interesa. Stoga se odluke koje takav službenik donosi zasnivaju na pogrešnim razlozima. Kada se neka situacija samo opaža u javnosti kao sukob interesa, čak i kada funkcioner donosi potpuno ispravne odluke, posledice mogu biti iste kao kod istinskog sukoba interesa - uništavanje ugleda državnog organa i javne službe i slabljenje poverenja javnosti.

Većina zemalja smatra ovo pitanje toliko važnim za dobro vršenje javnih poslova da usvaja posebne zakone o sukobu interesa. Takvi zakoni propisuju, na primer, da „državni funkcioner, ili zaposleni u javnom sektoru, ne sme da postupa kao službeno lice u predmetima u kojima ima direktan ili indirektan lični finansijski interes koji bi mogao da umanjí njegovu objektivnost ili sposobnost nezavisnog prosuđivanja“.²

Pisci Ustava Tajlanda iz 1997. godine³ videli su sukob interesa kao pretnju osnovama demokratije, pa su to pitanje obradili u najvišem pravnom aktu

te zemlje. Odredbe nalažu vladinim službenicima da budu politički nepristrasni⁴ i zabranjuju članovima predstavničkog doma parlamenta da se stave u situaciju koja predstavlja sukob interesa. U članu 110⁵ jasno se kaže da član predstavničkog doma ne sme da:

- ▶ zauzima položaj ili vrši dužnost u državnom organu ili državnom preduzeću, niti da zauzima položaj u lokalnoj skupštini ili u lokalnoj upravi, niti neki drugi politički položaj;
- ▶ dobije koncesiju od države, državnog organa ili državnog preduzeća, niti da zaključi ugovor sa državom, državnim organom ili državnim preduzećem, koji bi mu omogućili monopolsku poziciju, odnosno ne sme da postane ortak ili deoničar u preduzeću koje takvu koncesiju dobije ili takav ugovor zaključi;
- ▶ dobije neku posebnu pogodnost ili novac od strane državnog organa ili državnog preduzeća osim ako je dodeljivanje takve pogodnosti dostupno i drugim licima i predstavlja deo redovnog poslovanja državnog organa ili državnog preduzeća.

U članu 111 se kaže:

„Član Predstavničkog doma ne sme svoj položaj da koristi za vršenje uticaja na zapošljavanje, postavljanje, reorganizaciju, premeštaje, unapređenje ili procenjivanje visine plate državnih službenika koji vrše stalne funkcije, ili onih koji primaju platu za nepolitičke funkcije, na funkcionere i zaposlene u državnim organima, državnim preduzećima ili organima lokalne vlasti, niti sme da utiče da takva lica budu uklonjena sa svojih položaja.“

Na osnovu odredbe člana 128, navedena odredba se primenjuje i na senatore.

KAKO UTVRDITI SUKOB INTERESA

Većina sukoba interesa je očigledna: funkcioneri koji zaključuju ugovore sami sa sobom, sa članovima svoje porodice, prijateljima ili političkim zaštitnicima; funkcioneri koji imaju deonice u kompanijama čiji rad regulišu (ili deonice imaju njima bliska

lica), pa sa tim kompanijama zaključuju ugovore, izdaju im dozvole i slično. Nije potrebno posebno obrazlagati zašto u navedenim slučajevima sukob interesa postoji. Ovakve okolnosti ugrožavaju javni interes ma koliko funkcioner tvrdio da je pošten.

Situacije koje predstavljaju sukob interesa se ne mogu izbeći. Neizbežno je da s vremena na vreme, pri donošenju odluka ili obavljanju službenih radnji, iskrnsne lični interes onoga ko odluku donosi ili radnju preduzima. Kako bi se izbegli konfuzija i nerazumevanje, važno je takve okolnosti utvrditi od samog početka. Lista pitanja koja sledi može da pomogne svakom javnom službeniku da uoči situacije u kojima je verovatno da će se pojaviti sukob interesa:

- ▶ *Šta bih mislio da je situacija obrnuta: da sam ja taj koji traži posao ili unapređenje, a da se neko od onih koji će doneti odluku nalazi na položaju na kojem sam ja sada? Da li bih smatrao da je postupak odlučivanja pravičan?*
- ▶ *Da li ćemo ja, moj rođak, prijatelj ili ortak imati finansijske dobitke ili gubitke u zavisnosti od donete odluke ili preduzete radnje u ovom predmetu?*
- ▶ *Da li ćemo ja, moj rođak, prijatelj ili ortak dobiti ili izgubiti na ugledu u zavisnosti od donete odluke ili preduzete radnje u ovom predmetu?*
- ▶ *Da li su moji privatni interesi uticali na bilo koji način na donošenje odluke ili na preduzimanje radnje?*
- ▶ *Da li sam dobio neki poklon ili besplatnu uslugu od nekoga ko će imati koristi od donošenja ove odluke ili preduzimanja ove radnje?*
- ▶ *Da li sam član nekog udruženja, kluba ili profesionalne organizacije koja će imati korist ili pretrpeti štetu u zavisnosti od toga kakva se odluka donese? Da li imam posebne veze sa organizacijama i ljudima koji će imati korist ili štetu u zavisnosti od toga kakva se odluka donese?*
- ▶ *Da li ću u budućnosti ostvariti ličnu korist od ove odluke i da li ta činjenica može da utiče na moju objektivnost?*

- ▶ *Ukoliko učestvujem u proceni ili donošenju odluke, da li će me zabrinuti ako moje kolege i javnost postanu svesni povezanosti mojih interesa sa tim radnjama?*
- ▶ *Da li bi poštena i razumna osoba smatrala da sam službenu dužnost obavljao pod uticajem privatnih interesa?*
- ▶ *Da li sam uveren u svoju sposobnost da radim nepristrasno i u javnom interesu?*

Šta da učini neko ko shvati da bi mogao da ima sukob interesa? Na prvom mestu bi trebalo da zatraži da se potencijalni sukob interesa službeno zabeleži i da potraži dalja uputstva od svog pretpostavljenog ili od etičkog savetnika, ukoliko takav postoji.

Jasno je da neki "sukobi" mogu biti toliko beznačajni da je dovoljno jednostavno ih obznani ostalima koji učestvuju u donošenju odluke. Na primer, neko može da bude vlasnik malog broja deonica u nekom preduzeću, čija vrednost bi se samo neznatno uvećala kao plod određene odluke u čijem donošenju učestvuje, tako da se ne može smatrati da će ta činjenica značajno uticati na sadržinu konkretne odluke. Njegove kolege u takvom slučaju mogu slobodno da mu dozvole da učestvuje u daljem procesu. Ukoliko tako ne učine, lice koje ima sukob interesa bi trebalo da se izuzme od daljeg učešća u odlučivanju. Naravno, sve to pod uslovom da već nisu uspostavljena pravila za ovakve slučajeve.

Sledeća lista pitanja može da pomogne u zauzimanju stava drugih službenika prema obelodanjenom sukobu interesa:

- ▶ *Da li su dostupne sve potrebne informacije za donošenje ispravne ocene?*
- ▶ *Koja je priroda odnosa i veza usled kojih nastaje sukob interesa?*
- ▶ *Da li je potrebno zatražiti pravni savet?*
- ▶ *Da li je u pitanju stvar od bitnog interesa za javnost? Da li je pitanje sporno?*

- ▶ *Da li će umešanost određenog pojedinca u taj slučaj dovesti u pitanje njegovu čestitost?*
- ▶ *Da li će umešanost određenog pojedinca u taj slučaj dovesti u pitanje poštenje organizacije?*
- ▶ *Kako bi taj slučaj mogao da izgleda u očima građana ili potencijalnog poslovnog saradnika, odnosno dobavljača robe i usluga za organizaciju?*
- ▶ *Koje je najbolje rešenje da bi se obezbedile nepristrasnost i pravičnost i zaštitio javni interes?*

Mada je važno baviti se percepcijom sukoba interesa, ni na osnovu jednog od ovih pitanja ne bi trebalo automatski označiti kao nedopustive odnose u kojima nijedna pravična i razumna osoba ne bi videla sukob interesa.

Postoje i druge strategije koje neka organizacija ili vlada mogu da primene kako bi izbegle pravljenje kompromisa po pitanju svog integriteta, odnosno kako bi izbegle da se drugima čini da su takav kompromis napravile:

- ▶ *potpuno i ažurno vođenje zapisnika o procesu donošenja odluka,*
- ▶ *obezbeđenje otvorenosti pružanjem ažurnih informacija o procesima koji se odigravaju u organizaciji, postupku donošenja odluka i o preduzetim radnjama,*
- ▶ *potvrđivanje konačne odluke od strane svih učesnika kada preti opasnost da bi se neka situacija mogla posmatrati kao sukob interesa.*

ŠTA JE NEPOTIZAM?

Nepotizam je posebna vrsta sukoba interesa. Mada izraz ima širu upotrebu, njegovo značenje se vezuje za situaciju u kojoj neko lice koristi svoja ovlašćenja kako bi ostvarilo neku prednost - najčešće pri zapošljavanju - za člana svoje porodice.

Zabrana nepotizma nije potpuna zabrana zapošljavanja rođaka u javnom sektoru. Sveopšta za-

brana zapošljavanja rođaka već zaposlenog osoblja mogla bi se smatrati kršenjem ljudskih prava i diskriminacijom. Treba razlikovati opštu zabranu od zabrane zapošljavanja koja dovodi do toga da jedan rođak nadzire rad drugoga. Cilj nije da se spreči da članovi iste porodice rade zajedno, već da se spreči mogućnost da javni službenik favorizuje svoje rođake kada, koristeći diskreciona ovlašćenja, odlučuje koji je kandidat najkvalifikovaniji za rad u javnoj službi.

Kao što je pripadnik kancelarije južnoafričkog ombudsmana rekao:

„Tipičan primer je kada se tvrdi da neko uživa nedoličnu prednost zato što mu član porodice, koji radi u određenom ministarstvu, omogućava da sklopi poslove sa tim ministarstvom. Može se desiti da u takvom postupanju nema krivičnog dela, ali je nemoralno ponašanje očito. Nepotizam još nije priznat kao krivično delo u našem pravu, ali takvo ponašanje zaslužuje prekor i u dovoljnoj meri je neprihvatljivo da ima mesta za intervenciju ombudsmana. Pored toga, čin nepotizma može da deluje kao upozorenje ombudsmanu na to da je određeni službenik možda uočio potrebu da se okruži onima u koje će moći više da se pouzda kada u budućnosti bude donosio 'diskrezione' odluke“.⁶

Nepotizam se često javlja u privatnom sektoru, posebno u kontekstu unapređenja članova porodice u porodičnim firmama, gde je to legitimno. Uticaj nepotizma se u krajnjoj liniji odražava na dobit takve firme, a ta dobit je vlasništvo porodice. Nepotizam može da prouzrokuje lošu atmosferu na poslu u takvim firmama, ali nema razloga da država protiv toga interveniše.

Međutim, u javnom sektoru nepotizam uništava javni interes. Nepotizam znači da najbolji kandidat neće biti zaposlen ili unapređen i da će zbog toga društvo trpeti posledice - da ne pominjemo posledice koje trpi oštećena osoba. Nepotizam može da dovede i do toga da slabiji ponuđač dobije priliku da sklopi posao sa državom, a sve na štetu poreskih obveznika.

Nepotizam može da prouzrokuje sukob lojalnosti u okviru organizacije, posebno tamo gde je jedan

rođak pretpostavljeni drugom. Takve situacije treba izbeći. Tipičan primer zakonske zabrane bi bio da roditelji, braća i sestre, ujaci, tetke, stričevi i njihovi bračni drugovi, bračni drug, deca, zetovi, snaje i nećaci ne mogu da budu jedan drugome pretpostavljeni niti podređeni.

Još je gori slučaj kada sudija postupa u slučaju u kojem ima finansijski interes ili u koji su umešani njegovi rođaci i dobri prijatelji. U građanskom postupku, nakon što sudija izloži u čemu se sastoji njegov potencijalni sukob interesa, stranke mogu da se izjasne da li imaju nešto protiv da taj sudija nastavi da vodi postupak. U krivičnom procesu će sudija naprosto da obznani da po zakonu ne može da nastavi sa vođenjem pretresa.

Ređe se postavlja pitanje nepotizma kada se sudijina deca pojavljuju na sudskim procesima pred svojim roditeljima (kao sudski službenici). U nekim sudskim sistemima takve situacije ne stvaraju nikakve komplikacije. U drugimima one izazivaju žestoke rasprave i dovode do ozbiljnih tvrdnji da se tako otvara put tajnom dogovaranju i korupciji.

Nepotizam se pre svega odnosi na sledeće:

- ▶ *zauzimanje da se zaposli, učešće u procesu zaposlenja, postavljenje, ponovno postavljenje člana porodice ili lica sa kojim živi u vanbračnoj zajednici na poziciju, u oblasti ili organizaciji u kojoj službenik ima nadležnost ili nad kojom ima kontrolu; procenjivanje rada, davanje unapređenja, premeštanje ili izricanje disciplinskih mera prema članu porodice ili licu sa kojim živi u vanbračnoj zajednici;*
- ▶ *učešće u određivanju nadoknade za rođaka ili lice sa kojim živi u vanbračnoj zajednici;*
- ▶ *prenošenje zadataka u vezi sa zaposlenjem, postavljenjem, raspoređivanjem, procenjivanjem rada, unapređivanjem, premeštanjem ili izricanjem disciplinskih mera prema članu porodice ili licu sa kojim živi u vanbračnoj zajednici na podređenog;*
- ▶ *lobiranje u korist bliskog rođaka, koji se potom zapošljava u javnom sektoru ili kao izvršni rukovodilac u privatnom sektoru (u tom slučaju ne*

postoji odnos subordinacije ili kontrole među njima);

- ▶ *neposredno ili posredno nadgledanje bliskog rođaka ili lica sa kojim živi u vanbračnoj zajednici ili prenošenje ovlašćenja za nadzor na podređenog⁷.*

Javni interes zahteva da „samo najbolji služe državi“. Biće prilika u kojima će rođak bez sumnje biti najkvalifikovanija osoba za položaj za koji konkuriše i zbog toga se mora uspostaviti ravnoteža interesa. Iz tog razloga pravila o nepotizmu ne treba da budu nesavladiva prepreka i razlog za diskvalifikaciju kvalifikovanih kandidata. Ova pravila se postavljaju kako ne bi ostalo mnogo prostora za kršenje propisa i diskreciju pojedinaca.⁸

Vlada jednog okruga u SAD-u je usvojila sledeći pristup radi sprečavanja nepotizma pri zapošljavanju u lokalnoj upravi:

Okrug je zainteresovan za zapošljavanje kvalifikovanog osoblja i razmotriće prijavu svakog lica koje ispunjava uslove.

Cilj okruga je da zaposli najkvalifikovanije osobe koje najviše odgovaraju potrebama datog položaja. Članovi Vaših porodica, Vašeg domaćinstva (ovim izrazom su obuhvaćena lica koja žive u istom domaćinstvu, ali nisu ni u braku, niti u krvnom srodstvu; uglavnom se ovim izrazom pokrivaju homoseksualni partneri, kada se ne žele imenovati kao takvi - prim. prev.) i Vaši rođaci biće u konkurenciji za zapošljavanje osim ako:

- ▶ *bi Vaši položaji bili takvi da uključuju uzajamni nadzor, postavljenje, rešavanje po žalbi, otpuštanje, vođenje disciplinskog postupka ili uticaj na taj postupak;*
- ▶ *biste Vi ili uposlenik vršili reviziju, potvrđivanje, prijem ili zaduženje novca ili imovine kojom okrug raspolaže;*
- ▶ *bi postojale okolnosti usled kojih bi se moglo predvideti da bi interes okruga i Vaš ili uposlenikov interes bili u sukobu ili bili dovedeni u pitanje;*

- ▶ *bi okrug morao da ograniči zapošljavanje kako bi izbegao sukob interesa sa korisnicima svojih usluga, regulatornim telima ili drugima koji posluju sa njim;*
- ▶ *bi okrug morao da ograniči zapošljavanje kako bi izbegao diskriminaciju pri zapošljavanju, kršenje personalne politike i slične probleme.*

Okrug Vas neće svesno staviti u položaj da Vas nadgleda član porodice, član domaćinstva ili rođak, niti u položaj u kome se mogu razviti favorizam, međuljudski sukobi, manjak produktivnosti, manjak efikasnosti ili drugi nezdravi uslovi za rad, uključujući i one pomenute u ovom dokumentu. Ova politika se neće primenjivati retroaktivno, osim ukoliko nisu nastupili prethodno opisani uslovi. U tom slučaju okrug zadržava pravo da zaposlene o kojima je reč premesti na drugi radni nivo, u drugi platni razred ili u drugo mesto rada⁹.

Bližim uputstvima, odgovarajućom politikom i procedurama treba zadovoljiti potrebu da svima budu poznata sredstva za obelodanjivanje sukoba interesa, njegovo službeno beleženje, kao i odgovarajuće radnje koje treba preduzeti kako bi se na najmanju meru sveo uticaj sukoba interesa na integritet rada organizacije.

ŠTA JE KRONIZAM?

Kronizam je širi pojam od nepotizma i obuhvata situacije u kojima se prednost daje prijateljima, bez obzira na to koliko su oni podobni. Najverovatnija je pojava kronizma pri zapošljavanju ili postavljanju na funkcije, ali do njega može doći kada god se odlučuje na osnovu diskrecionih ovlašćenja.

U Velikoj Britaniji se kronizam označava izrazima „stare školske veze“, „momci iz starog kluba“ i slično. U brojnim zemljama poslovi se dodeljuju na osnovu kronizma ili zloupotrebe veza. Indonezija iz doba režima generala Suharta pruža mnoštvo primera za kronizam. Ali, čak i u tim slučajevima čini se da je privilegovanje vršeno u okviru zakona i da nije bilo krivičnih dela. Međutim, malo koja od tih odluka bi mogla da prođe sudsko preispitivanje postupka i primenjenih kriterijuma.

Od suštinskog značaja je da se organizacija čvrsto opredeli i da ima razumljivu politiku i procedure, poput pisanih kodeksa ponašanja za razrešavanje stvarnog, potencijalnog i percipiranog sukoba interesa, uključujući tu i nepotizam i kronizam.

Dok je nepotizam moguće odrediti navođenjem stepena srodstva rođaka po krvnoj ili tazbinskoj liniji, nemoguće je dati delotvornu zakonsku definiciju kronizma. Zato se tome mora pristupiti manje formalno, sa sledećim pitanjem kao osnovom: Da li bi dobro informisan i razuman čovek mislio da su ovo postavljenje ili ova odluka primereni?

Ponekad se stvar može rešiti jednostavno. Ukoliko se kandidat za određenu poziciju i član komisije koja odlučuje o prijemu dobro poznaju, član komisije treba da se izuzme iz daljeg postupka. Suštinsko je pitanje u kojem trenutku neka osoba postaje dovoljno prisan prijatelj da bi se odluka koja se donosi mogla svrstati u kronizam. Kako bi odredio gde treba povući crtu, član komisije treba da postavi sebi pitanje: Šta bi pomislili ostali kandidati kada bi znali za naš odnos? Da li bi oni pomislili da će to načiniti postupak zapošljavanja nepoštenim? U slučaju sumnje, pitanje se može postaviti javno, ostalim članovima komisije. Ono što je neophodno u svakom slučaju jeste da se član koji je u dilemi potpuno jasno izjasni o prirodni veze koju ima sa kandidatom i da se ta izjava unese u zapisnik.

S druge strane, ukoliko je kandidat poznat kao oprezna osoba sa jasnim rasuđivanjem, članovi komisije ga mogu sa više poverenja izabrati. Osnovna je stvar da sve odluke koje se donesu budu takve da se mogu braniti, kako pred drugim kandidatima tako i pred širom javnošću.

Ponekad sam zakon traži da određeni funkcioner vrši odabir kandidata. Ukoliko, međutim, nastane situacija da se kao kandidati jave rođaci i prijatelji funkcionera, trebalo bi predvideti i mehanizam za izuzeće iz postupka. Funkcioneru treba da stoji na raspolaganju i mehanizam za dobijanje zvaničnog i nezavisnog saveta od strane drugog službenika istog ili višeg ranga po kome bi mogao da postupi.¹⁰

Na kraju krajeva, svrha je da se može nedvosmisleno odgovoriti na pitanje da li je odluka doneta na osnovu podobnosti kandidata za određenu funkciju. Bliskost kandidata sa onima koji odluku donose sa punim pravom će poslužiti kao povod za raspravu o tome da li je ta svrha ispunjena.

IZBEGAVANJE NEPOTIZMA I KRONIZMA PRI ZAPOŠLJAVANJU I POSTAVLJENJU

Osnovna načela čijom primenom se mogu izbeći nepotizam i kronizam u javnom i u privatnom sektoru su sledeća:¹¹

- ▶ *Nepriistrasnost u postupku odabira novih službenika. Ona je od suštinskog značaja da bi javni službenici radili moralno i u javnom interesu. Kako bi se izbegao utisak da postoje pristrasnost ili korupcija, potencijalni kandidati ne smeju imati neposrednog uticaja na proces zapošljavanja. To znači da ne smeju da rade kao osobe za kontakt sa potencijalnim kandidatima, da učestvuju u sastavljanju oglasa ili pripremi uslova koji se traže od kandidata. Svakom kandidatu treba uputiti ista pitanja, koja su u vezi sa kriterijumima za izbor, i sva pitanja i odgovori treba da se nađu u dokumentaciji.*

Svakom koga to zanima treba da bude jasno ko je odgovoran za donošenje ključnih odluka u postupku i koje će vrednosti biti uzete u obzir pri ocenjivanju. O ovom postupku treba voditi zapisnik, a sve odluke i razlozi za donošenje odluka u procesu odabira treba da budu dokumentovani.

Kao i u svim drugim oblastima administracije, dobro vođenje zapisnika povećava javnu odgovornost. U društvima u kojima postoji jak pritisak klanova i šire porodice poželjno je da svako ko je umešan u proces donošenja odluke formalno potvrdi da niko od kandidata nije njegov rođak, odnosno, ako to nije moguće, da se u potpunosti izuzme iz procesa odlučivanja.

- ▶ *Treba podsticati konkurenciju. Oglasi treba da budu sastavljeni tako da adekvatno odražavaju zahteve posla i da ujedno maksimalno prošire broj mogućih kandidata. Treba ih objavljivati tako da privuku pažnju što šireg kruga potenci-*

jalnih kandidata. Kriterijume za izbor treba preispitati pre pokretanja postupka regrutovanja kadrova kako bi adekvatno odražavali zahteve radnog mesta i privukli što širi krug kandidata. Samo u izuzetnim okolnostima treba dozvoliti da se izbor ne vrši u potpuno otvorenoj konkurenciji. Kada se tako učini, donosilac takve odluke mora da pokaže jasne i nedvosmislene razloge koji opravdavaju direktno zapošljavanje.

- ▶ *Otvorenost treba da bude najveća moguća. Opasnost od korupcije se minimalizuje kada postoje politika i procedure koje garantuju otvorenost u razrešavanju sukoba interesa. Administracija koja primenjuje politiku otvorenosti prilikom traženja i odabira novih radnika izbeći će da principi koje pri tome primenjuje budu pogrešno shvaćeni. Ta otvorenost će pomoći da i drugi poštuju utvrđena pravila i procedure za zapošljavanje novih službenika, jer neće imati izgovor da čine drugačije. Otvorenost naravno ne znači da treba narušiti poverljivost određenih podataka.*
- ▶ *Integritet je uvek glavna stvar. Korišćenje prečica može da ugrozi integritet procesa zapošljavanja. Da bi se obezbedio neophodan integritet ovog postupka, treba da postoje jasne sankcije u slučaju odstupanja od pravila postupka i da se te sankcije primenjuju kad do povrede postupka dođe. Mora da se vidi da donosioci odluka primenjuju sankcije kada je to neophodno. U brojnim zemljama je utvrđeno da integritet postupka odabira novih radnika može da se značajno uveća kada su u taj proces uključene i nezavisne ličnosti. Nezavisni članovi komisije ne treba da budu poznanici drugih članova. Ukoliko to nije moguće postići, u najmanju ruku bi trebalo da veze nezavisnih članova sa drugim članovima komisije budu zapisnički konstatovane pre nego što započnu razgovori s kandidatima. Ti podaci treba da budu deo dokumentacije o procesu zapošljavanja.*
- ▶ *Treba da postoji pravo na žalbu. Kandidati koji su ispunjavali sve tražene uslove, a nisu izabrani i koji smatraju da je prekršena procedura izbora treba da imaju pravo na žalbu, po kojoj završnu ocenu daje odgovarajuće nezavisno telo.*

PITANJE SUKOPA INTERESA PRI NAPUŠTANJU JAVNOG SEKTORA¹²

Šta se dešava kada javni službenik napusti službu i pređe u privatni sektor? Ovo je postalo jedno od najznačajnijih pitanja razrešavanja sukoba interesa.

Nekoliko činilaca je dovelo do toga. Reforme radi povećanja efikasnosti rada su dovele do sve češćeg delegiranja klasičnih javnih funkcija privatnom sektoru. To ima za posledicu da je u mnogim zemljama tradicionalna podela na karijeru u javnom i privatnom sektoru znatno manje određena. Usled toga, mnogi javni službenici ne shvataju više zapošljavanje u državnoj službi kao potez koji će odrediti njihov celokupan radni vek, već samo kao stepenicu posle koje će možda karijeru nastaviti u nekoj privatnoj kompaniji.

Kako bi se obezbedilo da oni koji vrše javne poslove ne budu u iskušenju da javni interes zapostave radi dobijanja posla u privatnom sektoru nakon odlaska iz javne službe, na pravi način treba pristupiti pitanju mogućnosti zapošljavanja po prestanku rada u javnom sektoru. Time se smanjuje opasnost od pojave korupcije i obezbeđuje tajnost osetljivih informacija koje su poznate bivšem javnom službeniku (a koje bi privatni sektor rado pribavio).

Razlog za brigu može biti situacija kada bivši javni službenik nađe posao koji je u tesnoj vezi sa delatnošću koju je vršio za vreme koje je proveo u državnoj službi. Ukoliko javni službenik zloupotrebi svoj službeni položaj zarad buduće karijere, bilo da to čini namerno ili nehotice, narušava se poverenje javnosti u državnu administraciju.

Prilikom odlaska iz javnog sektora, postoje četiri glavne oblasti koje mogu da vode sukobu interesa i koje stoga zahtevaju posebnu pažnju:

- ▶ *Javni službenici menjaju svoje ponašanje na poslu kako bi povećali izgleda za zapošljavanje nakon odlaska iz državne službe. Takav pristup obuhvata favorizovanje privatnih interesa u odnosu na javnu dužnost; blažu primenu ovlašćenja zarad interesa buduće karijere; selektivno preduzimanje mera u pojedinim slučajevima u skladu sa interesima budućeg*

poslodavca; pravo podmićivanje, kada javni službenik buduće zaposlenje dobija kao naknadu za određene usluge koje je činio dok se nalazio na položaju.

- ▶ *Bivši javni službenici na neodgovarajući način koriste poverljive informacije koje su doznali - radi lične koristi ili koristi drugog lica ili organizacije. To se naravno ne odnosi na informacije koje su postale deo stečenih sposobnosti ili znanja bivšeg javnog službenika i koje se legitimno mogu koristiti u cilju dobijanja budućeg zaposlenja.*
- ▶ *Bivši javni službenik teži da utiče na druge javne službenike. To su situacije u kojima bivši javni službenik pokušava da utiče na bivše kolege ili podređene kako bi pomoću tog uticaja ostvario određene koristi za sebe.*
- ▶ *Ponovno zapošljavanje ili angažovanje bivših javnih službenika. Tu se misli na sledeće situacije:*
 - a) *viši javni službenici dobijaju velikodušnu otpremninu prilikom odlaska iz javnog sektora, a zatim ponovo bivaju angažovani u javnom sektoru, ovaj put na funkcijama koje nisu izvršne, i istovremeno nastavljaju da koriste otpremninu;*
 - b) *javni službenici napuštaju radni odnos samo zato da bi ponovo bili angažovani kao savetnici ili po osnovu ugovora uz višu nadoknadu, a za obavljanje praktično istog posla;*
 - c) *pošto su sami prekinuli radni odnos, bivši javni službenici se pojavljuju kao ponuđači usluga organizacijama u kojima su prethodno radili.*

Kodeksi ponašanja nisu naročito delotvorno rešenje u ovim situacijama. Čak i kada sadrži odredbe koje pokrivaju ovakvu situaciju, kodeks prestaje da se primenjuje na službenika baš u momentu kada nastupa situacija na koju se odredba odnosi. Ostaju tri moguća pristupa rešavanju tog problema:

- ▶ *da svaka organizaciona celina u okviru vlasti razvije svoju posebnu politiku u odnosu na ovo pitanje. Pri osmišljavanju te politike treba uzeti u obzir nivo opasnosti za organizaciju koja može nastati kada neki njen službenik pređe u privat-*

ni sektor i verovatni uticaj politike organizacije na buduću karijeru njenih službenika; na primer, na visokokvalifikovane stručnjake koji imaju ograničen krug mesta na kojima mogu da nađu posao;

- ▶ *da ugovori o radu sadrže pismena ograničenja u pogledu budućeg zaposlenja. U nekim zemljama postoje zakonska ograničenja za uvođenje takvih zabrana, što stvara teškoće u ovakvom pristupu;*
- ▶ *da se donesu zakoni koji bi regulisali ovaj problem. Kada se donose ovakvi propisi, treba voditi računa o tome da se ograničenja svedu na najmanju meru, odnosno da se ograničenja ne uvode kada to nije potrebno.¹³*

Postoji i potreba da ograničenja u zapošljavanju po odlasku iz državne službe budu u srazmeri sa rizikom koji takvo zaposlenje nosi za državnu službu. Iz tog razloga, rukovodioci javnih službi iz australske države Novi Južni Vels su se odlučili da je najbolji pristup onaj u kojem se rešenje traži od slučaja do slučaja. Po njihovom shvatanju, nivo opasnosti po integritet javnog sektora nije takav da bi nalagao uvođenje otežavajućih okolnosti i neefikasnosti koje idu uz široko postavljena ograničenja za mogućnost potonjeg zapošljavanja.

MINISTRI: SUKOB INTERESA I ZAPOŠLJAVANJE PO NAPUŠTANJU JAVNOG SEKTORA

Ministri zauzimaju uticajan i moćan položaj. Neka saznanja do kojih dođu mogu biti poverljive prirode ili im mogu pribaviti preimućstva kada po napuštanju funkcije kao obični građani počnu da rade u oblasti za koju su prethodno bili zaduženi. Postalo je uobičajeno da se ponašanje ministara nakon prestanka mandata ograničava.

U SAD-u, rukovodioci izvršnih organa nisu članovi Kongresa, već lica koja postavlja predsednik te zemlje. Na njih se primenjuje Naslov 18, član 207, Američkog kodeksa (zbirka američkih saveznih propisa - prim. prev.), prema kojem se oni smatraju „osobljem vrlo visokog ranga“. Sistem ograničenja u SAD-u je takav da se ona u određenoj meri

primenjuju na sve službenike, a zatim rastu kako rang državne funkcije postaje viši.

Na osoblje vrlo visokog ranga odnose se sledeća ograničenja:

- ▶ *doživotna zabrana (koja se odnosi na sve zaposlene na izvršnim funkcijama) predstavlja bila koje organizacije u stvarima na kojima su neposredno radili vršeći izvršnu funkciju,*
- ▶ *dvogodišnja zabrana za predmete na kojima nisu neposredno radili, ali za koje su bili neposredno zaduženi,*
- ▶ *jednogodišnja zabrana predstavljanja bilo koje organizacije pred predstavnicima izvršne grane vlasti,*
- ▶ *jednogodišnja zabrana predstavljanja stranih entiteta „pred bilo kojim organom vlasti Sjedinjenih Američkih Država“ i zabrana pružanja pomoći ili saveta stranom entitetu.¹⁴*

Državna Služba za etičnost u vladi (Office of Government Ethics) pruža savete zaposlenima u izvršnoj vlasti radi obezbeđenja poštovanja ovog zakona.

U Kanadi je juna 1994. donet Kodeks o sukobu interesa i zapošljavanju po napuštanju službe za vršiocima javnih funkcija (Conflict of Interest and Post-employment Code for Public Office Holders).¹⁵ Ovaj dokument se može smatrati sredstvom za izvršenje obaveza pre nego zakonom, ali ga sprovodi organ ustanovljen na osnovu zakona, Služba etičkog savetnika (Office of the Ethics Counsellor). Kodeks se odnosi na ministre. U njemu su navedeni ciljevi i „mere koje se moraju poštovati pri napuštanju službe“ kako bi se na najmanju meru svele mogućnosti da:

- (a) *mogućnost zaposlenja van javnog sektora stvori stvarni, potencijalni ili prividni sukob interesa javnog funkcionera dok se nalazi na položaju,*
- (b) *javni funkcioner pribavi za sebe povlašćen tretman od strane vlasti ili privilegovan pristup vlastima nakon napuštanja službe,*

- (c) javni funkcioner pribavi neko preimućstvo za sebe usled toga što je neku informaciju saznao vršeći službene dužnosti, sve dok ta informacija ne postane dostupna opštoj javnosti,
- (d) javni funkcioner koristi svoj položaj kao nepravično preimućstvo pri dobijanju šanse za zaposlenje van državne službe. (Član 27)

Kanadski sistem je sličan američkom u pogledu „rastućih ograničenja“. On sadrži doživotnu zabranu za javnog funkcionera koji je „promenio stranu“ da učestvuje u svim „tekućim postupcima, transakcijama i pregovorima u kojima je prethodno delovao na strani vlade ili kao njen savetnik“ [član 29(1)]. Ključna odredba je ipak ona kojom se bivšim ministrima zabranjuje da u roku od dve godine:

- (a) „[prihvate] imenovanje u upravni odbor ili zaposlenje u entitetu sa kojim su u poslednjih godinu dana vršenja funkcije imali neposredne i značajne službene odnose, ili
- (b) [nastupaju kao] predstavnici ili u ime nekog lica ili entiteta pred nekom službom sa kojom su imali neposredne i značajne službene odnose u poslednjoj godini vršenja javne funkcije“ (član 30).¹⁶

Za razliku od SAD-a, kanadski premijer ima diskreciono pravo da u pojedinim slučajevima, na osnovu prethodnog razmatranja niza činilaca, skрати taj dvogodišnji period.

Slično kao u Kanadi, i u Velikoj Britaniji se pitanje zapošljavanja bivših ministara u vladi reguliše izvršnim uputstvom, a ne aktom zakonskog tipa. Deveto poglavlje Ministarskog kodeksa (Ministerial Code), „Privatni interesi ministara“, daje smernice u vezi sa pitanjem zapošljavanja po prestanku funkcije:

Po napuštanju službe, ministri treba da zatraže savet od nezavisnog Savetodavnog odbora (Advisory Committee on Business Appointments) u vezi sa svakim radnim mestom koje žele da prihvate u periodu od dve godine po prestanku funkcije, osim u slučaju kada je reč o radnom mestu koje nije plaćeno... Stoga, ukoliko Saveto-

davni odbor smatra da bi prihvatanje takvog radnog mesta od strane bivšeg ministra moglo da proizvede sumnju javnosti da su ministarova stano- višta i odluke dok se nalazio u vladi bili pod utica- jem nade ili očekivanja da će dobiti posao u firmi ili organizaciji koja je u pitanju, odnosno da bi even- tualni poslodavac mogao na nepriličan način da koristi informacije kojima je bivši ministar za vreme mandata imao pristup, Odbor može da donese odluku kojom se preporučuje da se stupanje biv- šeg ministra na novo radno mesto odloži, najviše do dve godine...¹⁷

Dakle, u Kanadi postoji dvogodišnja zabrana sve dok premijer ne odluči da napravi izuzetak, dok u Velikoj Britaniji ograničenje za bivše ministre pos- toji samo u slučaju da nakon što zatraže mišljenje Savetodavnog odbora, ovaj preporuči da se sačeka sa zapošljavanjem u privatnom sektoru.

Najbolja rešenja nas navode da bi:

- ▶ u svakom kodeksu koji se odnosi na ministre trebalo da se nađu odredbe o njihovom zapo- šljavanju po napuštanju javnog sektora;
- ▶ trebalo da postoji stalno savetodavno telo koje bi moglo da pomogne ministrima da ispoštuju smernice koje se odnose na njihovo potonje za- poslenje. Među sredstvima za postizanje etično- sti u zakonodavnoj i izvršnoj grani vlasti, u mno- gim zemljama je postojanje ovakvih tela uobiča- jena pojava. Savetodavna tela imaju i drugu svrhu osim da rešavaju pitanja zapošljavanja po napuštanju javnog sektora.¹⁸

NEKI PRAVNI PRISTUPI

Brojne su zemlje koje imaju izričite zakone o spre- čavanju sukoba interesa. Prema hrvatskom zako- nu, ne samo da se zahteva prijavljivanje imovine i prihoda i zabranjuje sukob interesa već se određuje i stvaranje komisije koja takve prijave prima, pru- ža savete i daje smernice. Tu komisiju bira parla- ment, ali političari ne smeju da budu njeni članovi.

Primer hrvatskog zakona takođe upućuje na to kako se ponašati kada je ponuđeno mito:

Član 14.

- (1) *Funkcioneri su obavezni da bez odlaganja obaveste organ koje ih je izabrao ili imenovao, kao i Komisiju za odlučivanje o sukobu interesa, o svakom pritisku ili neprimerenom uticaju kojem su bili izloženi u vršenju javne funkcije.*
- (2) *Funkcioneri kojima je, suprotno odredbama ovog Zakona, ponuđen poklon ili kakva druga korist u vezi sa vršenjem javne funkcije moraju da:*
1. *odbiju takvu ponudu,*
 2. *pokušaju da utvrde identitet lica koje je dalo ponudu,*
 3. *zadrže poklon koji se s obzirom na okolnosti ne može vratiti, i to prijave bez odlaganja,*
 4. *navedu svedoke događaja ako je to moguće,*
 5. *podnesu u razumnom roku pismeni izveštaj o događaju nadležnom licu ili organu,*
 6. *prijave slučaj organima nadležnim za vođenje postupka, ukoliko se radi o kažnjivom delu.*

Ovakav pristup uspostavlja ravnotežu između potrebe za čvrstim pravnim okvirom za postavljanje prema ovoj vrsti sukoba interesa i potrebe da se očuva izvesna fleksibilnost. Treba imati na umu da, s obzirom na složenost situacija koje se mogu pojaviti, usvajanje ambicioznijih zakona u oblasti sukoba interesa može da se pretvori u stvaranje „tupih oruđa“. Zato su se mnoge zemlje opredelile da primene razne pristupe pojedinim aspektima ovog problema. Često se ne određuju nikakve sankcije za one koji odbiju da pruže tražene informacije.

U takvom pristupu, usvaja se zakon koji se odnosi na više nivoa izvršne vlasti (kao što je učinjeno u Ustavu Tajlanda iz 1997, koji je navođen u prethodnom tekstu), i koji donosi osnovne principe za sve. Zatim se svim organizacijama koje funkcionišu u okviru vlasti prepušta da kreiraju politiku koja na najbolji način odgovara specifičnostima njihove situacije.

Čak i u primeni te politike, u velikoj meri važi princip oslanjanja na zdrav razum. Službe za rešavanje etičkih pitanja mogu se pokazati kao posebno

korisne. (O njima se više govori u poglavlju 6 ove knjige). Jasno je takođe da sukob interesa, kronizam i nepotizam treba da budu pokriveni na odgovarajući način i u kodeksima ponašanja.

ANTINEPOTISTIČKI PROPISI

Nepotizam donosi posebne probleme. Nije iznenađujuće što smo još daleko od toga da sve zemlje imaju antinepotističke propise, ma koliko bi bilo poželjno da je drugačije. Kada ovakvih propisa nema, favorizovanje rođaka se možda može pokriti drugim zakonskim zabranama. Na primer, pomoću zabrana neopravdanog sticanja privilegija, neposrednog ili posrednog ličnog finansijskog interesa za koji se s razlogom može očekivati da će uticati na objektivnost i nezavisnost rasuđivanja ili dovesti do neprikladnog ponašanja.

Tipičan primer takvog propisa glasi:

IC 4-15-7-1, Nepotizam - „Osoba koja je u rodbinskim vezama sa članom državnog tela ili komisije, ili sa rukovodiocem državne institucije ili odeljenja, i to kada su u pitanju roditelji, braća, sestre, ujaci, stričevi, tetke i njihovi bračni drugovi, supružnici, deca, snaje i zetovi i nećaci, ne može da bude podobna za položaj u državnom telu, komisiji, službi, odeljenju ili instituciji u kojoj rođak te osobe zauzima položaj, niti može da dobije neku nadoknadu po osnovu rada za te službe iz budžetskih sredstava. Ova odredba se neće primenjivati ukoliko je takva osoba radila bez prekida 12 meseci pre imenovanja odnosno postavljenja rođaka na položaj na čelo ili u upravni organ te državne službe, odeljenja ili institucije. Osobe koje se nalaze u prethodno navedenom rodbinskom odnosu ne mogu se nalaziti u odnosu pretpostavljenog i podređenog“.¹⁹

Sjedinjene Američke Države imaju Službu za etiku pri vladi koja se bavi pitanjima sukoba interesa na saveznom nivou, dok je Kanada odabrala da se ovim pitanjem bavi veći broj etičkih savetnika (okvir njihovog delovanja opisan je u poglavlju 6).

KONTROLA PRIHODA DRŽAVNIH FUNKCIONERA

U mnogim delovima sveta tvrdi se da su prijave prihoda jedno od ključnih oruđa u očuvanju integriteta javnih službi. U njima se prikazuje stanje imovine i obaveza svih onih koji se nalaze na uticajnim položajima, kao i članova njihove najbliže porodice. Ova teza je zadobila i podršku međunarodnih agencija. Na kraju, ovakve prijave ponekad daju iluziju postojanja brzog leka protiv korupcije. U nekim zemljama se od viših funkcionera traži da se liše svih svojih većih poslovnih poduhvata, dok se u drugima zadovoljavaju zahtevom za privremenim prenosom upravljačkih prava ("blind trusts")²⁰.

Mada se od onih koji prime mito teško može očekivati da će odmah potom ažurirati svoju prijavu imovine i prihoda, smatra se da će formalni zahtev za prijavljivanjem finansijskog stanja moći da posluži kao kamen temeljac za krivično gonjenje koje može da usledi. Na taj način bi se funkcioner koji prima mito onemogućio da navodi kako bogatstvo koje je nakon prvog prijavljivanja imovine stekao, a o tome nije izvestio nadležne u stvari predstavlja legitiman prihod.

Hrvatski Zakon o sprečavanju sukoba interesa u vršenju javnih funkcija sadrži i sledeću odredbu:

- (1) *Funkcioner su obavezni da u roku od 30 dana od dana stupanja na funkciju podnesu izveštaj sa podacima o svojoj imovini, stalnim prihodima, imovini svog bračnog druga i maloletne dece, sa stanjem na dan podnošenja izveštaja, kao i izveštaj po prestanku vršenja javne funkcije, a ako je u vreme vršenja funkcije došlo do bitne promene i po isteku godine u kojoj je promena nastupila.*
- (2) *Funkcioneri su obavezni da u izveštaj iz stava 1. ovog člana unesu i podatke o štednim ulozima, ukoliko je njihov iznos veći od godišnjih neto prihoda funkcionera.*
- (3) *Funkcioner ne može da primi platu pre nego što izvrši obaveze iz stava 1. ovog člana.*
- (6) *Podaci iz poreske prijave funkcionera su javni.*

Tvrdi se i da prijavljivanje treba da se odnosi i na određeni period po prestanku funkcije, kao mera odvratanja od primanja nadoknade za raniju korupciju posle odlaska iz službe. Studije ukazuju na to da je malo verovatno da bi takvo plaćanje moglo da bude izvršeno kada prođe više od tri godine od prestanka funkcije.

Ali, da li ovakva ograničenja funkcionišu u praksi? U živim demokratijama, kao što je ona u SAD-u, prijava imovine funkcionišu zahvaljujući pritisku trećih lica. Na izborima će, na primer, međusobno suprotstavljeni kandidati proučiti prijavu imovine svog takmaca i napraviće veliko pitanje od svake naznake da protivkandidat troši preko svojih mogućnosti. Slična vrsta nadzora postoji i nad izveštajima o prihodima i rashodima tokom izborne kampanje. Ukoliko kandidat tvrdi da je primio samo skromne priloge, a putuje u iznajmljenom mlaznom avionu i boravi u hotelima visoke klase, njegov protivnik će to postaviti kao temu za raspravu. Postoje i grupe građanskog društva koje proveravaju obrasce i izveštaje koji se čine najproblematičnijim, kao i darodavce za koje se čini da su imali koristi od podrške koju su dali kandidatu.²¹

Kada je reč o običnim službenicima, proces je manje izražen, ali i pored toga može da bude delotvoran. Primera radi, u SAD-u potencijalni ponuđači u procesu javnih nabavki pažljivo ispituju prijave imovine službenika koji donose odluke u tom procesu kako bi otkrili mogući sukob interesa ili bogatstvo čije se poreklo ne može objasniti.

Uopšteno gledano, zemlje koje su uvele prijavu imovine i prihoda nailazile su na puno problema u primeni tih propisa. U zemljama gde korupcija predstavlja veliki problem političari se na početku načelno založe za uvođenje ove mere, a zatim u potpunosti ignorišu obaveze koje zakon pred njih postavlja. Slično ponašanje srećemo i kada političari ustanove neku agenciju koja samo prima izveštaje o imovini funkcionera, ali nijedan njihov deo ne učini dostupnim medijima i javnosti. Štaviše, takve agencije uglavnom nemaju ni ovlašćenja ni resurse za proveru tačnosti tih izveštaja. Ne samo da takve agencije ne vrše svoju funkciju već onemogućavaju i trećim licima (o čijoj ulozi je bilo reči u prethodnom tekstu) da izdejtstvuju primenu zakona.

Istina je da je u skorije vreme u nekoliko zemalja proces podnošenja izveštaja o imovini i prihodima odneo i neke žrtve - mada se može raspravljati o tome da li su one posledica istinskog nemara ili namere da se prikrije korupcija. Ono što se može postići vođenjem evidencije o imovini i prihodima funkcionera je dobijanje slike o interesima tih lica, dakle informacije koja može da se pokaže kao neprocenjivo vredna ukoliko se pitanje sukoba interesa bude postavilo na dnevni red.

Kada se prihvati ovaj argument u korist prijavljivanja, sledi nekoliko pitanja: Kome da se izveštaji podnose? Šta sve treba da obuhvata izveštaj? U kom stepenu izveštaj treba da se odnosi na podatke o članovima porodice funkcionera? Koji nivo pristupa tim podacima treba da imaju mediji i opšta javnost? Kad je reč o stalnim službenicima javne administracije, postavlja se i pitanje u kojoj meri se ta obaveza i na njih odnosi, to jest do kog ranga u hijerarhijskoj lestvici. Ni na jedno od ovih pitanja ne može se dati jednostavan odgovor.

Nije toliko sporno pitanje vrste imovine koja treba da se nađe u izveštaju, niti kategorije funkcionera i službenika koji treba da podnose izveštaje, ali pitanje pristupa tim informacijama jeste. „Lakmus test“ za donošenje ove odluke treba da bude pitanje „šta je potrebno uraditi da bi se umirila javnost“ a ne „na šta bi pristali najbučniji protivnici obelodanjivanja“. Stvari nisu uvek tako jednostavne kakvima se čine. Često se citira izjava ministra finansija Kolumbije, koji je rekao da je „javno deklarisanje bogatstva jednog političara otvoreni poziv za kidnapere da odrede cifru koju će tražiti za otkup“.

Međutim, ukoliko javnost nema pristup informacijama iz izveštaja i ukoliko se ne vrši striktna kontrola izveštaja, čitav prethodni proces neće imati većeg značaja.

U Australiji je sistem takav da službenici i funkcioneri sačinjavaju godišnje pisane izveštaje svojim pretpostavljenima. Ovaj sistem se pokazao kao us-

pešan. Ti izveštaji nisu javni. Na sličan način i kanadski savetnici za etiku postupaju sa izveštajima, ali, za razliku od Australije, tamo postoji i pravo pristupa od strane javnosti. Treba primetiti i da u Hrvatskoj postoji takvo pravo pristupa, koje omogućava građanima da budno prate funkcionisanje sistema.

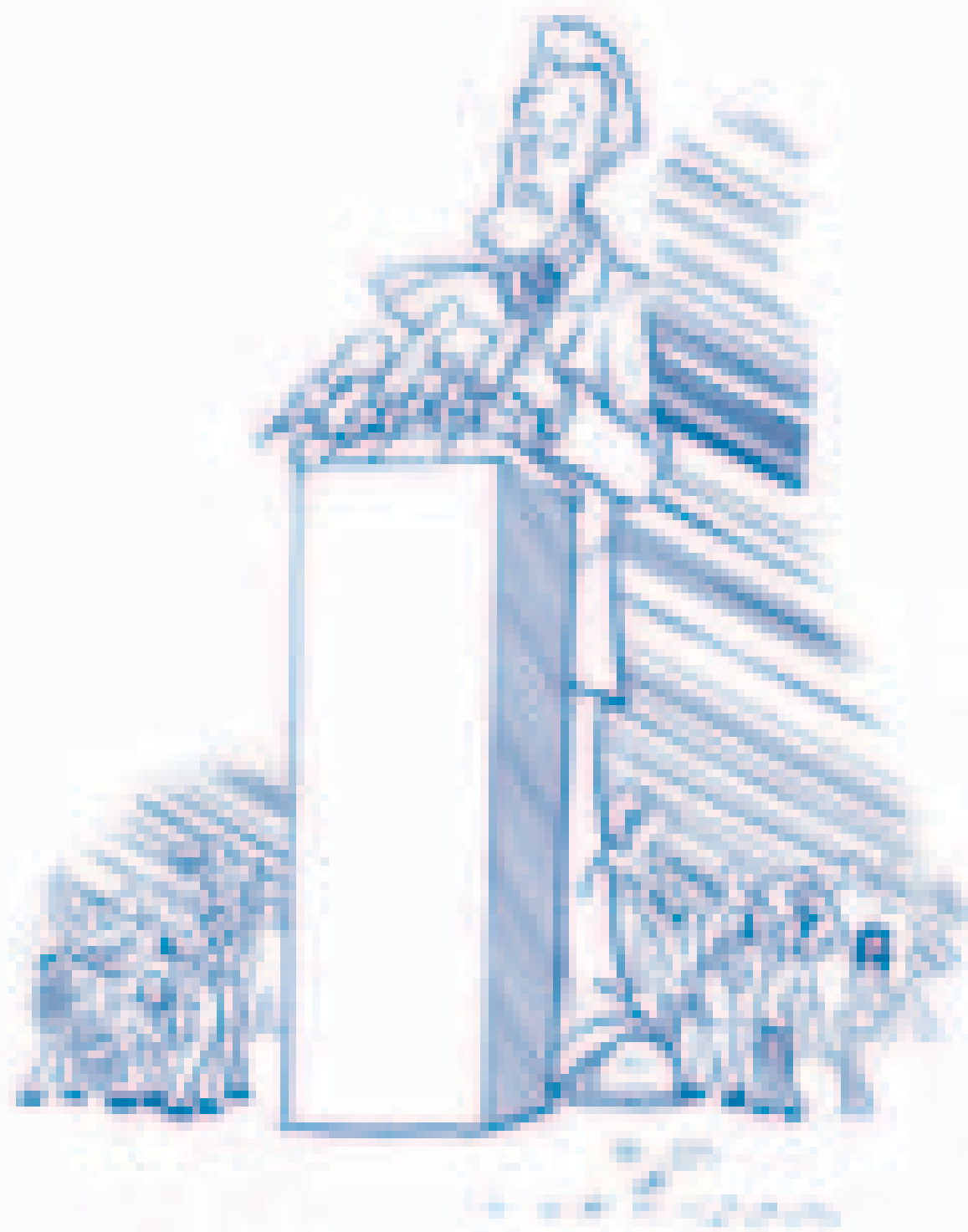
U Nigeriji je od 1979. Komisija za kodeks ponašanja (Code of Conduct Commission) ovlašćena da od svih državnih funkcionera traži da joj podnose popunjene izveštaje. Međutim, ova komisija nema ni resurse ni pravna sredstva da u stvarnosti proverava sadržaj tih izjava. Posledica toga je da u zemlji koju su državni funkcioneri godinama pljačkali ni u jednom slučaju nije pokrenut krivični postupak zbog podnošenja prijave sa lažnim podacima. Jedini koji su kažnjavani bili su oni koji takve izveštaje uopšte nisu podneli.

U današnjem svetu vlasti tragaju za smislenijim oblicima obelodanjivanja podataka o imovini funkcionera. U Južnoafričkoj Republici je osmišljen zanimljiv model. Njime je uveden plan za nadzor nad finansijskim statusom svih članova parlamenta i ministara. Nađen je i kompromis sa ostvarenjem legitimnog prava na zaštitu privatnosti. Neki interesi se tako obelodanjuju potpuno otvoreno i javno; drugi interesi se takođe objavljuju u javnosti, ali tako da je samo njihova priroda dostupna javnosti, a ne i njihov aktuelni novčani ekvivalent. Interesi članova porodice se takođe prijavljuju, ali su ti podaci poverljivi. Argument za ovakvo rešenje je da članovi porodice funkcionera imaju puno pravo na privatnost i da je dovoljno da se njihovi interesi prijave nadležnom organu, ali da ne bi bilo u redu učiniti ih u potpunosti javnim.

Aktivisti u borbi protiv korupcije će budno pratiti dalji razvoj delotvornih i pravičnih sistema za kontrolu prihoda, imovine i obaveza viših državnih funkcionera. Ukoliko ti sistemi budu funkcionisali - a očito je da se tu nailazi na teškoće - oni će služiti kao vredno sredstvo odvracanja od zloupotrebe službenog položaja.

FUSNOTE

- 1 Videti: Smernice OECD-a za razrešavanje sukoba interesa u vršenju javnih službi (OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service): <http://www.anticorruptionnet.org/> Na istoj adresi se može naći i odličan materijal za obuku koji je osmislio Howard Viton (Howard Whitton) (howard.whitton@oecd.org). OECD - Preporuka Saveta o smernicama za razrešavanje sukoba interesa u vršenju javnih službi iz juna 2003. (Recommendation of the Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service), <http://www.oecd.org/pdf/M00041000/M00041994.pdf>; sledeći odličan izvor podataka je kanadski veb-sajt, Values and Ethics Codes for the Public Service (Vrednosti i etički kodeksi za javne službe), http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/TB_851/vec-cve1_e.asp#_Toc46202807
- 2 Videti: Etički kodeks države Nju Džersi (SAD) (Code of Ethics, State of New Jersey USA): http://www.iit.edu/departments/csep/PublicWWW/codes/coe/State_of_New_Jersey_Community_Affairs.html; detaljnije o pitanjima sukoba interesa kod viših funkcionera videti: Sukob interesa: zakonodavci, ministri i javni službenici (Conflict of Interest: Legislators, Ministers and Public Officials by Gerard Carney) (Transparency International, Berlin) na http://www.transparency.org/working_papers/carney/index.html.
- 3 Ustav Kraljevine Tajland: http://www.kpi.ac.th/en/con_th.asp
- 4 Ustav Tajlanda, član 70, poglavlje IV.
- 5 Ustav Tajlanda, član 70, poglavlje VI, deo 2.
- 6 Citirano prema Izveštaju o ispitivanju tvrdnji o nepotizmu u vladi [Report on the Investigation of Allegations of Nepotism in Government: Report No 11 (Special Report)] parlamenta Južnoafričke Republike, koji je podneo državni tužilac te zemlje 15. aprila 1999.
- 7 Odbor za etiku, okrug King, država Vašington, SAD (Board of Ethics, King County, State of Washington, USA). Za detaljnije informacije kontaktirati g. Džeremi Poupu: jeremy.pope@tiri.org
- 8 Prema „Politika u odnosu na nepotizam“, grad Bristol, država Tenesi (SAD), septembar 1996. ŠCity of Bristol, Tennessee, Nepotism Policy (US), September 1996
- 9 Odbor za etiku, okrug King, država Vašington, SAD (Board of Ethics, King County, State of Washington, USA). Za detaljnije informacije kontaktirati g. Džeremi Poupu: jeremy.pope@tiri.org
- 10 Na Novom Zelandu, ministar pravde bi u slučaju da se među kandidatima za posao nalaze ministarovi prijatelji, zamolio državnog tužioca ili javnog tužioca da postupa umesto njega. Kada ministar dobije preporuku o tome kakvu odluku da donese da bi razrešio situaciju, prihvatiće je i postupati službeno u svoje ime.
- 11 U ovom odeljku korišćen je materijal koji je sačinila Nezavisna komisija za borbu protiv korupcije Novog Južnog Velsa (Australija) [New South Wales Independent Commission Against Corruption (NSW ICAC), Sydney, Australia]. Duboko se zahvaljujemo Komisiji za pomoć u pripremi ovog materijala. Neke studije slučajeva se mogu naći u publikaciji ove komisije „Najbolja rešenja, najbolji pojedinci: Integritet pri regrutovanju i odabiru kadrova za rad u javnom sektoru“ (Best Practice, Best Person: Integrity in Public Sector Recruitment and Selection), koja se može naći na veb-sajtu Komisije, kao i mnoštvo korisnih informacija i pristupa u sprečavanju korupcije: <http://www.icac.nsw.gov.au>
- 12 Izlaganja iz ovog odeljka knjige su zasnovana na dijalogu Nezavisne komisije za borbu protiv korupcije Novog Južnog Velsa (Australija) i poslodavaca u javnom sektoru te države. Naslov celog izveštaja je Corruption Prevention Publications: Strategies for Managing Post Separation Employment Issues (Publikacije o sprečavanju korupcije: Strategije za rešavanje pitanja zapošljavanja po napuštanju javnog sektora), a može se naći na veb-sajtu Komisije: <http://www.icac.nsw.gov.au>
- 13 Za kanadsku regulativu, videti <http://strategis.ic.gc.ca/SSG/oe00002e.html>
- 14 Služba za etiku u vladi, SAD, Memorandum o revidiranim ograničenjima za zapošljavanje po napuštanju javnog sektora (US Office of Government Ethics, Memorandum Regarding Revised Post-Employment Restrictions, 26 October 1990).
- 15 Služba savetnika za etiku Kanade (Canadian Office of the Ethics Counsellor): <http://strategis.ic.gc.ca/SSG/oe01188e.html>
- 16 Služba savetnika za etiku Kanade (Canadian Office of the Ethics Counsellor): <http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/vwGeneratedInterE/Home7>
- 17 Član 140, Ministarski kodeks: Kodeks ponašanja i smernice o procedurama za ministre, sekretarijat Vlade, jul 2001. (S.140 Ministerial Code: A Code of Conduct and Guidance on Procedures for Ministers, Cabinet Office, July 2001). <http://www.cabinet-office.gov.uk/central/1997/mcode/>
- 18 Ovaj odeljak je zasnovan na istraživanju „Zapošljavanje ministara po napuštanju javnog sektora“, koje je pripremio odeljenje Parlamentarne biblioteke Australije [Post-Separation Employment of Ministers, Research Note, Australian Department of the Parliamentary Library (Research Note 40, 28 May 2002)] <http://www.aph.gov.au/library/pubs/rn/2001-02/02rn40.pdf>
- 19 Država Nebraska, SAD.
- 20 Videti: Bernar Pule, Izbegavanje sukoba interesa: Da li institut „slepog poverenja“ može da odigra ulogu? (Bernard Pule, Conflicts of Interest Avoidance: Is There a Role for Blind Trusts?), u: Current Issues Brief 14, 1996-97. <http://www.aph.gov.au/library/pubs/CIB/1996-97/97cib14.htm>
- 21 Na primer, Centar za integritet u javnom sektoru (Center for Public Integrity), <http://www.publicintegrity.org>, i organizacija Common Cause, <http://commoncause.org>



Lobiranje je integralni deo mnogih demokratskih sistema. Ono je vrsta zalaganja koje ima za cilj da se određeni zakoni koji utiču na živote pojedinaca ili zajednice donesu, ukinu ili promene. Povezivanjem u organizaciju koja ima poseban društveni, ekonomski ili politički program, građani stvaraju interesnu grupu koja može neposredno da utiče na proces donošenja odluka u organima vlasti.

Lobisti mogu da igraju značajnu ulogu tako što pripremaju prikaz stanja u stvarima od javnog interesa a, delajući na dve strane, sa građanima i organima vlasti u prilici su da omoguće zakonodavcima da budu mnogo bolje informisani nego što bi to inače bio slučaj. Ohrabrivanjem lobiranja zadovoljava se potreba javnosti da učestvuje u donošenju odluka, što predstavlja i veoma značajan potencijalni kanal za ostvarivanje interesa manjina. Grupe za lobiranje su veoma različite - od naftnih kompanija do seoskih nadničara, ali sve imaju lobiste u prestonicama širom sveta koji štite njihove interese i zalažu se za njihovo ostvarivanje.

Ipak, nije svako lobiranje okrenuto javnom dobru. Negativan aspekt ove aktivnosti, ispoljen u modernom dobu, kada lobiranje vrše profesionalci, jeste taj da odnos između lobista i lobiranih može postati nezdrav i zasnovan na korupciji. Pojavu ovakve situacije olakšavaju novac i privilegije koji se lobistima nude. U Sjedinjenim Američkim Državama, jedna od odlika skandala sa firmom Enron koja najviše zabrinjava bilo je otkriće da je korporacija razvila softver sa posebnom svrhom praćenja „ostvarenja“ određenog kongresmena koji je radio za njih kako bi se uverila da su njegovi „rezultati rada“ u skladu sa „energijom“ koju je kompanija u njega uložila.

Uticao grupa za lobiranje u raznim krajevima sveta pre svega zavisi od lokalne društveno-političke kulture, i to kako u vezi sa vladom, tako i u vezi sa građanskim društvom. Čuvena studija o praksi lobiranja u SAD iz 60-tih sadržala je zaključak da lobiranje nije imalo značajnijeg uticaja na politiku koja se vodila u Kongresu. Međutim, od tog doba je praksa lobiranja postala znatno sofisticiranija. I pored raznih nivoa zaštite koji postoje, SAD je često viđena kao jedan od najgorih primera pretvaranja otvorenog društva u sopstvenu suprotnost kao posledica moći lobista.

Posledica toga je da mnogi danas smatraju da je lobiranje otišlo predaleko i da su današnje vlade praktično taoci grupa za lobiranje, a sve na štetu istinskog stvaranja politike i opšteg dobra. Postoji strah da je relativna nadmoć lobista iz određenih privrednih grana nad celokupnim političkim procesom pretvorila političare u zarobljenike onih krugova koji ih finansiraju i laskaju im.¹

LOBIRANJE I KORUPCIJA

Razočarani primetnim nedostatkom sredstava kojim bi uticali na proces kreiranja politike na smislen način, birači u mnogim delovima sveta kao da gube snagu da učestvuju u demokratskim procesima, a odziv na izborima se smanjuje. Birači osećaju da se najvažnije političke odluke umesto na osnovu izražene volje građana, donose kroz nagodbe političara sa organizovanim interesnim grupama, koje predvode profesionalni lobisti.

Sve češće se čini da su lobisti postali previše bliski zakonodavcima, a ovi pak previše osetljivi na besplatne usluge i druge vrste poklona. Dok traje pogađanje, postoji značajan rizik da se pojave situacije koje predstavljaju snažan sukob interesa. Velika Britanija je samo jedna od zemalja u kojoj je usled skandala iznuđeno stvaranje sistema za beleženje besplatnih usluga i poklona koje zakonodavci prime.

Zabrinuti građani u demokratskim društvima sve češće traže da znaju ko šta čini i za kojeg političara ili vladinog službenika.²

OBELODANJIVANJE INFORMACIJA

Mogu se uvesti posebna pravila na osnovu kojih se ustanovljava registracija lobiranja, radi formalizovanja tog inače veoma neformalnog procesa. Na taj način se običnim građanima, novinarima i drugim lobistima daje prilika da vide ko lobira, kod koga i u koje svrhe.

Kao najbolja rešenja se mogu uočiti ona koja predviđaju da se registar lobiranja objavi na Internetu, što omogućava brz i efikasan nadzor nad objavljenim podacima. Američka nevladina organizacija

Center for Responsive Politics pruža bogate informacije o američkim lobistima i interesnim krugovima (<http://www.opensecrets.org/lobbyists/>).

EDUKACIJA

Sistemi registracije i obelodanjivanja informacija ipak ne treba da predstavljaju prepreku za pristup vlastima, javnim službenicima ili parlamentu. Oni ne treba da zapuše usta običnim građanima niti da umanje mogućnost građana da utiču na vladin program rada. S druge strane, opšte je mišljenje da je lobiranje sastavni deo političkog procesa i da je zasigurno dovelo do toga da mnoge zdrave ideje dospeju do donosilaca odluka. U većini zakonskih sistema se lobiranje - sve dok je otvoreno - priznaje za legitimnu aktivnost koja se nalazi u samoj srži političkog procesa.

Javnost, preko organizacija i interesnih grupa, treba da ima mogućnost pristupa procedurama za lobiranje, ukoliko se za to odluči. Pošto se često smatra da je lobiranje teren na kojem caruju dobro povezane specijalizovane organizacije koje koriste tajne veze radi uticanja na političke institucije, važno je pokazati da i druge interesne grupe mogu uspeti u svojim naporima.

ZAKONI

U Poljskoj je Ministarstvo unutrašnjih poslova i administracije izradilo nacrt akta koji ima za cilj kontrolu lobiranja. Lobiranje se definiše kao svaka aktivnost preduzeta zakonskim sredstvima čija je namera da se utiče na javne vlasti kako bi ove razmotrile argumente u korist interesa posebnih društvenih ili profesionalnih grupa.

Prema tom predlogu, od lobista se traži da se registruju i da se potom pridržavaju propisanih pravila ponašanja. Lobiranje treba da bude otvoreno, a svi kontakti lobista i službenika zaduženih za predmet lobiranja zabeleženi. Ti kontakti bi zatim bili i objavljeni u javnom informativnom biltenu. Od službenika koji su lobirani se traži da o tome informišu svoje pretpostavljene.

Sjedinjene Američke Države i njihov severni susjed, Kanada, najviše su razvili forme registracije lobiranja u svojim parlamentima. U Kanadi je 1995. revidiran Zakon o registraciji lobista³ kako bi se odgovorilo na brojne skandale u vezi sa sukobom interesa koji su bacili senku na ugled inače uspešnih vlada. Nije bila namera da se spreči ili preterano reguliše proces lobiranja, već da se ceo sistem načini transparentnijim.

Kanadski zakon o registraciji lobista je zasnovan na četiri osnovna principa:

- ▶ *Slobodan pristup vlastima je stvar od značajnog javnog interesa.*
- ▶ *Lobiranje nosilaca javnih funkcija je legitimna aktivnost.*
- ▶ *Nosioci javnih funkcija i javnost moraju imati mogućnost da saznaju ko pokušava da utiče na vladu.*
- ▶ *Sistem registracije plaćenih lobista ne treba da predstavlja prepreku za slobodan i otvoren pristup vlastima.*

Zakonom se lobisti dele na tri vrste:

- ▶ *Lobisti konsultanti - pojedinci, poput advokata, računovođa i stručnjaka za odnose u vladi, koji su plaćeni da lobiraju za svoje klijente.*
- ▶ *Domaći lobisti iz korporacija - radnici korporacija koji kao značajan deo svojih radnih zaduženja imaju lobiranje za svog poslodavca, koji obavlja komercijalne aktivnosti sa ciljem sticanja finansijske dobiti.*
- ▶ *Domaći lobisti iz organizacija - kada u neprofitnim organizacijama jedan ili više zaposlenih lobiraju, a ukupno vreme posvećeno lobiranju čini značajan deo radnih zaduženja tih ljudi.*

Registracija lobiranja je prema ovom zakonu relativno uska zato što se samo plaćeni lobisti moraju registrovati. Prednost ovakvog rešenja je što se od obaveze registrovanja automatski izuzimaju gotovo svi pokušaji da se utiče na vlasti koji potiču neposredno od zainteresovanih građana.

Kanadskim zakonom se traži od svih lobista da obelodane svoje političke aktivnosti; usled toga, svako ko pretraži registar može da dokuči ko je lobirao vlasti i šta je u tim razgovorima izneto. Veoma je važna i odredba kojom se traži da lobisti obelodane svoje eventualno prethodno angažovanje u vladi. Kanadski registar lobista, koji se redovno ažurira, može se lako pretražiti i putem Interneta.⁴

Drugi važan zadatak kanadskog federalnog savetnika za etiku bio je da sačini Kodeks ponašanja za lobiste,⁵ kao i da pruži odgovore na sva pitanja o etičkoj i poslovnoj praksi koja se pojavljuje u vladinim odnosima. Etički savetnik, koga imenuje premijer, daje uputstva i lobistima i njihovim klijentima u slučajevima dileme da li je određena aktivnost koju namereavaju da preduzmu prihvatljiva. Trenutno se razmatra nov nacrt zakona kojim se predviđa da u budućnosti savetnik podnosi izveštaje o svom radu parlamentu umesto premijeru.

Dotatnu potporu zakonu pruža Kodeks ponašanja lobista, jer propisuje standarde ponašanja koje lobisti treba da ispune u svojim odnosima sa savezanim funkcionerima. U preambuli se navodi da je lobiranje legitimna aktivnost ukoliko je otvoreno i ukoliko ne ometa slobodan i otvoren pristup vlastima. Kodeksom se omogućava pojedincima da se u vezi sa pritužbama na lobiste obrate etičkom savetniku, kao i dostupnost izveštaja koje služba etičkog savetnika sačini radeći na osnovu pritužbi.

Položaj etičkog savetnika je tako osmišljen da on ima kontrolu nad primenom kodeksa. Ukoliko se smatra da lobisti daju neprimerene poklone ili da prikupljaju sredstva za funkcionere kod kojih lobiraju, žalba na takvo ponašanje se upućuje savetniku.

Dva glavna propisa kojima se reguliše lobiranje u SAD su Birdov amandman (Byrd Amendment, 31 US Code, §1352)⁶ i Zakon o obelodanjivanju lobiranja (Lobbying Disclosure Act, 2 US Code, §1605). Birdovim amandmanom zabranjena je upotreba federalnih sredstava, bilo da su dobijena kao donacije, ili za izvršenje ugovora, ili na osnovu sporazuma o saradnji, za lobističke aktivnosti. Amandman takođe omogućava kontrolu rashoda učinjenih za lobiranje radi provere da li potiču iz

federalnih fondova. Nevladine organizacije i dobrotvorna udruženja, koji imaju pravo na poreske olakšice, smeju da lobiraju sve dok rashodi za lobiranje ne prevagnu u ukupnim rashodima organizacije.

Drugi propis iz SAD, Zakon o obelodanjivanju lobiranja, bliže određuje postupak registracije i propisuje obavezu izveštavanja o lobističkim aktivnostima svake druge godine.

Treći propis, Zakon protiv lobiranja (Anti-Lobbying Act, 18 U.S. Code §1913),⁷ krivičnopravne je prirode i njime se zabranjuje korišćenje budžetskih sredstava, bilo direktnih bilo indirektnih, za lobiranje. Tim propisom se određuje da:

Nijedan deo novca koji je dodeljen bilo kojom odlukom Kongresa neće, osim u slučaju da to Kongres odobri, moći da bude upotrebljen, direktno ili indirektno, za plaćanje ličnih usluga, reklamiranje, slanje telegrama, telefoniranje, slanje pisama, štampanog ili pisanog materijala, ili za korišćenje drugog sredstva komunikacije ako je namera ili svrha da se time utiče na bilo koji način na člana Kongresa da podrži ili da se usprotivi, glasanjem ili na drugi način, donošenju zakona ili raspolaganju novca od strane Kongresa, bilo da se to čini pre ili posle uvođenja zakona ili odluke o raspolaganju sredstvima u proceduru predlaganja ili odlučivanja; to ne treba da spreči funkcionere ili službenike Sjedinjenih država, organa izvršne vlasti i drugih agencija da komuniciraju sa članovima Kongresa po zahtevu člana Kongresa, preko odgovarajućih službenih kanala, tražeći donošenje nekog zakona ili odluke o raspolaganju sredstvima za koju smatraju da je neophodna radi efikasnog vršenja javnih poslova.

Prekršiocu podležu novčanim i zatvorskim kaznama, kao i otpuštanju iz službe.

PROPISI KOJIMA SE ZABRANJUJE LOBIRANJE PO PRESTANKU JAVNE FUNKCIJE

Propisi o lobiranju u SAD su različiti u pojedinim državama članicama. Na primer, više od dvadeset država postavlja kao ograničenje period koji treba

da prođe pre nego što bivši član zakonodavnog tela sme da predstavlja klijente pred tim telom kao lobista.

Ove odredbe, poznate kao „vrata koja se okreću“ (revolving door), ili „period mirovanja“ (cooling off periods), osmišljene su sa ciljem da se prekinu veze između dužnosti koje je bivši član zakonodavnog tela profesionalno vršio i interesa onih koji žele lobiranje. Cilj odredaba je da se stvori sistem u kojem bivši javni službenik ne može da ostvari preimućstvo koje mu pruža poznavanje prilika

iznutra kada postane plaćeni lobista. Period se kreće između jedne i dve godine.

Neke države, poput Kalifornije, zabranu su proširile na sve bivše vladine službenike tako što im se brani da kao lobisti kontaktiraju određene organe vlasti u jednogodišnjem periodu. Novi Meksiko je jedina država u kojoj postoji doživotna zabrana bivšim funkcionerima (uključujući i bivše članove parlamenta) da zastupaju druga lica u poslovima sa vladom u bilo kojoj stvari u kojoj su dok su se nalazili na položaju u značajnoj meri lično učestvovali⁸.

FUSNOTE

1 (Kanada) Zakon o registraciji lobista [Lobbyists' Registration Act, R.S. 1985, c. 44 (4th supp.)], kojim se reguliše registracija lobiranja: <http://laws.justice.gc.ca/en/L-12.4/text.html>; (Kanada) Kodeks ponašanja za lobiste (Lobbyists' Code of Conduct): <http://strategis.gc.ca/SSG/lr01044e.html> Godišnji izveštaj na osnovu kanadskog Zakona o registraciji lobista [Annual Reports Under the (Canadian) Lobbyists Registration Act]: <http://strategis.gc.ca/SSG/lr01066e.html>; SAD, savezni propisi o lobiranju: http://www.research.uh.edu/downloads/PDF_format/lobby99.pdf; ograničenja za lobiranje u pojedinim državama SAD http://www.ncsl.org/programs/ethics/e_revolving.htm; SAD, zabrane bivšim članovima zakonodavnih tela da lobiraju vlade država nakon što im prestane mandat: http://www.ncsl.org/programs/ethics/c_revolving.htm. Zahvaljujemo se Gustavu Andou (Gustav Ando) za pomoć u sastavljanju ovog poglavlja.

2 Weblobbying.com omogućava učesnicima da koristeći Internet kreiraju sopstvenu lobističku kampanju, kao i da progovore o pitanjima koja ih tište: <http://www.weblobbying.com>.

3 Sistem registracije lobista: <http://strategis.gc.ca/lobbyist>.

4 Sistem registracije lobista, propisi i drugi dokumenti: http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inlr-el.nsf/en/h_lr2000_7e.html.

5 Kodeks ponašanja za lobiste: http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/vwGeneratedInterE/h_oe01438e.html

6 31 U.S. Code, §1352: <http://tinyurl.com/23t5b>

7 Zakon protiv lobiranja (Anti-Lobbying Act, 18 U.S. Code §1913) - lobiranje novcem iz budžeta.

8 Zabrane lobiranja po prestanku javne funkcije: http://www.ncsl.org/programs/ethics/e_revolving.htm.

Politički imunitet je star koliko i sama politika. On je opšteprihvaćen način zaštite najviših javnih ličnosti i sudija.¹ Međutim, rasprave o obimu tog prava su veoma polarizovane. Za jedne, princip imuniteta je zaštitnik slobode govora u skupštini, koja je u samoj srži demokratskog sistema vlasti. Za druge, imunitet aktivno podriva same temelje demokratije i načelo jednakosti pred zakonom.

HITNA POTREBA ZA REFORMOM

Širom sveta narasta frustracija zbog rasprostranjenosti podmićivanja političara, korupcije i skandala u vezi sa sukobom interesa. Frustracija postaje još veća usled toga što političari koji se nalaze pod sumnjom često mogu da *de facto* uživaju imunitet od krivičnog gonjenja u takvim slučajevima. U istraživanju koje je nedavno sproveo Gallup International, 63 procenta ispitanika je iznelo stav da je imunitet funkcionera od krivičnog gonjenja glavni uzrok porasta korupcije u njihovim zemljama.² Usled toga, u mnogim delovima sveta i sama ideja političkog imuniteta počinje da se smatra anahronom i nečim što je u suprotnosti sa osnovnim principima ustavnosti i jednakosti građana pred zakonom. Politički imunitet podseća na popularnu maksimu iz Orvelove „Životinjske farme“ da su „sve životinje jednake, ali su neke životinje jednakije od drugih“.

Zaista se čini da su mnoge istrage korupcije u visokim nivoima vlasti ozbiljno zakočene pozivanjem na politički imunitet. Obim ovog imuniteta se može proširiti i više nego što je bila namera ustavotvorca. Kada se odredbe o imunitetu tako tumače, političari uživaju *de facto* imunitet čak i za ozbiljne zločine.

U mnogim zemljama, zaštita koju imunitet pruža višim funkcionerima je tako snažna da kriminalci često pokušavaju da dođu na visoke položaje kako bi na jednostavan način izbegli krivično gonjenje. U takvim slučajevima je veoma visok rizik da korupcija zatvori pun krug; parlament, zahvaljujući privilegovanoj zaštiti koja se nudi njegovim članovima, privlači nemoralne pojedince, koji zatim ovekovečuju i uvećavaju korupciju u zemlji. Oni kojima je bila hitno potrebna zaštita od pravnog sistema davali su mito kako bi se popeli na partijskoj listi i

ulaskom u parlament obezbedili sebi imunitet od krivičnog gonjenja.

Čak i kada korupcionaš nije u stanju da obezbedi sebi javnu funkciju, možda će pokušati da se približi političkom moćniku koji će koristiti svoj imunitet da bi ga zaštitio. Veoma je verovatno da će u takvoj situaciji doći do razmene usluga i mita. Kada je politički imunitet prekomeran, političari postaju praktično nedodirljivi.

ELEMENTI IMUNITETA

Svaka rasprava o imunitetu pokreće četiri pitanja:

- *Kome se pruža zaštita od gonjenja?*
- *Koja dela su pokrivena imunitetom?*
- *Koliko dugo traje imunitet funkcionera ili političara?*
- *Koliko se daleko zaštita prostire (na primer, da li se odnosi samo na ono što je izrečeno u skupštini)?*

Imunitet i privilegije znače da su određeni funkcioneri zaštićeni od krivičnog gonjenja od strane javnog tužioca ili od privatnih tužbi. Kategorije funkcionera koji uživaju imunitet i nivo imuniteta određuju se ustavom ili zakonom.

Takva zaštita nije osmišljena kako bi služila za ličnu korist funkcionera, već da bi mu olakšala vršenje funkcije. Cilj ove zaštite nije omogućavanje nekom visokom funkcioneru da vodi privatni biznis ne plaćajući najamninu ili poverioce, niti ona važi u slučajevima vezanim za ugovorne obaveze lične prirode.

Nasuprot tome, imunitet od krivičnog gonjenja podrazumeva:

- *meru obezbeđenja da izabrani predstavnik naroda može da priča u zakonodavnom telu bez straha od krivičnih ili građanskih sankcija ili bujice optužbi za klevetu;*

- *zaštitu izabranog predstavnika naroda od arbitrarnog hapšenja koje bi ga sprečilo da učestvuje u radu skupštine;*
- *delovanje koje štiti od zlonamernih i politički motivisanih optužbi koje bi protiv njega mogle da budu pokrenute.*

Imunitet političara treba zato posmatrati kao meru čija je svrha zaštita demokratskog procesa - a ne ustanovljenje jedne nove klase pojedinaca koja je iznad i van domašaja zakona.

Mada je **princip neodgovornosti za date izjave ili princip slobode govora** opšte prihvaćen i nesporan, takozvani „**princip nepovredivosti**“ (zaštita od hapšenja) sve se više odbacuje. U starom Rimu se rad nepodobnih tribuna sprečavao pogubljenjima. U današnje vreme, parlamentarni imunitet se često naziva anahronim, suprotnim temeljnim principima modernog ustavnog prava. Ovim kritikama se neki suprotstavljaju tvrdeći da, i pored svih postojećih anomalija, razlozi koji su doveli do uvođenja imuniteta narodnih predstavnika u savremene ustave i dalje postoje. U nekim zemljama rasprave su rezultirale izmenom procedure i promenom prakse u skupštinama, čime je obim primene principa nepovredivosti smanjen.

GRECO IZVEŠTAJI

Imunitet od hapšenja je razlog za zabrinutost Grupe zemalja za borbu protiv korupcije (GRECO), koju čine članice Saveta Evrope. Ta zabrinutost je izražena u izveštajima o antikorupcijskom zakonodavstvu zemalja u tranziciji.³

Jedna od zemalja u kojoj se otvoreno raspravljalo o pitanju imuniteta je Slovenija. U svom izveštaju GRECO je preporučio sačinjavanje smernica sa kriterijumima za odlučivanje o zahtevu da se ukloni parlamentarni imunitet. Smisao tih smernica je da se obezbedi da kada se odlučuje o imunitetu sudija, odluka o tome bude lišena političkih obzira i da se donese u zavisnosti od osnovanosti zahteva koji podnese javno tužilaštvo.⁴

Smernice koje se razmatraju u Sloveniji su sledeće:

I. Pravilo je da se imunitet neće dati ako je:

- a) *poslanik pritvoren ili ako je protiv njega pokrenut krivični postupak pre nego što mu je mandat potvrđen; ili*
- b) *poslanik zatečen u vršenju krivičnog dela za koje se može izreći kazna zatvora duža od 5 godina; ili*
- c) *ako se poslanik ne pozove na imunitet.*

II. U svim navedenim slučajevima, kao i u bilo kom drugom, primeniće se sledeća procedura:

- a) *svako od krivičnih dela na koje se sumnja biće tretirano odvojeno, na osnovu prijave ili zahteva nadležnog organa;*
- b) *biće utvrđeno da li lice vrši funkciju poslanika;*
- c) *biće procenjeno da li je davanje imuniteta od suštinskog značaja za vršenje funkcije poslanika; i*
- d) *po pravilu, imunitet neće biti dat, a svaka odluka o davanju imuniteta treba da bude dobro zasnovana⁵.*

Prilikom sastavljanja izveštaja o Rumuniji, tim eksperata GRECO-a je primetio da se prema ustavu te zemlje poslanicima i senatorima dodeljuje ne samo imunitet od krivičnog gonjenja za mišljenje izraženo tokom vršenja svoje funkcije već i imunitet od hapšenja, pritvaranja, istrage i optužbe za bilo koje krivično delo ili prestup. Takav imunitet postoji sve dok ministar pravde ne podnese zahtev za njegovo uskraćivanje, a parlament potvrdi optužnicu dvotrećinskom većinom glasova članova predstavničkog doma, odnosno prostom većinom glasova članova Senata. Zatim se postupak vodi pred Vrhovnim sudom. Imunitet se automatski obnavlja ukoliko isto lice bude u međuvremenu ponovo izabrano na funkciju. Kao što je GRECO primetio, „ovakva situacija neporecivo predstavlja mogućnost da se sudski sistem neprestano ometa“.

U slučaju da su uhvaćeni *in flagrante delicto* (tokom vršenja krivičnog dela), poslanici i senatori se mogu pritvoriti i ispitati u istražnom postupku, ali se protiv njih ne može pokrenuti krivični postupak. O tome se obaveštava onaj dom parlamenta čiji je prekršilac član i taj dom može da naredi momentalno puštanje iz pritvora⁶. Prema izjavi jednog tužioca iz rumunskog Odeljenja za borbu protiv korupcije, „mi imamo probleme sa parlamentarnim imunitetom. Moje je mišljenje da nije normalno da neki poslanik koji je opljačkao banku ili koji je umešan u krijumčarenje može da iskoristi pozivanje na imunitet. To je jedan od razloga zbog kojih je pravosuđe često bespomoćno“. Nacionalni plan za borbu protiv korupcije koji je donela rumunska vlada sadrži i opredeljenje da se imunitet ograniči.

ŠEFOVI DRŽAVA I VLADA

Pored članova zakonodavnih tela, i šefovi država su takođe lica kojima se generalno priznaje imunitet za vreme vršenja funkcije (kao što je potvrđeno nedavnom odlukom u Francuskoj). Ustav obično predviđa mogućnost opoziva („impeachment“) predsednika, a kao osnov mogu da posluže ozbiljna krivična dela koja predsednik počinji. Dakle, postoji način za uskraćivanje imuniteta, ali je on uglavnom u nadležnosti parlamenta, a ne sudstva.⁷

DRUGI VIŠI SLUŽBENICI

Postoje i druge kategorije službenika koji uživaju lični imunitet za preduzete službene radnje. To na prosto znači da ih niko ne može lično tužiti za greške koje učine u svom poslu. Pravni lek za građanina kojem je učinjena nepravda je da tuži poslodavca takvog službenika - državu. Međutim, ne postoji dobar razlog zbog kojeg bi se imunitet ovih službenika od krivičnog gonjenja protezao i na druge sfere, kao što su lični život ili privatni poslovi.

SUDIJE

Imunitet sudija predstavlja posebnu teškoću. Sudijama se generalno garantuje imunitet od tužbi protiv njih zbog grešaka koje su načinili u svojim sudskim odlukama (na primer, za prekoračenje nadle-

žnosti). Radi zaštite od političkih pritisaka, sudijama se daje i imunitet od krivičnog gonjenja koji važi sve dok ne bude uskraćen.

U slučaju Estonije, u izveštaju GRECO-a preporučeno je da sve odluke o uskraćivanju sudskog imuniteta budu lišene političkog uticaja. Odluka treba da bude zasnovana na zahtevu tužioca iza koga stane Vrhovni sud.⁸

Prema ustavu Estonije, postupak za uskraćivanje imuniteta sudijama uključuje i angažovanje predsednika republike ili predsednika parlamenta (Riigikogu). Zakonom o sudovima iz 2002. godine ustanovljena su pravila o podizanju optužnih akata protiv sudija u oba slučaja. Njima se garantuje odsustvo političkog uticaja na donošenje odluke o uskraćivanju imuniteta. Odluka o uskraćivanju imuniteta treba da se zasniva na zahtevu tužioca iza kojeg stane i Vrhovni sud. Međutim, još uvek postoji potreba da se obezbedi saglasnost parlamenta za podizanje optužnog akta protiv sudija višeg ranga.

O položaju sudija, njihovoj nezavisnosti i njihovoj odgovornosti više se govori u poglavlju 16 ove knjige.

TUŽIOCI

Treba takođe obratiti pažnju i na rizike koje nosi imunitet tužilaca. Brojne su zemlje u kojima je imunitet tužilaca široko određen. To podriiva njihovu sposobnost da vrše svoju funkciju branilaca javnog interesa, a u nekim slučajevima dovodi i do stvaranja korumpiranog partnerstva između tužilaca i vodećih ličnosti podzemlja.

U nekim zemljama, kao što je doskora bio slučaj u Bugarskoj, tužioci su bili praktično nedodirljivi, što je dolilo ulje na vatru raširenom kriticismu javnosti i međunarodnim pritiscima za sprovođenje reforme. Vodeće nevladine organizacije iz te zemlje su preporučile da se takav imunitet ograniči sistemskom reformom, snaženjem unutrašnjih kontrola i proširivanjem obima transparentnosti u pravosuđu uopšte. (Videti Izveštaj o korupciji, Sofija, 2004, str. 32-33) (Corruption Assessment Report 2003, Sofija, 2004).

PROPISI I POSTUPCI U VEZI SA IMUNITETOM

Kao što smo videli, postoje načela koja se mogu primeniti kao relevantna za sve zemlje u vezi sa pitanjem političkog imuniteta. Uopšteno govoreći, postoje dve vrste imuniteta:

- **Princip neodgovornosti ili neobaveznosti:** *Ovo je izvorna, osnovna zaštita koja se dodeljuje političarima i odnosi se uglavnom na slobodu govora i izražavanja.*
- **Princip nepovredivosti:** *Odnosi se na širu, fleksibilniju zaštitu, koja se daje političarima kao brana od hapšenja.*

Princip neodgovornosti se priznaje širom sveta, a izvorno je zasnovan na shvatanju da političari treba da uživaju zaštitu od nepravednih optužbi koje protiv njih šire viši nivoi vlasti. Tako, članovi parlamenta neće biti odgovorni za optužbe ili komentare koje izreknu u visokonaelektrisanj i politizovanoj atmosferi. Neodgovornost se takođe odnosi i na to kako je član parlamenta glasao pri imenovanjima ili donošenju zvaničnih deklaracija, jer se na taj način štite interesi naroda koji on predstavlja.

Princip neodgovornosti se uglavnom usko određuje, ali se, tako određen, primenjuje apsolutno; u većini zemalja ovaj princip nije vremenski ograničen i nema mogućnosti da imunitet određen na osnovu njega bude uskraćen. Ovaj princip je blisko povezan sa načelom bezuslovne slobode govora. U njemu je sadržana i prećutna pretpostavka da će oni koji ovu slobodu uživaju svesti na apsolutni minimum optužbe i uvredljive izjave. Smatra se da bi se, u slučaju da zaštita nije garantovana na ovaj način, članovi parlamenta osećali ograničenima, da bi nastupali kompromisno i bili onemogućeni da govore ili glasaju slobodno i za dobro građana koje predstavljaju.

Bez takvog imuniteta, sama nezavisnost parlamentarnih institucija bi takođe bila dovedena u pitanje. Sigurno je da bi narodni predstavnici bili manje katri da vrše svoj posao ukoliko bi morali da strepe od istraga za klevetu zasnovanih na politički motivisanim optužbama. Kada takvo pravo na slo-

bodu govora poslanik zloupotrebi, same institucije imaju pravila po kojima postupaju. Odgovornost poslanika na osnovu ovih pravila ogleđa se u tome što ga sam parlament može suspendovati za određeno vreme.

Isto se načelo primenjuje i u sudstvu, kome je dat sličan nivo imuniteta. Kada bi sudije bile lično odgovorne za greške koje bez zle namere načine vodeći sudski postupak, bila bi ugrožena delotvornost sudstva. Princip se ne primenjuje na sudije koje takve „greške“ načine zbog korupcije. Mnogo je delotvorniji sistem u kome se država u ovakvim slučajevima javlja kao odgovorna za nastalu štetu, a sudije se razrešavaju dužnosti jedino ako se dokaže njihova nestručnost ili neizvršavanje dužnosti. Treba da postoje i posebne procedure radi zaštite sudija od politički motivisanih zahteva za razrešenje.

Nasuprot tome, **princip nepovredivosti** je daleko sporniji i zavisi u velikoj meri od toga kako je definisan, kao i od političke sredine u kojoj se primenjuje. U Holandiji političari ne uživaju ovakvu zaštitu uopšte. U Velikoj Britaniji članovi parlamenta imaju veoma mali stepen zaštite po ovom pitanju. Oni ne mogu biti uhapšeni na osnovu građanskopravne tužbe, ali, pošto danas nema mnogo osnova za hapšenje iz razloga koji proističu iz građanskopravnog spora, ova privilegija ima neznatan domet. Ukoliko se zakonima traži da i parlament učestvuje u procesu uskraćivanja ove vrste imuniteta, to se svodi na davanje odobrenja da se povede istraga.

U Belgiji policija može da istražuje aktivnosti parlamentaraca koje nisu političke prirode - što znači da može da vrši pretrage, zaplene i ispitivanja - ali je potrebno odobrenje da bi parlamentarci bili poslani na sud. Kada dođe do toga, takav zahtev ne nailazi na veće prepreke. I dalje, optuženi ima određena posebna prava, kao što je, na primer, pravo da predstavnik skupštine bude prisutan tokom svih istražnih radnji.

S druge strane, u Nikaragvi je preko pola miliona građana 2002. godine moralo da potpiše peticiju pre nego što je parlament nerado uklonio pravne prepreke da bivši predsednik bude optužen (i osuđen) za proneveru preko 100 miliona dolara budžetskih sredstava.⁹

Kada je reč o neodgovornosti, obim imuniteta se obično odnosi na dela koja političar počini vršeći dužnost u parlamentu ili u službenim prigodama. Znači, imunitet se uopšteno gledano ne proširuje na izjave date neslužbeno ili izjave date novinama. Zidovi zgrade parlamenta zato predstavljaju vidljivu granicu ove vrste imuniteta. Van njih, političar postaje ponovo običan građanin.

U nekim zemljama postoje odredbe kojima se omogućava da i druga lica osim članova parlamenta uživaju apsolutnu slobodu govora. U Velikoj Britaniji, na primer, svi oni koji prisustvuju parlamentarnim raspravama i sednicama, uključujući tu i javne službenike i svedoke - veštake, pokriveni su istim principom neodgovornosti za izrečeno.

Međutim, opšte je prihvaćeno i to da kada parlamentarac bude uhvaćen *in flagrante delicto* - drugim rečima, kada je uhvaćen tokom ili neposredno nakon izvršenja krivičnog dela - ne može da uživa zaštitu po osnovu drugog principa imuniteta - nepovredivosti. Postoje različita shvatanja *in flagrante delicto* kad je reč o dužini vremena koje protekne posle učinjenog prestupa. U nekim zemljama ovaj termin obuhvata i slučajeve kada je krivac uhvaćen u roku od 24 sata po izvršenom krivičnom delu.

Kada je reč o delima koja su pokrivena principom nepovredivosti, pravni sistemi pojedinih država su daleko manje usaglašeni. U nekim zemljama se određuje koja krivična dela nisu pokrivena imunitetom; u drugima se postavljaju ograničenja u vezi sa dužinom zatvorske kazne koja se za počinjeno krivično delo po zakonu može izreći. Tako, u ustavu Švedske se kaže da ovaj princip ne pokriva krivična dela za koja se može izreći kazna zatvora od dve godine ili duže. U Finskoj su odredbe strožije: parlamentarci su zaštićeni samo od potencijalne istrage koja se odnosi na zločin koji je kažnjiv sa manje od šest meseci zatvora. Smatra se da je ovo rešenje najbolje od postojećih.

Naravno, nije zakonito da političari podmićuju ili primaju mito, iako mogućnost da se za ovakva krivična dela povedu postupci umnogome zavisi od političkog okruženja i striktnosti primene principa nepovredivosti. Može u nekoj zemlji nominalno da bude na jednak način zabranjeno podmićivanje ka-

da je reč o političarima i običnim građanima, ali su političari često zaštićeni ne samo nejasnim slovom odredaba o imunitetu već i oklevanjem svojih kolega, koji su ponekad zaduženi za ispitivanje ozbiljnih prestupa, da povedu postupak protiv njih.

Od zemlje do zemlje se propisi razlikuju i u tome koliko dugo princip nepovredivosti može da se primenjuje na parlamentarce i zvaničnike. Vremensko ograničenje važenja ovog principa je posebno značajno pitanje, o kojem treba voditi računa pri pisanju propisa kojima se određuje imunitet. U nekim zemljama se princip primenjuje samo za vreme trajanja sednica parlamenta. U drugim zemljama, praksa je takva da se imunitet obnavlja automatski sa obnovom mandata. Ponegde političari uživaju imunitet i za dela koja su počinili pre stupanja na funkciju. Ovakva odredba može da ima opasne posledice zato što privlači kriminalce da se kandiduju za javne funkcije kako bi izbegli krivično gonjenje. Ova vrsta odredaba može da korumpira političare kao grupu i treba je izbegavati u propisima o imunitetu.

Svakako, doživotni imunitet od hapšenja se ne može nikako braniti. Privilegija koja postoji u vreme trajanja mandata mora da bude oduzeta kada mandat prestane. Treba da postoji i ograničenje broja mandata koje može imati predsednik i/ili premijer. Na neki način, službenici i političari moraju biti odgovorni za svoja dela čak i ako su zaštićeni imunitetom za vreme trajanja mandata. Svakako, to će učiniti istragu težom, jer se može desiti da istražitelji ispituju događaje koji su se desili pre nekoliko godina. Imunitet se ne dodeljuje kao počast ili privilegija, već pre kao blagoslov koji omogućava pojedincu da uspešno obavi svoje dužnosti. Po napuštanju službe, službenici treba da odgovaraju za svako kriminalno ponašanje u koje su bili umešani tokom trajanja mandata.¹⁰

PROCEDURE ZA USKRAĆIVANJE PARLAMENTARNOG IMUNITETA

Postupak za uskraćivanje parlamentarnog imuniteta može se veoma razlikovati od zemlje do zemlje. U stvari, u mnogim državama uopšte ne postoji procedura za ovakva pitanja, bilo zbog toga što nije bilo slučajeva na osnovu kojih bi se uspostavi-

la standardna procedura, bilo zbog uočljivog odsustva političke volje da se ta osetljiva pitanja objasne. U nekim slučajevima, procedure za uskraćivanje imuniteta su namerno načinjene složenim kako bi se obeshrabilo podnošenje takvih zahteva.

U svakom slučaju, naročito je važno da se ustanove čvrsti principi za postupanje po zahtevima za uskraćivanje imuniteta. Kao opšte pravilo treba prihvatiti da takvi principi uzimaju u obzir sledeće:

- *zahtev se odnosi na ozbiljan zločin zbog kojeg bi i ugled samog parlamenta mogao da bude ugrožen;*
- *zahtevom se ne narušavaju na nepravilan način sloboda govora parlamentarca i pravo da vrši svoj mandat predstavnika građana;*
- *svrha zahteva nije da se na nepravilan način izdvoji ili diskriminiše određeni političar;*
- *činjenice slučaja se ne nalaze u senci očigledne političke mahinacije.*

Kada dođe na red razmatranje zahteva za uskraćivanje parlamentarnog imuniteta, često se ustanovljava poseban skupštinski odbor radi razmatranja konkretnog slučaja. U zavisnosti od zaključaka tog odbora, parlament glasa kako bi odlučio o statusu imuniteta svog člana. Državni tužilac, specijalni tužilac ili ministar pravde su obično lica koja se pojavljuju kao podnosioci zahteva za uskraćivanje imuniteta, kojim se ova procedura pokreće. U većini slučajeva, predsednik skupštinskog doma i jedan ili dva ministra dobijaju obaveštenje o podignutom zahtevu. Kada poseban skupštinski odbor donese odluku, sam parlament obično sledi usvojene preporuke. Skupštinska većina koja je potrebna za potvrđivanje odluke o uskraćivanju političkog imuniteta je obično dvotrećinska. Naravno, u nekim zemljama su stvari regulisane i na drugačiji način.

U Francuskoj, Biro narodne skupštine je ovlašćen da liši člana parlamenta prava na imunitet. Na početku, ovaj organ donosi odluku samo o tome da li je zahtev da se ograniči pravo poslanika na imunitet istinit, tačan i sačinjen u dobroj veri. Uopšte se ne razmatra da li je sama optužba osnovana. U postupku, koji se vodi obično na zahtev mini-

stra pravde, imenuju se izvestilac i *ad hoc* odbor. O njihovim zaključcima se raspravlja u Narodnoj skupštini i Senatu, na javnim sednicama.¹¹

Pitanje političkog imuniteta prelazi državne granice. Mnoge sumnje na korupciju u vezi su sa međunarodnom trgovinom oružjem, iznošenjem bogatstva iz zemlje i sličnim pitanjima. Takođe, privilegija političkog imuniteta se primenjuje i na brojne strane diplomatske predstavnike. Zbog toga je posebno važno da i izabrani javni službenici takođe podležu merama izručenja. To sa sobom nosi i pitanje ispunjenosti uslova da zemlja koja traži izručenje i zemlja u kojoj se lice nalazi imaju ugovor o uzajamnom priznavanju krivičnih akata.

JEDAN DOBAR PRIMER

U Holandiji je obim parlamentarnog imuniteta veoma mali. Još od 1884, holandski parlamentarci su, kad je reč o krivičnom i drugim pravnim postupcima, stavljeni u istu ravan sa običnim građanima. Privilegija pozivanja na imunitet se proteže samo na poštovanje principa neodgovornosti, kojim su obuhvaćena samo ona postupanja parlamentarca koja su izričito povezana sa njihovim mandatom. Tako su članovi holandskog parlamenta zaštićeni samo kada je reč o glasanju i mišljenju koje izraze tokom vršenja svoje dužnosti. To pravo je potpuno i neograničeno. Parlament nema nikakvu ulogu u uskraćivanju imuniteta svojim članovima. Umesto toga, Vrhovni sud već 150 godina procesuirao takve slučajeve. Nema potrebe za posebnom pravnom procedurom koja bi se odnosila na uskraćivanje imuniteta.¹²

Ustanovljenje jasnih i primenljivih standarda koji se odnose na politički imunitet postalo je jedna od suštinskih tačaka svake nacionalne antikorupcijske kampanje, posebno u zemljama u kojima su važne istrage zakočene privilegijama i zaštitom koje imunitet pruža. Otklanjanje preteranosti i zloupotrebe političkog imuniteta može da pomogne izgradnji poverenja u demokratski sistem. Na taj način se pokazuje vera u stvarnu sposobnost institucija, kao i visok nivo političke volje za unapređenje javne odgovornosti.

Svakako je značajno da se imunitet i privilegije usko odrede i da se ne odstupi suviše od principa jednakosti pred zakonom. Zabrinjavajuće je to što su kretanja u mnogim zemljama išla u suprotnom pravcu - pokreću se promene u pravcu uvećanja obima političkog imuniteta kako bi političke vođe izbegle da njihove sumnjive aktivnosti budu ispitane.

Nasuprot tome, završnom deklaracijom 11. međunarodne antikorupcijske konferencije održane 2003. godine proklamovano je da je „imunitet do-deljen preterano velikom broju ljudi i na bespotrebno širok i opšti način... Mi verujemo da vlade moraju ponovo

da razmotre obim svakog imuniteta kao neodložno pitanje i da preduzmu neophodne akcije kako bi imunitet bio ograničen na legitimnu i opravdanu meru“.

Svaki propis o političkom imunitetu mora da uspostavi osetljivu ravnotežu između zaštite rada demokratski izabраних funkcionera i politički motivisanih suđenja, sa jedne strane. Istovremeno, u svakom demokratskom društvu koje ceni princip jednakosti pred zakonom bilo bi apsurdno imati situaciju da oni koji zakone donose u isto vreme budu oslobođeni obaveze da se zakona pridržavaju. Politički imunitet ne sme nikada da se pretvori u potpunu nemogućnost kažnjavanja.

FUSNOTE

- 1 Izvori: „Pravila parlamentarnog imuniteta u Evropskom parlamentu i zemljama članicama Evropske unije“, Evropski centar za parlamentarna istraživanja i dokumentaciju, 2001. [“Rules On Parliamentary Immunity In The European Parliament And The Member States Of The European Union”, European Centre For Parliamentary Research And Documentation (ECPRD), 2001]: <http://www.ecprd.org/Doc/publica/OTH/RulesParlImmu.pdf>; GRECO izveštaji (videti dalje).
- 1 Ukupno je ispitano 48.038 ljudi iz 47 zemalja. Istraživanje glasa naroda (Voice of the People survey) sproveo je Gallup International jula 2002.
- 2 GRECO: <http://www.greco.coe.int/>
- 3 GRECO, Evaluacioni izveštaj o Sloveniji (Evaluation Report on Slovenia), 28. mart 2003: <http://www.greco.coe.int/evaluations/cycle1/Eval1Reports.htm> (scroll down)
- 4 GRECO, Izveštaj o usaglašenosti - Slovenija (Compliance Report on Slovenia): [http://www.greco.coe.int/evaluations/cycle1/GrecoRC-I\(2003\)1ESlovenia.pdf](http://www.greco.coe.int/evaluations/cycle1/GrecoRC-I(2003)1ESlovenia.pdf)
- 5 GRECO, Evaluacioni izveštaj o Rumuniji (Evaluation Report on Romania), 8. mart 2002. <http://www.greco.coe.int/evaluations/cycle1/Eval1Reports.htm> (scroll down)
- 6 Bilo je svega nekoliko slučajeva da je rumunskim parlamentarcima bio uskraćen imunitet i nijedan od njih se nije odnosio na korupciju. Na primer, 1997. je Dom poslanika odbio da uskrati imunitet poslaniku Gabrielu Bivolaruu (Gabriel Bivolaru), u vezi sa sumnjama da je prevarom došao do 2.425 miliona. Antikorupcijsko odeljenje je bez uspeha zahtevalo da ministar pravde pokrene uskraćiva-nje prava na imunitet u jednom drugom slučaju.
- 7 Za dokumenta koja se odnose na proceduru im-piçmenta predsednika SAD-a, Endrju Džonsona, Riçarda Niksona i Bila Klintonu (Andrew Johnson, Richard Nixon and Bill Clinton), videti: <http://www.lib.auburn.edu/madd/docs/imp each.html>
- 8 GRECO, Evaluacioni izveštaj o Estoniji (Evaluation Report on Estonia), 9. jul 2003: <http://www.greco.coe.int/evaluations/cycle1/Eval1Reports.htm>
- 9 Transnationale.org, “Nicaraguan ex-leader loses his immunity,” („Bivšem nikaragvanskom lideru uskraćen imunitet“) 18. decembar 2002: <http://forums.transnationale.org/viewtopic.php?t=765&view=previous>
- 10 Neodgovornost za službene radnje bi naravno i dalje važila.
- 11 Član 26 Ustava Francuske.
- 12 Član 71 Ustava Francuske.



JAVNE SLUŽBE POD PRITISKOM

Mada se tradicija javne uprave u pojedinim zemljama razlikuje u zavisnosti od kulture te zemlje, opšteprihvaćeno gledište je da javni službenici treba da ispunjavaju svoje dužnosti pravično, pošteno i delotvorno. Međutim, ove vrednosti mogu doći u sukob sa drugim očekivanjima. Na primer, članovi porodice javnih službenika i drugi ponekad veruju da bi njihovi rođaci ili prijatelji koji su na položaju trebalo da im obezbede zaposlenje, sklapanje poslovnog ugovora sa državom ili da im ustupe deo javne imovine. Pritisak članova velikih porodica je veoma intenzivan, čak i kada je zaposlenje koje traže od rođaka na položaju toliko slabo plaćeno da teško može pokriti i osnovne životne potrebe zaposlenog.

Na vrhuncu takvih pritisaka dolazi do situacija kada nije lako doneti ispravnu odluku i kada je čak teško utvrditi u čemu se tačno sastoji moralna dilema. Zbog toga je od ključnog značaja da se javni službenici pridržavaju standarda, sa kojima su se, naravno, pre toga upoznali i koje su razumeli, te da na osnovu tih standarda donesu moralno ispravne odluke. Treba im obezbediti i mogućnost da u poverenju dobiju savet kada za njim osećaju potrebu.

Većina ljudi bi želela da bude poštena i poštovana i da ih drugi smatraju čestitima. Budući da je ova pretpostavka tačna, ona pruža polaznu tačku za stvaranje sistema kojim se obezbeđuje etičnost i koji bi mogao da predstavlja udarac neprimerenom ponašanju - pogotovo kada se ima u vidu činjenica da prestupi mogu da budu kako posledica nerazumevanja i pogrešnih tumačenja, tako i očiglednog kršenja zakona.

U takvom okruženju obično je veoma lako doći do odgovora šta je ispravno, a šta pogrešno. Odgovor na pitanje „Da li ja, kao javni službenik, treba da poklonim robu nabavljenu za potrebe službe dobrotvornom udruženju za koje kao pojedinac smatram da je zaslužilo da mu se pomogne?“ nije baš tako teško pronaći.

Pravi problem u vezi sa moralom iskrsava kod pitanja koja nisu tako jednostavna. Umesto izbora iz-

među crnog i belog, takvi odgovori obično leže u pronalaženju razlike između više nijansi sive boje.

Uzmimo, na primer, sledeća pitanja:

- *Da li da primenim zakon u ovom slučaju iako će taj postupak koštati zajednicu dosta novca?*
- *Da li treba da se povučem iz procesa pregovaranja o zaključenju ovog ugovora iako se kao druga ugovorna strana javlja moj veoma daleki rođak?*
- *Da li treba da radim kao što je ministar naložio iako nije potpuno jasno da li po zakonu smem da uradim ono što se od mene traži?*
- *Da li treba išta da preduzmem u vezi sa slučajem sitne korupcije na mom radnom mestu ako mogu da očekujem da će me smatrati nelojalnim kolegom ukoliko učinim tako?*
- *Da li treba da se uverim da klijenti koji koriste usluge programa koji vodim dobijaju svu finansijsku pomoć na koju imaju pravo iako moje odeljenje primenjuje mere štednje i pokušava da sačuva novac?*

Čak i kada se čini da su odgovori jasni, i dalje mogu postojati elementi ličnog rizika kada se po njima postupa i oklevanje da se tako učini.

U današnjem svetu, kako u razvijenim zemljama tako i u zemljama u tranziciji, pritisci na javne službe dolaze sa raznih strana. Među njima su: pojačana privatizacija i sklapanje ugovora sa privatnim sektorom u oblastima koje su bile tradicionalno vezane za javni sektor; prenošenje zaduženja, a posebno odgovornosti za finansije u okviru organizacija javnog sektora; pritisci za veću otvorenost i intenzivni nadzor medija nad radom javnog sektora; pojačan intenzitet lobiranja onih koji žele da zauzmu teren na kome vlada posluje; uvećana spremnost građana da se žale kada je kvalitet rada javnih službi loš. Svi ovi razlozi su doprineli jačanju svesti o potrebi da se preduzmu koraci kako bi se poduprla moralna osnova na kojoj su zasnovane javne funkcije. Povrh svega, mnoge zemlje u tranziciji su morale da se uhvate u koštac sa problemom demoralisanih i nefunkcionalnih kadrova u

javnom sektoru. To osoblje je često plaćeno manje nego što treba za život, ili čak nije plaćeno uopšte, pa mu je prepušteno da sredstva za preživljavanje potraži u onome što može da izvuče od korisnika usluga javne službe.

Reforme uprave, koje uključuju pojačano prenošenje odgovornosti javnih službi i diskrecije javnih službenika, budžetske pritiske i nove načine pružanja usluga javnog sektora, predstavljaju izazov tradicionalnoj etici javnih službi. Možda se moral nije promenio, ali se u upravljanju savremenim javnim službama proširuju oblasti u kojima se primenjuje diskreciono odlučivanje.¹ Štaviše, istraživanja su otkrila da se stepen neprijateljstva javnosti prema strukturama vlasti takođe nalazi na visokom nivou. Zemlje članice Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) uzele su učešće u komparativnom istraživanju kako bi međusobno podelile iskustva i ojačale sopstvene etičke programe.

Škole za obuku budućih kadrova javne administracije imaju značajnu ulogu u razvoju etičkih standarda i u obezbeđivanju prihvatanja tih standarda od strane budućih javnih službenika.

MEĐUNARODNI STANDARDI

Ujedinjene nacije su 1996. usvojile Međunarodni kodeks ponašanja javnih službenika (United Nations International Code of Conduct for Public Officials) (Rezolucija 51/59: akcija protiv korupcije, usvojena od strane Generalne skupštine 12. decembra 1996). Zemljama članicama je ovaj kodeks preporučen kao smernica u naporima u borbi protiv korupcije.²

Sličan kodeksu Ujedinjenih nacija je Model kodeksa ponašanja javnih službenika Saveta Evrope iz 2000. godine. Kodeks sadrži određene obavezne stavke, ali on, ipak, predstavlja preporuku i cilj mu je da posluži kao uzor za zemlje koje će same napisati kodekse ponašanja sa obavezujućom snagom. Mnogi standardi promovisani ovim modelom odnose se na slične stvari kao tekst dokumenta Ujedinjenih nacija, a dokument Saveta Evrope ide dalje samo u onim aspektima

ponašanja u javnim službama koji su u vezi sa sprovođenjem anti-korupcijskih mera ili politike. Na primer, član 6, koji se odnosi na arbitrarno postupanje, dovoljno je ši-rok da pokrije probleme od diskriminacije uopšte do ponašanja koje je pristrasno usled uticaja korupcije.

Studijska grupa u okviru OECD-a je sugerisala sledeće široko postavljene principe za etično ponašanje u javnoj upravi. Prema stavu ove organizacije, države mogu da koriste te principe kao instrument koji treba prilagoditi uslovima svake od njih i da iznađu sopstveni put za doseganje efektivnog pravnog okvira koji će najbolje poslužiti svrsi u datom okruženju. Naravno, ova načela nisu sama za sebe dovoljna, ali mogu da posluže kao sredstvo za uključivanje upravljanja etičkim pitanjima u šire područje upravljanja u javnom sektoru.³

1. ETIČKI STANDARDI ZA JAVNE SLUŽBE TREBA DA BUDU JASNI.

Javnim službenicima treba da budu poznati osnovni principi i standardi koje treba da primenjuju u svom radu, kao i gde su granice prihvatljivog ponašanja.

To se može postići tako što će na pogodan način biti objavljena sažeta izjava o suštinskim etičkim standardima i načelima kojima treba da se rukovode javne službe, na primer u obliku kodeksa ponašanja. Na taj način se stvara i širi razumevanje u okviru organa vlasti i šire zajednice.

[Napomena: Ovde je naglasak na tome da se načela navedu na opšti način. Izjava o načelima ne treba da sadrži pojedinosti, da liči na zakonske odredbe, niti da bude lista zabrana i ograničenja. Bitno je istaći osnovne vrednosti. Te vrednosti su više od minimalnog praga dozvoljenog ponašanja koji propisuje, na primer, krivični zakon. Ovom izjavom se ukazuje na dugoročne ciljeve.]

2. PROPISI TREBA DA ODRAŽAVAJU ETIČKE STANDARDE.

Zakonski okvir predstavlja osnovu koja predviđa minimalne standarde i načela ponašanja svakog

javnog službenika. Zakoni i drugi propisi mogu da postave osnovne vrednosti javnih službi i treba da pruže okvir za savetovanje, istragu, disciplinske mere i krivično gonjenje.

[Napomena: Ovaj princip je postavljen na suprotnoj strani u odnosu na prethodni. Kada se donosi kodeks, njegovi dugoročni ciljevi se mogu odrediti tako da pojačaju vrednosti koje se štite zakonima i propisima.]

3. JAVNIM SLUŽBENICIMA TREBA DA BUDU DOSTUPNA UPUTSTVA U VEZI SA ETIČKIM PITANJIMA.

Kroz profesionalnu socijalizaciju javni službenici treba da razviju neophodne sposobnosti za primenu etičkih principa pri rasuđivanju u konkretnim okolnostima. Obuka olakšava sticanje svesti o etici i razvija neophodne sposobnosti za analiziranje zasnovano na etici i moralno rezonovanje. Neprisrasan savet može da pomogne pri stvaranju okruženja u kojem će javni službenici biti spremniji da se uhvate u koštac sa moralnim dilemama i problemima i razreše ih. Javnim službenicima treba da budu dostupni mehanizmi za dobijanje uputstava i saveta u okviru javne uprave, kao vid pomoći u primeni osnovnih etičkih standarda na radnom mestu.

[Napomena: Kodeks bez mentora ili savetnika je kao brod bez krme. Javni službenici treba da znaju gde i kome mogu da se obrate kada se suoče sa teškoćama. To treba da budu osobe u koje oni imaju poverenje i kojima bi u tajnosti mogli da se povere.]

4. JAVNIM SLUŽBENICIMA TREBA DA BUDU POZNATA NJIHOVA PRAVA I OBAVEZE KADA OTKRIVAJU PRESTUPE.

Javni službenici imaju potrebu da znaju koja su im prava i obaveze kada požele da ukažu na prestup koji se desio u okviru javne službe ili na koji sumnjaju. Treba da postoje jasna pravila i postupci koje službenici treba da slede i formalan lanac odgovornosti. Službenici treba da znaju i na kakvu zaštitu će moći da računaju kada otkriju prestup.

[Napomena: Osnovna vrednost javnih službi je odanost vladavini prava. To je viša vrednost od obaveze prema pretpostavljenima, kolegama i podređenima. Ona je takođe jača i od lojalnosti prema partiji koja je na vlasti.]

Pitanje „duvanja u pištaljku“ je obrađeno u posebnom poglavlju. Nikad, sem u izuzetnim slučajevima, ne bi smelo da se desi da se javni službenik oseća prisiljenim da nekome izvan sistema skreće pažnju na uočeni prestup.

Ova oblast sve više zanima i privatni sektor. Nekadašnji menadžeri su više voleli da ne znaju za probleme, ali danas su oni spremniji da obezbede uslove u kojima će se njihovo osoblje osećati slobodno da ukaže na zabrinjavajuće stvari. Na taj način rukovodstvo može da postavi stvari na mesto, odnosno da popravi pogrešno stečene utiske. Zbog toga je važno da zvanični kanali za pritužbe budu dostojni poverenja kako bi ih osoblje koristilo bez straha da će biti izloženo represalijama pretpostavljenih na koje se žali. Ovi kanali treba da budu i takvi da osoblju ulivaju poverenje da će iznete pritužbe biti ozbiljno razmotrene, odnosno da neće biti ignorisane.

5. ETIČKO PONAŠANJE JAVNIH SLUŽBENIKA TREBA OSNAŽITI PRIVRŽENOŠĆU POLITIČARA ETICI.

Političke vođe su odgovorne za očuvanje visokih standarda primerenog ponašanja u obavljanju javnih funkcija. Oni svoju privrženost treba da pokažu ličnim primerom i preduzimanjem akcija koje su moguće samo na političkom nivou, na primer stvaranjem zakonskih i institucionalnih aranžmana koji podržavaju etičko ponašanje i sankcionišu prestupe, pružanjem adekvatne podrške i sredstava za aktivnosti koje se odnose na etiku a koje se sprovode u okviru vlade, kao i izbegavanjem da etička pravila i propise koriste u političke svrhe.

[Napomena: Sve dok političke vođe ne pokažu visok nivo moralnosti, one neće imati autoritet na koji bi se mogle pozvati kada treba da ukore druge koji odstupe od ispravnog ponašanja. Iskustvo pokazuje da tamo gde se smatra da se pretpostavljeni ponašaju nepravilno slično može da se

očekuje i od podređenih. Važno je da političke vođe jasno artikuliraju svoju nedvosmislenu podršku visokim etičkim standardima.]

6. PROCES DONOŠENJA ODLUKA TREBA DA BUDE TRANSPARENTAN I OTVOREN ZA NADZOR.

Javnost ima pravo da zna kako javne institucije koriste svoja ovlašćenja i poverena im sredstva. Nadzor od strane javnosti treba olakšati time što će postupci biti transparentni i demokratični, zatim obezbeđenjem nadzora od strane parlamenta i omogućavanjem pristupa informacijama. Transparentnost se može još uvećati merama kao što su obelodanjivanje informacija i priznavanje uloge koju imaju aktivni i nezavisni mediji.

[Napomena: Korumpirana i/ili neefikasna administracija želeće da se prikrije tako što će uskratiti pristup informacijama. Uspešan lek za ovu boljku je pravo na pristup informacijama i obezbeđivanje kanala za protok informacija. Što je veća transparentnost, manja je senka u kojoj takva administracija može da se sakrije.]

7. TREBA DA POSTOJE JASNA UPUTSTVA U SLUČAJU INTERAKCIJE JAVNOG I PRIVATNOG SEKTORA.

Prilikom poslovanja sa privatnim sektorom javni službenici moraju da imaju jasne putokaze za primenu etičkih standarda, na primer u javnim nabavkama, pri zaključivanju podugovora ili prilikom propisivanja uslova za zapošljavanje u javnom sektoru. Povećana interakcija između privatnog i javnog sektora iziskuje da se više pažnje posveti vrednostima javnih službi i da se očekuje da i spoljni saradnici javnih službi ta pravila poštuju.

[Napomena: Znatan deo „korupcije velikog obima“ koja kvari administraciju širom sveta dešava se na dodirnim tačkama privatnog i javnog sektora, pre svega u domenu ugovora koji se između ova dva sektora zaključuju. Pitanje poštovanja zajedničkih vrednosti ne vezuje se isključivo za javni sektor. Vodeći akteri u privatnom sektoru se pojačano trude da obezbede da i njihovi partneri iz privatnog

sektora poštuju osnovne principe poslovanja kojima su oni odani.]

8. MENADŽERI TREBA DA POKAZUJU I UNAPREĐUJU ETIČKO PONAŠANJE.

Radno okruženje u kojem se na odgovarajući način podstiče visokomoralno ponašanje ima neposredan uticaj na svakodnevno praktikovanje osnovnih vrednosti javnih službi i etičkih standarda. Među podsticajima spadaju obezbeđivanje adekvatnih uslova rada i delotvorna ocena radnih ostvarenja. Menadžeri imaju važnu ulogu jer treba da se ponašaju dosledno i da služe kao uzor u pogledu etičkog ponašanja i profesionalnog odnosa sa političarima, drugim javnim službenicima i građanima.

[Napomena: Ovo načelo odražava, samo kada je reč o menadžerima, iste interese koji su sadržani i u načelu broj 5. Adekvatni uslovi rada obuhvataju nivo zarade, izgleda za profesionalni razvoj i fizičko radno okruženje.]

9. POLITIKA, PROCEDURE I PRAKSA MENADŽMENTA TREBA DA UNAPREĐUJU ETIČKO PONAŠANJE.

Politika i praksa menadžmenta treba da ukažu na privrženost organizacije etičkim standardima. Nije dovoljno da vlasti imaju samo sistem zasnovan na pravilima ili na pridržavanju zakona. Sistemi zasnovani na pridržavanju zakona, ako nema ničega više, mogu nenamerno da dovedu do toga da službenici rade na ivici malverzacija, uz izgovor da ako ne krše zakon, postupaju moralno. Vladina politika treba ne samo da ocrta minimalne standarde ispod kojih službene radnje neće biti tolerisane već i da jasno artikuliraju vrednosti javnih službi kojima zaposleni treba da teže.

[Napomena: Ovo načelo naglašava važnost dugoročnih ciljeva standarda etičkog ponašanja i potrebu da se izbegne minimalistički pristup, ograničen propisima, u kome je sve što nije izričito zabranjeno dozvoljeno.]

10. USLOVI ZA RAD U JAVNIM SLUŽBAMA I UPRAVLJANJE LJUDSKIM REŠURSIMA TREBA DA PROMOVIŠU ETIČKO PONAŠANJE.

Uslovi za zasnivanje radnog odnosa, šanse za napredovanje i lični razvoj, adekvatna nadoknada i politika upravljanja ljudskim resursima treba da budu takvi da stvaraju okruženje pogodno za etičko ponašanje. Dosledno pridržavanje osnovnih načela, poput zapošljavanja i unapređivanja na osnovu pokazane vrednosti, u svakodnevnoj praksi doprinosi tome da integritet u javnim službama postane stvarnost.

[Napomena: Moralno ponašanje može da isceli, kao što i nemoralno može da bude zarazno. Ukoliko vlada praksa nepotizma, favorizovanja, selektivne primene i zaobilaženja pravila, ostvarenje postavljenih standarda će zbog toga trpeti.]

11. U OKVIRU JAVNIH SLUŽBI TREBA DA POSTOJE ADEKVATNI MEHANIZMI JAVNE ODGOVORNOSTI.

Javni službenici treba da budu odgovorni za svoje radnje pretpostavljenima i, u širem smislu, javnosti. Odgovornost treba da se odnosi na povinovnanje propisima i etičkim pravilima, kao i na ostvarenje rezultata. Mehanizmi odgovornosti mogu da budu unutrašnji, u okviru samog organa ili na nivou cele vlade, a može ih obezbediti i građansko društvo. Mehanizmi za unapređenje odgovornosti mogu biti takvi da obezbeđuju adekvatnu kontrolu i u isto vreme ostavljaju prostor za dovoljno fleksibilnosti u upravljanju.

[Napomena: Korupcija i neefikasnost cvetaju u okruženju lišenom odgovornosti. U vezi sa tim problemom ombudsman može da odigra naročito značajnu ulogu.]

12. TREBA DA POSTOJE ODGOVARAJUĆE PROCEDURE I SANKCIJE ZA SLUČAJEVE MALVERZACIJA.

Mehanizmi za otkrivanje i nezavisnu istragu presrupa poput korupcije neophodan su deo etičke in-

frastrukture. Neophodne su pouzdane procedure i sredstva za praćenje, izveštavanje i istraživanje kršenja pravila javnih službi, kao i srazmerne administrativne ili disciplinske sankcije koje bi obeshrabrile malverzacije. Menadžeri treba da rasuđuju na odgovarajući način pri korišćenju ovih mehanizama u situacijama kada treba preduzeti određene radnje.

[Napomena: Ti mehanizmi treba da budu poštjeni i dostojni poverenja. Oni treba da štite nevine i naivne, isto kao što treba da otkrivaju krivce. Kada se izriču kazne, one treba da budu srazmerne i dosledne. Režim sankcija u koji osoblje nema poverenje može ozbiljno da podrije napore za podizanje i zaštitu etičkih standarda.]

KLJUČNI PREDUSLOVI ZA ETIČNE JAVNE SLUŽBE

Preduslovi za uspostavljanje i održavanje etičnih javnih službi su:

- *Rukovođenje od strane viših službenika koje pobuđuje poštovanje etičkih pravila*
- *Izgradnja vrednosti od dna ka vrhu umesto odozgo nadole*
- *Jasna pravila i smernice, zasnovani na opšterazumljivim i opšteprihvaćenim vrednostima i principima. Te vrednosti treba da budu politički neutralne i primenljive i u slučaju da se vlada promeni*
- *Učešće širokog kruga sagovornika u raspravi o vladinom etičkom kodeksu i svemu što zabrinjava one na koje će se kodeks primenjivati*
- *Efikasni mehanizmi javne odgovornosti*
- *Dostavljanje kodeksa ponašanja i drugih dokumenata u vezi sa etikom i očekivanim standardima ponašanja vladinim službama, kao i pojedincima i organizacijama koje sa njima posluju*

- *Obuka zaposlenih u javnom sektoru kako da koriste kodeks ponašanja da bi doneli etične odluke*
- *Pozitivni podsticaji za pridržavanje pravila*
- *Obezbeđivanje smernica od strane savetnika; savetnici kao organ za primenu etičkog kodeksa*
- *Nepartijski okvir za ispunjenje obaveza iz kodeksa ponašanja. Kodeks treba da sadrži standarde koje može da podrži svaki zaposleni, bez obzira na svoje političko opredeljenje*

KODEKSI PONAŠANJA

Niži službenici za uzor uzimaju ponašanje svojih pretpostavljenih. Zato je svaki put kada se povede akcija za borbu protiv korupcije od suštinskog značaja da najviši rukovodioci otvoreno pokažu svoju podršku takvoj kampanji.

Jedan od načina za postizanje ovih ciljeva je donošenje kodeksa ili izjave o ponašanju koja se primenjuje na sve one koji rade u određenom odelu ili agenciji vlade.

Nakon toga, od najviših rukovodilaca u okviru organizacije očekuje se ne samo da svojim ponašanjem preporuče i drugima poštovanje kodeksa već i da rade na objašnjavanju vrednosti koje se kodeksom žele postići.

Kao i u privatnom sektoru, kodeksi ponašanja u javnim službama igraju sve veću ulogu u razvoju sistema društvenog integriteta.⁴ Oni nude put za osmišljavanje strategije koja treba da spreči da dođe do skandala prouzrokovanih korupcijom i drugim nezakonitim radnjama. Očigledno je da će ako se službenici od početka ponašaju primereno i ako od početka razumeju principe kojih treba da se pridržavaju, mnogi problemi biti svedeni na najmanju meru.

Međutim, kodeksi u javnom sektoru se obično pišu na vrhu, gde ih izrađuju viši funkcioneri ili mena-

džeri, a zatim se prosleđuju ostalom osoblju. Suvviše retko je osoblje na svim nivoima uključeno u njihovu pripremu. Ishod je da kodeks ne uspeva da na odgovarajući način odrazi situaciju i težnje osoblja na svim nivoima. Zato takve kodekse javni službenici manje osećaju svojim, budući da nisu bili ništa pitani onda kada su se odredbe kodeksa definisale.

Na neki način, važnost postupka pripreme je jednaka važnosti samog kodeksa. Takođe je važno da kodeks govori o dalekosežnim ciljevima, barem u jednom svom delu, umesto da naprosto navodi listu zabranjenih aktivnosti. Treba mu dati pozitivan karakter da ne bi ličio na neku vrstu krivičnog zakona. Zbog toga su kodeksi do kojih se dolazi odozdo bolje rešenje od nekog propisa koji se odnosi na sve bez obzira na specifičnosti, koji se zaposlenima nameće od strane zakonodavne vlasti bez njihovog prethodnog učešća u procesu pripreme.

Kao što je opisano u daljem tekstu, zakonodavna tela severoistočne australijske države Kvinslend prepoznala su značaj izbegavanja situacije u kojoj se kodeks nameće izvršnoj vlasti bez njenog učešća u procesu pripreme. Primer dobro sročnog kodeksa je Etički kodeks javne administracije Republike Češke.⁵

Kada se kodeks dovrši, mnogi misle da je proces završen. Da bi bio delotvoran, kodeks treba obznaniti celoj organizaciji u kojoj važi, kao i spoljnim zainteresovanim licima, tako da se svako može upoznati sa njegovim sadržajem. I više od toga, treba redovno održavati obuke, na kojima bi grupe službenika zajedno razrešavale probleme koji proističu iz stvarnog života.

Tumačenje kodeksa je takođe važno radi zaštite osoblja koje ima pritužbe. Iz tog razloga dobar kodeks treba da odredi ko će da savetuje i upućuje službenike u situacijama kada imaju teškoće u određivanju svog položaja u odnosu na odredbe kodeksa. Čak i kada je službenik pogrešno razumeo savet, ako obznani sve relevantne činjenice i trudi se da po savetu postupa, trebalo bi ga osloboditi krivice. Takva vrsta zaštite se, međutim, može primeniti samo u slučaju da je službenik na

koga bi se zaštita odnosila zaista obelodanio sve činjenice koje su mu bile poznate.

Zanimljivo je da je australijska država Kvinslend ustanovila pravni okvir u kojem se od pojedinih odeljenja državne uprave traži da sama osmisle svoje kodekse ponašanja.

KODEKS PONAŠANJA: PRISTUP U DRŽAVI KVINSLEND

Kvinslend je jedina država u Australiji, i jedna od retkih država u svetu, koja je usvojila posebne zakone koji se odnose na etičnost ponašanja u javnom sektoru.⁶ Zakon o etici u javnom sektoru⁷ iz 1994, kao i njegov parnjak, Zakon o zaštiti „duvača u pištaljku“,⁸ prvi su primeri da se u Australiji donose posebni zakoni sa ciljem obezbeđivanja visokih profesionalnih standarda. Zakonima se traži od izvršnih rukovodilaca ministarstava da osmisle kodekse, da ih učine dostupnim celokupnom osoblju i javnosti, da uspostave programe obuke i da u godišnji izveštaj o radu ministarstava uključe i izveštaj o pridržavanju etičkog kodeksa.

Oba zakona su nastala kao odgovor na izričite zahteve zaposlenih i njihovih šefova za većom izvesnošću u vezi sa ponašanjem koje se od njih očekuje na radnom mestu. Ovaj zahtev je rezultat svakodnevne brige za poštenje, pravičnost, pravovremeno reagovanje, integritet, kao i očekivanja zajednice da se prestupi zvaničnika delotvorno obuzdaju u okviru samog sistema.

ZAKON O ETICI U JAVNOM SEKTORU DRŽAVE KVINSLEND

Zakon je proglasio pet načela kao osnovu „Moralnih obaveza“, koje su takođe određene Zakonom, i naložio da one budu osnova za posebne etičke kodekse pojedinih državnih organa. Posebne etičke kodekse organi treba da razviju uz konsultacije sa svojim osobljem i zainteresovanim krugovima iz šire zajednice.

Ove osnovne vrednosti su:

- *Poštovanje zakona i sistema parlamentarne demokratije*
- *Poštovanje ličnosti*
- *Integritet*
- *Marljivost*

EKONOMIČNOST I DELOTVORNOST U UPRAVLJANJU LJUDSKIM RESURSIMA

Zakon je ove obaveze postavio na sledeći način:⁹

Integritet - Prihvatajući da javna služba zahteva poverenje javnosti, svaki javni službenik treba da teži da:

- (a) *održati i unapredi poverenje javnosti u čestost javne administracije; i*
- (b) *radi za dobro zajednice kojoj služi.*

U vezi sa tom obavezom, javni službenik:

- (a) *neće na neprikladan način koristiti svoja ovlašćenja ili položaj, niti dozvoliti da oni budu iskorišćeni na neprikladan način;*
- (b) *obezbediće da se bilo koji sukob koji se pojavi između njegovog ličnog interesa i službene dužnosti razreši u korist javnog interesa; i*
- (c) *razotkriće svaku prevaru, korupciju i loše upravljanje za koje sazna.*

Praktično, ova obaveza znači da službenik neće, na primer, otkriti službene informacije na neprikladan način, neće zloupotrebiti ovlašćenja niti sredstva koja su mu na raspolaganju, da će izbegavati svaki sukob između ličnog interesa i službene dužnosti, a kada je sukob neizbežan, takav sukob će razrešiti u korist javnog interesa.

Marljivost - *U vršenju službenih dužnosti službenik treba da pokaže marljivost, brigu i pažnju i da teži dostizanju visokih standarda javne administracije.*

U praksi ova obaveza znači da će službenik, na primer, pružiti „pošten svakodnevni rad“, da će se pridržavati proceduralnih uslova za pravilno donošenje odluka u javnoj administraciji, učiniti sve razumne napore da bi obezbedio da usluge koje pruža strankama budu na visokom nivou, postupati u skladu sa pravilima o „dužnoj pažnji“,

poštovati pravila za zaštitu zdravlja i bezbednosti drugih na radnom mestu, izbegavati nemarno ponašanje; pružati stručne i razumljive savete ministru; težiti održavanju visokih standarda u vođenju javnih poslova.

Ekonomičnost i efikasnost - *U vršenju službenih dužnosti javni službenik treba da obezbedi da su javna sredstva zaštićena od rasipanja, zloupotrebe i neprikladnog ili preskupog korišćenja.*

U praksi to znači da javni službenici treba da sve oblike javnih sredstava (kao što su ljudski, materijalni i finansijski resursi, intelektualna svojina i informacije) koriste čuvajući državnu imovinu i obezbeđujući efikasno sprovođenje programa i pružanje usluga.

„Obaveze izvršnih rukovodilaca“ - *Zakon zahteva od izvršnih rukovodilaca organizacija u javnom sektoru da obezbede primenu zakona u svojim organizacijama, obuku službenika u oblasti etike, te da kao stvar od najveće važnosti obezbede da „administrativna praksa i postupci“ budu u skladu sa Zakonom i internim kodeksom ponašanja.*

Sankcije za propuštanje izvršenja ovih obaveza predviđaju se u ugovoru o radu rukovodilaca, a mogu da imaju ishod i u građanskopravnoj tužbi za nadoknadu troškova koji su nastali kao posledica propusta koje izvršni rukovodilac napravi. Do takve tužbe može doći kada su interesi stranke ili javne službe pretrpeli štetu usled neetičkog ponašanja zaposlenog koje se moglo predvideti i sprečiti, na primer prilikom pregovaranja ili kod tendera za nabavke u okviru organizacije u kojoj rukovodilac vrši funkciju.

ULOGA JAVNIH SLUŽBENIKA

Smernice izdate službama u javnom sektoru Kvinslenda 1995. otišle su korak dalje, bacajući novo svetlo na tradicionalno viđenje zaduženja i javne odgovornosti javnih službenika i njihovog odnosa prema ovlašćenjima koja im je dodelio parlament i zajednica u celini. Smernice sadrže sledeću izjavu:

Zaposlenje u javnom sektoru podrazumeva poverenje javnosti.

Standardi ponašanja koji se očekuju od javnih službenika na svim nivoima su zato stvar legitimne i stalne brige onih koji su na vlasti, organizacija javnog sektora i zajednice.

Javni službenici kontrolišu na razne načine upotrebu finansijskih i drugih vrednih resursa koje zajednica obezbeđuje. Upotreba ili zloupotreba tih resursa spadaju među najvažnija pitanja njihove profesionalne etike.

Od javnih službenika koji kontrolišu finansijske i druge resurse očekuje se da, kao deo ispunjavanja svoje moralne dužnosti, obezbede da se oni koriste efikasno i na odgovarajući način.

Zakonodavstvo Kvinslenda je postavilo repere za integritet u javnom sektoru, izbegavši pri tom da se bavi zamagljivanjem razlika koje postoje između privatnog i javnog sektora.

PRIMER IZ LITVANJE

Litvanski Zakon o javnim službama iz 1995. godine je postavio prava, dužnosti i osnovne principe javnih službi i doneo odredbe usmerene na sprečavanje korupcije. Tim zakonom je onemogućeno licima koja su osuđena za teža krivična dela ili za krivična dela protiv službene dužnosti, kao i onima koja su u poslednjih 10 godina otpuštena iz javnih službi zbog grešaka u radu, da se (ponovo) zaposle u javnim službama.

Službenik se ne sme nalaziti na položaju u kojem bi sa svojim neposredno pretpostavljenim bio u odnosu bliskog krvnog ili tazbinskog srodstva. Službenici ne smeju da budu povezani sa neposredno podređenima niti sa onima koji su nadležni za nadzor nad njihovim radom. Službenici ne smeju istovremeno obavljati dva posla u okviru javnih službi.

U zakonu se navodi i koje su sve aktivnosti nespojive sa radom u javnim službama. Tako, javni službenici ne mogu vršiti upravljačke funkcije u privatnim preduzećima i neprofitnim organizacijama, niti

smeju da zaključuju ugovore (u ime institucije ili organa u kojem vrše službu) sa preduzećima u kojima imaju udela. Javni službenici ne smeju da se pojavljuju kao zastupnici stranih država ili preduzeća.

Od službenika se traži da bez odlaganja obznanе svom pretpostavljenom svaku situaciju kada smatraju da je neki zadatak ili uputstvo koje dobiju u suprotnosti sa zakonom. Svaki službenik ima pravo da odbije izvršenje zadatka ili uputstva za koje smatra da je u suprotnosti sa zakonom ili sa odlukom vlade. O takvoj stvari službenik mora da podnese pismeni izveštaj pretpostavljenom, a obaveza da izvrši takav zadatak ili uputstvo će postojati samo ako je njeno izvršenje ponovo naloženo u pisanom obliku. U takvom slučaju, odgovornost za sve posledice do kojih dođe snosi funkcioner koji je nalog izdao, a ne onaj ko je postupio po nalogu. Međutim, u slučaju da izvršenje zadatka ili uputstva predstavlja krivično delo ili prekršaj, službenik ne sme da postupi po nalogu. Tada je odgovornost za moguće posledice kako na službeniku koji je zakon prekršio, tako i na njegovom pretpostavljenom koji mu je naložio izvršenje nezakonitog zadatka ili uputstva. Sličnom odredbom se propisuje da se ne smeju izvršavati zadaci i uputstva koji bi vodili ponižavanju ljudskog dostojanstva.¹⁰

NADZOR: OMBUDSMAN ILI GENERALNI INSPEKTOR

Ombudsman vlade, generalni inspektor i komisije za javni sektor imaju interes da javne službe dostignu poštovanje visokih etičkih standarda.¹¹ Što su ti standardi viši, svima njima će posao biti lakši. Neki državni organi koji vrše reviziju javnih finansija počeli su da razvijaju „reviziju etike“ kako bi odredili u kom pravcu treba da usmere svoje ograničene resurse.

Svaki od ovih organa i institucija može da odigra korisnu ulogu tako što će: izvršiti analizu unutrašnjih procesa upravljanja u vladinim telima, raditi sa višim rukovodiocima na izgradnji isplativih, efikasnih i nekorumpiranih unutrašnjih procesa. Ovakva preventivna uloga može da donese mnogo koristi. Sprečavanje korupcije može da znači da će se iz-

beći pojava gubitaka, kao i skupe i nepotrebne istrage. (O ulozi ombudsmana se više govori u poglavlju 7).

USTANOVITI SLUŽBU ZA ETIČNOST U VLADI?

Radi veće delotvornosti, mora postojati odgovornost za razvijanje etičnosti i obuku zaposlenih i mora se znati koji je organ nadležan za ova pitanja u okviru strukture vlasti.¹² Obično se taj organ nalazi u okviru ministarstva za državnu upravu. Ovakav organ pruža savete javnim službenicima koji se suoče sa teškim pitanjima, poput mogućeg sukoba interesa, i omogućava im da se obrate profesionalcu od poverenja na čiji se savet mogu osloniti.

Na tragu skandala Votergejt, Sjedinjene Američke Države su 1978. oformile Službu za etičnost u vladi - OGE (Office of Government Ethics).¹³ OGE obezbeđuje političko vođstvo i izdaje smernice za etičke programe u okviru izvršne vlasti. Sistem je decentralizovan i svako ministarstvo (odeljenje) odgovorno je za sprovođenje sopstvenih etičkih programa.

OGE je izdala jedinstven set Standarda za etičko ponašanje zaposlenih u izvršnoj vlasti (Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch), koji se primenjuju na sva ministarstva i odeljenja. Ovaj propis sadrži izjavu o 14 opštih načela kojima treba da se rukovode zaposleni u federalnoj administraciji. U središtu ovih principa je koncept da javna služba predstavlja funkciju poverenu od strane javnosti. Federalni službenici moraju da budu nepristrasni u radu i ne smeju da koriste svoj položaj za dobijanje privatne koristi. Takođe su navedeni posebni standardi koji pružaju detaljna uputstva u mnogim oblastima: pokloni sa strane, pokloni među zaposlenima, sukob finansijskih interesa, nepristrasnost, traženje zaposlenja, zloupotreba položaja, aktivnosti sa strane. Ako je potrebno, pravila se primenjuju i kroz disciplinski postupak.

OGE takođe primenjuje jedinstven sistem za objavljivanje finansijskih izveštaja. Ovaj sistem se pri-

menjuje u svim delovima izvršne vlasti i podleže periodičnim proverama OGE. Sistem se odnosi kako na izveštaje koji su javni, tako i na one čija je priroda poverljiva. OGE redovno vrši pregled etičkih programa pojedinih organa vlasti, daje preporuke i organizuje obuku za službenike zadužene za etiku u Vašingtonu i širom zemlje.

Poslednjih godina je mnogo zemalja sledilo ovaj model, a među njima su Argentina i Južnoafrička Republika.

KANADSKI PRISTUP

Brojne kanadske pokrajine, kao i federalna vlada, ustanovile su službe koje pružaju smernice u vezi sa pitanjima etike članovima parlamenta i višim državnim službenicima.¹⁴ Službe imaju različite nazive - „poverenik za etiku“ u Alberti, „poverenik za integritet“ u Ontariju, „poverenik za sukob interesa“ u Britanskoj Kolumbiji, Saskačevanu, Novoj Škotskoj, Novom Brunsviku, Severozapadnoj teritoriji i Jukonu, „poverenik za interese članova (parlamenta i javnih službi)“ u Njufaundlendu, odnosno „etički savetnik“ na federalnom nivou.

Sve ove službe prepoznaju da u oblasti etike postoje dva velika rizika u potpunom oslanjanju na zakonske odredbe.

Prvo, nosioci javnih funkcija često zaborave šta je u stvarnom životu moralno ponašanje i brane se zaklanjanjem iza svog tumačenja slova i koncepta zakonskih normi.

Drugo, pravila su često veoma detaljna u stvarima koje bi trebalo da podrazumeva svako ko pravilno moralno rasuđuje, što na prosečne građane ostavlja utisak da nosioci javnih funkcija uopšte nemaju osećaj šta je moralno. Kada se to desi, norme će doneti više štete nego koristi u sticanju poverenja javnosti. Kanadska federalna vlada je pošla od toga da nosioci javnih funkcija žele da postupaju moralno. Ona pretpostavlja da funkcioneri žele da zadobiju veće poštovanje građana. Iz tog razloga nije izabran čest pristup ovom problemu - rigidna kodifikacija etičkog ponašanja koja se izražava navođenjem iscrpne liste zabranjenih ponašanja.

Kanadski pristup za izgradnju etičkog sistema i upravljanje njime okreće se izbegavanju mogućnosti za sukob interesa pre nego što on postane činjenica. Pristup je okrenut radu sa ljudima i zasnovan na pretpostavci da i oni sami žele da rade ispravno.

Kanadska Federalna služba etičkog savetnika se bavi potencijalnim sukobom interesa i drugim etičkim pitanjima za koja je najverovatnije da mogu da utiču na donošenje ključnih odluka u federalnoj vladi. Predmet razmatranja je ponašanje onih funkcionera koji su obavezni da se podvrgnu prenosu upravljačkih prava nad privatnom imovinom („blind trusts“). Svrha ovog pravnog instituta je da se omogući donosiocima odluka u vlasti da predaju upravljanje nad privatnim investicijama posebnom i nezavisnom ovlašćenom licu (koje radi u poverenju) kako bi se izbegao sukob interesa. Pri tom funkcioner nema uvida u to gde su investirana njegova sredstva i na taj način biva onemogućen da svojim odlukama utiče na njihov prirast.

Služba etičkog savetnika pokriva ponašanje svih članova kabineta, uključujući i premijera. Obuhvaćeni su i supružnici ovih lica i njihova izdržavana deca, politički nameštenici u ministarstvima, kao i viši javni službenici savezne države. Služba se bavi kontrolom imovine, prihoda i obaveza tih lica.

Služba naravno nije zamena za policiju, tužioce i sudije kada postoji sumnja da je učinjeno krivično delo. Ona se bavi situacijama koje se nalaze u „sivoj zoni“ i koje se mogu činiti pogrešnim u očima građana čak i ako nisu nezakonite. U praksi ova služba blisko saraduje sa onima koji su obuhvaćeni kanadskim Kodeksom o sukobu interesa.¹⁵ Oni dolaze sa pitanjima kako tretirati određenu imovinu ili interes, a služba im nudi savete. Na molbu premijera služba istražuje i komentariše i posebna pitanja kad ona iskrnsu.

Služba je odgovorna i za sprovođenje Zakona o registraciji lobiranja i Kodeksa ponašanja lobista. Ovi propisi su osmišljeni da bi se uneo određeni nivo otvorenosti u delatnost lobiranja i da bi se obezbedili visoki profesionalni standardi u radu ljudi koji su uključeni u te aktivnosti. O oba ova zakona se više govori u poglavlju broj 4.

Sadašnji kanadski etički savetnik veruje da njegova služba uspeva da ostvari svoje ciljeve: „Ljudi sa

kojima radim shvataju da donošenje pravih odluka pomaže da se obezbedi zdrav politički život na duže staze. Oni shvataju da Kanađani očekuju visoke standarde ponašanja i da na to imaju pravo. Uopšteno rečeno, oni su na putu da dostignu te standarde.“

I pored svega toga, skorašnji skandali u Kanadi su naveli premijera da najavi takozvani „paket etičkih mera“, koji će, ako bude usvojen, značajno ojačati položaj etičkog savetnika.¹⁶

UPRAVLJANJE RIZIKOM I OSOBLJEM

Upravljanje rizikom uključuje uočavanje problema pre nego što oni dođu do izražaja, kao i sprovođenje mera da do toga nikada i ne dođe.

Postoje neki očigledni znaci upozorenja:

- *Zaposleni ne uzima odmor. Možda je reč o nekome ko je opsednut radom, ali postoji i mogućnost da je u pitanju strah da neko od kolega ne zaviri u dokumentaciju koju taj zaposleni vodi.*
- *Zaposleni ide na odmor koji sebi ne može da priušti od plate.*
- *Zaposleni na osetljivom položaju je postao zavisnik od kockanja.*

Nijedno od ovih ponašanja ne predstavlja dokaz da je reč o prestupniku, ali ona treba da privuku pažnju menadžera.

Daleko formalnija su pravila o obaveznom prijavljivanju imovine i obaveza osoblja koje radi na osetljivim položajima, kao i pravilo da se ti zaposleni periodično menjaju.¹⁷

Menadžeri treba da budu svesni oblasti koje su posebno izložene opasnosti od korupcije. Te oblasti treba da podležu redovnim pregledima, a strategiju rizika u okviru organizacije treba ažurirati i primeniti. U toj strategiji treba na odgovarajući način tretirati i pitanje korupcije.

Treba utvrditi i dokumentovati koje su funkcije visokorizične, a zatim, pre nego što se problem pojavi, pripremiti planove za reagovanje ako neželjena situacija nastupi. Među ovim funkcijama nalaze se sledeće:

- *inspekcija, regulisanje i kontrola standarda za prostorije, poslovanje, opremu ili proizvode,*
- *izdavanje potvrda o kvalifikacijama ili dozvola pojedincima, kojima se potvrđuje njihova sposobnost ili im se omogućava da obavljaju određene vrste delatnosti,*
- *prijem gotovinskih uplata,*
- *raspodela donacija iz javnih sredstava,*
- *pružanje pomoći ili briga o ugroženim i hendikepiranim osobama.*

Od pomoći pri upravljanju rizikom mogu biti sledeća sredstva:

- *Kodeks ponašanja; relevantnost ovog kodeksa treba da se razmatra na svake dve godine*
- *Obuka za primenu kodeksa ponašanja; treba je sprovoditi u redovnim intervalima, ne dužim od dve godine*
- *Registrovanje poklona i koristi*
- *Korišćenje informatičkog upravljanja i tehnologije*
- *Obrazovanje osoblja o njegovoj ulozi u obezbeđivanju sigurnosti informatičkog sistema*
- *Regrutovanje zaposlenih; strategije u vezi sa zaključenjem ugovora i nabavkama*
- *Pružanje informacija osoblju o poželjnoj praksi etičkog ponašanja*
- *Procedure za reviziju*
- *Redovno informisanje osoblja o politici unutrašnjeg izveštavanja u okviru organizacije, kanalima internog i eksternog informisanja i njihovom načinu funkcionisanja*

- *Redovno informisanje osoblja o mogućnostima za interne istrage; treba da postoje posebni detaljni planovi za postupanje u slučajevima kada se sumnja na postojanje korupcije*

IZGRADNJA I ODRŽAVANJE JAVNIH SLUŽBI ZASNOVANIH NA KVALITETU

Ni od jedne institucije se ne može očekivati da postupi profesionalno ukoliko ne poseduje kvalifikovano i motivisano osoblje. Jedna od najdestruktivnijih odlika korupcije je to da ljudi stupaju u javne službe zahvaljujući svojim vezama umesto svojim sposobnostima.¹⁸

Institucionalni aranžmani za odabir i regrutovanje osoblja, unapređivanje i otpuštanje iz javnih službi nalaze se u središtu ispravnog funkcionisanja javnog sektora i najbolje je da se utvrde zakonom.¹⁹ Treba privući prave ljude na prava mesta. Da bi bilo tako, sami položaji treba da budu dovoljno privlačni za kvalifikovane građane i da predstavljaju dobru alternativu radu u privatnom sektoru.

Javne službe čiji su članovi zaposleni i unapređeni na osnovu sopstvene vrednosti biće daleko manje prijemčive na korupciju od onih gde su političke i lične veze presudan činilac pri zapošljavanju. U meritokratskom sistemu službenici napreduju na osnovu pokazanih rezultata i svoj položaj duguju, makar delimično, javnosti kojoj služe. Tamo gde se položaji stiču zahvaljujući moćnim vezama, službenici su lojalni svojoj vezi, a ne instituciji u kojoj vrše određenu funkciju. U slučaju da se pojave neke teškoće, službenici koji su na ovaj način došli do položaja najčešće će ponovo zatražiti zaštitu svog moćnog patrona. Oni koji je partija postavila na položaj mogu predstavljati posebno težak problem za menadžere koji su slabije povezani sa vladajućim strukturama.

Javne službe koje su zasnovane na kvalitetu zaposlenih imaju brojne prednosti:

- *Kandidati se procenjuju na osnovu proverljivih kriterijuma; ti kriterijumi se mogu proveriti u slučaju da se sumnja na prekršaj.*
- *Službenici imaju podsticaj da postizu bolje rezultate. Politizovanje javnih službi vodi postizanju osrednjeg uspeha. Kada političari imaju neposredan uticaj na zapošljavanje, unapređivanje, otpuštanje i premeštaj javnih službenika iz razloga koji nisu zasnovani na zaslugama tih službenika, teško će se postići profesionalna disciplina i podsticaj na dobar rad, jer je mandat političara kratak.*
- *Politički postavljeni javni službenici će biti spremniji da prekrše pravila kako bi maksimizirali ličnu dobit u ograničenom periodu svog službovanja.*
- *Javni službenici koji za svoj položaj imaju da zahvale ličnim sposobnostima i jasnim i proverljivim kriterijumima osećaće odgovornost prema državi za koju rade pre nego prema onima koji se trenutno nalaze na vlasti.*
- *Javne službe zasnovane na kvalitetu omogućavaju da se izbegne gubitak iskusnih kadrova nakon svake promene vlasti, do kojeg dolazi kada se službenici postavljaju na osnovu političkih kriterijuma.*

Međutim, čist sistem javnih službi zasnovan na kvalitetu ponekad treba da se prilagodi afirmativnim akcionim programima koji su u skladu sa demokratskim postupcima. Na primer, takvi programi se prave kako bi se obezbedilo da i manjine budu pravično zastupljene u javnim službama, ili da bi se ispravila neravnoteža zastupljenosti polova i regija određene zemlje. Ipak, ni sistem javnih službi zasnovan na kvalitetu ne predstavlja garanciju da neće doći do korupcije.

Pretpostavke za regrutovanje osoblja u javnom sektoru koje će biti lišeno korupcije su sledeće:

- *dominantno zapošljavanje na osnovu kvaliteta i programi za napredovanje koji nude objektivne i proverljive kriterijume i jasan put karijere koji se može očekivati,*
- *smanjenje političkog uticaja u delovanju javnog sektora i u kadrovskim pitanjima,*

- *striktno ograničavanje političkih postavljenja na najviše položaje u administraciji,*
- *odgovarajuća plata i postojanje ostalih pogodnosti kako bi se obezbedio adekvatan podsticaj zaposlenih,*
- *zaštita javnih službenika internim mehanizmima koji obezbeđuju vladavinu prava.*

Mnogi intuitivno pretpostavljaju da bi povećanje zarada otklonilo korupciju među javnim službenicima koji su uglavnom slabo plaćeni. U praksi je situacija nešto složenija. Reforma zarada, koliko god bila važna, samo je jedan od čitavog niza podstreka koje je potrebno učiniti.²⁰

Ipak, reformisanje strukture plata može da bude veoma značajno sredstvo za sprečavanje korupcije. Takvim reformama se menja sistem podsticaja za javne službenike, naknade postaju transparentnije, otklanja se nedovoljno plaćanje i dobija šansa za zapošljavanje sposobnijeg osoblja u javnom sektoru:

- *Podsticaji za javne službenike da se odupru korupciji i rade efikasno daleko su veći u sistemu nadoknada koji je zasnovan na zaslugama. Kada plata i unapređenje jasno zavise od toga da li je javni službenik poštovao pravila ponašanja i postizao dobre rezultate, mnogo je verovatnije da će to kod službenika predstavljati podsticaj da se trudi na oba polja. I sam posao postaje vredniji. Zbog toga otkaz ili smena sa položaja postaju daleko ozbiljnija stvar. S druge strane to znači da moraju postojati odgovarajući i delotvorni disciplinski mehanizmi.*
- *Ukoliko javni službenici nisu dovoljno plaćeni, to predstavlja značajan podsticaj za njih da traže mito. Reforme plata u javnom sektoru, kojima bi one bile podignute na nivo dovoljan za život, mogu da budu način za zaustavljanje sitne korupcije. Ovaj pristup je promovisala Svetska banka u brojnim zemljama u kojima je sprovodila programe pomoći.*
- *Reforma plata može imati za cilj i podizanje plata u javnom sektoru na nivo koji se može porediti sa uslovima u privatnom sektoru radi privla-*

čenja većeg broja obučениh ljudi. Veći kvalitet ljudskih resursa povećava efikasnost u javnom sektoru, a može da dovede i do većeg poštovanja kodeksa ponašanja. Primer za to su Singapur i Hong Kong.

- *Među mere za stvaranje podsticajne atmosfere za nekorumpirano ponašanje treba uključiti i tzv. „socijalne beneficije“, na primer, dodeljivanje određenog mesečnog iznosa penzionisanim javnim službenicima. Na sličan način, javni službenici koji budu uhvaćeni u prestupu - kako primaju mito ili druge koristi - treba automatski da izgube pravo na ovakve beneficije.*

RAZGRANIČENJE IZMEĐU POLITIČARA I VIŠIH JAVNIH SLUŽBENIKA

Profesionalne javne službe su ključne za nesmetano funkcionisanje državne uprave. Kada se vlada promeni, najveći deo službenika ostaje na svojim položajima. Političari iz bivše vlasti i oni koje su doveli na položaj odlaze, ali rad uprave se nastavlja i pod novom vladom.

Kao i svi građani, i javni službenici su dužni da se povinuju zakonu. Međutim, javni službenici imaju i profesionalnu obavezu da obezbede da se službene radnje koje preduzimaju - uključujući i one koje od njih zahtevaju nadređeni političari i ministri - kreću u okviru zakona.

To znači da se od javnih službenika traži da nadređene političke funkcionere obaveste da određena radnja koja im je naložena nije zakonita. Od službenika se traži da odbiju povinovanje nezakonitim instrukcijama. To je, naravno, lakše reći nego učiniti i rešenja za ovakve situacije nisu uvek jasna.

Višim javnim službenicima mora biti omogućeno da o svim spornim stvarima izveste pravne savetnike vlade. Kada ministar od njih traži da deluju koruptivno, treba da im bude jasno da takav zahtev neće moći da im bude izgovor od krivičnog gonjenja koje im sledi u slučaju da takvom zahtevu udovolje. I vlada je podređena zakonu. Ministri nisu iznad pravnog sistema. Dešavalo se da su javni službenici ministrima davali odgovor da bi se rado

povinovali njihovim željama, ali da bi voleli da sačuvaju i ministre i sebe od krivičnog gonjenja.

Problem je daleko akutniji kada ministri izađu iz okvira svoje uloge i umešaju se u rad administracije i primenu zacrtane politike. Uloga ministara je da politiku kreiraju, ali javni službenici su ti koji politiku pretvaraju u delo. Kada ovakva podela uloga nije jasno načinjena i kada više javne službenike uznemiravaju ministri koji nisu spremni da prihvate činjenicu da se i na njihove radnje primenjuje zakon baš kao i na aktivnosti bilo kog drugog građanina, korupcija može da cveta.

Veoma je važno da se prilikom obuke viših javnih službenika istakne činjenica da to što je od njih neki ministar tražio da počine nezakonito delo samo za sebe ne predstavlja argument koji će ih odbraniti od krivičnih optužbi.

KADA POKLON POSTAJE MITO? POKLONI I REGISTRIRANI POKLONI

Važno je da postoje jasna pravila i propisi o tome šta zaposleni smeju da prime u vezi sa obavljanjem svog posla i na koji način treba zabeležiti prijem tih poklona.

U privatnom kontekstu pokloni se obično ne traže i oni predstavljaju način da davalac poklona izrazi neko osećanje, na primer zahvalnost. Ne postoji neko očekivanje ili plaćanje za uzvrat. Takvi pokloni, dati u nesumnjivo privatnom kontekstu, nisu predmet ovog teksta. Međutim, ponekad se pojedincima nude pokloni koji su u vezi sa poslovnim odnosima. Takvi se pokloni obično daju sa namerom da se stvori osećanje obaveze kod poklonoprimalca.

U svim zemljama je krivično delo kada javni službenik primi poklon ili neku korist koja se daje kao mito. Problem je kako će službenik razlučiti da li mu se nudi mito ili poklon.

Poklon može da bude dat potpuno nevino i u dobroj veri, a može da bude i pokušaj uticaja na službenika. Davalac poklona može imati mnoštvo

motiva, počev od prijateljstva, gostoprimstva i zahvalnosti do mita i iznude.

U kontekstu poslovnih odnosa, pokloni se retko nude pojedincima iz milosrđa ili gostoljubivosti. Takvim se mogu smatrati pokloni koji imaju malu ili nikakvu komercijalnu vrednost, poput sitnih uspomena i bezvrednog nakita. Međutim, u slučajevima kada se vrednost poklona ne može smatrati sitnom, vrlo je moguće da je poklon dat kako bi se stvorilo osećanje obaveze ili čak očekivanja da se nešto dâ za uzvrat.

Osećanje obaveze se može pojaviti i kada se prihvati besplatan obrok, karte za sportski događaj ili popust pri kupovini. Kada jednom prihvati takav poklon, javni službenik se može kompromitovati. Ukoliko davalac poklona zatraži kasnije privilegovani tretman, službeniku može biti teško da takav zahtev odbije. Davalac poklona može čak da zapreti da će u javnost izneti kako je službenik od njega tražio dati poklon.

Oni koji pokušavaju da korumpiraju javne službenike često počinju sa darivanjem sitnica, tako da se čini da iza toga ne može postojati neki nedoličan motiv.

Jedan od načina da službenik postane umešan u korupciju je njegovo psihičko racionalisanje prihvatanja poklona ili koristi. Često se koriste sledeći izgovori:

- *Svi drugi rade isto.*
- *Poklonodavac je motivisan čistom velikodušnošću, ljubaznošću i prijateljstvom.*
- *Razmena poklona i povlastica nikome ne škodi.*
- *Pokloni i povlastice učvršćuju poslovne odnose, koje podstiču efikasnost administracije i ruše birokratske formalnosti.*
- *Pokloni i povlastice su samo deo kulturnog rituala i prakse. Bilo bi uvredljivo odbiti ih.*
- *Javni službenici nisu dovoljno plaćeni. Oni zaslužuju malu dodatnu nadoknadu preko plate.*

Ovi argumenti ignorišu koncept javne dužnosti. Javni službenici imaju dužnost da obezbede da se vladini poslovi vrše na nepristrasan način i pošteno. Ukoliko prihvataju poklone i druge koristi koje im se nude u vezi sa njihovim poslom, oni mogu osetiti obavezu prema licima koja su im takve poklone ponudila. Osećanje obavezanosti može da podrije nepristrasnost javnih službenika i da doprinese podrivanju poverenja u javne službe.

Model Kodeksa ponašanja za organizacije javnog sektora Novog Južnog Velsa (Australija)²¹ sadrži odredbu da zaposleni ne smeju da prihvate poklon ili povlasticu koji se daju sa namerom, ili koji će verovatno da prouzrokuju, da javni službenici u okviru svojih dužnosti deluju sa predrasudama u korist davaoca poklona. Ukoliko je poklon ili povlastica veće vrednosti, od zaposlenih se očekuje da organu koji je zadužen za nadzor nad njima daju zabeležku u kojoj se u kratkim crtama opisuje taj postupak (opisano niže u tekstu).

Teret odlučivanja o tome da li da prihvati ili ne ponuđeni poklon ili povlasticu ne treba da bude samo na zaposlenom. Umesto toga, organizacija u kojoj on radi trebalo bi da postavi ograničenja i pruži smernice u vezi sa vrstama poklona i povlastica koje zaposleni sme da primi. To se može postići osmišljavanjem odgovarajućih uputstava i politike.

1. OPŠTE PRAVILO JE DA JAVNI SLUŽBENICI NE BI SMELI DA TRAŽE ILI DA PRIMAJU POKLONE I POVLASTICE KOJI SU VEĆE VREDNOSTI. PONUDE POKLONA U OBLIKU NOVCA NE SMEJU SE NIKADA PRIHVATITI.

Odbijanjem poklona ili povlastice javni službenici mogu da izbegnu gubitak ugleda i dobijanje pristrasnog izgleda u očima javnosti. Organizacija čija je politika takva da se zabranjuje primanje poklona i povlastica štiti svoje zaposlene od kompromitovanja. U stvari, poslodavac ima pozitivnu pravnu obavezu prema zaposlenima da im pruži bezbedno radno okruženje. Ako organizacija ne pruži savete zaposlenima kako da se ponašaju u kompromitujućim situacijama, može se desiti da prekrši ovu svoju obavezu, što sve može da prouzrokuje

stres i zabrinutost kod zaposlenih. Prednost zabrane primanja poklona i povlastica je to što će odbijeni poklonodavci imati manje razloga da odbijanje dožive kao uvredu. Zaposleni mogu da odbiju ponude uz objašnjenje da bi prihvatanje bilo protiv politike organizacije i da sam službenik zbog toga nema mogućnosti da odlučuje da li će poklon da primi. Kada tako učine, zaposleni više nisu u teškoj poziciji, u kakvoj se nalaze kada moraju da razluče da li je poklon pokušaj podmićivanja ili ne.

2. JAVNI SLUŽBENICI KOJIMA JE PONUĐEN POKLON ILI POVLASTICA, ILI KOJIMA JE POKLON ILI POVLASTICA URUČEN PROTIVNO NJIHOVOJ VOLJI, TREBA DA BUDU OBAVEZNI DA O TOM INCIDENTU U PISANOJ FORMI IZVEŠTE NADZORNI ORGAN.

O svim ponudama poklona ili povlastica koji su veće vrednosti, pa čak i o odbijenim ponudama, treba odmah izvestiti nadzorne organe. Što je pre moguće, nakon usmenog izveštaja zaposleni bi trebalo da podnese i pisanu zabeležku. Ta zabeležka treba da sadrži:

- datum, vreme i mesto incidenta,
- kome je poklon dat ili povlastica učinjena,
- ko je ponudio poklon ili povlasticu, uz detalje za kontakt (ukoliko su poznati),
- odgovor koji je dat na ponudu,
- sve druge relevantne detalje ponude,
- potpis podnosioca i datum.

Po jedan primerak zabeležke treba da imaju zaposleni i nadzorni organ, koji takođe treba da se potpiše i datira dokument, a zatim da zabeležku smesti u odgovarajuće mesto u dokumentaciji.

Pišući zabeležku, zaposleni kome je ponuđen neprikladan poklon ili povlastica može da zadrži kontrolu nad situacijom. Većina javnih službenika oseća neprijatnost kada se nađe u situaciji koja može biti kompromitujuća. Pisana izjava dozvolja-

va službeniku da zabeleži svoju verziju događaja, što mu omogućava određeni stepen olakšanja. Izveštavanje o incidentu takođe ima za cilj da obaveže organizaciju u kojoj službenik radi da preduzme odgovarajuću akciju.

3. UKOLIKO ODBIJANJE BUDE IGNORISANO, ILI SE IZ DRUGIH RAZLOGA POKLON ILI VREDNOST POKLONA KOJA PREVAZILAZI DOZVOLJENU NE MOGU NA RAZUMAN NAČIN VRATITI, POKLON ĆE SE SMATRATI VLASNIŠTVOM ORGANA U KOJEM ZAPOSLENI RADI.

U nekim situacijama teško je odbiti poklon; na primer, ukoliko poklonodavac ignoriše nameru da se poklon odbije i istraje sa svojom ponudom. Takođe, u situacijama kada se poklon nudi javno, može biti neprijatno odbiti ga; na primer, ako se poklon nudi gostu govorniku na nekoj konferenciji. Kada poklon ili povlastica postanu vlasništvo organa, njima raspolaže organ, a ne pojedinac. Poklonom se može raspolagati na razne načine, na primer može se prodati na javnoj aukciji.

4. POKLONI MANJE VREDNOSTI SMEJU SE PRIHVATITI.

Pokloni ili povlastice manje vrednosti obično ne stvaraju osećaj obavezanosti kod primaoca, koji utiče ili bi mogao uticati na vršenje njegove službene dužnosti. Iz tih razloga, time što će službenici biti dozvoljeno da u retkim prilikama prime poklone male vrednosti neće se stvoriti mnogo rizika da dođe do korupcije. Primeri poklona i povlastica koji se mogu smatrati poklonima male vrednosti su jeftini predmeti izrađeni u marketinške svrhe, neki predmeti sa oznakom korporacije koje poklonodavac nije specijalno pripremio zarad obavljanja posla u organizaciji u kojoj poklon daje. Nikada ne bi trebalo da zaposleni bude taj koji odlučuje da li je poklon manje vrednosti. Smernice o tome treba da pruži organizacija u kojoj radi.

5. U NEKIM SLUČAJEVIMA, POKLON ILI POVLASTICA SE MOGU PRIHVATITI UKOLIKO SU PRIMLJENI U VEZI SA SLUŽBENOM DUŽNOŠĆU I ODOSE SE NA RAD SLUŽBE U KOJOJ ZAPOSLENI RADI, ILI SU ZA JAVNO DOBRO. SVI TAKVI PREDMETI MORAJU ODMAH DA POSTANU VLASNIŠTVO ORGANIZACIJE.

Organizacije treba da jasno ukažu zaposlenima na to kada je prihvatljivo primiti poklon ili povlasticu koja pripada ovoj kategoriji. Primer poklona ili povlastice koja je u vezi sa radom službe je knjiga koja govori o temi relevantnoj za rad službe. Takvi pokloni treba da postanu vlasništvo organizacije.

Takođe, može biti prikladno da organizacija (ali ne i neki njen član) zadrži poklon ili povlasticu koje prodavci nude kao podsticaj većim kupcima. Na primer, kompanija koja snabdeva službu automobilima može da donese odluku da ponudi besplatan automobil svim svojim klijentima koji su nabavili veći broj vozila. Od tog poklona ne bi trebalo da ima koristi bilo koji pojedinac iz službe. Najprikladniji način da organizacija postigne ovaj cilj, a da ipak stekne korist od dobijenog vozila, bio bi da dobije refundaciju za automobil tako što će ga prodati na javnoj aukciji ili da obezbedi da se kola koriste isključivo za službene potrebe ukoliko se ne odluči na prodaju. Takođe je važno da se organizacija ne kompromituje u očima javnosti kao pristrasna time što će pokušavati da dobije ovakve bonuse od ponuđača.

6. U NEKIM SLUČAJEVIMA MOŽE BITI PRIKLADNO PRIHVATITI SKROMNU BESPLATNU USLUGU KOJA JE BILA DOSTUPNA KOLEGAMA I SARADNICIMA KOJI RADE NA ISTOM ZADATKU.

Nuđenje čaja ili kafe je uobičajeni akt učtivosti, za razliku od poklona ili povlastica, i većina organizacija će to ponuditi posetiocu. Skroman ručak koji se ponudi radnoj grupi spada takođe u ovu kategoriju.

7. MOŽE BITI PRIKLADNO DA JAVNI SLUŽBENIK PRIHVATI POSEBNU PONUDU KOJA NIJE U VEZI SA NJEGOVOM SLUŽBENOM DUŽNOŠĆU.

U nekim zemljama se novi proizvodi prodaju po specijalnim cenama, ili je cena robe značajno umanjena za određeno vreme. Ova odredba sugeriše da može biti prikladno za javne službenike da prihvate takve ponude ukoliko one nisu u vezi sa njihovom službenom dužnošću.

8. ORGANIZACIJE TREBA DA VODE REGISTAR POKLONA I POVLASTICA.

Ukoliko organizacija odluči da je prihvatljivo da njeno osoblje u nekim okolnostima primi poklon ili neku drugu povlasticu, ipak treba da uspostavi određena ograničenja i da ovakvo ponašanje reguliše i prati. Na primer, treba da zatraži da se svi pokloni i povlastice koji prelaze određeni iznos prijave i zabeleže, zajedno sa imenom primaoca, u registru poklona koji je dostupan javnosti. Ime osobe koja je ponudila poklon i naziv organizacije iz koje ta osoba dolazi treba takođe da se nađu u registru. Takođe, u registru treba zabeležiti i odluku u vezi sa poklonom, a odgovarajuću rubriku registra treba da potpiše i datira lice koje je zaduženo za nadzor nad zaposlenim (ili odgovarajući viši službenik). Ukoliko se kasnije postavi pitanje tog

poklona, može se dokazati da je služba postupala otvoreno i transparentno.

Jedna od najvažnijih odrednica učestalosti neetičkih odluka je ponašanje menadžera. Drugim rečima, verovatnije je da će zaposleni raditi ono što rade menadžeri nego da će se pridržavati politike o etičkom ponašanju. Ukoliko zaposleni smatraju da menadžment organizacije propoveda jedno a radi drugo, ni zaposleni neće dugo imati iluzije o tome šta treba da čine.

Menadžment može da učvrsti razvoj etičnosti u organizaciji sopstvenim primerom. U tome menadžmentu stoje na raspolaganju razne mere: usvajanje posebne strategije u vezi sa poklonima i povlasticama, obaveštavanje zaposlenih o situacijama u kojima su menadžeri odbili da prihvate nedoličan poklon ili povlasticu, kao i preduzimanje koraka da se nagrade oni zaposleni koji pokazuju razumevanje koncepta etičkog ponašanja.

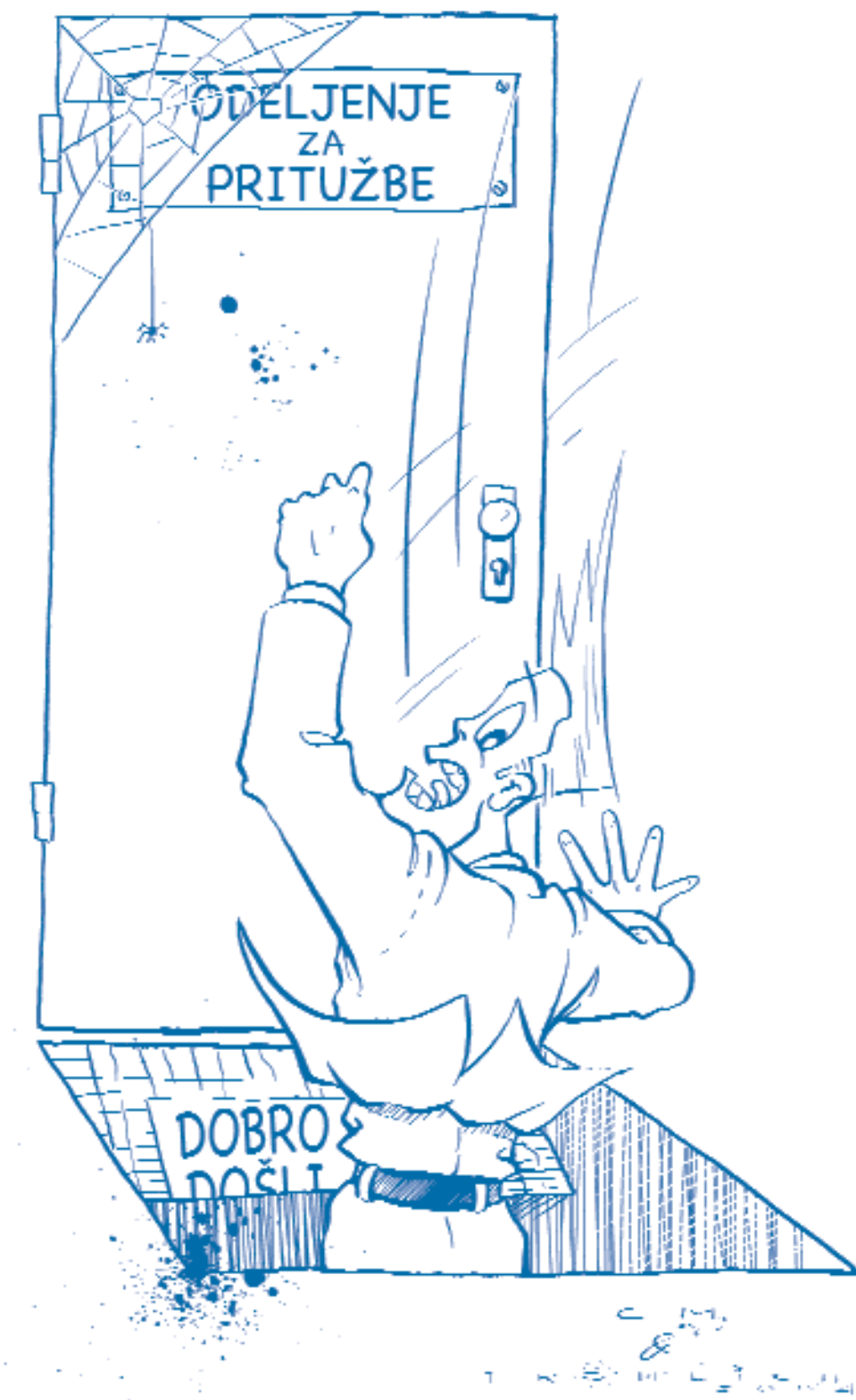
Postoje brojni proaktivni pristupi koje organizacija može da usvoji u vezi sa poklonima i povlasticama. Organizacija može da se obrati pismom potencijalnim dobavljačima, obaveštavajući ih o tome da preferira da se službenicima ne nude pokloni, bez obzira na to koje su vrednosti. Ovaj pristup ima prednost jer obezbeđuje da se potencijalni dobavljači nadmeću pod jednakim uslovima i da se proces tendera sprovodi nepristrasno, otvoreno i odgovorno.²²

FUSNOTE

- 1 Videti: Okvir etike za državni sektor, avgust 1999, Velington, Novi Zeland (An Ethics Framework for the State Sector, State Services Commission, Wellington, New Zealand): <http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=82&DocID=2822>; Kako sačiniti delotvoran kodeks Nezavisne komisije za borbu protiv korupcije Novog Južnog Velsa, Sidnej, Australija (How to Develop an Effective Code of New South Wales Independent Commission Against Corruption), Sydney, Australia: http://www.icac.nsw.gov.au/pub/summary_pub.cfm?ID=306
- 2 U vezi sa implementacijom, videti izveštaj generalnog sekretara UN E/CN.15/2002/6/Add.1. http://www.unodc.org/unodc/crime_cicp_commission_session_11.html?print=yes
- 3 Ove napomene nisu deo OECD-ovog dokumenta, već ih je uneo autor knjige.
- 4 Videti: Najbolji primeri kodeksa ponašanja javnih službenika (Best Practice Codes of Conduct for Public Officials) <http://www.ti-bangladesh.org/cgi-bin/cgiwrap/Wtiban/bpvodocs.cgi>; Centar za primenjenu etiku, politiku i etiku javnog sektora (Centre for Applied Ethics - Government, Policy and Public Sector Ethics Page): www.ethics.ubc.ca/resources/govt/; Međunarodni institut za javnu etiku (International Institute for Public Ethics): <http://www.iipe.org>; OECD/ PUMA stranica o etici i korupciji, posebno: „Principi upravljanja etikom u javnom sektoru“ iz 1998. („Principles for managing ethics in the public sector“, 1998): www1.oecd.org/puma/ethics/index.htm; SAD, etičkog savetnika, Kanada (Office of the Ethics Counsellor, Canada): <http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/vwGeneratedInterE/Home>; Džeremi Poup, Antikorupcijski priručnik (naslov prevoda na srpskom jeziku, izdanje Transparentnost - Srbija, Beograd, 2003 - prim. prev.), poglavlje 20, „Etika javnih službi, kontrola imovine i provera čestitosti“ [Jeremy Pope, Transparency International Source Book, Chapter 20 “Public Service Ethics, Monitoring Assets and Integrity Testing” (2000)] <http://www.transparency.org/sourcebook/20.html>; SAD, Služba za etičnost u vladi (U.S. Office of Government Ethics): <http://www.usoge.gov>; János Bertók, Izgradnja poverenja u vladu: lekcije iz zemalja OECD-a (Building Trust in Government: Lessons from OECD Countries): <http://www.oecd.org/dataoecd/60/43/1899427.pdf>; Vrednosti i etika kodeksa za javne službe u Kanadi (Values and Ethics Codes for the Public Service (Canada))
- 5 Videti: Smernice za ponašanje javnih službenika u okviru službe, Australija [Guidelines on Official Conduct of Public Servants (Australia)], www.apsc.gov.au/publications96/conduct.pdf; Standardi etičnog ponašanja zaposlenih u izvršnoj vlasti, SAD [(Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch, (US)] ethics.od.nih.gov/LawReg/soc0999.pdf; Etički kodeks javnih službenika (Gruzija) [Ethics Code of Public Servants (Georgia)]; <http://www.una.org.ge/transparency/code.html>; Etički kodeks javnih službenika (Mađarska): http://www.b-m.hu/kozszolgalat/etika/angol/aetika_21.htm
- 6 Češki Kodeks ponašanja: <http://www1.oecd.org/puma/ethics/pubs/czechcode.pdf>.
- 7 Preuzeto od Vitona (Whitton), gornji naslov.
- 8 Australijski Zakon o etici javnog sektora (Australian Public Sector Ethics Act): <http://www.legislation.qld.gov.au/LEGISLTN/ACTS/1994/94AC067.pdf>
- 9 Australijski Zakon o zaštiti „duvača u pištaljku“ (Australian Whistleblower Protection Act): http://www.legislation.qld.gov.au/LEGISLTN/CURRENT/W/Whistle-blowA94_03E_030509.pdf
- 10 Zakon o etici u javnom sektoru, Kvinslend (Public Sector Ethics Act): www.legislation.qld.gov.au/LEGISLTN/CURRENT/PublicSecEthA94.pdf
- 11 Antikorupcijska mreža ekonomija u tranziciji, Baltička antikorupcijska inicijativa (Anti-Corruption Network for Transition Economies, Baltic Anti-Corruption Initiative): http://www.anticorruptionnet.org/acncgi/user_side/projects.cgi?lang=en&site_type=graphics&come_from=projects&search=1&country_id=14. 2 Camerer, Lala, (10/2001): Pretpostavke za delotvornu antikorupcijsku službu ombudsmana i antikorupcijske agencije (Prerequisites for Effective Anti-corruption Ombudsman's Offices and Anti-corruption Agencies, 10th IACC, Workshop Papers, Prague, IACC, Transparency International) (<http://www.10iacc.org/download/workshops/cs06.pdf>); Džeremi Poup, Antikorupcijski priručnik (naslov prevoda na srpskom jeziku, izdanje Transparentnost - Srbija, Beograd, 2003 - prim. prev.), poglavlje 10 - Ombudsman (J. Pope, Transparency International Source Book 2000. Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System, Chapter 10 - Ombudsman, Berlin, Transparency International) (<http://www.transparency.org/sourcebook/10.html>); Građanski ombudsmani - sistemi obelodanjanja u lokalnoj vlasti - Japan (Citizen Ombudsmen- Local Government Disclosure Systems - Japan), (http://www.transparency.org/toolkits/monitor_ombudsman-japan.html) Globalni program UN za borbu protiv korupcije (UN Global Programme against Corruption), CICP, Nacrt skupa sredstava za borbu protiv korupcije [Draft Anti-Corruption Tool Kit, Version 3, (last edited 01/2002)]; Izgradnja institucija, Ombudsmani, Beč, UN (Institution Building: Ombudsmen, Vienna, UN) (<http://www.undcp.org/adhoc/crime/toolkit/f2.pdf>); Link za službu generalnog inspektora Vlade Ugande (<http://www.igg.go.ug>)
- 12 Opis je preuzet od Stjuarta Džilijena (Stuart Gillian), Federalna vlada SAD-a: Upravljanje etikom i ponašanjem u javnim službama, OECD, decembar 1995. (The United States Federal Government: The Management of Ethics and Conduct in the Public service, OECD, December 1995).
- 13 SAD, Služba za etičnost u vladi: <http://www.usoge.gov/>
- 14 Služba etičkog savetnika (Kanada): <http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/vwGeneratedInterE/Home>
- 15 Služba etičkog savetnika (Kanada): <http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/vwGeneratedInterE/Home>
- 16 Za diskusiju, videti: The Ethics Package by Gregory J. Levine, 2002: http://www3.telus.net/GovtEthicsLaw/EthPacPaper2002.htm#_edn1
- 17 Rotacija poslova se preporučuje kao preventivna mera u knjizi Antikorupcijski priručnik (naslov prevoda na srpskom jeziku, izdanje Transparentnost - Srbija, Beograd, 2003 - prim. prev.) [Transparency International Source Book (2000)]: <http://www.transparency.org/sourcebook/>

03.html; lista za proveru Nezavisne komisije za borbu protiv korupcije: http://www.icac.org.hk/eng/prev/prev_dept_22.html.

- 18** Dž. Poup, Antikorupcijski priručnik (naslov prevoda na srpskom jeziku, izdanje Transparentnost - Srbija, Beograd, 2003 - prim. prev.), poglavlje 12, „Javne službe u službi javnosti“ [J. Pope, Transparency International Source Book 2000, Chapter 12 “Public Service to Serve the Public” (2000)]: <http://www.transparency.org/sourcebook12.html>; Administrativna i civilna reforma Svetske banke: zapošljavanje i napredovanje (World Bank Administrative and Civil Service Reform: Recruitment and Promotion Page: <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/recruitment.htm>
- 19** Videti, na primer, estonski Zakon o javnom sektoru: 64.49.225.236/Documents/estonia.pdf.
- 20** Dž. Poup, Antikorupcijski priručnik (naslov prevoda na srpskom jeziku, izdanje Transparentnost - Srbija, Beograd, 2003 - prim. prev.), poglavlje 1, „Izazov obnove“ [J. Pope, Transparency International Source Book, Chapter 1 “The Challenge of Renovation” (2000)]: <http://www.transparency.org/sourcebook/01.html>; „Korupcija i stepen iskušenja: da li niske zarade javnih službenika prouzrokuju korupciju?“, MMF 1997. (C. Van Rijckeghem, B. Weder, Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption? IMF Working Paper 1997): www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9773.pdf; „Uloga reforme javnih službi u borbi protiv korupcije“ (D. Shand, S. Sohail, The Role of Civil Service Reform in Combating Corruption, iz knjige: D. Kaufmann, M.G. de Asis, P. Dininio, Improving Governance and Controlling Corruption, 2001): <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/improving.html>; V. Tanzi: Korupcija širom sveta: uzroci, posledice, obim i lekovi (V. Tanzi, Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures, IMF Staff Papers Vol. 45, No. 4, December 1998). <http://www.imf.org/external/Pubs/FT/staffp/1998/12-98/pdf/tanzi.pdf>; „Uloga zarada i revizije u pogoršanju korupcije u Buenos Ajresu“ (R. Di Tella, E. Scharfrodsky, The Role of Wages and Auditing during a Crackdown on Corruption in the City of Buenos Aires). www.hbs.edu/dor/papers2/9900/00-047.pdf; „Vodič poštenim reformatorima za borbu protiv korupcije“ (R. Di Tella, The Honest Reformer's Guide to Fighting Corruption, HBS paper 2001. http://www.people.hbs.edu/rditella/papers/honest_reformer.pdf; „Utaja poreza, korupcija i naknade za različite inspektore“ (W. Wane, Tax Evasion, Corruption, and the Remuneration of Heterogeneous Inspectors) <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/wps2394.pdf>; Svetska banka o pitanjima javnih službi (uključujući i podatke iz raznih zemalja o platama i zapošljavanju u vladi): <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/sitemap.htm>; Svetska banka o značaju adekvatnih zarada: <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/publicsectormanagement.htm#1>; Predstavnički dom Velike Britanije, Izabrani odbor za međunarodni razvoj [(UK) House of Commons, Select Com mittee on International Development, 4th Report]: <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200001/cmselect/cmintdev/39/3907.htm>; Svetska banka o politici plata u javnom sektoru u zemljama anglofonske Afrike: http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/public_africa.htm
- 21** Model kodeksa ponašanja za javne službe Novog Južnog Velsa, Australija [Model Code of Conduct for New South Wales Public Agencies (Australia)]: http://www.premiers.nsw.gov.au/pubs_dload_part4/prem_circs_memos/prem_memos/1997/m97-10.html
- 22** Nezavisna komisija za borbu protiv korupcije Novog Južnog Velsa: „Pokloni, povlastice ili obično mito? Smernice za službe u javnom sektoru i zaposlene u njima“ (New South Wales Independent Commission Against Corruption: “Gifts, benefits or just plain bribes? Guidelines for public sector agencies and officials”): http://www.icac.nsw.gov.au/pub/public/pub2_37cp.pdf



Organizacije, kako u javnom tako i u privatnom sektoru, imaju potrebu za pouzdanim sistemom za podnošenje i rešavanje pritužbi. Oni koji posumnjaju na postojanje korupcije treba da imaju načina da na tu svoju bojazan skrenu pažnju odgovornim rukovodiocima. Ukoliko su sami rukovodioci uzrok problema, zaposleni moraju imati načina da pritužbe podnesu organu od poverenja koji je ovlašćen za istraživanje takvih slučajeva.

U odsustvu pouzdanog mehanizma za pritužbe, poštteni rukovodioci će znati relativno malo o tome šta se dešava u organizaciji. S druge strane, korumpirani rukovodioci će moći da delaju onako kako su naumili i osećaće se pri tom bezbedno, jer potčinjeni neće imati načina da prijave uočenu korupciju. Kada duže vremena traje pogrešno razumevanje poteza rukovodilaca ili zaposlenih, to može da se odrazi na smanjenje morala. Dobar mehanizam za pritužbe može da popravi ovakvu situaciju.

Međutim, u mnogim društvima je prisutno oklevanje kada treba prijaviti pogrešno ponašanje kolega. Na prijavljivanje takvog ponašanja gleda se kao na antisocijalno ponašanje, kao na „uhodjenje“ bližnjih i „otkucavanje“ drugova. Ali, u sve većem broju zemalja počinju da posmatraju stvari i na drugi način. Građani dolaze do saznanja da se interesima društva najbolje služi ukoliko oni koji postanu svesni ozbiljnih prestupa, kao što je korupcija, o tome progovore.

Mada može potrajati dok se stav javnosti promeni, sigurno je da program reforme, koji naglašava značaj omogućavanja zaposlenima u državnoj službi da podnose pritužbe, podiže na viši nivo sposobnost svakog zaposlenog da bude čuvar od korupcije na svom radnom mestu.¹

INTERNI MEHANIZMI ZA PRITUŽBE

Svaki organ vlasti (kao i svaka organizacija privatnog sektora, bez obzira na veličinu) treba da ima jasno definisan postupak za rešavanje pritužbi u okviru organizacije. Često se dešava da se te procedure razumeju na pogrešan način. One su obično napravljene za pojedince koji teže da kroz proceduru ostvare neki lični interes; procedura je takva da omogućava da se suprotstavljaju tvrdnje dve

strane, a od lica koje je pokreće se traži da pruži dokaze za ono što tvrdi. Mehanizam bi bio delotvorniji kada bi procedura dozvoljavala da zaposleni pokrene određeno pitanje pred licem iz organizacije koje ima mogućnost da sprovede dalju istragu.

„DUVANJE U PIŠTALJKU“ - STVARANJE BEZBEDNOG MEHANIZMA ZA PRITUŽBE ZAPOSLENIH

Napomena prevodioca: U ovoj knjizi, engleski izraz „whistleblowing“ bukvalno je preveden kao „dovanje u pištaljku“, odnosno „whistleblowers“ kao „duvači u pištaljku“. Nema sumnje da bi se u duhu srpskog jezika mogao pronaći bolji izraz koji bi označavao ova lica i njihove postupke. Najprecizniji opis može se naći u zakonskim definicijama (npr. u nacrtima zakona koje su izradile nevladine organizacije), ali korišćenje takvog opisa u ovoj knjizi ne bi bilo praktično. Drugi pokušaji da se ova reč prevede nisu bili naročito uspešni, jer su budili pogrešne ili nepotpune asocijacije (npr. dostavljač, razotkrivač, insajder, zviždač). S druge strane, u krugu ljudi koji se u Srbiji i regionu bave ovim pitanjem, izraz „duvači u pištaljku“ je nedvosmisleno razumljiv. Praksa će (nakon eventualnog uvođenja zaštite „duvača u pištaljku“ u pravni sistem Srbije) sigurno ponuditi najbolje rešenje za ovu dilemu. Do tada, i čitaoci ove knjige mogu dati korisne predloge.

U Velikoj Britaniji, osamdesetih godina prošlog veka, posle serije katastrofalnih događaja koji su se mogli izbeći, najzad je shvaćeno da zaposleni imaju nezamenljivu ulogu u sprečavanju skandala i katastrofa i neprestanoj kontroli zloupotreba.

Gotovo sve javne istrage su pokazale da su zaposleni znali za opasnosti pre nego što je došlo do štete i da su bili suviše uplašeni da bi na njih upozorili, ili da su pitanje pokretali pred pogrešnim ljudima i na pogrešan način. Ovo su neki od primera:

- ▶ *Kada se decembra 1988. godine voz slupao pokraj najprometnije londonske stanice ubivši 35 ljudi, istraga je pokazala da je kontrolor primetio da su električni vodovi labavi, što je*

verovatno dovelo do udesa, ali da o tome nije rekao ništa iz straha da ne uznemiri nadređene.

- ▶ *Nakon propasti banke Credit and Commerce International, jula 1991, istraga je pokazala da je autokratsko okruženje u banci sprečavalo osoblje da se oglasi o problematičnim aktivnostima banke.*
- ▶ *Istraga o potonuću trajekta Herald of Free Enterprise, marta 1987, kod Zebriža u Belgiji, otkrila je da su zaposleni upozoravali pet puta da trajekti plove otvorenih vrata, ali su sva upozorenja ignorisana.*
- ▶ *Ispitivanje tovara oružja za Irak iz 1996. otkrilo je da je jedan službenik pismeno informisao britansko Ministarstvo inostranih poslova da se sprema izvoz municije u Irak, ali da na to nadležni nisu reagovali.*

Svaki od ovih skandala je mogao da se izbegne. Sva je prilika da će grešku u instituciji ili preduzeću prvi da primete oni koji tamo rade. Ipak, preovlađujuća kultura ponašanja na radnom mestu je ona koja odvraća zaposlenog da o greškama javno govori. Zaposleni se nalaze na položaju sa kojeg bi mogli da na vreme upozore o opasnostima, delujući kao „duvači u pištaljku“. Ali, oni se istovremeno i boje da će izgubiti posao i naklonost kolega ukoliko tako učine.² To je pog otovo istinito kada zaposleni na nižim položajima postanu svesni korumpiranosti svojih šefova.

Takvi zaposleni se suočavaju sa četiri opcije:

- ▶ *da ćute o slučaju,*
- ▶ *da pokrenu internu proceduru u okviru organizacije,*
- ▶ *da pokrenu pitanje pred spoljnim organom, npr. organom nadležnim za kontrolu i nadzor,*
- ▶ *da informaciju obelodane u medijima.*

Svaka od ovih opcija je u određenoj meri nezadovoljavajuća. Ukoliko na radnom mestu ne postoji kultura ponašanja koja omogućava zaposlenima da bez straha progovore, sve opcije će imati nega-

tivne posledice - na zaposlenog, na poslodavca, na širu javnost (deoničare, na građane koji plaćaju porez, na putnike, kupce i slično).

Kada su suočeni sa podjednako neprijatnim izborima, opcija koju će većina izabrati biće zatvaranje očiju i ćutanje. To je najsigurniji izbor za pojedinca. Na nesreću, takav izbor dovodi do toga da opasnost postoji i dalje u nesmanjenom obimu, a korupcija može da prođe bez provere. Poslodavac koji će biti odgovoran za eventualnu štetu do koje kasnije dođe tako gubi priliku da zaštiti sopstvene interese, a beskrupulozni konkurenti ili menadžeri postaju uvereni da „sve može da prođe“.

VRSTE MEHANIZAMA ZA PRITUŽBE

Zakonom treba omogućiti da se „duvači u pištaljku“ obrate sa svojim sumnjama i dokazima barem dve vrstama institucija. U prvu vrstu spadaju tela u okviru same organizacije, npr. supervizori, rukovodioci organizacije, interni ili eksterni nadzorni organi čija je oblast delovanja loš rad administracije. Kada je „duvač u pištaljku“ javni službenik, trebalo bi da ima mogućnost da izvesti organe poput ombudsmana, antikorupcijske agencije ili glavnog revizora.

„Duvači u pištaljku“ treba da imaju i drugu mogućnost - za slučaj da obaveštenje koje su dali instituciji prve vrste ne donese odgovarajuće rezultate, a pogotovo u slučajevima kada lice ili institucija kojima je informacija obelodanjena postupe na neki od sledećih načina:

- ▶ *odluče da ne sprovedu ispitivanje,*
- ▶ *ne obave ispitivanje u razumnom roku,*
- ▶ *ne preduzmu nikakvu akciju i pored toga što ispitivanje potvrdi ono na šta je zaposleni ukazao,*
- ▶ *ne izveste „duvača u pištaljku“ o svom postupanju u određenom roku.*

„Duvači u pištaljku“ treba takođe da imaju mogućnost da se neposredno obrate drugoj instituciji u slučaju da:

- ▶ *imaju razloga da veruju da će biti sankcionisani ukoliko pokrenu pitanje u internoj proceduri ili pred propisanim spoljnim organom;*
- ▶ *imaju opravdanu bojazan da postoji zavera.*

Drugu instituciju mogu da predstavljaju članovi predstavničkih tela, vlade ili mediji. Iskustvo je pokazalo da donošenje zakona koji pruža pravnu zaštitu zaposlenima kad progovore o problemima samo za sebe ne ohrabruje ljude dovoljno da tako i čine. Ispitivanje javnih službenika u Novom Južnom Velsu (Australija) o delotvornosti zaštite koju pruža Zakon o „duvačima u pištaljku“ te zemlje iz 1992. (Whistleblower Act) pokazalo je da 85 posto njih nije bilo uvereno u spremnost ili želju svojih poslodavaca da ih zaštite ukoliko ukažu na problem korupcije ili druga pitanja. Pedeset procenata ispitanika je izjavilo da ih strah od posledica vodi ka tome da ne obelodane ono što im je poznato.

Kako bi pomogla da Zakon postane delotvoran, Nezavisna komisija za borbu protiv korupcije Novog Južnog Velsa je zaključila da:

- ▶ *mora da postoji istinska rešenost u okviru organizacije da se postupa po svakoj prijavi i da se zaštite oni koji prijave podnesu;*
- ▶ *organizacije moraju da uspostave delotvoran interni sistem izveštavanja i da taj sistem predstave u okviru organizacije.*

Zaposleni koji oseća da nešto mora da se učini je jednako voljan da stvar objavi unutar organizacije ili van nje. Kada nema jasnih znakova o tome kakav vid spoljnog obelodanjivanja može da bude prihvatljiv, i u kojim okolnostima, zaposleni koji odluči da obelodanjivanje učini van organizacije verovatno će se obratiti medijima. Ova opcija se obično uzima kao poslednje ishodište i sigurno je da nije najdraži izbor lojalnog radnika. Tom rešenju će pribeći duboko nezadovoljni radnici ili oni koji iskreno osećaju da ne postoji drugi način da obezbede da se o pitanju govori a da pri tom ne rizikuju svoju karijeru.

Gotovo je neizbežno da obelodanjivanje u medijima dovede do odbrambenog odgovora organizacije. Ukoliko odgovorni nisu svesni problema, njihov

instinktivan odgovor će biti poricanje. Ukoliko im se kaže da postoje i dokazi koji potkrepljuju iznete tvrdnje, oni će se naći u iskušenju da zauzmu stav koji bi se najbolje mogao opisati kao „ubiti glasnošu“. Na primer, moguće je da će organizacija reagovati tako što će verbalno zloupotrebiti donosioca informacija i širiti o njemu zlonamerne priče, ili ga oslikavati kao ogorčenog pojedinca čijim rečima ne treba verovati.

Teško da ovakvi događaji doprinose poverenju javnosti u organizaciju o kojoj je reč. Na sličan način, organizacije koje koriste zid ćutanja kako bi se borile protiv iznetih tvrdnji teško mogu da razuvere javnost u pogledu njihove istinitosti. Njihovo ćutanje će pre biti posmatrano kao prećutno priznavanje krivice.

Ukoliko se zaposlenima pruži bezbedan i prihvatljiv put da pitanja pokrenu pred svojim poslodavcem, verovatno je da će se suzbiti loša praksa. Takođe je verovatno i da će, kada se nešto loše desi, biti mnogo lakše da se stvari otkriju i zaustave u ranoj fazi i uz minimalne neprijatnosti za organizaciju. Neke organizacije traže od eksternih revizora da kada vrše reviziju njihovog poslovanja, ispituju i njihove mehanizme za pritužbe.

PROPISI O „DUVAČIMA U PIŠTALJKU“

Javna odgovornost treba da prati svaki pokušaj kojim se ohrabruje obelodanjivanje informacija od strane tzv. „duvača u pištaljku“.

Zakon Velike Britanije o obelodanjivanju u javnom interesu (Public Interest Disclosure Act - PIDA) ima za cilj da promoviše javnu odgovornost i dobro upravljanje u organizacijama tako što upućuje radnike da je bezbedno i prihvatljivo da ukažu na nepravilnosti u poslovanju organizacija u kojima rade. Zakonom se omogućava potpuna i pravovremena zaštita od otpuštanja ili kažnjavanja radnika koji pitanje pokrene u skladu sa propisanim odredbama.³

Zaštita na osnovu ovog zakona se primenjuje kada je postojala istinska zabrinutost radnika da je učinjeno krivično delo, građanski prestup (nemarnost, povreda ugovora, povreda upravnih propisa) ili greška pravosudnih organa, da su zdravlje, bez-

bednost ili životna sredina dovedeni u opasnost, kao i kod pokušaja da se neki od ovih događaja prikrije. Primenjuje se na privatni, javni i neprofitni sektor, i to na radnike, ugovarače, instruktore, službenike i zaposlene u državnoj zdravstvenoj službi (DZS). Njime nisu obuhvaćena lica koja sama sebe zapošljavaju (osim onih koji rade u DZS), volonteri, pripadnici obaveštajnih službi, vojske i policije.⁴

Najpotpuniju i najdostupniju zaštitu po ovom zakonu uživaju radnici koji pokrenu pitanje u okviru organizacije ili pred licem koje je po propisima odgovorno za rešavanje takvih nepravilnosti. U tim slučajevima će radnik uživati zaštitu ukoliko je njegova sumnja zasnovana na razumnim razlozima i ukoliko je bio iskren. Ova odredba je utemeljena na shvatanju da su oni koji se nalaze u organizaciji u najboljem položaju da primete i isprave svaku nepravilnost.⁵ Ovaj pristup takođe produbljuje princip javne odgovornosti. Kad se u daljem postupku pokaže da je prijava bila osnovana, lakše će biti ustanovljena zakonska odgovornost pojedinaca koju su znali za određenu radnju ili su je primetili.

Zakon Velike Britanije takođe propisuje okolnosti u kojima obelodanjivanje van organizacije može da uživa zaštitu. Zakonom su određene nadležnosti u vezi sa ovakvim vidom obelodanjivanja koje su dodeljene regulatornim telima. Obelodanjivanje informacija tim telima uživa zaštitu sve dok radnik ima razumne razloge da bude uveren u istinitost informacija i tvrdnji. To praktično znači da zaposleni treba da ima dobar dokaz za zasnovanost svojih tvrdnji čak i onda kada se na kraju pokaže da su njegova uverenja bila pogrešna.

Kod drugih oblika obelodanjivanja, kao što su dojava policiji, izjave u medijima ili predstavka poslaniku, potrebno je zadovoljiti više uslova da bi radnik uživao zaštitu. Da bi uživao zaštitu, radnik mora prethodno da pokrene pitanje pred poslodavcem ili propisanim kontrolnim ili nadzornim organom. Izuzetak od ovog pravila su situacije kada je zaposleni imao razloga za zabrinutost da će biti kažnjen zbog svoje izjave; ukoliko bi stvar verovatno bila zataškana da nije došlo do prijave, a propisani kontrolni ili nadzorni organ ne postoji; ako se smatra da je u pitanju izuzetno ozbiljna stvar.

Zakon ne štiti one koji samo izazivaju nevolje. Da bi dobio zaštitu, zaposleni mora da postupa u dobroj veri. Jedini slučaj kada se postupanje u dobroj veri ne postavlja kao uslov jeste kada zaposleni obelodanjuje neke informacije tražeći pravni savet.

Zakon na duže staze obezbeđuje da radnici ne zatvaraju oči pred malverzacijama u svojim organizacijama, već da se osećaju dovoljno uvereni da pitanje mogu da pokrenu i pred svojim poslodavcem. Poslodavci koji pokušaju da učutkaju ovakve glasove rizikuju da plate odštetu u slučaju da protiv njih bude podignuta tužba.

Slični zakoni postoje u Australiji, kako na federalnom nivou tako i na nivou pojedinih država.⁶

LAŽNE TVRDNJE

Prava i ugled pojedinaca moraju biti zaštićeni od tvrdnji koje su nebitne, usmerene na uznemiravanje ili su uvredljive. Sećanje na zastrašujući fenomen „dostavljača“ iz bivših autoritarnih režima skreće nam pažnju na to koliko ove stvari mogu da budu opasne. Propisi koji se odnose na „duvače u pištaljku“ zbog toga treba da sadrže jasna pravila za nadoknadu štete koju prouzrokuju lažne optužbe.

Naročito je bitno da propisi sadrže barem osnovne mere o naknadi za štetu nanetu ugledu pojedinaca. Među takvim merama se obično navode objavljivanje izvinjenja i ispravka podataka o ličnosti. U krivičnom pravu zemalja se obično nalaze odredbe kojima se propisuje kazna za one koji svesno iznose lažne tvrdnje. Svakom potencijalnom „duvaču u pištaljku“ treba od početka da bude jasno da se ove norme mogu primeniti i na njega ukoliko obelodanjivanje koje učini nije bilo „u dobroj veri“.

TELEFONSKE „VRUĆE LINIJE“

Kada je češka vlada uspostavila prvu telefonsku „vruću liniju“ za pitanja korupcije u Ministarstvu unutrašnjih poslova (sa ciljem borbe protiv korupcije u okviru same policije), mnogi su se pitali koliko će prosečan građanin imati poverenja u ovaj mehanizam budući da ga sprovode državni službenici.⁷

Čini se da, barem kada je reč o Češkoj, nevladine organizacije uživaju veći nivo poverenja, a veća su i očekivanja da će se takve organizacije pozabaviti primljenim žalbama. Ovo nas upućuje na to da nevladine organizacije mogu biti dobro mesto za sprovođenje akcije koja će građanima, bili oni anonimni ili ne, omogućiti da iskažu svoje brige.

Kada su nevladine organizacije uključene u borbu protiv korupcije na ovaj način, važno je:

- ▶ *precizno definisati ulogu telefonskog centra i pitanja u vezi sa identitetom onih koji svojim pozivima pokazuju da se pouzdaju u njega,*
- ▶ *da ovaj metod bude deo šire strategije,*
- ▶ *obezbediti da telefonska linija ne izgubi svrhu usled preterano dugih poziva,*
- ▶ *dobro usmeriti reklamnu kampanju za ovu telefonsku službu tako da se objasni njena svrha, način rada i ko službu vodi,*
- ▶ *obezbediti da se telefonske linije ni na koji način ne prisluškuju,*
- ▶ *doneti jasnu odluku o tome da li se mogu primati anonimne informacije,*
- ▶ *dati jasne instrukcije za upotrebu "vruće linije"*
- ▶ *zaposlitiiskusne i obučene operatere, koji su sposobni da objasne onima koji zovu koja su njihova prava i da im predlože osnovne mere za razrešenje problema,*
- ▶ *dati povratnu informaciju onima koji su zvali i predstavili se o tome šta je urađeno posle njihovog poziva.*

Nemamo nameru da sugerišemo da organi vlasti ne bi trebalo da ustanove ovakve telefonske linije. U nekim zemljama postoje telefonske službe koje funkcionišu potpuno zadovoljavajuće, bilo da je reč o policiji, carinskim ili poreskim organima. Ali tamo gde je poverenje javnosti slabo, bolje je da se vlasti udruže sa nekom nevladinom organizacijom koja uživa ugled u javnosti. Tako udružene, organizacija iz javnog sektora i NVO mogu zajedno da pružaju

ovu uslugu građanima. Oni koji sumnjaju na korupciju u projektima Svetske banke imaju mogućnost da se obrate službi koju je sama banka ustanovila i koja ima ispostave u velikom broju zemalja.⁸

U Ukrajini funkcionišu dve vrste antikorupcijskih „vrućih linija“. Jedna od njih, koju je organizovala vlada, omogućava zaposlenima da iznesu svoje pritužbe u vezi sa poreskom službom. Nažalost, ova „vruća linija“ nije još zadobila poverenje javnosti, delimično i zbog toga što je vode državni organi. Druga linija, koju je uspostavila organizacija građanskog društva Služba za zastupanje građana, pokazala se korisnijom. Tamo se primaju pozivi 24 sata dnevno, a na njih odgovaraju operateri ili telefonska sekretarica. Zavode se i anonimne

ŠIRA ULOGA GRAĐANSKOG DRUŠTVA

prijave. Kada takve prijave ukazuju na nešto, preduzima se odgovarajuća akcija.

U nekoliko zemalja postoje nevladine organizacije koje pružaju pomoć, savete i preporuke „duvačima u pištaljku“. Zaposleni se ohrabruju da kontaktiraju NVO kako bi mogli da iskažu svoje bojazni na primeren način i kako bi se obezbedilo da budu svesni svega što će prouzrokovati akcija koju nameraavaju da preduzmu. Neke organizacije nude i stručne savete o internim sistemima za pritužbe u javnom i privatnom sektoru, a mogu i same da posluže kao zvaničan kanal za pritužbe.

U Velikoj Britaniji, nevladina organizacija Public Concern At Work (PCAW) zapravo je i zaslužna što je usvojen zakon koji reguliše ovu oblast. Sada se ta organizacija trudi da obezbedi primenu zakona na odgovarajući način, radeći sa svim relevantnim činiocima (poslodavcima, sindikatima, kontrolnim i nadzornim organima). Njeno delovanje u zajednici takođe je i da pokaže kako akcija pojedinca može da doprinese javnom interesu i da promoviše obelodanjivanje informacija ne samo kao privatno pravo već kao javno dobro, zasnovano na brizi za druge.⁹ PCAW saraduje sa sličnom nevladinom organizacijom iz Južnoafričke Republike, Savetodavnim centrom za otvorenu demokratiju (Open Democracy Advice Centre).¹⁰ Vodeća organizacija za pitanja „duvača u pištaljku“

u SAD-u je Projekat za odgovornu vladu (Government Accountability Project - GAP). Ova organizacija promovira odgovornost vlasti i korporacija zalažući se za slobodu govora na radnom mestu, procesuirajući slučajeve koji se odnose na „duvače u pištaljku“, publikujući njihova obaveštenja, osmišljavajući politiku primene i reformu propisa koji se odnose na ovu materiju.¹¹

SLUŽBA OMBUDSMANA

Šta može da uradi običan građanin kada stvari krenu pogrešnim putem? Kada podigne glas negodovanja protiv državne birokratije, ali kad nema nikoga da ga čuje? Jedna od mogućnosti je traženje rešenja u okviru sudskog postupka, ali čak i kad sudovi rade po zakonu, oni su spori, skupi i daleko od toga da budu bliski korisnicima. I sami sudovi, pored toga, mogu da budu korumpirani, a njihovo pridržavanje vladavine prava problematično.

U takvim situacijama građani imaju potrebu da se obrate ombudsmanu.¹² U Španiji, ombudsman nosi naziv „narodni branilac“ (Defensor del Pueblo); u Južnoafričkoj Republici - „narodni zaštitnik“ (Public Protector). Budući da postupa na prijateljski način i da je manje formalan u praksi, ombudsman može da predstavlja idealnog partnera za organizacije građanskog društva koje rade sa pritužbama građana i na obrazovanju građana u vezi sa njihovim pravima. Ovo je posebno slučaj u zemljama u kojima je ustanovljenju ombudsmana prethodilo postojanje neformalnih medijatora koji su premošćavali podelu između građana i lokalnih vlasti. U Kataloniji (Španija), sâm zakon je poslužio za ustanovljenje lokalnih ombudsmana koji su nezavisni od Narodnog zaštitnika.

Pojam javnog ombudsmana nastao je u Kini pre 2000. godina, a u Skandinaviju je dospelo preko Turske. Skandinavci su ovoj instituciji dali njen savremeni oblik. Poslednjih godina, mnoge zemlje su prihvatile ovaj koncept smatrajući da će biti od koristi građanima koji imaju posla sa moćnom mašinerijom vlasti. Novi Zeland je bio prva neskandinska zemlja koja je uvela ombudsmana u svoj sistem (1962). Te iste godine službu je organizovala i Norveška.¹³

Mada je klasična uloga ombudsmana usredsređena na otklanjanje lošeg rada javne uprave, poslednjih godina su mnoge zemlje ovu ulogu proširile na zaštitu od kršenja ljudskih prava i korupcije. Ombudsmeni su u raznim vidovima ustanovljeni u mnogim zemljama u tranziciji: poverenik parlamenta za ljudska prava u Mađarskoj; branilac građanskih prava u Sloveniji; poverenik za ljudska prava u Rusiji; Državna služba za ljudska prava u Letoniji; i narodni advokat u Gruziji i Rumuniji.¹⁴

Litvanija je na osnovu ustava i zakona koji su sledili ustanovila savet koji se sastoji od pet parlamentarnih ombudsmana, čija je glavna dužnost ispitivanje peticija u vezi sa zloupotrebom ovlašćenja i birokratijom. Dva ombudsmana ispituju javne službenike, jedan vojna lica, a ostala dva službenike organa lokalne vlasti.

Da bi ombudsman bio delotvoran, treba da ispuni četiri kriterijuma:

- ▶ *nezavisnost od organizacija koje je ovlašćen da ispituje;*
- ▶ *njegove radnje dovode do izgradnje poverenja javnosti prema vlastima; u principu se postupa po ombudsmanovim preporukama;*
- ▶ *ombudsman se ponaša pravično;*
- ▶ *ombudsman je javno odgovoran.*

Ombudsman zapravo predstavlja službu koja nezavisno prima i istražuje optužbe o lošem radu državnih službi. Ombudsman nema zadatak da se nadmeće sa sudovima, niti da bude organ kome će se žaliti oni čije žalbe na sudu padnu u vodu. Većina ombudsmana nije nadležna da ispituje rad samih sudova.

Određenja uloge ombudsmana mogu biti razna. Prema pakistanskom zakonu, osnovni zadatak ombudsmana je da ispita:

- (1) *odluke, postupke, preporuke, akt propuštanja, akt protivan zakonu, radnju koja je u suprotnosti sa zakonom i drugim propisima ili predstavlja odstupanje od utvrđene prakse, osim ako je učinjena u dobroj veri (bona fide) i uz postojanja*

nje valjanih razloga; da li su odluke izopačene, proizvoljne, nesuvisle, nepravedne, pristrasne, plod nasilja ili diskriminacije; da li su zasnovane na nebitnim činjenicama; ili da li su ovlašćenja iskorišćena za to da se odluka donese iz razloga koji su koruptivne ili neodgovarajuće prirode, usled podmićivanja, pljačke, favorizovanja, nepotizma i prekoračenja ovlašćenja;

- (2) nemar, nepažnju, nestručnost, odugovlačenje, neefikasnost i nespretnost u upravljanju ili u izvršavanju dužnosti i odgovornosti.¹⁵**

U osnovi, kao što je u poznatoj odluci kanadskog suda rečeno: „Ombudsman može da unese svetlost nadzora na mesta koja bi inače ostala u tami čak i pored otpora onih koji bi više voleli da upravljaju slepcima.“¹⁶

Institucija ombudsmana pruža dodatnu priliku pojedincima da se požale na rad izvršne vlasti nezavisnom i stručnom telu. Pritužbe ombudsmanu mogu da rezultiraju akcijom čiji je cilj otklanjanje lošeg rada uprave u posebnom slučaju, odnosno, šire posmatrano, da pomognu povraćaju vere u poštenje institucija vlasti.

Kao institucija visokog ranga, utvrđena ustavom, ombudsman je u boljoj poziciji da se odupre pritisku izvršne vlasti nego organi poput komisije za javne službe, za policiju ili vojsku. Ombudsman može da vrši ispitivanja koja kao rezultat imaju otkrivanje informacija o korupciji u okviru vlade. Na taj način ombudsman može da korupciju i obuzda.

Poverljivost postupka daje ovoj službi dodatnu prednost, jer se tako dostavljajući informacija i žalite lji štite od mogućeg zastrašivanja.

U mnogim zemljama ovlašćenja ombudsmana protežu se i na ispitivanje i nadzor sistema uprave kako bi se obezbedilo svođenje korupcije na minimum. Takvi ombudsmeni mogu da preporuče unapređivanje postupaka i prakse i da na taj način podstaknu zaposlene u državnim službama da neprestano vode urednu dokumentaciju.

Smatra se da je koncept službe ombudsmana veoma prilagodljiv i da dobro deluje u različitim etničkim i religioznim sredinama, u parlamentarnim

demokratijama, jednopartijskim državama i vojnim diktaturama.

Poljska je formirala kancelariju ombudsmana 1987. godine radi istrage kršenja zakona i principa života zajednice i socijalne pravde od strane uprave. Njen uspeh je inspirisao druge evropske zemlje u tranziciji da urade isto.¹⁷ Međutim, iako su brojne zemlje u tranziciji ustanovile službu ombudsmana, proces izbora, mada je na papiru bio sasvim u redu, nije uvek omogućavao da se izabere osoba pravog kalibra koja može da odigra ulogu ombudsmana. Takođe, često se dešavalo da službama ombudsmana nisu bila dodeljena odgovarajuća sredstva za rad.

OMBUDSMAN U POLJSKOJ

U Poljskoj se ova služba pokazala kao popularna. Kada je 1987. ustanovljen, ombudsman je predstavljao jednu od prvih demokratskih institucija te zemlje. Poverenika za zaštitu građanskih prava (ombudsmana) bira Donji dom parlamenta, a izbor potvrđuje Senat. Isto lice može biti izabrano samo jednom, a dužina mandata je pet godina. Svako, uključujući i strance, ima pravo da pred ombudsmanom brani svoja prava i slobode za koje veruje da su ugrožene od strane organa vlasti. Pristup ombudsmanu je besplatan i neformalan, a poverenik je ovlašćen da postupa i na sopstvenu inicijativu.¹⁸

Poverenik može da bude lice koje je državljanin Poljske, visokomoralnog držanja, politički i ideološki neutralno i koje dobro poznaje propise. Poverenik se ne može nalaziti na drugim položajima dok vrši ovu funkciju.

KOJE KRITERIJUME PRIMENJUJE OMBUDSMAN KADA PROCENJUJE SLUŽBENE RADNJE?

Da li je poslovanje bilo nepravilno? Ako je neko delo vlasti protivno propisima i principima, a ne postoji drugi osnov koji bi ga opravdavao, onda se, u principu, ne može smatrati da je poslovanje bilo pravilno. U idealnom slučaju reakcija ombudsmana će se zasnivati na širokom pristupu koji obuhvata proveru da li je prekršeno pisano pravilo, ne-

pisano načelo ili standard dobre vladavine. Reč je o sledećim načelima:

- ▶ *jednako tretiranje jednakih slučajeva,*
- ▶ *razložnost,*
- ▶ *srazmernost između ciljeva i sredstava kada se procenjuju službene radnje,*
- ▶ *pravna sigurnost legitimnog očekivanja građana da će se izboriti za pravo kada takvo očekivanje proističe iz dobre vere,*
- ▶ *davanje obrazloženja za donete odluke,*
- ▶ *zaštita građana od službenih radnji koje na njih imaju neopravdani negativni uticaj.*

Pored toga, kada razmatra rad vlasti, ombudsman takođe koristi standarde ili smernice za dobru vladavinu koje opisuju prihvatljive načine rada izvršne vlasti.

Ove smernice se javljaju u vidu određenih prihvaćenih standarda upravnog postupanja i ponašanja javnih službenika prema javnosti. Traži se postupanje bez neopravdanih kašnjenja, pružanje svih važnih informacija pojedincima, jednak odnos i poštovanje prema strankama, nepristrasnost i spremnost za pomoć.

Najzad, ombudsman postavlja standarde i samim organima vlasti, koji se odnose na koordinaciju među pojedinim organima vlasti koji pružaju usluge građanima. Ombudsman nadzire koliko se teži ispunjavanju standarda za pružanje tih usluga i standar-

DA LI OMBUDSMAN TREBA DA IMA POSEBNU ULOGU U BORBI PROTIV KORUPCIJE?

da profesionalnog ponašanja. Ombudsman štiti privatnost građana i pravo na pristup organima vlasti.

Klasičan ombudsman se brine o otklanjanju loših postupaka uprave, drugim rečima, o sprečavanju lošeg obavljanja javnih poslova. Uopšteno gledano, takvi postupci mogu u određenoj meri da potiču od korupcije u javnoj upravi. Zbog toga će om-

budsman morati da se usmeri na korupciju kada je ona uzrok propusta u radu uprave. Pitanje je samo kako će to da učini.

Da bi se bavio unapređivanjem rada javne uprave, ombudsman treba da razvije odnos poverenja sa onima koje treba da nadzire. Uopšte uzev, nije preporučljivo, ako može da se izbegne, da ombudsman zauzima stav istražitelja ili tužitelja. To bi pretvorilo „prijateljskog ombudsmana“ u „opasnog policajca“, što u nekim sredinama može da vodi smanjenju uspešnosti ombudsmana u ostvarivanju drugih njegovih funkcija.

Pa ipak, neke zemlje su zauzele stav da ombudsman, koji ima pravo neograničenog pristupa dokumentaciji, može da bude u boljoj poziciji da vrši

ULOGA OMBUDSMANA U KONTROLI FINANSIJSKIH IZVEŠTAJA

istragu u upravi od policijskih istražitelja, koji su manje iskusni u administrativnim poslovima.¹⁹

U nekim zemljama, na primer u Papui Novoj Gvineji i na Tajvanu, smatra se da ombudsman ima jedinstvenu priliku da pregleda izjave o prihodima i imovini koje podnose viši državni službenici.²⁰ Nezavisan od vlasti, uvažan u javnosti i sposoban da istražuje sadržaj ovih prijava, ombudsman i njegova služba postaju delotvorni izvršiocci ovih aktivnosti, pa se tako izbegava stvaranje posebnih organa koji bi imali ovu funkciju²¹. Alternativa ovom rešenju, u slučaju kada se čini da će preveliki broj prijava biti osporavan, moglo bi da bude ustanovlje-

POSTUPAK IZBORA

nje posebne službe ili lokalnih službi ombudsmana koje bi se bavile ovim pitanjima.²²

Kao što je slučaj i sa mnogim drugim elementima sistema provera i ravnoteže između raznih grana vlasti, i kod ombudsmana je proces izbora ključan za zadobijanje i održavanje poverenja javnosti u državne institucije. Ako su u službi pretežno zaposleni odani članovi partije ili penzionisani službenici, šanse za uspeh će biti veoma ograničene. U nekim zemljama sâm parlament vrši izbor članova, a šef države ih formalno imenuje. U drugim državama postavljanje obavlja šef države nakon kon-

sultovanja sa vođom opozicije i predsednikom vlade. U nekim slučajevima vlada naprosto vrši imenovanje bez ikakvih konsultacija.

Stvarni mehanizam procesa je od sekundarnog značaja u odnosu na rezultat. Služba treba da u očima javnosti bude poštena, kompetentna, nezavisna, neko ko služi interesima naroda, a ne birokratski dodatak koji služi ostvarenju ciljeva vladajuće političke partije.

Jedan istaknuti ombudsman je primetio da:

Kakva god da je procedura za imenovanje, institucionalne garancije nezavisnosti će biti podrivene ukoliko postoji mogućnost da partijska pristrasnost, ili samo privid pristrasnosti, bude uočljiva pri imenovanju ombudsmana. Jednako je važno sprečiti imenovanje pri kojem ne bi bili ispoštovani, ili bi bili ublaženi, uslovi u pogledu stručnih kvalifikacija. S obzirom na to, jedino što preostaje onda kada zakon predviđi dobar postupak izbora, jeste nada da će organ odgovoran za izbor da postupa mudro. Sam ombudsman, naravno, mora da nastoji da se uzdržava od bilo kakvog ponašanja koje bi moglo da podrije njegovu nepristrasnost ili poverenje javnosti. On nikad ne sme da koristi službu radi zado-

SUDOVI KAO MEHANIZAM ZA PRITUŽBE

*voljenja sopstvenih interesa, na primer radi izgradnje svoje buduće karijere.*²³

Prosto rečeno, uslov za vladavinu prava je da vlada radi u granicama zakona. Oštećeni građani, čiji su interesi pogođeni, imaju pravo da se obrate nezavisnom sudu koji treba da odluči da li je neka radnja koju je preduzela vlada ili neko u njeno ime u skladu sa zakonom. To pravo može biti garantovano ustavom ili zakonima. U nekim zemljama postoje specijalizovani upravni sudovi čiji je zadatak rešavanje ovakvih sporova; u drugima su i za ova pitanja nadležni redovni sudovi.

U ovom kontekstu, sudovi ispituju pojedinačnu odluku službenika ili organa kako bi odredili da li je odluka doneta u skladu sa ovlašćenjima koja su zakonom poverena donosiocu odluke.

Drugim rečima, sudovi odlučuju da li je odluka uprave pravno valjana ili ne. Radeći to, sudija se ne pos-

tavlja kao organ čija diskreciona odluka menja diskrecionu odluku izvršne vlasti. Sud se ograničava na rešavanje o tome da li su vlada odnosno njen službenik delovali u granicama zakonom dodeljenih ovlašćenja. Znači, sudije ne vladaju zemljom i ne vrše vlast umesto vlade kada odlučuju o osporenim vladinim odlukama.²⁴

Kako u mnogim zemljama narasta uloga privatnog sektora, a vlada se više okreće pitanjima regulative, uloga sudova postaje još bitnija nego što je bila. Kada se klasične javne funkcije povere privatnom sektoru, sudovi, mnogo više nego parlament, igraju ulogu u obezbeđivanju odgovornosti pri vršenju takvih funkcija.

Odluke vladinih kontrolnih i nadzornih organa neposredno utiču na poslovne krugove čiji je rad predmet regulisanja, pa privatni sektor sve češće u sudovima traži zaštitu od prekomernog korišćenja i zloupotrebe regulatornih ovlašćenja države. Doći će vreme kada će se od sudova očekivati da idu i dalje i da razmatraju zakonitost odluka donetih u samom privatnom sektoru. Od privatnog sektora se očekuje da primenjuje principe upravnog prava (koje se nekada odnosilo samo na državne institucije) kada odluke imaju značajan uticaj na javni interes.

Ustav Južnoafričke Republike iz 1996. je otišao tako daleko da je „pravedno upravno postupanje“ postalo ustavom zaštićeno pravo:

- (1) *Svako ima pravo na zakonito, razumno i proceduralno pravično upravno postupanje.*
- (2) *Svako protiv čijih prava je neka odluka u upravnom postupku doneta ima pravo da dobije pismeno obrazloženje takve odluke.*
- (3) *Moraju se doneti zakoni koji će ova prava učiniti delotvornim, i ti zakoni moraju:*
 - a. *omogućiti razmatranje upravnog postupanja od strane sudova ili, kada je to primereno, nezavisnog i nepristrasnog tribunala;*
 - b. *uvesti dužnost države da prava iz stava 1 i 2 učini delotvornima; i*
 - c. *promovisati efikasnu administraciju.*

Južnoafrički Zakon o unapređenju pravednosti administracije²⁵ uvodi kao pravo da upravno postupanje bude „zakonito, razumno i proceduralno pra-

vično“, kao i pravo da se dobije obrazloženje za ta postupanja, kao što je navedeno i u Ustavu.

Član 6, stavovi (1) i (2), glasi:

- 1) *Svako može da pokrene postupak pred sudom ili tribunalom za sudsko razmatranje postupanja uprave.*
- 2) *Sud ili tribunal je ovlašćen da sudski razmatra postupanje uprave ukoliko:*
 - a) *lice koje je preduzelo postupanje*
 - i) *nije bilo ovlašćeno da to učini po odredbama kojima se uređuje nadležnost;*
 - ii) *postupalo je po osnovu prenetih ovlašćenja kada ovlašćenja nisu preneti u skladu sa odredbama o nadležnosti;*
 - ili
 - iii) *je bilo pristrasno, odnosno postojala je razložna sumnja u pristrasnost;*
 - b) *nije postupano u skladu sa obaveznim i materijalnim procedurama ili uslovima koji su propisani u odredbama o nadležnosti;*
 - c) *postupanje nije bilo proceduralno pravično;*
 - d) *postupanje je pretrpelo materijalni uticaj usled pogrešne primene zakona;*
 - e) *postupanje je preduzeto:*
 - i) *iz razloga koji nisu navedeni u odredbama o nadležnosti;*
 - ii) *tako da su svrha ili motiv za postupanje bili skriveni;*
 - iii) *tako da su uzete u obzir nebitne okolnosti, odnosno bitne okolnosti nisu uzete u obzir;*

- iv) *usled neovlašćenog ili nepotrebnog naloga druge osobe ili organa;*
- v) *suprotno načelu „dobre vere“; ili*
- vi) *proizvoljno ili kapriciozno;*
- f) *samo postupanje je:*
 - i) *suprotno zakonu ili nije u skladu sa odredbama o nadležnosti; ili*
 - ii) *nije u razložnoj vezi sa:*
 - aa) *svrhom preduzimanja;*
 - bb) *svrhom odredaba o nadležnosti;*
 - cc) *informacijama koje je lice koje je preduzelo postupanje imalo; ili*
 - dd) *sa razlozima koje je lice koje je preduzelo postupanje dalo;*
 - g) *postupanje se sastoji od propusta da se odluka donese;*
 - h) *korišćenje ovlašćenja ili vršenje funkcije po odredbama o nadležnosti na osnovu kojih je radnja preduzeta bilo je tako nerazložno da nijedna razumna osoba ne bi na taj način koristila ovlašćenja ili vršila funkciju; ili*

PUT NAPRED

- i) *postupanje je na drugi način neustavno ili nezakonito.*

Nijedno društvo ne može da očekuje da će se na delotvoran način boriti protiv korupcije ukoliko njegovi građani nemaju volje ili mogućnosti da saopšte ono što znaju kada postanu svedoci korupcije. Kao što igraju ključnu ulogu u privatnom sektoru, pouzdani i bezbedni mehanizmi za pritužbe predstavljaju i srž svake vladine strategije za borbu protiv korupcije.

FUSNOTE

- 1 Primeri zakona su: Zakon o zaštiti „duvača u pištaljku“ iz 1994, Kvinslend, Australija (Whistleblowers Protection Act); Zakon o obelodanjivanju u javnom interesu iz 1998, Velika Britanija (Public Interest Disclosure Act); Zakon o podršci „duvačima u pištaljku“ iz 1998, distrikt Kolumbija, SAD (Whistleblower Reinforcement Act) i Sveobuhvatni zakon o kvalitetnom osoblju vlade iz 1978, distrikt Kolumbija, SAD (Government Comprehensive Merit Personnel Act).
- 2 Izraz „duvač u pištaljku“ (kao fudbalski sudija) poreklom je iz SAD-a. Ekvivalent u holandskom jeziku je „zvonar“ (osoba koja udara u zvonu upozoravajući na opasnost). Rasprave o ovom pitanju su vođene naširoko u zemljama istočne i srednje Evrope. U tim raspravama su diskutanti mešali legitimnost ovakvog delovanja sa postupcima koji zaslužuju daleko manje poštovanja, kao što je potkazivanje suseda u vreme totalitarnih režima koje su te zemlje iskusile.
- 3 Zakon o obelodanjivanju u javnom interesu Velike Britanije iz 1998. (Public Interest Disclosure Act) stupio je na snagu sledeće godine. Tekst zakona se može naći na www.hmso.gov.uk/acts/acts1998/19980023.htm.
- 4 Vlada Velike Britanije je obećala da će policajci dobiti zaštitu ravnu onoj koja se pruža na osnovu ovog zakona.
- 5 Primenom ovog pristupa na princip parlamentarne odgovornosti, Zakon obezbeđuje zaštitu slične snage ljudima koji neposredno pokrenu pitanje pred odgovarajućim odeljenjem vlade.
- 6 Propisi Kvinslenda o zaštiti „duvača u pištaljku“ iz 1999. (Queensland Whistleblowers Protection Regulation) (http://www.legislation.qld.gov.au/LEGISLTN/CURRENT/W/WhistleblowProR99_01_.pdf); Australijska komisija za pravnu reformu je snažno istupila u prilog zaštite „duvača u pištaljku“. Videti: Scope of Complaints System na <http://www.austlii.edu.au/au/other/alrc/publications/reports/82/ALRC82Scopeofcomplaintssys.html#Ch14ProtectionandencouragementofwhistleWhistleblowers>; Australia, Inc. je nevladina organizacija koja pruža podršku onima koji su svedočili o korupciji ili sumnji o njenom prisustvu na svom radnom mestu. Videti: <http://www.whistleblowers.org.au/>.
- 7 Ova rasprava potiče sa okruglog stola Transparency International Češke, održanog pod nazivom „Rad kontakcentara za žrtve korupcije i antikorupcijskih telefonskih službi“ (Work of Contact Centres for Corruption Victims and Anti-Corruption Hotlines), koji je održan u Pragu, Češka, 2. novembra 1999.
- 8 Bliže informacije i kontakt-telefoni mogu se naći na veb-sajtu Svetske banke: <http://www.worldbank.org>.
- 9 Public Concern at Work: <http://www.whistleblowing.org.uk>.
- 10 Open Democracy Advice Centre (South Africa): <http://www.opendemocracy.org.za>
- 11 Government Accountability Project (US): <http://www.whistleblower.org>
- 12 Džon Hačard (John Hatchard), „Služba ombudsmana“ („The Office of the Ombudsman“), objavljeno u: Institucije za ljudska prava u državama Komonvelta (National Human Rights Institutions in the Commonwealth, Commonwealth Secretariat, London, 1992)
- 13 Novozelandski propis može se videti na <http://www.ombudsmen.govt.nz/ombudsme.htm>. U vezi sa službom ombudsmana Novog Zelanda, videti više na: <http://www.ombudsmen.govt.nz/>
- 14 Pogledati izveštaj „Mogućnosti za stvaranje institucije ombudsmana u Republici Bugarskoj“, Centar za demokratske studije, Nacionalni antikorupcijski dokumenti: http://64.49.225.236/russian/ni_National_Docs_ru.htm
- 15 Definicija potiče iz pakistanskog zakona kojim je ustanovljena ova služba.
- 16 Citirano prema kanadskom sudskom slučaju koji je predstavljao prekretnicu. Za bliže informacije, obratiti se Džeremiju Poupu na: jeremy.pope@tiri.org
- 17 Korišćenje ombudsmana za nadzor nad javnim službenicima (Using an Ombudsman to Oversee Public Officials, Nick Manning and D. J. Galligan, PREM Notes, The World Bank, Washington DC 1999). Za bliže informacije, obratiti se Džeremiju Poupu na: jeremy.pope@tiri.org
- 18 Mandat poverenika je opisan u izveštaju Poljske Komisiji UN za ljudska prava, oktobra 2003: <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/a6e8802acbd8d5b4802567a80053e0d4?Opendocument>
- 19 Na primer, Služba generalnog inspektora vlade Ugande.
- 20 Primer za ovo je Finska.
- 21 Obračanje dr Martena Ostinga (Dr Marten Oosting), predsednika Međunarodnog instituta ombudsmana i ombudsmana Holandije, 1998, na skupu „Nezavisni ombudsman u demokratiji zasnovanoj na vladavini prava“ („The Independent Ombudsman in a Democracy Governed by the Rule of Law“), u okviru ceremonije otvaranja Treće azijske konferencije ombudsmana, Makao, 4. maj 1998.
- 22 Često se smatra da je model Papue Nove Gvineje imao pozitivan uticaj. S druge strane, na Tajvanu, sa ciljem primene propisa o prijavi imovine, Kontrolni juan (organ koji nadzire vladu) avgusta 1993. je ustanovio Odeljenje za prijavu imovine javnih funkcionera.
- 23 O prijavi imovine se bliže govori u trećem poglavlju ove knjige.
- 24 O sudovima se više govori u poglavlju 16 ove knjige.
- 25 Celokupan tekst ovog zakona se može naći na: http://www.acts.co.za/prom_admin_justice/Index.htm. Takođe i u publikaciji: Jeffrey Jowell, Andrew Le Sueur, Woolf Judicial Review of Administrative Action, 5th edition: Sweet & Maxwell (UK) SBN: 0-421-60790-4 (meki povež).

NIŠTA ZA PRIJAVLJIVANJE



UBIRANJE JAVNIH PRIHODA

Čini se da nema oblasti u kojoj očiglednije dolazi do korupcije, niti oblasti u kojoj posledice mogu biti tako ozbiljne.¹

U nekim zemljama (na primer u Peruu i Ugandi), korupcija prilikom ubiranja državnih prihoda je postala tako raširena da su se vlasti odlučile da ugase postojeće poreske službe i da uspostave nove. Brojne su zemlje u kojima vlada velika potražnja za poslom u slabo plaćenju poreskoj i carinskoj administraciji zato što je kandidatima poznato da ti položaji pružaju mogućnost za značajan dodatni prihod. U nekim zemljama je zainteresovanost tolika da se ovi položaji bukvalno kupuju i prodaju.²

Kada su carinici korumpirani, onda i granice postaju „porozne“, pa tako u zemlju ulaze ne samo neocarinjena roba već i oružje, droga, ilegalni imigranti, roba koja predstavlja nelojalnu konkurenciju domaćoj privredi, kao i biljne i životinjske vrste koje uživaju posebnu zaštitu na osnovu međunarodnih i domaćih propisa, poput slonovače. Šteta koja se na taj način nanosi zemlji je mnogo veća od fiskalne. U doba postojanja međunarodnih mreža terorista, korumpirani službenici (carinici, granična policija itd.), koji u praksi deluju kao deo transnacionalnih organizovanih kriminalnih grupa, mogu da ozbiljno ugroze državnu i međunarodnu bezbednost.

Budžet zemlje može da pretrpi ogromne gubitke. Za šaku dolara carinski službenik ponekad propusti tovar cigareta za koje nije plaćeno nekoliko hiljada dolara poreza. U Šangaju je nedavno utvrđeno da je jedan carinik oštetio državu za oko 145 miliona američkih dolara. On je nabavljao lažne poreske potvrde i prodavao ih lokalnim kompanijama. Zaplenjeno je 3.194 lažna računa.

Kao što je Svetska carinska organizacija (World Customs Organization - WCO) primetila, do korupcije najverovatnije može doći kada:

- ▶ *carinski službenici imaju monopolska ovlašćenja u odnosu na klijente,*
- ▶ *carinski službenici imaju diskreciona ovlašćenja u vezi sa nabavljanjem robe i pružanjem usluga,*

- ▶ *kontrola i odgovornost postoje na niskom nivou.*

Svetska carinska organizacija dodaje i da brojni drugi činioci treba da budu uzeti u obzir kada je reč o mogućnosti da dođe do korupcije u okviru uprave. Među te činioce spadaju:

- ▶ *nivo zarade carinika,*
- ▶ *stepen u kojem kultura organizacije i norme ponašanja neguju ili aktivno obeshrabruju korumpirano ponašanje, uključujući tu i kaznenu politiku prema prestupnicima,*
- ▶ *nivo u kojem postojeće administrativne kontrole odvrćaju od korupcije,*
- ▶ *učestalost kontakta licem u lice između carinika i njihovih klijenata.*

Pored toga, mali je značaj onoga što se predviđa planovima za borbu protiv korupcije ukoliko je opasnost od otkrivanja sa kojom se korumpirani suočavaju mala.³

I druge stvari mogu doprineti razvoju korupcije:

- ▶ *Propisi su teško razumljivi i moguće ih je tumačiti na razne načine.*
- ▶ *Pri plaćanju poreza česti su kontakti između obveznika i službenika.*
- ▶ *Korupcija službenika ostaje nepoznata ili se teško otkriva, a kada se otkrije, sa korumpiranim se postupa blago ili nikako.*
- ▶ *Šire gledano, slabe su državne kontrole službenika koje vrše ove dužnosti.*

Istraživanja su pokazala da nedelotvorno i diskreciono vršenje poreskih i drugih regulatornih funkcija, kao i korupcija, uvećavaju zastupljenost sive ekonomije. Na taj način se unazađuje razvoj celokupne privrede: zemlje sa visokom zastupljenošću sive ekonomije pokazuju sklonost ka usporenijem privrednom rastu.⁴ Korupcija ujedno smanjuje državne prihode i usporava privredni rast. U isto vreme, korumpirani službenici teže da uvećaju državne rashode.

de - i shodno tome, svoje mogućnosti za zaradu. Na taj način budžetski deficit postaje još veći.⁵

Prema nalazima Saveta Ujedinjenih nacija za trgovinu i razvoj, trošak za carinske dažbine u mnogim zemljama premašuje trošak dopremanja robe do te zemlje. To nas dovodi do osnovnog problema - složenih carinskih procedura. Uvoznici i izvoznici se godinama žale da im procedure stvaraju teškoće i da na taj način rastu mogućnosti da dođe do korupcije.⁶

S druge strane, neke zemlje praktikuju dampinšku politiku i otvoreno podstiču „kofer-trgovinu“. Radeći tako, one nanose ozbiljnu štetu privredi susjednih zemalja i ohrabruju stvaranje ortakluka u korupciji između carinika i uvoznika.

Svođenje korupcije u sistemu ubiranja prihoda na manju meru je važno iz nekoliko razloga:

- ▶ *Na taj način država dobija prihode koji su joj neophodni za finansiranje javnih rashoda, obezbeđivanje osnovnih dobara za građane, održavanje sistema bezbednosti, finansiranje razvoja i održavanje infrastrukture.*
- ▶ *Tako se olakšava postizanje efikasnosti privrede, jer se otklanjaju poremećaji do kojih dolazi usled izbegavanja da se plati porez.*
- ▶ *Tako se podstiče pošteno nadmetanje (koga nema kada jedni plaćaju porez a drugi ne).*
- ▶ *Tako se podstiču privredni rast i razvoj, unapređuje klima za investicije kako domaćih tako i stranih preduzeća.*
- ▶ *Tako se umanjuje spoljni deficit i zaduženost i stabilizuje kurs nacionalne valute. Korupcija je često povezana sa visokim nivoom odliva kapitala iz zemlje.*
- ▶ *Tako se štite obični građani koji snose trošak negativnih posledica korupcije.*

PRIMERI PORESKE REFORME

Među primerima reforme koje je dala Svetska banka nalaze se Letonija i Gvatemala.⁷

Letonska antikorupcijska strategija službi za ubiranje državnih prihoda bila je deo šire nacionalne strategije. Organizaciona struktura Službe državnih prihoda te zemlje je unapređena tako što su objedinjene poreske službe, carina i službe za ubiranje socijalnih doprinosa i stvorena je snažna interna kontrola i kontrola korupcije. Ustanovljena je jedinica za nadzor, koja radi nezavisno od poreske policije sa ciljem:

- ▶ *nadzora i obrazovanja osoblja na osnovu etičkog kodeksa,*
- ▶ *ispitivanja slučajeva nezakonitog bogaćenja,*
- ▶ *sprovođenja disciplinskih postupaka,*
- ▶ *osmišljavanja smernica za menadžere koji se bave borbom protiv korupcije,*
- ▶ *preuređenja poslovnih procesa radi smanjenja mogućnosti da odluke budu donete bez nadzora,*
- ▶ *osmišljavanja podsticaja za pošteno i dobro ponašanje,*
- ▶ *kontrole izveštaja o prihodima i imovini članova parlamenta, ministara i javnih službenika.*

Implicitna je bila potreba da se obezbedi jednostavno računanje poreza i primena realnih stopa. Tokom šest meseci razvijan je Kodeks ponašanja, zasnovan na modelu Svetske carinske organizacije. Ovaj kodeks jasno objašnjava zakone i propise i povezuje ih sa svakodnevnim radom carinskog osoblja. Među smernicama se nalaze i uputstva za davanje odgovarajućeg odgovora kada neko ponudi mito službeniku.⁸

Gvatemala je odlučila da objedini poresku i carinsku službu u jednu samostalnu agenciju. Osoblje koje je radilo za ranije službe je premešteno na druge položaje. Oni koji su hteli da dobiju posao u novoj agenciji morali su da konkurišu iznova. Organizovanje zapošljavanja povereno je privatnim firmama koje

se tim poslom profesionalno bave i lokalnom univerzitetu. Pored toga, uveden je i integrisani sistem finansijskog upravljanja,⁹ a procedure su poboljšane i uprošćene. Organizovana je i kampanja informisanja javnosti kako bi se prikazao napredak agencije koji se ogleda u unapređenju carinske službe i povećanom ubiranju javnih prihoda.¹⁰

Centralni odbor carina Poljske započeo je dalekosežne reforme ubiranja prihoda, kojima se utiče na integritet osoblja i uvodi niz antikorupcijskih mera. Pojačan je oprez pri zapošljavanju novih carinika. U toku probnog perioda novi zaposleni se proveravaju svakih šest meseci kako bi se potvrdila ne samo njihova stručnost već i podložnost korupciji. Slične provere se vrše i za one koji su stalno zaposleni u službi. Uvedeno je godišnje prijavljivanje finansijskih dobara; direktor može da zatraži ove izveštaje i u bilo koje drugo doba. Unutrašnje kontrole su ojačane, a donet je i carinski etički kodeks. Pored toga, nezavisna firma sprovodi istraživanja klijenata i javnosti. Na taj način carina dobija povratne informacije o uspešnosti reforme.

Tri afričke zemlje (Gana, Tanzanija i Uganda) nalaze se među onima koje su sprovele sveobuhvatne reforme poreskih službi kako bi uvećale prihode i suzbile korupciju. One su ustanovile posebne organe za ubiranje poreza koji se nalaze van redovne strukture javnih službi. To je bio način da se plate zaposlenih u ovim institucijama podignu na viši nivo od onog koji imaju njihovi parnjaci u drugim javnim službama. Tanzanija je uvela i telefonske linije za prijavljivanje korupcije, kao i sistem za nagrađivanje onih koji dostave informaciju o utaji poreza. Međutim, posle početnih uspeha, javili su se problemi u sve tri zemlje. Prvo, nije održavana razlika u platama u odnosu na ostatak javnih službi, što je rezultiralo gubitkom „elitnog“ statusa. Drugo, nije postojala delotvorna interna strategija za uspostavljanje i održavanje zdravog etičkog okvira¹¹.

U odsustvu delotvornog upravljanja etikom, čak i uz relativno visoke zarade i dobre uslove rada zaposlenih, korupcija je nastavila da cveta u Tanzaniji i Ugandi. Povećanje zarada se pokazalo kao način da se stvori dobro plaćena, ali i dalje korumpirana poreska administracija. Korumpirani službenici koji su otkriveni i otpušteni teže tome da

pređu u privatni sektor, gde bi kao konsultanti za poreska pitanja imali mogućnost da koriste svoje veze u državnim organima i da tako nastave sa korupcijom. I pored toga, valja primetiti da su se prihodi od poreza uvećali.

Neke je iskustvo dovelo do zaključka da se prihodi od poreza mogu uvećati ako se pojačaju ovlašćenja ubirača poreza u pogledu mogućnosti da se pogađaju sa obveznicima. Taj stav je zasnovan na pretpostavci da će ubirači poreza prikupiti više za državu čak i ako više prikupe za sebe. Ova teza se teško može braniti: Čime bi se vlada mogla opravdati ako ohrabruje korumpirane službenike da na ovaj način žive na račun građana? Kakvu bi poruku time vlada poslala ostatku javnog sektora?¹²

PROGRAM ZA REFORMU

Antikorupcijski programi mogu da sadrže sledeće mere:

- ▶ **Uprošćavanje poreskih i carinskih propisa.** *Ovi zakoni i kodeksi su često veoma složeni i teško ih je razumeti; njima se službenicima daju diskreciona ovlašćenja. Radi svođenja korupcije na manju meru, pravila treba da budu jednostavna i jasna, uz nekoliko izuzetaka, i poznata svima. Treba svesti na najmanju meru zahteve za informacijama i dokumentima. Službe za ubiranje prihoda mogu da definišu svoje potrebe za informacijama i dokumentima tako da administrativni zahtevi budu što manji. Klijente i opštu javnost treba informisati o novim objavama i važnim najavama. Ukoliko su carinski i poreski sistem u očima javnosti pravični, građani će imati manje povoda da sumnjaju na korupciju.*
- ▶ **Standardizovanje procedura i tumačenja.** *Ubiranje javnih prihoda je transparentnije kada postoje priručnici za te postupke i obrasci u elektronskom obliku. Na taj način se smanjuju i mogućnosti da službenici donose odluke bez nadzora i jača njihova odgovornost. Standardizovane procedure treba da ograniče broj kontakata „jedan na jedan“ između službenika i klijenata i da smanje broj potrebnih obrazaca i odobrenja („postupci u jednom koraku“¹³). Tumačenja poreskih propisa moraju da budu dos-*

ledna. Od uvoznika i poreskih obveznika se može očekivati da prijave svoje obaveze samo u okruženju u kojem je tumačenje propisa dosledno, a postupak standardizovan i u kojem se svaka transakcija tretira na jednak način kao i prethodna.

- ▶ **Profesionalni standardi.** Treba zapošljavati visokoobučene rukovodioce umesto političkih nameštenika. I drugo osoblje treba zapošljavati i unapređivati na osnovu vrednosti, plaćati ga da ima dovoljno za život i pružiti mu redovnu obuku. Pored toga, treba podeliti zaduženja po funkcijama i ustanoviti mehanizam za pritužbe. Treba racionalisati proceduru za zapošljavanje, nagraditi izuzetan učinak i sprovesti disciplinske mere prema službenicima koji prekrše carinske propise.
- ▶ **Kontrole.** Poreske i carinske službe treba da podležu redovnim unutrašnjim i spoljašnjim kontrolama. Kako bi se ove kontrole načinile delotvornima, treba ustanoviti standarde za procenu rezultata (u odnosu na ciljeve ubiranja prihoda i način vršenja službe), kao i kodekse ponašanja. Za kršenje obaveza iz ovih kodeksa treba propisati delotvorne sankcije. Kod manjih prekršaja to bi mogle da budu interne disciplinske mere, dok bi se kod ozbiljnijih slučajeva prevare ili korupcije tražila pomoć kriminalističke policije. Posebne nadzorne jedinice mogu da budu dobra podrška unutrašnjim kontrolama.
- ▶ **Kompjuterizacija.** Možda više nego bilo koja druga promena, uvođenje kompjuterske obrade carinskih dokumenata omogućava primenu standardizovane procedure koja ostavlja malo prostora za diskreciono odlučivanje službenika. Takav sistem može takođe da pruži korisne podatke o transakcijama koje izlaze iz prethodno podešenih rokova za obradu ili o službenicima koji preduzimaju radnje koje odstupaju od redovnog postupka (npr. fizička inspekcija velikog broja tovara).
- ▶ **Ispitivanja klijenata i konsultovanje sa korisnicima.** Ispitivanja klijenata su korisno sredstvo za utvrđivanje problema i praćenje tekućih dejstava reforme. Najzad, treba održavati redovne konsultacije sa grupama iz privatnog sektora,

građanskog društva, sa medijima i drugim državnim organima.¹⁴

Lista za samoprocenu Svetske carinske organizacije¹⁵ pokriva pitanja na koja je ukazano u Deklaraciji te organizacije iz Aruše (1993), o kojoj se govori u daljem tekstu. Među pitanjima na koje administracija treba da odgovori se nalaze i sledeća:

- ▶ Da li zaposleni koji zauzimaju položaje na kojima mogu biti izloženi korupciji od strane pojedinaца ili firmi ostaju duže vreme na tim radnim mestima?
- ▶ Da li se od osoblja očekuje da se u redovnim intervalima premešta ili rotira?
- ▶ Da li su rotacija i premeštaji svima jasan uslov vršenja službe?
- ▶ Da li su ustanovljeni mehanizmi za nadzor nad razmeštanjem osoblja u redovnim intervalima? Da li je ovaj postupak lišen pristrasnosti i favorizovanja?
- ▶ Da li radno okruženje podstiče stvaranje neprimerenih odnosa između osoblja i klijenata? Ukoliko je tako, koji mehanizmi postoje radi obezbeđivanja prikladne kontrole, odgovornosti i nadzora osoblja koje u takvom okruženju radi?
- ▶ Da li postoje mehanizmi koji na mestima interakcije sa javnošću sprečavaju da se unapred zna koji će službenik biti na određenom radnom mestu u određeno vreme?
- ▶ Da li postoji nespojivost funkcija u oblastima koje su posebno osetljive na korupciju? Na primer, da li je moguće da isti službenik pokreće, proverava i odobrava plaćanje?

INSPEKCIJE PRE ISKRCAVANJA

Do ove vrste inspekcije dolazi kada se angažuje posebna kompanija radi kontrole robe u nekom tovaru pre njegovog prevoženja ili uvoza. U osnovi, izvoznik podnosi deklaraciju kompaniji koja vrši „inspekciju pre iskrcavanja“, a ova proverava robu i prateće račune, nakon čega podnosi sopstveni

izveštaj carini zemlje uvoznice. Nakon uvoza robe, dva izveštaja se upoređuju sa pristiglim tovarom. Ideja koja stoji iza ove vrste kontrole je da se deluje protiv prakse prijavljivanja manje ili više robe u odnosu na stvaran broj, kao i protiv pogrešnog klasifikovanja robe.

Ovaj koncept inspekcije neki osporavaju time što tvrde da je daleko važnije boriti se protiv korupcije i neefikasnosti carinske administracije u zemljama uvoznicama. Malo je čvrstih dokaza da ove inspekcije imaju efekta u situacijama koje odlikuje korupcija u zemlji uvoznici. Dosluh između inspektora i izvoznika i dalje ostaje kao mogućnost bez obzira na to što je kompanijama koje vrše inspekciju veoma stalo da zaštite svoj ugled i poštenje. Desio se čak slučaj da je evropska kompanija koja je vršila inspekciju bila osuđena zbog toga što je podmitila ministra u vladi Pakistana kako bi dobila taj posao. Takođe, ove vrste inspekcija su skupe za naručioca, iako i izvoznici obično daju doprinos izdvajajući oko 1 procenat vrednosti robe za plaćanje ovih usluga.

Jedan od razloga neuspeha ove strategije za kontrolu robe mogao bi da bude i to što carinske vlasti često nisu u mogućnosti da kontrolišu granice sopstvene zemlje. Usled toga, carinske ispostave na granicama se sa lakoćom zaobilaze. Kako god bilo, ukoliko se kontrola ubiranja prihoda pokaže kao delotvornija, oni koji su spremni da krijumčare i izbegnu plaćanje dažbina imaju više motiva da to čine. Glavni razlog za neuspeh ove vrste inspekcije je taj što korumpirana ili neefikasna carinska služba ne upoređuje podatke iz jednog seta dokumenata sa drugim. Ovaj proces, poznat i kao **sravnjivanje dokumenata**, suštinski je za funkcionisanje „inspekcija pre iskravanja“. Ako se ne vrši sravnjivanje dokumenata, podriiva se osnova na kojoj počiva ovaj sistem.

Međutim, sve češće se javlja i shvatanje da u slučaju razumnog stepena pouzdanosti carinske administracije zemlje izvoznice, inspekcije pre iskravanja mogu da posluže kao dodatno sredstvo u borbi protiv korupcije.¹⁶

PREKOGRANIČNA SARADNJA

Korupcija može znatno da se razvije u međunarodnim razmerama ukoliko ne postoji odgovarajuća saradnja između organa država sa obe strane granice. Takva saradnja je obično predmet bilateralnih sporazuma između vlada tih zemalja. Ova oblast se često zapostavlja i potrebne su periodične provere aktuelnog obima i održivosti načina na koji postupaju pojedine zemlje.

Motreći na događaje u sopstvenoj zemlji, grupe građanskog društva iz Bugarske su osmislile i primenile mehanizme za merenje obima krijumčarenja u uvozu i izvozu. Ovaj mehanizam se naziva „statistika u ogledalu“. Poredeći službene podatke o bugarskom izvozu i uvozu sa podacima susednih zemalja, oni su izvršili analizu obima sive ekonomije i utvrdili koje se robe u Bugarskoj najčešće krijumčare.¹⁷

DEKLARACIJA SVETSKE CARINSKE ORGANIZACIJE IZ ARUŠE

Godine 1993, Savet za carinsku saradnju (sadašnji naziv: Svetska carinska organizacija - WCO) izdao je deklaraciju koja se odnosi na pitanja dobrog upravljanja i integriteta na carinama.¹⁸ Deklaracija je dobila ime po tanzanijskom gradu u kojem je održan skup. Uz deklaraciju je priloženo uputstvo za samoprocenu, u kojem se objašnjava kako treba primeniti principe iz deklaracije.¹⁹

Deklaracija iz Aruše²⁰ naglašava da je pitanje integriteta od najvećeg značaja za razvoj i održanje poverenja javnosti u carinske službe. Deklaracija prepoznaje negativne efekte koje korupcija može da ima i ustanovljava deset osnovnih principa koje carinske administracije treba da poštuju kada razvijaju programe za postizanje integriteta na državnom nivou.

1. Vođstvo i posvećenost

Glavna odgovornost za spečavanje korupcije mora da leži na rukovodiocu carine i izvršnom rukovodstvu. Mora da se naglasi potreba za višim nivoom integriteta, a posvećenost borbi protiv korupcije mora da se dugoročno održava.

2. Regulatorni okvir

Carinski zakoni, propisi, administrativna uputstva i procedure treba da budu usaglašeni i uprošćeni u najvećem mogućem obimu. Carinske formalnosti ne treba da budu preterano opterećene. Treba uvek iznova razmatrati i menjati carinske postupke kako bi se eliminisale nepotrebne formalnosti i ponavljajuće radnje. Dažbine za uvoz i izvoz robe treba da budu umerene kada god je to moguće, a izuzeci od standardnih pravila svedeni na najmanju meru.

3. Transparentnost

Carinski zakoni, propisi, procedure i administrativna uputstva treba da budu javni, lako dostupni i primenjeni na jedinstven i dosledan način. Na jasan način treba definisati osnove za primenu diskrecionih ovlašćenja. Treba ustanoviti mehanizme za žalbu i prigovor u okviru administracije kako bi se klijentima omogućilo da ospore ili traže ponovno razmatranje carinskih odluka. Treba doneti povelje o uslugama koje se pružaju klijentima i o standardima uspešnog rada i na taj način postaviti nivo usluga koje klijenti mogu očekivati od carinske službe.

4. Automatizacija

Automatizacija ili kompjuterizacija carinskih funkcija može da unapredi efikasnost i delotvornost, istovremeno otklanjajući mnoge mogućnosti za korupciju.

5. Reforma i modernizacija

Carinska administracija treba da reformiše i modernizuje svoj sistem i procedure kada primeti da se zaobilaznjem zvaničnih uslova može zadobiti neka prednost kako bi eliminisala takve mogućnosti.

6. Revizija i istrage

U prevenciji i kontroli korupcije mogu da budu od pomoći mehanizmi za nadzor i kontrolu poput programa za interno proveravanje, interne i eksterne revizije i istrage, kao i radnje koje preduzima tužilaštvo.

7. Kodeksi ponašanja

Ključni element svakog delotvornog programa integriteta su razvoj, donošenje i prihvatanje sveobuhvatnog kodeksa ponašanja, koji na nedvosmišlen način postavlja pravila o tome kakvo se ponašanje očekuje od celokupnog carinskog osoblja.

8. Upravljanje ljudskim resursima

U upravljanju ljudskim resursima, kao korisni u eliminisanju korupcije u carinskoj službi, pokazali su se sledeći postupci:

- ▶ obezbeđivanje zarada koje su dovoljne i koje mogu da obezbede carinskom osoblju održavanje pristojnog životnog standarda;
- ▶ regrutovanje i zadržavanje u službi osoblja koje poseduje i koje će verovatno održavati visoke standarde integriteta;
- ▶ obezbeđivanje da su procesi za odabir i unapređenje osoblja lišeni pristrasnosti i favorizovanja i zasnovani na principu vrednosti;
- ▶ obezbeđivanje da se odluke o razvoju karijere, rotaciji i premeštaju osoblja preduzimaju imajući u vidu potrebu uklanjanja mogućnosti da carinski službenici zauzimaju dugo vremena položaje koji mogu da izazovu sumnju u korumpiranost;
- ▶ obezbeđivanje odgovarajuće obuke i profesionalnog usavršavanja za carinske službenike, odmah nakon zapošljavanja i tokom celog službovanja, kako bi se neprestano podsticao i potvrđivao značaj održavanja visokih etičkih i profesionalnih standarda;
- ▶ primena odgovarajućeg sistema za procenu rezultata rada, kao i sistema upravljanja koji podstiče dobar rad i visok nivo ličnog i profesionalnog integriteta.

9. Moral i kultura organizacije

Veća je verovatnoća da će carinski službenici postupati pošteno ukoliko je njihov moral visok, upravljanje ljudskim resursima pravično i kada postoje razumne mogućnosti za razvoj karijere.

10. Odnosi sa privatnim sektorom

Carinska administracija treba da neguje otvorene, transparentne i produktivne odnose sa privatnim sektorom. Klijente iz privatnog sektora treba podstaći da prihvate na sebe primereni nivo odgovornosti za uočene probleme na carini, kao i za utvrđivanje i primenu praktičnih rešenja.

ULOGA PRIVATNOG SEKTORA

Jasno je da privatni sektor ima ulogu u radu na smanjenju korupcije u okviru carinske službe. U sve većem broju zemalja carinska administracija se redovno konsultuje sa uvoznicima i izvoznicima u vezi sa ovim pitanjima. Konsultacije se obavljaju u okviru stalnih odbora, sa ciljem da se utvrdi gde se nalaze problemi, kao i da se utvrdi napredak koji je učinjen u rešavanju problema.

Međunarodna privredna komora je osmislila sopstvene Carinske smernice, koje su usmerene na razvoj moderne, efikasne i delotvorne carinske administracije. Ovaj plan u 54 tačke pokriva procesuiranje tereta, potrebu da postupanje i propisi budu transparentni i jednostavni, kao i automatizaciju, klasifikaciju, sporove, sankcije i procesuiranje putnika.²¹

PORESKI INSPEKTORI I KONVENCIJA OECD-a

Poreski inspektori takođe imaju ulogu u suzbijanju podmićivanja. Potpisnice Konvencije OECD-a o suzbijanju podmićivanja stranih javnih službenika u međunarodnim poslovnim transakcijama (1997) načinile su podmićivanje stranih javnih službenika krivičnim delom. Važno je da poreski inspektori budu svesni odredaba ove konvencije i sopstvene uloge u sprovođenju Konvencije, koja je delom osmišljena i radi zaštite integriteta njihove zemlje. U tom kontekstu, OECD je objavio i Priručnik za ispitivače poreske prakse u vezi sa podmićivanjem.²²

TRANSPARENTNOST PRIHODA

Široko je rasprostranjeno viđenje da je transparentnost u ubiranju prihoda jedan od ključnih elemenata za postizanje dobrog upravljanja. OECD i Međunarodni monetarni fond imaju kodekse koji su relevantni za postizanje ovog cilja.

NAJBOLJE METODE OECD-a ZA BUDŽETSKU TRANSPARENTNOST

[Napomena: korišćen je zvaničan prevod dokumenta koji je sačinio OECD, i koji je podeljen učesnicima konferencije o transparentnosti budžeta u Beogradu, 3-4 jul 2004. - prim. prev.]

Budžet je vladin ključni strateški dokument. On treba da bude sveobuhvatan, da obuhvata sve vladine prihode i izdatke, tako da se mogu proceniti nužni ustupci između različitih strateških opcija.

„Najbolje metode“ OECD-a za budžetsku transparentnost uključuju visok nivo javne odgovornosti i transparentnosti. Svi dokumenti o kojima se u daljem tekstu govori treba da budu objavljeni odmah po donošenju:

- ▶ *Vladin nacrt budžeta treba da se podnese Skupštini dovoljno unapred da se Skupštini omogući da ga valjano razmotri. Skupština treba da odobri budžet pre početka fiskalne godine. Budžet, ili dokumenti u vezi s njim, treba da sadrže detaljan komentar o svakom programu prikupljanja prihoda i potrošnje. Podaci o nefinansijskoj realizaciji, uključujući postavljene ciljeve realizacije, treba da budu prezentirani za programe potrošnje gde god je to praktično.*
- ▶ *Budžet treba da sadrži srednjoročnu perspektivu koja ilustruje kako će se prihodi i potrošnja razvijati. Slično tome, tekući predlog budžeta treba uskladiti sa predviđanjima koja su sadržana u ranijim fiskalnim izveštajima za isti period; sva značajna odstupanja treba da budu objašnjena.*
- ▶ *Potrebno je dati komparativne informacije o stvarnom prihodu i potrošnji u toku prethodne godine i ažurirana predviđanja za tekuću godinu za svaki program. Potrebno je prikazati slične komparativne informacije za sve podatke nefinansijske realizacije.*
- ▶ *Ako su prihodi i izdaci odobreni po stalnom zakonodavstvu, iznose takvih prihoda i izdataka ipak treba prikazati u budžetu radi informisanosti, zajedno sa drugim prihodima i izdacima.*

- ▶ *Ekonomске pretpostavke na kojima se zasniva izveštaj treba da budu objavljene. Budžet treba da sadrži raspravu o poreskim izdacima. Oba dokumenta treba da budu data u skladu sa Najboljim metodama OECD-a.*

Treba da postoji predbudžetski izveštaj koji služi da podstakne raspravu o budžetskim iznosima i o njihovom međusobnom uticaju na privredu. Kao takav, on takođe služi da se formulišu odgovarajuća očekivanja za sam budžet. Ovaj izveštaj treba objaviti najkasnije mesec dana pre podnošenja predloga budžeta.

U predbudžetskom izveštaju treba eksplicitno navesti ciljeve vladine dugoročne ekonomske i fiskalne politike i namere vladine ekonomske i fiskalne politike za naredni budžet i za najmanje dve naredne fiskalne godine. U njemu treba jasno istaći ukupni nivo prihoda, potrošnju, deficit odnosno viškove, i dug.

Izveštaj na kraju godine predstavlja ključni dokument o odgovornosti vlade. Nezavisna kontrolna institucija treba da izvrši reviziju ovog dokumenta i on treba da bude objavljen u roku od šest meseci od završetka fiskalne godine.

Izveštaj na kraju godine pokazuje koliko je poštovan nivo prihoda i potrošnje koji je odobrila Skupština u budžetu. Svaku izmenu u odnosu na prvobitni budžet do koje dođe u toku godine treba zasebno prikazati. Izveštaj treba da sadrži sveobuhvatnu raspravu o vladinim finansijskim sredstvima i finansijskim obavezama, nefinansijskim sredstvima, obavezama za penzije zaposlenih i nepredviđenim obavezama.

Predizborni izveštaj služi da jasno prikaže opšte stanje vladinih finansija neposredno pre izbora. To doprinosi boljoj informisanosti izbornog tela i služi za podsticanje javne rasprave. Mogućnost izrade ovog izveštaja može da zavisi od ustavnih odredaba i izborne prakse. Optimalno bi bilo da se ovaj izveštaj objavi najkasnije dve nedelje pre izbora i on treba da sadrži iste informacije kao i polugodišnji izveštaj. Posebno treba paziti da se osigura integritet takvog izveštaja, u skladu sa Najboljim metodama OECD-a.

Dugoročni izveštaj ocenjuje dugoročnu održivost tekuće vladine politike. On treba da se objavljuje najmanje svakih pet godina, ili kad se vrše veće promene u važnijim programima za ubiranje prihoda ili javnu potrošnju. Izveštaj treba da oceni budžetske implikacije demografskih promena, kao što je starenje stanovništva, i drugih događaja koji mogu nastupiti tokom dugoročnog perioda (10-40 godina). Sve ključne pretpostavke na kojima se zasnivaju projekcije sadržane u izveštaju treba eksplicitno navesti. U ovom izveštaju treba prikazati niz mogućih scenarija.

Takođe se traži objavljivanje posebnih vrsta podataka:

- ▶ *Ekonomске pretpostavke: Odstupanja od predviđanja kod najvažnijih ekonomskih pretpostavki na kojima je vlada zasnovala budžet predstavljaju njen glavni fiskalni rizik.*
- ▶ *Poreski izdaci: Poreski izdaci su procenjeni troškovi za poreske prihode zbog preferencijalnog tretmana pojedinih aktivnosti. Procenu troškova za ključne poreske izdatke treba objaviti kao dopunsku informaciju u budžetu. U meri u kojoj je to praktično, potrebno je uključiti raspravu o poreskim izdacima za posebne oblasti u opštu raspravu o izdacima radi informisanja o budžetskim opcijama.*
- ▶ *Finansijske obaveze i finansijska sredstva: Sve finansijske obaveze i finansijska sredstva treba obelodaniti u budžetu, polugodišnjem izveštaju i u izveštaju na kraju godine.*
- ▶ *Nefinansijska sredstva: Treba obelodaniti nefinansijska sredstva, uključujući nepokretnu imovinu i opremu.*
- ▶ *Obaveze za penzije zaposlenih: Obaveze za penzije zaposlenih treba obelodaniti u budžetu, u polugodišnjem izveštaju i u izveštaju na kraju godine.*
- ▶ *Nepredviđene obaveze: Nepredviđene obaveze su obaveze čiji uticaj na budžet zavisi od budućih događaja koji mogu da se dogode ili ne. Česti primeri za ove obaveze su vladine garancije za zajmove, vladini programi osiguranja i*

pravni zahtevi protiv vlade. Sve značajne nepredviđene obaveze treba obelodaniti u budžetu, polugodišnjem izveštaju i u godišnjim finansijskim izveštajima.

Odeljak „Integritet, kontrola i odgovornost“ iz dokumenta OECD-a:

- ▶ *Uz sve izveštaje treba dati kratak prikaz relevantnih računovodstvenih metoda. Treba koristiti iste računovodstvene metode za sve fiskalne izveštaje.*
- ▶ *Treba u potpunosti obelodaniti svaku promenu politike vođenja računa. Informacije iz prethodnog perioda pokrivenog izveštajem treba korigovati koliko god je to praktično moguće, kako bi se mogla izvršiti poređenja između izveštajnih perioda.*
- ▶ *Potrebno je ustanoviti dinamičan sistem internih finansijskih kontrola, uključujući internu reviziju, da bi se osigurao integritet informacija koje se u izveštajima navode. Svaki izveštaj treba da sadrži izjavu o odgovornosti ministra finansija i višeg službenika zaduženog za izradu izveštaja. Ministar potvrđuje da su u izveštaj uključene sve vladine odluke koje imaju fiskalni uticaj. Viši službenik potvrđuje da je Ministarstvo finansija pri izradi izveštaja rasuđivalo na najprofesionalniji način.*
- ▶ *Nezavisna institucija za finansijski nadzor treba da izvrši reviziju godišnjeg izveštaja u skladu sa opšteprihvaćenim postupcima finansijske revizije. Skupština treba da pažljivo prouči revizorski izveštaj koji ta nezavisna institucija pripremi.*
- ▶ *Skupština treba da ima priliku i resurse da ispita fiskalne izveštaje kad god nađe za shodno.*

KODEKS DOBRIH POSTUPAKA MEĐUNARODNOG MONETARNOG FONDA ZA FISKALNU TRANSPARENTNOST

MMF je Kodeks dobrih postupaka za fiskalnu transparentnost revidirao 2001. godine. Mada su osnovni principi ostali isti kao što su bili u izvorniku, u no-

voj verziji se dodatno naglašava obezbeđenje kvaliteta fiskalnih podataka.²³

MMF je mišljenja da fiskalna transparentnost može da predstavlja najveći doprinos ostvarivanju dobre vladavine. Ona treba da dovede do javne debate zasnovane na boljim informacijama o stvaranju fiskalne politike i njenim rezultatima, da načini vladu odgovornijom za sprovođenje fiskalne politike i da na taj način ojača verodostojnost i javno razumevanje makroekonomske politike i načinjenih izbora.

U globalizovanom okruženju, fiskalna transparentnost je od izuzetnog značaja za postizanje makroekonomske stabilnosti i delotvornog privrednog rasta. Međutim, to je samo jedan od aspekata dobrog fiskalnog upravljanja. Pažnju treba posvetiti takođe povećanju efikasnosti vladinih aktivnosti i postavljanju javnih finansija na zdrave osnove.

Zemlje članice MMF-a se podstiču da primene Kodeks dobrih postupaka za fiskalnu transparentnost (niže naveden), koji je proizašao iz saznanja MMF-a o postupcima fiskalnog upravljanja u zemljama članicama.

Prema kodeksu, treba da bude jasna podela uloga i zaduženja u okviru vlade; informacije o vladinim aktivnostima treba pružiti javnosti; priprema i izvršenje budžeta, kao i budžetski izveštaji, treba da budu otvoreni; fiskalne informacije treba da dostignu široko prihvaćene standarde kvaliteta podataka i da podležu nezavisnim mehanizmima za obezbeđenje integriteta. Izdat je i priručnik koji treba da pomogne pri implementaciji kodeksa.

Revidirani Kodeks dobrih postupaka za fiskalnu transparentnost MMF-a propisuje sledeće:

I. Jasna podela uloga i zaduženja

1.1 Vladin sektor treba da bude odvojen od ostatka javnog sektora i od ostatka privrede. Treba da postoji jasna podela političkih i upravljačkih uloga u okviru javnog sektora i te uloge treba da budu obznanjene u javnosti.

1.1.1 Treba jasno odrediti strukturu i funkcije vlade.

1.1.2 Treba dobro odrediti zaduženja različitih nivoa u okviru vlade, kao i podelu zaduženja i odgovornosti između izvršne, zakonodavne i sudske grane vlasti.

1.1.3 Treba ustanoviti jasne mehanizme za koordinaciju i upravljanje budžetskim i vanbudžetskim aktivnostima²⁴.

1.1.4 Odnosi između vladinih i „nevladinih“ organizacija javnog sektora (tj. Centralne banke, javnih finansijskih institucija i nefinansijskih javnih preduzeća) treba da budu jasno uređeni.

1.1.5 Mešanje vlade u privatni sektor (npr. kroz regulisanje i vlasništvo nad akcijskim kapitalom) treba da se vrši otvoreno i javno i na osnovu jasnih pravila i procedura koje se primenjuju bez diskriminacije.

1.2 Treba da postoji jasan zakonski i administrativni okvir fiskalnog upravljanja.

1.2.1 Svako preuzimanje obaveze na račun javnih fondova i svaki javni rashod moraju biti vršeni na osnovu sveobuhvatnog zakona o budžetu i otvoreno dostupnih administrativnih pravila.

1.2.2 Porezi, carine i druge dažbine treba da imaju izričitu zakonsku osnovu. Poreski zakoni i propisi treba da budu lako dostupni i razumljivi, a kada postoji mogućnost diskrecionog odlučivanja u njihovoj primeni, ono se mora vršiti na osnovu jasnih kriterijuma.

1.2.3 Standardi za etičko ponašanje javnih službenika treba da budu jasni i treba ih objaviti na dobar način.

II. Dostupnost informacija

2.1 Javnosti treba pružiti potpune informacije o prošlim, trenutnim i projektovanim fiskalnim aktivnostima vlade.

2.1.1 Budžetska dokumentacija, završni račun i drugi fiskalni izveštaji za javnost treba da pokriju sve budžetske i vanbudžetske aktiv-

nosti centralne vlade; treba objaviti konsolidovane fiskalne pozicije centralne vlade.

2.1.2 Treba pružiti informacije o realizaciji budžeta za prethodne dve fiskalne godine koje su uporedive sa tekućim godišnjim budžetom, kao i prognozu glavnih budžetskih agregata za dve godine koje slede.

2.1.3 Kao deo budžetske dokumentacije treba objaviti i opis vrste i fiskalnog značaja nepredviđenih obaveza i poreskih troškova centralne vlade, kao i kvazifiskalnih aktivnosti.

2.1.4 Centralna vlada treba da objavi potpune informacije o nivou i sastavu svojih dugova i finansijskih sredstava.

2.1.5 Kada vlast na subdržavnom nivou ima značajne nadležnosti, onda treba objavljivati kombinovane i konsolidovane fiskalne pozicije tih nivoa vlasti i centralne vlasti.

2.2 Treba obavezati vlast da na vreme objavljuje fiskalne informacije.

2.2.1 Objavljivanje fiskalnih informacija treba da bude zakonska obaveza vlade.

2.2.2 Treba unapred najaviti raspored objavljivanja fiskalnih informacija.

III. Otvorena priprema i izvršenje budžeta; otvoreno izveštavanje o budžetu

3.1 U budžetskoj dokumentaciji treba specificovati ciljeve fiskalne politike, makroekonomski okvir, zasnovanost budžeta na politici i najveće fiskalne rizike koji se mogu utvrditi.

3.1.1 Stanovište o ciljevima fiskalne politike i analiza fiskalne održivosti treba da čine okvir za godišnji budžet.

3.1.2 Treba jasno specificovati svako usvojeno fiskalno pravilo (npr. zahtev da budžet bude uravnotežen ili ograničenja za zaduživanje subdržavnih nivoa vlasti).

- 3.1.3 Godišnji budžet treba pripremiti i prikazati u okviru sveobuhvatnog i doslednog kvantitativnog makroekonomskog okvira; treba dati osnovne pretpostavke na kojima budžet počiva.
- 3.1.4 Treba na jasan način opisati novu politiku koja se uvodi godišnjim budžetom.
- 3.1.5 Treba utvrditi i kada je moguće kvantifikovati glavne fiskalne rizike, uključujući tu moguća odstupanja kod ekonomskih pretpostavki i neizvesnu cenu određenih preuzetih obaveza (npr. finansijsko restrukturiranje).
- 3.2 Budžetske informacije treba prikazati na način koji olakšava analizu utvrđene politike i podstiče odgovornost.
- 3.2.1 Budžetske podatke treba u izveštajima prikazivati u bruto iznosima, i to prihode, rashode i finansiranje; rashode treba klasifikovati po ekonomskim, funkcionalnim i administrativnim kategorijama. Podatke o vanbudžetskim aktivnostima treba prikazivati u izveštaju na isti način.
- 3.2.2 Treba dati i izjavu o ciljevima koji se žele postići najvećim budžetskim programima (npr. poboljšanje socijalnih pokazatelja koji su od značaja za program).
- 3.2.3 Ukupni bilans centralne vlade treba da bude standardni sumarni pokazatelj vladinih fiskalnih pozicija. Ovaj bilans treba dopuniti kada je to prikladno i drugim pokazateljima koji se odnose na centralnu vlast (npr. radni bilans, strukturalni bilans, primarni bilans).
- 3.2.4 Kada organizacije javnog sektora koje ne pripadaju vladi preduzimaju značajne kvazifiskalne aktivnosti, i o tim aktivnostima treba podneti izveštaj u obliku bilansa.
- 3.3 Treba na jasan način specificovati proceduru izvršenja i praćenja odobrenih rashoda i ubiranja prihoda.
- 3.3.1 Treba da postoji sveobuhvatni, integrisani računovodstveni sistem. Ovaj sistem treba da pruži pouzdanu osnovu za procenu zaostalih dugova.
- 3.3.2 Propisi o nabavkama i zapošljavanju treba da budu standardizovani i dostupni svim zainteresovanim stranama.
- 3.3.3 Izvršenje budžeta treba podvrgnuti internoj reviziji; procedura revizije treba da bude otvorena za pregled i razmatranje.
- 3.3.4 Državna poreska administracija treba da bude zakonski zaštićena od političkih usmeravanja i treba da redovno izveštava javnost o svojim aktivnostima.
- 3.4 Treba da postoji redovno izveštavanje zakonodavnog tela i javnosti o fiskalnim pitanjima.
- 3.4.1 Zakonodavnom telu treba prikazati polugodišnji izveštaj o dešavanjima u vezi sa budžetom. Još češće (najmanje jednom u tri meseca) treba objavljivati izveštaje slične sadržine.
- 3.4.2 Zakonodavnom telu treba prikazati završni račun najkasnije godinu dana od isteka fiskalne godine.
- 3.4.3 Na godišnjem nivou, zakonodavnom telu treba prikazati postignute rezultate koji su u vezi sa najvećim budžetskim programima.
- IV. Garancije integriteta**
- 4.1 Kvalitet fiskalnih podataka treba da bude u skladu sa prihvaćenim standardima kvaliteta podataka.
- 4.1.1 Budžetski podaci treba da odražavaju skorajše trendove prihoda i rashoda, makroekonomska kretanja koja stoje iza njih i pravilno određene obaveze na osnovu usvojene politike.
- 4.1.2 U godišnjem budžetu i završnom računu treba navesti računovodstvenu osnovu (npr. gotovinsko ili obračunsko računovod-

stvo) i standarde koji su korišćeni u prikupljanju i prikazivanju budžetskih podataka.

4.1.3 Treba obezbediti posebne garancije za kvalitet fiskalnih podataka. Naročito je potrebno da se navede da li su podaci u fiskalnim izveštajima dosledni unutar samih izveštaja i da li su srađeni sa podacima od značaja koji potiču iz drugih izvora.

4.2 Fiskalne informacije treba podvrgnuti nezavisnom nadzoru.

4.2.1 Državni organ zadužen za reviziju, odnosno njegov ekvivalent, koji je nezavisan od izvršne vlasti, treba da zakonodavnom telu i javnosti podnosi pravovremene izveštaje o finansijskom integritetu vladinih računa.

4.2.2 Treba pozvati nezavisne stručnjake da pregledaju fiskalne prognoze, makroekonomske prognoze na kojima su ove prve zasnovane, kao i sve pretpostavke koje stoje iza njih.

4.2.3 Državni organ za statistiku treba da bude institucionalno nezavisan kako bi mogao da proveriti kvalitet fiskalnih podataka.

FORUM O FINANSIJSKOJ STABILNOSTI I 12 KLJUČNIH STANDARDI ZA ZDRAVE FINANSIJSKE SISTEME

Dvanaest standarda je osmislio Forum za finansijsku stabilnost (Financial Stability Forum - FSF). Ovi standardi predstavljaju osnovu zdravog finansijskog sistema i zaslužuju da imaju prvenstvo u primeni, pri čemu treba voditi računa o uslovima u pojedinim zemljama.²⁵

Forum za finansijsku stabilnost okuplja više predstavnike organa finansijske vlasti pojedinih država (npr. centralne banke, nadzorni organi i odeljenje trezora), međunarodne finansijske institucije, međunarodne regulatorne i nadzorne grupe, odbore stručnjaka centralnih banaka i Centralnu evropsku banku.

Ovaj forum ima središnju ulogu u multilateralnim naporima da se postigne zdrav finansijski sistem.

Forum se prvi put sastao 1999. godine da bi radio na unapređenju međunarodne finansijske stabilnosti i integriteta. Forum deluje pomoću razmene informacija, međunarodne saradnje i finansijske supervizije i nadgledanja.

Forum okuplja organe vlasti pojedinih država koji su zaduženi za finansijsku stabilnost na međunarodno značajnim finansijskim tržištima, međunarodne finansijske institucije, međunarodne regulatorne i supervizorske grupe, kao i odbore stručnjaka Svetske banke. Od samog početka Forum je prepoznao značaj razvoja i unapređenja međunarodnih standarda kako za jačanje domaćih finansijskih sistema, tako i za unapređenje međunarodne finansijske stabilnosti i integriteta.

Mada postoji razlika u prihvaćenosti pojedinih ključnih standarda na međunarodnom nivou, široko je zastupljeno stanovište da oni predstavljaju minimalan uslov za dobro postupanje.

Neki od ključnih standarda značajni su za više oblasti. Na primer, odeljak Kodeksa MMF-a o najboljim postupcima za transparentnost u monetarnoj i finansijskoj politici (IMF Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies) značajan je sa aspekta plaćanja i obračuna, ali i finansijskih propisa i supervizije. Revizorska služba Češke Republike je jedna od onih koji su radili na sprovođenju ovih standarda.²⁶

Standardi su sledeći:

Makroekonomska politika i transparentnost podataka

1. *Transparentnost monetarne i finansijske politike: Kodeks MMF-a o najboljim postupcima za transparentnost u monetarnoj i finansijskoj politici [Monetary and financial policy transparency: Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies (IMF)]²⁷*
2. *Transparentnost fiskalne politike: Kodeks dobrih postupaka za fiskalnu transparentnost (MMF) [Code of Good Practices in Fiscal Transparency (IMF)]²⁸*
3. *Slanje podataka: Posebni standardi za slanje podataka²⁹/Opšti sistem za slanje podata-*

ka³⁰(MMF) [*Special Data Dissemination Standard /General Data Dissemination System(IMF)*]

Infrastruktura institucija i tržišta

4. *Nesolventnost (standard priprema Svetska banka)*
5. *Korporativno upravljanje: Principi korporativnog upravljanja (OECD) [Principles of Corporate Governance (OECD)]³¹*
6. *Računovodstvo: Međunarodni računovodstveni standardi (International Accounting Standards) (IAS) (IASB)³²*
7. *Revizija: Međunarodni standardi za reviziju (International Standards on Auditing) (ISA) (IFAC)³³*
8. *Plaćanje i obračun: Suštinski principi značajnih sistema za plaćanje (Core Principles for Systemically Important Payment Systems) (CPSS)³⁴ i Preporuke za sistem obračuna hartija od vrednosti (Recommendations for Securities Settlement Systems) (CPSS/IOS-CO)³⁵*
9. *Integritet tržišta: Četrdeset preporuka Grupe za finansijsku akciju (The Forty Recommendations of the Financial Action Task Force) (FATF)³⁶ i Osam posebnih preporuka protiv finansiranja terorista (Eight Special Recommendations Against Terrorist Financing) (FATF)³⁷*

Finansijsko regulisanje i supervizija

10. *Bankarska supervizija: Suštinski principi za delotvornu bankarsku superviziju (Core Principles for Effective Banking Supervision) (BCBS)³⁸*
11. *Propisi o hartijama od vrednosti: Ciljevi i principi propisa o hartijama od vrednosti (Objectives and Principles of Securities Regulation) (IOSCO)³⁹*
12. *Supervizija osiguranja: Suštinski principi osiguranja (Insurance Core Principles) (IAIS)⁴⁰*

ULOGA GRAĐANSKOG DRUŠTVA

I pored najvećeg truda parlamenta, finansijskih i revizorskih institucija, a ponekad i izvršne grane vlasti, prevođenje preporuka za dobru reviziju u delotvor-

nu politiku i promenu ponašanja pokazalo se kao veoma težak posao. Saradnja sa organizacijama građanskog društva može da predstavlja mogućnost da se ova situacija promeni. U ovom kontekstu sprovodi se Međunarodni budžetski projekat, koji okuplja grupe građanskog društva iz mnogih krajeva sveta, uključujući tu i brojne zemlje u tranziciji.⁴¹ Međunarodni budžetski projekat pomaže nevladinim organizacijama i istraživačima u njihovim težnjama da analiziraju budžetsku politiku i da unaprede budžetske procese i institucije. Projekat se posebno bavi pružanjem pomoći kod primenjenih istraživanja koja se koriste u tekućim raspravama o politici, kao i kod istraživanja posledica budžetske politike na siromašne. Na projektu se ostvaruje saradnja prvenstveno sa istraživačima i nevladinim organizacijama iz zemalja u razvoju i novih demokratskih država. Pored toga, postoji i projekat „Otvoreni budžet“ koji je razvijen u Sankt Petersburgu.⁴²

Aktivnosti su usredsređene na zakonodavnu fazu budžetskog procesa, mada su grupe aktivne kada je to moguće i u pisanju nacrtu zakona i praćenju njegovog sprovođenja. Do sada su grupe građanskog društva manje bile uključene u fazu revizije budžetskog procesa, mada postoji nekoliko naznaka da se i ovde situacija menja. Saradnja sa organizacijama građanskog društva daje nove mogućnosti za unapređenje revizije i nadzora od strane javnosti.

Jedan od mogućih razloga zbog kojih nalazi revizije ne nailaze na širi odjek u javnosti može da bude to što ljudi nisu svesni uloge koje institucije za kontrolu javnih finansija imaju u njihovoj zemlji i koji je potencijalni uticaj ovih pitanja na njihove živote.

Kako bi se građanstvo zainteresovalo da vlast načini odgovornom, neophodno je demistifikovati ulogu ovih institucija i podići nivo znanja o pitanjima budžeta i revizije.

Institucija koja sprovodi reviziju može i sama da obavi ovaj zadatak tako što će sprovesti kampanju za javnost, ili tako što će raditi zajedno sa građanskim društvom i medijima. Budžetske grupe imaju iskustvo u pretvaranju složenih materijala u pravovremene, pristupačne dokumente, kao i u tome da osmisle i sprovedu obuku za nestručni deo javnosti, kao što je, na primer, učinjeno u Hrvatskoj, gde

je Institut za javne financije izdao „Porezni (poreski - prim. prev.) vodič za građane“ i „Proračunski (budžetski - prim. prev) vodič za građane“.⁴³

Građansko društvo može da pomogne na više načina:

- ▶ *Grupe građanskog društva mogu da pomognu u podizanju nivoa znanja građana o funkcijama institucija za kontrolu finansija, kao i o pitanjima finansijskog upravljanja i nadzora.*
- ▶ *Grupe građanskog društva i mediji mogu da pokrenu pitanja za koja smatraju, na osnovu svog bliskog kontakta sa građanima, da bi organi za kontrolu finansija trebalo da ih istraže.*
- ▶ *Grupe građanskog društva i mediji mogu da sprovedu početna ispitivanja grešaka u finansijskom upravljanju ili da bliže ispituju pitanja koja proističu iz revizorskih izveštaja.*
- ▶ *Grupe građanskog društva mogu da pomognu u praćenju vladinih aktivnosti na osnovu izveštaja revizije i rasprava u parlamentu. Uz pažnju medija, i na ovaj način se može izvršiti pritisak na izvršnu granu vlasti da preduzme mere za poboljšanje situacije.*
- ▶ *Građansko društvo može neposredno da pomogne u radu institucija za kontrolu finansija tako što će beležiti rashode, pomagati pri lokalnoj reviziji i meriti ostvarenje pojedinih programa.*

Rast broja budžetskih grupa može da označi važan pomak u praksi javnih finansija. U većini zemalja,

vođenje javnog budžeta su političari smatrali svojom ekskluzivnom zonom. Tek nedavno je u nekim zemljama počelo da se smatra poželjnim da budžetski procesi budu otvoreni za uticaj nevladinog sektora. Za mnoge zemlje u razvoju i zemlje u tranziciji, niz negativnih mitova i dalje predstavlja prepreku nezavisnom radu građanskog društva, zakonodavnog tela i medija u oblasti budžeta. Među verovanjima koja navode na pogrešan trag nalaze se sledeća:

- ▶ *Budžet se mora formulisati u tajnosti, jer se u suprotnom mogu poremetiti finansijska tržišta.*
- ▶ *Upliv nevladinog sektora može da uništi integritet budžeta.*
- ▶ *Članovi zakonodavnih tela i građansko društvo imaju veći interes da rade za sredinu iz koje dolaze nego u interesu cele zemlje.*
- ▶ *Vlada je nadležna da napravi budžet sama, u zatvorenom procesu, a zakonodavno telo da takav budžet odobri.*

Tajnost budžeta može da ohrabri spekulacije na tržištu, a veća transparentnost može zapravo da olakša prilagođavanje tržišta poznatom političkom izboru. Nadalje, upotrebljive, pristupačne i pravovremene informacije o budžetu olakšavaju domaćem i inostranom privatnom sektoru planiranje i investiranje.

Rad grupa za transparentnost budžeta može postati jedan od najinovativnijih i najkorisnijih zadataka koje građansko društvo u potrazi za dobrom vladavinom obavlja.

FUSNOTE

- 1 Priručnik za upravljanje javnim rashodima, Svetska banka (Public Expenditure Management Handbook, The World Bank) (1998): <http://www1.worldbank.org/publicsector/pem/handbook/pem98.pdf>; Praktične mere za unapređenje integriteta u carinskoj administraciji (J. Crotty, Practical Measures to Promote Integrity in Customs Administrations): http://www.transparency.org/iacc/8th_iacc/papers/crotty.html; Antikorupcijska strategija administracije za ubiranje prihoda, Svetska banka (LINK A. Das-Gupta, An Anticorruption Strategy for Revenue Administration, World Bank PREMnote October 33, 1999): <http://www1.worldbank.org/publicsector/tax/documents/PREMnote33.pdf>; „Kontrolisanje fiskalne korupcije“, Međunarodni monetarni fond, (Sheetal K. Chand & Karl O. Moene, „Controlling Fiscal Corruption“, International Monetary Fund, August 1997); Svetska banka: „Elektronska vlada: reforma carine na Filipinima“ (World Bank, „E-Government: Philippine Customs Reform“), Reforma upravljanja i reforma javnog sektora (Governance & Public Sector Reform). Carine: razvoj integrisane strategije za borbu protiv korupcije (J. Gill, Customs: Developing an Integrated Anticorruption Strategy), iz „Unapređenje vladavine i kontrolisanje korupcije“ [D. Kaufmann, M. G. de Asis, P. Dininio (2001), Improving Governance and Controlling Corruption]: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/improving.htm>; Svetska banka: pomažanje državama da reformišu ekonomsku i sektorsku politiku (World Bank: Helping countries reform economic and sector policies): <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor05.htm>; veb-sajt OECD-a o poreskim pitanjima: http://www.oecd.org/topic/0,2686,en_2649_37427_1_1_1_1_37427,00.html
- 2 Vito Tanci, Korupcija širom sveta: uzroci, posledice, obim i lekovi (Vito Tanzi, Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures): <http://www.imf.org/external/Pubs/FT/staffp/1998/12-98/tanzi.htm>
- 3 World Customs Organization: <http://www.wcoomd.org/ie/En/en.html>. Svetska carinska organizacija ima strategiju i program za izgradnju integriteta carinskih organizacija. Model kodeksa ponašanja za carinske službenike pokriva: ličnu odgovornost; poštovanje zakonu; odnose sa javnošću; primanje poklona, nagrada, besplatnih usluga i popusta; izbegavanje sukoba interesa; političke aktivnosti; ponašanje po pitanju novca; poverljivost i korišćenje službenih informacija; korišćenje službene imovine i usluga; kupovinu vladine imovine od strane osoblja; radno okruženje.
- 4 Korupcija, javne finansije i nezvanična ekonomija (Simon Johnson, Daniel Kaufmann & Pablo Zoido-Lobaton, Corruption, Public Finances, and the unofficial Economy, World Bank Working Paper. 2169).
- 5 Vito Tanci, 1997: Korupcija u javnim finansijama, prezentovano na Osmoj međunarodnoj antikorupcijskoj konferenciji u Limi, Peru (Tanzi, Vito (1997) Corruption in the Public Finances): http://www.transparency.org/iacc/8th_iacc/papers/vtanzi.html
- 6 Zemlje članice G8 teže da olakšaju međunarodnu trgovinu, smanje troškove poslovnih ljudi i vlada i unaprede privredni rast. Radi tih ciljeva, carinska grupa G8 teži da svede uslove u pogledu carinskih podataka na minimum koji je u skladu sa delotvornim vršenjem dužnosti koje carina ima, da standardizuje uslove u pogledu podataka koji se traže i da standardizuje format za izveštavanje o tim podacima. Videti Inicijativu G7 o standardizaciji carina i uprošćavanju jezičkih opisa (G7 Initiative on Customs Standardization and Simplification Plain Language Description) (Principi carinskih podataka iz Kjota) (KYOTO Customs Data Principles): http://www.wcoomd.org/ie/En/Topics_Issues/FacilitationCustomsProcedures/DataModelG7Initiative.html
- 7 Opis reformi u Maroku se može naći u: „Najbolji primeri reforme na carini - lekcije iz Maroka“ (Best Practices in Customs Reform - Lessons from Morocco PREM notes No. 67 April 2002): <http://www1.worldbank.org/publicsector/tax/documents/PREMnote67.pdf>;
- 8 Kodeks ponašanja u carinskoj službi Letonije: <http://www.vid.gov.lv/eng/user/show.asp?ID=208&CId=30>
- 9 Videti: Antikorupcijski priručnik (naslov prevoda na srpski jezik u izdanju Transparentnost - Srbija, 2003 - prim. prev.), 23. poglavlje, „Dobro upravljanje finansijama“ (Transparency International Source Book 2000, Chapter 23 - Good Financial Management): <http://www.transparency.org/sourcebook/23.html>
- 10 Videti: World Bank PREM note 33 (videti gore): <http://www1.worldbank.org/publicsector/tax/documents/PREMnote33.pdf>;
- 11 Pregled upravljanja integritetom osoblja u organima za ubiranje prihoda - Gana, Tanzanija i Uganda (Michael Waller, Review of Integrity Management of Staff in the Ghana, Tanzania and Uganda Revenue Authorities TI-CIR, London): http://www.transparency.org/working_papers/mwaller/integrity_management_review.html#summary
- 12 Borba protiv fiskalne korupcije: lekcije tanzanijskih organa za ubiranje prihoda u javnoj administraciji i razvoju [Fjeldstad, Odd-Helge (2003) Fighting fiscal corruption: Lessons from the Tanzania Revenue Authority in Public Administration and Development 23/2, p.165-175]; i: Fiskalna korupcija: greh ili vrlina [Fjeldstad, Odd-Helge & Bertil Tungodden (2003) Fiscal corruption: A vice or a virtue?, World Development, vol. 31 no. 8 pp. 1473-1475]
- 13 U slučaju reforme na carini, to može biti proces u jednom koraku. Kada carinski službenik dobije carinsku deklaraciju, celokupan dalji postupak sa dokumentacijom može da završi carinska administracija bez potrebe za ličnim kontaktom sa klijentom.
- 14 Prema: „Praktične mere za unapređenje integriteta carinske administracije“ (Practical Measures to Promote Integrity in Customs Administrations) (videti gore): http://www.transparency.org/iacc/8th_iacc/papers/crotty.html; i prema odgovorima na često postavljana pitanja Utštajn centra za antikorupcijske resurse (Utstein Anti-Corruption Resource Centre FAQ): <http://u4.no/document/faqs1.cfm>
- 15 World Customs Organization: <http://www.wcoomd.org/ie/En/en.html>
- 16 Izbegavanje dažbina i korupcija na carini: da li inspekcija pre iskrcavanja pomaže? (José Anson, Olivier Cadot and Marcelo Olarreaga, Tariff Evasion and Customs Corruption: Does PreShipment Inspection Help?) http://www.econ.worldbank.org/files/30442_wps3156.PDF; i: Posvećenost reformi javnih službi: rezultati inspekcija pre iskrcavanja u raznim institucionalnim režimima (Noel John-

- son, Committing to Civil Service Reform: The Performance of Pre-Shipment Inspection under Different Institutional Regimes) http://www.econ.worldbank.org/files/1714_wps2594.PDF
- 17 Korupcija i krijumčarenje: Monitoring i prevencija: http://www.csd.bg/news/law/CorTREP_E.html
- 18 Deklaracija iz Aruše o Burundiju iz 1996. i Deklaracija iz Aruše o pravima domorodačkog stanovništva iz 1999.
- 19 World Customs Organization: <http://www.wcoomd.org/ie/en/en.html>
- 20 Celokupan tekst se može naći na: www.wcoomd.org/ie/en/Topics_Issues/FacilitationCustomsProcedures/Revised%20Arush%20E-Print%20version.PDF
- 21 Smernice za carine Međunarodne trgovinske komore: http://www.iccwbo.org/home/statements_rules/statements/2003/customs_guidelines.asp
- 22 Drugi krug evaluacije: trening-seminar za eksperte evaluatore GRECO: Informacije i radni dokumenti: <http://www.greco.coe.int/evaluations/seminar/DocsE.htm>. Takođe dostupno i na ruskom jeziku.
- 23 IMF Code of Good Practices on Fiscal Transparency: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm#code>
- 24 Vanbudžetski računi su uobičajeni u mnogim zemljama. Neki od njih su legitimni i uspostavljeni su za posebne svrhe (penzije, fond za puteve itd.). Drugi su pak osmišljeni kako bi se smanjile političke i administrativne kontrole koje su verovatnije kada se trošenje ostvaruje kroz budžet. U nekim zemljama se strana pomoć i dobit od prodaje prirodnih resursa takođe usmeravaju preko posebnih računa, koji imaju sklonost ka tome da budu manje transparentni i manje kontrolisani od novca koji se usmerava kroz budžet. To često ima za posledicu da se sredstva koriste za nelegitimne potrebe i završavaju u džepovima zvaničnika. Vito Tanzi: Korupcija širom sveta: uzroci, posledice, obim i lekovi (Vito Tanzi, Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures): <http://www.imf.org/external/Pubs/FT/staffp/1998/12-98/tanzi.htm>
- 25 Financial Stability Forum: http://www.fsforum.org/compendium/key_standards_for_sound_financial_system.html
- 26 Deseta međunarodna antikorupcijska konferencija: <http://www.10iacc.org/content.phtml?documents=102&art=177>
- 27 Financial Stability Forum: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_9.html
- 28 Financial Stability Forum: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_10.html
- 29 Financial Stability Forum: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_12.html
- 30 Financial Stability Forum: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_11.html
- 31 Financial Stability Forum: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_17.html
- 32 Financial Stability Forum: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_18.html
- 33 Financial Stability Forum: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_19.html
- 34 Financial Stability Forum: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_7.html
- 35 Financial Stability Forum: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_24.html
- 36 Financial Stability Forum: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_30.html
- 37 Financial Stability Forum: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_28.html
- 38 Financial Stability Forum: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_4.html
- 39 Financial Stability Forum: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_52.html
- 40 Financial Stability Forum: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_72.html
- 41 „Kakvu ulogu mogu da imaju građansko društvo i parlament u jačanju funkcije eksterne revizije?“ (Warren Krafchik, What Role Can Civil Society and Parliament Play in Strengthening the External Auditing Function?): <http://www.internationalbudget.org/auditorgeneral.htm>
- 42 Open Budget Project: <http://www.pskov.org.ru/budget/>
- 43 The International Budget Project: <http://www.internationalbudget.org/groups/croatia.htm>



طراحی و تصویرسازی: محسن آریانی

Malo je delatnosti koje predstavljaju veće iskušnje i koje nude više mogućnosti za korupciju u javnom sektoru od nabavki.¹

Nabavke robe i usluga od strane javnih tela čine prosečno između 15 i 25 procenata bruto domaćeg proizvoda, a u nekim zemljama čak i više. U apsolutnim ciframa, na svetskom nivou to znači rashod od nekoliko biliona američkih dolara svake godine. Ne čudi da su mnogi učesnici u iskušenju da manipulišu ovim procesom zarad sopstvene dobiti, tako što će iznuđivati novac i druge pogodnosti od ponuđača, podmićivati službenike koji vrše nabavke i omogućavati prijateljima i rođacima da zakluče povoljan ugovor sa državom. Rezultat ovakvih slučajeva je niz osuda, velike novčane kazne i privremeno odstranjivanje brojnih multinacionalnih kompanija iz projekata koje širom sveta finansira Svetska banka.²

Iako je pitanje da li je ovo stvarno najčešći oblik korupcije u javnom sektoru, on je bez sumnje uznemirujuće rasprostranjen. Gotovo je sigurno da je to oblik korupcije o kojem se najviše piše i onaj koji nanosi najviše štete javnom blagostanju. Skandali u vezi sa javnim nabavkama su bili povod za brojna otpuštanja visokih javnih službenika, čak i za raspuštanje vlada pojedinih zemalja. Korupcija u javnim nabavkama je izvor astronomske rasipanja pri utrošku budžetskih sredstava, koje se u nekim slučajevima procenjuje i na 30 % od ukupne vrednosti nabavljene robe ili usluga. Korupcija u javnim nabavkama je najčešći pokretač za korupciju u finansiranju političkih partija. Nažalost, o tom problemu se i dalje mnogo više govori nego što se na njegovom rešavanju radi.³

Nestručnim licima poslovi javnih nabavki izgledaju komplikovano i tajanstveno. Ti poslovi su često predmet brojnih vidova manipulacije, pri čemu opasnost od otkrivanja nije velika. Oni koji se u takvim okolnostima dobro snalaze i koji su spremni da pomoću korupcije ostvare svoje ciljeve lako nalaze saradnike na drugoj strani. Ovaj se problem mora rešavati sa posebnom pažnjom, jer i oni koji nabavljaju i oni koji takve nabavke odobravaju ili o njima odlučuju možda neće to raditi domaćinski, budući da pri javnim nabavkama troše novac institucije za koju rade, a ne svoj.

Značaj javnih nabavki je toliki da im je Južnoafrička Republika posvetila posebnu pažnju u Ustavu iz 1994. godine. U članu 187 se kaže:

- 1. Nabavljanje robe i usluga za sve nivoe vlasti biće regulisano zakonima donetim u parlamentu države i zakonima pokrajina koji će sadržati odredbu o izboru nezavisnih i nepristrasnih komisija za razmatranje ponuda na tenderima u procesu javnih nabavki.*
- 2. Sistem javnih tendera o kome se govori u stavu 1 obezbediće pošteno i javno nadmetanje, a tenderske komisije će na zahtev zainteresovanih strana obrazložiti svoje odluke.*
- 3. Nijedan državni organ i nijedan državni funkcioner niti bilo ko drugi neće se na neprimeren način mešati u donošenje odluka i u rad tenderskih komisija.*
- 4. O svim odlukama tenderskih komisija vodiće se zapisnik.*

Na korupciju u javnim nabavkama ponekad se gleda kao na pojavu tipičnu samo za zemlje u razvoju, koje imaju slabe vlade i loše plaćene javne službenike. Poslednjih godina su i najrazvijenije zemlje pružile obilje dokaza da korupcija u javnim nabavkama može da postane sastavni deo njihovog načina poslovanja. Korupcija u nabavci robe i usluga ne zavisi samo od kupca u čijim je rukama novac. Inicijativa lako može da potekne i od potencijalnih ponuđača ili ugovarača koji šalju ponude i pre nego što su tražene.

NAČELA ZA POŠTENE I EFIKASNE JAVNE NABAVKE

Nabavljanje robe i usluga treba da bude ekonomično. Ono treba da rezultira najboljim kvalitetom robe i usluga za plaćenu cenu. I cena i kvalitet treba da budu predmet procene pri donošenju odluke o nabavci; nijedan od ovih činilaca ne sme se sam primeniti kod donošenja odluke.

Cena robe je obično „procenjeni utrošak“, što znači da se dodatni činiooci kao što su troškovi rada, dostupnost rezervnih delova i mogućnosti za servisiranje razmatraju pri odlučivanju o ponudama.

Odluke o prihvatanju najbolje ponude treba da budu donete pošteno i nepristrasno. Javni fondovi ne treba da služe za sticanje koristi privilegovanih. Standardi i specifikacije koji se traže od ponuđača ne smeju biti postavljeni na diskriminatorski način. Izbor između ponuđača treba izvršiti na osnovu njihovih kvalifikacija i vrednosti njihovih ponuda. Treba jednako tretirati sve ponuđače u pogledu određivanja rokova i poverljivosti podataka.

Treba imati na umu i nekoliko zahteva:

- ▶ *Proces treba da bude transparentan. Uslovi i pravila nabavke, kao i kriterijumi za donošenje odluka, treba da su lako dostupni svim potencijalnim ponuđačima i ugovaračima, a najbolje je da budu objavljeni i u pozivu na tender. Otvaranje ponuda treba da bude javno, a sve odluke treba da budu zabeležene u zapisniku.*
- ▶ *Procedura javnih nabavki treba da bude efikasna. Pravila procedure treba da budu u skladu sa vrednošću i složenosti predmeta nabavke. Postupci za nabavke male vrednosti treba da budu jednostavniji i brži; kako vrednost nabavke i složenost zahteva koji se pred ponuđače stavljaju rastu, duži rokovi i više dobro osmišljenih pravila biće neophodni da bi se obezbedilo poštovanje ovih načela. U procesu donošenja odluka za velike nabavke možda će biti nužno da se obezbedi i učešće posebnih tela koja će dodatno razmatrati sve bitne činjenice u nadzornom procesu, ali treba težiti ka tome da birokratske intervencije budu svedene na minimum.*
- ▶ *Odgovornost je od suštinskog značaja. Proceduru treba da odlikuju pouzdanost i sistematičnost. Zapisnici treba da sadrže objašnjenja i razloge koji opravdavaju sve donete odluke i korake koji su na osnovu njih preduzeti, pa ih treba voditi sa posebnom pažnjom.*
- ▶ *Treba ohrabrivati stručnost i integritet pri javnim nabavkama. To navodi ponuđače da daju najbolje ponude, što dalje vodi ka ostvarenju još povoljnijih nabavki u budućnosti. Naručioc koji ne uspeju da dostignu visoke standarde odgovornosti i poštenja u sprovođenju nabavki brzo izbijaju na glas kao loši partneri za poslovanje.*

Kada projekat finansiraju međunarodne finansijske institucije, obično se postavljaju i dodatni zahtevi:

- ▶ *U procesu nadmetanja mora se pružiti jednaka šansa ponuđačima, ugovaračima i konsultantima iz raznih zemalja, naročito onima iz zemalja članica međunarodne institucije koja finansira nabavku.*
- ▶ *Domaći ponuđači i dobavljači mogu ponekad da uživaju početnu prednost, izraženu u određenom procentu od vrednosti ugovora (na primer, za Svetsku banku je to 15 % za nabavke robe i 7,5 % za nabavke radova). Ova činjenica se obično navodi u pozivu za davanje ponuda.*
- ▶ *Za ugovarače se obično traži pretkvalifikacija (objašnjeno u daljem tekstu).*
- ▶ *Kada se traže konsultanti, obično se sačinjava uža lista onih koji se pozivaju da daju ponude. Listu priprema naručilac, a ne finansijer. Na taj način se smanjuju troškovi mnogih konsultanata jer će samo manji broj njih ući u skup proces priprema za određeni tender. Uži spisak mora u svakom slučaju da bude geografski raznovrstan (obično ne sme da bude više od dve ponude iz jedne zemlje).*
- ▶ *Mogu da se predvide podsticaji za strane konsultantske kuće za slučaj da uključe i savetnike iz zemlje domaćina, bar za deo poslova; takođe se ponekad podstiče zajedničko konkurisanje stranih i lokalnih savetodavnih firmi.*

Kada Ujedinjene nacije finansiraju projekat, kupac je u većini slučajeva sama organizacija Ujedinjenih nacija. Iako Ujedinjene nacije u principu primenjuju standarde za nabavku robe i usluga slične onima koji su prethodno opisani, one čine posebne napore da isporučioc budu iz zemalja donatora koje su do tada imale nesrazmerno mali udeo u nabavkama te organizacije ili iz zemalja u kojima Ujedinjene nacije imaju velike iznose nekonvertibilnih sredstava.

Jasno je da mito i korupcija ne moraju nužno da prate sklapanje poslova. Iskustvo pokazuje da mnogo toga može da se uradi na zaustavljanju korupcije u postupku nabavki ako postoje želja i volja da se tako i uradi. Da bismo što bolje razumeli kako se

treba obračunavati sa korupcijom pri nabavljanju robe i usluga, dobro je najpre znati kako do nje dolazi.

KAKO KORUPCIJA UTIČE NA NABAVKE

U ugovoru postoje kupac (naručilac) i prodavac (ponuđač). Svako od njih na mnogo načina može da pokvari (korumpira) proces nabavke u svakoj njegovoj fazi.

Pre nego što odluči sa kim će da sklopi ugovor, naručilac može da:

- ▶ *specifikaciju tražene robe ili usluga napravi tako da ona odgovara određenom ponuđaču;*
- ▶ *ne da potpune podatke o uslovima nabavke;*
- ▶ *preduzme neposredne pregovore samo sa jednim ponuđačem tvrdeći da zbog hitnosti ne može da organizuje nadmetanje;*
- ▶ *naruši poverljivost ponuda;*
- ▶ *onemogućiti učesće potencijalnim ponuđačima postavljajući neprikladne pretkvalifikacione uslove;*
- ▶ *uzme mito.*

U isto vreme, dobavljači mogu da:

- ▶ *rade u dosluhu da bi namestili cenu ponude,*
- ▶ *promovišu diskriminatorne tehničke standarde,*
- ▶ *umešaju se ne primeren način u rad procenitelja ponuda,*
- ▶ *ponude mito.*

Najneposredniji način da se nabavka dodeli željenoj strani je sprovođenje nabavke putem neposrednog pregovaranja, bez ikakvog nadmetanja. Čak i tamo gde su sistemi nabavki zasnovani na postojanju javnih tendera, obično postoje izuzetne situacije kada se dopušta neposredno pregovaranje. Na primer:

- ▶ *u slučajevima izuzetne hitnosti usled prirodnih katastrofa;*
- ▶ *kada je bezbednost države dovedena u pitanje;*
- ▶ *kada već postoji ugovor o nabavci a iskrсну dodatne potrebe;*
- ▶ *kada postoji samo jedan dobavljač koji može da zadovolji specifične potrebe naručioca.*

Naravno, nisu svi ugovori o nabavci koji su zaključeni neposrednim pregovaranjem sa jednim ponuđačem plod korupcije. U nekim slučajevima neposredno pregovaranje može da bude najbolje rešenje. Međutim, ukoliko se tvrdi da za postupak neposrednog pregovaranja postoje opravdani razlozi, a njih u stvari nema, obično iza toga leži pobuda da se olakša korupcija.

Čak i ako postoji nadmetanje ponuđača, još uvek je moguće favorizovati nekog od njih. Što manji broj ponuđača zna uslove tendera, konkurencija se smanjuje, a izgledi da dobije favorizovana strana se poboljšavaju. Jedan od načina je objavljivanje oglasa sa pozivom na tender u najmanjem i najnečitijem glasilu koje zadovoljava propisane uslove oglašavanja, uz nadu da ga niko neće videti. Oni koji su u dosluhu sa naručiocem, naravno, dobijaju informaciju iz prve ruke.

Konkurencija ponuđača može dalje da se ograničava uspostavljanjem neprikladnih ili nepotrebnih zahteva za pretkvalifikacijom, nakon čega se jedino probranim firmama dopušta da daju ponudu. Treba naglasiti da pretkvalifikacija, ukoliko se sprovede na korektan način, postaje savršeno prikladan postupak koji obezbeđuje da se pojave ponuđači sa pravim iskustvom i sposobnostima da odgovore potrebama naručioca. Međutim, ako su standardi i kriterijumi za kvalifikaciju proizvoljni i nekorektno određeni, oni postaju mehanizam za isključivanje konkurentnih ali neželjenih ponuđača.

Neželjeni ali uporni, koji uspeju da savladaju ove prepreke, još uvek mogu da se uspešno eliminišu prilagođavanjem specifikacija tako da odgovaraju određenom ponuđaču. Stavljanje u oglas imena ponuđača ili određenog modela koji samo taj ponuđač proizvodi suviše je očigledno, ali se isti re-

zultat može postići uključivanjem u zahteve specifičnih dimenzija, svojstava i karakteristika dizajna kojima može udovoljiti samo favorizovani ponuđač. Nemogućnost konkurenata da obezbede tražene karakteristike, koje obično nemaju nikakve veze sa kvalitetom koji je naručiocu neophodan, dovodi do odbijanja njihovih ponuda kao „neodgovarajućih“.

Nadmetanje ponuđača će zaista postojati samo ako se sačuva tajnost prispelih ponuda do isteka roka koji je određen za njihovo otvaranje. Jednostavan način da se predodredi ishod tendera je da naručilac prekrši ovo pravilo, da otvori prispеле ponude pre isteka roka za podnošenje ponuda i da otkrije već ponuđene cene željenom dobavljaču kako bi ovaj dao najmanju. Ovaj mehanizam je jednostavan, a funkcioniše naročito dobro ako ponuđačima nije dozvoljeno da budu prisutni kada se ponude otvaraju.

Ovaj proces može postati transparentniji ukoliko nevladina organizacija koja vrši kontrolu javnih nabavki može da prisustvuje otvaranju tenderske dokumentacije.

Poslednja prilika da se preokrene rezultat tendera u korist željenog ponuđača pruža se u fazi procene ponuda i njihovog upoređivanja. U toj fazi postupka ispravno bi bilo načiniti objektivnu analizu svake ponude, oceniti koliko one zadovoljavaju uslove zadate u tenderskoj dokumentaciji i odrediti koja je među njima na osnovu propisanih kriterijuma najbolja. Kada postoji namera da se ugovor o nabavci zaključi sa određenim ponuđačem, proces procene (evaluacije) nudi gotovo neograničeni broj mogućnosti: Ako je nužno i ako nije onemogućeno da se tako radi, članovi komisije mogu da osmisle ceo repertoar novih kriterijuma za odlučivanje šta je „najbolje“ i da ih zatim na arbitraran način primene da bi se dobio željeni rezultat. U tom poslu im od pomoći mogu biti namerno nejasno sročeni uslovi koje treba zadovoljiti da bi se ponuda smatrala prihvatljivom i kriterijumi na osnovu kojih će biti izabrana najbolja ponuda.

Tehnike koje su predstavljene pružaju samo kratak osvrt na neke od načina pomoću kojih je naručilac u mogućnosti da uvede koruciju u proces nabavke.

Bilo bi pogrešno misliti da su uvek kupci strana koja je „grešnija“ u ovom poslu. Često su prodavci robe i usluga ti koji pokušavaju da ih „iskvare“, pa u tome i uspeju, jer se, možda, ni kupci previše ne brane.

Prodavci mogu da ohrabre kupce da mitom i drugim podsticajima preuzmu neku od prethodno opisanih radnji. Uz to, oni mogu da budu u dogovoru sa drugim ponuđačima da bi odlučili ko će od njih da dobije posao i da podese cene svojih ponuda tako da dogovoreni pobednik dobije posao, a dogovoreni gubitnik nadoknadu za učestvovanje u lažiranju. Ovakva prevara, ako se mudro izvede, može da ostane neotkrivena od strane kupca, čak da ni sumnju ne probudi, osim ako se često ne ponavlja. Pa čak i kada se sumnja pojavi, prevara će se teško dokazati i krivci će ostati nekažnjeni.

Priča se ne završava odlukom o tome s kim će ugovor biti zaključen, mada je to faza za koju se najčešće sumnja da je povezana sa korupcijom. Najozbiljniji i najskuplji oblici korupcije mogu da uslede posle, tokom sprovođenja ugovora. To se događa onda kada kupac robe ili usluga:

- ▶ *ne uspe da izdejstvuje zadovoljenje ugovorenih standarda u pogledu kvaliteta, količine itd.;*
- ▶ *upotrebi dobijenu robu za preprodaju ili u privatne svrhe;*
- ▶ *zahteva od dobavljača neku privatnu korist (putovanja, školovanje dece, poklone).*

Sa svoje strane, beskrupulozni ugovarač ili dobavljač može da:

- ▶ *falsifikuje sertifikate o kvalitetu robe i slično;*
- ▶ *navede višu ili nižu vrednost fakture;*
- ▶ *podmiti one koji su zaduženi za kontrolu sprovođenja ugovora.*

Kad prodavci daju mito ili u ponudi navedu nerealno niske cene u cilju dobijanja posla, nadaju se da će te troškove naplatiti tokom realizacije ugovora. Ponavljamo da inicijativa može da potekne sa bilo koje strane, ali je za uspeh korupcije neophodno

da i na drugoj strani postoji aktivna saradnja ili bar nemar u izvršavanju dužnosti.

Najzad, beskrupulozni snabdevači mogu vremenom da proizvode koje isporučuju zamene proizvodima nižeg kvaliteta od prvobitno ponuđenog. Oni mogu da falsifikuju količinu isporučene robe ili usluga pri podnošenju zahteva za isplatu i da podmite još više one koji nadziru sprovođenje ugovora da bi im i ubuduće gledali kroz prste. Pored prihvatanja mita i propusta da se izbore za kvalitet realizacije ugovorenih standarda, kupci ponekad preusmeravaju nabavljenu robu i usluge za privatnu korist ili za preprodaju.

PRIHVATANJE POKLONA

Neke poklone javni službenici mogu prihvatiti; drugi, koji stvaraju osećanje obaveze, nisu prihvatljivi. Mito može biti u vidu „poklona“, a „poklon“ može da se pojavi u najrazličitijim oblicima - besplatan ručak, karta za sportski događaj, sat „rolex“, deonice kompanije, letovanje u inostranstvu, možda školarina za dete.

Procena prihvatljivosti prakse poput „korporativne zabave“ može da krene od pitanja da li su pretpostavljeni u mogućnosti da nadziru posledice ponašanja svojih službenika zaduženih za nabavke ili ne. Takođe je važno da li postoji obaveza da se službenici izuzmu iz odlučivanja o nabavkama u budućim situacijama kada se firme sa kojima su u vezi mogu pojaviti kao ponuđači. Isto tako, značajno je da li sve firme koje bi mogle da se nađu u konkurenciji za dobijanje posla deluju na sličan način, tako da se ne stvara obaveza kod službenika da dâ prednost nekoj od njih. Dalje, u zavisnosti od običaja u društvu, očekivani i uobičajeni nivo gostoljubivosti iz kojeg ne proizlaze nikakve obaveze veoma se razlikuje.

Ono što je očigledno neprihvatljivo jeste da službenik za nabavke prihvati preteran poklon poput odmora sa potpuno plaćenim troškovima za dve osobe. Manje očigledne su „neprikladne“ ponude kao što su plaćeni ručkovi ili obezbeđivanje karata za muzičke festivale; prihvatanje naoko beznačajnih poklona i besplatnih usluga može vremenom

da dovede službenika do situacije u kojoj on nesvesno biva uhvaćen u zamku darodavca.

Linija razgraničenja bi mogla da se postavi tamo gde poklon nameće primaocu obaveze prema poklonodavcu. Situacija se razlikuje od jednog do drugog društva, ali se obično definiše vrednošću poklona, bilo da je reč o materijalnom dobru ili besplatnoj usluzi koju službenik mora da prijavi ukoliko ona premašuje propisani iznos. Pokušaji da se razlika napravi između „onoga što je učinjeno službeniku kao ličnosti“ i „službeniku s obzirom na funkciju koju vrši“ obično dovode do besplodnih sporova i zato je najbolje izbegavati ih.

Poenta je da su službenici koji vrše nabavke uvek pod rizikom i da na njih treba pažljivo motriti. Bilo koji znak o tome da službenik živi preko mogućnosti koje mu pruža plata predstavlja očiti znak za uzbunu.

Vlada treba da ima jasna pravila za ponašanje službenika na sledeći način:

- ▶ *Službenici (i članovi njihovih porodica) ne smeju da prihvate nikakvu vrednost od pojedinca ili kompanije koji se nalaze u ugovornom odnosu sa ministarstvom ili odeljenjem u kojem taj službenik radi.*
- ▶ *Treba uvesti i primeniti pravila o obelodanjivanju imovine, obaveza i prihoda viših službenika; ukoliko postoji bogatstvo koje se ne može objasniti, treba sprovesti istragu.*
- ▶ *Službenici treba da prijave svaku sumnju u prestup nekog od svojih kolega i treba da uživaju zaštitu pri vršenju ove dužnosti.*
- ▶ *Od službenika koji rade na poslovima nabavki i drugim aktivnostima vezanim za ugovaranje treba tražiti da polože zakletvu da neće tražiti niti prihvatiti bilo koju vrednost koja može uticati ili stvoriti utisak da utiče na primenu diskrecionih ovlašćenja za potrebe vlade.*
- ▶ *Službenici će dobiti obaveštenja i obuku o primeni pravila za etično ponašanje.*

ZAPOSLENJE PO NAPUŠTANJU DRŽAVNOG POLOŽAJA

Jedna od ključnih oblasti korupcije - i ona koja sve više postaje razlog za brigu - jeste praksa korporacija da javnim službenicima sa kojima su poslovali dok su bili u državnoj službi nude zaposlenje kod njih nakon napuštanja položaja. Razume se da su pravila koja regulišu zaposlenje nakon napuštanja državne službe važna. Međutim, ne bi bilo ni praktično ni logično insistirati da se javnim službenicima zabrani angažovanje u privredi po odlasku sa položaja. U isto vreme, spoljni dobavljači mogu isplesti čitavu mrežu korupcije ne samo podmićivanjem u novcu i skupim odmorima u inostranstvu već i obećanjem službenicima da ih nakon penzionisanja čeka unosno zaposlenje.

Za svakog državnog činovnika koji ima bogato radno iskustvo, ali manje nego zadovoljavajuću penziju veliki je izazov da prihvati zaposlenje kod firmi sa kojima je sarađivao dok je bio u službi. Ponekad nema ničeg lošeg u takvim sporazumima. Uistinu, može biti konstruktivno i korisno obezbediti da njihovo za društvo vredno iskustvo ne propadne.

U takvoj situaciji se, međutim, lako dešavaju zloupotrebe. Na primer, službenik koji napušta državni položaj može da ponese sa sobom i poverljive informacije o strategiji za vođenje pregovora sa konkurentima njegovog budućeg poslodavca. U tom slučaju, neograničena mogućnost zaposlenja javnih službenika nakon napuštanja državne službe ne koristi ni javnom interesu ni privatnom sektoru.

Obećanje o zaposlenju nakon penzionisanja mogu, takođe, koristiti beskrupulozni poslovni ljudi kao „slatku pilulu“ da bi sklopili ugovor o nabavci; to obećanje se neće videti kada nadzorne službe budu kontrolisale prihode i imovinu službenika. Mada nije ni pošteno ni poželjno da se stavi apsolutna zabrana na zapošljavanje nakon odlaska iz službe, prihvatanje nekih poslova očigledno šteti javnom interesu. Na primer, ako ministar ili javni službenik na visokom položaju napuste službu dok se još uvek vode pregovori o projektima za velike javne radove, ne bi bilo korektno da takva osoba odmah preuzme novi posao kod neke od kompanija koje bi mogle da se u takvom poslu nađu u ulozi ponuđa-

ča. (O ograničenjima po napuštanju državne službe više se govori u poglavlju 3).

KAKO SE BORITI PROTIV KORUPCIJE U NABAVKAMA

Transparentnost igra dvostruku ulogu u suzbijanju korupcije kod javnih nabavki. Prvo, postoji mogućnost da se postupak načini otvorenim koliko je moguće. To znači da se svi pozivi na tender objavljuju (u novinama i specijalizovanim trgovačkim časopisima za koje je verovatno da će ih potencijalni ponuđači čitati), a dostupni su i na Internetu. Bitno je da se objavljivanje vrši pravovremeno.

Druga uloga transparentnosti je izloženost pogledu javnosti, što može da bude i najmoćnije sredstvo. Mediji mogu da odigraju ključnu ulogu u skretanju pažnje javnosti na ovaj problem i u stvaranju podrške za primenu mera koje su usmerene na borbu protiv korupcije. Ako javnosti budu predočeni svi neprijatni detalji slučaja korupcije - ko je sve bio uključen, koliko je novca bilo u opticaju, koliko je korupcija naškodila budžetu - i ako se stalno iznose novi slučajevi, teško je zamisliti da ljudi neće tražiti da se preduzmu reformski koraci. Istina je da je percepcija javnosti o nedopustivosti njihovog ponašanja dovela do toga da vlade izgube na izborima u razvijenim demokratskim sistemima. U novim demokratijama uopšte nije retka situacija da opozicioni kandidati dođu na vlast zahvaljujući tome što je bivša vlada bila umrljana korupcijom. Najčešće je reč o korupciji vlade pri zaključivanju ugovora.

Vlade širom sveta otkrivaju da poreski obveznici još uvek smatraju javne fondove svojim novcem i da im nije drago kada vide da se taj novac uludo troši. Nezadovoljstvo je posebno jako kada novac odlazi u tuđe džepove, kao nagrada za korupciju. Kad se raširi podrška za reformu sistema sprovođenja javnih nabavki, problem može da se rešava sa svih strana. Uobičajeno je da se reforma počne jačanjem zakonskog okvira, na primer donošenjem autoritativnog antikorupcijskog zakona sa propisanim efikasnim sankcijama.

Jedan od najvećih nedostataka antikorupcijskih propisa kad su javne nabavke u pitanju je taj da mnoge države izričito zabranjuju podmićivanje kod

kuće, ali ćutke posmatraju ili čak nagrađuju podmićivanje u inostranstvu (priznavanjem poreskih olakšica na dato mito).

U najboljem slučaju, ovakvo ponašanje se opravdava stavovima koji navode na pogrešan zaključak da je podmićivanje nužan uslov za uspešno poslovanje na međunarodnoj sceni; u najgorem slučaju, ono je izraz ciničnih i paternalističkih stavova o tome šta je dobro za druge. Sjedinjene Američke Države imaju Zakon o korumpiranju u inostranstvu (Foreign Corrupt Practices Act) od 1977. godine.⁴ Tamo se izričito navodi da je podmićivanje stranog službenika u cilju dobijanja ili produženja posla krivično delo, kažnjivo po domaćim propisima bez obzira na to što je do njega došlo van granica SAD-a. Novijeg datuma je Konvencija OECD-a, usmerena na to da se kriminalizuje podmićivanje javnih službenika u stranim zemljama⁵ od strane međunarodnih korporacija. Ta konvencija ima suštinski značaj u internacionalizovanju američkog pristupa ovom pitanju.

Sledeći korak zakonodavca je uspostavljanje osnovnih principa koji moraju da budu poštovani prilikom javnih nabavki.

Ovaj deo reforme može da poprimi razne oblike, ali je sve veća svest o prednosti jedinstvenog zakona o javnim nabavkama, koji postavlja osnovne principe za javne nabavke i koji u praksi dopunjuju detaljna unutrašnja pravila i procedure organizacija koje sprovode nabavke. Neke zemlje sada stapaju razne zakone i pravila koji su se razvijali nezavisno tokom mnogo godina i kodifikuju ih, donoseći jedan opšti zakon.

Poslednjih godina su neke od najvećih multilateralnih razvojnih agencija podržale stvaranje propisa o javnim nabavkama u zemljama u kojima ulažu no-vac i pomogle uspostavljanje organa koji će takve propise da primenjuju. Godinama unazad mnoge finansijske institucije su same razvijale smernice za sprovođenje javnih nabavki, kojih su oni koji su od njih pozajmljivali novac morali da se pridržavaju prilikom trošenja pozajmljenog novca. Te smernice imale su u stvarnosti značajnu ulogu prilikom oblikovanja standarda za sprovođenje javnih nabavki koji su danas široko prihvaćeni na međunarodnom nivou.

Nažalost, pravila koja su obavezna da se primenjuju kada novac potiče iz zajmova međunarodnih finansijskih institucija ne mogu da spreče korupciju pri nabavkama koje se finansiraju iz drugih izvora. Nedavno su, međutim, banke za razvoj shvatile da je u zajedničkom interesu njih i zemalja članica da se na nivou država usvoje takva politika i propisi koji bi bili otelotvorenje razvijenih standarda i koji bi se primenjivali na sve nabavke bez obzira na izvor sredstava. Banke su spremne da potpomognu ovakve inicijative u zemljama koje su voljne da preduzmu reformu procesa javnih nabavki i stvore odgovarajuće institucije, pružajući im finansijsku i tehničku pomoć.

TRANSPARENTNOST POSTUPKA

Kada postoji zakonski okvir, narednu branu korupciji predstavlja uspostavljanje niza otvorenih i transparentnih postupaka javnih nabavki, kao i stvaranje dobrih običaja u tom postupku. Niko još nije našao bolji odgovor na korupciju pri javnim nabavkama od obezbeđenja da odabir ponuđača bude izvršen u uslovima njihovog istinskog međusobnog nadmetanja.

Složenost ili jednostavnost svakog postupka zavisice od vrednosti i prirode robe i usluga koje se nabavljaju, ali osnovne smernice su slične u svim slučajevima:

- ▶ *opisati jasno i pošteno šta je predmet nabavke,*
- ▶ *objaviti poziv da se naprave ponude,*
- ▶ *uspostaviti poštene kriterijume za odabir ponuđača i ugovarača,*
- ▶ *primiti ponude svih ponuđača,*
- ▶ *uporediti ponude i odrediti koja je najbolja prema unapred određenim pravilima za izbor,*
- ▶ *ponuditi zaključenje ugovora izabranom ponuđaču bez zahteva da smanji cenu ili na drugi način izmeni ponudu.*

Za male nabavke dobavljači se mogu izabrati vrlo jednostavnim postupcima koji slede navedene prin-

cipe. Međutim, kada se sprovode veće nabavke, treba ispoštovati formalnu tendersku proceduru, koja podrazumeva brižljivo pripremljene specifikacije, uputstva za potencijalne ponuđače i uslove koje će izabrani ponuđač morati da ispuni. Sve to treba pripremiti kao komplet dokumenata (tenderska dokumentacija) koji se obično prodaje zainteresovanim stranama.

Ponekad su potrebni meseci da bi se pripremila tenderska dokumentacija, a i potencijalnim ponuđačima je potrebno dosta vremena da pripreme svoje ponude, i najzad, potrebno je vreme da se ponude ocene i međusobno uporede. Sve ove procedure mogu da traju po pola godine, pa i duže. Kada se nabavke planiraju, treba voditi računa o tome da se čitava procedura preduzme pravovremeno kako bi se obezbedilo da roba i usluge stignu kada bude potrebno. Trebalo bi izbegavati svaki pritisak da se donose „hitne“ odluke.

OTVARANJE PONUDA

Jedan od načina da se obezbedi transparentan i pošten proces javnih nabavki jeste da se ponude otvaraju u za to određeno vreme, na određenom mestu i u prisustvu svih učesnika tendera koji to žele ili njihovih predstavnika. Takvo javno otvaranje ponuda, gde svako može da čuje ko je sve podneo ponude i koje su cene iz drugih ponuda, smanjuje rizik da će poverljive informacije jedne strane biti prosleđene drugoj, da će se preko neke od ponuda preći bez razmatranja, da će ponude biti menjane ili da će se njima na drugi način manipulirati.

U nekim zemljama se vlasti opiru ovom vidu javnog otvaranja ponuda navodeći da se isti efekti mogu postići tako što ponude otvara komisija koju je zvanično imenovao kupac, ali bez prisustva ponuđača. Jasno je da ovakva praksa ne garantuje postizanje efekta kojem se teži kada se ponude javno otvaraju, pogotovo od kada je rašireno verovanje da su naručioci često korumpirani.

PROCENA PONUDA

Procenjivanje ponuda je jedan od najtežih koraka u procesu nabavki ukoliko se želi da se one spro-

vedu korektno i nepristrasno, a istovremeno pruža najviše mogućnosti za manipulaciju ako se želi da konačna odluka ide u korist određenog ponuđača.

Oni koji ponude procenjuju mogu da odbace neželjene ponude zbog nevažnih proceduralnih pitanja, ako je nešto na ponudi brisano, ako neka strana nije parafirana, ili zbog odstupanja od specifikacija za koje komisija odluči da su značajne. Nakon što ponude pregledaju, članovi komisije mogu da iznenada „otkriju“, ako ih niko u tome ne spreči, da ima novih tačaka koje bi trebalo da se uzmu u razmatranje pri odabiru najbolje ponude. I sami kriterijumi po kojima se vrši procenjivanje ponuda mogu da budu propisani tako da omogućavaju subjektivnost pri procenjivanju, pa onima koji procenjivanje vrše nije teško da naprave kakav god žele rezultat.

Sve ovo nas upućuje na neophodnost da kriterijumi za procenjivanje ponuda budu jasno i detaljno navedeni u tenderskoj dokumentaciji i da se obezbedi da nepristrasno telo zaduženo za kontrolu može da proveri razložnost odluka komisije. Ako kriterijumi nisu bili dovoljno jasno navedeni, ponuđači treba da imaju priliku da unapred stave prigovor na sprovođenje postupka; u drugom pomenutom slučaju, dodatno se obezbeđuje da će komisija pravilno proceniti ponude.

DAVANJE ODOBRENJA

Princip da organi koji vrše provere i reviziju budu nezavisni je široko prihvaćen kao način otkrivanja i ispravljanja grešaka ili manipulacija i ima važno mesto u procesu javnih nabavki. Na nesreću, on se koristi i za stvaranje novih prilika za korupciju. Posebno se ova pojava vezuje za delegiranje nadležnosti za odobrenje ugovora.

Obrazloženje za delegiranje nadležnosti je ubedljivo: na nižim nivoima vlasti donose se odluke o veoma malim nabavkama, ali se na višim nivoima sve nabavke moraju razmotriti i odobriti. Što je veća vrednost ugovora koji treba da se zaključi, to je hijerarhijski viši organ koji takvu odluku treba da odobri. Na primer, kupovinu stola može da odobri službenik zadužen za nabavke; nabavku kompjutera treba da odobri direktor; gradnju puta odobrava ministar, a gradnju brane možda mora da odobri predsednik.

U nekim zemljama i u nekim organizacijama ovaj sistem funkcionira bez ikakvih problema. U drugima, gde je dobijanje posla sa državom glavni način sticanja bogatstva, ova hijerarhija znači da se na svakoj višoj instanci vlasti traži sve veće i veće mito. Nimalo slučajno, to ujedno znači da što je veća vrednost nabavke, to se duže čeka na izdavanje odobrenja. Sve nam ovo ukazuje na sledeći bitan momenat u smanjivanju korupcije u procesu javnih nabavki - postojanje dobro obučenog, stručnog i poštenog tima javnih službenika koji treba da sprovede taj proces.

Da bi se osnovalo takvo telo, neophodno je uložiti napor na duge staze koji nikada u potpunosti ne prestaje. Potrebni su stalni programi obuke i doobuke; potrebno je da postoji sigurnost javnih službenika da neće izgubiti posao ako bude bio izabran ponuđač koji nije bio ministrov favorit; potrebna je i odgovarajuća nadoknada, visoka barem toliko da javni službenik ne dođe u situaciju da prima mito da bi mu porodica preživela. Ako se osoblje zaduženo za nabavke osposobi da bude stručno, a postoje mnoga mesta na kojima se sa tim uspelo, dugi niz onih koji treba da odobre nabavke i u tome odugovlače može da bude sveden na minimum.

NEZAVISNE PROVERE I REVIZIJA

Nije nam namera da predložimo da se ukinu sve provere od strane nezavisnih i nadzornih tela; njihova uloga je takođe važna. Međutim, ima zemalja u kojima je propisani broj provera i revizija toliki da je ceo sistem praktično paralizan. U nekim zemljama to ide dotle da je posao na tenderu za veliku nabavku skoro nemoguće dobiti za manje od dve godine od slanja ponude.

OTVORENE RASPRAVE

Iskustvo sve većeg broja zemalja pokazuje da niz otvorenih rasprava koje se objavljuju na dobar način može da posluži kao naročito delotvorno sredstvo u širenju informacija, pribavljanju mišljenja i podrške javnosti za velike projekte. Na primer, prilikom izgradnje nove linije podzemne železnice u Buenos Ajresu, organizovane su tri velike javne

rasprave na kojima je gradonačelnik lično izložio planove i pozvao sve da daju svoje opaske i predloge u vezi sa lokacijom nove linije, mestom i izgledom budućih stanica i procesom izbora firme koja će da obavi posao. Procenjuje se da su ta izlaganja imala veliki uspeh; lokalna televizija ih je uživo prenosila, a načinjeni su i snimci radi kasnijeg pregledanja.

SPORAZUMI O POŠTENIM NABAVKAMA

„Sporazumi o integritetu“ se zaključuju između mogućih ponuđača i organa vlasti koji je raspisao tender. U tom sporazumu se svi saglašavaju o pravilima tog posla i obavezuju se da neće podmićivati.⁶ O tekstu sporazuma se pregovara sa svim ponuđačima zainteresovanim za određeni posao koji vlada nudi. Kada se postupak nabavke pokrene, organ koji sprovodi nabavku izlaže ovaj proces zainteresovanim ponuđačima i poziva sve njih na razgovore o mogućem zaključenju sporazuma. Organ vlasti prisustvuje ovom sastanku, osim u slučaju kada je verovatno da bi takvo prisustvo smetalo ponuđačima da slobodno govore.

Sporazumom o integritetu se propisuje određivanje nezavisnog arbitra za rešavanje po pritužbama protiv strana koje u njemu učestvuju. Arbitru se daju određene ruke da odluči o sankcijama za one koji ne rade u skladu sa sporazumom (funkcije arbitra i vrste sankcija takođe predstavljaju deo sporazuma).

Ukoliko potencijalni ponuđači u dovoljnoj meri podrže ovaj proces, tekst sporazuma potpisuje najviši funkcioner organa koji će zaključiti ugovor u ime države i najviši predstavnici firmi koje će se nadmetati za dobijanje posla.

PRAĆENJE I KONTROLA OD STRANE GRAĐANSKOG DRUŠTVA

U jednom broju zemalja građansko društvo je sposobno da odigra aktivnu ulogu u posmatranju i kontroli velikih projekata javnih nabavki, kao i u pružanju garancija javnosti da je sve urađeno kako treba.

U takvim slučajevima treba primeniti sledeće kriterijume:

- ▶ *Posmatrači treba da budu visokopoštovane i nesumnjivo poštene osobe.*
- ▶ *Posmatrači treba da ispunjavaju potrebne uslove u pogledu profesionalne stručnosti (ili do potrebnih znanja mogu na jednostavan način da dođu).*
- ▶ *Ako lokalni predstavnici građanskog društva ne poseduju traženo znanje, treba da odmah angažuju stručno lice sa strane, ako je potrebno i iz inostranstva. Ukoliko ne postoji dovoljan stepen znanja, problemi će ostati sakriveni, predlozi za korektivne mere neće biti stručni i posmatrači neće zadobiti poštovanje javnih službi.*
- ▶ *Vlada ne bi trebalo da ima pravo veta na izbor pojedinih posmatrača.*
- ▶ *Posmatrači treba da imaju slobodan i neograničen pristup svim vladinim dokumentima, kao i pravo na to da se sastanu sa svim relevantnim službenicima.*
- ▶ *Posmatrači treba da pokrenu sporna pitanja i pritužbe prvo pred vlastima, a javnosti da se obrate tek ako se u razumnom roku ne preduzmu mere za ispravljanje propusta.*
- ▶ *Posmatrači treba da budu spremni da polože zakletvu da će kao tajnu sačuvati određene vrste poslovnih informacija.*
- ▶ *Posmatrači treba da pregledaju i imaju pun pristup tenderskoj dokumentaciji, izveštajima o proceni ponuda, odlukama o izboru najbolje ponude i izveštajima o nadzoru nad sprovođenjem ugovora kako tehničkim, tako i finansijskim. Posmatrači treba da učestvuju na sastancima i da imaju pravo da postavljaju pitanja.*

Već je, međutim, primećeno da građansko društvo nije uvek sposobno da obezbedi dovoljno visok nivo stručnosti koji se traži u nekim situacijama, pa zato treba omogućiti da se do neophodne stručnosti dođe pomoću nekog drugog nezavisnog izvora.

Treba takođe primetiti da građanskom društvu, uopšte uzev, nedostaju mogućnosti da prati ono što se dešava nakon zaključenja ugovora, onda kada se često modifikuju cena i specifikacije, čime se u stvarnosti podrija privid poštenja koji je ugovor imao u vreme zaključenja.

KORIŠĆENJE INTERNETA

Drugo moćno sredstvo u borbi protiv zloupotreba prilikom javnih nabavki je Internet. Nekoliko država (Meksiko, Čile i odskora Austrija), kao i brojne lokalne samouprave (npr. grad Seul u Južnoj Koreji) kompletan sistem informacija o javnim nabavkama smestile su na Internet i omogućile slobodan pristup tim informacijama. Ima i onih koji tvrde da će omogućavanje pristupa nekim vrstama informacija o nabavkama koje sprovodi vlada podriti kvalitet nabavki i ugroziti celokupne projekte.

Sistem grada Seula za unapređenje postupanja sa građanskim podnescima elektronskim putem (OPEN) osmišljen je sa namerom da se postigne transparentnost gradske administracije sprečavanjem nepotrebnog kašnjenja i nepravilnog rada javnih službenika na predmetima građana. Sistem je zasnovan na korišćenju Interneta i omogućava građanima da prate svoje zahteve za dozvolama ili odobrenjima, kod kojih je najverovatnije da će se pojaviti korupcija, i da pokrenu pitanje bilo koje otkrivene nepravilnosti. Ovaj veb-sajt ima oko 2.000 posetilaca dnevno.⁷

Sve više će se interakcija između gradske administracije, kompanija koje sa njom rade ili žele da zaključe posao i građana odvijati posredstvom Interneta. Ukoliko svako u svako doba može da proveri koje poslove je grad ponudio i pod kojim uslovima i ukoliko se mogu videti ponuđači i cene koje su ponudili, znatno će se smanjiti mogućnosti da se procesom javne nabavke manipuliše, pa time i iskušenje da se deluje na korumpiran način.

STAVLJANJE NA CRNU LISTU

Vlasti treba da imaju mogućnost za izricanje ove vrste sankcija (stavljanje na „crnu listu“ ili „isključenje“) kad god njeni ugovorni partneri prekrše

standarde etičkog ponašanja ili kvaliteta rada. Onima za koje se utvrdi da su podmićivali, nameštali cenu, simulirali nadmetanje na tenderu, da su dostavili robu i usluge koje ne zadovoljavaju standarde ili specifikacije, u dosluhu sa službenicima ili nezavisno, treba da bude uskraćena mogućnost da ubuduće zaključuju ugovore sa vladom. Ta zabrana može da bude potpuna ili da važi određeno vreme. Pored zabrane, ovakvi partneri treba takođe da podležu:

- ▶ *gubitku ili uskraćivanju prava iz ugovora;*
- ▶ *preuzimanju posla ili obezbeđenju garancije od strane solventne institucije koja će izvesti radove umesto isključene firme, odnosno koja će umesto nje isporučiti robu (obezbeđenje izvršenja, odnosno rezultata);*
- ▶ *odgovornosti za štetu, kako vladi tako i drugim ponuđačima, za gubitke koje su ovi pretrpeli usled toga što nisu izabrani na tenderu.*

Firme koje su isključene mogu se ponovo priključiti tenderskom procesu nakon toga što ispune određene uslove, kao što su plaćanje odštete, otpuštanje zaposlenih koji su podmićivali javne službenike, uvođenje delotvorne politike protiv podmićivanja u okviru firme i sistematskog programa za ispunjenje nove politike.

Isključivanje se često koristi u SAD-u, kako na federalnom nivou tako i na nivou pojedinih država, u slučajevima kao što su:

- ▶ *krivična ili građanska osuda za prevarno kršenje propisa protiv monopola, za proneveru, krađu, krivotvorenje, podmićivanje, davanje lažnih iskaza i druga dela koja ukazuju na manjak poštenja u poslovanju;*
- ▶ *kršenje uslova iz ugovora sa vladom, poput svesnog propuštanja da se ugovor izvrši u skladu sa uslovima, odnosno više neuspešnih realizacija ugovora iz prošlosti;*
- ▶ *bilo koje drugo delo koje utiče na odgovornost ugovorne strane, koje na ozbiljan i ubedljiv način nalaže da se izvrši suspenzija ili isključenje te strane.*

Ugovorne strane koje potpadnu pod neku od ovih kategorija neće dobiti mogućnost da zaključe ugovor u budućnosti. Državni organi ne mogu da nakon isključenja od ovakvih firmi primaju ponude, da im dodele posao, da obnove ili produže važenje ugovora koje već imaju sa njima, niti da se saglase da ove firme budu podugovarači za nekog drugog kada je državni organ naručilac. Do izuzetaka može doći samo u slučaju da postoje ubedljivi razlozi za to, o čemu odlučuje rukovodilac organa koji se pojavljuje kao naručilac ili lice koje on ovlasti. U odluci o isključenju navodi se i period njenog važenja. Taj rok određuje organ koji je odluku o isključenju doneo.⁸

U Južnoafričkoj Republici je preduzet unekoliko različit pristup. Predlog zakona koji se trenutno nalazi pred članovima južnoafričkog parlamenta⁹ predviđa da će „crna lista“ biti javni dokument. Na taj način će i svi ostali iz javnog i privatnog sektora moći da saznaju ko je kažnjen na ovaj način i zbog čega.

Stavljanje na crnu listu (odnosno isključenje) praktikuju Svetska banka i zemlje poput Singapura. O tom pitanju se detaljno govori u Izveštaju o stavljanju na crnu listu Komisije za javne službe Južnoafričke Republike iz 2002. godine [South Africa's Public Service Commission: Report on Blacklisting (2002)].¹⁰

PROVIZIJE KAO POKRIĆE ZA KORUPCIJU

Najprostije pokriće za korupciju u međunarodnom nabavljanju robe i usluga je provizija plaćena lokalnom zastupniku. Zastupnik ima zadatak da obezbedi zaključenje ugovora sa vladom određene zemlje. Za to mu se obezbeđuje dovoljno finansijskih sredstava, tako da korporacija koja je smeštena negde u razvijenom svetu ne mora ni da zna više nego što je neophodno. Tako se stvara zid između korporacije koja podmićuje i korupcije, što omogućava rukovodstvu kompanije da izrazi iznenađenje i užasnost kada neprijatni događaji izađu na videlo. Samostalnost u radu stvara zastupniku priliku da lepu sumu koja preostane kada isplati sve „provizije“ zadrži za sebe. Veći deo tog novca je bio namenjen za podmićivanje zvaničnika koji donose odluke, ali se, naravno, ne knjiži na taj način, pa je teško utvrdi-

ti odgovornost zastupnika kada ovaj novac zadrži. To dovodi do procvata prakse uzajamnih davanja na celom putu koji novac prevaljuje, pri čemu službenici u stvari ostvaruju korist na račun svoje kompanije.

Kada bi davanje provizije moglo da se učini transparentnim, to bi očigledno zadalo glavni udarac ovoj vrsti korupcije.

Bez svake sumnje, delovanje nekih međunarodnih institucija koje se bave pozajmljivanjem novca je mnogo doprinelo rešavanju ovakvih situacija, pre svega ubeđivanjem vlada pojedinih zemalja da se opredele za otvoreno nadmetanje na tenderu. Jasno je takođe da bi te institucije mogle da daju još veći doprinos antikorupcijskim reformama ukoliko bi se pridružile naporima da se i provizije učine transparentnijim.

KAKO JE ZADAT UDARAC KORUPCIJI U JAVNIM NABAVKAMA - PRIMER GRADA NJUJORKA

Građevinarstvo Njujorka je generacijama predstavljalo mesto endemske korupcije i reketiranja. Kada su tužioci države Njujork i federalni tužioci, radeci zajedno sa FBI i njujorškom policijom, uspešno podigli seriju optužnica protiv mafije tokom 80-ih godina prošlog veka, gotovo svaka presuda je imala i stavku da je mafija profitirala na račun gradskih službi za izgradnju putem iznuda, podmićivanja, nameštanja ponuda, reketiranja radnika, prevara i stvaranja nezakonitih kartela. I pored uspešnosti tih optužbi i hapšenja desetina mafijaških šefova, činilo se da je korupcija ostala neporažena.

Bio je to toliko ozbiljan problem da je zakonodavno telo države Njujork odbilo da obezbedi milijarde dolara za finansiranje Gradskog odbora za obrazovanje, namenjenih za poboljšanje trošne infrastrukture u školama, iako je reč o najvećoj takvoj ustanovi u zemlji, koja obuhvata više od 1.100 škola koje pohađa više od milion đaka. Rukovodioci države Njujork bili su uvereni da bi veći deo novca koji bi bio prosleđen Gradskom odboru za obrazovanje završio u rukama mafije, ili bi bio utrošen na potkupljivanje i na prevare. Da bi izašli iz tog ćorsokaka, Grad se saglasio da se formira nova gradska uprava, Nadležstvo za izgradnju škola (School Construc-

tion Authority - SCA), koje je imalo i veoma aktivnu i dobro finansiranu službu generalnog inspektora, stvorenu kako bi se otklonio uticaj mafije i zaštitile investicije u školski sistem. U 1989. godini SCA je dobila 5 milijardi dolara za izgradnju novih škola i za veće popravke; budžet službe generalnog inspektora je bio nešto preko 2 miliona dolara (tj. manje od 0,05 % od ukupne sume).

Generalni inspektor se latio posla da raščisti sa korupcijom i reketiranjem koji su bili odomaćeni u oblasti izgradnje i uspeo je u tome. Značajno je da je taj uspeh bio postignut bez donošenja novih propisa i bez trošenja miliona dolara poreskih obveznika na skupe preventivne mehanizme protiv korupcije. On je koristio postojeći zakon i koncept građanskog ugovora da bi postigao svoje ciljeve, kao i jednostavne mere za praćenje i nadzor radi obezbeđenja poštovanja zakona. Uspeh je prevazišao sva očekivanja.

Na primer, inspektor je iznova sačinio standarde obrazaca za ponude i ugovore tako da su u njih uključeni i zahtevi za:

- ▶ *prijavu vlasničke strukture i radne istorije svakog ponuđača (kao i njihovih podizvođača i ugovarača);*
- ▶ *obelodanjivanje pojedinosti o prethodnim osudama, a posebno o utvrđenim slučajevima davanja mita, učestvovanju u prevarama ili nameštanju ponuda, kao i vezama sa bilo kojim oblikom organizovanog kriminala;*
- ▶ *obavezivanje svakog ponuđača na poštovanje kodeksa poslovne etike;*
- ▶ *sertifikat da su sve date informacije istinite i tačne, kao i napomenu da je ponuda namenjena sklapanju ugovora sa SCA.*

Standardni ugovor koji je SCA zaključivala sadržao je i klauzulu da se ugovor može poništiti u slučaju da ponuđač preda falsifikovanu dokumentaciju. U praksi, ako se utvrdi da je ponuđač lagao u tenderskoj dokumentaciji ili da je bio umešan u podmićivanje ili prevare tokom izvršenja ugovora, suočiće se ne samo sa poništenjem ugovora nego i sa zakonskim mehanizmima prinudnog povraćaja

celokupne sume koju je dobio za izvršenje ugovora. Štaviše, takav ponuđač i lice koje je zaključilo ugovor neće u budućnosti moći da sklopi posao sa SCA.

Informacije koje su podneli zainteresovani ponuđači pažljivo su pregledane u službi generalnog inspektora, gde se detaljno proveravala i osnovanost tih informacija. Kad god se pojavljivao neki razlog za zabrinutost, iz službe generalnog inspektora su pozivali ponuđače da pod zakletvom odgovore na sva sporna pitanja. Oni koji su odbili da na taj način sarađuju nisu imali pravo da učestvuju u daljem procesu nabavke. Naravno, oni za koje je utvrđeno da su lagali pod zakletvom bili su optuženi za krivokletstvo na osnovu postojećeg krivičnog zakona.

Od onih firmi sa kojima je SCA sklopila posao zatraženo je da uredno vode i tri godine čuvaju svu dokumentaciju relevantnu za posao po osnovu ugovora sa SCA. SCA je ovlašćena da podvrgne proveru tu dokumentaciju. Ukoliko se u postupku provere (revizije) utvrdi da su neki troškovi na bilo koji način precenjeni i ako je razlika u ceni veća od polovine procenta ukupne vrednosti posla, izvođač radova, pored toga što je dužan da vrati utvrđenu razliku, treba da plati i primereni deo troškova revizije.

Za vreme prvih pet godina postojanja SCA, nekoliko stotina izvođača radova dobilo je zabranu učestvovanja na tenderima. Na desetine ugovora je otkazano, što je rezultiralo povraćajem nekoliko miliona dolara u budžet. I sve to je postignuto kroz običan parnični postupak, uz svega nekoliko složenijih sudskih slučajeva. Takođe, desetak ugovarača je bilo osuđeno za krivokletstvo zbog davanja lažnih izjava generalnom inspektor.

Još značajniju potvrdu uspesima pružili su tajno snimljeni razgovori pripadnika mafije, u kojima su se oni žalili da im je u potpunosti uskraćen pristup tenderima koje organizuje SCA. Najbolje od svega je to što je značajno porastao broj građevinskih firmi koje su nudile ponude, jer su se pored starih sposobnih firmi, koje ranije nisu mogle da dobiju posao zbog toga što su preovlašćivali korupcija i reketiranje, pojavile i nove. To je dovelo do intezivnog nadmetanja među ponuđačima, što je nara-

vno rezultiralo daljim smanjenjem troškova, pa čak i boljim kvalitetom izvedenih radova.

Najzad, firmama za koje je utvrđeno da nisu kvalifikovane za učešće na tenderu, ili da bi ugovori sa njima trebalo da budu raskinuti iz razloga vezanih za integritet ili ličnost, bile su nuđene dve mogućnosti: mogle su ili da se povuku iz posla sa SCA ili da ga nastave, ali uz uslov da to bude uz nadzor firme Independent Private Sector Inspector General (IPSIG). IPSIG je odabran među brojnim firmama koje su specijalizovane na polju sudskog veštačenja u oblasti knjigovodstva, prava i vođenja istrage. Zadatak te firme je bio da predaje izveštaje generalnom inspektor SCA, a troškove njenog rada snosio je nedovoljno kvalifikovani ponuđač.

Treba razmisliti o prednostima ovakvog pristupa, a činjenica da su se reforme pokazale efikasnim razlog je što su i drugi počeli da proučavaju ovaj „ugovorni model“ kao pristup borbi protiv korupcije, prilagođavajući ga uslovima u svojoj sredini.

PITANJE VREMENA POSTUPANJA I UKLJUČIVANJA SPOLJNIH SARADNIKA

Uticaj običnog antikorupcijskog zakonodavstva se obično pojačava dodavanjem dva elementa: podešavanjem vremena akcije i uključivanjem „spoljnih saradnika“.

Određivanje pravog vremena je od suštinskog značaja. Većina javnih službenika ne može da kaže „da“, ali može da kaže „ne“, „možda“ ili da ne kaže ništa. Nerazumno odlaganje važnih odluka je obično najvidljiviji pokazatelj da se radi o korupciji. U postupku nabavke se zato treba držati striktno zacrtanih rokova (uz izuzetke koji proizlaze iz postojanja legitimnih razloga za odlaganje). Za slučaj da se kalendar ne poštuje, treba da postoji alternativni proces odlučivanja koji bi eliminisao „ucenjivanje odugovlačenjem“.

Pošto partneri u korupciji nisu zaštićeni zakonom, za obavljanje takvog posla potrebno je više vremena nego za dozvoljene poslovne transakcije. Potrebno je određeno vreme da bi se osnovala lažna preduzeća i napravili kanali za pranje novca. Sporazumi među partnerima treba da ostanu nevidljivi i takvi

da ih se oni lako mogu odreći. Sam čin davanja mita i onoga što se za uzvrat dobija treba da budu vremenski tesno povezani zato što je uzajamno poverenje strana obično na niskom nivou. Ponekad se „posao“ vrši preko dva ili tri „posrednika“ kako bi se smanjio rizik otkrivanja učesnika. Pregovori su delikatni i zato što u svakom trenutku jedna od strana može da odustane i da otkrije celu šemu. Za sve to potrebno je vreme - vreme koje neće postojati ako je regulativa delotvorna.

U osnovi, uloga spoljnih saradnika jeste da ometaju stvaranje odnosa preteranog „poverenja“ između onih koji su uključeni u donošenje odluka i sprovođenje javnih nabavki. Saradnici sa strane treba to i da ostanu i ne bi trebalo da se suviše mešaju u procese koji se odvijaju unutar organa koji nabavke sprovode. Poput spoljnih revizora, oni treba da pruže stručne nalaze potkrepljene integritetom.

Ovde treba pomenuti nekoliko mera:

- ▶ *Spoljni saradnici mogu da pomognu u pripremanju tenderske dokumentacije (naročito nezavisni savetnici sa dobrom reputacijom u javnosti).*
- ▶ *Spoljni saradnici mogu da učestvuju u proceni ponuda (nezavisno dajući napomene o usaglasenosti ili na drugi način).*
- ▶ *Komisija koja odlučuje o dodeli ugovora o nabavci treba da se sastoji od osoba sa integritetom, ne nužno od stručnjaka; učestvovanje u radu takvih organa treba da bude počast, a imovina članova tog tela treba da se podvrgne kontroli javnosti.*
- ▶ *Članovi komisije ne treba unapred da znaju za koje sve projekte će biti neophodna njihova usluga. Na listama potencijalnih članova tog tela treba da bude više ljudi nego što će biti potrebno kada se bude odlučivalo. Prilikom donošenja odluke članovi komisije treba da budu smešteni tamo gde ponuđači ne mogu da s njima dođu u kontakt, što ponekad zahteva izdvajanje u posebno kontrolisano okruženje, npr. hotel. Ako komisija ne može da donese odluku u predviđenom roku, pri novom zasedanju bi trebalo da njen sastav bude drugačiji.*
- ▶ *Državni organ koji izvodi radove ne bi trebalo da ima pravo glasa u komisiji koja ocenjuje ponude, ali treba uvek da bude spreman da odgovara na njena pitanja. Isto važi i za međunarodne stručnjake koji su učestvovali u pripremi tenderske dokumentacije.*
- ▶ *Konsultanti koji nadgledaju izvođenje projekta ne treba da budu oni isti koji su učestvovali u pripremi tenderske dokumentacije.*
- ▶ *Posebnim postupcima se moraju zatvoriti mogućnosti da se veštački stvoreno prekoračenje troškova pokriva iz budžeta umesto iz stranog zajma.*
- ▶ *Prekoračenje predračunskih troškova može da se prihvati jedino ako su i izveštaji nadzornih organa ukazali na to da su razlozi za povećanje cena postali očigledni tek u trenutku kada su oni nastali. Naknadne izveštaje supervizora (ex post facto) ne treba uvažiti. Na taj način će strana koja dobije posao biti odgovorna da na vreme izvesti o teškoćama na koje naiđe.*

ŠTA JOŠ TREBA UČINITI?

Program informisanja javnosti o javnim nabavkama mora da se obrati svim stranama - službenicima koji sprovode nabavke, ponuđačima i ugovaračima zainteresovanim da učestvuju na tenderima, kao i opštoj javnosti. Poruka mora da glasi:

- ▶ *određena država, ili neka njena organizacija, jasno je formulisala pravila za sprovođenje javnih nabavki i ima nameru da ih rigorozno primenjuje;*
- ▶ *prekršiocu će biti gonjeni po zakonu;*
- ▶ *službenici umešani u korupciju biće otpušteni;*
- ▶ *ponuđači koji prekrše pravila biće kažnjeni novčano, možda i zatvorom, i biće isključeni iz budućih tendera stavljanjem na „crnu listu“.*

Naravno, oni koji budu stavljeni na „crnu listu“ moraju imati pravo žalbe nezavisnom i stručnom tribunalu. To je preduslov za sprečavanje korumpiranih službenika da zloupotrebljavaju ovlašćenja

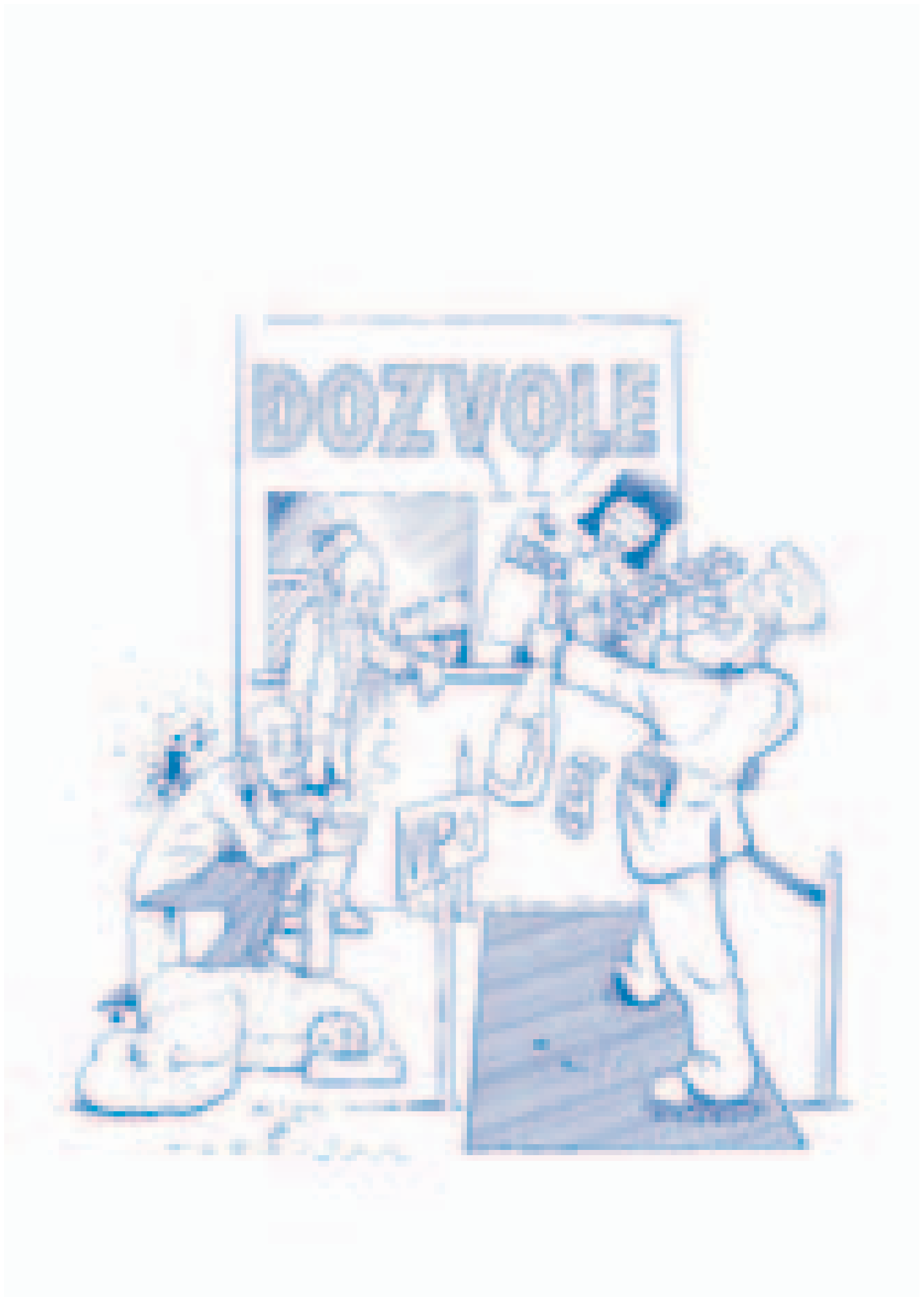
tako što će u administrativnom postupku stavljati firme na ovakvu listu i kada tome nema mesta. Takvo pravo obično postoji svuda gde su sudovi nadležni za razmatranje odluka organa uprave.

Jasno je da nijedna od radnji koje su ovde predložene nije dovoljna sama po sebi da preko noći suzbije korupciju pri javnim nabavkama. Koordini-

rani napori na svim frontovima imaće, međutim, snažno dejstvo. Ako se antikorupcijski propisi ojačaju i obznane, ako se sprovede jasne i dokazane procedure, ako se stručnost javnih službenika uvećava kroz obuku tokom njihovog radnog veka i ako je svima jasna rešenost vlasti da se nabavke sprovede pošteno i pravično - doći će do promene.

PLISNOTE

- 1 Na polju nabavki već godinama radi nekoliko međuvladinih organizacija. Komisija UN za međunarodno trgovinsko pravo (UN Commission on International Trade Law) ima Model zakona o nabavkama robe, radova i usluga (Model Law on Procurement of Goods, Construction and Service): <http://www.undp.org/fj/gold/docs/UNICITRA.PDF>; smernice i propisi Evropske unije u vezi sa javnim nabavkama se mogu naći na: www.bisinfonet.ac.uk/InfoKits/contract-negotiation/InfoKits/infokit-related-files/ec-procurement-issues; za smernice o politici javnih nabavki videti: <http://www.ogc.gov.uk/index.asp?id=1000084>; „odličan model nabavki“, videti na: <http://www.ogc.gov.uk/index.asp?id=417>; predloge OECD-a za borbu protiv korupcije u nabavkama iz programa pomoći videti na: http://www.oecd.org/document/30/0,2340,en_2649_201185_2394526_119672_1_1_1,00.html; o prevenciji korupcije u projektima Svetske banke videti na: <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/preventing.htm>; panel stručnjaka za nabavke Svetske banke: Upravljanje povereničkim rizikom, izgradnja kapaciteta i borba protiv korupcije (Fiduciary Risk Management, Capacity Building and Anti Corruption), videti: <http://www.worldbank.org/html/extdr/business/dfid.htm>; oruđa za borbu protiv korupcije i smernice za multinacionalne kompanije OECD, videti na: <http://www.greco.coe.int/web/Default.orgE.htm>.
- 2 Južnoafrički centar za dokumentaciju i saradnju: „Teška kazna na suđenju za korupciju u Lesotu“ (Southern African Documentation and Cooperation Centre, “Heavy Fine in Lesotho Corruption Trial,” October 30, 2002): <http://www.sadocc.at/news2002/2002-323.shtml>
- 3 Mnoge od ovde pomenutih tačaka koje se odnose na donošenje odluka delimično su pokrivene raznim pravilima nabavki. Tu mislimo na Opšti sporazum o nabavkama Svetske trgovinske organizacije (General Procurement Agreement of the World Trade Organization), Model zakona o nabavkama robe, radova i usluga (UNCITRAL Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services) koji je izdala Komisija UN za međunarodno trgovinsko pravo (UNCITRAL), Uputstva za odabir konsultanata i nabavke robe i usluga Svetske banke (Guidelines for the Selection of Consultants and the Procurement of Goods and Services), kao i Priručnik o proceduralnim pravilima [Manual of Procedural Rules (SCR)] Evropske komisije. Sva ova pravila predstavljaju pokušaj da se protiv korupcije deluje na preventivan način. Nijedno od njih, međutim, ne nudi niti postavlja dovoljno razgranatu strukturu transparentnosti i javne odgovornosti kao uslov. Potrebno je obezbediti potpunu transparentnost i pouzdane garancije kontrole efikasnosti sprovođenja pravila: efikasnu kontrolu, učestalo praćenje i nadzor, kako interno tako i od strane javnosti.
- 4 Zakon SAD-a protiv podmičivanja u inostranstvu (Foreign Corrupt Practices Act): <http://www.usdoj.gov/criminal/fraud/fcpa.html>
- 5 Konvencija OECD-a protiv podmičivanja stranih javnih službenika u međunarodnim poslovnim transakcijama (OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions): <http://www.imf.org/external/np/gov/2001/eng/091801.htm>
- 6 Transparency International, Modeli oruđa za borbu protiv korupcije (Transparency International, The Corruption Fighters' Toolkit): http://www.transparency.org/toolkits/2001/ccinp_ipcolumbia.html
- 7 Online Procedures Enhancement for Civil Applications: <http://open.metro.seoul.kr/>
- 8 Imena isključenih se objavljuju na Internetu. EPLS je elektronska verzija Spiska učesnika isključenih iz federalnih nabavki i programa koji ne uključuju nabavke (Lists of Parties Excluded from Federal Procurement and Non-Procurement Programs). Na tom spisku se nalaze oni učesnici u nabavkama koje je bilo koji deo vlade SAD-a (osim ako je drugačije naznačeno) izuzeo iz mogućnosti da zaključe sa federalnim vlastima ugovor ili da nastupe kao podgovarači u određenim poslovima, kao i da dobi-ju određene vrste finansijske ili nefinansijske pomoći i povlastice od SAD-a. Videti: Sistem spiska isključenih učesnika (Excluded Parties List System): <http://epls.ar.net.gov/>
- 9 Propis se nalazio pred članovima parlamenta Južnoafričke Republike novembra 2003. godine.
- 10 Public Service Commission Report on Blacklisting (april 2002): <http://www.polity.org.za/pdf/blacklisting.pdf>



U mnogim zemljama vlada je postala sinonim za pravila, propise i formalnosti. Razne dozvole i odobrenja su potrebni gotovo svuda, od vožnje automobila do bavljenja trgovinom, a često se za istu stvar treba obraćati većem broju službi.

Kako je jedan od rukovodilaca Međunarodnog monetarnog fonda primetio, „postojanje takve regulative i sistema odobrenja daje neku vrstu monopol-ske moći službenicima koji odobravaju ili kontrolišu aktivnosti... Oni mogu da odbiju izdavanje odobrenja ili da naprosto oklevaju sa donošenjem odluke mesecima ili čak godinama. Zahvaljujući tome, oni imaju mogućnost da svoja javna ovlašćenja iskoriste za izvlačenje mita od onih kojima su dozvole i odobrenja potrebni“.¹

U mnogim zemljama vlada pruža dobra i usluge ispod tržišne cene - korišćenje vode, iznajmljivanje državnih stanova, obrazovanje, zdravstvena zaštita, pristup javnom zemljištu, dobijanje nekih vrsta penzija (npr. invalidska), i tako dalje. Budući da je raspoloživa količina tih dobara i usluga ograničena, racionalizacija velikog broja zahteva se čini neophodnom; javlja se prevelika tražnja i moraju se doneti odluke kako da se ograničen broj dobara raspodeli. Ne treba da čudi što su oni koji ovakva dobra ili usluge žele po povlašćenim cenama spremni da podmire kako bi dobili ono što vlada obezbeđuje preko reda ili u većoj meri.

Pored ovih situacija, postoje i diskrecione odluke kod kojih korupcija - uključujući tu i korupciju visokih službenika i političara - može da igra značajnu ulogu:

- ▶ *davanje poreskih podsticaja, koji mogu da donesu milionsku korist onima koji ih dobiju;*
- ▶ *zoniranje i rezoniranje zemljišta, čime se isto zemljište pretvara od neprivačnog u izuzetno poželjno;*
- ▶ *dozvole za korišćenje državnog zemljišta, npr. za seču drveća ili kopanje ruda, takođe mogu doneti veliku korist;*
- ▶ *odluka da se odobri velika strana investicija koja često omogućava investitoru monopolsku moć;*
- ▶ *prodaja značajnog dela imovine javnog sektora;*

▶ *odlučivanje da li da se ide u privatizaciju i na koji način;*

▶ *odluke kojima se omogućava monopol za određene izvozne, uvozne ili aktivnosti u zemlji.²*

Birokrate koje su slabo plaćene i korumpirane vole formalnosti, pošto one podstiču poslovne ljude da nude mito kako bi dobili odobrenje za rad. Na taj način se birokrate hrane potrebama drugih građana. Budući da u nekim zemljama službenici nižeg ranga ponekad mesecima ne dobijaju platu, čini se da nije potpuno pravično svrstati takve ljude u kategoriju „korumpiranih“. Prvi zadatak za svaku administraciju mora biti da obezbedi plaćanje svojih službenika na vreme.

U Indoneziji postoje i posebni nazivi za pojedine službe. „Navodnjene“ su one koje pružaju mogućnost za sticanje sa strane, a „suve“ one gde takve mogućnosti predstavljaju retkost. U profitabilne položaje spadaju položaji u policiji, poreskim službama, kao i svako ministarsko mesto. „Posao ubirača poreza je bio jedan od najsigurnijih načina da se čovek obogati u državnoj službi“, rekao je jedan od ispitanika u istraživanju Kejta Lavarda (Keith Loveard) „Suharto: poslednji sultan Indonezije“.³ „Postavljanje na neki od položaja koji ne donosi dodatne prihode je jedno od prokletstava kojeg se boji svaki službenik“, rekao je drugi.

Biro za imigraciju na Filipinima se opisuje kao „mesto zahvaćeno nameštanjem i korupcijom“. „Jedine reči koje su komesari upućivali činovnicima i nastojnicima bile su novac, novac, prljavi novac.“⁴

Pukovnik Salvador Rodolfo (Col. Salvador Rodolfo), bivši obaveštajni konsultant Biroa za imigracije, opisao je sledeću situaciju:

Korupcija u Birou za imigracije vlada od vrha do dna, prožimajući sve nivoe u njegovoj hijerarhiji. Usled toga što zvaničnici imaju diskreciona ovlašćenja kojima utiču na životni put i određuju sudbinu kako stranaca koji žive na Filipinima tako i Filipinaca koji žele da odu iz zemlje, šanse da se dobije mito su postale ogromne... Mnogi koji rade u Birou ne poseduju potrebne kvalifikacije i zaposleni su zbog nepotizma ili političke zaštite.⁵

U susednoj Maleziji utvrđeno je da je čak 100 hiljada ljudi pribavilo vozačke dozvole a da nije polagalo testove. Pola zemaljske kugle odatle, kanadski novinar je oslikao depresivnu sliku života u jednoj tranzicionoj zemlji:

Sudeći prema skorašnjim ispitivanjima, biznismeni troše godišnje u proseku 37.000 dolara na mito, novac za zaštitu i druga „dodatna plaćanja“. Menadžeri kompanija moraju da provedu oko 40 posto svog radnog dana u susretima sa državnim službenicima „pregovarajući“ o dozvolama i porezima. Za poređenje može da posluži podatak da u Litvaniji biznismeni na službenike troše oko 15 posto svog radnog vremena, u Pakistanu 12, a u Salvadoru 8 procenata.

Širom zemlje dozvole se traže za više od 100 različitih privrednih aktivnosti - što čini „gotovo sveobuhvatan spisak“ svih mogućih delatnosti, kako je primećeno u studiji Svetske banke. Samo je oko trećine tih dozvola opravdano iz razloga zaštite zdravlja, sigurnosti, životne sredine ili državne bezbednosti. Postupak za dobijanje dozvole obično traje nekoliko meseci, a može da obuhvati traženje velikog broja dokumenata i velike rashode.⁶

Na osnovu rezultata istraživanja 150 preduzeća u pet gradova, utvrđeno je da u jednoj evropskoj zemlji građani plaćaju prosečno 1.250 američkih dolara za instaliranje telefonske linije; 390 dolara za uvozu dozvolu; 295 dolara za prelazak granice; 125 dolara za svaku posetu poreskog inspektora; 60 dolara za svaku posetu sanitarnog ili protivpožarnog inspektora. Prosečan iznos mita u susednim zemljama je sličan, sudeći prema istraživanju rađenom na uzorku od 50 preduzeća.⁷

Kada neko nakon izdavanja dozvole ne ispoštuje uslove na osnovu kojih je ona izdata, kazna za takav propust treba da bude srazmerna učinjenom prestupu. Postoji jedna pravna škola koja se zalaže za to da kazna za firmu treba da bude određena prema koristi koju je firma ostvarila čineći prestup. Ako se želi da sistem dozvola funkcioniše na pravi način, nikad ne bi smelo da se desi da onaj ko takvu dozvolu poseduje ostvaruje veću dobit kršeći postavljene uslove nego poštujući ih.

Korupcija može da uzme razne oblike, počev od sitne korupcije slabo plaćenog činovnika koji razgleda

papire sve dok dobavljač ne „podmaže“ mašineriju vlasti novcem, pa do korupcije na najvišem nivou, kada kreatori politike menjaju, prilagođavaju ili krše pravila u korist dobavljača koji im ponude mito.

Ovakve stvari se ne dešavaju samo u zemljama u razvoju. Na primer, u Sjedinjenim Američkim Državama su otkriveni neki izuzetni slučajevi. Lica koja traže vozačku dozvolu za kamione u Ilinoisu moraju da prođu veoma složen test o bezbednosti i mehanici. Doseljenici koji žele da dobiju dobro plaćen posao vozača kamiona, ali veoma slabo govore engleski gotovo da nemaju nade da bi mogli da prođu na tom ispitu. Zbog toga, kako kažu federalni tužioci, na stotine doseljenika podmićivalo je državne službenike, koji su za uzvrat obučavali kandidate kako da polože ispit ili naprosto popunjavali testove umesto njih. Ti službenici su zatim deo novca od podmićivanja priložili za finansiranje kampanje kandidata za guvernera Ilinoisa. Ukupno je 31 lice bilo optuženo u ovom slučaju, a kod 26 se krivica potvrdila na sudu.⁸ U zemljama Zapadne Evrope nisu otkrivene slične prevare.

Kako je sve ovo moguće? Propisi su nejasni ili nedovoljno obuhvatni. Mnogo je oblasti u kojima se odlučuje na osnovu diskrecije. Postoje mogućnosti da se ljudi stavljaju na čekanje i kada su njihovi zahtevi za ostvarivanje prava zakoniti, kao što je to slučaj sa dobijanjem vozačkih dozvola. Ne postoje nezavisni mehanizmi za žalbe koje bi javnost mogla da koristi.

Šta sve ovo znači za poslovne ljude? Istraživanja su pokazala da u nekim zemljama vršioci viših funkcija u preduzećima provode oko četvrtinu svog radnog vremena u poslovima sa javnim službenicima.⁹

DA LI MITO UBRZAVA STVARI?

„Sitna“ korupcija, koja se javlja kao podmićivanje javnih službenika, poneki put se naziva „novac za ubrzavanje“ - mito „podmazuje točkove“ i stvari se brže odvijaju nego kada mito nije dato. Da li je to istina?

Koristeći podatke iz tri svetska istraživanja u koja je bilo uključeno na hiljade preduzeća, ekonomisti

Svetske banke Danijel Kaufman (Daniel Kaufmann) i Šang-Jin Vej (Shang-Jin Wei) ispitali su odnos između plaćanja mita, vremena koje menadžeri utroše na birokrate i troškova kapitala. Njihov nalaz je bio da firme koje više daju za mito troše više, a ne manje menadžerskog vremena u pregovorima o primeni propisa sa birokratama. Poslovanje koje uključuje davanje mita uključuje i veći, a ne manji trošak kapitala.¹⁰

Zaključak autora bio je da naprosto ne stoje tvrdnje da mito otklanja prepreke za poslovanje u slučajevima kada birokrate imaju mogućnost izbora u primeni propisa ili kada mogu da koriste kašnjenje radi izvlačenja mita. Empirijsko istraživanje autora je pokazalo da u firmama koje koriste mito menadžment gubi više radnog vremena na bavljenje birokratijom.

Poslovna zajednica može mnogo da dobije od propisa i zajedničkih inicijativa koji jačaju njenu sposobnost da kaže „ne“ podmićivanju.

ŠTA PODMIĆIVANJE ZNAČI ZA JAVNE INSTITUCIJE U KOJIMA SE DEŠAVA?

Sve je više dokaza da korupcija na nižem nivou, koja je dugo vremena opisivana kao „sitna“, u stvari nanosi mnogo više štete nego što su mnogi mislili. U brojnim zemljama su položaji na kojima javni službenici mogu da uzimaju najviše mita postali veoma traženi. Kao rezultat, pojavilo se pravo tržište takvih položaja, na kojem se oni prodaju (od strane organa koji vrši imenovanje) ili se „iznajmljuju“ tako što osoba koja dobije traženo mesto u administraciji sve vreme svom pretpostavljenom isplaćuje određenu sumu. Novac tako putuje od dna do vrha praveći lanac sistemske korupcije u čitavoj organizaciji.

Treba ispitati mehanizme imenovanja u javnoj službi. Kada god je to izvodljivo, sva imenovanja treba da se vrše na osnovu vrednosti, u otvorenom nadmetanju i što nezavisnije od organa ili službe u kojoj se radnici zapošljavaju.

MNOŠTVO DOZVOLA

U mnogim zemljama u kojima je korupcija endemska pojava traži se čitava hrpa dozvola, a privatni sektor razne inspekcije posećuju jednom godišnje ili još češće. Kada god se inspektor pojavi, preduzetnik se nalazi u opasnosti da će ostati bez posla.

Čest je slučaj i da se dozvole i odobrenja ne obnavljaju automatski po njihovom isteku. Dobijanje dozvole nije završetak, već početak procesa iznudiivanja.

U nekim zemljama se traži toliko dozvola da se čak i ne zna koliko ih ukupno ima. Čini se da svako odeljenje ili agencija naprosto donose nove uslove i na osnovu njih ispostavljaju nove zahteve. Podloga za takvo ponašanje je veliki broj pravnih pravila, od kojih su mnoga opšte prirode i mogu se tumačiti na mnogo načina. Uslovi za dobijanje dozvola se određuju nejasno i široko, stvarajući korupciji plodno tlo. Pored toga, pritužbe i žalbe završavaju pred istim vratima odakle su potekle i odluke na koje se žalbe odnose.

Slovačka je bila primer jedne takve zemlje. Glavna odlika Nacionalnog programa za borbu protiv korupcije te zemlje bio je zahtev da svi viši javni službenici pojedinih državnih organa sačine iscrpne spiskove licenci, koncesija, dozvola, zajmova, subvencija i raspodele sredstava kojima se bave. Pored toga, od njih je zatraženo da uz svaku dozvolu ili kategoriju raspodele sredstava priključe i podatke o odeljenju koje na njima radi, imena odgovornih službenika, kriterijume koji se primenjuju i primerke svih procesnih i meritornih odluka. Uz to, pripremljen je akcioni plan osmišljen radi ukidanja svih nepotrebnih dozvola i odobrenja i uspostavljanja čvrstih i obavezujućih pravila za izdavanje dozvola, odobrenja i raspodelu sredstava koji se i dalje smatraju neophodnima.

Prvi izveštaj GRECO-a iz 2003. pozdravio je ovaj plan, ali se u njemu primećuje da vlada nije bila sposobna da pruži sve podatke o broju dozvola koje su ukinute, kao i o razlozima kojima se rukovodila prilikom zadržavanja onih koje su ostale na snazi.

Čak su i u Švajcarskoj pre nekoliko godina otkrivene zloupotrebe koje je činio jedan inspektor za restorane. Njegova dozvola je bila neophodna za otvaranje svakog novog restorana u Ženevi. Inspektor je uhvaćen u iznuđivanju novca od vlasnika postojećih restorana, a utvrđeno je da je stekao i prilično vrednu imovinu koja se nalazila u Italiji. Nakon što je inspektor uhapšen, gradsko veće Ženeve je razmatralo ko će biti postavljen na mesto bivšeg inspektora sve dok jedan od većnika nije glasno upitao zašto to mesto uopšte postoji. Nisu postojali razlozi zaštite zdravlja ili sigurnosti koje treba razmatrati; naprosto, bilo je pitanje ličnog stava inspektora da li će novootvoreni restoran biti ekonomski opravdan. Kada je to postalo jasno, većnici su u potpunosti ukinuli položaj inspektora restorana.

Ne treba, međutim, misliti da je posao ukidanja i/ili reformisanja procesa izdavanja dozvola i odobrenja lak zadatak. Mnoge dozvole se čine potpuno nepotrebnim. Izgleda da je ispravna pretpostavka da što su veće nelogičnost i nebranljivost zahteva za određenom dozvolom, to je veća i verovatnoća da je zahtev izmišljen isključivo kao sredstvo za ubiranje novca od onih koji takvu dozvolu moraju da traže. Reformisanje administracije može da podrazumeva i uklanjanje čitave mreže korumpiranih službenika sa položaja.

KIDANJE LIČNIH VEZA

Kada javni službenik provodi previše vremena u radu sa istim klijentima, među njima se mogu razviti nezdravi odnosi, i to gotovo nesvesno. Među njima se može razviti prijateljstvo, uslediće pozivi na razna društvena događanja, i javni službenik će se naći u situaciji da ima osećanje obaveze da uzvрати na pruženo gostoljublje. Postoje dve mere kojima se deluje u ovakvim situacijama.

Prva je da se transakcije depersonalizuju, tako da javnost nema načina da sazna koji će tačno službenik raditi na određenom predmetu. Rad carine u Singapuru je veoma ubrzan uvođenjem kompjutera. Na taj način se mogu ustanoviti i rokovi za carinjenje robe, što je već usvojen pristup u drugim zemljama. Ukoliko se dobra ne ocarine na vreme, nadzorni organi mogu da traže objašnjenje. Pošto se interakcija između službenika i građana vrši preko kom-

pjuterskog terminala, među njima nema kontakta licem u lice. Poslovanje putem pisama umesto ličnim kontaktom pruža dodatne mogućnosti za depersonalizaciju ovakvih transakcija.

Druga mera je redovno rotiranje službenika, tako da oni ne ostaju previše vremena na posebno osetljivim položajima. Ova mera ima svoju cenu. Sa položaja se uklanjaju službenici koji su već stekli određeno iskustvo, i ta cena treba da bude razmatrana kao činilac za procenu pri upravljanju rizikom. Cena koja se plaća kada zaposleni ostanu predugo na određenim položajima je po svoj prilici mnogo veća.

Treća mera može da bude uključivanje još nekoga u ceo proces. U jednoj zemlji je korupcija u poreskoj administraciji značajno umanjena uvođenjem zahteva da se sva plaćanja poreza vrše preko određene banke, čime je u potpunosti eliminisana mogućnost da poreski službenici barataju plaćenim porezom.

GRADANSKE POVELJE

Građanske povelje su prvo uvedene u Velikoj Britaniji i brzo su se raširile po svetu. U Velikoj Britaniji povelje na državnom nivou pokrivaju rad ključnih javnih službi te zemlje, kao što su sudovi, Državna zdravstvena služba i Socijalne službe (Benefits Agency). Poveljama se određuju usluge koje će javne službe pružiti i minimalni standardi u pružanju tih usluga koje građani mogu da očekuju. U poveljama se određuju i procedure za pritužbe za slučaj da ti standardi ne budu zadovoljeni.

Postoje i povelje kojima se pokriva rad lokalnih službi, poput prakse pojedinih lekara, lokalnih bolnica, škola i komunalnih službi. Kada su građani obavesteni o standardima usluga na koje polažu pravo i o pravu na žalbu ukoliko im takve usluge ne budu pružene, službenici su izloženi većem riziku otkrivanja u slučajevima sitne korupcije.¹¹

Način sprovođenja povelja je regulisan samim poveljama, a ne drugim propisima i zato stepen njihove primene zavisi od toga da li će građani tražiti prava koja su im garantovana poveljom i koristiti mehanizam za pritužbe koji je poveljom određen za slučajeve kada rad službi nije u skladu sa propi-

sanim standardima. Usled toga, pritisak na službenike da rade kako je predviđeno je pre psihološki nego zakonski. Međutim, činjenica da su garancije standarda usluga okačene na zidove kancelarija znači da su one uvek tu da podsete građane na šta imaju pravo.

Time što će nadzorni organi pospešivati javnost da traži usluge na koje ima pravo, oni će moći da prate nivo pritužbi i da preduzmu odgovarajuće korake u onim službama gde je njihov broj najveći.

KORIŠĆENJE INTERNETA

Jasno je da Internet može da umanjuje nivo korupcije u izdavanju dozvola i odobrenja. Međutim, iskustvo iz Indije nas upućuje na to da nije dovoljno jednostavno preneti postojeći sistem u kojem cveta korupcija na veb stranice, pa nazvati to elektronskom vladom. Sama praksa i procedure treba da se reformišu i ponovo osmisle kako bi upotreba Interneta donela koristi.

U Seulu je razvijen sistem poznat pod imenom OPEN (od Online Procedures Enhancement for Civil Applications - unapređenje postupanja sa podnescima građana elektronskim putem), sa ciljem da se postigne transparentnost gradske administracije tako što će se sprečiti nepotrebno kašnjenje i nepravilan rad javnih službenika na predmetima građana. Sistem je zasnovan na korišćenju Interneta i omogućava građanima da prate svoje zahteve za dozvolama ili odobrenjima kod kojih je najverovatnije da će se pojaviti korupcija i da pokrenu pitanje u vezi sa bilo kojom primećenom nepravilnošću. Ovaj veb-sajt ima oko 2.000 posetilaca dnevno.¹²

„POZITIVNO ĆUTANJE“

Nedavno sprovedene reforme u Boliviji donele su i objavljivanje pojedinosti o svim procedurama koje vlada sprovodi i dažbinama koje naplaćuje. Sada sve službe u okviru vlade moraju da okače u svojim prostorijama plakate na kojima se objašnjava šta je neophodno podneti od dokumentacije, kao i tačan cenovnik troškova za svaki posao. Namera je bila da se spreče zaposleni da traže mito i da se ukine potreba za posrednicima koji su pomagali

građanima oko obavljanja poslova za koje su bili zainteresovani.

Takođe je uvedeno pravilo poznato kao „pozitivno ćutanje“. To znači da građani koji podnose zahteve za zauzimanje državnog zemljišta, registraciju automobila, kao i za druge potvrde koje vlada daje, mogu da smatraju da im je odobrenje automatski dato ukoliko njihov zahtev nije odbijen u roku od 15 dana. Izraz „dođite ponovo sutra“ je u Boliviji čuven. Pravo značenje mu je „dođite sutra sa novcem“. Nakon reforme, ako se od građana tako nešto traži, moraćete da čekaju samo 15 dana; nakon toga oni mogu da se pozovu na „pozitivno ćutanje“ ako im zahtev nije odbijen u roku.

I dalje su, naravno, ostale otvorene mogućnosti da neko ko traži dozvolu za koju ne ispunjava uslove podmićivanjem službenika izmeni osnovanost svog zahteva i na taj način pribavi odobrenje. U svakom sistemu koji je sličan bolivijskom važno je pratiti slučajeve u kojima dolazi do primene pravila „pozitivnog ćutanja“ kako bi se videlo da li za to postoji prihvatljivo obrazloženje i da li se ova pojava dešava često kod određene službe ili kod određene grupe pojedinaca.

Svetska banka smatra da su profesionalne i motivisane javne službe, u kojima se odabir i unapređenje kadrova vrše na osnovu vrednosti i zasluga a ne zaštitništva, jedna od najvažnijih državnih institucija. Javne službe koje dobro rade ne samo da predstavljaju branu sitnoj korupciji već stvaraju i osoblje za mnoge institucije koje čuvaju integritet u vladi. To su institucije poput ministarstva finansija i ministarstva za personalna pitanja, tenderskih komisija, tehničkih službi koje procenjuju ponude, organa koji primenjuju regulatornu politiku, računovodstvenih službi, odeljenja za internu i eksternu reviziju. Međutim, iskustvo Svetske banke iz više od 60 zemalja u pomaganju reforme javnih službi pokazuje da je napredak u ovoj oblasti spor.¹³

AKCIONI PLAN ZA OGRANIČENJE KORUPCIJE U REŽIMU ODOBRENJA I DOZVOLA

U jednoj zemlji u tranziciji vodeća nevladina organizacija je izašla sa sledećim akcionim planom za suzbijanje korupcije u oblasti izdavanja dozvola:

Neophodno je da delatnost izdavanja dozvola i odobrenja bude uređena zakonom, kojim treba da budu propisani i postupci i uslovi za izdavanje dozvola i odobrenja umesto da budu regulisani drugim propisima ili pojedinačnim aktima. Mere koje bi se mogle preduzeti su sledeće:

- ▶ Ograničavanje takve delatnosti samo na one oblasti u kojima je to apsolutno nezamenljivo. U takvim slučajevima treba da postoje bolje garancije za transparentnost procesa. Institucije koje izdaju dozvole i odobrenja moraju biti javno odgovorne za takve svoje delatnosti;
- ▶ Sprečavanje da se režim dozvola i odobrenja primenjuje ukoliko nije izričito propisan zakonom;
- ▶ Ukidanje brojnih postojećih uredaba, pravilnika i uputstava koji regulišu režim izdavanja dozvola i odobrenja;
- ▶ Ukidanje svih zakonskih odredaba koje omogućavaju da se izdavanje dozvola i odobrenja vrši na osnovu diskrecije vlasti (jedan od slučajeva na koje se ukazuje je Zakon o zaštiti konkurencije - član koji govori o reklamiranju; takođe, nacrt Zakona o medijima, itd.);
- ▶ proširenje mogućnosti za kontrolu slučajeva odbijanja izdavanja dozvole ili odobrenja.

Propisivanje osnovnih uslova u vezi sa implementacijom administrativnih procedura

- ▶ U oblasti spoljne trgovine treba se striktno pridržavati obaveza zemlje prema Evropskoj uniji i Svetskoj trgovinskoj organizaciji .
- ▶ U oblasti finansija i valutnog odbora treba se striktno pridržavati obaveza zemlje koje proističu iz članstva u MMF-u, uključujući i član VIII sporazuma sa MMF-om. To će dovesti do poboljšanja metoda, načina rada i rezultata javne administracije, a na taj način i do boljeg služenja administracije opštoj javnosti. Postizanje ovog rezultata će biti potpomognuto uvođenjem određenih uslova koje administracija treba da sledi u procesu donošenja odluka (npr. rokovi za donošenje odluke, način obaveštavanja javnosti o donetim odlukama itd.). Može se osmisliti pilot

projekat u opštini manje ili srednje veličine, čije bi sprovođenje poslužilo kao provera uspešnosti ovog sistema u borbi protiv korupcije.

Promena zakona radi smanjenja mogućnosti za donošenje subjektivnih ocena u ime administracije.

Ovo se može postići ako definisanje prava, obaveza i procedura koje se koriste u primeni diskrecionih ovlašćenja bude jasno, kao i izmenom načina razmišljanja o ulozi vlade u društvu.

Usvajanje Zakona o javnim službama

Ovakav zakon bi trebalo da jasno definiše prava, obaveze i odgovornost javnih službenika. U okviru toga, trebalo bi preduzeti sledeće posebne mere radi suzbijanja korupcije:

- ▶ obuka javnih službenika na svim nivoima vlasti i formulisanje jasnih smernica i kodeksa ponašanja;
- ▶ utvrđivanje obaveze javnih službenika da popune izjave o prihodima i imovini za sebe i članove svoje porodice (uz uvođenje iste takve obaveze za članove parlamenta). Organi koji su pozvani da od službenika zahtevaju ove informacije i da ih proveravaju trebalo bi da imaju pravo da od službenika zatraže da dokažu zakonitost porekla svojih prihoda i imovine umesto da oni sami moraju da dokazuju da su njihovi prihodi i imovina stečeni na nezakonit način. Ta ovlašćenja bi mogao da dobije inspektorat u okviru ministarstva ili državna agencija - Biro finansijske policije za ispitivanje finansijskih prevara;
- ▶ regulisanje mogućnosti primanja poklona kod javnih službenika, koje treba pratiti putem mehanizama unutrašnje kontrole;
- ▶ uvođenje javnog registra kako bi se obezbedila transparentnost stanja finansija i imovine visokih javnih funkcionera;
- ▶ prevencija sukoba interesa.

Uvođenje sistema ocene rezultata rada javnih službenika, uključujući i disciplinske mere sa ciljem poboljšanja delotvornosti unutrašnjih kontrola.

Kontrolne funkcije treba da budu dodeljene organu pri Ministarstvu za državnu upravu.

Poboljšano nagrađivanje javnih službenika u kombinaciji sa kontrolom održivosti i mehanizmom za procenu.

To će povećati motivaciju javnih službenika i poboljšati njihov status u društvu.

Ustanovljenje internih pravila i detaljnih uputstava.

Da bi se postigao ovaj cilj, pravila i uputstva u vezi sa odnosom javnosti i institucija treba da budu javno dostupna, kao i jednostavna, jasna i određena koliko je to moguće. Objavljivanje tih pravila i uputstava u novinama povećaćće svest građana o njihovim pravima, kao i o obavezama javnih službenika. Poznavanje tih pravila biće najbolji čuvar od arbitrarnosti i zadiranja u interese građana.

Zakonsko regulisanje mera i sankcija različitog obima i oblika za javne službenike umešane u dela korupcije.

Neophodno je propisati i krivične sankcije i disciplinske mere. Podložnost raznim oblicima pravnih sankcija imaće efekat odvracanja od korupcije u ponašanju javnih službenika. Disciplinske mere mogu da budu degradacija javnog službenika ili finansijska odgovornost u slučaju da je usled korupcije zaključen neprofitabilan posao. U takvim slučajevima čini se da je odgovornost u parničnom postupku delotvornija.

Finansijska odgovornost treba da obuhvati i nadoknadu svih troškova koji nastanu usled raskida ugovora.

Istovremeno, treba ohrabriti one službenike koji pomognu u otkrivanju korupcije tako što bi dobili deo plaćene odštete ili novčane kazne koju plate oni koji su u korupciju uključeni.

Uvođenje zakonske zabrane da javni službenici budu članovi upravljačkih organa komercijalnih kom-

panija kao sredstvo za obezbeđivanje nezavisnog donošenja odluka.

Svaki izuzetak od ove zabrane treba pažljivo razmotriti i potpuno regulisati zakonom kako bi se, sa jedne strane, izbeglo stvaranje rupa u propisima, a sa druge, sprečilo da takvi propisi postanu potencijalna prepreka zapošljavanju kvalifikovanog osoblja u javnoj administraciji.

Ograničavanje mogućnosti da se u neposrednom odnosu subordinacije nađu javni službenici koji su bračni drugovi ili članovi porodice (srodstvo u pravoj ili pobočnoj liniji do četvrtog stepena).

Restrikcije se mogu primeniti samo u pogledu onih transakcija i akcija kod kojih odnos zavisnosti stvarno postoji, a ne kada se on u principu pretpostavlja.

Zakonima i propisima predvideti mehanizme za rotiranje personala.

Na taj način, i pored promene radnog mesta, javni službenici mogu da očuvaju svoje kvalifikacije i da dalje razvijaju svoje sposobnosti, pretpostavljajući da će dobiti uporedive položaje i slične funkcije kao što su ih i imali, a u isto vreme se postiže izbegavanje stvaranja rutinske interakcije sa određenim pojedincima.¹⁴

ŽALBE

Završna preventivna mera je mehanizam za žalbe. U svakom slučaju kada građanin ima pravo da traži dozvolu ili odobrenje, treba da ima i mogućnost da odluku kojom mu se takvo pravo osporava napadne žalbom. Organ kome se žalbe podnose ne sme da bude isti onaj koji je odluku u prvom stepenu doneo.

Kada su pojedinačne odluke podložne nezavisnom pregledu i proceni, to može da se, pored ostalih mera, pokaže kao delotvorno sredstvo za odvracanje od korupcije službenika koji bi se inače našao u iskušenju da zloupotrebi svoju moć.

FUSNOTE

- 1 Vito Tanzi, „Korupcija širom sveta: uzroci, posledice, obim i lekovi“ (Vito Tanzi, Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures) <http://www.imf.org/external/Pubs/FT/staff/1998/12-98/tanzi.htm>
- 2 Tanzi, pg. 569
- 3 Citat iz: Kejt Lavard, „Suharto: poslednji sultan Indonezije“ (Keith Loveard, Suharto: Indonesia's Last Sultan (Singapore: Horizon Books, 1999, p 111)
- 4 Citirano u Čua i Rimban: „Čuvar kapije“ (Chua and Rimban, „Gatekeeper,“) u okviru: Sheila S. Coronel, (ed) Pork and Other Perks: Corruption and Governance in the Philippines (1998) pgs. 153-54.
- 5 Ibid.
- 6 „Embarrassment Looms for Ukraine“, Geoffrey York The Globe and Mail, 6. decembar 1997.
- 7 Ibid.
- 8 CNN: „Illinois alerts truck drivers to bogus truck driver's licenses“, 16. mart 2000: <http://edition.cnn.com/2000/US/03/16/truck.licenses/>
- 9 Džons, Helman, Šankerman i Kaufman: „Merenje upravljanja, korupcije i zarobljenosti države: kako firme i birokrate oblikuju poslovno okruženje u tranziciji“ (Geraint Jones, Joel S. Hellman, Mark Schankerman, and Daniel Kaufmann, Measuring Governance, Corruption, and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transit: <http://econ.worldbank.org/view.php?type=5&id=1066>
- 10 Vej i Kaufman: „Da li „podmazivanje“ ubrzava točak trgovine?“ (Shang-Jin Wei, and Daniel Kaufmann, Does „Grease Money“ Speed Up the Wheels of Commerce?) <http://www.nber.org/papers/w7093>
- 11 Oznaka povelje (Charter Mark): <http://www.chartermark.gov.uk/about/>
- 12 OPEN: Antikorupcijski projekat u Seulu (OPEN: Seol's Anti-Corruption Project): www1.worldbank.org/publicsector/egov/seoulcs.htm
- 13 Pomoć državama u borbi protiv korupcije: uloga Svetske banke (Helping countries combat corruption: The role of the World Bank, Note #35): <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor06.htm#ne35>
- 14 Koalicija 2000, Bugarska: „Čista budućnost“, kampanja podizanja svesti: http://www.csd.bg/publications/coalition2000/Clean%20Future_Public_awareness_



Dok u ekonomski razvijenim zemljama ima kritičara privatizacije, u zemljama koje su izronile iz višedecenijskog perioda centralnog planiranja i komunističke vladavine na delu su snage koje imaju potpuno suprotno viđenje. Malo ko se ne bi složio sa tim da su ovim zemljama u tranziciji svojevremeno bili neophodni ambiciozni programi privatizacije kako bi se okončala veoma neefikasna dominacija državnih monopolista u privredi. Mnoga od ovih preduzeća, usled raširenosti kronizma, spremnosti za nezakonito finansiranje partije na vlasti, pljačke rukovodilaca i potkradanja od strane radnika na svim nivoima, osim što su bila neproduktivna, nalazila su se i pred bankrotom. Preživljavala su jedino uz ekonomski neodržive subvencije i državnu zaštitu koja se ne može argumentovano braniti.

Moglo se očekivati da će privatno vlasništvo uneti više racionalnosti i efikasnosti u takva preduzeća - da će se njihovi finansijski i radni rezultati poboljšati i da će država početi da od njih ubira porez umesto da im dodeljuje subvencije. Uz to se moglo očekivati i da će bivše dotirane firme nakon privatizacije biti suočene sa smanjenjem broja zaposlenih, što bi moglo da isprovocira protivljenje sindikata. Nasuprot tome, u firmama koje su i ranije bile konkurentne ne bi došlo do otpuštanja uopšte ili bi ga bilo znatno manje.

Privatizacija može da donese smanjenje korupcije tako što prenosi delovanje iz amorfno i neprozirnog javnog sektora u transparentnu disciplinu trke za profitom koja karakteriše privatni sektor. Privatizacija smanjuje korupciju: rukovodioci kompanija donose odluke koje treba da zadovolje vlasnike, a ne državne funkcionere; nema više državnog vlasništva za koje niko nije odgovoran. Kada se privatizacija izvrši, nezavisni privatni sektor može da posluje bez upliva vlade.

Pored toga, prisutne su i zamke privatizacije. Suživot državnih kompanija i novostvorenih privatnih firmi stvara mogućnosti za korupciju u oba sektora. Jedan od najistaknutijih mehanizama korupcije poznat je pod imenom „**ulazno-izlazna privreda**“. Po ovom scenariju, privatna firma zaključuje sa državnim profitabilan ugovor, dajući mito njenom rukovodstvu.

Čini se da je ova vrsta ekonomije takođe u vezi sa privatizacijom firmi od strane zaposlenih. To je jedan od najuobičajenijih mehanizama korporativne korupcije. Na primer, bugarski Zakon o privatizaciji (1996-1997) davao je privilegije rukovodstvu i zaposlenima (10 procenata popusta i mogućnost plaćanja ostatka vrednosti na rate u desetogodišnjem periodu). Ova odredba je omogućila korumpiranim rukovodiocima da sklapaju nagodbe sa polukriminalnim grupama i/ili sa vladajućom partijom u vezi sa privatizacijom firmi kojima su upravljali. Oni su plaćali samo 10 posto tržišne vrednosti deonica koje su kupili. Ova šema privatizacije je favorizovala menadžere, ali se nije mogla u potpunosti sprovesti.

U monopolima, posebno u javnim preduzećima, privatizacija može da eliminiše sitnu korupciju, ali može da dovede do ozbiljnijih 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.

Kao što ćemo pokazati, mora se planirati i ono što sledi posle privatizacije i baviti se pitanjima integriteta tržišta na kojima će poslovati privatizovana preduzeća.¹ Kao što ističu ekonomisti poput Džefrija Saksa (Jeffrey Sachs), promena vlasništva sama za sebe nije dovoljna da se dobiju uspešni privredni rezultati. To se može očekivati samo kada postoje pravne i regulatorne institucije koje podržavaju privatno vlasništvo i kada one funkcionišu tako da vlasnici mogu da koriste svoja prava i unaprede produktivnost i profitabilnost.² Štaviše, ako se planom ne predvide aranžmani koji vode delotvornom korporativnom upravljanju, verovatno će izostati željeni ishod.³

Iskustvo istočne i srednje Evrope pokazalo je da privatizacija otvara mogućnosti da političari razdele koristi svojim prijateljima. Najvrednija imovina je prodana po oborenoj ceni i još uvek se nalazi u rukama elite. Novi vlasnici, koji su do firmi došli zahvaljujući vezama sa vlašću, pokazuju sporost u restrukturiranju preduzeća, a mnogim takvim firmama država mora i dalje da pomaže.

Viši zvaničnik MMF-a, Vito Tanci, komentariše da je privatizacija „neprirodnih monopola“ neophodna kako se državna preduzeća ne bi koristila kao izvor finansiranja političkih stranaka i za zapošljavanje osoba sa dobrim partijskim vezama. „Nažalost“ - piše Tanci - „sâm proces privatizacije javnih i državnih preduzeća je stvorio prilike u kojima pojedinci (ministri, visoki politički funkcioneri) imaju mogućnost da donose osnovne odluke, dok ostali (menadžeri i drugi iz preduzeća) poseduju informacije koje nisu dostupne drugima, tako da mogu da koriste privatizaciju za sopstvenu korist... Čini se da su zloupotrebe naročito velike u tranzicionim privredama, gde se koriste izrazi poput „čerupanje imovine“ i „nomenklatura privatizacija“ kako bi se opisale zloupotrebe u vezi sa prenosom državnog vlasništva u privatno... To nas dovodi do zaključka da trenutno interesovanje za korupciju verovatno odražava povećan obim ove pojave tokom poslednjih godina, a ne samo povećanu svest o starom problemu.“⁴

U nekim zemljama je sprovedena masovna privatizacija. Činilo se da je to način da se imovina podeli pravično i bez korupcije. Međutim, gledano u svetlu ekonomskih merila, ovaj pristup nije bio uspešan zato što nije doveo do povećanja kapitala, unapređenja upravljanja, niti do restrukturiranja kompanija da bi bile spremne da odgovore na izazove tržišta.

U mnogim delovima sveta, čak i kada sam proces privatizacije nije korumpiran, postoje slučajevi da državni službenici koji vrše privatizaciju (kao i njihovi savetnici iz privatnog sektora) ne poseduju prave informacije o vrednosti imovine koju prodaju. U takvim situacijama naročito veliku korist stiču menadžeri koji kupuju preduzeća u kojima rade zahvaljujući tome što se proračun vrednosti imovine pre privatizacije vrši na osnovu neodgovarajuće dokumentacije. Dešava se da i očigledne stvari, poput vlasništva nad zemljištem, ne budu prikazane u knjigama.

Ako se želi zaštita javnog interesa, treba preduzeti korake u pravcu smanjenja mogućnosti za zloupotrebe.

IZAZOVI OSMIŠLJAVANJA PRIVATIZACIJE BEZ KORUPCIJE

Šta vlada treba da učini kako bi smanjila opasnost da dođe do korupcije u procesu privatizacije? U osnovi, ove transakcije liče na velike vladine nabavke i mnoge od procedura javnih nabavki mogu se primeniti i kod privatizacije (o nabavkama se više govori u poglavlju 9).

Treba izdvojiti dovoljno vremena da se ovaj proces obavi profesionalno, ali ne toliko da se završe dogovori o korupciji. U prošlosti su problem izazivali naročito rokovi koje su postavljale međunarodne finansijske institucije. Tako su javne službe privatizovane a da nije bilo vremena da se napravi funkcionalan pravni okvir. U jednom izveštaju Međunarodnog monetarnog fonda se primećuje: „U mnogim zemljama koje su preduzele reformu javnog sektora privatizacija je započinjala pre nego što je uspostavljen odgovarajući pravni okvir oličien u zakonima koji regulišu sprovođenje otuđenja državne imovine ili rad državnih preduzeća.“⁵

Preвременa privatizacija može da stvori sledeće probleme:

- ▶ *Vlada često nije sposobna da sprovede transparentno i otvoreno nadmetanje ili da donese neophodne propise koji će regulisati postupak nadmetanja.*
- ▶ *Uobičajeno je da menadžeri i zaposleni, u strahu za svoju budućnost i uvereni da će uspeti da izbegnu kaznu, pljačkaju imovinu preduzeća koja se privatizuju.*
- ▶ *Mnogo zainteresovanih strana se meša u unutrašnja dešavanja ili vrši političku manipulaciju postupka zarad svoje dobiti.*
- ▶ *Mnoga državna preduzeća nemaju vremena da postanu ekonomski sposobna za život pre prodaje, tako da se često prodaju ispod tržišne cene, i pored velikih ulaganja vlasti u dokapitalizaciju.⁶*

Navešćemo neke od specifičnih primera korupcije koji su primećeni u procesu privatizacije:

- ▶ *Ucenjivanje potencijalnih ponuđača usmereno 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 i/ili od nuđenja veće cene.*
- ▶ *Organizovanje „holandske aukcije“ pre koje se ozbiljni potencijalni učesnici pretnjama zastraše. Na „holandskim aukcijama“ prodavac prvo određi visoku cenu, pa se ona postepeno umanjuje sve dok neko od učesnika aukcije ne pristane na ponudu.*
- ▶ *Pribavljanje 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 ništavim.*
- ▶ *Lažiranje dokumentacije da bi se prikazalo da je predmet aukcije prethodno dat u lizing jednom od ponuđača, na osnovu čega bi on dobio pravo preče kupovine.*
- ▶ *Znatno potcenjivanje vrednosti imovine.*
- ▶ *Učešće stranih entiteta koji nemaju pravo kupovine preko domaćih lica.⁷*

NEKI IZABRANI METODI

Način na koji će privatizacija u nekoj zemlji biti izvedena zavisi od raznih socijalnih, ekonomskih i političkih okolnosti.

Manje je verovatno da će korupcija ozbiljno zahvatiti procese privatizacije vaučerskog tipa, koji su poznati i pod imenom „likvidacija“, kada se imovina kompanije prodaje odvojeno, a ne u jedinstvenom paketu.

Nešto ranjivija je privatizacija preko tzv. „**početnih javnih ponuda**“ (Initial Public Offerings - IPO) ili „ponuda udela“, ali ovaj tip ima kao prednost to što postoji formalan proces i javno određivanje cene deonice.

Tenderi (ili „prodaja trgovinom“) izgledaju problematičniji; za njih je potrebno vreme, manje su transparentni i kod njih diskreciono odlučivanje može da postoji u značajnoj meri. Sumnje na korupciju se mogu smanjiti ako se tenderskim procesom rukovodi nezavisno i van domašaja političara. Tenderi, međutim, nude veće šanse za unapređenje strukture upravljanja kompanijom nego što je to slučaj sa sistemom „ponude udela“.

Manje privlačni oblici privatizacije su kupovina od strane rukovodstva ili zaposlenih, što je odlika mnogih programa privatizacije. Gotovo je neizbežno da na ovaj način povlašćeni kupci dobiju šansu da kupe deonice ispod tržišne vrednosti. Najgore od svih su takozvane „spontane privatizacije“, koje ekonomisti Danijel Kaufman (Daniel Kaufmann) i Paul Zigelbaum (Paul Sigelbaum) opisuju kao „samu srž korupcije, budući da predstavljaju pravu krađu javnih dobara od strane političara i direktora preduzeća koji su povezani sa nomenklaturom“.⁸

Trebalo bi da postoji raznolikost pri uzimanju savetnika za vladine programe privatizacije. Angažovanje istog savetnika za strateška i posebna pitanja sigurno ubrzava proces, ali nosi sa sobom potencijal da se pojavi sukob interesa. To takođe može da dovede savetnika u sukob sa ciljevima vladine politike. Možda će vlada želeti da restrukturira privrednu granu i da uvede konkurenciju, dok će savetnik vršiti pritisak da se proda imovina koja povlači monopolska prava kako bi se povećao prihod i kako bi i sam savetnik dobio veću proviziju.⁹

NAJBOLJI POSTUPCI ZA PRIVATIZACIJU

Mada postoji više načina da se privatizacija sprovede, određeni principi se uvek primenjuju:

- ▶ *Konkurencija kupaca. Aukcije i javni tenderi smanjuju opasnost da će neko od kupaca uživati preimućstvo pri odabiru.*
- ▶ *Objava javnog tendera koja sadrži jasna i potpuna obaveštenja o uslovima tendera.*
- ▶ *Pridržavanje objavljenih uslova tendera i privatizacije.*

- ▶ *Jednaki uslovi učešća za sve zainteresovane strane.*
- ▶ *Neograničen pristup kompaniji koja prolazi kroz privatizaciju. Potencijalnim kupcima treba omogućiti da preduzeće posete, konsultuju se sa njegovim rukovodstvom i izvrše uvid u finansijsku dokumentaciju.*
- ▶ *Ponuđena cena treba da bude jedino merilo za izbor pobjednika.*
- ▶ *Treba izbegavati neposredne prodaje. Ovo je najopasniji oblik privatizacije, posebno u slučajevima kada samo jedna politička partija efektivno kontroliše vlast u zemlji.*
- ▶ *Kratki rokovi kako bi se na najmanju meru svele mogućnosti da se sklopi dogovor o korupciji.*
- ▶ *U procesu privatizacije treba da se primenjuju jasna i objektivna merila kako bi se sprečilo dodeljivanje preteranih diskrecionih ovlašćenja zvaničnicima.*
- ▶ *Objavljivanje svih informacija koje su od značaja za privatizaciju kako bi pravila bila poznata svima i kako bi javnost mogla da kontroliše proces.*
- ▶ *Strogo pridržavanje kodeksa ponašanja i pravila o sukobu interesa.*
- ▶ *Nezavisno sprovođenje procesa privatizacije. Na taj način će se otežati iskorišćavanje već postojećih koruptivnih odnosa koje neki imaju sa državnim službenicima.*
- ▶ *Javni službenici koji rade na poslovima privatizacije treba da budu bolje plaćeni od ostalih i da dobijaju nagrade za svaki uspešno obavljeni posao privatizacije.¹⁰*

DA LI ETIKA U JAVNOM SEKTORU MOŽE DA PREŽIVI PRIVATIZACIJU?

Kolike god da su koristi od privatizacije i ma kako delotvorni bili propisi koji je regulišu, uvek će se postavljati pitanje etike. Dok je vladino delovanje podložno inspekciji zakonodavnog tela ili ombuds-

mana, ono što se dešava u privatnom sektoru uvek ostaje pokriveno zaštitom „poslovnih tajni“ - što je čest osnov za to da se javnosti uskrate podaci na koje bi inače imala pravo.

Uslovi u vezi sa rezultatima su koristan način da se obezbedi da privatizacija donese državi veću korist od jednokratne uplate. Među tim uslovima se nalaze, na primer, obaveza da se imovina ili deonice ne prodaju u određenom periodu (kako bi se izbeglo uključivanje špekulanata u privatizaciju), održavanje određenog nivoa zaposlenosti u određenom periodu ili obaveza da nastave sa radom ona odeljenja kompanije koja se bave istraživanjima i razvojem.

Pravnici mogu da ovakve uslove ospore insistiranjem na tome da svi uslovi budu proverljivi i merljivi. Nažalost, za neke od njih se to pretvara u pitanje određivanja merljivog kvantiteta umesto nemerljivog kvaliteta. Na primer, njih ne zanima kvalitet medicinskih usluga koje pružaju bolnice, već broj pacijenata koji dođu u bolnicu. Formula koja se pravnicima više dopada je ona koja se može proveriti na sudu i verifikovati spolja. Po toj logici, u privatizovanom zatvoru merilo ne bi bilo kako se tamo postupa sa zatvorenici, već koliko je njih uspelo odande da pobegne.

POSMATRAČI PRIVATIZACIJE IZ GRAĐANSKOG DRUŠTVA

Organizacije građanskog društva mogu igrati konstruktivnu ulogu u posmatranju privatizacije. Bugarska nevladina organizacija je 1999. godine započela monitoring jedne od najvećih i najspornijih privatizacija u toj zemlji - slučaja Bugarske telekomunikacione kompanije. Ishod tog monitoringa bio je da je manjkava privatizacija prekinuta. Takođe je pripremljen izveštaj sa merama koje treba preduzeti kako bi se proces privatizacije u budućnosti unapredio.¹¹

Pola sveta odatle, u Panami, jedna cenjena lokalna nevladina organizacija je pozvana od strane vlasti da kao posmatrač iz građanskog društva učestvuje u procesu pregovora o prodaji državne telekomunikacione kompanije. Bila su samo dva ponuđača, a vlada je smatrala da će javnost postati sumnjičava ukoliko ceo proces ne bude bio transparentan. Ne-

vladina organizacija je bila zadovoljna načinom na koji je proces vršen i izvestila je o tome javnost. Kao rezultat, privatizacija koja se činila visokorizičnom prošla je bez rasprava.

S obzirom na nepoverenje koje javnost pokazuje prema političarima i poslovnim krugovima, privatizacija će sa sobom uvek nositi određeni stepen političkog rizika. Iskustvo pokazuje da se taj rizik može svesti na najmanju meru ukoliko se proces načini transparentnim koliko je to moguće, uključujući tu i najvažniju stvar - objavljivanje merila na osnovu kojih će se vršiti procena ponuda.

KORUPCIJA, PRIVATIZACIJA I POLITIKA KONKURENCIJE

Do korupcije, naravno, ne dolazi samo u javnom sektoru. Ona nije ograničena ni na transakcije u kojima javni sektor posluje sa privatnim. Ona se može pojaviti u samim organizacijama privatnog sektora i u njihovom uzajamnom odnosu kada korporacije zloupotrebljavaju moć na tržištu u oblastima koje bi trebalo da budu regulisane vladinom politikom konkurencije.¹²

Razvoj zdrave politike konkurencije je ključno oruđe za zaštitu i unapređenje privrednih delatnosti, a ujedno i jemstvo integriteta aktivnosti privatnog sektora. Razvojem politike konkurencije određuje se podesan način za funkcionisanje privatnog sektora i obezbeđuje da rezultati njegovih aktivnosti budu za dobro svih. Nakon pada komunizma postojalo je uverenje da vlada može da privatizuje velike privredne konglomerate bez njihove prethodne podele, jer se pretpostavljalo da će konkurencija koju doneše uvoz delovati preventivno protiv zloupotrebe moći na tržištu. Pri tom se previđalo nekoliko bitnih činilaca, kao što su sistemske prepreke za uvoz u vidu kursa valute, loši transportni sistemi i često korumpirani regionalni i lokalni vlastodršci koji su pokazali sklonost da zaštite svoja preduzeća od bilo koje vrste konkurencije.¹³

Prvenstvena svrha izgradnje zdrave politike konkurencije je smanjenje mogućnosti za nameštanje tržišnih uslova. U tu svrhu se zabranjuje stvaranje kartela i povezanost ponuđača. Ta politika ima takođe za cilj da smanji prepreke za započinjanje posla,

čime se proširuje šansa za male i srednje preduzetnike. Pored toga, kao cilj se postavlja i uspostavljanje zdravog sistema korporativnog upravljanja.

Može se oprostiti nekima koji smatraju da su politika konkurencije i njeni zakoni osmišljeni samo za bogata i urbana društva. Međutim, današnje industrijalizovane zemlje su nekada takođe živele sa nedostacima kao što su razvijena korupcija i vlade koje naglašeno vode računa samo o svojim interesima. Kako bi se iz takve situacije izvukle, ove zemlje su odabrale da aktivnosti na njihovim tržištima vodi politika konkurencije.¹⁴

Mada se može reći da svaka zemlja ima politiku konkurencije, čak i kada ona nije artikulisana i kada se svodi na pomirenje sa trenutnim stanjem, oni koji svesno razvijaju ovakvu politiku obično teže ka usvajanju zakona koji bi regulisali ova pitanja.¹⁵

Drugi, opet, misle da zakoni o konkurenciji imaju za cilj da nametnu kapitalizam na trošak siromašnih i pogođenih naroda. U stvarnosti, funkcija ove politike je upravo obrnuta. Politika konkurencije se ne ograničava na ekonomiju. Ona takođe sadrži i socijalne ciljeve, među kojima su jednakost, blagostanje potrošača i unapređenje kvaliteta života za sve (naročito za one koji su najviše ugroženi).

USLOVI ZA USPEŠNU PRIVATIZACIJU

Uslovi da jedan program privatizacije bude uspešan uključuju sledeće:

- ▶ *snažna politička privrženost privatizaciji u zajednici sa širokim razumevanjem javnosti i podrškom tom procesu;*
- ▶ *stvaranje tržišta na kome vlada konkurencija uklonjenjem prepreka za ulazak ili izlazak sa tržišta;*
- ▶ *reforma finansijskog sektora kojom se stvara komercijalno orijentisan bankarski sistem;*
- ▶ *delotvorna regulativa koja pojačava koristi od privatnog vlasništva;*
- ▶ *jasne i detaljne procedure za vođenje pregovora o privatizaciji i izbor kupaca;*¹⁶

- ▶ *angažovanje savetnika u otvorenoj i transparentnoj proceduri; savetnici rade isključivo u interesu vlade;*
- ▶ *transparentnost samog procesa privatizacije;*
- ▶ *transparentnost korišćenja sredstava dobijenih privatizacijom;¹⁷*
- ▶ *mere za ublažavanje negativnih efekata privatizacije (socijalni efekti i efekti na životno okruženje).¹⁸*

Propisi o konkurenciji služe za izgradnju i održavanje javnog poverenja u institucije i na taj način na kraju mogu poslužiti i kao potpora za održavanje stabilnosti demokratije. Konkurencija je ključ uspešne tržišne privrede. Danas mnogi veruju da je put kojim treba da idu najsiromašnije zemlje sveta upravo jačanje aktivnosti privatnog sektora, koji treba da zameni neuspešno bavljenje vlada tih zemalja komercijalnim aktivnostima. Zdrava politika konkurencije tako može da posluži kao temelj celokupnog razvoja zemlje.

FUSNOTE

- 1 Istraživačka jedinica organizacije Public Services International (PSI), sa sedištem na Univerzitetu u Griniču, London, tvrdi da su multinacionalne kompanije koje se bave privatizacijom u zemljama u razvoju zahvaćene korupcijom, da su blizu finansijskog kolapsa i da imaju dugačku istoriju iskorišćavanja siromašnih: <http://www.labournet.net/world/0208/psi4.html>
- 2 Saks, Zins i Eilat: Koristi od privatizacije u tranzicionim privredama: da li je dovoljna promena vlasništva? (Jeffrey Sachs, Clifford Zinnes and Yair Eilat, The Gains from Privatization in Transition Economies: Is Change of Ownership Enough?), <http://www.imf.org/External/Pubs/FT/staffp/2001/04/zinnes.htm>
- 3 Privatizovanje državnih preduzeća: pregled politike i postupaka u zemljama OECD (Privatizing State-Owned Enterprises: An Overview of Policies and Practices in OECD Countries, OECD, Paris, 2003) ISBN 92-64-10408-9, str. 17.
- 4 Vito Tanzi: Korupcija širom sveta (Vito Tanzi, Corruption Around the World, IMF Staff Papers Vol. 45 No. 4, December 1998)
- 5 Eksterna evaluacija ESAF, Izveštaj grupe nezavisnih eksperata, MMF (External Evaluation of the ESAF, Report by a Group of Independent Experts, IMF, 1998, p.94.): <http://www.imf.org/external/pubs/ft/extev/index.htm>
- 6 Videti: Sue Hawley, Exporting Corruption: Privatisation, Multinationals and Bribery, The Corner House Briefing 19, 1. jun 2000. (www.thecornerhouse.org.uk/pdf/briefing/19_bribe.pdf).
- 7 Ivan Mikloš: Rizici korupcije u privatizaciji (Ivan Miklos, Privatisation Corruption Risks), <http://www.internet.sk/me sa10/PRIVAT/CORRUPT.HTM#III.1%20Small-scale%20Privatisation>
- 8 Daniel Kaufmann and Paul Siegelbaum, Privatisation and corruption in the transition: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/siege12.pdf>
- 9 Privatizovanje državnih preduzeća (Privatising State-Owned Enterprises) (videti fusnotu 3), str. 62. Knjiga sadrži i savete o tome kako na jasan način regulisati ulogu savetnika.
- 10 Ovi kriterijumi uključuju i merila za privatizaciju koje je preporučila nemačka savetodavna grupa za privatizaciju u Ukrajini: http://www.privatisation.kiev.ua/Priv_Eng/rounde/XIX/10yearsE.htm. Videti takođe rad OECD-ove grupe za privatizaciju i upravljanje državnom imovinom: http://www.oecd.org/document/36/0,2340,en_2649_37439_2431588_1_1_1_37439,00.html; Nemački savetodavni projekat za privatizaciju u Ukrajini: http://www.privatisation.kiev.ua/Priv_Eng/aboutE.htm. Nemačka ima visok nivo iskustva u procesu transformacije koji je došao kao posledica ujedinjenja te zemlje. Zakonske, privredne i socijalne promene u Istočnoj Nemačkoj bile su bez presedana u evropskoj istoriji. Nemačka vlada veruje da joj to iskustvo daje jasnu sliku o tome šta treba raditi i o vremenu koje je potrebno da bi se privatizacija sprovela.
- 11 Ova metodologija je objavljena u priručniku Transparency International, koji je namenjen organizacijama sa sličnim namerama: http://www.transparency.org/toolkits/2001/ccinp_telebulgaria.html
- 12 Detaljnije u poglavlju 26, TI Source Book 2000 (knjiga je prevedena na srpski pod nazivom „Antikorupcijski priručnik“ - prim. prev.): <http://www.transparency.org/sourcebook/26.html>. Videti takođe Zakon o konkurenciji Tajlanda, 1999: <http://www.oecd.org/dataoecd/40/45/2491524.doc> i Južnoafrički zakon o konkurenciji iz 1998: http://www.compcom.co.za/thelaw/thelaw_act_competition_acts.asp?level=1&child=1.
- 13 Detaljnije u: John Nellis, The World Bank, Privatization and Enterprise Reform in Transition Economies: A Retrospective Analysis: <http://lnweb18.worldbank.org/OED/OEDDocLib.nsf/0/A8579A9A28A100B485256B6D006542F6?opendocument>
- 14 Detaljnije videti u: „Politika konkurencije i suzbijanje korupcije“, Dž. Poup (Jeremy Pope, Competition Policy and Containing Corruption) <http://www.transparency.org/sourcebook/26.html>
- 15 Trenutno oko 80 zemalja članica Svetske trgovinske organizacije ima ovakav zakon i taj broj raste. Skorašnji primeri su Tajland i Južnoafrička Republika, koji su uspostavili komisije za konkurenciju.
- 16 OECD je izvestio da je Poljska uspostavila niz jasnih, detaljnih i transparentnih procesa, kojima je omogućila tendersku prodaju ili prodaju korporacijama, obično stranim, koje već posluju u istom sektoru. To može poslužiti kao uspešan pristup; videti u: „Privatizovanje državnih preduzeća“ (Privatising State-Owned Enterprises) (supra), str. 93.
- 17 U Poljskoj su dobijena sredstva bila namenjena za programe reforme sistema socijalne sigurnosti. Češka i slovačka vlada su takođe namenile sredstva za posebne svrhe. U Velikoj Britaniji, Švedskoj i Danskoj se ona prosto slivaju u opšte prihode države. Veruje se da je ustanovljavanje fonda sa posebnom namenom način da se smanji verovatnoća prodaje državne imovine po ceni nižoj od tržišne zarad interesa kratkoročne likvidnosti. Po nemačkom Saveznom zakonu o budžetu, administracija mora da pribavi punu vrednost kompanije tako što će obezbediti da dobije najbolju cenu od onoga što tržište nudi. „Privatizovanje državnih preduzeća“ (Privatising State-Owned Enterprises), (supra), str. 84.
- 18 Videti: John Nellis and Sunita Kikeri, Privatization in Competitive Sectors: The Record to Date (World Bank): <http://econ.worldbank.org/view.php?topic=20&type=5&id=15960>. Takođe videti: OECD Working Group on Privatisation and Governance of State-Owned Assets (nekadašnji naziv: OECD Privatisation Network)



T. K. ...

Prilagođenost krivičnog prava potrebama borbe protiv korupcije jeste srž svake bitke koja se protiv nje vodi, bilo u javnom ili privatnom sektoru. U ovom poglavlju data je evolucija uloge krivičnog prava u ovoj borbi, od njegovog nastanka do uticaja koji danas ostvaruje na rad policije i tužilaca. (O ulozi sudstva govori se na drugom mestu, u poglavlju 16.)

ZAKONI ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE

Ni najbrižljivije isplanirani zakoni ne mogu sami da obuzdaju korupciju.¹ U velikoj meri sadašnja kriza u mnogim zemljama ima koren u činjenici da se zakoni ne primenjuju. Neuspeh institucija je delimično plod slabosti koje su već postojale u sudskom sistemu, a drugim delom posledica odsustva podrške da se same institucije ojačaju.

I pored toga, dobar pravni okvir je polazna tačka od koje se ne može pobeći. Kada se zakoni pišu, oni treba da budu jednostavni za razumevanje i primenu.

Aktivisti u borbi protiv korupcije uviđaju značaj velikog broja zakona za tu borbu. Među njima se nalaze propisi iz sledećih oblasti:

- ▶ *Pristup informacijama (uključujući i propise koji se odnose na državne tajne)*
- ▶ *Razrešavanje sukoba interesa*
- ▶ *Postupak javnih nabavki*
- ▶ *Sloboda izražavanja*
- ▶ *Sloboda štampe*
- ▶ *Zaštita „duvača u pištaljku“ i onih koji podnesu pritužbe na zloupotrebe u vlasti*
- ▶ *Okupljanje građanskog društva*
- ▶ *Demokratski izbori*
- ▶ *Zabrana da se oni koji su osuđeni za ozbiljne moralne prestupe, poput silovanja ili krađe, kandiduju na izborima za državne organe ili da vode kompanije*

- ▶ *Pravila kojima se reguliše davanje poklona i pružanje besplatnih usluga funkcionerima*
- ▶ *Stvaranje institucije ombudsmana*
- ▶ *Razmatranje zakonitosti radnji koje preduzme uprava od strane suda*

Krivičnopravni propisi protiv korupcije treba da poštuju sledećih osam opštih principa:

- ▶ *Usklađenost sa međunarodnim standardima zaštite ljudskih prava*
- ▶ *Izbegavanje previše represivnih odredaba*
- ▶ *Jasne smernice za politiku kažnjavanja kako bi ona bila dosledna*
- ▶ *Prikupljanje raznih krivičnih normi koje tretiraju korupciju na jedno mesto*
- ▶ *Pregledanje krivičnog okvira u redovnom intervalu*
- ▶ *Posebne odredbe za slučajeve korupcije kojima se od pojedinaca traži da objasne poreklo svoje imovine pred sudom*
- ▶ *Zaplena dobiti stečene korupcijom u korist države*
- ▶ *Definicija korupcije tako da ona obuhvati i primanje i davanje mita*

PISANJE ZAKONA

Krivično pravo deluje tako da odvraća od korupcije, ali samo u određenoj meri. Ukoliko se zakoni ne sprovode ili su neprimenljivi, oni koji takve propise krše imaju malo čega da se plaše i na taj način i sami zakoni postaju besmisleni.

Neki gledaju na donošenje odgovarajućih propisa kao na prvi korak u suzbijanju korupcije (iako mnoge zemlje već imaju dosta propisa koji bi mogli da posluže u borbi protiv korupcije samo kada bi se primenjivali u praksi). Rezultat je da se svetom širi sve veći broj propisa koji imaju za cilj kažnjavanje podmićivanja i drugih oblika korupcije na uštrb ak-

tivnosti koje bi obezbedile sprovođenje tih zakona i preduzimanja preventivnih mera. Donošenje novog zakona ponekad izgleda kao akcija protiv korupcije koja ništa ne košta, ali ako sve ostane samo na zakonima, stvarna promena će biti mala.

Propisi protiv korupcije, uopšte uzev, odnose se na podmićivanje, nepotizam, sukob interesa i favoritizam u postupku dodele poslova sa državom ili po vlastica koje vlada pruža. Kada pišu zakone, neki se trude da sastave spisak svih takvih delatnosti koje im padnu na pamet kako bi ih učinili nezakonitim. Međutim, korumpiranima takođe ne nedostaje mašta i oni mogu brzo da nađu način da takve zabrane zaobiđu. Zbog toga se smatra da je daleko delotvornije napisati nekoliko opštih zabrana, recimo „zloupotreba službenog položaja za privatnu korist“.

Kada se koriste opštiji termini, kao što je prethodno navedeni, oni pokrivaju više slučajeva, ali imaju za nedostatak to što ih protivnici u okviru određenog sistema mogu koristiti osporavajući radnje koje su u potpunosti zakonite. To se naročito dešava kada su istražni organi i sudije pod političkim pritiskom ili pod pritiscima druge vrste. Kada je tako, sam antikorupcijski zakon postaje izvor korupcije.

Kako bi izbegli takav razvoj situacije, oni koji pišu zakone treba da postavljaju sebi niz pitanja:

- ▶ *Da li su institucije koje su zadužene da primene zakon dovoljno sposobne i da to učine?*
- ▶ *Da li je osoblje u policiji, sudstvu i drugim organima koji sprovode zakone pošteno, stručno i profesionalno? (Istraživanja u mnogim delovima sveta pokazuju kako građani veruju da su policija i sudski sistem među najkorumpiranijim institucijama države).*
- ▶ *Da li su ti službenici nezavisni od izvršne vlasti u teoriji? A u praksi?*
- ▶ *Kome i na koji način su ti službenici odgovorni?*

Može da potraje dok se izgrade kapaciteti ključnih institucija i sistemi za pravično i profesionalno sprovođenje zakona. Zbog toga pisci zakona moraju da računaju na sve slabosti organa kojima je primena zakona dodeljena u zadatak.

„JASNA PRAVILA“

Zemljama koje imaju ovakve institucionalne slabosti Svetska banka preporučuje da nacrti zakona sadrže tzv. „jasna pravila“. To su lako razumljiva pravila, koja se jednostavno mogu primeniti i kod kojih nema mnogo razloga za razmišljanje da li se pravilo primenjuje ili ne. Nasuprot njima stoje propisi koji sadrže standarde otvorene za različita tumačenja od strane organa koji sprovodi zakon.

Ovakve odredbe eliminišu diskreciju, ali i one imaju svoju cenu. Na primer, ukoliko su nepotizam i favoritizam pri zapošljavanju u vladinoj službi ozbiljni problemi, zakonom se može zabraniti da postojeći službenici zapošljavaju svoje rođake i prijatelje osim ako ovi poseduju kvalifikacije za određeni položaj. Ali se onda ostavlja tužiocima i sudijama da odrede da li je zaposleni rođak posedovao odgovarajuće kvalifikacije ili ne, što znači da je prisutan određeni stepen diskrecionog odlučivanja u primeni zakona.

Alternativno rešenje je propis koji sadrži jednostavnu odredbu („jasno pravilo“) o zabrani zapošljavanja prijatelja ili rođaka i koji ne dozvoljava da se predvide bilo kakvi izuzeci, čak ni u pogledu kvalifikovanosti. U tom slučaju nema ni diskrecije u primeni zakona. Ukoliko se rođak nekog funkcionera nađe na platnom spisku, biće očigledno da je zakon prekršen. Kada bi zakon dozvoljavao izuzetak u pogledu mogućnosti da se ipak zaposli kvalifikovani rođak, to bi moglo da posluži kao opravdanje i da zamagli istinu o izboru koji je možda posledica nepotizma. Kada izuzetak ne postoji, svi mogu da vide kršenje zakona, a građani, mediji i grupe koje se bave kontrolom mogu odmah da donesu sud o ozbiljnosti vladinih tvrdnji da će primenjivati antikorupcijske propise.

Međutim, takve odredbe su krute i ne dozvoljavaju izuzetke čak ni kada su opravdani. Ovakva pravila su uprošćena (možda i previše) do tačke u kojoj sama postaju arbitrarna. U slučaju tako krutih odredaba protiv nepotizma, posledica može da bude gubitak najkvalifikovanijeg kandidata za određeni posao.

Ipak stoji činjenica da su sudovi uopšte uzev nedovoljno opremljeni da bi razvili i nametnuli standarde onda kada primenjuju zakone koji sadrže opšte principe.

Svetska banka je preporučila da zemlje čije su institucije koje primenjuju propise slabe razmotre uključivanje sledećih „jasnih pravila“ u svoje antikorupcijske propise:

- ▶ *Nijedan vladin službenik ne sme da primi poklon, naknadu niti bilo šta od vrednosti što prelazi mali iznos, osim od članova svoje najbliže porodice.*
- ▶ *Nijedan zaposleni ne sme da poseduje, neposredno ili posredno (preko članova porodice ili zastupnika), interes u korporaciji ili drugom entitetu na koji može da utiče svojim odlukama.*
- ▶ *Zaposleni iznad određenog platnog razreda svake godine moraju da javno obznane podatke o celokupnoj imovini koju neposredno ili posredno poseduju.*
- ▶ *Nijedan zaposleni ne sme da zaposli svog rođaka (uz precizno određivanje bliskosti srodstva i odnosa koji se pod tim pojmom podrazumevaju).*
- ▶ *Svi zaposleni moraju da obelodane odnos koji imaju sa licima koja se zapošljavaju u njihovim službama, kao i sa firmama i drugim entitetima sa kojima zaključuju ugovor ili im dodeljuju koncesiju. (Budući da je u mnogim zemljama broj talentovanih radnika i kvalifikovanih firmi mali, pravilo ostavlja javnom mnjenju da dâ svoj sud o eventualnom postojanju korupcije).*

RAZRAĐENA PRAVILA MOGU DOPRINETI DA SE IZBEGNU PROBLEMI

Kada antikorupcijski propisi sadrže opšte odredbe kojima se stvaraju široka diskreciona ovlašćenja, oni koji su u dilemi pri donošenju odluka treba da imaju mogućnost da od relevantnog organa zaduženog za primenu zakona dobiju savete i uputstva. Ukoliko na osnovu predloženih činjenica taj organ zaključi da nameravana radnja neće predstavljati prekršaj, zaposleni koji se obratio tom organu neće kasnije imati problema sa tužilaštvom. Kako bi se sprečilo neprimereno kažnjenje u ovim slučajevima, od organa od koga se savet traži treba zahtevati da ga pruži u određenom roku. Ukoliko tako ne postupi, trebalo bi da važi pravilo da se namera-

vana radnja može preduzeti i da će se smatrati zakonitom.

Razrađen postupak može da preokrene situaciju tako da odnos javnih službenika i lica zaduženih za etička pitanja prestane da bude odnos kontrolora i kontrolisanog i pretvori se u saradnju, čiji je cilj da ponašanje službenika bude u skladu sa zakonom. Nadalje, ako se kasnije otkrije da sporna radnja nije odobrena od strane savetnika za etiku, to je znak da je postojala namera da se zakon izigra.

Propise koji zabranjuju podmićivanje, nepotizam i druge korupcijske prestupe treba uvek dopuniti odredbama koje pomažu da se korupcija obelodani.

POSEDOVANJE BOGATSTVA KOJE SE NE MOŽE OBJASNITI

Često je vrlo očigledno da su se neki ljudi u državnoj službi obogatili. Ponekad ne treba tražiti druge dokaze, već je dovoljno pogledati mesto gde se parkiraju carinski službenici. Postavlja se, međutim, pitanje kako će organ koji sprovodi zakon moći da dokaže eventualnu krivičnu odgovornost kada ne poseduje dokaz da je mito traženo ili primljeno.

Pravna komisija Engleske i Velsa je zauzela stav da pribavljanje dokaza potrebnih za osudu u slučaju korupcije nije „ništa teže“ nego u bilo kojem drugom slučaju ozbiljnog ekonomskog kriminala. Ovakvim stavom se izbegava odgovor na ključno pitanje. Kada su im resursi oskudni, istražni organi nemaju mogućnosti da uzmu u rad veliki broj slučajeva, što znači da će veći deo, ako ne i cela korupcija u administraciji, ostati nekažnjen.

U Hong Kongu (čije je antikorupcijsko zakonodavstvo privuklo veliko interesovanje i podražavanje širom sveta) nađen je dobar izlaz.² Propisano je krivično delo posedovanja bogatstva koje prevazi- lazi zvanična primanja javnog službenika, za koje će službenik biti kriv osim ukoliko ne pruži zadovoljavajuće objašnjenje u pogledu osnova sticanja. Kada se ovakav pristup prihvati, ne samo da je relativno jednostavno goniti slučajeve administrativne korupcije koja se ponavlja, već se na taj način obeshrabruju službenici da se u korupciju upuštaju.

Sve više se priznaju vrednosti primene ovog krivičnog dela, kao primera koji javni službenici, a posebno viši funkcioneri, treba da imaju pred očima. Postavlja se pitanje da li se na taj način ugrožavaju ljudska prava i osnovne slobode javnih službenika. Postoje dva aspekta o kojima treba razmisliti: prvo, da li se uvođenjem krivičnog dela posedovanja bogatstva koje prevazilazi zvanična primanja narušava pravo na pravično suđenje; drugo, da li prenošenje tereta dokazivanja na odbranu (davanje „zadovoljavajućeg objašnjenja“) narušava pravo optuženog da se smatra nevinim sve dok njegova krivica ne bude dokazana.

Pojam nezakonitog bogaćenja je usvojen i uključen u Interameričku konvenciju protiv korupcije, gde se koristi termin „značajno uvećanje“ imovine vladinog službenika. Ono predstavlja krivično delo ukoliko službenik ne može da razložno objasni uvećanje, imajući u vidu njegove zakonite funkcije i prihode.³

Uredba o pravima doneta u Hong Kongu, u članu 11, stav 1, na isti način kao i međunarodne konvencije propisuje da „svako ko je optužen za krivično delo ima pravo da se smatra nevinim sve dok njegova krivica ne bude utvrđena u skladu sa zakonom“. ⁴ Nedugo nakon što je Uredba o pravima stupila na snagu, 1991, viši javni službenici koji su bili optuženi zbog posedovanja bogatstva neobjašnjelog porekla osporili su validnost optužbi tvrdeći da se njima zadire u pretpostavku nevinosti.

Najviši sudovi Hong Konga i Velike Britanije koji su odlučivali o žalbama odbili su takve tvrdnje. Sudovi su potvrdili da kod ove vrste prestupa prvenstvena odgovornost za dokazivanje suštine stvari koja se opštuženom stavlja na teret bez svake razumne sumnje leži na tužilaštvu. Samo onda kada tužilaštvo ustanovi da bogatstvo optuženog nije moglo na razuman način da proistekne iz njegovih zvaničnih primanja, optuženi treba da pruži zadovoljavajuće objašnjenje. Zadovoljavajuće objašnjenje će biti ono koje može na razuman način da objasni uvećanje bogatstva koje prevazilazi redovna primanja. Način uvećanja imovine je stvar koja je očigledno poznata optuženom.

Međutim, zahtev da optuženi pruži zadovoljavajuće obrazloženje treba da bude snažno obrazlo-

žen ukoliko se želi da ovo odstupanje od osnovnog principa vladavine prava (da optužba treba da dokaže svaki element onoga što se stavlja optuženom na teret) bude u saglasnosti sa zaštitom ljudskih prava.

Šta bi moglo da bude to snažno opravdanje? Kao što je izrekao Državni savet Velike Britanije (razmatrajući jednu žalbu iz Hong Konga), „podmićivanje je zla praksa koja ugrožava temelje svakog civilizovanog društva“. Navodi se i to da postoje „očigledne teškoće“ u dokazivanju da je javni službenik tražio ili prihvatio mito. Ali zato postoji, kako kaže Savet, „hitna društvena potreba da se suzbije zlo korupcije u Hong Kongu“. Apelacioni sud Hong Konga je ponovio takvo gledište: „Niko... ne treba da ima ikakve sumnje u to da je priroda korupcije smrtonosna i podmukla.“ U drugom slučaju, Državni savet je zauzeo stav da je krivično delo posedovanja preteranog bogatstva koje se ne može objasniti „očigledno osmišljeno kako bi se obuhvatili slučajevi u kojima tužilaštvu može biti teško ili čak nemoguće da ustanovi da je određeni javni službenik primio mito, iako je njegov materijalni položaj takav da se vrednost imovine nalazi u velikoj nesrazmeri sa zvaničnim primanjima, što se može smatrati osnovom *prima facie* za otvaranje slučaja korupcije“. ⁵

Ukratko, pravo na pošteno suđenje i pretpostavku nevinosti sve dok ne bude dokazana krivica uslovljavaju da teret dokazivanja padne na tužilaštvo, ali se teret može preneti i na optuženog kada se odbrana zasniva na navodnom gubitku razuma ili umanjenoj odgovornosti za izvršeno delo. Odredbe koje garantuju pretpostavku nevinosti ne zabranjuju da se stvaraju pretpostavke o činjenicama ili zakonske pretpostavke protiv optuženog, mada one moraju da se ograniče na razuman nivo, uzimajući u obzir značaj onoga što se može izgubiti na drugoj strani i čuvanje prava optuženog. Pretpostavka nevinosti ne zabranjuje prestupe striktno odgovornosti; to su oni prestupi kod kojih nije potrebno ustanoviti kriminalnu nameru optuženog. Ove odredbe, međutim, nameću određene uslove u pogledu dokazivanja i procedure prilikom krivičnog gonjenja zbog korupcije. ⁶

KORIŠĆENJE TREĆIH LICA ZA PRIKRIVANJE KORUPCIJE

Korumpirani službenici ponekad prikrivaju dobit stečenu korupcijom tako što je prenose na prijatelje i rođake, vršeći preko njih i dalje kontrolu nad tim sredstvima. Kao odgovor na takve postupke, u zakonima pojedinih zemalja je propisana pretpostavka da su dobra za koja se veruje da ih treća lica drže u korist optuženog ili koja su treća lica dobila od optuženog na poklon i dalje pod njegovom kontrolom. Ova pretpostavka se najčešće primenjuje u slučaju da se sumnja na krivična dela primanja mita i sticanja bogatstva koje se ne može objasniti. Ona se primenjuje kada nema dokaza koji ukazuju na suprotno. Teret pružanja dokaza je na optuženom.

Da li takozvano „izmeštanje tereta dokazivanja“ narušava pretpostavku nevinosti? Ponovo se pozivamo na apelacioni sud Hong Konga, koji je pokazao osetljiv pristup ovom pitanju, pristup koji održava ravnotežu između raznih pravnih interesa:

Pre nego što se tužilaštvo osloni na pretpostavku da su novac ili imovina pod kontrolom optuženog, ono mora da pokaže činjenice koje van svake razložne sumnje na to navode. Pretpostavka mora da dobije restriktivan oblik, tako da činjenice treba da sadrže veću izvesnost da novčana sredstva ili imovina pripadaju optuženom ili da su dobijena od njega na poklon nego da je drugačije. Kada se pretpostavka zasnjuje na ovaj način, ona je u skladu sa osnovnim pravima optuženog i predstavlja odmereni odgovor na mehanizme pomoću kojih se beskrupulozni previše lako izruguju krivičnom zakonodavstvu.⁷

TRETIRANJE „PREIMUĆSTAVA“ KAO MITA

Često se u antikorupcijskom zakonodavstvu može naići na pretpostavku da ako lice koje dâ ili primi nešto što se obično naziva „preimućstvo“ (u krivičnom zakonodavstvu Srbije se pri definisanju krivičnih dela primanja i davanja mita koristi izraz „poklon ili kakva druga korist“ - prim. prev.), znači korist koja ne mora da ima jasno novčano ili finansijsko određenje, takvu korist treba posmatrati kao podsticaj ili nagradu za nešto, osim ako se dokaže suprotno. Međutim, ovaj princip se retko koristi u praksi.

Specijalista za pitanja borbe protiv korupcije Bertran de Spevil (Bertrand de Speville) jedan je od pravnika koji veruju da će osporavanja ovakvih odredaba biti zasnovana na zaštiti ljudskih prava. Pre svega, na taj način se pretpostavlja korupcija, krivično delo koje optužba tek treba da dokaže. Takođe, to što je neko lice optuženo za korupciju dalo poklon ne znači da i taj poklon treba automatski povezati sa korupcijom.

KORIŠĆENJE GRADANSKOG PRAVA ZA POVRAĆAJ IMOVINE

Jedan od načina da se povрати imovina stečena nezakonitom delatnošću bez pribegavanja krivičnom procesu je korišćenje građanskopravnog postupka, budući da se u tom postupku ne traži dokazivanje „izvan svake razložne sumnje“, već se činjenice utvrđuju na osnovu pretežne verovatnoće dokaza koje strane pruže. Na taj način je mnogo lakše dokazati ono što se tvrdi. (Ova mogućnost je detaljnije opisana u poglavlju 14.)

OBUZDAVANJE KORUPCIJE U PRIVATNOM SEKTORU

Pojačani su naponi vlada da podstaknu čišćenje privatnog sektora od korupcije. Cilj tih napora je pomoć poslovnom svetu da izgradi okruženje za trgovinu koje će se odlikovati efikasnošću i pravičnim nadmetanjem. Dobri zakoni protiv korupcije koji se primenjuju u privatnom sektoru takođe štite poslodavce od beskrupuloznih radnika koji zloupotrebljavaju svoja ovlašćenja za sticanje privatne dobiti. Dobri zakoni koji se primenjuju u privatnom sektoru propisuju da:

- ▶ *zastupnik (obično zaposleni u firmi), kada obavlja poslove za svog poslodavca, ne može tražiti niti prihvatiti neku korist a da pre toga ne dobije za to dozvolu pretpostavljenog (obično poslodavca);*
- ▶ *osoba koja ponudi neku korist zastupniku takođe čini prestup.⁸*

PRIMENA

Kada se usvoje zakoni, izazov postaje da se oni sprovedu u delo. Međutim, čak i tu može da dođe do korupcije. Rad istražnih organa, tužilaca, sudija i sudskog osoblja takođe je izložen ovom riziku.

POLICIJA I TEHNIKE ZA ISTRAŽIVANJE KORUPCIJE KOJE POLICIJA KORISTI

KORUPCIJA U POLICIJI

U vreme pisanja ovog poglavlja, moskovska policija je ispitivala optužbe protiv bande korumpiranih policajaca koji su obezbeđivali ono što se obično naziva „krov“ ili „pokrivač“ - zaštitu preduzetnika u zamenu za novac. Oni su dugo vremena ucenjivali menadžere radnji i pretili da će pretući i njih i njihove porodice ukoliko ne plate traženi novac. U isto vreme, u Poljskoj se ispituju optužbe protiv šefa policije, osumnjičenog da je do penzionisanja obavestavao jednog funkcionera u vladi o predstojećim policijskim prepadima. Taj funkcioner je zatim prosljeđivao obaveštenja osumnjičenima kada su ovi bili pripadnici njegove političke stranke.

Na nedavnoj konferenciji Interpola, komesar Đulijano Zakardeli (Giuliano Zaccardelli), šef Kanadske kraljevske konjičke policije (Royal Canadian Mounted Police, RCMP), izneo je otkrića koja na sličan način uznemiravaju. Inspektor jedinice za narkotike je prihvatio karte za hokejašku utakmicu od advokata, poznanika iz struke, koji je dokazano bio član organizovane kriminalne grupe. U zamenu za ulaznicu, a moguće i novac, advokat je tražio određene usluge, među kojima i obaveštenja za lokalne gospodare tržišta narkoticima o predstojećim hapšenjima. Na kraju, nakon što je još više uvučen u ovu mrežu, inspektor je izvršio samoubistvo u svojoj kancelariji, u sedištu RCMP-a u Otavi. Ova tragedija je podstakla najveću istragu o korupciji u kanadskoj kriminalističkoj službi.⁹

Komesar Zakardeli je naveo četiri elementa koja treba da postoje kako bi policijske snage radile pošteno i efikasno:

- ▶ **Zapošljavanje:** Ne samo da treba odabrati prave ljude već je još važnije prozreti pogrešne. Kandidati treba da imaju vrednosne stavove slične onima za koje se zalaže organizacija. Oni treba da budu u potpunosti predani služenju javnosti više nego sebi i privatnim interesima.
- ▶ **Obuka:** Rigoroznim programom obuke može da se u regrute usadi dobra osnova za etičko ponašanje i donošenje časnih odluka. To je teže postići nego što se čini. Policijska obuka je uvek bila po svojoj prirodi slična vojničkoj. Novajlijama se govorilo šta će da rade, šta neće da rade i kako će šta da rade. Problem je kako uravnotežiti tradicionalnu obuku nalik vojničkoj, koja stavlja naglasak na naređenja i kontrolu, sa potrebom da se novajlije osposobe da budu odgovorne za ono što će raditi. Period obuke je pravo vreme da se ove vrednosti usade u svakog novog policajca. Ukoliko se to ne učini u tom trenutku, može se očekivati da će zaposleni biti podložni korupciji. Osim obuke novih policajaca, treba izazvati i iskusne policajce, koji rade taj posao više od 20 godina, da razmotre sopstvenu odanost javnoj službi koju vrše, svoje etičke stavove, osetljive tačke, poštenje i smelost u primeni svojih uverenja.
- ▶ **Nadzor:** Neka u policijsku službu budu primljeni samo moralno ispravni građani i neka potom dobiju najbolju moguću obuku. Sve to neće biti dovoljno i prethodni trud će propasti ukoliko ne postoji primeren nadzor nad dešavanjima na terenu, tamo gde se odlučuje o životu i smrti. Nadzornom organu je teško da sazna sve što bi trebalo o pojedinim službenicima i da otkrije sitne promene u ličnosti koje mogu da signaliziraju osetljivost na korupciju ili ulazak u krug korumpiranih. Postoji nekoliko pitanja na koja bi policija trebalo da obrati pažnju: Da li postoji potreba da se ozbiljno razmotre moralne vrednosti rukovodilaca? Da li supervizori rade samo na papiru ili zbilja paze i motre na dodeljene službenike? Da li supervizori umeju da prepoznaju znakove da je neko od službenika podložan korupciji ili da je već korumpiran? I možda najvažnije, da li sami supervizori uvek služe za primer? Ili je pak korupcija na terenu samo odraz onoga što se praktikuje na vrhu organizacije?

- ▶ **Otkrivanje:** Poslednja oblast je otkrivanje i obelodanjivanje. To znači da treba uspostaviti mere za utvrđivanje potencijalne korupcije i primenjivati ih na odgovarajući način. Na primer, u RCMP-u se od policajaca traži da o svom bračnom statusu izveste odeljenje za kadrovska pitanja. Kada se to učini, ova služba raspolaže podacima o tome da li neko od službenika prolazi kroz teškoće koje ga pored ostalog mogu učiniti i podložnijim korupciji (odvojeni život, razvod braka). Pravi izazov je da se ova saznanja iskoriste tako da predstavljaju podršku policajcu, a u isto vreme ga učine i svesnim sopstvene izloženosti riziku, dajući mu uz to i sredstva da se sa tom opasnošću izbori. Planovi i procedure treba da budu takvi da svako neprikladno ponašanje može da se otkrije rano i na dosledan način. Rukovodioci su ti koji treba da uvide da li njihova organizacija ima delotvorne metode za obelodanjivanje prestupa, kao i za postupanje po njihovom objavljivanju. Vladajuća kultura u policiji podstiče poverljivost, upravljanje informacijama, čak i tajnost. Iako su ovo pozitivni kvaliteti za organizaciju poput policije, oni mogu da ugroze odgovornost i da budu zloupotrebjeni za skrivanje problema.
- ▶ dostavljanje javnom tužilaštvu svih informacija o korumpiranim policajcima i mrežama korupcije u snagama bezbednosti;
- ▶ potpune informacije o prihodima i imovini policajaca, naročito onih na višim položajima, kao i o prihodima i imovini njihovih najbližih rođaka.

INICIJATIVA INTERPOLA

Interpol (Međunarodna organizacija kriminalističkih policija - zvanična skraćenica je ICPO-Interpol) aktivno promoviše poštenje u radu policije na svim kontinentima. Ne samo da organizuje skupove antikorupcijskih stručnjaka već je osmislio i niz standarda za borbu protiv korupcije u policijskim snagama širom sveta.¹⁰

Globalni standardi Interpola za borbu protiv korupcije u policijskim snagama/službama (INTERPOL's Global Standards to Combat Corruption in Police Forces/Services) teže da obezbede visok nivo ispravnosti policijskih snaga u zemljama članicama. Svaka zemlja članica se obavezala da će korupciju policajaca načiniti ozbiljnim krivičnim delom. Druge mere se odnose na uspostavljanje i održavanje visokih standarda ponašanja kako bi rad policije bio pošten, etičan i delotvoran; uspostavljanje i održavanje delotvornih mehanizama za nadgledanje i primenu visokih standarda ponašanja u radu policije.

Interpol trenutno osmišljava način na koji može pružiti praktičnu pomoć i obuku policiji zemalja članica koje to zatraže.

TEHNIKE ISTRAGE: PROVERA ČESTITOSTI

Ako se delo korupcije ne otkrije, kako možemo da znamo da je službenik korumpiran? Još važnije, kako da budemo sigurni da ti službenici neće biti unapređeni na položaje sa kojih mogu da čine još više štete? Kako da budemo sigurni da tvrdnje o korumpiranosti službenika nemaju za cilj samo nanošenje štete? Kako zaštititi one koji iznesu optužbe, kao i nevinu treću stranu? Lako je optužiti. Ukoliko optužbe nisu zasnovane na istini, one mogu da nanesu štetu osumnjičenima.

Brojni su preduslovi za postizanje transparentnosti rada policije, a svi imaju za cilj da posluže kao prepreka korupciji. Među tim preduslovima nalaze se i sledeći:

- ▶ nadzor od strane zakonodavne vlasti, koji uključuje i pojednosti budžetskih rashoda Ministarstva unutrašnjih poslova;
- ▶ vaninstitucionalne inspekcije i kontrola od strane antikorupcijskih vladinih tela;
- ▶ specijalizovani inspektorat u okviru ministarstva zadužen za policijske snage;
- ▶ partnerstvo javnog i privatnog sektora u kontroli i analizi antikorupcijskih mera u policiji;
- ▶ proširenje obima informacija koje se daju javnosti o aktivnostima policije, sa naglaskom na antikorupcijskim programima i njihovim rezultatima;

Dodatnu komplikaciju predstavlja kad oni koji optužuju imaju krivični dosije, pogotovo kada stavljaju pritužbe na račun policije. Takav optužitelj ima slabu verodostojnost. Kako, dakle, doći do pouzdanog dokaza (bilo o poštenju ili o korumpiranosti policajca)? Da li se to može izvesti tako da se poštuju ustavom zagarantovana prava policajaca i građana, i to na način da ni onaj koji optužbe iznosi ni onaj na koga se optužbe odnose ne budu izloženi spoljnim pritiscima?

U mnogim razvijenim zemljama korupcijski skandali u policiji se ciklično javljaju. Kada se otkrije razgranata korupcija, sprovode se mere za njeno odstranjivanje, a krivci bivaju kažnjeni i otpušteni. Ali, posle nekoliko godina izbiju na videlo novi skandali.

Danas se shvata da je to posledica smeštanja strategije reforme na pogrešno mesto. Nekada se verovalo da je odstranjivanje „trulih jabuka“, odnosno korumpiranih policajaca dovoljno da se problem obuzda. Sada se shvata da nije dovoljno „počistiti“ oblast u kojoj je korupcija izbila na videlo. Treba razviti sistem koji će obezbediti da ne bude ponavljanja. To je oblast u kojoj naknadno posmatranje i testovi čestitosti mogu da nađu svoje pravo mesto.

Testovi čestitosti se javljaju kao posebno korisno sredstvo za „čišćenje“ policijskih snaga od korupcije, kao i za održavanje „čistoće“ jednom kada se do nje dođe. Cilj je da se proverí čestitost policajca, a ne da se pošten policajac načini prestupnikom podstrekavanjem na korupciju u pripremljenoj klopci.

Većina zemalja svojim krivičnim zakonodavstvom dozvoljava postojanje agenta provokatora koji u granicama dozvoljenog vrši određene provere za sud. Pravila se razlikuju od zemlje do zemlje, ali ih svakako treba imati na umu.

Naravno, značajno je obezbediti da nivo iskušenja na koje se proveravani stavlja ne bude preteran.

Ove provere treba veoma brižljivo osmisliti i sprovesti. Ključno je, na primer, da iskušenje kojem će proveravani biti podvrgnut ne bude takvo da bi mu podlegla i poštena osoba.

PROVERE ČESTITOSTI U GRADU NJUJORKU

Od 1994. se u njujorškoj policiji (NYPD) praktikuju intenzivni programi proveravanja čestitosti.

Jednostavno rečeno, to znači da Biro za unutrašnje poslove osmišljava scenarije zasnovane na poznatim činjenicama o korupciji u policiji, kao što su uzimanje droge i novca od uličnih narko-dilera, sa ciljem provere poštenja policajaca. Provere se pažljivo motre i snimaju uz pomoć audio i video uređaja za prismotru, kao i smeštanjem brojnih „svedoka“ na mesto događaja ili u blizini.

Policija teži da scenariji budu što realniji i razvijaju ih na osnovu obaveštajnih podataka i analiza. Svi policajci znaju da takvi programi postoje i da svako može da bude podvrgnut kontroli s vremena na vreme (iako im nije poznat tačan broj provera koje se vrše, što stvara utisak da ih je daleko više nego što je stvarno slučaj).

Provere se vrše ciljno ili na slučajnoj osnovi. Znači, ponekad se proveravaju određeni policajci na koje je pala sumnja usled toga što ih javnost, kriminalci ili drugi policajci optužuju da su počinili akt korupcije.

Druge provere se vrše na slučajnoj osnovi među policajcima koji rade na poslovima za koje se vezuje krađa ili korupcija. Sve provere se pažljivo planiraju kako bi se izbeglo da budu okarakterisane kao podstrekavanje, tako da nijedan policajac ne može da smatra da je „namamljen“ na akt korupcije. Scenarijima se samo stvaraju realne okolnosti u kojima policajac može da se odluči da počiní akt korupcije.

Godišnje se obavi više od hiljadu i po provera (policija ima ukupno 40.000 pripadnika). Podaci prikupljeni na osnovu provera pružaju pouzdane, empirijske dokaze o stepenu korupcije u njujorškoj policiji. Ti podaci su i korisni i poučni.

Broj provera koje pokažu umešanost u korupciju je značajan kada je reč o onima koje su usmerene na konkretne osumnjičene pojedince. Oko 20 posto takvih provera ima ishodište u krivičnom gonjenju i otpuštanju policajaca. Čini se da se na ovaj način potvrđuje pouzdanost brižljivog analiziranja prituž-

bi javnosti i optužbi za korupciju u policiji, kao i efikasnost službenika koji na tim proverama rade.

Uvođenje ovog sistema je dovelo do toga da policajci češće prijavljuju pokušaje podmićivanja.

Nijedan policajac više nije siguran u to da li je ponuda mita u stvari provera njegovog poštenja i bolje je za njih da se osiguraju tako što će da prijave događaj, nego da rizikuju da ga tretiraju kao nebitan, a da ne govorimo o tome da mito prime.

Nasuprot velikom broju slučajeva gde je korupcija dokazana primenom ciljanih provera, u svega jednom procentu slučajeva je pri slučajnim proverama poštenje policajaca palo na ispitu. Čini se da ovi nalazi potvrđuju tvrdnje rukovodilaca NYPD da većina njihovih policajaca nije korumpirana.

Pored toga što pruža vredne empirijske dokaze o stepenu korupcije među policajcima, testiranje je pružilo i veoma korisne lekcije o snazi i slabostima nadzora i kontrole policajaca na terenu. Neke lekcije su iskorišćene da bi se osmislile bolje obuke i delotvornija politika sa ciljem da se obezbedi da policija svoj posao radi delotvorno i pošteno.

Takođe, ne može biti sumnje da je ovakav vid proveravanja izvanredna mera za odvratanje od korupcije.

Njujorška policija je iskusila neverovatno povećanje broja izveštaja u kojima policajci prikazuju pokušaje podmićivanja od strane građana ili korupciju kod kolega, koje je posledica uvođenja ovakvih provera. Taj pomak je svakako značajnim delom posledica spoznaje policajaca da njihove radnje mogu biti posmatrane i da ih čak i propuštanje da prijave pokušaj podmićivanja može koštati disciplinskih kazni.

Londonska prestonička policija je inicirala sličan program, koji vode specijalisti iz interne antikorupcijske jedinice. Prvi izveštaji ukazuju na to da će i koristi od sprovedene akcije biti slične onima koje su donele provere u Njujorku.

Zajedno sa sprovođenjem ovih provera treba ustanoviti i nezavisno telo za pritužbe protiv policajaca. Ne bi trebalo staviti policiju u poziciju da istražuje pritužbe koje se odnose na njen rad. Takvo telo tre-

ba da ima u svom sastavu i predstavnike građanskog društva kako bi se javnost uverila da se procedure primenjuju u potpunosti i na odgovarajući način.

TEHNIKE ISTRAGE: ŠIRA UPOTREBA PROVERE ČESTITOSTI

Ovaj koncept ne treba da se ograniči samo na policijske aktivnosti. U nekim zemljama je skrivena kamera korišćena u krivičnim procesima kako bi se motrilo na nezakonite aktivnosti u sudnicama, sudskim kabinetima ili privatnim kancelarijama sudija. Na taj način su otkrivene nezakonite transakcije između sudija i advokata. Čini se da ova metoda može da se koristi i u drugim oblastima gde je javni sektor umešan u neposredne transakcije sa građanima, naročito u carinskoj službi.

Bilo bi zanimljivo videti kakav bi efekat imao ovakav pristup u oblasti javnih nabavki sa međunarodnim elementom. Primena provera čestitosti u toj oblasti bi mogla da dovede do toga da se međunarodne korporacije koje se nadmeću za dobijanje poslova u zemljama u razvoju uhvate u koštac i sa proverama poštenja uz saznanje da će svako nuđenje mita (pa čak i propuštanje da se prijavi traženje mita) istog časa da ih izloži stavljanju na crnu listu. Čini se da je jednostavno koristiti ovakve provere da bi se odstranilo osoblje nižeg ranga koje često prima manje iznose mita. Ipak, niži službenici ne predstavljaju suštinu problema korupcije. Biće mnogo teže prilagoditi metodologiju za suzbijanje korupcije među višim službenicima koji su umešani u mali broj veoma unosnih transakcija.

Mogućnosti ove tehnike se još uvek ne koriste dovoljno u većem delu sveta. Čini se ipak da bi bilo razborito ustanoviti ovaj sistem tako da bude poznat svim javnim službenicima (bilo da rade u policiji, na carini ili u drugom delu sistema) ako ni zbog čega drugog, ono radi smanjenja nivoa sitne korupcije.

Provere čestitosti treba osmisliti i sprovesti veoma pažljivo. Od suštinskog je značaja, na primer, da iskušenje na koje se službenik stavlja ne bude tako veliko da bi mu podlegla i poštena osoba. Cilj je da se proveru da li je neki službenik pošten a ne da se poštenu službenik načini prestupnikom time što će

biti naveden da učini krivično delo. Pored toga, u mnogim zemljama postoje pravila u okviru krivičnog zakonodavstva o tome u kojim prilikama i na koji način se mogu koristiti agenti provokatori. Pravila se razlikuju od zemlje do zemlje, ali ih svakako treba imati na umu. Važno je obezbediti da nivo iskušenja na koje se proveravani stavlja ne bude preteran.

Imajući sve ovo na umu, dolazimo do nedvosmislenog zaključka da je iskustvo Njujorka u proveravanju policajaca pokazalo da kada se ove provere vrše pravično, one mogu da predstavljaju veoma delotvorno oruđe u kampanji suprotstavljanja sistemskoj korupciji u mnogim organima vlasti.

ISTRAŽNE TEHNIKE: TAJNE ISTRAGE

Tajne istrage su slične prethodno opisanom metodu, osim što se ne sprovode na slučajnoj osnovi. U ovim istagama se traga jedino za prestupnicima, a nije im cilj da se utvrdi ko radi dobro i ko je pošten.

Postoje brojne opasnosti koje treba svesti na minimum, a država treba da sledi jasna pravila kada primenjuje ovakve vidove istrage. Opasnosti mogu biti sledeće:

- ▶ *povrede tajnih agenata;*
- ▶ *nanošenje štete pojedincima ili firmama, uz rizikovanje da država odgovara za nanetu štetu;*
- ▶ *ugrožavanje privatnosti;*
- ▶ *pretvaranje provere u podsticanje (tj. krivično delo koje se verovatno ne bi dogodilo u stvarnosti, poput nuđenja velikog mita);*
- ▶ *tajni agenti i saradnici policije aktivno učestvuju u operaciji koja je predmet istrage.*

Obično se smatra poželjnim da onaj ko će biti tužilac u potencijalnom slučaju nadzire i istragu. Na taj način se može obezbediti da dokazi koji se prikupe budu takvi da se mogu uzeti u obzir u sudskom postupku, te da njihov kvalitet bude takav da mogu da obezbede donošenje osuđujuće presude.

GRADANSKO DRUŠTVO MOŽE DA BUDE OD POMOĆI

Grupe građanskog društva mogu da budu od pomoći policiji pre svega u prevazilaženju jaza koji u mnogim zemljama postoji između građana i onih koji su zaduženi za njihovu zaštitu. Jedna takva grupa, Transparency International Češke (TIC), sprovela je istraživanje antikorupcijskih strategija u policijama 25 zemalja. Nalazi su objavljeni u publikaciji ove organizacije pod nazivom „Prelazak preko tanke plave linije“.

TIC trenutno radi na stvaranju antikorupcijske strategije za češku policiju u saradnji sa predstavnicima svih sektora javnog života: Ministarstvom unutrašnjih poslova, Ministarstvom pravde, Policijskim prezidijumom, Češkom policijom, Biroom državnog tužioca, sudijama, Kancelarijom predsednika, ombudsmanom, komesarom vlade za ljudska prava i neprofitnim organizacijama poput Češkog helsinškog odbora i organizacija „Ljudi u nevolji“ i „Građanski posmatrači zakonitosti“.

Mera koja se pokazala veoma uspešnom je uvođenje redovne obuke u vezi sa integritetom i etikom za policiju i polaznike policijskih škola. TIC je inicirala rad na uvođenju ovakve obuke u češkoj policiji, organizujući početni kurs za nastavnike u policijskim školama.¹¹

TUŽIOCI

Uslov za vladavinu prava je da država preduzima krivično gonjenje pravično i razložno.

Odluke o tome da li da se postupak pokrene ili ne ne bi smele da budu motivisane nepodobnim, a posebno ne političkim razlozima, već javnim interesom i potrebom da se zadovolji pravda. Nema sumnje da je jedna od najtežih oblasti ovog zakona diskrecija tužilaštva. Ovo pitanje leži u samom korenu vladavine prava.

Jasno je da potpuno nebitni treba da budu političke prednosti i mane pokretanja određenog slučaja i pitanja kao što su rasna pripadnost, poreklo ili versko opredeljenje osumnjičene osobe. Međutim, neka dru-

ga značajna pitanja za donošenje odluke mogu se razrešiti jedino na osnovu nezavisne procene.

Da bi odluke donosili na pravičan način i transparentno, javni tužioci ne bi smeli da primaju naloge od političkih partija ili interesnih grupa. Na primer, Zakon o javnom tužilaštvu Republike Srbije propisuje da je javno tužilaštvo samostalni državni organ i da je zabranjeno korišćenje javnog položaja, sredstava javnog obaveštavanja i bilo koje javno istupanje kojim se utiče na javno tužilaštvo, kao i svaki drugi uticaj na javno tužilaštvo.

Javno tužilaštvo se može po svom statusu izjednačiti sa visokim sudskim instancama; na taj način, njihova odgovornost bi bila regulisana sličnim odredbama, što se pre svega odnosi na uslove koji se moraju ispuniti da bi tužilac bio razrešen.

Treba da postoje jasne smernice o tome koja kršenja zakona će biti uzeta u obzir prilikom donošenja odluke o krivičnom gonjenju a koja ne, i one treba da budu dostupne kako advokatima tako i široj javnosti.

Na Osmom kongresu UN o prevenciji kriminala i tretmanu prestupnika, koji je održan u Havani (Kuba) 1990, osmišljen je dokument pod nazivom Međunarodne smernice u vezi sa ulogom tužilaca (International Guidelines on the Role of Prosecutors).¹²

Sedmi kongres UN je zatražio da se donesu smernice u vezi sa izborom, profesionalnom obukom i statusom tužilaca, zadacima i ponašanjem koje se od tužilaca očekuju, sredstvima za unapređenje njihovog doprinosa nesmetanom funkcionisanju krivičnog pravosuđa, saradnjom tužilaca sa policijom, obimom diskrecionih ovlašćenja, ulogom tužilaca u krivičnim postupcima i izveštavanjem budućih kongresa UN o ovim pitanjima.

Ovo su neke od smernica UN koje su usvojene na kongresu u Havani:

10. *Tužilačka služba treba da bude strogo odvojena od sudske.*
11. *Tužioci treba da vrše aktivnu ulogu u krivičnim postupcima, uključujući tu i pokretanje krivičnog gonjenja, i, kada to dopušta zakon i kada je*

u skladu sa lokalnom praksom, u istrazi krivičnih dela, nadzoru nad zakonitošću istraga, nadzoru nad izvršenjem sudskih odluka i u vršenju drugih funkcija zastupnika javnog interesa.

12. *Tužioci će, u skladu sa zakonom, da vrše svoje dužnosti pravično, dosledno i ekspeditivno, poštujući i štiteći ljudsko dostojanstvo i pridržavajući se ljudskih prava, doprinoseći na taj način obezbeđenju odgovarajućeg postupka i nesmetanom funkcionisanju sistema krivičnog pravosuđa.*
13. *U vršenju svojih dužnosti, tužioci će:*
 - (a) *obavljati svoj posao nepristrasno i izbegavati svaku političku, socijalnu, religioznu, rasnu, kulturnu, polnu ili bilo kakvu drugu diskriminaciju;*
 - (b) *štiti javni interes, delovati objektivno, na odgovarajući način brinuti o položaju osumnjičenog i žrtve, pridati značaj svim okolnostima od značaja, bez obzira na to da li one idu u prilog ili na štetu osumnjičenog;*
 - (c) *čuvati poverljivost stvari koje su im poznate, osim ako izvršenje dužnosti ili potreba sudskog postupka ne nalažu drugačije;*
 - (d) *razmotriti viđenja i bojazni žrtava onda kada su povređeni njihovi lični interesi i obezbediti žrtvama obaveštenja o njihovim pravima u skladu sa Deklaracijom o osnovnim principima pravde za žrtve kriminala i zloupotrebe ovlašćenja (Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power).*
14. *Tužioci neće inicirati ili nastaviti gonjenje, odnosno učiniće sve napore da zaustave postupak kada nepristrasna istraga pokaže da je optužba neosnovana.*
15. *Tužioci će pridati dužnu pažnju optužbama protiv javnih službenika, naročito za korupciju, zloupotrebu ovlašćenja, ozbiljno kršenje ljudskih prava i druga krivična dela koja poznaje međunarodno pravo, i, kada je tako zakonom*

određeno ili je u skladu sa lokalnom praksom, istraži takvih slučajeva.

16. *Kada tužilac dođe u posed dokaza protiv optuženog za koji zna ili ima dobar razlog da veruje da je prikupljen nezakonitim sredstvima, čime je načinjena ozbiljna povreda ljudskih prava osumnjičenog, naročito kada je u pitanju mučenje ili okrutno, nehumano ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje, odnosno drugo kršenje ljudskih prava, on će odbiti da koristi takav dokaz protiv ma koga, osim protiv onih koji su takve metode koristili, ili će obavestiti o tome sud i preduzeti sve neophodne korake kako bi obezbedio da oni koji su takve metode koristili budu privedeni pravdi.*
17. *U zemljama u kojima tužioci imaju diskrecione funkcije, zakon ili objavljena pravila i procedure treba da pruže smernice za unapređenje pravičnosti i doslednosti pristupa pojedinih tužilaca pri donošenju ovakvih odluka u postupku krivičnog gonjenja, uključujući tu i odluke o pokretanju ili odustajanju od optužbe.¹³*

Nažalost, tužioci mogu biti i slaba karika u primeni antikorupcijskih zakona. Postoje slučajevi kada su oni bili podmićeni, kada je na njih vršen politički pritisak, kada im je prećeno ili kada su razrešavani službe nakon toga što su uspeli da dokažu navode optužnog akta.

U tužilaštvu se mora održati određeni stepen diskrecije. Tužilac mora, nakon brižljivog razmatranja dokaza, da odluči da li ima dovoljno dokaza za dalje krivično gonjenje, i ukoliko je tako, da razmotri da li javni interes možda nalaže suprotno. Primer odluke o odustajanju zbog postojanja javnog interesa može biti, recimo, visoka cena sudskog postupka za sasvim trivijalne optužbe; ili situacija kada je optuženi tako slabog zdravlja da bi suđenje protiv njega bilo posmatrano kao mučenje i nešto što je protivno društvenim vrednostima.

U nameri da podigne standarde tužilačkog postupanja na globalnom nivou, juna 1995. godine je ustanovljena Međunarodna asocijacija tužilaca, koja je zvanično počela sa radom septembra 1996. na prvom opštem sastanku u Budimpešti.

Jedan od najvažnijih ciljeva je „... unapređenje i poboljšanje onih standarda i principa koji su međunarodno priznati kao neophodni kako bi se krivično gonjenje za zločin vršilo na odgovarajući način i nezavisno“. Godine 1999. su usvojeni Standardi Međunarodne asocijacije tužilaca za profesionalnu odgovornost (The International Association of Prosecutors' Standards of Professional Responsibility), kao i Izjava o osnovnim dužnostima i pravima tužilaca (Statement of the Essential Duties and Rights of Prosecutors). Ova izjava ima za cilj da posluži kao međunarodni reper za ponašanje tužilaca i tužilaštava. To je radni dokument koji tužilaštva koriste u razvoju sopstvenih standarda.

Navodimo jednu redigovanu verziju ovog dokumenta:¹⁴

1. Profesionalno ponašanje

Tužioci će u svako doba održavati čast i ugled svoje profesije i uvek se ponašati profesionalno, u skladu sa zakonom i etičkim pravilima svoje profesije. U svako doba oni će primenjivati najviše standarde integriteta i pažnje, težiti da budu dosledni, nezavisni i nepristrasni i da kao takvi budu viđeni i od drugih. Tužioci će uvek štiti pravo optuženog na pravično suđenje i, naročito, obezbediti da i dokazi koji optuženom idu u prilog budu obelodanjeni u skladu sa uslovima koje zakon propisuje radi pravičnosti suđenja. Tužioci će uvek služiti javnom interesu i štiti ga i poštovaće, štitiće i pridžavaće se univerzalnog koncepta ljudskog dostojanstva i ljudskih prava.

2. Nezavisnost

Diskrecija tužilaca, kada je dozvoljena zakonodavstvom određene zemlje, primenjivaće se nezavisno i bez političkog upliva. Ukoliko organi koji su van tužilaštva imaju pravo da izdaju opšta ili posebna uputstva tužiocima, takva uputstva treba da budu:

- ▶ *transparentna,*
- ▶ *u skladu sa zakonskim ovlašćenjima tih organa,*
- ▶ *podložna ustanovljenim smernicama za očuvanje nezavisnosti tužilaštva i percepcije nezavisnosti tužilaštva.*

Prava organa koji su van tužilaštva da nareda pokretanje postupka ili zaustavljanje pokrenutih postupaka treba da se vrše na način sličan prethodno opisanom.

3. Nepristrasnost

Tužioci treba da vrše svoje dužnosti bez straha, pozitivnih ili negativnih predrasuda, a naročito da ih vrše nepristrasno. Na njih ne smeju da utiču pojedinačni ili grupni interesi, kao ni javni ili medijski pritisci, i jedino čime treba da se rukovode jeste javni interes. Oni treba da delaju objektivno, da teže tome da obave sva neophodna i razložna ispitivanja i da nalaze tih ispitivanja prikažu, bilo da oni vode utvrđivanju krivice ili nevinosti osumnjičenog. Tužioci uvek treba da traže istinu i da pomognu sudu da do istine dođe i da donese pravdu zajednici, žrtvi i optuženom, u skladu sa zakonom i onim što nalaže pravičnost.

4. Uloga u krivičnom postupku

Tužioci će:

- ▶ vršiti svoje dužnosti pravično, dosledno i ekspeditivno - objektivno, nepristrasno i profesionano;
- ▶ procesuirati samo slučajeve koji su dobro potkrepljeni dokazima za koje sa razlogom veruju da su pouzdani i dozvoljeni i neće nastaviti gonjenje u nedostatku takvih dokaza;
- ▶ obezbediti da se tokom celog postupka gonjenje vrši beskompromisno, ali pravično i da neće skrenuti van onoga na šta dokazi ukazuju;
- ▶ očuvati prava optuženog u saradnji sa sudom i drugim relevantnim institucijama;
- ▶ obznaniiti optuženom informacije koje mu mogu ići na štetu ili na korist, čim je to razumno moguće, u skladu sa zakonom i zahtevima za pravično suđenje;
- ▶ odbiti da koriste dokaze za koje sa razlogom veruju da su pribavljeni korišćenjem nezakonitih metoda, čime je načinjena ozbiljna povreda ljudskih prava osumnjičenog, naročito kada je u pitanju mučenje ili okrutno postupanje.

5. Saradnja

Kako bi obezbedili pravičnost i delotvornost krivičnog gonjenja, tužioci će sarađivati sa policijom, sudovima, advokatima, većem odbrane, javnim braniocima i drugim državnim organima, domaćim i međunarodnim, i pružiti pomoć tužilaštvima i kole-

gama iz drugih zemalja, u skladu sa zakonom i u duhu međunarodne saradnje.

6. Ovlašćenja

Kako bi se tužiocima obezbedila mogućnost da vrše svoja profesionalna zaduženja nezavisno i u skladu sa iznetim standardima, tužioci treba da budu zaštićeni od arbitrarnih odluka vlasti. Uopšte uzev, oni treba da imaju pravo da:

- ▶ vrše svoje profesionalne funkcije bez zastrašivanja, ometanja, uznemiravanja, neprikladnih uticaja i neopravdanog izlaganja građanskoj, kaznoj ili drugoj odgovornosti;
- ▶ budu fizički zaštićeni od strane vlasti kada je njihova bezbednost, ili bezbednost njihovih porodica, pod pretnjom koja je rezultat njihovog ispravnog vršenja tužilačke funkcije;
- ▶ imaju razumne uslove za obavljanje službe i odgovarajuću naknadu za rad, srazmernu ključnoj ulozi koju obavljaju, i da njihove plate i povlastice ne podležu arbitrarnom smanjivanju;
- ▶ na razuman način imaju uređenu stalnost položaja, kao i uslove za odlazak u penziju, u skladu sa pravilima o zapošljavanju ili izboru koja se primenjuju u tim slučajevima;
- ▶ budu birani i unapređivani na osnovu objektivnih činilaca, a naročito na osnovu stručnih kvalifikacija, sposobnosti, integriteta, rezultata rada i iskustva, i to pomoću pravične i nepristrasne procedure;
- ▶ budu saslušani ekspeditivno i pravično, na osnovu zakona i drugih propisa, u slučajevima kada je to potrebno u disciplinskom postupku zbog pritužbi na to da su radili izvan standarda primerenog profesionalnog postupanja;
- ▶ u disciplinskom postupku dobiju objektivnu procenu i odluku;
- ▶ osnuju ili se pridruže profesionalnoj asocijaciji ili drugim organizacijama koje predstavljaju njihove interese, unapređuju profesionalnu obuku i štite status tužilaca;

- ▶ *budu oslobođeni obaveze da se povinuju nezakonitim nalogima i nalogima koji su u suprotnosti sa standardima profesionalne etike.*

U Sloveniji je učinjen napor da se eliminiše politički uticaj na izbor i unapređenje tužilaca. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o državnim tužiocima („Službeni glasnik“ br. 110/02) propisuje da će tužioci biti birani i unapređivani na osnovu predloga Saveta državnog tužioca. Savet ima sedam članova i svi oni su državni tužioci. Glavni državni tužilac i njegov zamenik su stalni članovi Saveta. Jednog člana bira ministar pravde među okružnim tužiocima. Četiri člana biraju tužioci koji se ne nalaze na višim položajima.

Predlog Saveta za izbor ili unapređenje tužioca se podnosi ministru pravde, koji treba da odobri predlog u slučaju da je reč o unapređenju. U slučaju izbora novog tužioca, ministar može da odbije predlog, ali je dužan da ga naknadno odobri u slučaju da Savet ponovo podnese isti predlog, ovaj put podržan od strane dvotrećinske većine njegovih članova. Tada ministar podnosi predlog vladi na konačnu odluku. Novi sistem je u velikoj meri smanjio mogućnost političkog uticaja na izbor i unapređivanje tužilaca.¹⁵

NEZAVISNI TUŽIOCI

Poverenje javnosti u poštenje i otvorenost sistema za postizanje odgovornosti zavisiće nekad jedino od poverenja koje javnost ima u osobe koje su bile zadužene za istragu naročito spornih slučajeva. Štaviše, ako su ti slučajevi bili u vezi sa unutrašnjim radom vlade ili pak sa samim sudskim odnosno istražnim postupkom, oni čija je redovna dužnost da sprovode istrage mogu da se nađu u situaciji u kojoj ne mogu da obave zadatke čak i kada imaju poverenje i podršku javnosti. Takva situacija može da se reši uspostavljanjem komisije za ispitivanje.

Međutim, kada se sumnja da je počinjeno krivično delo, takva komisija će biti onemogućena da obavi svoj zadatak jer istovremeno mora da zaštiti i ustavno pravo osumnjičenog na pošteno suđenje. „Specijalno tužilaštvo“ - državna služba koja se koristi u SAD-u sa izvesnim uspehom (na primer, u otkrivanju skandala Votergejt) - moguća je alternativa komisiji za ispitivanje.

Neki pravni sistemi predviđaju postojanje nezavisnog tužioca pored već postojećeg sistema javnog tužilaštva. Pokazalo se da taj pristup ima prednosti tamo gde su optužbe i istraga povodom korupcije u vezi sa višim instancama vlasti. U takvim okolnostima javnost će možda iskazati nepoverenje prema sposobnosti državne uprave da vodi istragu u slučaju u kojem je predmet ona sama.

Mogućnost imenovanja nezavisnih tužilaca može biti koristan dodatak arsenalu sredstava za istragu i gonjenje. Sve veći broj zemalja pokazuje interesovanje za ovakav model. Međutim, mora se primetiti da je obično suviše kasno da se čeka da se nešto dogodi da bi se iskoristile zakonske mogućnosti za imenovanje nezavisnog tužioca ukoliko on već ne postoji. Kada se imenovanja vrše u žurbi, može da se desi da sredstva koja stoje na raspolaganju nezavisnom tužiocu ne budu adekvatna. Time se ostavlja prostor za sumnjičavost da nezavisni tužilac neće moći da na profesionalan i nezavisan način izvrši svoje dužnosti. Ukoliko je potrebno ustanoviti službu nezavisnog tužioca, to treba raditi u atmosferi koja nije opterećena skandalom. Treba takođe proučiti i lekciju o postupku (i troškovima za poreske obveznike) imenovanja javnih tužilaca u doba kada je američkom administracijom upravljao predsednik Bil Klinton.

MEĐUNARODNA SUDSKA POMOĆ

Opšte je pravilo da se važenje zakona jedne zemlje proteže samo unutar njenih granica. To stvara mnogo mogućnosti korumpiranim službenicima i kriminalcima da iskoriste odsustvo delotvornosti pravnog sistema države kada se događaj desi van njenih granica ili, još češće, kada je dobit stečena korupcijom sklonjena van zemlje.

PRAVNA POMOĆ IZ INOSTRANSTVA

Reformatori treba da ispituju aranžmane za dobijanje (i pružanje) pravne pomoći koje njihova zemlja ima sa drugim zemljama, koji pokrivaju pitanja poput izručivanja traženih kriminalaca, traženja dokaza, pribavljanja dokaza, zaplene i eventualnog oduzimanja nezakonito stečene dobiti koja se nalazi u inostranstvu.

Danas je široko prihvaćeno stanovište da internacionalizacija zločina (uključujući tu trgovinu narkoticima, finansijske prevare i terorizam) nalaže potrebu da države izmene svoje tradicionalno odbijanje mogućnosti primene krivičnih propisa drugih zemalja i da prošire uzajamnu pravnu pomoć u odgovarajućim slučajevima. Takva saradnja se zasniva na ugovoru ili paralelnim propisima koji odražavaju najbolju međunarodnu praksu (uključujući tu i pridržavanje međunarodno priznatih normi o zaštiti ljudskih prava).

Međutim, nije normalno da organ jedne države pruži drugoj državi pomoć koja je takve vrste da je ne bi mogao pružiti istražnim organima i organima krivičnog gonjenja sopstvene zemlje. Zbog toga neke specijalne procedure ili ovlašćenja u toku istrage (poput obaveznog saslušavanja) možda neće moći da se obave u stranoj zemlji sve i ako su mogući u zemlji koja takvu pomoć traži.

Pre nego što većina zemalja pruži pomoć u istrazi, sud ili administracija te zemlje će tražiti ispunjenje uslova da su standardi pravosuđa i izvršenja sankcija u državi koja zahteva pomoć takvi da je u interesu pravde da joj se begunac preda.

Takođe treba preispitati i neka proceduralna pitanja:

- ▶ *da li sudovi zemlje koja traži pomoć imaju legitimnu nadležnost za postupanje u predmetu;*
- ▶ *da li su istraga ili krivično gonjenje politički motivisani;*
- ▶ *da li se koristi redovna sudska procedura (tj. da nije u pitanju ad hoc, vojni ili neki drugi specijalni sud);*
- ▶ *da li je prekršaj o kojem je reč kao takav sankcionisan i u vreme kada se desio;*
- ▶ *da li se poštuje „vladavina prava“. (Neke zemlje takođe traže uveravanja da neće biti izrečena smrtna kazna niti primenjeno telesno kažnjavanje).*

Uz to, ako u određenom slučaju treba pružiti uzajamnu pravnu pomoć, traži se i da navedeno ponašanje bude okarakterisano kao prestup u zakonodavstvu obe države („**test dvostruke kriminalizo-**

vanosti“). Takođe se kao uslov postavlja i to da se za takvo delo može izreći kazna određene težine, pri čemu se kao granica obično uzima mogućnost izricanja kazne zatvora u trajanju od jedne ili dve godine.

Tehnička priroda ovog posla podrazumeva da treba razviti iskustvo u oblasti međunarodne pravne pomoći. Izvesnu ulogu u podnošenju i procesuiranju takvih zahteva ima diplomatska služba.

Uobičajeno je da budžeti policija i institucionalni aranžmani kojima se uređuju odnosi sa inostranstvom ne dozvoljavaju da se zahtevi za međunarodnom pomoći upućuju bez ikakvog prethodnog odobrenja. Obično je neophodno postojanje „centralnog autoriteta“, službe koja postupa po svim zahtevima, kako onima koje zemlja upućuje tako i onima koje prima. Takvo telo ima zadatak da se stara o ispunjenosti uslova za pružanje pomoći, kako domaćih tako i stranih. Mada takvo telo možda već postoji i radi na primeni drugih međunarodnih ugovora, njegovom osoblju će u većini slučajeva biti potrebna dodatna obuka kako bi sporazumi o pravnoj pomoći, kada zatreba, bili brzo i efikasno primenjeni.

MEĐUNARODNE KONVENCIJE ZA PRUŽANJE POMOĆI

Mnoge zemlje se kreću ka formalizovanju sporazuma o međunarodnoj pomoći koji mogu da stegnu omču oko vrata međunarodnoj korupciji. Na primer, Savet Evrope je uveo okvir za uzajamnu pravnu pomoć, koji se preneo na druge krajeve sveta preko zemalja Komonvelta 1986. godine. Sporazume zemalja Komonvelta adaptirale su Ujedinjene nacije i oni predstavljaju osnovu za Konvenciju protiv nezakonite trgovine drogama i psihotropnim supstancama iz 1989. godine (United Nations Convention Against Illicit Trafficking in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances).¹⁶

Od tada, pod pokroviteljstvom Organizacije američkih država, usvojena je 1996. Interamerička konvencija protiv korupcije, čiji je cilj borba protiv domaće i međunarodne korupcije.¹⁷ Instrumenti koje taj sporazum predviđa ne samo da olakšavaju povraćaj ukradenog novca već i obezbeđuju da se kri-

vična dela korupcije ne tretiraju kao „politički“ zločini. Zbog toga su optuženi podložni izručenju i ne mogu se više kriti dobro poznatim tvrdnjama da su politički progonjeni. Nova Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije ima za cilj da uzajamnu pomoć (a posebno povraćaj nezakonito stečenih sredstava iz inostranstva) podigne na viši nivo.

Utvrđeno je da korupcija predstavlja prepreku za proširenje Evropske unije, pa su preduzeti sveevropski naponi da se ona obori. Kao rezultat, usledio je niz konvencija Saveta Evrope, kao što su:

- ▶ *Konvencija o pranju novca, vođenju istrage, izvršavanju zaplene i konfiskacije dobiti stečene bavljenjem kriminalnim aktivnostima (1990)*¹⁸
- ▶ *Krivičnopravna konvencija o korupciji (1999)*¹⁹
- ▶ *Građanskopravna konvencija o korupciji (1999)*²⁰
- ▶ *Sporazum o uspostavljanju Grupe zemalja za borbu protiv korupcije - GRECO (1998)*²¹

U okviru Krivičnopravne konvencije o korupciji, sve strane potpisnice su se saglasile da usvoje širok spektar mera sa ciljem borbe protiv korupcije u javnom životu, javnoj upravi i u privatnom sektoru. Preduzeća treba da podležu merama krivičnog prava; treba preduzeti mere kojima bi se olakšalo pribavljanje dokaza i oduzimanje nezakonite dobiti. Iako su ove mere suštinski stvar zakonodavstva pojedinih država, one će znatno olakšati primenu krivičnih propisa i na međunarodnom nivou. Prime-nu ove konvencije treba da nadgledaju članice GRECO-a. One će nadgledati ne samo primenu ove konvencije već i drugih mera koje osmisli Sa-vet Evrope kao deo akcionog plana za borbu protiv korupcije.

Građanskopravna konvencija o korupciji je jedin-stven pokušaj da se reše pitanja koja se odnose na građansko pravo pružanjem naknade žrtvama korupcije u građanskopravnom procesu. Ova konvencija se bavi pitanjima kao što su: naknada štete i gubitaka žrtvama korupcije; odgovornost (uklju-čujući tu i odgovornost države) za dela korupcije koja počine javni službenici; važenje ugovora za-ključenih uz pomoć korupcije; zaštita zaposlenih

koji korupciju prijave; jasnoća i tačnost računa i revizorskih izveštaja.

POVRAČAJ NEZAKONITO STEČENE IMOVINE IZ INOSTRANSTVA

Koristi stečene korupcijom visokog obima se često smeštaju na bankovne račune u razvijenim zemlja-ma, pri čemu se primenjuju tehnike pranja novca (koje su do savršenstva doveli korumpirane raču-novođe, advokati i bankari koji su previše predu-sretljivi prema trgovcima drogom i ne postavljaju „suvišna“ pitanja). Zato je odvracanje, ne manje od pravde, ono što nalaže državama da pokušaju sebe da stave u položaj koji im omogućava da putem uzajamne pravne pomoći na međunarodnom nivou sa uspehom povrate sredstva koja su kriminalci iz-neli iz zemlje.

U oblasti međunarodne pravne pomoći takođe je bitno da službenici koji primenjuju propise budu u toku sa najnovijim međunarodnim dokumentima i da napuste dugogodišnje uverenje da kada novac jednom napusti zemlju, ne postoji niko u inostran-stvu ko bi pomogao da se on vrati. Sve češća je pojava da zemlje sa snažnim finansijskim sekto-rom nude određene vrste pravne pomoći. Na pri-mer, vlada Švajcarske sada pruža pomoć u sluča-jevima kada sud utvrdi da je novac koji se nalazi na računu u toj zemlji ukraden.

TAJNI RAČUNI I OFF-SHORE „FINANSIJSKI CENTRI“

Poseban problem nastaje kada se jedna zemlja stavi u položaj da bude finansijski centar koji omo-gućava pranje novca koji su ukrali zvaničnici dru-gih država. Te zemlje imaju propise o tajnosti koji otežavaju ili čak u potpunosti onemogućavaju pra-ćenje traga novca, pa tako postaju pravi raj za ko-rumpirane iz drugih država.

Sve zemlje imaju zakone o bankarskoj tajni koji omogućavaju zaštitu legitimnih privatnih interesa pojedinaca. U mnogim društvima ljudi žele da vi-sinu svoje štednje i ostale finansijske podatke zadrže za sebe. Ovi zakoni nisu napravljeni da bi omogućili klijentima banaka da izbegnu plaćanje

poreza i oni su, uopšte uzev, podložni kontroli lokalne uprave prihoda.

Međutim, neke države su proširile zaštitu privatnosti toliko da se to ne može razumno opravdati, a njihove zakone nemilosrdno eksploatišu profesionalni savetnici trgovaca drogom i korumpirani visoki državni službenici. Oni su koristili međunarodni konsenzus koji je dugo važio da nije posao jedne zemlje da pomaže drugoj u ubiranju poreza. Zemlje „poreski rajevi“ koriste tu slabost u međunarodnoj saradnji i onemogućavaju pristup čak i podacima o vlasništvu nad računima. Na primer, tvrdi se da su podaci iz registra o vlasništvu nad akcijama tajni u zemljama „poreskim rajeovima“ i da njihovo obelodanjivanje podleže krivičnom sankcionisanju. Ukoliko bi do nekog pojedinca stigao zahtev iz druge zemlje da obelodani informacije koje se odnose na račun, prema ovom mišljenju, takvo lice bi sebe na taj način izložilo krivičnom gonjenju.

Pranje novca se ne koristi samo nakon što je zločin učinjen, nego i u vreme kada se on vrši, pa čak i pre plaćanja mita. Kako bi se prikrilo poreklo i odredište novca od mita, finansijski tokovi se usmeravaju preko zemalja koje nemaju sveobuhvatne i delotvorne sisteme za otkrivanje pranja novca i sličnih nezakonitih transakcija.

Finansijski sektor u tim zemljama se, uopšte uzev, neadekvatno reguliše i nadgleda, zakoni tih zemalja ne garantuju pravo sudskim vlastima da dobiju informacije, a njihovi zakoni o preduzećima dozvoljavaju formiranje kompanija „omotača“, koje skrivaju pravi identitet korisnika transakcija i vlasnika sredstava. Često se koriste akcije na donosioca (pa vlasništvo nad kompanijom može da se prenese bez traga na papiru, slično kao novac) i štedne knjižice na donosioca (u tom slučaju posedovanje knjižice sa računom i sa numerisanim pristupnim brojem povlači sa sobom i vlasništvo nad računom).

Od pokretanja inicijative Radne grupe za finansijsko delovanje (Financial Action Task Force Initiative) grupe G7, 1989. godine, preduzet je niz međunarodnih mera da bi se pranje novca stečenog pomoću trgovanja drogom „ili drugih kriminalnih aktivnosti“ okvalifikovalo kao krivično delo.²² Kao rezultat tog napora, barem četrdeset zemalja, uklju-

čući skoro sve članice OECD-a, primenjuju zakonodavne i administrativne mere da bi ušle u trag tokovima novca unutar svojih bankarskih sistema.

Na osnovu tih mera se od komercijalnih banaka traži da prijave centralnoj banci ili kriminalističkoj službi prijem depozita koji mogu imati kriminalno poreklo. Kada je reč o Evropskoj uniji, ove mere su otelotvorene u direktivama koje su obavezujuće za države članice. Pa opet, ima još zemalja koje nisu kriminalizovale pranje novca i zato ne mogu (ili ne žele) da pruže pravnu pomoć drugim zemljama u slučajevima koji se odnose na to krivično delo.

PRANJE NOVCA

Razvijeni su principi za borbu protiv pranja novca. Njihov cilj je ostvarenje rezultata na mnogo širem polju, jer pomažu da se ustanove tragovi svakog poslovanja (uključujući i zakonito) i da se stvori „sistem globalne kontrole“ u finansijskom sektoru. U te principe ubrajaju se i sledeći:

- ▶ „*upoznaj svog klijenta*“ - finansijske institucije ne bi trebalo da posluju sa nepoznatim klijentima;
- ▶ *budi posebno obazriv u svim neuobičajenim okolnostima;*
- ▶ *čuvaj dokumentaciju o identifikaciji, kao i zapise o ekonomskoj osnovi transakcija;*
- ▶ *upozori nadležne o sumnjivim transakcijama.*

Pranje novca se nastavlja, naizgled nesmanjeno, zbog nadmetanja među bankama da privuku klijente, mada se među bankarima javlja i određena nelagodnost kada treba da rade sa računima zvaničnika država i članova njihovih porodica. Postoji potreba za još nekim merama i moguće akcije bi mogle da idu u sledećem pravcu:

- ▶ *revidiranje registara sumnjivih transakcija kako bi se u njih uključile transakcije koje potiču iz regiona u kojima je korupcija endemska, kada je vlasnik ili korisnik računa osoba koja vrši javnu funkciju, odnosno kada su klijenti umešani u oblasti u kojima je korupcija česta, kao što je, na primer, trgovina oružjem;*

- ▶ *podsticanje finansijskih institucija da pravila primenjuju sa dužnom pažnjom; „provere čestitosti“ mogu da posluže za testiranje finansijskih institucija i utvrđivanje oblasti u kojima je potrebna obuka njihovih radnika;*
- ▶ *utvrđivanje koje finansijske institucije i koji službenici ne rade u skladu sa propisima; ovim pristupom se može utvrditi koje institucije, usled nedostatka volje ili nedostatka mogućnosti, ne us-*

pevaju da ispune međunarodna pravila, pa se prema njima mogu izreći administrativne kazne.

Nije potpuno jasno da li će ove zakonodavne i administrativne mere za borbu protiv pranja novca poništiti koristi dobijene mitom. Zemlje koje nisu uključene u međunarodne sporazume ove vrste i koje su deo lanca za pranje novca (a da toga možda nisu ni svesne) treba da nađu uporedna zakonska rešenja i da ih formulišu tako da njima obavezno obuhvate i dobit stečenu mitom.

FUSNOTE

- 1 Pisanje delotvornih antikorupcijskih propisa (Writing an Effective Anticorruption Law: Prem Notes No.58, October 2001): <http://www.worldbank.org/afr/findings/english/find203.pdf>.
- 2 Kompletan propis je dostupan na: <http://www.justice.gov.hk/blis.nsf/CurEngOrd?OpenView&Start=201&Count=59&Expand=201.1>
- 3 Rezolucija Generalne skupštine Organizacije američkih država AG/res.1398 (XXVI-0/96) od 29. marta 1996, prilog.
- 4 Kancelarija visokog komesara za ljudska prava: Međunarodna konvencija o građanskim i ljudskim pravima (Office of the High Commissioner for Human Rights: International Covenant on Civil and Human Rights): http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm
- 5 Citirano iz teksta Bertrana de Spevila „Izmeštanje tereta dokazivanja: da li se može uskladiti sa poštovanjem ljudskih prava“ (Bertrand de Speville, “Reversing the Onus of Proof: Is It Compatible with Respect for Human Rights”): http://www.transparency.org/iacc/8th_iacc/papers/despeville.html
- 6 Pojednostosti slučaja i opis primenjene tehnike mogu se naći u tekstu Bertrana de Spevila „Izmeštanje tereta dokazivanja: da li se može uskladiti sa poštovanjem ljudskih prava (Speville, Bertrand de. 1997. Reversing the Onus of Proof: Is It Compatible with Respect for Human Rights Norms), na osnovu kojeg su napisani ovaj i sledeći odeljak.
- 7 Odluka Apelacionog suda Hong Konga (Attorney-General V. Hui Kin Hong, Court of Appeal of Hong Kong, Appeal No. 52 of 1995, p.16).
- 8 Član 9 Uredbe o sprečavanju podmičivanja (Prevention of Bribery Ordinance) Hong Konga. Slične odredbe se mogu naći u Zakonu o tajnim provizijama Australije (Secret Commissions Act, 1905) i Novog Zelanda (iz 1910).
- 9 Potpuna izjava komesara, kao i ostali dokumenti u vezi sa njom, mogu se naći na: <http://www.icac.org.hk/conference/AboutCF/Programframe.html>.
- 10 Globalni standardi Interpola za borbu protiv korupcije u policijskim snagama i službama (INTERPOL: Global standards to combat corruption in police forces/services): <http://www.interpol.int/Public/Corruption/Standard/Default.asp>

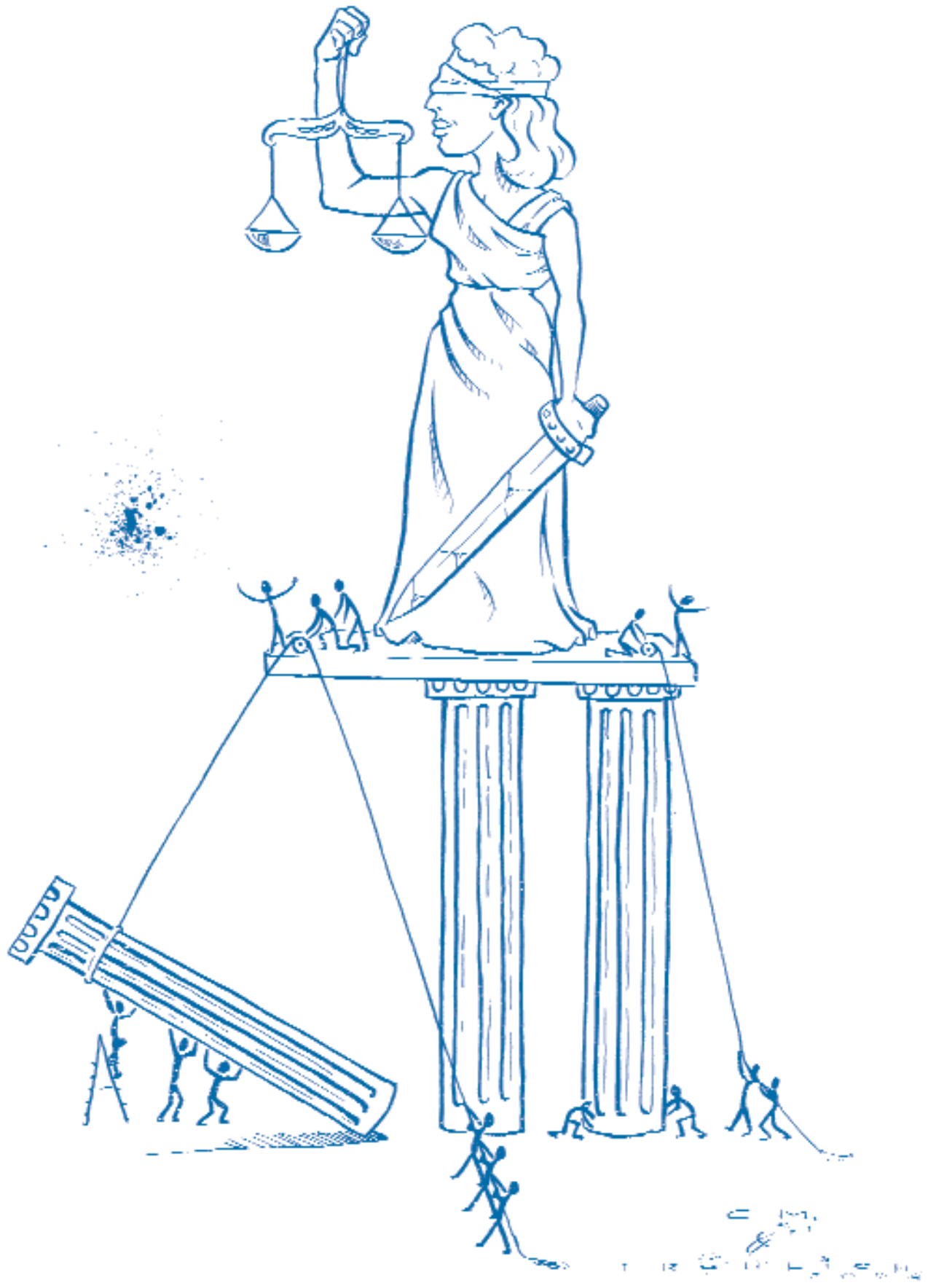
- 11 Transparency International: Transparency in the Police (Transparentnost u policiji): http://www.transparency.cz/index_uk.php?id=48
- 12 Smernice o ulozi tužilaca, Osmi kongres Ujedinjenih nacija o prevenciji kriminala i tretmanu prestupnika, Havana, 27. avgust - 7. septembar 1990 (Guidelines on the Role of Prosecutors, Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders) U.N. Doc. A/CONF. 144/28/Rev. 1 at 189 (1990): <http://www1.umn.edu/humanrts/instreet/i4grp.htm>
- 13 Usvojeno od strane Međunarodne asocijacije tužilaca u Havani, Kuba, septembra 1990: http://www.iap.nl.com/icc_guidelines.html.
- 14 Pun tekst se može naći u: Međunarodni standardi za tužilaštva (International Prosecution Standards, Nicholas Cowdery QC) <http://www.odpp.nsw.gov.au/speeches/HOPAC%202001-%20International%20Prosecution%20Standards.htm>. Adresa Međunarodne asocijacije tužilaca je: <http://www.iap.nl.com/>
- 15 Evaluacioni izveštaj GRECO-a za Sloveniju iz 2003 (GRECO 2003 Evaluation Report - Slovenia): [http://www.greco.coe.int/evaluations/cycle2/GrecoEval2Rep\(2003\)1E-Slovenia.pdf](http://www.greco.coe.int/evaluations/cycle2/GrecoEval2Rep(2003)1E-Slovenia.pdf)
- 16 Konvencija Ujedinjenih nacija protiv nezakonite trgovine narkoticima i psihotropnim supstancama (United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, 1988): <http://www.unodc.org/adhoc/decade/conv.htm>
- 17 Interamerička konvencija protiv korupcije (Inter-American Convention Against Corruption): <http://www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-58.html>
- 18 Konvencija Saveta Evrope o pranju, istraživanju, zapleni i konfiskaciji dobiti ostvarene kriminalom (Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime): http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulez_Vous.asp?NT=141&CL=ENG
- 19 Konvencija Saveta Evrope o pranju, istraživanju, zapleni i konfiskaciji dobiti ostvarene kriminalom (Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime): http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulez_Vous.asp?NT=141&CL=ENG

[coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=141
&CL=ENG](http://coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=141&CL=ENG)

- 20** Građanskopravna konvencija Saveta Evrope o korupciji (Council of Europe Civil Law Convention on Corruption): <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/174.htm>

21 Grupa zemalja protiv korupcije (Group of States against Corruption): <http://www.greco.coe.int/>

- 22** Radna grupa za finansijsko delovanje protiv pranja novca (Financial Action Task Force on Money Laundering): <http://www1.oecd.org/fatf/>



STRATEGIJE, SISTEMI I REŠENJA

Inicijative za unapređenje standarda vladavine širom sveta donedavno su previđale pristup koji najviše od svih obećava: sistematsko i svesno preoblikovanje sistema društvenog integriteta jedne zemlje. Čak je i sam izraz „sistem društvenog integriteta“ novijeg porekla. Proistekao je iz diskusija u okviru pokreta za borbu protiv korupcije, a proširile su ga agencije za razvoj.¹

Mada je potrebno jasno razumeti osnovne pojmove i osnove ovog sistema, jednako je važno da njegova rešenja budu zasnovana na realnosti. Štaviše, svako pojedinačno rešenje se mora posmatrati u vezi sa drugim delovima velikog sistema; otuda proizlazi potreba za usvajanjem sveobuhvatnog pristupa. Mnoge antikorupcijske strategije su propale zato što su imale previše uzak ugao posmatranja. Ne postoje jednostavna rešenja ni čudotvorni lekovi.

STRATEGIJE NEKIH DRŽAVA

Litvanski parlament, *Seimas*, usvojio je januara 2002. godine nacionalni program za borbu protiv korupcije, koji sadrži mere koje treba sprovesti u dugoročnom periodu (sedam do deset godina). Opšti cilj ovakvih strategija je smanjenje nivoa korupcije do tačke na kojoj ona neće više podrivati društveni, ekonomski i demokratski razvoj.

Program se sastoji od tri glavna elementa - prevencije korupcije, istrage i prisile i edukacije javnosti. Sva tri elementa treba primenjivati paralelno, bez davanja prvenstva bilo kojem od njih. Program takođe sadrži odredbe o povećanju delotvornosti istražnog postupka u slučajevima korupcije, o uključanju građanskog društva u borbu protiv korupcije i o razvoju antikorupcijskih edukativnih programa. Sve aktivne političke stranke su posvetile pažnju pitanjima korupcije u svojim programskim dokumentima. Parlament redovno dobija izveštaje od drugih institucija (npr. od carinske službe) i donosi rezolucije kojima obavezuje izvršnu vlast da primeni određene antikorupcijske mere.

U aktivnostima same vlade borba protiv korupcije zauzima značajno mesto. Svake godine, u svom redovnom obraćanju, predsednik govori i o pitanjima korupcije.

Ova oblast je dobro praćena od strane medija, koji skreću pažnju na najupečatljivije slučajeve korupcije. I sami mediji često razotkrivaju korumpirane funkcionere i istražuju stepen raširenosti korupcije u raznim institucijama. Litvanski mediji uživaju širok stepen slobode u radu, a cenzura se ne prmenjuje.²

U strategiji te zemlje poziva se na povećanje transparentnosti u finansiranju političkih stranaka, kao i na unapređenje važećeg sistema za sticanje vlasništva nad zemljištem. Aktivnosti su usmerene na oblasti koje su osetljive na korupciju, a preduzete su i mere za suzbijanje političke i administrativne korupcije (u koje spadaju korupcija u poreskim službama, na carini, pri javnim nabavkama, privatizaciji, u zdravstvenoj zaštiti i organima prisile). Ovaj dokument nije jednom zauvek dat. Naprotiv, podleže periodičnim promenama svake druge godine.³

U Mađarskoj je nacionalni plan akcije za suzbijanje korupcije osmišljen u okviru pilot projekta UN za globalnu borbu protiv korupcije⁴. Namera je bila da ovaj program posluži kao model i za druge zemlje pridošlice u Evropsku uniju. Cilj antikorupcijskih mera u ovom programu je bio da se spoje specifičnosti zemlje, zahtevi koje je EU postavila za datu regiju i globalni pristup Ujedinjenih nacija.

I rumunski akcioni plan je delimično bio rukovođen dolazećim procesom pridruživanja Evropskoj uniji (antikorupcijske mere se ispituju u kontekstu „kopenhaških kriterijuma“⁵, na osnovu kojih se ceni pripremljenost za pridruživanje EU). Godine 2001. uspostavljen je Nacionalni odbor za sprečavanje kriminala, čija je centralna grupa zadužena za sprovođenje dva programa: Nacionalnog programa za sprečavanje korupcije i Nacionalnog akcionog plana protiv korupcije.

Višesmerna rumunska strategija usmerena je na određene sektore i oblasti koje su posebno osetljive na korupciju. Na primer, program reforme sudstva je usmeren na:

- ▶ *unapređivanje stručnosti pravničke profesije (sudije, tužioci, advokati),*
- ▶ *obezbeđivanje vršenja izbora i napredovanja u sudovima na pravičan i nezavisan način,*

► *obezbeđivanje usvajanja etičkih programa na univerzitetima.*

Reforma javne administracije i upravljanja zasnovana je na decentralizaciji javnih službi i ima za cilj da se usmere i uproste administrativni propisi, kao i da se ojača nadzorna uloga koju imaju sudstvo, revizorske organizacije i ombudsmeni. Nacionalni program je takođe usmeren i na korupciju u političkim aktivnostima i sukob interesa, budući da se njime traži regulisanje i ograničenje parlamentarnog imuniteta i finansiranja političkih stranaka.

Rumunski akcioni plan je ojačan mogućnošću da se osnuje specijalizovana grupa za suzbijanje korupcije na zahtev javnog tužilaštva. Kao model za ovu grupu poslužila je španska Nezavisna antikorupcijska služba specijalnog tužioca, koja ispituje situacije kada se sumnja na korupciju i optužbe za podmićivanje.⁶

SISTEM DRUŠTVENOG INTEGRITETA

Opšte je prihvaćeno da vlast u savremenom svetu treba da bude javno odgovorna. Kada toga nema, nijedan sistem ne može da funkcioniše tako da promovise javni interes, nasuprot privatnom interesu onih koji su na vlasti.

U osnovi, zemlje u razvoju i zemlje u tranziciji treba da preokrenu svoj sistem koji je postavljen od vrha nadole, sistem u kojem autokratska elita na vlasti izdaje naređenja (koja se poštuju u većoj ili manjoj meri) onima koji su na nižim lestvicama hijerarhije. Izmenjen pristup se ogleda u okretanju ka sistemu „horizontalne javne odgovornosti“, u kojem je moć podeljena, gde niko nema monopol i u kojem je svaka osoba lično odgovorna. Ovaj proces nije nov. Razvijene zemlje su taj put prevalile na putu ka savremenom obliku vladavine.

U takvom sistemu mora da postoji sloboda štampe. Međutim, štampa mora da poštuje izvesna ograničenja postavljena zakonom - na primer, treba izbegavati uvredljive napade na pojedince. Čak i slobodna štampa mora da bude odgovorna, ne samo prema npr. savetu za štampu (koji može da bude osnovan zakonom ili na drugi način) već i sudski, u

krajnjoj instanci. Sa druge strane, sudovi nisu više sluge vladajuće elite, već deluju nezavisno čuvajući vladavinu prava i primenjujući zakone. Ipak, njihova nezavisnost nije apsolutna. Odluke koje sudije donesu podležu proverbi kroz žalbeni sistem, a svaki sudija odgovoran je za svoje poštenje na primer skupštini ili komisiji za sudije.

Telo prema kojem su sudije odgovorne ima opštu odgovornost prema zakonodavnom telu, a preko njega prema narodu koji je svoje predstavnike izabrao na izborima. Sistem „horizontalne odgovornosti“ se ostvaruje u takozvanom „moralnom krugu“: u njemu je svaki akter ujedno posmatrač i posmatrani, onaj koji nadzire i koga nadziru. Pre se može reći da je vlast podeljena nego da predstavlja nečiji monopol.

Međutim, ovakav krug je lakše zamisliti nego stvoriti. Dugogodišnje tradicije i obuku treba preokrenuti naglavačke. Očigledno je da će biti potrebno da stasa barem jedan novi naraštaj dok se ovaj sistem ostvari. Čak ni tada neće biti moguće postići potpuno savršenstvo.

Mada je talas uspostavljanja novih demokratija čiji smo savremenici mnogo obećavao, u praksi su dostignuća demokratije bila ugrožena i podrivena nekim pojavama za koje se mislilo da će nestati sa izgradnjom demokratskog sistema: korupcijom, zloupotrebama ovlašćenja i nepotizmom. Samom demokratizacijom uvode se različiti oblici vertikalne odgovornosti - odgovornosti koja je usmerena nadole pre nego naviše. Ostvarenje potrebe da se osavremene instrumenti vladavine ide mnogo dalje od prostog prelaska sa totalitarnog sistema na sistem u kojem će građani s vremena na vreme imati priliku da glasaju.

Promena se, dakle, sastoji u tome da se sa sistema vertikalne prelazi na sistem horizontalne odgovornosti, u kojem su organi osmišljeni tako da kontrolišu jedan drugog i spreče zloupotrebu moći od strane drugih organa ili grana vlasti. Među organima i institucijama koje u ovakvom sistemu imaju kontrolnu ulogu nalaze se sudovi, nezavisne izborne komisije, vrhovne institucije za reviziju, centralna banka, profesionalna udruženja, zakonodavna tela (pre svega odbor za javne prihode i javne rashode) i slobodni i nezavisni mediji.

Međutim, tranzicija je i spora i bolna. U nekim društvima postavljalo se pitanje rehabilitovanja sistema koji je postojao nekada ranije; u drugima, što je primetno u Istočnoj Evropi, tranzicija je u stvari bila izgradnja savremene države bukvalno od samih temelja. Nisu postojali uzori za horizontalni sistem javne odgovornosti negde u prošlosti zemlje.

Ovakvi mehanizmi javne odgovornosti, kada su osmišljeni kao deo pokušaja celog društva da se korupcija smanji, čine „sistem društvenog integriteta“. Ovaj sistem proverava i ravnoteže osmišljen je tako da se uspostavi međusobna odgovornost između različitih organa i grana vlasti. Pomoću ovog sistema se regulišu sukobi interesa u javnom sektoru i uspešno vrši podela vlasti. Situacije u kojima se sukob interesa javlja ili ima negativne posledice po opšte dobro se ograničavaju. Sistem obuhvata odgovornost, transparentnost, prevenciju i kažnjavanje.

Sistem društvenog integriteta otelovljuje sveobuhvatno viđenje reforme, bavi se korupcijom u javnom sektoru i procesima vladanja (kodeksi ponašanja za rukovodioce, organizacione promene, pravne reforme, reforma birokratskih procedura, itd.) i ujedno donosi reforme u građanskom društvu. Čak i tamo gde je korupcija endemska pojava, ona je najčešće posledica greške u sistemu. Glavnu pažnju treba usmeriti na promenu sistema, a ne na optuživanje pojedinaca.

Cela građevina integriteta se održava (ili se podriva) kroz proces od dna ka vrhu. Korupcija može da se širi nadole preko loših primera koje daju rukovodioci. Međutim, svesna javnost i, tamo gde je potrebno, javno sramoćenje predstavljaju krajnju odbranu društva.

Pretpostavka koja leži u osnovi pristupa koji se ovde izlaže jeste da je evolucionarni put za učešće društva u ovim procesima ujedno i delotvoran i poželjan. Učešće se ostvaruje pomoću demokratskih procesa i uključivanja privatnog sektora, preko medija, strukovnih udruženja, verskih organizacija, kao i preko nevladinih organizacija. Na taj način reforme pokreću i održavaju ne samo političari i tvorci politike već i pripadnici građanskog društva.

Programi reformi, naročito oni u zemljama u razvoju i zemljama u tranziciji, koje podržavaju međuna-

rodne ili donatorske agencije, naginjali su reformama u jednoj oblasti isključujući druge iz vidokruga. To su strategije koje se oslanjaju samo na jedan od „stubova“ društvenog integriteta. Često se biraju one oblasti koje su relativno „sigurne“, na račun hvatanja u koštac sa težim i izazovnijim. Na primer, u jednoj zemlji su donatori dosta investirali u jačanje operativnih kapaciteta institucija koje su nadzirale trošenje javnih finansija. Međutim, iako su visokoprofesionalni izveštaji tih institucija bili dobro medijski pokriveni, javnost ih je prosto ignorisala pošto ostatak „sistema“ i dalje nije funkcionisao.

Sigurno je da i program reformi sistema društvenog integriteta takođe može da olakša pristupanje rešavanju pojedinih pitanja, ali je bitno da takvi napori budu usklađeni i u okviru granica jednog sveobuhvatnog programa koji uzima u obzir svaku od relevantnih oblasti, kao i njihov međusobni odnos.

Ono što podupire ovakav pristup društvenom integritetu jeste ubeđenje da odgovor na sva savremena pitanja u vezi sa vladavinom (razvoj kapaciteta, orijentacija ka rezultatima, učešće javnosti i promocija društvenog integriteta) treba da bude dat na osnovu njihove realizacije u okviru sveobuhvatne strategije. Opšti ciljevi bi trebalo da budu:

- ▶ *delotvorne i efikasne javne službe, koje doprinose održivom razvoju;*
- ▶ *vlast koja radi po zakonu, pri čemu su građani zaštićeni od samovolje (uključujući i kršenje ljudskih prava);*
- ▶ *razvojne strategije koje donose koristi društvu kao celini, uključujući tu i njegove najsiromašnije i najranjivije članove, a ne samo elitu na dobrim položajima.*

USPOSTAVLJANJE POVEZANOG SISTEMA DRUŠTVENOG INTEGRITETA

Krajnji cilj uspostavljanja sistema društvenog integriteta je da se korupcija učini visokorizičnim poduhvatom koji donosi malu zaradu. Sprovođenje ovog sistema ne treba bude nezgrapno i da se pretvori u stvaranje dodatnih teškoća. To nije nametanje „apsolutnog integriteta“, koje bi, kako su neki autori pri-

metili, bez potrebe opteretilo čitav rad administracije. Težnja da se sve zloupotrebe preduprede nosi sa sobom opasnost stvaranja toliko nivoa provera da službenici jednostavno ne bi mogli više da rade svoj posao. Rezultat takvog pokušaja bi bila samo potiskivanja i ograničenja. Sistem društvenog integriteta je pristup koji omogućava da se ovakve zamke izbegnu, pošto je osmišljen tako da se protiv korupcije preventivno deluje, ali se ostavlja i prostor za rukovođenje. Ovakav sistem se takođe ne oslanja preterano na kažnjavanje nakon što do korupcije dođe.

Svaka zemlja već ima neki „sistem društvenog integriteta“ ma kako on nefunkcionalan ili neefikasan bio. Ovaj koncept pomaže da se reformatori usmere na sveobuhvatni pristup u borbi protiv korupcije. Nije dovoljno usredsrediti pažnju samo na jedan element ili „stub“ sistema i raditi na njemu odvojeno od drugih.

Mada postoje razlike od zemlje do zemlje, među tipične „stubove integriteta“ jednog društva spadaju:

- ▶ izvršna vlast,
- ▶ sudstvo,
- ▶ parlament,
- ▶ finansijska kontrolna tela,
- ▶ kontrolna tela (parlamentarni odbor za kontrolu javnih prihoda i rashoda, glavni revizor, ombudsman, policija, agencija za borbu protiv korupcije, itd.),
- ▶ javne službe,
- ▶ građansko društvo (uključujući strukovna udruženja, sindikate i privatni sektor),
- ▶ masovni mediji,
- ▶ međunarodne organizacije.

Ono što upotpunjava svaki od institucionalnih „stubova“ sistema društvenog integriteta jesu suštinska pravila i postupci. Ta pravila i postupci predstavljaju alat u rukama raznih institucija. Odsustvo suštinskih pravila i postupaka je jasan pokazatelj slabosti.

Ova pravila i postupci ne moraju nužno da budu povezani ni sa jednim određenim delom društva, kao što se vidi iz tabele koja sledi:

Sektor	Sredstvo za borbu protiv korupcije	Glavni cilj
Društvo u celini	Izbori	Postizanje integriteta kroz smenu korumpiranih političara
Parlament	Antikorupcijski propisi	Omogućiti primenu antikorupcijskih propisa
Sudstvo	Sudovi	Kažnjavanje korumpiranih, nekorumpirano sudstvo
Vlada	Antikorupcijske reforme, donošenje politike i propisa za postizanje integriteta	Poštena izvršna vlast
Javne službe	Kodeksi ponašanja, mehanizmi samoregulacije	Ograničavanje korupcije i pročišćenje službi od korumpiranih
Poslovni	Kodeksi profesionalne etike	Ekonomija bez upliva korupcije
Nevladine organizacije	Kontrolne aktivnosti	Prevenција korupcije
Mediji	Publikacije, emisije	Izlaganje korupcije pogledu javnosti, unapređenje standarda integriteta

U svojoj celokupnosti, sektori društva iz leve kolone zajedno sa sredstvima za borbu protiv korupcije i glavnim ciljevima iz druge dve kolone čine osnovu sistema društvenog integriteta.

Da bi sistem društvenog integriteta bio ustanovljen na zdravim osnovama, treba sistematski uočavati naprsline i slabosti, kao i svaku priliku da se stubovi sistema ojačaju i učvrste u povezan institucionalni okvir. Ukoliko sistem u potpunosti počiva na jednom jedinom „stubu“ (npr. „dobročudni diktator“), ili na nekoliko njih, biće podložan raspadu. Na kratak rok, spolja može da deluje da sistem funkcioniše, na primer u slučaju čistki koje sprovode vojne hunte prilikom zbacivanja korumpiranih civilnih režima. Međutim, ukoliko se pravovremeno ne pristupi izgradnji odgovorne vlasti, društvene institucije će u odsustvu funkcionalnog sistema integriteta zasigurno nazadovati.

Pristup zasnovan na sistemu društvenog integriteta otvara nove mogućnosti za otkrivanje bolesti i moguće lečenje korupcije. Umesto da se bavimo pojedinačnim ustanovama (pravosuđem, na primer), ili pojedinačnim pravilima i postupcima (kao što je krivično pravo), a nakon toga se usmerimo na pojedinačne programe reformi, treba da posmatramo ceo sistem. Na primer, šta vredi zdravo i „čisto“ sudstvo, spremno da podrži vladavinu prava, ukoliko su korumpirani policija, istražitelji, tužioc i advokati? Sudije jednostavno neće dobiti slučajeve koje bi trebalo da sude i tako će sudstvo sedeti u izolaciji, biti časn i sposobno, ali ipak bez mogućnosti da mnogo učini.

RADIONICE DRUŠTVENOG INTEGRITETA

Jedan od najboljih načina da se sistem društvenog integriteta sistematski ispita i popravi jesu „radionice društvenog integriteta“. Njihova značajna prednost je u tome što okupljaju različite činioce (službenike i interesne grupe koji bi se inače vrlo retko sretali, ukoliko bi to toga uopšte i došlo) i omogućavaju da svi oni osepe pripadnost ovom projektu, što je od suštinske važnosti za njegov uspeh.

Radionice društvenog integriteta za svoju polaznu osnovu uzimaju sledeće premise:

- ▶ *Ljudi koji žive u nekoj zemlji znaju i razumeju njene probleme daleko bolje nego bilo koji strani stručnjak. Niko sa strane ne može toliko dobro da poznaje društvenu dinamiku, istoriju i političku stvarnost koja leži u osnovi korupcije u društvu kao što to mogu članovi tog društva. A izraz „članovi“ obuhvata građansko društvo (uključujući i privatni sektor) isto toliko koliko i vladu.*
- ▶ *Pitanje integriteta je iznad podela političkih partija i ono treba da bude nešto oko čega se svi mogu složiti.*
- ▶ *Bez aktivnog učešća lidera iz svih grana vlasti i građanskog društva nije moguće ostvariti smislene reforme.*
- ▶ *Bez podrške građanskog društva svakoj antikorupcijskoj reformi koju vlada preduzme verovatno će nedostajati verodostojnost i šanse za uspeh, a pogotovu dugoročna održivost.*

Ovu radionicu potpuno osmišljavaju, vode i osećaju kao svoju lokalni učesnici. Proces uključuje ne samo činioce iz vlasti (koji su navedeni kao „stubovi integriteta“) već i nevladine organizacije, grupe iz privatnog sektora, profesionalna udruženja, medije i političke partije različitih orijentacija.

Suštinska rešenja moraju da dođu iznutra. Ukoliko se želi da uloga stručnjaka sa strane bude uspešna, ona treba da se ograniči na olakšavanje toka projekta. Stručnjaci mogu da obaveste učesnike o onome što su saznali iz iskustava drugih zemalja i da daju smernice, ali ni u kom slučaju ne smeju da pretenduju na to da je dijagnoza koju oni postave pravo rešenje za zemlju u koju su došli. To će najbolje znati domaćini.

Postoji mnogo dokaza koji ukazuju na to da se rešenja iz recepata koje su prepisali strani stručnjaci nisu primila u zemljama domaćinima. Takve intervencije su bile zasnovane na neprikladnom prenošenju pristupa borbi protiv korupcije iz jedne u drugu zemlju. U procesu koji je u prethodnom tekstu opisan, uloga stranih stručnjaka je jasna i delotvorna - oni daju ideje i nude koncepte, ali svakako nisu oni koji pružaju gotova rešenja. Ulogu ljudi sa strane treba svesti na pravu meru - da pomognu da dođe do unutrašnjeg dijaloga, a ne da drže nametljive lek-

cije o tome kako su njihove zemlje rešile slične probleme, kada takve priče imaju malo ili nimalo veze sa izazovima sa kojima će biti suočeni reformatori u zemlji u kojoj se nalaze.

Pre svega, reforme moraju da budu održive i sposobne da nadžive svoje početnike. Sistem mora da bude u stanju da izdrži i ograniči pritisak koji na njega vrše promene vlada. Taj proces će verovatno biti spor, često frustrirajući, i nikada se neće okončati. Iskustvo razvijenih zemalja pokazuje da ne postoje savršena rešenja. Umesto toga, potrebno je stalno podešavati reforme u skladu sa dinamikom razvoja društva.

Da bi se ostvarile reforme, mora se stvoriti koalicija, zasnovana na konsenzusu, oko podrške jedinstvenoj akciji. U koaliciju treba okupiti različite aktere, i to kako članove građanskog društva tako i pripadnike zvaničnog državnog aparata, i obezbediti da svi budu predani izvršenju konkretnog plana za delovanje. Usaglašeni program reformi mora da se sprovodi sa veoma jasnom vizijom o tome kako narod želi da se u njegovoj zemlji vlada, i to ne samo u sadašnjosti ili bliskoj budućnosti već i u doba budućih generacija.

STVARANJE PROGRAMA ZA REFORMU DRUŠTVENOG INTEGRITETA

Za osmišljavanje i primenu nacionalne strategije potrebno je da u tom poslu punim srcem učestvuju svi oni koji imaju moć da donose odluke iz raznih delova društva. Zato je važno na vreme utvrditi ko bi trebalo da budu učesnici i uključiti ih u proces od samog početka kako bi se obezbedilo da strategiju svi osećaju kao svoju, kao i to da ona odražava njihovo iskustvo i viđenja.

Kada se utvrdi ko treba da budu učesnici, formalni deo radionice obično počinje održavanjem sastanka na kojem se raspravlja o programu društvenog integriteta.⁷ Na taj način se na jednom mestu okupi grupa aktera sa raznih strana, sa ciljem da dođe do zajedničkog stava o vrsti, nivou, lokaciji, uzrocima i lekovima za korupciju i da unapredi rad javnih službi time što će se olakšati reforme kojima se podiže javna odgovornost i transparentnost institucija.

Na ovakvom sastanku ciljevi će obično biti trojaki:

- ▶ *započeti sa procesom razmene znanja i učenjem,*
- ▶ *stvoriti savezništvo učesnika iz raznih društvenih grupa, čiji će neposredni proizvod biti dokument usvojen konsenzusom; taj dokumenti će poslužiti za usmeravanje javne rasprave i političke debate do izbora;*
- ▶ *stvoriti okruženje u kojem će se nove uloge proveriti i praktikovati na takav način da mogu biti preslikane na društvo u celini.*

Jedna od glavnih tema radionice biće stvaranje partnerstva između predstavnika vlasti, medija, verskih zajednica, privatnog sektora i nevladinih organizacija. Može, naravno, doći i do partnerstva između raznih drugih donosilaca odluka. Na primer, možda će učesnici poželeti da u rad skupa uključe i donatore.

Kao što je već naglašeno, važno je da predstavnici donatorskih organizacija ne nameću svoja viđenja domaćim učesnicima. Oni mogu da budu posmatračići, koji sopstveno iskustvo iznose samo onda kada to od njih zatraže domaći učesnici, a inače se ograničavaju na slušanje i davanje komentara na ono što tokom plenarne sednice iznesu ostali učesnici.⁸

U jednom modelu naglasak je na stvaranju opipljivih rezultata, akcionog plana i zakletve o integritetu, kojom se izražava konsenzus učesnika radionice o pitanjima korupcije i njihova rešenost da na smislen način pristupe rešavanju tih pitanja. Akcionom planu i zakletvi o integritetu treba dati širok publicitet u štampanim i elektronskim medijima po okončanju radionice. Na taj način će se podići stepen svesti u društvu o problemima koji su utvrđeni, a ujedno će javnosti biti stavljeno do znanja da su učesnici radionice privrženi rešavanju tih problema.⁹

Važno je da učesnici osmisle rešenja i akcione planove:

- ▶ *kojima se utvrđuju ključna politička sredstva i programi koji mogu da utiču na sistem društvenog integriteta;*

- ▶ u kojima se razmatra kako ova sredstva i programi mogu da budu osmišljeni i primenjeni radi unapređenja integriteta;
- ▶ u kojima će da uoče unutrašnje i spoljašnje prepreke za delotvornost i efikasnost organizacija, uključujući tu i koordinaciju između pojedinih organa vlasti i između ostalih aktera;
- ▶ koji su usmereni na procese razmene iskustva i učenja; na primer, šta funkcioniše a šta ne u okviru organizacija i među organizacijama u drugim zemljama ili regijama.

ISTRAŽIVANJA SISTEMA DRUŠTVENOG INTEGRITETA

Postoji dobar primer merenja uspešnosti i kontrole načina na koji se određena zemlja bavi pitanjima korupcije. Istraživanje sistema društvenog integriteta, kroz svoje sastavne delove, nudi sistematski, povezan i logičan pristup ne samo u vezi sa tim šta je mereno i kako je mereno već ujedno ohrabruje pojedine zemlje i donatore da utvrde u kojim oblastima je potrebna reforma.

Seriya izveštaja o istraživanjima sistema društvenog integriteta, koje je pripremio profesor Alen Doig (Alan Doig), pokazuje da ne samo da je moguće utvrditi koji su stubovi integriteta jedne zemlje (mnoge zemlje u tim izveštajima poseduju gotovo sve „stubove“, a neke ih imaju i više od prvobitno postavljene šeme) već i da se na taj način otvaraju mogućnosti za procenu uspešnosti zemalja u borbi protiv korupcije.

Važno je napomenuti da su studije sistema društvenog integriteta u pojedinim zemljama sačinile organizacije koje potiču iz tih zemalja - pre svega nevladine organizacije i specijalizovani istraživački instituti, koji poseduju neophodno znanje i iskustvo za praćenje razvoja situacije i ukazivanje na tradicionalne i novonastale obrasce korupcije. Bugarska i Litvanija se nalaze među zemljama koje su do sada pokrivena ovim izveštajima.¹⁰

U ovim istraživanjima se utvrđuju ključni zakoni, pravila i postupci koji imaju za cilj da zaštite društvo od korupcije kroz sistem društvenog integriteta u sledećim oblastima: izvršna vlast; zakonodavna

vlast; finansiranje političkih stranaka; izbori; glavni revizor; sudstvo; policija i državno tužilaštvo; javne službe; javne nabavke; lokalna vlast; mediji i organizacije građanskog društva.

Studije pojedinačnih zemalja ističu formalni okvir za mere protiv korupcije u sledećim oblastima: sukob interesa; prijava imovine; praćenje stila života; pristup informacijama; sloboda štampe; sloboda govora; ograničenja za zapošljavanje po napuštanju službe; zaštita „duvača u pištaljku“; kodeksi ponašanja; stavljanje na crnu listu; mehanizmi za prigovore i žalbe.

Posle postavljanja formalnog okvira sledi ocena toga kako stvari stoje u praksi. U oceni se naglašavaju nedostaci pravnog okvira ili njegove primene. Na primer, pravila i postupci koji su osmišljeni radi smanjenja mogućnosti za nepotizam i kronizam i druge korumpirane odnose možda postoje, ali se ne primenjuju uvek u praksi.

U ovim izveštajima se takođe ispituju i antikorupcijske strategije vlada pojedinih zemalja kada postoje. U nekoliko slučajeva istraživanje i njegovi pokazatelji su poslužili kao način za merenje napretka u ostvarivanju strategije. Prvi pregled izveštaja iz 18 zemalja pokrivenih istraživanjem obuhvata nalaze istraživanja, daje primere iz pojedinih zemalja i bavi se pitanjem međudejstva pojedinih stubova sistema društvenog integriteta.¹¹

„MAPIRANJE“ SISTEMA INTEGRITETA

U poslednje vreme, korišćenje sistema društvenog integriteta kao sredstva za reviziju podignuto je na viši nivo osmišljavanjem „mapiranja sistema integriteta“.¹² Prvi sistem koji je mapiran bio je onaj u australijskoj državi Kvinslend. Ova država je izabrana zato što njeno zakonodavstvo sadrži prilično obimnu listu institucija i postupaka za obezbeđenje integriteta, od kojih su mnogi razvijeni relativno brzo tokom poslednje decenije prošlog veka, kao odgovor na obimne istrage dugotrajne sistemske korupcije, pogotovo u policiji i politici. Štaviše, do ovih unapređenja se došlo u okviru promišljenog procesa institucionalne reforme koju je sprovela komisija za izbornu i administrativnu reformu.

Pilot program za Kvinslend (objavljen kao Analiza sistema integriteta Kvinslenda)¹³ sadrži:

- ▶ *preliminarnu radionicu za najvažnija tela koja se staraju o integritetu,*
- ▶ *intervjue i upitnike sa 24 državnih organa,*
- ▶ *drugu radionicu radi diskusije o uzajamnom dejstvu između raznih organa,*
- ▶ *fokus grupu za razmatranje preliminarnih nalaza,*
- ▶ *pripremu priručnika.*

Ciljevi pilot programa za Kvinslend bili su sledeći:

- ▶ *opisati i mapirati sistem integriteta Kvinslenda,*
- ▶ *razumeti uzajamno dejstvo između elemenata sistema integriteta Kvinslenda,*

- ▶ *osmisлити metodologiju za opisivanje i mapiranje drugih takvih sistema,*
- ▶ *postaviti osnov za razvoj modela najboljih postupaka,*
- ▶ *izazvati raspravu o sistemu integriteta Kvinslenda i utvrditi obim pitanja koja bi, po verovanju učesnika, bilo korisno preispitati i reformisati.*

Metodologija sistema društvenog integriteta Kvinslenda je ambiciozan poduhvat i za njega su potrebna značajna sredstva. Jednostavnije studije za pojedine zemlje, na kojima se zasniva pristup Kvinslenda, pružaju privlačnu polaznu tačku za utvrđivanje snage i slabosti integriteta institucija i postupaka, ostavljajući za budućnost pitanje da li treba preduzeti znatno složeniji metod mapiranja sistema društvenog integriteta.

FUSNOTE

- 1 Pojam se prvi put sreće u izdanju: *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*; The TI Source Book 2000 by Jeremy Pope (Transparency International, Berlin, 2000). Kompletan tekst se može naći na <http://www.transparency.org/sourcebook/index.html>. *Srpski prevod ove knjige pod nazivom "Antikorupcijski priručnik" u izdanju organizacije "Transparentnost - Srbija" može se naći na www.transparentnost.org.yu (prim. prev.).*
- 2 Sociološka studija iz 1999. otkrila je da 73,8 procenata biznismena smatra da su mediji institucija koja zaslužuje najveće zasluge za borbu protiv korupcije. Drugi ispitanici su takođe medije stavili na prvo mesto.
- 3 Antikorupcijski plan za tranzicione privrede: <http://www.oecd.org/dataoecd/48/57/1960725.pdf>
- 4 Program za globalnu borbu protiv korupcije (GPAC) osnovan je od strane UNODC-a 1999, u saradnji sa Interregionalnim institutom Ujedinjenih nacija za istraživanje kriminala i pravde (UNICRI), kako bi se pomoglo zemljama članicama u njihovim naporima da suzbiju i spreče korupciju povećanjem rizika i cene zloupotrebe ovlašćenja za privatno dobro. „Manifestovanje korupcije u javnom životu, kao i nedostatak delotvornih institucija koje se protiv nje bore, ima dugoročne štetne efekte na održivi razvoj“, naglasio je izvršni direktor UNODC-a Antonio Marija Kos-ta (Antonio Maria Costa) u Briselu 12. juna 2003, na Nacionalnoj konferenciji o čistijem javnom životu u Mađarskoj.
- 5 Strateški dokument i izveštaj Evropske komisije za 2003. (European Commission Strategy Paper and Report 2003): http://www.fifoost.org/EU/strategy_en_2002/node.7.php
- 6 Španski model je bio preporučan Slovačkoj, videti: http://www.vlada.gov.sk/bojprotikorupcii/twinning_eng/anticorruption_prosecution_spanish_slovakia.doc
- 7 Skup sredstava za borbu protiv korupcije Ujedinjenih nacija (UN Anti-Corruption Toolkit) sadrži detaljan opis kako se radionice društvenog integriteta mogu organizovati i sprovesti: http://www.unodc.org/unodc/corruption_toolkit.html
- 8 U grupi ne bi trebalo da bude više od 15 ljudi, a moderator treba da obezbede da svi članovi grupe dobiju priliku da govore. Moderator treba da spreče dominaciju pojedinih učesnika u diskusiji.
- 9 Primere zakletvi o integritetu nam pružaju Papua Nova Gvineja (peb.anu.edu.au/pdf/PEB18-11armour-policy.pdf) i Honduras (<http://216.239.39.104/search?q=cache:cqm0MxiPuzlJ:www.wri.org/wri/governance/pdf/ncsds-gfed/honduraspledge-eng.pdf+Honduras,+%22integrity+pledge%22&hl=en&ie=UTF-8>)
- 10 Transparency International National Integrity Systems Country Reports: http://www.transparency.org/activities/nat_integ_systems/country_studies.html
- 11 Potpun pregled izveštaja, kao i pojedine studije, može se skinuti sa: http://www.transparency.org/activities/nat_integ_systems/nis_index.html. Rad na seriji nastavljaju profesor Alen Doig i Stefani Mekajvor (Stephanie Mclvor) sa britanske Teesside Business School, University of Teesside.
- 12 Partneri na projektu su TIRI (the governance-access-learning network) (www.tiri.org) i Key Centre for Ethics, Law, Justice and Governance at Griffith University, Brisbane, Australia (<http://www.gu.edu.au/centre/kceljag/>).
- 13 Studija i priručnik su dostupni na: <http://www.gu.edu.au/centre/kceljag/>



Kako korupcija postaje sve savršenija, državni organi koji se tradicionalno bave njenim suzbijanjem sve teže mogu da uspešno otkriju i gone složene slučajeve. Osim toga, kada je u jednom sistemu korupcija endemska pojava, i sami državni organi postaju leglo korupcije.

Tokom prethodnih godina vlade su težile da stvaranjem specijalizovanih tela pojačaju napore na otkrivanju i sprečavanju korupcije.¹

DA LI KOMISIJE ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE MOGU DA BUDU DELOTVORNE?

Kao model za antikorupcijske komisije ili agencije obično služi hongkonška Nezavisna komisija za borbu protiv korupcije (Independent Commission against Corruption - ICAC)². Ona je ustanovljena Uredbom 1974³ o nezavisnoj komisiji za borbu protiv korupcije. Osim što istražuje tvrdnje o postojanju korupcije (ali ne sprovodi krivično gonjenje), ona sprovodi kampanje za podizanje svesti i kontroliše kakav je sistem upravljanja u pojedinim organima vlasti sa stanovišta borbe protiv korupcije. Ova komisija se pokazala kao jedna od retkih institucija te vrste koja je od početka imala uspeha. Bitno je napomenuti da je Komisija ustanovljena u doba kada je korupcija u toj zemlji bila sistemska i raširena, što se može i videti iz grafičkog prikaza na veb-sajtu Komisije.⁴ Od svog osnivanja, Komisija je usvojila trostrani pristup, koji obuhvata prevenciju, istragu i obrazovanje javnosti u pogledu borbe protiv korupcije.⁵ Na ovaj način dobijena je podrška zajednice, a Hong Kong je postao jedno od najmanje korumpiranih mesta na svetu.

Istraživanja javnog mnjenja u Hong Kongu tokom niza godina potvrđuju poverenje javnosti u ovu instituciju, i to u procentu koji se kreće između 98 i 99 - daleko više od bilo kog drugog dela strukture vlasti. Veći uspeh u pridobijanju javnosti se zaista ne može postići.

Kao polazište, Hong Kong je uzeo sledeće principe:

- ▶ *Korupcija postoji kada neki pojedinac zloupotrebljava svoja ovlašćenja zarad lične koristi, a na račun drugih ljudi.*

- ▶ *Korupcija donosi nepravdu, a u svojim ozbiljnim oblicima dovodi u opasnost živote ljudi i imovinu zajednice.*

- ▶ *Ideja Uredbe o sprečavanju podmićivanja (Prevention of Bribery Ordinance - POBO)⁶, koju Komisija primenjuje, jeste održavanje pravičnog i poštenog društva.*

- ▶ *Zakon štiti interese institucija i poslodavaca i donosi kazne za nesavesne i korumpirane radnike.*

Vladini službenici podležu odredbama članova 3, 4 i 10 Uredbe o sprečavanju podmićivanja, a drugo osoblje javnih tela (koje nema status „vladinih službenika“) podleže odredbama člana 4.⁷

Član 3 ima za cilj da pojača pridržavanje visokih standarda integriteta u javnim službama, tako što:

- ▶ *zabranjuje javnim službenicima da traže ili prihvate neku prednost pre nego što za to dobiju opšte ili posebno odobrenje od šefa vlade;*
- ▶ *otklanja obavezu dokazivanja konkretnog akta korupcije ili dogovora o korupciji.*

U članu 4 obrađuje se korupcija javnih službenika. Prema tim odredbama:

- ▶ *javni službenik čini krivično delo ukoliko zatraži ili prihvati neku prednost ponuđenu kao podsticaj ili nagradu u vezi sa vršenjem njegove službene dužnosti;*
- ▶ *osoba koja takvu prednost nudi („davalac“) takođe čini krivično delo.*

Član 10 se odnosi na ozbiljno korumpirane javne službenike i u njemu se propisuje pokretanje opuzbe protiv onih koji su primali mito u dužem vremenskom periodu, čak i kada se imovina koju poseduju ne može dovesti u vezu sa nekim određenim aktom korupcije. U odsustvu verodostojnog obrazloženja, javni službenik čini krivično delo ukoliko ima životni standard ili poseduje imovinu koja nije u srazmeri sa njegovom zvaničnom zaradom i primanjima.

Prema ovom modelu, sama Komisija ne vrši krivično gonjenje, već se ostavlja klasičnom javnom tužilaštvu da odluči da li prikupljene činjenice nalažu da se povede sudski postupak. Takva podela ovlašćenja obezbeđuje da nijedan slučaj ne dođe na sud samo na osnovu rasuđivanja Komisije o njemu.

Model Hong Konga se pokazao kao delotvoran ne samo zbog kvaliteta i posvećenosti osoblja i izvršnih propisa koji su Komisiji omogućili rad. Važnije je bilo to što je Komisiji dato u zadatak da se bavi i prevencijom i istragom. Prevencija je (kao i obrazovanje zajednice koje je uz nju išlo) bila srž delovanja u Hong Kongu i često se zasnivala na otkrićima do kojih su došli istražni organi iz drugog dela Komisije. To je omogućilo Komisiji da osmisli niz doslednih i povezanih planova i ostvari rezultate koji kod mnogih izazivaju zavist. Oni koji su pokušali da prepisu ovaj model uglavnom nisu uspevali zato što su propustili da primene ovaj povezani pristup i nisu obezbedili dovoljno resursa za rad komisije. U novije doba, u Bocvani i Malaviju su započele aktivnosti čiji početak obećava. Takođe, u australijskoj državi Novi Južni Vels postoji Nezavisna komisija za borbu protiv korupcije. Njena internet prezentacija je jedinstven izvor informacija o prevenciji i istrazi korupcije.⁸

Druga značajna odlika je ta da je od samog početka Hong Kong imao pošteno sudstvo, što znači da su svi slučajevi procesuirani na primeren način. U odsustvu ovakve vladavine prava na delu, naponi bi gotovo izvesno imali mnogo drugačiji ishod. To nas dovodi do zaključka da svaka zemlja koja namerava da sledi put koji je prošao Hong Kong mora takođe da se veoma odlučno usredsredi na stvaranje poštenog sudstva.

Ukoliko je poštenje sudstva sumnjivo, ovakva komisija bi na početku trebalo da se više bavi prevencijom i podizanjem svesti, a manje krivičnim gonjenjem. Međutim, s obzirom na to da korumpirani javni službenici mogu da dobiju otkaz u upravnom postupku, bez stvaranja sudskog slučaja, i da je šef vlade obično ovlašćen da razreši ministre, agencija ipak može da izvrši značajan uticaj na promenu stanja čak i u tim uslovima. Druga mogućnost je stvaranje specijalizovanih „sudova za korupciju“ ili „poštenih sudova“. Prethodno se za rad u takvim sudovi-

ma brižljivo, na osnovu čestitosti, vrši odabir sudija i ostalog osoblja.

Prema drugom modelu, zaduženja tela koje se bori protiv korupcije se kombinuju sa onima koje ima služba ombudsmana. U tim slučajevima ombudsman je ovlašćen i da pokrene krivično gonjenje. Ovaj pristup je imao uspeha u brojnim zemljama, među kojima su i Filipini.⁹

Drugi bi rekli da između ovih tela postoji jasna razlika: ombudsman je tu da bi poboljšao pravičnost javne administracije, a to se najbolje postiže sticanjem poverenja birokratije. (Mada iskustvo Južnoafričke Republike ukazuje na to da i klasičan ombudsman može da pruži doprinos u suzbijanju korupcije).¹⁰ Agencija ili komisija koja ima ovlašćenja za vođenje istrage i podizanje optužbe pre će kod javnih službenika izazvati strah nego poverenje.

Litvanski parlament, Seimas, u nameri da ojača borbu protiv korupcije, 2000. godine doneo je Zakon o Službi za posebne istrage i tako preobratio organ koji je prethodno bio odgovoran vladi u telo koje račune polaže predsedniku i parlamentu.

Litvanski zakon obezbeđuje nezavisnost Službe i istraga koje ona vodi. Glavne funkcije Službe za posebne istrage su sledeće:

- ▶ *sprovođenje operativnih aktivnosti na otkrivanju i sprečavanju krivičnih dela sa elementom korupcije,*
- ▶ *preduzimanje ispitivanja i prethodnih istraga,*
- ▶ *prikupljanje, čuvanje, analiziranje i pregled informacija o korupciji i sa njom povezanih društvenih i ekonomskih pojava,*
- ▶ *priprema i primena mera za sprečavanje korupcije,*
- ▶ *izveštavanje predsednika republike i parlamenta o rezultatima aktivnosti Službe,*
- ▶ *podnošenje predloga za unapređenje delotvornosti antikorupcijskih aktivnosti.*

Kada vrše neke od prethodno opisanih poslova, pripadnici Službe mogu da primenjuju sve aktivnosti

koje su propisane Zakonikom o krivičnom postupku i Zakonom o operativnim aktivnostima. U određenim slučajevima neke od tih aktivnosti mora da odobri tužilac ili sudija. Ova poslednja mera predstavlja važnu branu od mogućih zloupotreba ili prekoračivanja ovlašćenja na drugi način.

ZAŠTO NEKE AGENCIJE NISU USPELE, A DRUGE JESU?

Veoma je važno razumeti i zašto neke agencije za borbu protiv korupcije nisu uspele u svojim namerama kako bi se izbegle zamke u koje su one pale. Između ostalog, reč je o sledećim problemima:

- ▶ *Slaba politička volja - Stečena prava i drugi razlozi za brigu su pritisli rukovodstvo i nadjačali njegovu političku volju.*
- ▶ *Nedostatak resursa - Nije se dovoljno cenio dobitak koji donosi „čista“ administracija niti se priznavala nužnost da se agencija pristojno finansira ako se želi uspeh.*
- ▶ *Mešanje političara - Agenciji se ne dozvoljava da radi nezavisno, a u najmanju ruku ne dozvoljava joj se da vrši istrage na višim nivoima vlasti.*
- ▶ *Strah od posledica - Odsustvo privrženosti i spremnosti da se menja zatečeno stanje dovodi do toga da agencija izgubi nezavisnost, resurse ili i jedno i drugo.*
- ▶ *Nerealna očekivanja - Borba protiv sistemske korupcije je dugotrajan proces.*
- ▶ *Preterano oslanjanje na izvršnu vlast - Nisu dovoljno jačani preventivni kapaciteti agencija.*
- ▶ *Previđanje važnosti uklanjanja mogućnosti da korupcija nastupi - Kada se agencija previše oslanja na primenu prisile nakon što dođe do korupcije, sama korupcija ostaje nepobeđena.*
- ▶ *Neadekvatni zakoni - Bez primenljivih i delotvornih zakona agencija ne može uspešno da radi.*
- ▶ *Preopterećenost prošlošću - Nova agencija, obično mala, koja tek treba da uredi svoj rad, opterećena je nasleđenim nezavršenim poslovima drugih službi koje se bore protiv korupcije i tako od početka ima probleme u radu.*
- ▶ *Neuspeh da se zainteresuje šira zajednica - Ne postoje kampanje za podizanje svesti i slične aktivnosti.*
- ▶ *Nedovoljna odgovornost - Ukoliko sama antikorupcijska agencija nije odgovorna na primeren način, ona može da postane agencija za proganjanje kritičara vlasti.*
- ▶ *Gubitak vere - Ako ljudi izgube poverenje u agenciju, njeno osoblje će izgubiti veru u uspešnost svog rada.*
- ▶ *Sama agencija je postala korumpirana.¹¹*

Iz svega ovoga proizlazi da je za uspeh agencije potrebno sledeće:

- ▶ *da agencija bude deo šire i prikladne strategije na državnom nivou,*
- ▶ *privrženost vlade i politička volja,*
- ▶ *usaglašeno delovanje sa drugim činiocima,*
- ▶ *odgovarajući zakoni, u kojima su prestupi i način sprovođenja jasno određeni,*
- ▶ *nepriistrasnost i nezavisnost od političkih uticaja,*
- ▶ *transparentnost i delotvorni mehanizmi za postizanje odgovornosti,*
- ▶ *verodostojnost i poverenje javnosti,*
- ▶ *savetovanje sa građanskim društvom,*
- ▶ *odgovarajući nivo stručnosti i specijalizacije,*
- ▶ *odgovarajući resursi i finansiranje,*
- ▶ *visok nivo etike oličen u kodeksima ponašanja koji se primenjuju.*

Treba obratiti pažnju na reči Alana Doiga, profesora koji predaje „upravljanje prevarama“ na univerzitetu „Teesside“ u Velikoj Britaniji.¹² On je u svojoj velikoj studiji primetio da su mnoge zemlje ustanovile agencije za borbu protiv korupcije a da pre

toga nisu izvršile odgovarajuću procenu i da su to uradile u okruženju u kome nisu postojale odgovarajuće organizacione odlike. To se negativno odrazilo na razvoj i delotvornost rada tih agencija.

Doig predlaže da se razmotre sledeća pitanja:

- ▶ *Koji problem treba rešavati i kako?*
- ▶ *Da li je preovlađujuća korupcija visoke učestalosti (kao kod saobraćajaca ili službenika koji izdaju odobrenja), visoke vrednosti (kao kod ugovora o nabavkama), politički osetljiva (kad su u nju uključeni ministri), usavršena (kada uključuje pranje novca u inostranstvu i organizovani kriminal), ili postoji kombinacija svih ovih oblika?*
- ▶ *U čemu leže snaga i slabosti postojećih institucija i da li slabosti treba i mogu da se razreše stvaranjem nove institucije, spajanjem institucija, sadejstvom i saradnjom među institucijama ili podelom zaduženja?*

DA LI PREDLOŽENA AGENCIJA MOŽE DA DOBIJE ODGOVARAJUĆE RESURSE?

Na samom početku je važno istražiti da li je takvo novo telo neophodno i, posebno, da li je moguće osigurati priliv sredstava koja su mu neophodna za rad. Pokušaj sa nedovoljnim finansijama je osuđen na neuspeh, mada je mali broj onih koji će biti u mogućnosti da sebi dozvole nivo sredstava koje obezbeđuje Hong Kong. Tamo je finansiranje zasnovano na ubeđenju da se sredstva koja se ulože u sprečavanje korupcije vraćaju sa debelom kamatom budžetu, kako neposredno tako i na druge načine. U nekim državama agencije se nagrađuju delom sredstava koje povrate, iako takav pristup može da dovede do preterivanja u revnosti i do zloupotreba. Treba imati na umu da je litvanska agencija i pored skromnih sredstava kojima raspolaže, za srazmerno kratko vreme stekla dobar glas.

GDE BI TREBALO SMESTITI AGENCIJU ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE?

Kada se donese odluka o tome da je agencija potrebna, postavlja se pitanje gde je smestiti u okviru

strukture vlasti. Da li treba da bude nezavisna od drugih organa vlade? U Hong Kongu, Komisija se administrativno nalazi u službi šefa vlade, ali podnosi nezavisne izveštaje zakonodavnom telu. Njena odvojenost od javnih službi i samostalnost u delovanju se odražava i u zakonu i u stvarnosti. Alternativa je da se agencija osnuje pod okriljem ministarstva unutrašnjih poslova ili ministarstva pravde. Ovakav model je nedavno odbačen u Litvaniji.

Takva agencija može i sama da bude iskorišćena u korupcijske svrhe ukoliko svoja znatna posebna ovlašćenja okrene protiv političkih oponenta vlade. Prilikom osnivanja svake nove agencije mora se voditi računa o takvim opasnostima. Stavljanje agencije pod pasku nekog ministra predstavlja iskušavanje sudbine. Možda su oni koji obrazuju agenciju van svake sumnje, ali u demokratijama institucije imaju duži vek od vlada i niko ne može da predvidi šta će se desiti u budućnosti. Na neprestanu čestitost vladalaca se ne sme računati.

Štaviše, najgori primeri korupcije velikog obima obično su vezani za šefa države i njegovo okruženje. Agencija za borbu protiv korupcije koja bi se nalazila pod takvim organima teško da bi mogla da se suprotstavi korupciji onih koji su na višem položaju u državnoj hijerarhiji od nje, osim ako ne postoje drugi mehanizmi za postizanje odgovornosti. Stoga agencija treba da bude odgovorna zakonodavnim telima i sudovima na sličan način kao ombudsman. Građanski savetodavni odbori budno prate svakodnevni rad Nezavisne komisije protiv korupcije Hong Konga (ICAC) obezbeđujući na taj način dodatno poverenje javnosti u tu instituciju.

Nasuprot tome, kada je komisija u potpunosti ispod službe predsednika države (bez podrške drugih mehanizama za postizanje odgovornosti) i kada jedino predsedniku podnosi izveštaje, obično postaje upadljivo neuspešna u borbi protiv korupcije na višim nivoima vlasti.¹³

IZBOR RUKOVODIOCA AGENCIJE

Delotvornost agencije od samog početka može da zavisi od toga kako se bira i razrešava njen rukovodilac. Ako pri izboru važi mehanizam kojim se obezbeđuje podrška konsenzusom, i to bolje preko

parlamenta nego preko vlade, i ako je agencija odgovorna nekom telu izvan izvršne vlasti (na primer skupštinskom odboru u kojem su predstavljene sve veće partije), prostor za zloupotrebu može biti sveden na najmanju meru.

Nedostatak mnogih zakonskih koncepata je što je predsedniku (ili bilo kojoj drugoj političkoj ličnosti) dato suviše moći u postavljanju članova i radu antikorupcijske agencije. Konačno, predsednik je vrh izvršne vlasti, a članovi te vlasti mogu takođe da podlegnu iskušenjima. To bi moglo da dovede predsednika u težak položaj da odlučuje da li da goni ili ne bliske političke saradnike.

Procedure imenovanja se u pojedinostima mogu razlikovati od zemlje do zemlje, ali za svaku od njih treba razmotriti da li je proces u dovoljnoj meri izolovan od neprikladnih uticaja. Procedura mora biti takva da obezbeđuje visoku verovatnoću izbora nezavisne i čestite osobe i njenu primerenu zaštitu za vreme dok se na položaju nalazi. Rukovodilac agencije treba da ima iste garancije u pogledu stalnosti položaja kao i sudija vrhovnog suda. Razrešenje sa položaja ne sme da bude pitanje slobodne volje vlasti i mora biti u skladu sa propisanom i otvorenim procedurom, a razlozi mogu biti samo oni koji se odnose na nestručnost ili rđavo ponašanje.

U nekim zemljama se pokušalo sa postavljanjem sudija na čelo antikorupcijske komisije. Takve odluke su uspešno osporavane jer je na osnovu doktrine o podeli vlasti i ustavnog uređenja neizvodljivo da sudija bude istovremeno na položaju u sudskoj i izvršnoj grani vlasti.

POLOŽAJ ŠEFA DRŽAVE ILI VLADE

Kada se pišu propisi, neophodno je stvoriti proceduru i za teoretske slučajeve kada komisija za borbu protiv korupcije nađe dokaze da je sâm predsednik države bio korumpiran. Koliko god se činila mala verovatnoća da se nešto ovako desi, tvorci zakona moraju da idu ispred događaja. Oni takođe moraju da vode računa o tome da bi javnost bila nepoverljiva ukoliko bi predsednik bio van nadležnosti komisije. Još značajnije je to što bi stvaranjem posebne odredbe za ovakav slučaj javnosti bila poslata veoma važna poruka - da su vlada i skupština odlučne

da suzbiju korupciju i da niko nije izuzet od obaveze poštovanja zakona. I sama korist od boljih odnosa sa javnošću dovoljan je razlog za uvođenje ovakvih odredaba.

Rukovodilac antikorupcijske agencije u principu ne može da pokrene postupak protiv predsednika dok se on nalazi na tom položaju zbog ustavom garantovanog imuniteta. Sledeći korak može da bude pokretanje postupka za opoziv („impeachment“). Takvom postupku obično predsedava predsedavajući parlamenta. Odlaganje krivičnog gonjenja zbog imuniteta može se izbeći ukoliko zakon omogućava da rukovodilac antikorupcijske agencije u potpunosti izvesti predsedavajućeg parlamenta u slučajevima kada:

- ▶ *postoje razumni osnovi za verovanje da je predsednik prekršio zakon;*
- ▶ *postoji prima facie dokaz o kršenju zakona koji bi se mogao upotrebiti na sudu.*

Nakon toga, predsedavajući parlamenta bi bio dužan da vodi postupak shodno odluci parlamenta. Alternativno rešenje je da se propiše ustanovljenje specijalnog tužioca za ovakve slučajeve, kao što se radi u Sjedinjenim Američkim Državama.

KAKO SAMU AGENCIJU SAČUVATI OD KORUPCIJE?

Ovakva agencija očigledno predstavlja metu korupcionaša i privlači pažnju organizovanog kriminala. Treba preduzeti snažne mere kako sama agencija ne bi postala žrtva korupcije. Hong Kong je došao do ovog cilja tako što je svoju Komisiju načinio dvos-truko odgovornom- prema predsedniku vlade i zakonodavnoj vlasti, kao i organizovanjem niza savetodavnih odbora.

Postoje četiri takva odbora, čije članstvo čini oko 40 istaknutih građana postavljenih od strane šefa vlade, a sve sa ciljem nadzora nad radom Nezavisne komisije za borbu protiv korupcije. Savetodavni odbor o korupciji nadgleda opšti smer rada Komisije i daje savete o politici Komisije; Odbor za pregled operacija nadzire rad istražnog dela Komisije; Savetodavni odbor za prevenciju korupcije daje savete u vezi sa prioritetima prevencije i ispi-

tuje izveštaje o prevenciji; Savetodavni odbor građana za odnose sa javnošću savetuje Komisiju o strategiji obrazovanja javnosti i angažuje se na dobijanju podrške javnosti.¹⁴

Naročito je značajna uloga Odbora za pregled operacija, koji je u položaju da otkrije svaki ozbiljni poremećaj ili zloupotrebu u okviru organizacije. Opis poslova ovog odbora sadrži i sledeće:

1. *Primanje informacija od rukovodioca Komisije o pritužbama na korupciju koje je Komisija dobila i načinu na koji Komisija sa takvim pritužbama postupa;*
2. *Primanje izveštaja od rukovodioca Komisije o toku istraga koje traju duže od godinu dana ili se na njih troše sredstva u većem obimu;*
3. *Primanje izveštaja od rukovodioca Komisije o broju naloga za istragu koje je rukovodilac Komisije odobrio, obrazloženjima za izdate naloge i objašnjenjima zahteva za hitnim postupanjem čim to postane moguće;*
4. *Primanje izveštaja od rukovodioca Komisije o svim slučajevima kada je osumnjičeni pušten na slobodu uz položeno jemstvo na duže od šest meseci;*
5. *Primanje izveštaja od rukovodioca Komisije o istragama koje je Komisija dovršila i savetovanje kako treba raditi dalje na slučajevima za koje po pravnom savetu nije pokrenuto gonjenje ili izdato upozorenje;*
6. *Primanje izveštaja od rukovodioca Komisije o ishodu gonjenja prestupa iz nadležnosti Komisije i ishodu eventualnih žalbi koje uslede;*
7. *Savetovanje rukovodioca Komisije o tome koje informacije otkrivene tokom istrage o prestupima iz nadležnosti Komisije treba proslediti ministarstvima ili javnim telima, odnosno drugim organizacijama ili pojedincima; ili, u izuzetnim slučajevima, kada je neophodno da Odbor dobi je informacije pre sastanka, kako bi rukovodilac Komisije razmotrio potrebu za prosleđivanjem informacija na prvom narednom sastanku;*

8. *Savetovanje rukovodioca Komisije o drugim pitanjima na koja on ukaže, ili o kojima Odbor želi da pruži savet;*

9. *Skretanje pažnje rukovodiocu izvršne vlasti (šefu vlade) na neki aspekt rada Operativnog odeljenja i na probleme na koje naiđe Odbor;*

10. *Podnošenje godišnjih izveštaja, koji se objavljuju, rukovodiocu izvršne vlasti.*

Od početka je uspostavljeno odeljenje za unutrašnje istrage i kontrolu, koje ima zadatak da istraži sve tvrdnje o korupciji osoblja Komisije. Nakon okončanja istrage, izveštaji se dostavljaju Odboru za pregled operacija radi rešavanja.

Dodatnu zaštitu pruža nezavisni Odbor za pritužbe, kojim predsedava član Izvršnog saveta (član vlade). Ovaj odbor prati postupanje po svim pritužbama protiv Komisije. Na veb-sajtu Komisije se svi oni koji žele da ulože pritužbu na račun ponašanja njenih službenika ili na njeno postupanje i procedure usmeravaju na ovaj odbor.

Ukoliko postoje razlozi koji daju osnova verovanju da se službenik neprimereno ponašao, postaje neophodno da se takav službenik udalji sa dužnosti sve dok istraga traje. Međutim, ovlašćenje da se službenik udalji sa dužnosti može lako da se zloupotrebi. Nije teško zamisliti situaciju u kojoj predsednik suspenduje rukovodioca antikorupcijske agencije samo zbog toga što je on ispitivao optužbe koje mogu da budu politički neprijatne. Zato uvek mora da postoji nezavisna provera načina na koji se pomenuto ovlašćenje koristi.

Odnos između agencije za borbu protiv korupcije i državnog tužioca takođe je od suštinskog značaja. Kakva bi bila korist od dokaza ako osumnjičeni ne bi mogao da bude krivično gonjen? Državnom tužiocu obično je ustavom dato pravo nadzora nad svim optužnicama i ovlašćenje da se umeša u svaki krivični postupak koji je započelo drugo lice ili organ.

Međutim, prilikom procenjivanja nezavisnosti i verovatnoće da agencija za borbu protiv korupcije bude uspešna, javlja se pitanje da li po ustavu državni tužilac uživa dovoljnu nezavisnost pri vršenju svojih ovlašćenja. Potrebna je garancija da neće biti ostav-

Ijeno mnogo prostora za političko mešanje nakon što agencija završi istragu.

OBlici SAVETOVANJA SA JAVNOŠĆU

Odnos agencije sa javnošću je takođe važan za uspeh. Neke agencije, kao što je izuzetno uspešna hongkonška ICAC, napravile su formalne aranžmane pomoću kojih je obezbeđeno učešće javnosti u formulisanju njene politike (preko odbora o kojima je već bilo reči). Kada se napravi takav aranžman, na primer u vidu odbora kojim predsedava ministar pravde, podstiče se javna odgovornost u borbi protiv korupcije.

Odnos sa javnošću je takođe bitan za uspostavljanje preventivne uloge agencije za borbu protiv korupcije. Treba omogućiti uključivanje velikog broja ljudi i interesa u formulisanje politike prevencije i u izvršavanje te politike. Tako se različiti akteri uključuju u proces prevencije, a institucije kojima pripadaju, bilo iz državnog ili iz privatnog sektora, mogu se mobilisati da podrže napore agencije.

PREPORUKE DRUGIM VLADINIM SLUŽBAMA

Bilo bi pogrešno misliti da će preporuke koje agencija da biti uvek relevantne i praktične. Zato bi moglo da bude kontraproduktivno kada bi agencija imala pravo da zahteva da se načine tačno određene izmene. Bolje je da rukovodioci državne uprave upute sva svoja odeljenja da sarađuju sa agencijom, a da agencija zajedno sa rukovodstvom tih odeljenja radi na praktičnim i prihvatljivim promenama sistema u njihovim oblastima. Rešenja do kojih zajedno dođu treba da primenjuju sama odeljenja državne uprave. Ukoliko to ne učine, na njima je da objasne svoj propust kako nadređenima, tako i agenciji. Moguće je, na primer, da dođe do nekih promena u uslovima rada usled kojih će predložene reforme biti neprimerene u novim uslovima.

U nekim zemljama se dešavalo da javne službe ignorišu preporuke antikorupcijskih tela. U takvim slučajevima parlament, prilikom razmatranja godišnjih izveštaja agencije ili na drugi način, može da posluži kao mesto na kojem će se preispitivati od-

govornost onih službi koje nisu sarađivale ili nisu izmenile svoje loše postupanje.

PRAVNI I UPRAVNI OKVIR

Da bi radila uspešno, antikorupcijska agencija mora da ima na raspolaganju:

- ▶ *garantovan pristup informacijama,*
- ▶ *ovlašćenje da zamrzne imovinu i bankovne račune,*
- ▶ *ovlašćenje da zapleni putna dokumenta,*
- ▶ *ovlašćenje da zaštiti dostavljače informacija,*
- ▶ *ovlašćenje da stavi na crnu listu ili da odstrani korumpirane kompanije (domaće i strane) iz procesa koji vode zaključivanju ugovora sa vlastima,*
- ▶ *odredbe kojima se kriminalizuje „nezakonito bogaćenje“.*

Pored pomenutih, dobro je da postoje i posebne odredbe koje bi se odnosile na podatke koje moraju da obelodane ponuđači kada učestvuju u tenderskom postupku (videti u daljem tekstu).

Takođe je važno da sva posebna ovlašćenja koja se dodeljuju agenciji za borbu protiv korupcije budu u saglasnosti sa međunarodnim normama o ljudskim pravima, da sama agencija deluje po zakonu i da je odgovorna sudu. Pri postavljanju parametara za osnivanje ovakve agencije vladajuće snage moraju da se zapitaju da li stvaraju nešto što bi za njih bilo prihvatljivo i u slučaju da se nalaze u opoziciji. Odgovori se često menjaju sa promenom perspektive. Treba tragati za formulom koja se čini pravičnom i sprovedivom svima, bez obzira na to da li su na vlasti ili ne. Iznad svega, agencija treba da dobije odgovarajuća ovlašćenja za spovođenje istražnih radnji, gonjenje i, što je ponekad najvažnije, prevenciju. Stvari se moraju postaviti tako da agencija dobije ne samo mogućnost da preživi promenu vlasti već da zaista tako i bude.

Sledi dalja razrada uslova za uspešnost antikorupcijske agencije:

(a) Pristup informacijama

Važan činilac koji treba razmotriti pri uspostavljanju pravnog okvira za antikorupcijsku agenciju ili komisiju jeste omogućavanje pristupa dokumentaciji (uključujući tu i bankovne račune) i ispitivanja svedoka. U nekim zemljama je agenciji otežan pristup dokumentima. Ne postoje ni teorijski ni praktični razlozi zbog kojih agencija ne bi uživala ista prava kao i ombudsman, kako u pogledu pristupa informacijama koje poseduju vlada i organi gonjenja, tako i u pogledu mogućnosti pristupa svim javnim službenicima.

(b) Posebna ovlašćenja za zaplenu imovine i zamrzavanje bankovnih računa

Agencija ili komisija za borbu protiv korupcije mora da bude ovlašćena da u slučajevima osnovane sumnje u interesu istrage zamrzne imovinu za koju se sumnja da je vlasništvo osumnjičenih. U situaciji kada je brzina od suštinskog značaja, ovlašćenje agencije ne treba da bude vezano za izdavanje sudskog naloga. Ukoliko bi morao da se čeka sudski nalog, za svega nekoliko minuta bankari bi mogli elektronskim putem da transferišu novac sa računa osumnjičenog na sigurno mesto. U ovakvim slučajevima treba obezbediti zaštitu trećih lica, ukoliko je njihovo pravo ugroženo, pravom na žalbu višem sudu.

(c) Zaplena putnih dokumenata

Takođe je uobičajeno da agencija ima pravo da zapleni i oduzme putna dokumenta kako bi sprečila osumnjičenog da napusti zemlju. U hitnim slučajevima ova mera bi se mogla privremeno primeniti i bez čekanja na to da sud izda nalog. Za ovom merom postoji potreba jer agencije obično imaju mogućnost da uhapsu osumnjičenog tek kada postoji osnovana sumnja koja upućuje na to da je počinjeno krivično delo.

(d) Zaštita dostavljača

Takođe je uobičajeno da agencija ima pravo da zaštiti svoje izvore informacija. U nekim slučajevima izvor može biti niži vladin službenik koji se žali na korumpiranost svojih nadređenih. Ne može se očekivati da takav službenik daje informacije agen-

ciji ukoliko postoji opasnost da će da izgubi posao ili da bude maltretiran. Ne samo da treba da postoji zakonska zaštita dostavljača već i fizička, koja ponekad obuhvata i mogućnost za sklanjanje u „sigurne kuće“, a u izuzetnim slučajevima i u inostranstvo.

Relevantne mere u vezi sa zaštitom dostavljača informacija u Bocvani su sledeće:

Član 45

- (1) Na suđenjima u vezi sa prestupima iz odeljka IV svedok nije obavezan da otkrije ime ili adresu dostavljača niti da navede bilo šta što bi moglo da dovede do njegovog otkrivanja.
- (2) Ukoliko postoje bilo koja knjiga, dokument ili papir (koji sadrže njegovo ime, itd.), sud... će učiniti da svi takvi zapisi budu skriveni ili čak uništeni ako je to neophodno.
- (3) Ako je u takvom postupku... sud posle detaljnog istraživanja uveren da je dostavljač svojevremeno dao materijalni iskaz za koji je znao ili verovao da je lažan ili nije verovao da je istinit, ili ako je u drugom postupku sud bio mišljenja da ne može pravedno presuditi o odnosu između strana bez otkrivanja imena dostavljača..., sud može dozvoliti istragu i zahtevati potpuno obelodanjivanje...

Zakoni treba takođe da obezbede da se od advokata, računovođa i finansijskih revizora može tražiti da obelodane izvesne informacije o poslovima svojih klijenata uprkos obavezi čuvanja profesionalne tajne.

(e) Isključenje korumpiranih stranih kompanija iz tendera za javne nabavke

Inostrani dobavljači često smatraju da za njih lokalni zakoni ne važe, jer znaju da su izvan domašaja vlasti, pa krše lokalni krivični zakon plaćajući mito javnim službenicima. Ova situacija se može poboljšati, makar delimično, dodavanjem nekoliko odredaba u zakon kojim se obrazuje agencija za borbu protiv korupcije. Tako se može propisati da u slučaju kada agencija raspolaže dokazima kojima se utvrđuje da su neka kompanija ili njene podružnice načinile prestup prema tom zakonu,

agencija može da se obrati sudu tražeći nalog za isključenje te firme, njenih direktora i svih drugih kompanija koje su povezane sa njom iz svih poslova sa vladom onoliko dugo koliko to sud odluči.

(f) Neobjašnjeno bogaćenje kao prestup

U jednom broju zemalja zakon zahteva da se osobe koje poseduju bogatstvo koje se ne može objasniti njihovim zakonitim prihodima pozovu da pruže verodostojno objašnjenje kako su tu imovinu stekle, ili da se izlože opasnosti da budu gonjene zbog „stila života koji premašuje poznate mogućnosti“. Nezavisna komisija za borbu protiv korupcije Hong Konga smatra odredbu člana 10 uredbe kojom je ta komisija osnovana posebno delotvornom:

(1) *Osoba koja radi ili je radila kao javni službenik i koja pri tom:*

(a) *održava životni standard koji nije u srazmeri sa njenim trenutnim ili ranijim službenim primanjima; ili*

(b) *poseduje kontrolu nad novčanim sredstvima ili imovinom koji su nesrazmerni njenim trenutnim ili ranijim službenim primanjima, počinio tme krivično delo, osim ukoliko pruži zadovoljavajuće objašnjenje sudu o tome kako uspeva da održava visok životni standard, odnosno, kako su novčana sredstva ili imovina došli pod njenu kontrolu.*

(2) *Kada sud u postupku za prestup iz stava (1)(b) smatra da, s obzirom na bliskost odnosa sa optuženim ili druge okolnosti, postoji razlog da se veruje da neko lice drži novčana sredstva ili imovinu po ovlašćenju optuženog ili na drugi način za njega, odnosno da su ta novčana sredstva ili imovina dobijeni od optuženog na poklon, ta sredstva ili imovina će, u odsustvu dokaza koji ukazuju na suprotno, biti smatrana za sredstva ili imovinu pod kontrolom optuženog.*

(3) - (4) *(Ukinuto aktom 56 iz 1973, čl. 2)*

(5) *U okviru ovog člana, pod „službenom zaradom“ smatraće se i penzija i nagrade...¹⁵*

Obavezno obelodanjivanje provizija koje se plaćaju za ugovorene javne nabavke

Korišćenje „provizija“ (koje se daju lokalnim zastupnicima, često radi podmićivanja) predstavlja najčešći izvor korupcije u međunarodnim transakcijama. Ne samo da ova praksa dovodi u opasnost pošteno donošenje odluka nego i povećava spoljne dugove zemlje. Oni koji na taj način dobiju novac obično na njega ne plate porez. Javnost je na gubitku u svakom slučaju.

Zato antikorupcijski zakoni treba da obavežu one koji učestvuju na tenderima za poslove sa državom i njihove zastupnike na terenu da u potpunosti otkriju sve provizije i bonuse za uspešan rad koje su dali da bi njihova ponuda bila prihvaćena, kao i da na zahtev agencije pruže detaljan opis usluga koje su tim provizijama plaćene. Izjave treba zahtevati u vreme održavanja tendera i ponovo šest meseci nakon ispunjenja ili raskidanja ugovora. Dobar primer postupanja sa tajnim provizijama može se naći u novozelandskom Zakonu o tajnim provizijama, koji datira iz 1910. godine.¹⁶

TREBA LI NOVI ZAKON DA SE BAVI PROŠLIM DOGAĐAJIMA?

Antikorupcijska agencija se obično osniva u situacijama kada se korupcija otrgne kontroli. Tako se dešava da ima puno slučajeva korupcije koji su se već dogodili i koji privlače pažnju, a u isto vreme postoji potreba za hitnim reformama postojeće prakse i procedura. Javnost je tada obično sumnjičava prema tome da li su naponi za sprečavanje korupcije istinski. U takvim okolnostima nova agencija lako može da bude zatrpana starim slučajevima i da ubrzo postane još jedno neuspešno telo. Kako izbeći takvu opasnost?

Uopšte uzev, bilo bi mnogo bolje za agenciju kada bi joj zakonski okvir omogućio da se usmeri na budućnost, a ne da se bavi nasleđenim i ponekad osakaćenim policijskim istragama. Takvo stanje bi moglo da nametne agenciji obaveze u domenu prisile, na uštrb obaveza koje ona ima u prevenciji i obuzdavanju korupcije. ICAC iz Hong Konga, priznata kao jedna od najuspešnijih agencija, prevazišla je ovaj problem na sledeći način:

Uprkos odredbama člana 12 (nadležnost), članovi komisije neće postupati po odredbama stavova (a), (b) i (c) tog člana s obzirom na navodne prestupe ili prestupe za koje se sumnja da su izvršeni pre 1. januara 1977. godine, izuzev u slučajevima koji su u vezi sa:

- a) *licima koja se ne nalaze u Hong Kongu ili protiv kojih je izdat nalog za hapšenje koji nije realizovan do 5. novembra 1977. godine;*
- b) *licima koja su pre 5. novembra 1977. bila ispitivana od strane službenog lica i koja su optužena da su počinila prestup;*
- c) *prestupima za koje guverner smatra da su dovoljno teški da nalažu pokretanje postupka.*

Ovakve odredbe ostavljaju mogućnost da se prethodno počinjeni prestupi rešavaju na redovan način (od strane policije) i po postojećem zakonu. Opet, postoji i dovoljna fleksibilnost da stare slučajeve, kada šef vlade smatra da je to od javnog interesa, istražuje Komisija. Kada postoji ovakva odredba, komisija može sa elanom da krene iz početka i otkloni strahovanja da će doći do „lova na veštice“ u vezi sa prošlim događajima. Ovakvo rešenje pomaže da lakše prođe čitav koncept o ostavljanju prošlosti po strani.

JEDINICE ZA ODUZIMANJE IMOVINE - JUŽNOAFRIČKO ISKUSTVO SA ODUZIMANJEM IMOVINE U GRAĐANSKOM POSTUPKU

Veoma uspešna je bila inicijativa u Južnoafričkoj Republici, gde nije osnovana komisija za borbu protiv korupcije kao takva, već je ona bila deo strategije u vezi sa oduzimanjem imovine u građanskom postupku.¹⁷

Južnoafrička jedinica za oduzimanje imovine (Asset Forfeiture Unit) odeljenje je Službe nacionalnog direktora javnih tužilaštava (Office of the National Director of Public Prosecutions). Kada je neka imovina umrljana kriminalnom delatnošću, jedinica može da pokrene sudski postupak za njenu zaplenu u korist države.

Na osnovu Akta o sprečavanju organizovanog kriminala (Prevention of Organised Crime Act 1998),¹⁸ imovina u vezi sa kriminalnom delatnošću podleže zapleni od strane države u građanskom postupku. Na taj način država može da imovinu lica osumnjičenih za krivična dela oduzme na osnovu građanske tužbe usmerene na imovinu, pri čemu nije nužno da postoji krivična osuda protiv vlasnika te imovine.

Na osnovu podneska direktora javnih tužilaštava, Visoki sud može da izda nalog za zaplenu imovine u korist države ukoliko, na osnovu pretežne verovatnoće, utvrdi da je ta imovina bila „oruđe zločina“ (bila je korišćena za izvršenje krivičnog dela, kao, na primer, vozilo ili zgrada u kojoj su skladištene ukradene stvari), odnosno da imovina predstavlja „dobit od nezakonitih delatnosti“. Na važenje ovakvog naloga nema uticaja potonji ishod krivičnog postupka. Čak i ukoliko osumnjičeni na sudu bude oslobođen u krivičnom postupku (gde država treba da dokaže krivicu „van svake razumne sumnje“, što predstavlja znatno veći teret za dokazivanje od „pretežne verovatnoće“), država može da zadrži imovinu koju je od osumnjičenog oduzela.

Oduzeta imovina se koristi za pokrivanje troškova organa koji se bore protiv organizovanog kriminala, pranja novca, kriminalnih bandi ili kriminala uopšte, kao i za nadoknadu žrtvama zločina. U SAD-u, gde postoji sličan sistem oduzimanja imovine od 1970. godine, građanskopravne tužbe ove vrste donose federalnoj vladi oko 500 miliona dolara godišnje.

U Južnoafričkoj Republici je 1999. osnovana specijalizovana multidisciplinarna jedinica koja okuplja pravnike (krivičare i parničare), računovođe i finansijske istražitelje. Ova jedinica je zadužena da obezbedi delotvorno korišćenje oduzete imovine.

Iskustvo iz SAD-a pokazuje da se odredbe o oduzimanju imovine nedovoljno primenjuju zato što se policija i tužilaštvo više trude da postignu osuđujuću presudu nego da prikupe dokaze koji bi mogli da posluže u parnici za oduzimanje dobiti od kriminala. Oduzimanje se vrši po relativno složenom i novom zakonu, koji većina policajaca i tužilaca slabo poznaje. Ova mera je počela da se češće koristi tek od kada je Kongres odobrio posebna

sredstva za zapošljavanje stručnjaka za ova pitanja u svakoj kancelariji državnog tužioca.

Južnoafrička jedinica je upozorena da može očekivati osporavanja od strane bogatih i moćnih kriminalaca, koji će se očajnički truditi da zadrže nezakonito stečenu dobit i koji će moći da priušte najbolje pravnike u zemlji kako bi napravili teškoće oko svakog tehničkog pitanja koje se može zamisliti. Pokazalo se da je tako i bilo. U SAD-u preovlađuje drugačije iskustvo. Američki sudovi se dosledno pridržavaju propisa koji omogućavaju oduzimanje imovine u građanskom postupku i pored bezbrojnih tehničkih prepreka. Tamošnji sudovi imaju stav da je oduzimanje dobiti naprosto povraćaj sredstava i da ne predstavlja ni globu ni kažnjavanje. Sudovi su takođe odbacili stanovište da celokupna imovina tuženog treba da bude na raspolaganju za plaćanje njegovih advokata, zauzevši stav da tuženi nema prava da troši tuđ novac.

U Južnoafričkoj Republici je na početku bilo teškoća u vezi sa pitanjem da li se odredbe o oduzimanju mogu primeniti i na imovinu koja je stečena pre donošenja tog zakona. Od tada je zakon dopunjen kako bi se otklonile razne teškoće, a sada se čini da se on uspešno primenjuje.¹⁹ Od početka juna 2000. jedinica je pokrenula 28 postupaka i bila je uspešna u 23. Vrednost zaplenjene imovine do juna 2003. godine prelazi 11 miliona američkih dolara.

JAVNA SASLUŠANJA

Nezavisna antikorupcijska komisija Novog Južnog Velsa u Australiji,²⁰ jedna od vodećih antikorupcijskih agencija, od pre nekoliko godina ima pravo da vrši javna saslušanja. Svedoci se pozivaju da pruže dokaze i mada se takvi dokazi ne mogu upotrebiti protiv njih u eventualnom krivičnom postupku, saslušanje omogućava javnosti da jasnije shvati šta se dogodilo. Kada se na ovakav način otkriju nedozvoljene veze i ponašanja, ima razloga za verovanje da će osramoćeni probati da poprave svoje ponašanje. Jedno ispitivanje koje se vodilo oko zloupotrebe prava na putovanje članova parlamenta N. J. Velsa dovelo je do razjašnjenja procedura i podizanja standarda ponašanja u toj oblasti.

Ovakva saslušanja su prouzrokovala brojne rasprave i dovele do preispitivanja načina na koji bi Komisija trebalo da ih sprovodi u budućnosti. Saslušanja van suda mogu da dovedu do toga da optužbe ostanu nerazrešene i, što je još gore, da daju opravdan povod osumnjičenima da istaknu kako nakon saslušanja pred Komisijom ne mogu više očekivati da sudski proces protiv njih bude pošten. Možda će ova praksa biti ukinuta u Novom Južnom Velsu, ali u nekoj zemlji ogrezloj u sistemskoj korupciji i nestrpljivoj da ostavi prošlost iza sebe ovakav pristup ima svoju vrednost, jer se sa korumpiranim postupcima prekida kada se oni izlože pogledu javnosti. Ukoliko i ne usledi sudski proces (naravno, pod uslovom da je iskaz bio potpun i istinit), takvo saslušanje ipak može da posluži kao način da se osramote oni koji su grešili u prošlosti i kao sredstvo da se stavi do znanja šta u budućnosti treba da se promeni.

Ima onih koji se zalažu za to da način za raskidanje sa prošlošću bude neka vrsta „komisije za istinu i pomirenje“. Međutim, to može da proizvede teškoće. Jedna je stvar oprostiti nekome što je kršio ljudska prava - a sasvim druga oprostiti mu i dopustiti da koristi nezakonito stečeno bogatstvo.

OČEKIVANJA

Istina je da rezultati agencija za borbu protiv korupcije nisu uvek bili uspešni. Iz razloga koji još nisu potpuno jasni, one postižu više uspeha u zemljama Istočne Azije, kao što su Singapur, Malezija, Tajvan i Hong Kong, nego na drugim mestima. Jedno je jasno: u svakoj od ovih zemalja komisije su uživale visok nivo političke i javne podrške. Imale su takođe adekvatne mogućnosti za vođenje istraga, a pored rigoroznih istražnih mera donele su i nove programe za prevenciju i obrazovanje javnosti.

Može se posumnjati da su u drugim zemljama agencije osnovane a da se nije ni očekivalo da će se uhvatiti u koštac sa težim slučajevima korupcije u vrhovima vlasti. U skladu sa takvim namerama, agencije dobijaju lošije osoblje i oskudna finansijska sredstva. Neke od njih su postigle dobar uspeh u borbi protiv korupcije na nižim nivoima, ali zanezmarljiv u borbi protiv korupcije velikog obima.

I kada imaju na raspolaganju dobre resurse, i kada su osnovane na uzornim zakonima, agencijama je još uvek potrebna pomoć drugih institucija. Ako je sudski sistem slab i nepredvidljiv, biće problematično i rešavanje slučajeva korupcije. A kada je korupcija ši-

roko rasprostranjena, sama agencija neće moći da pruži odgovore na sva pitanja, ali će moći da bude važan deo jednog šireg akcionog plana na državnom nivou.

FUSNOTE

- 1 Hong Kong, Nezavisna komisija za borbu protiv korupcije (ICAC): <http://www.icac.org.hk/eng/main/>
- 2 Hong Kong, Dvojezični sistem pravnih informacija (Bilingual Laws Information System): <http://www.justice.gov.hk/home.htm>
- 3 O Nezavisnoj komisiji za borbu protiv korupcije Hong Konga (ICAC): <http://www.icac.org.hk/eng/about/index.html>
- 4 Rasprava o iskustvu Nezavisne komisije za borbu protiv korupcije Hong Konga u prevenciji, videti: <http://www.una-fei.or.jp/pdf/56-26.pdf>
- 5 http://www.csb.gov.hk/hkgcsb/rcim/pdf/english/central/aan_e.pdf
- 6 Potpuni tekst propisa se može naći na: <http://www.justice.gov.hk/blis.nsf/D2769881999F47B3482564840019D2F9?OpenView>.
- 7 Nezavisna komisija za borbu protiv korupcije Novog Južnog Velsa (New South Wales ICAC): <http://www.icac.nsw.gov.au>
- 8 Ombudsman će „postupati brzo sa pritužbama bilo kog oblika ili vrste protiv funkcionera i službenika vlade ili bilo kog njenog odeljenja, agencije ili od nje angažovanog entiteta, uključujući tu i preduzeća kojima je država vlasnik ili koja kontroliše, i pokrenuće njihovu odgovornost u upravnom, građanskom ili krivičnom postupku, u svakom slučaju kada to dokazi nalažu, radi unapređenja efikasnosti služenja vlade narodu (član 13, Zakon broj 6770; videti takođe odeljak 12, član XI, Ustava iz 1987). Ombudsman treba prvenstveno da razmatra pritužbe koje su podnete protiv najviših državnih funkcionera i/ili onih koji zauzimaju nadzorne položaje kada se tvrdnje odnose na ozbiljne prestupe, ili na velike novčane iznose, i/ili vrednu imovinu (član 15, Zakon broj 6770)”. <http://www.ombudsman.gov.ph/about/mandate.html>
- 9 Videti: http://www.transparency.org/iacc/9th_iacc/papers/day3/ws3/d3ws3_gpienaar.html.
- 10 Iz knjige Bertrana de Spevila (Bertrand de Speville), „Zašto antikorupcijske agencije nisu uspele“, UNGOPAC, Vienna, Austria, April, 2000. U vezi sa pribavljanjem ove knjige obratiti se na adresu: bdes@compuserve.com
- 11 „Planiranje posla u agencijama za borbu protiv korupcije“ (Doig, A, Moran, J, and Watt, D. (2001) Working paper: Business Planning for Anti-Corruption Agencies). U vezi sa pribavljanjem ove knjige obratiti se na adresu: r.a.doig@tees.ac.uk
- 12 U Južnoafričkoj Republici, gde je Hitova komisija morala da traži odobrenje ministra pravde pre postupanja po nekoj pritužbi, ceo sistem odnosa se urušio nakon što je promenjen ministar.
- 13 Videti: http://www.icac.org.hk/eng/power/powe_acct_1.html
- 14 Zakon o korupciji i ekonomskom kriminalu (The Corruption and Economic Crime Act), 1994.
- 15 Hong Kong Prevention of Bribery Ordinance (Cap 201)
- 16 Secret Commissions act 1910: http://www.legislation.govt.nz/browse_vw.asp?content-set=pal_statutes
- 17 Videti: <http://www.iss.co.za/PUBS/CRIMEINDEX/00VOL4/NO3/Assetforfeiture.html>
- 18 Južnoafrička Republika, Zakon o sprečavanju organizovanog kriminala (Prevention of Organised Crime Act), 1998: <http://www.gov.za/acts/1998/a121-98.pdf>
- 19 Za pitanja ustavnosti, videti komparativnu analizu: Deepak Gupta, Republic of South Africa's Prevention of Organised Crime Act: A Comparative Bill of Rights Analysis: <http://www.law.harvard.edu/studnets/orgs/crcl/v.37/gupta.pdf>
- 20 New South Wales ICAC: <http://www.icac.nsw.gov.au/>



PORED NEZAVISNOG SUDSTVA,
SLOBODNA ŠTAMPA PREDSTAVLJA
JEDNU OD DVE "VLASTI"
KOJE NE TREBA DA BUDU
ODGOVORNE PREMA POLITIČARIMA

BLIŽE O TOME

OBE SLUŽE KAO MOĆNA PROTIVTEŽA
KORUPCIJI U JAVNOM ŽIVOTU
I OBEMA JE POTREBNA POSEBNA
ZAŠTITA.

VESTI

NAČELA SLOBODE MEDIJA

VLADE TREBA DA PRIHVATE
OSNOVNA NAČELA KOJA
ODREBUJU NJIHOV PRISTUP
MEDIJIMA.



NAČELA SE, UOPŠTE UZEV,
ODNOSE NA ZAKONE I
OGRAĐENJA

MEDIJI

Pored nezavisnog sudstva, slobodna štampa predstavlja jednu od dve „vlasti“ koje ne treba da budu odgovorne prema političarima. Obe služe kao moćna protivteža korupciji u javnom životu i obema je potrebna posebna zaštita. Nasuprot sudijama i javnim tužiocima, privatne medije niti biraju niti njihov izbor odobravaju političari. Bez slobodnih medija građansko društvo postaje obogaljeno, kako zbog nedostatka informacija tako i zbog nemogućnosti da pokrene javnu raspravu.

NAČELA SLOBODNE ŠTAMPE

Vlade treba da prihvate osnovna načela koja određuju njihov pristup medijima. Načela se, uopšte uzev, odnose na zakone i ograničenja.¹

Primer takvih načela nalazi se u Povelji o slobodnoj štampi (*Charter for a Free Press*) koju su usvojili novinari iz 34 zemlje na Svetskoj konferenciji „Glasovi slobode“ (*Voices of Freedom World Conference*), na kojoj se raspravljalo o problemima cenzure.² Tadašnji generalni sekretar Ujedinjenih nacija Butros Butros-Gali izjavio je da „ona (načela Povelje) zaslužuju podršku svakoga ko se zalaže za unapređenje i zaštitu demokratskih institucija“. Dodao je da mere, iako nemaju obaveznú snagu, izražavaju ciljeve „kojima teže sve slobodne nacije“.

Povelja glasi:

- ▶ *Direktna ili indirektna cenzura su neprihvatljive; zakoni i praksa koji ograničavaju pravo informativnih medija da slobodno prikupljaju i distribuiraju informacije moraju biti ukinuti, a predstavnici vlasti na nacionalnom i lokalnom nivou ne smeju se mešati u sadržaj štampanih ili emitovanih vesti, niti smeju braniti pristup bilo kom izvoru informacija.*
- ▶ *Nezavisnim informativnim medijima, kako štampanim tako i elektronskim, mora se omogućiti da se pojave i deluju slobodno u svakoj zemlji.*
- ▶ *Vlade ne smeju praviti razliku u svom postupanju, ekonomskom ili nekom drugom, prema in-*

formativnim medijima unutar zemlje. U onim zemljama gde postoje i vladini mediji, mediji koji su nezavisni treba da imaju isti slobodan pristup kao i državni svim materijalima i sredstvima neophodnim za njihovu izdavačku delatnost odnosno emitovanje.

- ▶ *Države ne smeju da ograniče pristup roto-papiru, sredstvima za štampanje i distributivnim sistemima, radu informativnih agencija, frekvencijama za emitovanje i objektima koji su za to potrebni.*
- ▶ *Osuđuju se vlasti koje zakonskim, tehničkim i poreskim postupcima sprečavaju distribuciju vesti i protok informacija.*
- ▶ *Vladini mediji moraju uživati nezavisnost u uređivanju i biti otvoreni za različita stanovišta. Ovo treba utvrditi zakonom i potvrditi u praksi.*
- ▶ *Treba omogućiti neograničen pristup domaće štampe i elektronskih medija spoljnim informativnim servisima; na sličan način, javnost treba da uživa pravo da prima strane publikacije i strane programe bez ometanja.*
- ▶ *Državne granice moraju biti otvorene za strane novinare. Ne smeju se primenjivati kvote, a molbe za vize, akreditivne za predstavnike štampe i druga dokumenta neophodna za njihov rad treba brzo odobravati. Stranim novinarima treba da se dozvoli da putuju slobodno po zemlji i da imaju pristup kako službenim tako i neslužbenim izvorima vesti, kao i da slobodno unesu u zemlju i iznesu iz nje sav neophodan profesionalni materijal i opremu.*
- ▶ *Moraju se ukinuti sva ograničenja slobodnog ulaska u novinarstvo ili rada u novinarstvu, poput uslovljavanja rada dozvolama ili drugim odobrenjima.*
- ▶ *Novinarima se, kao i svim građanima, moraju garantovati lična bezbednost i puna zakonska zaštita. Novinari koji rade u ratnim područjima smatraju se civilima koji uživaju sva prava i imunitet priznat drugim civilima.³*

Sloboda izražavanja i sloboda medija se nalaze među osnovnim ljudskim pravima i čine osnovni sastojak demokratskog društva. Slobodni, nezavisni i pluralis-

tični mediji su suštinska stvar ako se želi da društvo bude slobodno i otvoreno, a vlast odgovorna.

Članice OEBS-a su već izrazile svoju privrženost načelu slobodnih, nezavisnih i pluralističnih medija, u završnom aktu iz Helsinkija 1975. godine. Ovaj akt je postao vodilja za sve zemlje OEBS-a, kao i neodvojivi deo svakog dokumenta koji je od 1975. do danas OEBS usvajao u vezi sa slobodom izražavanja. U želji da ojačaju sprovođenje svojih obaveza u vezi sa slobodom izražavanja, članice OEBS-a su 1997. godine odlučile da ustanove je-dinstvenu instituciju - predstavnik OEBS-a za slobodu medija (OSCE Representative on Freedom of the Media).⁴

Predstavnik OEBS-a za slobodu medija je skrenuo pažnju na brojna pitanja koja izazivaju zabrinutost u istočnoevropskim i bivšim sovjetskim republikama. Glavna među njima mogla bi se nazvati „strukturalna cenzura“. To je posredni pritisak na medije od strane postojećih političkih i eko-nomskih struktura, koje često potiču iz doba bivše vlasti. „Strukturalna cenzura“, kao i bilo koji drugi oblik cenzure, može da u praksi donese propast medijima. Ako se izuzmu mediji u državnom vlasništvu, moglo bi se reći da mediji sami sebe „dovode na položaj“, a da ih na tom položaju održava javnost koja smatra njihove proizvode vrednima i zato ih konzumira. Ovo važi i za štampane i za elek-tronske medije.

Neophodan preduslov slobode medija jeste garancija slobode izražavanja, koja se može naći u većini ustava.

NEZAVISNOST MEDIJA

Ko treba da bude garant slobode medija? Cenzura štampe ima mnogo oblika i pojavljuje se gotovo u svim zemljama. Samo nekoliko zemalja ima zakonski sistem koji garantuje apsolutnu slobodu medija.

Prvi amandman ustava Sjedinjenih Država, kao što je provereno pred Vrhovnim sudom SAD-a, blizu je garantovanja društva bez cenzure koliko i neka određena zakonska odredba.

Ustav Malavija je jedinstven u tom pogledu budući da podržava koncept slobode medija, i to ne jednom već dvaput, sledećim rečima:

„Svaka osoba ima pravo na slobodu izražavanja.“

„Štampa ima pravo da slobodno izveštava i objavljuje u Malaviju i inostranstvu i ima najpotpuniji mogućí pristup svim javnim informacijama.“⁵

Zakonima o „slobodi izražavanja“ neophodna je podrška i zaštita sudstva. Zato je preduslov za stvaranje slobodnih medija dobar pravni sistem koji je nezavisan od političkog uticaja i čija sudska praksa zasnovana na ustavu podržava koncept slobode medija. Sudije mogu da crpe snagu iz člana 19 Međunarodne konvencije o građanskim i političkim pravima (*International Convention on Civil and Political Rights*), koji glasi:

„Svako ima pravo na slobodu mišljenja i izražavanja; to pravo uključuje slobodu traženja, primanja i prenosa informacija i ideja svih vrsta bez obzira na granice, usmeno, u pisanom, štampanom ili u obliku umetničkog dela, ili bilo kojim drugim izabranim sredstvom.“

MEDIJI U DRŽAVNOM VLASNIŠTVU I JAVNI RADIO-DIFUZNI SISTEMI

Neki tvrde da država nema šta da traži u vlasničkoj strukturi masovnih medija. Malo ko će se, međutim, suprotstaviti konceptu javnog radio-difuznog servisa.

Tri su suštinske odlike ovih servisa. Njihovi ciljevi se razlikuju od onih koje diktira tržište; oni emituju informacije, obrazovne programe i zabavne sadržaje raznih žanrova; i, iznad svega, kao pravi javni servis, oni su slobodni za svakoga.

I na radio-difuznom tržištu se može propasti. Ako se sve prepusti tržištu, ishod će biti programi koji neće odražavati želje čak ni dobro obavještenih gledalaca i slušalaca. Prepušteno samo sebi, tržište bi moglo da stvori navalu nasilja i pornografije, jer se možda takvi sadržaji sviđaju mnogim potrošačima. Zbog toga javna politika ima ključnu ulogu u tome da ispravi propuste do kojih tržište dovodi.⁶

U mnogim zemljama sama vlada je najveći vlasnik medija (često su to vodeće televizijske i radio-stanice), a takvo stanje podriva sam koncept obezbe-

divanja istinske nezavisnosti medija od državnog uticaja. Ponekad, ali ne uvek, zakonom se garantuju prava novinara koji rade u državnim preduzećima i stepen slobode koji oni uživaju. Svaki zakonski nedostatak u ovom kontekstu predstavlja direktnu pretnju nezavisnosti medija.

Možda je najbolji od svih model koji predstavlja Britansko radio-difuzno preduzeće (British Broadcasting Corporation - BBC). Ova institucija je osnovana aktom izvršne vlasti (kraljevskom poveljom) i povremeno zaključuje formalne sporazume sa vladom o uslovima kojima obezbeđuje svoje postojanje. Trenutno važeći sporazum je zaključen na 10 godina, što znači da nije vezan za mandat vlade sa kojom je dogovoren. Institucija se finansira od nameta koje vlada prikuplja od gledalaca. Stav 2.1 (prva suštinska odredba) glasi:

2.1. Preduzeće je nezavisno po svim pitanjima koja se tiču sadržaja njegovih programa, vremena njihovog emitovanja ili prenošenja, kao i u upravljanju ovim poslovima.⁷

Postoji neprestano nadmetanje između vlade i BBC-ja, čiji upravnici, mada ih imenuje vlada, teže da odbrane svoju nezavisnost od kritika vlade. Radeći to, oni su zaštićeni snažnim javnim mnenjem koje podržava to nezavisno radio-difuzno preduzeće.

Alternativa je američki radio-difuzni sistem, koji se finansira kombinovano - iz priloga članova, federalnih budžetskih davanja, donacija i zadužbina nevladinih organizacija i sponzora iz privatnog sektora, kao i od poreskih prihoda iz budžeta federacije, država i lokalne vlasti. Javni radio-difuzni servis (PBS, the Public Broadcasting Service) predstavlja sistem televizija, dok se radio programi emituju preko Nacionalnog javnog radija (NPR, National Public Radio). Uprkos uobičajenom shvatanju da se ovaj sistem uglavnom zasniva na finansiranju iz budžeta, činjenica je da prihodi iz privatnih izvora čine čak 75 procenata.⁸

OGRANIČENJA VLASNIŠTVA

Privatno vlasništvo nad medijima nosi sa sobom opasnost od stvaranja konglomerata masovnih medija. Koncentracija vlasništva nad medijima u ru-

kama nekolicine vodi ka odstranjivanju onih koji drugačije misle i preti demokratiji usled povećane mogućnosti za manipulisanje mišljenjem biračkog tela. Blizina ove pretnje nalaže donošenje snažnih i principijelnih propisa radi ograničenja mogućnosti za integracije i preuzimanje medija. Država treba da obezbedi da na medijskom tržištu uvek postoji konkurencija. To je sve teže postići u globalizovanom svetu, a posebno u eri satelitskih televizija. Međutim, razvoj Interneta je u određenoj meri demokratizovao mogućnosti za prenošenje vesti. Ovaj razvoj može da dovede do drugih problema, ali je u svakom slučaju značajan, pošto je komunikacija na globalnom nivou prestala da bude isključivo zona moćnih.

Velika Britanija je jedna od zemalja koje žele da neguju raznovrsnu vlasničku strukturu. Zabranjeno je da medijske holdinge stvaraju: lokalne vlasti; političke organizacije; verske zajednice (regulatorni organi mogu na osnovu diskrecione odluke da otklone ovu zabranu u vezi sa nekim službama); tela koja se finansiraju iz javnih izvora; reklamne agencije i tela za koje regulatori smatraju da već poseduju neprimereni uticaj. Takođe je zabranjeno „ukršteno vlasništvo“ u medijima, čime se ograničava mogućnost stvaranja kompanija koje bi objedinjavale radio, televiziju i štampane medije.⁹

OGRANIČENJA U POGLEDU SADRŽAJA

Ograničenja široko prihvaćenog prava na slobodu izražavanja odnose se na prava zaštite ugleda i privatnosti pojedinaca, stvari iz oblasti državne bezbednosti i zabrane koje su osmišljene da zaštite javne interese koji se mogu razložno opravdati u demokratskom društvu (npr. zabrana pornografije i pedofilskog materijala).

Član 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima glasi (u prevodu objavljenom na stranici beogradskog Medija Centra - prim prev):

- 1. Svako ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo uključuje slobodu posedovanja sopstvenog mišljenja, primanja i saopštavanja informacija i ideja bez mešanja javne vlasti i bez obzira na granice. Ovaj član ne sprečava drža-*

ve da zahtevaju dozvole za rad televizijskih, radio i bioskopskih preduzeća.

2. *Pošto korišćenje ovih sloboda povlači za sobom dužnosti i odgovornosti, ono se može podvrgnuti formalnostima, uslovima, ograničenjima ili kaznama propisanim zakonom i neophodnim u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti, teritorijalnog integriteta ili javne bezbednosti, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, zaštite ugleda ili prava drugih, sprečavanja otkrivanja obaveštenja dobijenih u poverenju, ili radi očuvanja autoriteta i nepristrasnosti sudstva.*

Mnogi novinari smatraju takva ograničenja razumnim, a gotovo svi bi se složili da se ona uvek moraju usko tumačiti. Krivične tužbe za uvrede i klevete mogu se koristiti radi zastrašivanja, pa čak i hapšenja novinara i dovođenja na prosjački štamp novinara ili vlasnika medija. Još je gore što se takvi propisi mogu koristiti za učutkivanje, finansijsku likvidaciju i zatvaranje političkih protivnika kada oni kritikuju vladajući režim.

Mada bi zakoni i propisi trebalo da pruže odgovarajuću zaštitu ugledu nevinih, to ne znači da bi, na primer, trebalo sprečiti objavljivanje neke informacije samo zbog toga što bi ona mogla da nanese štetu javnom ugledu nosioca neke državne funkcije. Kad bi se tako radilo, podrila bi se sloboda izražavanja. U odluci Evropskog suda za ljudska prava navodi se da se političar „neizbežno i svesno otvoreno izlaže strogom nadzoru svake njegove reči ili dela, kako pred novinarima tako i pred celokupnom javnošću, i da zato mora da pokaže više trpeljivosti“.¹⁰ Zakoni treba da prave razliku između poštenih i svesnih ili zlonamernih grešaka u izveštavanju i da omoguće da brzo izvinjenje bude način da se ispravi kleveta koja nije namerno objavljena.

TERET DOKAZIVANJA ISTINE - OPASNOST DA SE ISTINA OBJAVI

Nije prošlo mnogo od kad su vlasti u brojnim zemljama srednje Evrope usvojile zakone koji predviđaju oštre kazne za novinare čiji tekstovi mogu da se shvate kao uvreda nosilaca visokih državnih funkcija. Ponekad se čak ne pravi razlika u odnosu na to

da li je informacija istinita ili ne. Drugim rečima, činjenica da je novinar pisao istinu o nedoličnom ponašanju najviših predstavnika vlasti neće pomoći kao odbrana na sudu kada je tužba podneta zbog uvrede. To, naravno, vodi do zastrašivanja novinara i cenzure, što predstavlja veliku prednost za korumpirane funkcionere. S tim u vezi, propisi koji se odnose na uvrede trebalo bi da budu podvedeni pod propise koji regulišu klevete. Daleko bolje primere pružaju zakoni Francuske i Nemačke.

U Francuskoj se branjenik može u odbrani pozvati na istinu, postupanje u dobroj nameri ili privilegiju. Istina će optuženog u potpunosti opravdati, izuzev u krivičnom ili građanskom procesu kad je izneta istina zaštićena na osnovu propisa o privatnosti, kada je stara više od deset godina ili je u pitanju predmet koji podleže amnestiji, rehabilitaciji, zastarelosti ili zavisi od uspeha strane u postupku po žalbi. Optuženi koji se ne može pozvati na to da je iznosio istinu može da pruži dokaz da je postupao u dobroj nameri, na primer: da je verovao u istinitost izjave; da je bio pod pritiskom roka za predaju teksta; da je želeo da informiše javnost; da se ogradio rečju „navodno“; ili da izjava potiče iz drugog izvora.

I u Nemačkoj je nađena dobra ravnoteža. Mediji na osnovu ustava uživaju slobodu izražavanja, što ograničava dejstvo tužbi za javnu klevetu protiv njih, a i naknade štete zbog klevete su u Nemačkoj manje nego one u SAD-u i zemljama poput Velike Britanije.

Krivični propisi o kleveti u Nemačkoj poznaju tri oblika ovog krivičnog dela: uvreda, usmena kleveta i zlonamerno klevetanje. Uvredom se smatra napad na čast tužioca koji može da umanjí njegov ugled u društvu. Usmena kleveta je ona koja je izrečena trećem licu i takva da umanjuje osobu o kojoj je reč u očima članova zajednice koji ispravno razmišljaju. Zlonamerno klevetanje je ono koje podrazumeva svesno i namerno širenje lažnih činjeničnih stavova koji su ili uvredljivi ili mogu prouzrokovati štetu nekom licu.

Kao odbrana u građanskom i krivičnom postupku za klevetu mogu da posluže: istina, legitimni javni interes i komentar, odnosno kritičko mišljenje. Mada je istina dobro sredstvo za odbranu, ona ne može uvek da otkloni optužbe. Legitimni javni interes se može koristiti jedino kada se izjava odnosila na či-

njenično stanje. Nemački sudovi daju prednost odbrani kada se ona zasniva na javnom interesu. Takođe, naglasak se jasno stavlja na ispravljanje objavljenih grešaka u vidu poricanja i izvinjenja, dok je naknada štete u drugom planu.

Predstavnik OEBS-a za slobodu medija takođe je istakao zloupotrebu propisa o javnoj kleveti od strane vladinih službenika, koja često dovodi do zatvaranja nezavisnih, a naročito opozicionih glasila, kao veliki razlog za brigu. Korišćenje tužbi za klevetu može da ugrozi korektivnu funkciju koju mediji imaju u vezi sa važnim poslovnim odlukama vlade, a naročito da obeshrabri njihovo istraživanje korupcije.

Često se u nekim zemljama u tranziciji vrši pritisak na novinare istraživače koji pišu o zloupotrebama u javnim institucijama da otkriju svoje izvore, tj. identitet zaposlenih unutar sistema od kojih su za zloupotrebe saznali. Ova činjenica naglašava značaj Preporuke Komiteta ministara Saveta Evrope [Recommendation R (2000)], prema kojoj novinari imaju pravo da ne otkriju svoj izvor informacija.

UTICAJ VLADE PREKO (NE)OBJAVLJIVANJA REKLAMA

U mnogim zemljama u razvoju, količina novca koji se troši u reklamne svrhe je veoma mala. Kao posledica toga, mediji imaju hroničan manjak sredstava i postaju u opasnoj meri zavisni od prihoda od reklama. Sa jedne strane, veliki oglašivači (a sama vlast je često jedan od najvećih) na taj način vrše snažnu kontrolu nad sadržajem glasila. Takođe, politički i poslovni entiteti imaju široke mogućnosti da podmiću izveštače (obično bedno plaćene) kako bi ovi pravili priloge koji služe njihovim političkim i poslovnim interesima. U takvoj situaciji štampa često ne uspeva da odigra ulogu čuvara društva.

Treba uspostaviti jasna pravila o tome gde će se objavljivati reklame koje se finansiraju iz javnih izvora.

KONTROLA ŠTAMPE KROZ REGISTRACIJU NOVINA I NOVINARA

U nekim zemljama se izdavanje dozvola za rad koristi kao vid kontrole štampe. Jedini legitiman razlog za nametanje traženja dozvole je da se obezbedi da novine imaju registrovanu adresu na koju bi mogle da se upućuju tužbe u slučaju da njihovi vlasnici prekrše zakon.

Uslovljavanje novinarskog rada dozvolama može imati razne oblike, a često predstavlja vid zastrašivanja. U nekim zemljama vlade teže da neposredno regulišu izdavanje dozvola medijskim preduzećima i njihovim zaposlenima, dok su u drugim sindikati novinara ti koji pokušavaju da nametnu ograničenja svojim članovima. Praksa da se traže dozvole za rad ne služi javnom interesu i ne postoje valjani razlozi kojima bi se mogla podržati. Ukidanje dozvola za rad treba da obuhvati i strane dopisnike; oni treba da imaju jednak pristup informacijama i jednake šanse za obavljanje svog posla kao i domaći novinari.

CENZURA I ODGOVORNOST

Svaki oblik ograničenja medija treba da bude u skladu sa prethodno citiranom Evropskom konvencijom o ljudskim pravima.

Ključni činilac svih pitanja u vezi sa ograničavanjem slobode medija je taj da se o ograničenjima javno raspravlja i da ih tumači potpuno nezavisno sudstvo, sačinjeno od čestitih pojedinaca.

U mnogim mladim i krhkim demokratijama, međutim, novinari i mediji su ograničeni svojim nedovoljnim iskustvom, pa je iskušenje da se ponašaju manje odgovorno veoma primamljivo. Zakoni koji u biti obezbeđuju punu slobodu medijima da ne budu odgovorni mogu da nanesu štetu ovim mladim demokratijama. U jednoj takvoj zemlji posmatrači na izborima su izvestili da preteranosti u izveštavanju medija predstavljaju najveću pretnju za izborni proces.¹¹

U tom smislu važno je osnivanje, na primer, Saveta za štampu (*Press Councils*). Ovakve savete osnivaju sami mediji, ili pak država. Oni mogu da budu sastavljeni tako da obezbede otvoreni forum za žalbe javnosti protiv medija, da upute prekore štampi

kada je neodgovorna i da tim sredstvima utiču do izvesne mere na promenu ponašanja medija. Treba reći i to da dosadašnji rezultati rada takvih saveta nisu bili naročiti i da od njih ne treba previše očekivati.

Medijski saveti treba da budu nezavisni i da njima upravljaju ljudi koji su uvaženi u društvu zbog nepristrasnog stava i čestitosti. Ova tela ne bi trebalo da imaju ovlašćenje izricanja pravnih sankcija, jer bi im to omogućilo da postanu moćni cenzori. Izveštaji saveta treba da imaju snažan moralni uticaj, koji će da crpi snagu iz ugleda koji to telo treba da uživa u javnosti i integriteta njegovih članova. Od koristi je postojanje obaveze da svaki medij na čiji rad je bila podneta primedba objavi u punom obimu neprerađen tekst saopštenja medijskog saveta o tom slučaju.

Tanka je linija između odgovornog i neodgovornog novinarstva. Pošto je tako, vreme i mesto su važni činioci koji treba da utiču na rasuđivanje. Uistinu, moralna snaga medijskog saveta je bolji put da se obezbedi odgovorna štampa nego da se vlada i sudovi snabdeju širokim ovlašćenjima za suzbijanje njene slobode.

Tvrđnje o neodgovornom ponašanju medija često dovode do pozivanja na to da se uspostave sistemi i donesu zakoni koji bi obezbedili slobodu medija „u razumnoj meri“. Iskustvo pokazuje da je pojam „razumno“ veoma subjektivan i da njegovo prihvatanje u ovom kontekstu predstavlja prvi korak ka raznim oblicima cenzure.

Najefikasnije se sloboda medija štiti kada su oni sami u stanju da brižljivo procene svoje sudove pre nego što ih iznesu u javnost. Dati izdavačima i novinarima slobodu u isto vreme znači i opteretiti ih teškim odlukama koje se tiču njihove odgovornosti prema javnosti. Odgovornim prosuđivanjem urednika i novinara, uz podršku sudstva, razvijaju se tradicija i kultura slobode medija. Ta kultura je najvažniji garant slobode medija i samim tim garant da će oni biti sposobni da neprestano kontrolišu rad nosilaca javnih funkcija. Tradicija mora da obezbedi da mediji budu oštri u nadzoru nad radom onih kojima je javnost poverila poslove.¹²

Medijska kultura, što je danas postalo očito u mnogim demokratijama, mora da uključi i osećaj

da je dužnost medija da „uznemiravaju zadovoljne“ (nosiocima visokih državnih položaja) da bi „zadovoljili uznemirene“ (opšta javnost).

Bez sumnje, ta kultura može ponekad da ode u krajnost i da stvori neodgovorne medije. Ova cena je, izgleda, neizbežna. Nezavisno i mudro sudstvo i efikasan medijski savet mogu da pomognu da se takvi ispadi obuzdaju. No, bez obzira na sve, društvo bi trebalo da pristane da plati tu cenu kako bi se obezbedilo veće dobro, što sloboda medija i jeste. Vredan je pažnje zbog svog duha (iako možda sporan u svom bukvalnom značenju) stav lorda Mekgregora (McGregor of Durris), predsednika Komisije za žalbe na štampu Velike Britanije (*U. K. Press Complaints Commission*):

„Slobodno društvo koje očekuje odgovorno ponašanje od strane slobodne štampe mora da nastavi da toleriše i neke, „često zapanjujuće“, neodgovorne postupke medija kao cenu slobode, zato što štampa koja je slobodna da bude odgovorna mora takođe da bude slobodna da bude neodgovorna.“¹³

ETIČKI KODEKSI ZA NOVINARE

Primer da novinari prihvataju svoju odgovornost i postavljaju profesionalne standarde sa obaveznim etičkim ograničenjima dala je skupština Sindikata novinara Slovačke, propisujući sledeće standarde za svoje članove:¹⁴

I. Novinar i javnost

Novinar će učiniti sve što je potrebno da javnosti pruži istinite, precizne, proverene, potpune i profesionalne informacije. Da bi informacije bile istinite, nužno je da činjenice na osnovu kojih se one daju budu objektivne koliko god je to moguće i u stvarnom kontekstu, bez izvrtnja ili skrivanja okolnosti, i uz odgovarajuće korišćenje stvaralačkih sposobnosti novinara. Ukoliko se neki podaci ne mogu proveriti, neophodno je to napomenuti. Novinar može slobodno da izrazi lično ili grupno mišljenje u okviru ograničenja pluralističkog konteksta ideja ukoliko time ne krši građanska prava drugih lica ili grupe lica i ukoliko ne ugrožava društveni moral. U isto vreme, sam novinar treba da poštuje zahtev za slobodnom razmenom mišljenja i za slobodnim pro-

tokom informacija. Novinar uvek poštuje meru dobrog ukusa i prikladnost sredstava izražavanja.

Novinar ima pravo i moralnu dužnost da odbije objavljivanje informacije koja je netačna, poluistinita (izvrnuta), spekulativna, nepotpuna ili vođena poslovnom interesom (tzv. „skriveno reklamiranje“).

Ukoliko novinar objavi netačnu, poluistinitu (izvrnutu), spekulativnu ili nepotpunu informaciju, to mora da ispravi, uključujući i objavljivanje ispravke ili odgovora. Ispravka se mora objaviti u približno istom grafičkom uređenju, a najbolje bi bilo i na istom mestu gde je bila objavljena i informacija koja se ispravlja. Uz odgovor autora originalne informacije ne bi trebalo davati „odgovor na odgovor“ kako jedna strana ne bi stalno bila u prednosti.

Optužbe za koje ne postoje dokazi, zloupotreba poverenja ili profesije zarad lične ili grupne koristi, falsifikovanje dokumenata, izvrtanje činjenica, svaka laž i namerno zadržavanje znanja o kršenju zakona i društvenog morala za novinara predstavljaju najveću profesionalnu krivicu.

II. Novinar i predmet njegovog interesovanja

Novinar preuzima odgovornost za sve što objavi. Bez pristanka osobe na koju se informacija odnosi, novinaru nije dozvoljeno da takvu osobu kleveta, niti da se upliće u njen privatni život, osim ako ona postupa suprotno zakonu ili načini prestup.

U ime objektivnosti, novinar će pokušati da u toku pripreme i ostvarenja svog rada pruži priliku svim osobama kojih se stvar tiče da o njoj progovore.

III. Novinar i izvor informacija

Novinar ima neporecivo pravo slobodnog pristupa svim izvorima informacija.

Novinar je obavezan da obavesti dostavljača informacija o svojim namerama bez odlaganja. Kada novinar prikuplja informacije, ne koristi silu.

Novinar ne koristi metode pritiska kada prikuplja informacije.

Novinaru nije dopušteno da zloupotrebljava događaje i izjave kojima je bio svedok niti dokumente koje je reprodukovao.

Novinari su obavezni da kriju svoj izvor informacija sve dok ih od takve obaveze ne oslobodi sâm izvor ili sud.

IV. Novinar, redakcija i izdavač

Novinar ima pravo na ugovor o radu na osnovu kojeg će moći da zadovolji svoje materijalne potrebe i profesionalno poštenje.

Novinar ima pravo da odbije svaki pritisak da radi protiv svojih uverenja. Novinar prima naloge od pretpostavljenih isključivo u skladu sa ugovorom koji ima.

Novinar ima pravo na zaštitu od neposredno pretpostavljenog i od izdavača, koja obuhvata sva pravna i druga dostupna sredstva, uključujući tu i pravo korišćenja pseudonima. Novinar ne sme da promoviše privatne i subjektivne interese zarad lične koristi, niti će se potpisivati ispod komercijalnih ili plaćenih reklama.

Redakcija ima pravo da bude konsultovana od strane uređivačkog ili izdavačkog odbora o svakoj odluci koja je od značaja za rad redakcije.

V. Novinar i njegove kolege

Novinar neće objaviti rad nekog drugog pod svojim imenom ili inicijalima.

Novinar ne sme da preuzima navode iz drugih publikacija ukoliko ne navede njihov izvor.

Novinar neće istovremeno u više uredništava da nudi isti rad za objavljivanje.

Novinar neće menjati sadržaj autorskog rada bez pristanka autora.

Novinar neće umanjivati ovlašćenja ili sposobnosti svojih kolega; tokom zajedničkog rada poštovaće njihove potrebe i mišljenja.

VI. Novinar i javni interes

Novinar se sa primerenim poštovanjem odnosi prema ustavnom poretku države, njenim demokratskim institucijama, važećim zakonima i opšteprihvaćenim moralnim načelima društva.

Novinar ne sme da podstiče na napadački rat, nasilje ili nasrtljivost kao sredstvo za rešavanje međunarodnih sukoba, političku, građansku, rasnu, nacionalnu, versku ili neku drugu netrpeljivost. Novinar pokazuje dužno poštovanje prema drugim državama i narodima i prema njihovim demokratskim tradicijama.

U mnogim zemljama novinari imaju goruću potrebu za uvežbavanjem veština koje su potrebne za sastavljanje istraživačkih izveštaja i za dobijanjem slike i uvida u međunarodne standarde.¹⁵

ISTRAŽIVAČKO NOVINARSTVO

Istraživačko novinarstvo je jedno od najvažnijih oruđa koje javnost može da koristi za otkrivanje korupcije. Istraživačko novinarstvo je teško, a ponekad i opasno zanimanje, i zato ga treba ohrabriti i podržati. Postoji mnoštvo pravila koja se moraju ispuniti ako se želi da istraživačko novinarstvo bude profesionalno. Na primer, bugarska nevladina organizacija „Koalicija 2000“ je narednom naraštaju novinara preporučila 11 takvih pravila:¹⁶

- ▶ *Uvek proveriti dva puta informaciju; koristi najmanje dva nezavisna izvora.*
- ▶ *Utvrđi entitete i lica čiji će interesi biti pogođeni tvojim istraživanjem.*
- ▶ *Savetuj se sa pravnikom, posebno kada ispituješ dokumentaciju koja predstavlja dokaz.*
- ▶ *Izbegavaj da daješ svoje kvalifikacije u izveštajima.*
- ▶ *Koristi pseudonim kada se to ne može izbeći.*
- ▶ *Budi kritičan prema svakoj informaciji, bilo da je dobiješ od policije, neovlašćenog javnog službenika ili žrtve.*
- ▶ *Nikad ne žuri da objaviš istragu pre nego što proveriš informacije.*
- ▶ *Kada ispituješ neki slučaj (krivičnog dela - prim. prev.), poželjno je da se o tome posavetuješ sa licem ili organom u okviru policije ili sudstva.*

- ▶ *Uvek nastoj da snimiš na kasetu intervju koje vodiš, uključujući tu i one koje vodiš preko telefona.*
- ▶ *Metode tvog istraživanja treba uvek da se kreću u granicama zakona.*
- ▶ *Plaćaj porez. (Neplaćen porez može da se koristi kao pritisak na novinara da ne objavi priču koja ne govori laskavo o vlastima).*

GRAĐANSKO DRUŠTVO

Čuvane su reči Vudroa Vilsona (Woodrow Wilson): „Slobodu nikad nisu dale vlasti. Ona uvek potiče od podanika.“ Ali, da bi uopšte moglo da funkcioniše, građansko društvo mora da ima minimalne garancije kao što su sloboda udruživanja i sloboda govora.

U poslednje vreme, oni koji određuju politiku shvatili su da su demokratske institucije koje se rađaju u periodu tranzicije krhke i da same tržišne sile nisu dovoljne da obezbede društvenu i ekonomsku jednakost ukoliko ne postoji protivteža u vidu učešća građanskog društva u procesu donošenja odluka.

Odgovorne nevladine organizacije (NVO) obezbeđuju da se ovi procesi vode na demokratski način i uz javnu odgovornost, ali je takođe istina da mnoge NVO same ne rade na ovaj način. Uistinu, mnoge od njih su stvorene sa jedinom svrhom da se prikupi pomoć od donatora, zarad lične koristi osnivača organizacije. Preduzimaju se naponi da se u NVO uvedu kodeksi ponašanja i transparentno vođenje računa kako bi se odgovorilo na ove kritike. Glavnu snagu u reformama NVO trebalo bi da donese spoznaja da građansko društvo ne može da traži od onih koji vode javne poslove da se pridržavaju viših standarda od onih koje su same NVO spremne da prihvate.

ULOGA GRAĐANSKOG DRUŠTVA U BORBI PROTIV KORUPCIJE

Građansko društvo poseduje stručnost i povezanost koji su neophodni da bi se pokrenula pitanja od opšteg interesa, uključujući tu i borbu protiv korup-

cije. To i jeste njegova uloga. Veći deo korupcije u društvu uključuje dva glavna učesnika: vladu i privatni sektor. Građansko društvo je obično najveća žrtva. Kako se moć prenosi sa centralnih na niže nivoe vlasti, tako se i mogućnosti da dođe do korupcije pomeraju naniže, prema akterima koji su u neposrednijem dodiru sa građanskim društvom. To znači da se uvećavaju mogućnosti da građansko društvo prati, otkriva i menja aktivnosti javnih službenika u svojoj sredini, budući da su mu bliža i poznatija lokalna pitanja. U vršenju ove uloge brojne nevladine organizacije prate rad medija, motreći na sadržaj izveštaja koji se u njima objavljuju.¹⁷

Raste spoznaja uloge koju građansko društvo može da ima u uključivanju istaknutih predstavnika društva u nadzorne odbore, kao i u jačanju „horizontalne odgovornosti“, koja predstavlja srž sistema društvenog integriteta.

Jedan od primera za rečeno, pomenut u prethodnom tekstu, predstavlja 40 istaknutih građana Hong Konga koji deluju kao organ kontrole nad Komisijom za borbu protiv korupcije. Drugi primer je „Jedinica za sprečavanje korupcije“ na Filipinima. Jedna nevladina organizacija je priznata kao „jedinica za sprečavanje korupcije“ od strane službe ombudsmana kako bi pomogla borbu protiv ucenjivanja i korupcije.¹⁸

„Otvoreno vođenje budžeta“¹⁹ pokrenuto je u više zemalja i opština (paralelno sa unapređivanjem pristupa informacijama). Brojne su nevladine organizacije koje prate postupak javnih nabavki i izbora.

U svakoj strategiji na državnom nivou profesionalna udruženja moraju da dobiju odgovarajuću ulogu. Korupcija i nestručnost među advokatima, lekarima

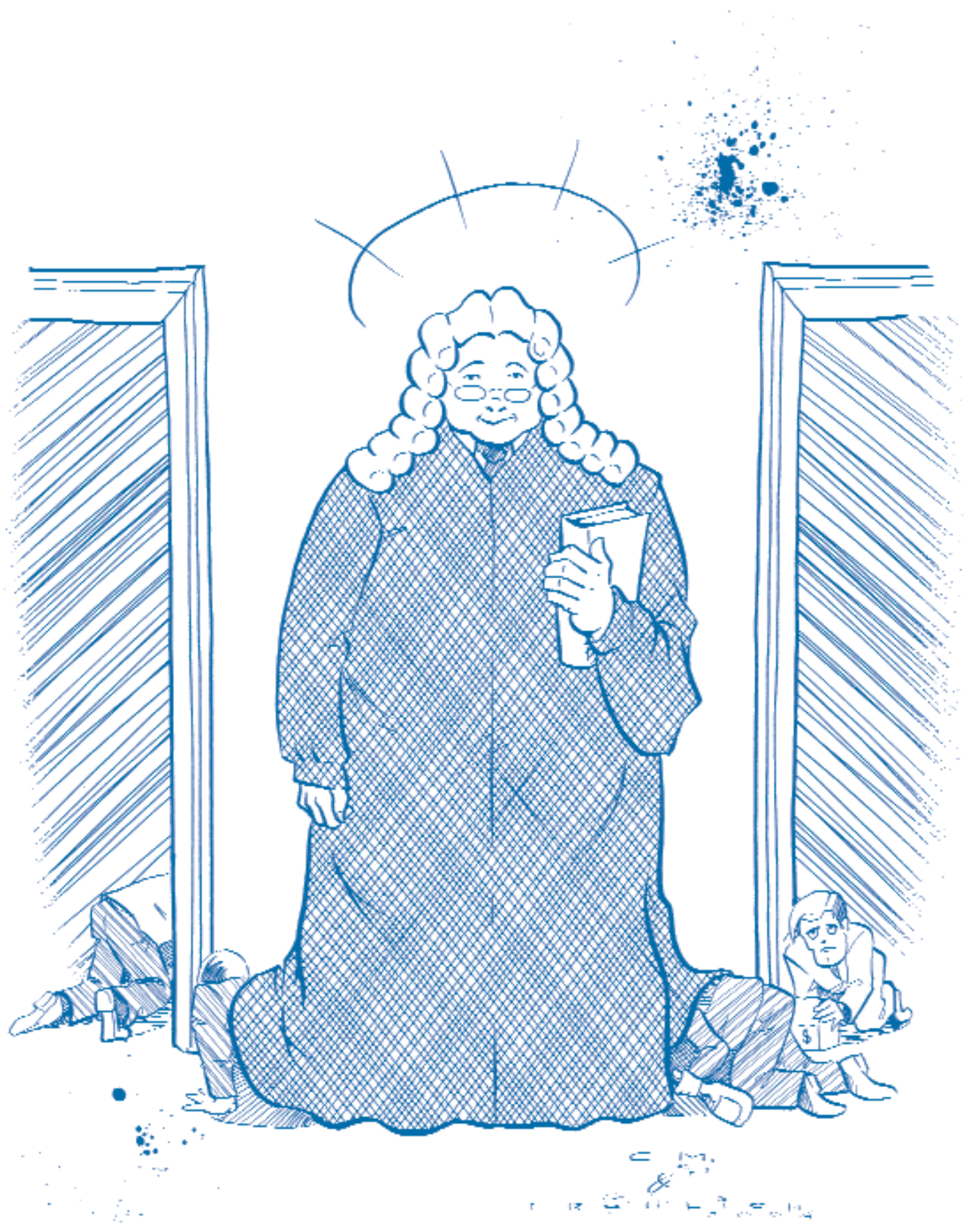
i inženjerima nanosi veliku štetu u mnogim društvima. Ove profesije treba da preuzmu snažnu akciju kako bi uvele disciplinu među sopstveno članstvo - ili će to vlada učiniti umesto njih. Naravno, postoje zakonske prepreke da vlada kontroliše advokatsku profesiju (neki advokati privlače pažnju vlade zbog klijenata koje zastupaju). S druge strane, postoji mnogo razloga za pretpostavku da pravnička udruženja i advokatske komore nije potrebno previše podsticati da održavaju standarde svoje profesije budući da ona već imaju zakonska ovlašćenja da tako čine.²⁰

Postoje trostrani odnosi između vlade, građanskog društva i izvora kapitala. Korupcija može da uhvati korena kod svake od strana u ovom odnosu. Zbog toga nije moguće, ni teoretski ni praktično, da se korupcija sagledava izolovano na samo jednoj od strana - a neosporno je nemoguće da samo jedna od strana u ovom odnosu preduzima delotvorne mere protiv korupcije bez učešća druge dve.

Vlada je ta koja može da donese odgovarajuće propise kojima će građanskom društvu pružiti neophodan prostor za rad. U ovaj okvir spadaju sloboda izražavanja, sloboda udruživanja i pravo na osnivanje nevladinih organizacija. Propisi kojima se uređuje osnivanje nevladinih organizacija i njihov poreski status mogu se veoma razlikovati, ali je bitno da oni budu razumljivi, pristupačni, u skladu sa međunarodnim pravom i da ne postavljaju bespotrebne prepreke i ograničenja. Javnim službenicima koji vode proces priznavanja treba da bude jasno da se zakon mora primenjivati nepristrasno i bez velike diskrecije u odlučivanju. U vezi sa tim, najbolje je kada o zahtevima za registraciju odlučuje sud ili drugi nezavisan organ.

FUSNOTE

- 1 Zbirka medijskih propisa iz celog sveta u elektronskom obliku može se naći na: http://www.ijnet.org/FE_Article/MediaLawsearch.asp?UILang=1
- 2 Konferencija je održana u Londonu, januara 1987, u organizaciji Svetskih izdavača slobodne štampe (FIEJ), Međunarodnog instituta za štampu, Međuameričke novinske asocijacije, Asocijacije severnoameričkih državnih emitera i Međunarodne federacije periodične štampe.
- 3 Povelja o slobodnoj štampi (Charter for a Free Press): <http://www.wpfc.org/index.jsp?page=Charter%20For%20A%20Free%20Press>
- 4 Predstavnik OEBS-a za slobodu medija posmatra razvoj medija u zemljama članicama OEBS-a i daje upozorenja o kršenju slobode izražavanja. Godine 1997. su zemlje članice organizovale kancelariju u Beču, koja ima za cilj da prati slobodu izražavanja kao osnovno ljudsko pravo i osnovni činilac demokratskog društva. Pod okriljem Stalnog saveta, predstavnik, mada njegova funkcija nije pravne prirode, ima zadatak da posmatra dešavanja od značaja u medijskoj sferi, da podstiče i da se zalaže za puno poštovanje načela OEBS-a i preuzetih obaveza i da upozorava na opasnosti pre nego što se ostvare. Kao jedan od najvažnijih elemenata rada OEBS-a u zaštiti ljudskih prava, predstavnik za slobodu medija ima pravo da prikuplja informacije, putuje bez prepreka i da se sastaje sa licima i predstavnicima institucija bez prethodne najave. Od predstavnika se traži da o svojim nalazima izvesti Stalni savet OEBS-a. (http://www.isn.ethz.ch/osce/structure/osce_bodies_e/fom.htm)
- 5 Članovi 35 i 36: <http://www.sdn.org.mw/constitut/chapter4.html#36>
- 6 Kompletna rasprava se može naći u: „Budućnost komunikacija: javni radio-difuzni servisi“ [The Future of Communications: Public Service Broadcasting: A Discussion Document by Andrew Graham, Balliol College, Oxford (2000)] (http://www.communicationswhitepaper.gov.uk/dti-dcms_comms-reform_experts.html)
- 7 Tekst dokumenata se može naći na: <http://www.bbc.co.uk/info/policies/charter/>
- 8 Često postavljana pitanja o javnoj radio-difuziji (Corporation for Public Broadcasting: Public Broadcasting FAQ): http://www.cpb.org/pubcast/#what_is_cpb
- 9 Pojednostosti se mogu naći u „Beloj knjizi“ o komunikacijama u Velikoj Britaniji (UK's Communications White Paper), koja je objavljena na: <http://www.communicationswhitepaper.gov.uk/>
- 10 Evropski sud za ljudska prava u slučaju Lingens protiv Austrije iz 1986. [Lingens v. Austria (1986) 8 E.H.R. 407]
- 11 Izveštaj posmatračke grupe Komonvelta o izborima u Gani 1991. (Ghana Elections: Report of the Commonwealth Election Observer Group, Commonwealth Secretariat, London, 1991)
- 12 Niz etičkih kodeksa koji potiču iz raznih delova sveta prikupila je Međunarodna mreža novinara (International Journalists' Network): http://www.ijnet.org/FE_Article/DoceEthicsList.asp?UILang=1
- 13 Navedeno prema: www.transparency.org/sourcebook/14.html
- 14 Međunarodna mreža novinara, Etički kodeks: http://www.ijnet.org/FE_Article/codeethics.asp?UILang=1&Clid=8352&ClidLang=1
- 15 S vremena na vreme Svetska banka sprovodi kurseve istraživačkog novinarstva u pojedinim zemljama. Ambiciozniji je program obuke koji u SAD-u sprovodi Međunarodni centar za novinare, često u saradnji sa lokalnim novinarskim udruženjima: <http://www.icij.org>.
- 16 Mediji protiv korupcije, Sofija, 2000, str.44-47, na bugarskom jeziku.
- 17 Uputstvo za monitoring medija (Media Monitoring Manual) može se naći na: www.mediadiversity.org/resource%20categories/diversity%20manuals.htm
- 18 Republika Filipini, Služba ombudsmana: http://www.ombudsman.gov.ph/publications/cpu_program.html
- 19 Međunarodni budžetski projekat (International Budget project): <http://www.internationalbudget.org/faq/>; i: Ukus uspeha: Primeri iz rada nevladinih organizacija na budžetu [A Taste of Success: Examples of the budget work of NGOs (2000)]: <http://www.internationalbudget.org/resoruces/success.pdf>; za primer iz Rusije, videti: <http://openbudget.karelia.ru/eng/anona.shtml>
- 20 Uobičajena odredba je da se u okviru profesije ispituju i rešavaju pritužbe, uz pravo žalbe sudu za advokata protiv kojeg se povede disciplinski postupak. Brojne su zemlje koje zahtevaju da se u telima koja vode disciplinski postupak nađu i ljudi koji ne pripadaju profesiji kako bi se povećalo poverenje javnosti u poštenje postupka.



PRAVOSUĐE

Širom sveta iskustvo pokazuje da su napori da se savlada korupcija uglavnom uzaludni ukoliko nije obezbeđena vladavina prava. Ukoliko sudije nisu nepristrasne, profesionalne u radu i nezavisne, krivično pravo ne može da računa na svoje najubojitije oružje u borbi protiv korupcije. Kad su same sudije korumpirane, situacija je još i gora. Nezavisnost sudstva potvrđena je i na međunarodnom nivou u Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima i Međunarodnoj konvenciji o građanskim i političkim pravima.¹

Osnovni principi nezavisnosti sudstva Ujedinjenih nacija usvojeni su na Sedmom kongresu o sprečavanju kriminala i postupanju sa prestupnicima 1985. godine. Poglavlje o nezavisnosti sudstva glasi:²

1. *Nezavisnost sudstva treba da garantuje država i ona treba da bude utvrđena ustavom ili zakonima. Dužnost je svih vladinih i drugih institucija da poštuju nezavisnost sudstva i da je se pridržavaju.*
2. *Sudstvo treba da rešava predmete na nepristrasan način, na osnovu činjenica i u skladu sa zakonom, bez ograničenja, neprimerenih uticaja, navođenja, pritisaka, pretnji ili mešanja, neposrednih ili posrednih, sa bilo kog mesta i iz bilo kog razloga.*
3. *Sudstvo treba da bude nadležno za sva pitanja koja su sudske prirode i da ima isključivo pravo da odluči da li neko pitanje koje je podneto sudu na rešavanje spada u sudsku nadležnost određenu zakonom.*
4. *U sudskom postupku ne sme biti nikakvog nepriličnog ili netraženog mešanja, niti bi sudske odluke smele da podležu reviziji drugih organa. Ovim načelom se ne narušava mogućnost ponovnog razmatranja sudskih odluka od strane samog sudstva, kao ni mogućnost ublažavanja ili zamene kazni koje su izrekli sudovi od strane nadležnih vlasti, u skladu sa zakonom.*
5. *Svako ima pravo da mu sude redovni sudovi ili tribunalni koji koriste ustanovljene zakonske procedure. Ne smeju se stvarati tribunalni koji*

ne koriste valjano ustanovljene zakonske procedure radi preuzimanja nadležnosti redovnih sudova i sudskih tribunala.

6. *Načelo nezavisnosti sudstva ovlašćuje i uslovljava sudstvo da obezbedi da se procesi sprovedu pravično i da se poštuju prava strana u postupku.*
7. *Svaka država članica dužna je da obezbedi sudstvu resurse koji će mu omogućiti da svoje funkcije vrši onako kako treba.*

Nedavno je došlo do izuzetno važnih događaja - rukovodioci pravosuđa iz celog sveta napisali su i usvojili Bangalorske principe za čestito sudstvo (Bangalore Principles on Judicial Integrity).³ Ovi principi su osmišljeni kako bi sudijama pružili smernice, a pravosuđu okvir za regulisanje sudijskog ponašanja. Ove principe su 2003. godine podržale Ujedinjene nacije, a njihova namera je takođe da pomognu članovima izvršne i zakonodavne vlasti, advokatima i celoj javnosti da bolje razumeju i podrže pravosuđe. Principima se potvrđuje odgovornost sudija za njihovo ponašanje prema odgovarajućim institucijama, koje su uspostavljene radi održavanja standarda pravosuđa, koje su nezavisne i nepristrasne, i čija je svrha da nadograde, a ne da omalovaže postojeće propise i pravila ponašanja koji obavezuju sudije.

U okvirima Evrope, postoje brojni značajni instrumenti; među njima su Sudijska povelja za Evropu (The Judges' Charter in Europe)⁴, Preporuka o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija (Recommendation on the Independence, Efficiency and Role of Judges)⁵ Saveta Evrope i Evropska povelja o sudijskim zakonima (European Charter on the Statute for Judges), koju su usvojili učesnici multilateralnog sastanka 1998. godine.⁶ Čestitost u sudstvu se na najbolji način gradi i održava ako o njoj brine samo sudstvo, kao „treća ruka“ države (skupa sa izvršnom i zakonodavnom vlašću). Ona se može postići ako postoje jasni, na dobar način predstavljeni kodeksi ponašanja, ako se ti kodeksi primenjuju, s jedne strane, i ako sudije pružaju primer visokih standarda ponašanja, sa druge. Vrhovi sudske hijerarhije treba da predvode ovaj proces, a slučajeve lošeg postupanja u pravosuđu treba disciplinski kažnjavati. U sudovima treba da se vrše

inspekcije, a presude treba proveravati u pogledu njihove doslednosti. Osoblje u sudovima treba nadzirati na primeren način, a javnosti treba da stoje na raspolaganju delotvorni mehanizmi za pritužbe na rad sudstva. Takođe su važni i odgovarajuća lična bezbednost, prostorije za rad, plate i status sudija. U nekim bivšim sovjetskim republikama ispitivanje rada sudija na nižem nivou se pokazalo kao naročito uspešno sredstvo za odstranjivanje onih koji su nestručni, a sada se ova metoda koristi i u drugim zemljama.

NEZAVISNOST I PRAVOSUDNI SAVETI

Kao i u svakoj drugoj organizaciji, i u sudstvu mora da postoji dobro upravljanje kako bi se služba vršila brzo i efikasno. Proizvod rada pravosuđa je rešavanje sporova, za koje su potrebni nezavisnost i odsustvo pritisaka druge dve grane vlasti u radu.

Mehanizam izbora sudija često je razlog nesuglasica. Zajedno sa garancijama sudske nezavisnosti, odredbe o izboru se često nalaze u ustavima država.

Mnogi veruju da su političari zainteresovani jedino za izbor sudija koje će izvršavati njihove naredbe. Političari ponekad daju sebi za pravo da ospore legitimnost sudova kada oni odlučuju o njima, budući da su političari dobili svoj legitimitet od naroda na izborima, a sudije ne. Idealno bi bilo da se u procesu izbora sudija obavljaju i konsultacije sa drugim sudijama višeg ranga.

Kako bi se sprečilo da izbor sudija i upravljanje postanu sredstvo za ugrožavanje nezavisnosti sudstva, mnoge zemlje stvaraju pravosudne savete. To su tela odvojena od ostalih grana vlasti, kojima se poverava izbor i unapređivanje sudija, kao i upravljanje sudskim sistemom. Sudije višeg ranga često postaju članovi ovih saveta. Saveti su ponekad zaduženi i za disciplinske postupke. Obično se o ovakvim savetima govori u ustavu zemlje, ali se oni mogu obrazovati i na osnovu zakona.

Od zemlje do zemlje mogu postojati razlike u organizaciji saveta, ali njihova uspešnost svakako zavisi od toga koliko će dobro tvorci politike da reše pitanja u vezi sa sastavom saveta, izborom njegovih članova, njihovim zaduženjima i odgovorno-

šću. Iskustvo Španije i njenog *Consejo General del Poder Judicial* pokazuje kako se ta država odnosila prema ovim pitanjima i kako je otkrila činioce o kojima se mora voditi računa pri davanju odgovora na njih.⁷

DA LI SUDIJE TREBA DA BIRA NAROD?

Izbor sudija od strane naroda je naizgled privlačan.⁸ U Sjedinjenim Američkim Državama je ova metoda uvedena u devetnaestom veku, kao pokušaj da se pobedi korupcija u sudstvu time što je ovlašćenje za izbor sudija preneto sa korumpiranih političara u ruke birača.

Jedan učenjak je primetio: „Brige u vezi sa upadom strančarenja u postupak postavljanja sudija pojačala je zabrinutost za administrativnu efikasnost i status sudija i advokata. Do sredine četrdesetih godina 19 veka, drugi američki partijski sistem se razvijao kao deo snažne političke kulture u kojoj je pobedniku na izborima pripadao plen koji donosi javni položaj. Sudstvo je bilo značajan predmet političke patronaže, ali su predstavnici raznih ideoloških grupa kritikovali raspoređivanje ovih položaja po partijskom nalogu, bilo da se ono vršilo preko izvršne ili zakonodavne grane vlasti. Radikalni kritičari su zauzeli snažan antipartijski stav. Oni su verovali da će izbor od strane naroda sprečiti da stranačke vođe određuju sastav sudstva.”⁹

Dugo se činilo da ovaj sistem zadovoljavajuće radi. Međutim, u novije vreme, izbori za sudije su postali bojno polje interesnih grupa koje žele izbor sudija koje će biti naklonjene njihovoj strani. Ova opasnost ugrožava stručne kandidate koji bi svoj posao radili neustrašivo, pravično i bez priklanjanja jednoj strani. Ove interesne grupe često deluju i bez pristanka kandidata kojeg podržavaju. Ovakav razvoj događaja doveo je do toga da se prave projekti za reformu koja bi smanjila preteranosti važećeg sistema.

Postoji paradoks u ideji o sudijama koje javnost bira. Biračima su potrebne informacije na osnovu kojih bi mogli da procene na koji način bi svaki od kandidata vršio svoju funkciju. Kandidati za organe izvršne ili zakonodavne vlasti obično daju obećanja o tome šta bi radili ukoliko dođu na vlast, ali kada je reč o sudijama, birači žele one koji će biti

pravični i nepristrasni. Sudije neće biti nepristrasne ukoliko su se prethodno obavezale na to da će određene vrste slučajeva rešavati na određeni način. SAD imaju pravila putem kojih pokušavaju da razreše ovaj paradoks: potrebno je dati smislene informacije, ali kandidati ne smeju da umanje svoju sudijsku nepristrasnost (npr. time što će izraziti politička viđenja koja ukazuju na to da su presudili pre nego što su čuli sve pravne argumente). Kako se kandidati za sudijske funkcije i treća lica sada sve više okreću „pogrešnoj i obmanjivačkoj retorici“¹⁰ da bi ostvarili svoj cilj, potrebno je na smislen način preispitati sadašnja pravila, naročito kada se ima u vidu da se pitanje govora kandidata za sudije već nalazi pred Vrhovnim sudom SAD-a.

Sudije višeg ranga iz drugih zemalja anglosaksonskog pravnog sistema oštro se protive praksi da se sudije biraju od strane građana.

DISCIPLINOVANJE SUDIJA

Postoje ustavne garancije protiv proizvoljnog uklanjanja sudija sa položaja. Ove garancije su takve da se samo u posebnom postupku, u koji je obično uključeno zakonodavno telo, može razrešiti neki sudija višeg ranga. U svakom slučaju, do razrešenja ne može da dođe dok se ne sprovede prikladan postupak. Na sličan način, ne smeju se smanjivati plate i povlastice sudija, čime se sprečava da vlada vrši pritisak na sudije pretnjama da će ih lišiti prihoda itd. Sudstvo se štiti i samim svojim postupanjem - ono radi javno, daje obrazloženja za svoje odluke i, u najvećem broju slučajeva, te odluke podležu odlučivanju višeg suda po žalbi. U nekim zemljama se ustanovljavaju i „odbori korisnika pravosuđa“, na kojima se predstavnici raznih grupa sastaju sa lokalnim sudijama kako bi našli odgovarajuća rešenja za svoje probleme. Tako se uspostavlja *de facto* odgovornost prema narodu.

Najznačajniji element je verovatno sigurnost položaja. Ukoliko se sudija nakon izbora može razrešiti jedino zbog teških i ozbiljnih prekršaja, onda nema potrebe da sudi tako da zadobije popularnost kod javnosti ili političara zarad ponovnog izbora. Iskustvo Sjedinjenih Američkih Država je pokazalo da čak i sudije koje je konzervativna administracija pažljivo probrala mogu da postanu

napredni reformatori jednom kada se nađu na sigurnom sudijskom položaju. *[Ova opaska se odnosi na izbor sudija Vrhovnog suda, koji se biraju praktično doživotno. U izboru tih sudija za upražnjena mesta ključnu ulogu ima predsednik SAD-a. Slučaj koji se pominje datira iz 30-tih godina prošlog veka, kada su sudije izabrane od strane „konzervativaca“ promenile svoj stav u vezi sa osporavanim reformskim zakonima koje je pokušavala da donese „liberalna“ opcija - prim.prev.]*

Sudijska nezavisnost postoji da bi se njome okoristilo pravosuđe a ne sudije kao pojedinci. Nezavisnost sudija ipak ne znači da sudije nisu ni prema kome odgovorne.

Sudijska nezavisnost se najbolje postiže ukoliko druge sudije preuzmu na sebe dužnost da vode brigu o odgovornosti sudija, u najmanju ruku sve do trenutka kada opoziv od strane zakonodavnog tela dođe na red. Sudije se moraju birati i držati odgovornim na način koji ne ugrožava nezavisnost pravosuđa kao institucije. Tribunali koji izriču disciplinske mere treba da se sastoje većinom od pripadnika samog pravosuđa, a veću legitimnost mogu postići tako što će u svoj rad uključiti i pripadnike drugih profesija, ali nikako ne političare.

Rukovodioci pravosuđa koji su napisali Bangalorske principe (prethodno opisane) veruju da viši nivoi sudstva treba da na sebe prime zadatak izgradnje i održavanja čestitosti sudija. Kao naj snažnije sredstvo za to čini se da je prikladan kodeks ponašanja. Ovaj kodeks treba da osmisle same sudije; one treba da obezbede njegovu primenu, kao i pružanje saveta sudijama kada se nađu u dilemi da li se određena odredba kodeksa primenjuje na određenu situaciju.

Kodeksi ponašanja za sudije koriste se kako bi se stalo na put neprihvatljivim situacijama kakve su one kada deca sudija kao advokati dolaze na suđenje pred svoje očeve ili majke zalažući se za jednu od strana u sporu.¹¹ U zemljama u kojima pravosuđe uživa značajno poverenje takva situacija možda ne bi bila razlog za brigu, ali tamo gde se naveliko sumnja u korumpiranost pravosuđa, ovakvi postupci se gledaju na potpuno drugačiji način.

ŠTA SUDIJE MOGU DA UČINE U IZGRADNJI INTEGRITETA I POVERENJA U JAVNOSTI?

Sastanak nigerijskog predsednika Saveznog vrhovnog suda i predsednika vrhovnih sudova saveznih država koji je nedavno održan bavio se izazovima sa kojima se pravosuđe susreće. Kao rukovodioci sudske uprave, učesnici tog sastanka trebalo je da obezbede podizanje kvaliteta rada na nivo koji će omogućiti da javnost ima puno poverenje u pravosuđe kao instituciju i u sudije kao pripadnike te institucije.¹²

Radi ispunjenja svojih namera, oni su utvrdili četiri široke oblasti u kojima je trebalo odrediti dalje zadatke:

- ▶ *Unapređenje pristupa pravosuđu*
- ▶ *Unapređenje kvaliteta pravosuđa*
- ▶ *Podizanje nivoa poverenja javnosti u postupanje suda*
- ▶ *Unapređenje efikasnosti i delotvornosti u davanju odgovora na pritužbe javnosti u vezi sa postupanjem suda*

Kada su ustanovili ove široke oblasti, predsednici vrhovnih sudova su utvrdili i način na koji o njihovom radu treba suditi, odnosno „izmeriti“ ga, rečeno na tehnički način.

Kako bi to postigli, organizovali su intenzivnu razmenu mišljenja o pokazateljima koji bi mogli da se primene radi merenja uticaja njihovog rada. Imali su na umu da ti pokazatelji treba da zadovolje dva uslova: da to budu stvari nad kojima same sudije imaju izvesnu kontrolu i da budu radnje koje na povoljan način mogu da utiču na sudsko postupanje.

Ovo je program koje su najviše nigerijske sudije stavile sebi u zadatak:

Pristup pravosuđu

7. *Pregledati i, tamo gde je potrebno, izmeniti Kodeks ponašanja, tako da se putem izmena utiče na pokazatelje dogovorene na Radionici. U toku ovog postupka uporediti Kodeks sa ko-*

deksima koji su usvojeni u poslednje vreme, uključujući tu i Bangalorski. U Kodeks uključiti i dopunu kojom će se sudijama dati smernice o doličnosti određenih oblika ponašanja u njihovom odnosu sa izvršnom vlašću (na primer, da li treba da učestvuju u ispraćajima i dočecima guvernera). Obezbediti da se anonimne pritužbe primaju i da se na odgovarajući način ispituju njihovi navodi.

8. *Razmotriti na koji način Sudijski kodeks ponašanja može da postane šire dostupan javnosti.*
9. *Razmotriti na koji način predsednici vrhovnih sudova mogu da se uključe u poboljšavanje razumevanja javnosti u vezi sa osnovnim pravima i slobodama, naročito posredstvom medija.*
10. *Ponovo razmotriti sudske takse kako bi se obezbedilo da one budu primerene i pristupačne.*
11. *Ponovo razmotriti prikladnost prostorija za čekanje... za svedoke... i tamo gde takve prostorije ne postoje, ustanoviti da li postoje prostorije koje se ne koriste... koje bi se mogle iskoristiti u ovu svrhu.*
12. *Ponovo razmotriti broj „putujućih“ sudija koji su sposobni da presude stvar van sedišta suda.*
13. *Ponovo razmotriti način na koji se u sudu pružaju javnosti osnovne informacije o pitanju jemstva.*
14. *Izvršiti pritisak da se sud ovlasti da izriče odložene kazne i novčane kazne u iznosima koji će biti usaglašeni sa promenom vrednosti novca.*

Kvalitet suđenja

15. *Obezbediti visok nivo saradnje između raznih organa zaduženih za pitanja koja se javljaju na sudu (policija, tužioci, zatvorske ustanove).*
16. *Ponovo razmotriti delotvornost odbora za krivično pravosuđe i drugih tela koja čine „korisnici suda“, [pod ovim pojmom se, prema rečima Džeremija Poupa, podrazumevaju tužioci, advokati, policija, zatvorske službe, aktivisti nevladinih organizacija koje se bave zaštitom ljudskih prava, poslovni ljudi i same*

sudije - prim.prev.] ustanoviti ova tela tamo gde ne postoje i uključiti u njih značajne nevladine organizacije.

17. Dati prioritet predmetima koji su davno započeti i preduzimati redovne mere za raščišćavanje zaostalih predmeta.
18. Sa zahtevima za odlaganje ozbiljnije postupati i ređe im udovoljavati.
19. Ponovo razmotriti proceduralna pravila kako bi se odstranile odredbe koje se mogu zloupotrebiti.
20. Obezbediti da sudovi na svim nivoima počinju svoje sednice na vreme. Pojačati savetovanje između sudstva i advokatskih komora kako bi se odstranilo kašnjenje i uvećala efikasnost.
21. Ponovo razmotriti, a ako je potrebno, i uvećati broj sudija koji se bave upravljanjem predmetima.
22. Obezbediti redovne posete zatvorima, koje treba preduzimati zajedno sa aktivistima nevladinih organizacija iz oblasti ljudskih prava i drugima koji imaju udela u ovoj oblasti.
23. Razjasniti nadležnost nižih sudova u pogledu određivanja puštanja uz položeno jemstvo (npr. u većim slučajevima).
24. Ponovo razmotriti broj sudskih inspekcija i obezbediti da on bude primeren.
25. Ponovo razmotriti broj predmeta koji se pregledaju i obezbediti da on bude primeren.
26. Ispitati način na koji se u vreme donošenja odluke obezbeđuje ažurnost kriminalnih dosijea.
27. Razviti smernice za kažnjavanje (na osnovu modela SAD-a).
28. Pratiti zbog moguće zloupotrebe slučajeve u kojima je dozvoljeno izdavanje sudskog naloga u odsustvu druge strane, kada se presude dostavljaju u prostorijama i gde se postupak na neprimeren način vodi u odsustvu stranaka.
29. Ponovnim pregledom spiskova i predmeta obezbediti da sudije koje čekaju na reizbor nakon isteka mandata vode rasprave samo u hitnim slučajevima.

Poverenje javnosti u sudove

30. Uvesti inspekcije sudova na slučajnoj osnovi, koje bi vršila Komisija za sprečavanje korupcije.
31. Periodično sprovesti nezavisna istraživanja kako bi se stekao uvid u nivo poverenja koje pravosuđe uživa među advokatima, sudijama, strankama, sudskim službenicima, policijom, građanima, zatvorenicima i „korisnicima sudova“.
32. Ojačati politiku i inicijative za unapređenje kontakta između sudske i izvršne vlasti.
33. Uvećati uključenost građanskog društva u odbore „korisnika sudova“.

Unapređenje naše efikasnosti i delotvornosti kod davanja odgovora na pritužbe javnosti u vezi sa sudskim postupcima

34. Sistematsko registrovanje pritužbi na nivou federacije, država članica i sudova.
35. Povećanje svesti u javnosti o mehanizmima za pritužbe.
36. Snaženje efikasnosti i delotvornosti pritužbi koje podnosi javnost.¹³

Nigerijske sudije su pokazale da postoje oblasti u kojima mogu da pozitivno utiču na integritet sudskog postupanja, a da pri tom ne moraju da čekaju na promenu zakona.

ZAKONI ZA VEĆI INTEGRITET U LITVANJI

Litvanski Zakon o sudovima propisuje da se za sudiju može odrediti samo lice koje ima neosporan ugled. Takvim licem se ne može smatrati neko ko je:

- ▶ bio osuđen za namerno učinjeno krivično delo, bez obzira na to što je kazna istekla,

- ▶ *bio osuđen za krivično delo iz nehata, a kazna još nije istekla,*
- ▶ *otpušten iz službe na osnovu odluke Sudijskog suda časti,*
- ▶ *čije ponašanje i aktivnosti nisu u skladu sa pravilima sudijske profesionalne etike.*

Kako bi se sudijama garantovala nezavisnost, Zakon: (a) zabranjuje svako mešanje u rad sudija od strane organa vlasti i institucija, članova parlamenta i drugih zvaničnika, političkih stranaka i javnih organizacija ili pojedinaca; i (b) propisuje da sudije moraju da budu nepolitičke osobe. Sudija ne sme da zauzima položaj po osnovu izbora ili postavljenja, niti da bude zaposlen u poslovnoj ili bilo kakvoj drugoj privatnoj organizaciji ili preduzeću. Sudija ne sme da dobija drugu zaradu osim sudijske i nadoknade za obrazovne i istraživačke aktivnosti koje preduzima.¹⁴

SUDSKO OSOBLJE

Istraživanja širom sveta pokazuju da do pogrešnih postupaka sudskog osoblja dolazi pre svega kada je sistem upravljanja u sudovima neodgovarajući. Advokati i njihovi klijenti daju mito kako bi se predmeti negde zagubili, da se rad na određenim predmetima uspori (ili ubrza), da se presude ne primene i da se zameni postupajući sudija nekim ko bi bio po volji stranke. Gotovo ništa od ovoga se ne može učiniti ako u tome sudsko osoblje aktivno ne učestvuje. U brojnim zemljama su sprovedena ispitivanja iskustava korisnika sudova kako bi se stekao uvid u obim ovog problema i osnažile neophodne reforme.

U indijskoj državi Karnataka utvrđeno je da su službenici suda odbijali da omoguće uvid strankama čak i u rutinske informacije poput datuma sledećeg ročišta. Kako bi se prevladao taj problem, napravljen je veb-sajt na koji se postavljaju sve informacije ove vrste. Samo postojanje veb-sajta, kao konkurentskog izvora informacija, nateralo je, kako se navodi u izveštaju, službenike suda da prestanu sa ranijom praksom. Preko mreže se ne može pristupiti samim predmetima, već samo podacima o tome kada će se i gde o njima ponovo voditi rasprava.

ODBORI KORISNIKA SUDA

Sve veći broj zemalja (uključujući i Nigeriju) osniva „odbore korisnika suda“, gde se razne grupe ovih lica okupljaju da bi sa sudijama raspravljali o funkcionisanju sudskog sistema, radi unapređivanja saradnje i utvrđivanja problema i rešenja. Ovaj vid obezbeđivanja odgovornosti na lokalnom nivou može da predstavlja snažan podsticaj svima koji su uključeni u pravosudni sistem da se ponašaju pošteno.

ADVOKATSKA PROFESIJA

U mnogim zemljama advokati su primarni izvor korupcije. Njih optužuju za podmićivanje sudskih službenika i sudija i varanje klijenata (lažnim tvrdjenjem da su morali da plate mito). U takvim zemljama pitanje uvođenja reda u okviru advokatske profesije postaje središnje pitanje integriteta celog sudskog procesa. Međutim, ovo je još jedna od oblasti u kojoj vladin upliv nosi sa sobom opasnost da stvari postanu još gore. Iskušenje da se „disciplinuju“ samo advokati koji uznemire vlasti svojim uspehom u određenim slučajevima katkad prevlada. Ipak, javnosti se najbolje služi i vladavina prava može da dođe do izražaja samo ako građanima stoji na raspolaganju nezavisna advokatska profesija.

Osnovni principi Ujedinjenih nacija o ulozi advokata utvrđuju ključnu ulogu profesionalnih advokatskih asocijacija u pridržavanju profesionalnih i etičkih standarda.¹⁵ To se može postići tako što asocijacije štite svoje članstvo od krivičnog gonjenja, neprimerenih ograničenja i narušavanja prava, pružaju pravnu pomoć članovima koji se nađu u neprilici i saraduju sa vladom i drugim institucijama radi približavanja ciljevima kao što su pravda i odbrana javnog interesa.

Ovi principi od vlada traže da:

Obezbede advokatima:

- (a) *da budu u mogućnosti da vrše svoju profesionalnu funkciju bez zastrašivanja, ometanja, uznemiravanja i neprimerenog mešanja;*
- (b) *da mogu da putuju i savetuju se sa svojim klijentima slobodno, u zemlji i u inostranstvu;*

(c) da ne trpe krivične, administrativne, ekonomske ili druge sankcije, niti da im se sankcijama preti, zbog postupaka koje advokati preduzmu u skladu sa priznatim profesionalnim dužnostima, standardima i etikom.

Mada prepoznaju središnju ulogu koju advokatska profesija ima u pridržavanju vladavine prava i pravičnosti zakonskih procedura, reformatori propisa o korupciji takođe žele da obezbede da rad advokatske profesije bude na odgovarajući način regulisan i disciplinovan. Na taj način će samim advokatima biti lakše da se ne upletu u korupciju, bilo u svoje ili u ime svojih klijenata.

Mada je poželjno da advokatska profesija sama uređuje politiku svog rada, na primer preko disciplinskih organa u okviru asocijacija, sve više se spoznaje da uključivanje spoljnih učesnika (kao manjinskih u disciplinskom organu) može da pomogne da se odluke donose na transparentniji način, pa stoga i da budu prihvatljivije za javnost.

FUSNOTE

- 1 Zašto treba da brinemo za nezavisnost i odgovornost sudija? (Bruce Fein and Burt Neuborne, Why Should We Care About Independent and Accountable Judges? Brennan Center for Justice, NYU School of Law published in Judicature, Journal of the American Judicature Society) (http://www.brennancenter.org/resources/downloads/fein_neuborne.pdf); Izveštaj savetodavne diskusije grupe značajnih stručnjaka Komonvelta za pravosuđe (Report of the Advisory Panel of Eminent Commonwealth Judicial Experts, Kenya, 17 May 2002) (www.icjcnada.org/transfer/documents/default.htm). Među međunarodnim konvencijama se nalazi član 10 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima Ujedinjenih nacija [International Conventions include the Universal Declaration of Human Rights, Article 10, 12/10/1948, United Nations, G.A. res. 217A(III)]. Posebno su značajni i članovi 6-11, 14-16. Međunarodne smernice i principi uključuju: Uputstvo za pošteno suđenje organizacije Amnesty International (Fair Trials Manual, 1999, prvi put objavljeno decembra 1998, AI Index: POL 30/02/98) (<http://www.amnesty.org/ailib/intcam/fairtrial/fairtria.htm>); Šta je pošteno suđenje? Osnovni vodič za pravne standarde i postupke, Komitet pravnika za ljudska prava iz Njujorka, mart 2000. (What is a Fair Trial? A Basic Guide to Legal Standards and Practice, Lawyers Committee for Human Rights, New York, March 2000) (http://www.lchr.org/pubs/descriptions/fair_trial.pdf); Univerzalna sudijska povelja Generalnog saveta međunarodne asocijacije sudija (The Universal Charter of the Judge, General Council of the International Association of Judges, Taipei, Taiwan, 11/17/1999) (<http://www.domstol.dk/html/publikationer/universal/UniChaUk.pdf>).
- 2 Dogovoreno na Sedmom kongresu UN o sprečavanju kriminala i postupanju sa prestupnicima (7th UN Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Milan, Italy), 08/26-09/06/1985 (<http://www1.umn.edu/humanrts/instree/i5bpj.htm>)
- 3 Bangalorski principi sudske nezavisnosti (Bangalore Principles on Judicial Independence): www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Bangalore_principles.pdf; dokument je usvojila Generalna skupština Komisije UN za ljudska prava, na preporuku specijalnog izveštioća o nezavisnosti sudstva, maja 2003.
- 4 20. mart 1993, Evropska sudijska asocijacija, Preporuka broj R (94)12 Komiteta ministara državama članicama o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija [European Association of Judges Recommendation no. R (94)12 of the Committee of Ministers to Member States on the Independence, Efficiency and Role of Judges, 13 October 1993, 518th Meeting of the Ministers Deputies, Council of Europe]: <http://cm.coe.int/ta/rec/1994/94r12.htm>
- 5 Komitet ministara Saveta Evrope je preporuku usvojio 13. oktobra 1994. [Recommendation No. R (94) 12, Committee of Ministers of the Council of Europe on October 13, 1994] (http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_cooperation/Legal_professionals/Judges/Instruments_and_documents/Rec_94_12E%20+%20explanatory%20memo_randum.pdf)
- 6 Sastanak o sudijskim zakonima u Evropi je organizovao Savet Evrope 8-10. jula 1998. (http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_cooperation/Legal_professionals/Judges/Instruments_and_documents/charte%20eng.pdf)
- 7 Videti u: „Upravljanje pravosudnim sistemom: Španski pravosudni savet“ (Guerra, Luis Lopez: Governing the justice system: Spain's judicial council, World Bank PREM Note 54) (<http://www1.worldbank.org/prem/prem-notes.cfm?offset=21>)
- 8 Videti: „Slobodni govori sudija na izborima za sudije, ili: Koliko su bezbedni nespregnuti topovi?“ (Mark Kozlowski and Praveen Krishnan, Freeing Candidate Speech in Judicial Elections: Or, How Safe are Loose Cannons? Brennan Center for Justice Judicial Independence Series) (<http://www.brennancenter.org/resources/jseries/jseries2.pdf>); „Regulisanje delovanja interesnih grupa na sudijskim izborima (Mark Kozlowski, Regulating Interest Group Activity in Judicial Elections, Brennan Center for Justice Judicial Independence Series) (<http://www.brennancenter.org/resources/jseries/jseries1.pdf>); „Nova politika pri izboru sudija: pritisak interesnih grupa i reklamne kampanje na televiziji za vrhovne sudove država“ [Deborah Goldberg, Craig Holman Samantha Sanchez, The New Politics of Judicial Elections: Special Interest Pressure, and TV Advertising in State Supreme Court Campaigns (“Justice At Stake Campaign”, Brennan Center for Justice, NYU School of Law) p. 28].
- 9 Kermit Hol (Kermit Hall) u: „Sudstvo na probi: Ustavna reforma i pojava izbora sudija od strane građana 1846-1860“ [The Judiciary on Trial: Constitutional Reform and the Rise of an Elected Judiciary 1846 - 1860, The Historian 46 (1983): 337-354] (<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/justice/howdid/kermit.html>)
- 10 „Slobodni govori sudija na izborima za sudije, ili: Koliko su bezbedni nespregnuti topovi?“ (Mark Kozlowski and Praveen Krishnan, Freeing Candidate Speech in Judicial Elections: Or, How Safe are Loose Cannons? Brennan Center for Justice Judicial Independence Series) (<http://www.brennancenter.org/resources/jseries/jseries2.pdf>)
- 11 Globalno tretiranje korupcije (Michael Kirby, Tackling Corruption Globally) (http://www.hcourt.gov.au/speeches/kirby/kirby_stjames.htm); Etički principi za sudije Kanadskog pravosudnog saveta [Canadian Judicial Council, Ethical Principles for Judges (1998)]. Objavljivanje Etičkih principa za sudije je poslednji u nizu koraka koji su učinjeni kako bi se sudijama pomoglo da vrše svoje nimalo lake dužnosti. Oni predstavljaju sažet ali sveobuhvatan niz principa koji se odnose na mnoga teška etička pitanja sa kojima se sudije suočavaju u svom radu i životu u zajednici. Principi takođe postavljaju dobru osnovu koja podstiče potpunije razumevanje uloge sudija u društvu, kao i etičkih dilema na koje nailaze (www.cjc-ccm.gc.ca/english/publications/ethic_e.pdf). Sudijska etika u Južnoj Africi (Judicial Ethics in South Africa), koju su marta 2000. doneli rukovodilac pravosuđa, predsednik Ustavnog suda i predsednici viših sudova i apelacionih radnih sudova, kao i predsednik Suda za zemljišne zahteve: u preambuli južnoafričkog Etičkog kodeksa za sudije kaže se i sledeće: „Da bi ispunilo svoju ustavnu ulogu, sudstvu je potrebno da javnost prihvati njegov moralni autoritet i integritet, koji su pravi izvor moći sudstva. U skladu sa tim, Ustav nalaže svim državnim organima da pomognu i zaštite nezavisnost, nepristrasnost, dostojanstvo, pristupačnost i delotvornost sudstva. Još je važnije da sudije u svako doba teže da održe, zaštite i unaprede status sudstva.“

Zarad tog cilja, oni treba da pokažu osetljivost na etička pravila kojima se rukovode u svojim aktivnostima i ponašanju, bilo da se nalaze za sudijskim stolom ili ne..." (<http://www.sundaytimes.co.za/2000/04/16/politics/pol16.htm>)

- 12 „Jačanje sudijskog integriteta i kapaciteta u Nigeriji“ (Strengthening Judicial Integrity and Capacity in Nigeria: Extract Report of the First Federal Integrity Meeting for Nigerian Chief Judges, Abuja. 26-27 October 2001)
- 13 Videti: „Jačanje sudijskog integriteta i kapaciteta u Nigeriji“ (Strengthening Judicial Integrity and Capacity in Nigeria: Extract Report of the First Federal Integrity Meeting for Nigerian Chief Judges, Abuja. 26-27 October 2001)

- 14 Antikorupcijska mreža za ekonomije u tranziciji (Anti-Corruption Network for Transition Economies): http://www.anticorruptionnet.org/acncgi/user_side/projects.cgi?lang=en&site_type=graphics&come_from=projects&search=1&country_id=14

- 15 Osmi kongres Ujedinjenih nacija o sprečavanju kriminaliteta i postupanju prema prestupnicima, Havana, Kuba (8th UN Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 08/27-09/07/1990 adopted by the UN Congress in Havana) (<http://www1.umn.edu/humanrts/instree/i3bpri.htm>)

U proteklih deset godina bili smo svedoci do tada neviđenih pokušaja vlada, međunarodnih i nevladinih organizacija da se bore protiv korupcije. Ti naponi su u početku bili usmereni protiv tradicionalnog negiranja da je korupcija išta više od „male lokalne poteškoće“. Na stranu Istočna Azija, gde nije bilo dovoljno iskustva u tretiranju ovog problema, gde su istraživanja bila retka a ozbiljne akademske debate sporadične, gde, jednostavno, korupcija nije uzimana za ozbiljno.

Kada se u poslednje vreme shvatilo koliko je problem raširen i ozbiljan, usledila je i akcija na raznim stranama. Sada postoji niz obavezujućih međunarodnih konvencija, uključujući tu Konvenciju OECD-a protiv podmićivanja stranih javnih službenika i globalnu Konvenciju Ujedinjenih nacija protiv korupcije, kao i konvencije koje se potpisuju u okviru pojedinih kontinenata - Evrope, Amerike i odskora Afrike. Na taj način je po prvi put postignuta saglasnost u celom svetu o tome šta je korupcija, zašto se protiv nje treba boriti i na koji način. Mada takva saglasnost neizbežno odražava minimum oko kojeg su se svi mogli složiti, važno je da je o ovim dokumentima postignut sporazum, da je u toku njihova ratifikacija, a da se i primena nazire. To budi nade u budućnost globalne kampanje za borbu protiv korupcije.

Ali, posmatrajući rezultate poslednjih desetak godina, možemo li ih oceniti uspešnim ili neuspešnim? Korupcija je toliko složena pojava da se uspeh jedne inicijative ili niza inicijativa često ne može odrediti. Preduzete su neke dobre reforme a, naizgled, to nije uticalo da se nivo korupcije smanji. Međutim, možda bi situacija bila znatno gora da reforme nije bilo. Na osnovu toga što se povećao nivo korupcije, ne možemo jednostavno zaključiti da su naponi da se ova pojava suzbije nužno ostali bez traga. Potrebna su nam znatno savršenija sredstva za ispitivanje korupcije pre nego što budemo mogli da odgovorimo na mnoga pitanja koja se postavljaju nakon preduzimanja napora za njeno suzbijanje.

Sugestije o naučenim lekcijama koje su date u daljem tekstu ni u kom slučaju nisu iscrpne, ali nedostatak prostora ne dozvoljava šire izlaganje. Na prosto, u sugestijama se izlažu neke od najvažnijih pouka. Nema ničeg izvesnijeg od činjenice da je pred nama još mnogo više onoga što tek treba da naučimo.

1. NIJEDNA ZEMLJA NE MOŽE DA SE POZIVA NA MORALNU SUPERIORNOST

Bilo je perioda kada su neke razvijene zemlje sebe smatrale moralno superiornim u odnosu na druge po pitanju korupcije. „Preko se stvari rade drugačije“ - tvrdili su oni. „Mi tamo moramo da radimo stvari za koje ne bismo ni pomislili da radimo kod kuće.“ Nivo umešanosti izvoznika iz ovih zemalja u sistemsku korupciju širom sveta sada je otkriven, a nivo korumpiranosti njihovih političkih institucija „crnim“ novcem naterao je mnoge od njih da revidiraju svoja shvatanja.

2. SVAKO TREBA DA REŠAVA PROBLEM KORUPCIJE ZBOG SEBE I NA SOPSTVENI NAČIN

Reforme treba da se razviju tamo gde se sprovode i da se sprovode lokalno. Njih mogu da podstaknu i pomognu spoljni partneri (npr. donatori i međunarodne finansijske institucije), ali motivacija za reforme i njeni predvodnici moraju doći iznutra. Korupcija unutar zemlje tu treba i da se rešava, a korupcija u međunarodnim poslovnim transakcijama mora da se rešava na obe strane na kojima se transakcija odigrava. Ne postoji jedinstveno rešenje za sve.

3. NEMA „BRZIH LEKOVA“

Za suzbijanje korupcije ne postoje magična rešenja. Ima mera kojima se brzo može postići uspeh, kao što je, na primer, uobličavanje procedura carinske administracije, veća transparentnost postupka javnih nabavki, krivično gonjenje većeg broja korumpiranih funkcionera, ali ne postoji sveobuhvatno instant rešenje. Borba protiv korupcije je dug i težak proces koji se nikada ne završava.

4. DONATORI TREBA DA BUDU SPREMNI NA DUGOROČNO ANGAŽOVANJE

Antikorupcijske strategije se ne mogu sprovoditi u nekom ograničenom vremenskom periodu, pa da se zatim s njima prestane. Potrebno je vreme da bi se strategija osmislila, primenila i počela da daje rezultate. Kada i donatori učestvuju u tom poslu, ne

treba da traže priliku za brz odlazak, već da planiraju dugoročno i stabilno angažovanje.

5. POTREBNI SU JASNA STRATEGIJA ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE I USPEŠNI ODNOSI SA JAVNOŠĆU

Pristup reformama „na parče“ je nepouzdan. Strategija treba da bude sveobuhvatna i da se odnosi na sve aspekte sistema društvenog integriteta. Kada se sa reformom krene odlučno i kada iz izveštaja antikorupcijske komisije javnost sazna za ozbiljne presteupe visokih državnih funkcionera kojih ranije nije bila svesna, povećano opažanje korupcije od strane javnosti može da se negativno odrazi na proces. Ukoliko proces reformi ne ide skupa sa odgovarajućim programima za informisanje i podizanje svesti, stvoriće se utisak da stvari idu od lošeg ka gore. Od ključne važnosti je da se od početka pokloni posebna pažnja odnosima sa javnošću. Treba voditi računa o očekivanjima javnosti i sprečiti nastupanje opasnosti političke prirode.

6. ETIČKI KODEKSI I „GRADANSKE POVELJE“

Ova dokumenta ne treba da služe kao ukras već kao sredstvo za promene. Etički kodeksi su korisni, ali samo kada ih službenici na koje se oni odnose podržavaju. To osoblje mora da učestvuje u pripremi kodeksa i da prođe programe obuke za njegovo sprovođenje. Obuka mora da bude osmišljena tako da učešće bude što aktivnije, npr. da se traži izlaz iz hipotetičkih situacija, da se podele uloge i slično. Obuke pretežno školskog tipa, na kojima se drže predavanja i deli materijal, nisu se pokazale kao uspešne. Takođe, građanske povelje mogu da budu delotvorne jer kroz njih građanima postaju vidljivije obaveze koje su vlasti na sebe preuzele, a ujedno predstavljaju i izazov za vlasti da urade ono što su obećale. Obaveze koje vlast preuzima poveljom treba da budu ostvarive, a same povelje treba objavljivati.

7. REFORMISANJE BIROKRATSKIH PROCEDURA

Treba preispitati zahteve koje postavlja birokratija i održavati ih na minimumu. Službenici na osetljivim

položajima treba da se periodično rotiraju, gde god je to moguće, a kada su u pitanju najranjivije tačke, kontakt između službenika i javnosti treba da se što je moguće više depersonalizuje kako bi se izbegla opasnost koju nosi razvijanje ličnih odnosa između službenika i korisnika. Carina je samo jedan od primera oblasti u kojima je potrebna izmena procedura u ovom pravcu. U situacijama kada je lični kontakt neophodan, uvođenje elemenata nepredvidivosti - da klijent ne zna unapred koji će službenik raditi sa njim - smanjuje mogućnost za potencijalno podmićivanje. Uvođenje kompjuterizacije može da unapredi ove procedure povećavajući mogućnosti za kontrolu brzine rada, utvrđivanje kašnjenja i ispitivanje zašto je do kašnjenja došlo. Ipak, u nekim zemljama su birokratski zahtevi nepodnošljivi, a takav razvoj situacije nije bio slučaj, već osmišljen radi povećanja broja prilika za uzimanje mita. U tim zemljama potreba za sprovođenjem reformi može da bude nesumnjiva, ali ih svejedno neće biti lako sprovesti.

8. „DUVAČI U PIŠTALJKU“ SE MORAJU OHRABRITI I ŠTITITI

Povređene i brižne građane i službenike iz samih državnih organa treba podstaći da se obraćaju novim institucijama kao što su antikorupcijska komisija, služba ombudsmana i posebne telefonske službe za pritužbe. Ukoliko se glas zabrinutih ne saslušava, neophodne akcije će kasniti, možda nepovratno. Oni koji podnose pritužbe moraju da budu uvereni da će se po pritužbama ozbiljno raditi, kao i to da oni lično neće biti izloženi opasnosti. U nekim zemljama postoji tabu potkazivanja drugih građana ili kolega, ali ga treba prevazići. Dosta se pričalo o podizanju svesti javnosti po ovom pitanju, ali je ceo posao uglavnom prepušten organizacijama građanskog društva.

9. POTREBNO JE NEPRESTANO PRATITI SITUACIJU

Iskustvo pokazuje da, na primer, kada je reč o korupciji u policiji, nije dovoljno napraviti čistku u nekoj korumpiranoj policijskoj jedinici. Ukoliko nisu uspostavljeni mehanizmi za stalno praćenje situacije, pre ili kasnije će ta jedinica ponovo potonuti u ko-

rupciju i biće potreban dodatni napor da se stanje popravi. Nije dovoljno ukloniti korumpirane službenike ako se ne uklone i mogućnosti za korupciju i ako se ne obezbedi da na značajne položaje budu postavljeni poštenu službenici. „Provere čestitosti“ mogu da pomognu pri utvrđivanju koji su službenici poštenu, kao i pri razmatranju odluka o unapređenjima u službi.

10. USMERENOST NA CELOKUPAN SISTEM VLADAVINE ILI RUKOVOĐENJA

Da bi se ostvarila saradnja sa javnošću, program reforme se ne sme svesti samo na odstranjivanje pojedinaca osumnjičenih za korupciju. U situacijama kada je korupcija sistemska, korumpirani pojedinac nije jedina „trula jabuka“ i njegovo uklanjanje neće sprečiti da se ostali pokvare. Umesto toga, treba se usmeriti na ceo sistem kako nova osoba koja dođe na mesto korumpiranog ne bi bila izložena istim iskušenjima. Prevencija može da bude daleko delotvornija i neopisivo jeftinija od istrage i krivičnog gonjenja. Najzad, vlastima su potrebni stručni i sposobni službenici koji će obavljati državne poslove unutar funkcionalnog institucionalnog okvira i koji će, ako bude potrebno, biti podvrgnuti delotvornom režimu zakonske prisile.

11. AMNESTIJA SE PONEKAD NE MOŽE IZBEĆI

Jako je teško izaći iz stanja u kome korupcija caruje. Mnogi moćni krugovi imaju razloga da se plaše da će u novom sistemu oni biti tretirani na neprimeren način. Kada korupcionaši postanu vlasnici velikih holding kompanija, pokretanje postupaka protiv njih može da donese nestabilnost ekonomiji zemlje. Kako onda otkloniti nastalu štetu, a ne napraviti novu? Biće teško prevaliti reč „amnestija“ preko usta, ali nekada je ona neminovna. Ona je pogotovo neminovna onda kada je reč o sitnijim prekršajima nižih službenika. Mada je pitanje amnestije problematično, može se dosta toga kazati u prilog oslobađanju jednog dela osoblja od krivice. Neke više službenike treba ukloniti sa položaja i kazniti, ali niži službenici, ukoliko nisu ozbiljno zloupotrebili svoju moć, ne treba da se osećaju ugroženo. Sve dok se ne osmisle rešenja koja mogu da funkcionišu u praksi („komisije za istinu i pomirenje“ su već

razmatrane), pitanje prošlosti će ostati jedan od najvećih kamena spoticanja za svaku reformu.

12. DOBRO VOĐSTVO JE VEOMA VAŽNO, ALI NIJE DOVOLJNO SAMO PO SEBI. ŠIRENJE KRUGA SAVEZNIKA (PRIVATNI SEKTOR, GRAĐANSKO DRUŠTVO, VERSKE ZAJEDNICE, POTROŠAČI, ZAŠTITNICI ŽIVOTNE SREDINE, BORCI ZA Ljudska PRAVA ITD.) MOŽE DA BUDE OD POMOĆI

Bez dobrog vođstva sa vrha, svaki pokušaj većih reformi u okruženju u kojem je korupcija sistemska osuđen je na propast. Predvodnici treba da služe za primer drugima i javnost treba da ih kao takve vidi, a ne samo da ponavljaju fraze. Ipak, kao što sami zakoni nisu dovoljni da se postignu reforme, tako nije dovoljno ni dobro vođstvo. Treba tragati za mogućim saveznicima koji bi takvo vođstvo podržali, mada postoji opasnost da se kao saveznici pojave i oni sa sumnjivom prošlošću. Pa ipak, ako bi se samo „svecima“ dozvolilo da u savez uđu, teško da bi ih bilo više od nekolicine. Ono što je važno jeste da se svi saveznici reformi posvete izgradnji nove budućnosti i da se potom tog opredeljenja čvrsto drže.

13. NE SME SE PREVIDATI ULOGA GRAĐANSKOG DRUŠTVA

Izgleda da postoji povezanost između visokog nivoa korupcije i niskog nivoa aktivnosti građanskog društva. Dosadašnji napori za uspostavljanje kreativnog i aktivnog građanskog društva ukazuju na potrebu donošenja propisa koji bi građanskom društvu omogućili da stvara svoje institucije bez vladinog uticaja i kontrole, kao i na potrebu za pozitivnim dijalogom između građanskog društva i vlasti. To nije uvek lako postići, posebno u mladim demokratijama, jer može da bude suprotno utvrđenim procedurama za donošenje i sprovođenje odluka. Jedan od pokazatelja iskrenosti vlasti koja se zaklinje na borbu protiv korupcije jeste provera njene spremnosti na saradnju sa građanskim društvom.

14. ORGANIZACIJE GRAĐANSKOG DRUŠTVA KAO IZVOR KORUPCIJE

U mnogim zemljama su organizacije građanskog društva nikle na prečac, samo da bi iskoristile deo sredstava koje su strani donatori spremili kao pomoć za organizovanje, razvoj i jačanje građanskog društva. Organizacije građanskog društva treba da budu transparentne i odgovorne u svom radu. Kao ni zvaničnim institucijama, ni njima se ne može verovati „na lepe oči“ i postoji potreba da se prati njihova transparentnost.

15. ZAKONODAVNA TELA MOGU OD ČUVARA DA POSTANU LOPOVI

Ozbiljne greške su izašle na videlo u onim zemljama u kojima zakonodavna vlast nije samo telo koje nadzire trošenje javnih finansija već su i njeni članovi aktivno umešani u trošenje sredstava (uključujući tu i povećanje sopstvenih zarada), kao i u sklapanje poslova sa državom. Ova kombinacija uloga zakonodavne i izvršne vlasti dovodi do sukoba interesa i truje politički život zemlje. Demokratske institucije postaju prezrene u javnosti. Dok se takve kontradikcije ne reše na zadovoljavajući način (jasnom podelom vlasti), pitanje je da li u takvim zemljama uopšte može da se sprovede delotvorna antikorupcijska reforma.

16. FINANSIRANJE POLITIČKIH STRANAKA I DALJE OSTAJE PROBLEM

Donedavno, pitanje finansiranja političkih partija se naveliko ignorisalo od strane međunarodne zajednice. Neki smatraju da je najbolji način da se ograniči kupovina uticaja kroz finansiranje političkih partija ograničenje partijskih rashoda po vrsti i po visini, umesto pristupa koji ograničava visinu zakonitih partijskih prihoda. Promena vlade na Tajvanu u martu 2000. je pokazala da bogata politička partija i pored velikih investicija i moćnih prijatelja ipak može da izgubi na izborima. Ova činjenica pojačava veru u to da manipulacije u finansiranju političkih partija ne moraju nužno da budu nepremostiva prepreka za promenu vlasti.

17. NEZAVISNE AGENCIJE ČIJI RUKOVODIOCI NEMAJU SIGURAN POLOŽAJ

Institucije poput ombudsmana i glavnog revizora privlačne su u teoriji, ali u stvarnosti mogu da funkcionišu samo ako njihove nosioce ne može arbitrarno da ukloni izvršna vlast čiji rad kontrolišu. Treba izgraditi mehanizme nepolitičke prirode koji bi mogli da odbrane nosioce ovih funkcija i da, kada je potrebno, omoguće da se njihov glas čuje.

18. PRISTUP INFORMACIJAMA MOŽE DA BUDE VEOMA DELOTVORNO ORUĐE PROTIV KORUPCIJE

Neke vlade su shvatile da je transparentan pristup informacijama najdelotvornije sredstvo za suzbijanje korupcije, pa su usvojile odgovarajuće zakone. Od organa vlasti se može tražiti da u pojedinostima izlože usluge koje pružaju i njihove troškove. U Indoneziji se informacije značajne za lokalnu zajednicu (npr. detalji razvojnih projekata) izlažu, tako da javnost raspolaže svim informacijama koje su joj potrebne da bi budno motrila na to šta se dešava.

19. DOBRO UPRAVLJANJE SPISIMA JE KLJUČNO ZA PRONALAZENJE TRAGOVA KORUPCIJE

Da bi javnost stvarno imala pristup informacijama, nužno je da se spisi vode uredno. Na taj način se takođe obezbeđuje odgovornost javnih službenika. U okviru vlasti treba da postoji jedna organizacija koja bi nadgledala proces postupanja sa dokumentacijom u raznim odeljenjima i koja bi organizovala arhiviranje zastarele dokumentacije.

20. MEDJI I NOVINARI KOJI RAZOTKRIVAJU KORUPCIJU ZAOKRUŽUJU PRIČU

Većina ubistava novinara tokom poslednjih godina bila je u vezi sa njihovim istraživanjima slučajeva korupcije, pa stoga postoji potreba da se rad novinara učini manje opasnim. Takođe treba unaprediti i profesionalne standarde. Nekoliko institucija vodi kurseve istraživačkog novinarstva. S druge strane, u mnogim delovima sveta i sami novinari su

umešani u korupciju. Mediji su „stub integriteta“ koji traži posebnu pažnju.

21. OBJAVLJIVANJE SPISKA OPTUŽENIH ZA KORUPCIJU ČESTO NE POSTIŽE ŽELJENI CILJ

Pokušaji da se pristup poznat pod imenom „imenovati i osramotiti“ sprovede propali su u Keniji početkom 2000. godine. Skupštinski odbor je prvo imenovao korumpirane, a zatim izbrisao sva imena sa spiska. Neki od imenovanih su zapretili da će tužiti novinare koji su imena objavili u vreme kada je prvobitni spisak predstavljao javnu informaciju. U Indiji je komesar za nadzor izabrao Internet kako bi objavio imena na stotine funkcionera koji su bili osumnjičeni za korupciju. Međutim, samouverenost sa kojom je predsednik nigerijskog senata tvrdio da je nevin, pre nego što je razrešen sa te pozicije usled nadmoćnih dokaza o njegovim malverzacijama, ukazuje na to da političke vođe mogu da imaju mnogo deblju kožu nego oni koji osmišljavaju strategiju protiv korupcije. U svakom slučaju, treba postupati veoma pažljivo da bi se izbeglo da nekom bude uskraćena pravična mogućnost da izloži svoju odbranu.

22. SĀMO POVEĆANJE PLATA NIJE DOVOLJNO DA SE UMANJI NIVO KORUPCIJE

Zvuči razložno tvrdnja da su javni službenici koji nisu adekvatno plaćeni mnogo podložniji korupciji od onih sa boljim platama. Pa ipak, žalosna je istina da su mnogi od najkorumpiranijih državnih službenika baš oni na najvišim pozicijama, koji su stekli znatno bogatstvo pomoću korupcije velikog obima. Povezanost visine zarada sa korupcijom je zato pitanje koje se pre može vezati za službenike na nižim položajima. Kada službenici od klijenata zahtevaju dodatno plaćanje da bi izvršili svoje redovne dužnosti, to se među njihovim kolegama shvata kao naplaćivanje rada koji inače nije primereno plaćen. Istraživanja pokazuju da bi klijenti bili spremni i da više plate za usluge koje dobijaju od javnih službi ukoliko bi cene tih usluga bile pristupačne, a čitava stvar uređena zakonom. Ono što klijenti zaista mrze jeste da budu izloženi uceni. U vezi sa ovim pitanjima, jedan analitičar je primetio: „U najboljem slu-

čaju, ne postoje jasni dokazi o tome da povećanje zarada može da umanjuje korupciju. U okviru šire reforme javnih službi, pitanje odgovarajuće zarade i motivacije za rad može da igra određenu ulogu. Pogled na prikupljene podatke upućuje na to da samo povećanje zarada službenika u korumpiranim organizacijama ne vodi smanjenju korupcije.“¹

23. POVEĆANJE ZARADA MOŽE DA BUDE DEO ŠIREG ODGOVORA NA KORUPCIJU

Realna visina zarada u javnom sektoru je u mnogim zemljama već duže vreme u padu. U nekim slučajevima taj pad je doveo do umanjenja efikasnosti javnog sektora. Jedna studija je pokazala da povećanje nivoa zarada nosi sa sobom šansu za privlačenje sposobnijih radnika u vladine službe, povećanje kvaliteta rada tih službi i povećanje količine prikupljenog poreza. Prosto povećanje poreskih stopa ne mora da dovede do povećanog priliva sredstava u budžet, ali veća osposobljenost onih koji prikupljaju porez sigurno hoće.

24. NEZAVISNOST NADLEŽNIH SLUŽBI OLAKŠAVA UBRANJE JAVNI PRIHODA

Nezavisne službe za naplatu javnih prihoda mogu se ustanoviti tako da njihovo osoblje bude dobro plaćeno i da ne potpada pod postojeću strukturu platnih razreda u državnoj službi. Tako se može uvećati priliv od poreza i omogućiti zemlji u razvoju da bolje plaća svoje službenike i udovolji finansijskim potrebama svojih institucija.

25. POVLAŠTICE NAKON ODLASKA U PENZIJU, NAROČITO ZA POLITIČKE VOĐE, NE PREDSTAVLJAJU DOBAR ODGOVOR PROTIV KORUPCIJE

Logika ukazuje na to da bi manjak sigurnosti nakon odlaska sa položaja mogao da bude značajan uzročnik korupcije za vreme mandata. Ipak, kada je reč o onima na najvišim državnim funkcijama, postoje anegdotski dokazi koji ukazuju na suprotno.

26. SAMI ZAKONI PROTIV KORUPCIJE NE REŠAVAJU STVAR

Sigurno je da sami zakoni ne mogu da brzo utiču na smanjenje korupcije, osim možda u slučaju kada zakon poverava sudovima ulogu koju nisu imali ranije: da ispituju zakonitost administrativnih odluka koje donose funkcioneri izvršne vlasti. Često se novi antikorupcijski zakoni donose uz veliku pompu, čime se stvara utisak da je posao reforme (ili barem privida antikorupcijske reforme) već završen. Zakoni ne uspevaju u zemljama sa sistemskom korupcijom, i to ne zbog grešaka koje se nalaze u samim zakonima, već usled nemogućnosti da zakoni budu primenjeni. Postoje načini da se sprovedu reforme, čak i u oblasti javnih nabavki, a da se ne menjaju zakoni, npr. ako se kroz ugovore sa dobavljačima praćenim odgovarajućim kaznama građansko-pravog tipa obezbedi poštovanje standarda.

27. KORUMPIRANO PRAVOSUĐE NE MOŽE DA PODRŽI VLADAVINU PRAVA

Postoji očigledna kontradikcija u pokušajima da kumpirani sudski sistem obezbedi pravilnu primenu propisa. Propisima se moraju uspostaviti institucionalni elementi sudstva, posebno oni koji se odnose na izbor, razrešenje i odgovornost sudija. Služba ombudsmana bi mogla da ponudi brz i delotvoran put za rešavanje te kontradikcije a da pri tom ne izazove poremećaje ili smetnje u pravosuđu. U svakom slučaju, pitanje nezavisnosti sudova i poštenog pravosuđa mora od početka da se rešava.

28. ZAKONI NE SMEJU DA BUDU PREPREKA ZA KRIVIČNO GONJENJE ZBOG KORUPCIJE

I dalje postoji potreba da se donose zakoni koji mogu da se uspešnije sprovode u praksi. Tužiocu treba olakšati teret dokazivanja. Garantovati optuženom da ima pošten sudski postupak ne znači da tužiocu treba učiniti nemogućim da dokaže krivicu optuženog. Treba ažurirati pravila dokaznog postupka i razmotriti propisivanje posebnih prestupa, poput onih koji su bili jedan od ključnih činilaca uspeha antikorupcijske inicijative u Hong Kongu.

29. ROKOVI ZA KRIVIČNO GONJENJE TREBA DA BUDU REALNI

Treba dosta vremena da na videlo izađu slučajevi „korupcije velikog obima“, a tužilaštvu je potrebno još i više da pripremi optužnicu tako da ona bude uspešna na sudu. Zbog toga rokovi u kojima optužnica treba da se podnese, odnosno rokovi za okončanje postupka treba da budu realni. U nekim zemljama je bukvalno nemoguće sprovesti slučaj korupcije do kraja u zadatim rokovima. Činjenica da je za krivično gonjenje i/ili postupak po žalbi isteklo vreme uglavnom dovodi do toga da zakon izgubi na ugledu, a frustracija javnosti se povećava.

30. ODREDBE O NEZAKONITOM BOGAĆENJU JAVNIH SLUŽBENIKA MOGU DA BUDU PRVI TALAS NAPADA NA KORUPCIJU

Jedinstven slučaj propisa koji se dokazao kao uspešan u nekoliko zemalja je onaj koji se odnosio na nezakonito bogaćenje. Takvim zakonom pokrivaju se slučajevi kada javni službenik poseduje imovinu čije se poreklo ne može objasniti. Takav zakon, u sadejstvu sa funkcionalnim sudskim sistemom, predvodio je reformu borbe protiv korupcije u Hong Kongu. S druge strane, u nekim zemljama ne žele da ga donesu zbog navodne povrede ljudskih prava. U stvarnosti, verovatnije je da odbijanje potiče iz želje da se očuva postojeće stanje.

31. NADGLEDANJE IMOVINE DRŽAVNIH FUNKCIONERA JOŠ UVEK NIJE DOVOLJNO PROVERENO SREDSTVO

Široko je rasprostranjeno verovanje da je ovo potencijalno uspešno sredstvo za obuzdavanje korupcije, ali do sada je sve ostalo samo na papiru. Primetno je da poslanici oklevaju kada treba da usvoje zakon koji će omogućiti kontrolu imovine i prihoda viših državnih službenika. I kada se zakoni usvoje, retko se traži da izveštaji budu javno objavljeni. Njihov sadržaj se samo rutinski ispituje zbog ažurnosti. Sa pažnjom se prate inicijative u ovoj oblasti.

32. SLUŽBENI IMUNITET I PRIVILEGIJE NE SMEJU DA BUDU ŠTIT ZA KORUMPIRANE OD ODGOVORNOSTI ZA POČINJENE PRESTUPE

U mnogim zemljama imunitet i privilegije uspešno štite državne funkcionere od primene zakona u njihovom slučaju. Ponegde kriminalci teže da dobiju javne funkcije samo zbog imuniteta koji će imati u slučaju krivičnog gonjenja. Treba zato preispitati režim imuniteta i privilegija i svesti njihov obim na praktičan nivo. Imunitet se ne dodeljuje pojedincu zbog njegovih zasluga, već da bi se pojedincu omogućilo da uspešno vrši svoju funkciju.

33. INTERNET OMogućAVA OTVORENU RAZMENU INFORMACIJA IZMEĐU VLADE I ONIH KOJIMA SE VLADA

Internet može da pomogne izgradnju otvorenog sistema vladavine. Zakonodavna vlast može preko veb-sajta da održava vezu između građana i njihovih izabраниh predstavnika i da obaveštava građane o aktivnostima u parlamentu. Ministarstva i druge organizacije mogu da na veb-sajtove postavljaju formulare i svoju dokumentaciju. Reformisti mogu da objave planove na polju antikorupcije tako da ih vidi ceo svet i da obezbede da se napredak u ovoj oblasti prati uz veliki publicitet. Internet se može koristiti za javna nadmetanja i smanjenje mogućnosti za potencijalno korumpirane lične nagodbe. Naravno, korisnost Interneta je ograničena brojem ljudi koji mu imaju pristup. Većina mogućnosti koje on pruža trenutno je nedostupna mnogima u siromašnim zemljama. Ipak, činjenica da se povećava broj korisnika Interneta i da se povećava javna odgovornost institucija i pojedinaca vodi ka unapređenju interesa celokupnog čovečanstva.

34. NABAVKE SU BOJNO POLJE

Oblast javnih nabavki je bojno polje za borbu protiv korupcije. Pri javnim nabavkama se dešava najveći deo korupcije velikog obima i tu je najvidljivija šteta za razvoj siromašnih zemalja i zemalja u tranziciji. Mada je na početku bilo skeptika u pogledu stvaranja „sporazuma o poštenom nadmetanju“ (integrity pacts), i oni su ubrzo priznali uspešnost

takvog pristupa. Zaključivanje „sporazuma o poštenom nadmetanju“ je proces u kojem dolazi do dobrovoljnog obavezivanja ponuđača i vlasti kako bi se ograničile mogućnosti za korupciju u određenom projektu. Upotreba Interneta za javne nabavke, kao što je to bio slučaj u gradu Seulu i u Meksiku, takođe obećava.

35. PROVIZIJE KOJE PONUĐAČI PLAĆAJU ZASTUPNICIMA TREBA OBJAVITI

Postoje mišljenja da bi zakonski zahtev da se otkriju provizije podrio međunarodna tenderska nadmetanja i da neke korporacije ne bi pristale da se pridržavaju tog pravila. Pa ipak, kada se pokušalo sa ovim metodom, uglavnom nije bilo negativnih efekata. Pošteni nemaju šta da kriju, a ukoliko oni koji bi korumpirali odu, bolje je za sve. Iskustvo grada Njujorka je bilo inspiracija za borbu protiv korupcije.

36. PONUĐAČI KOJI KORUMPIRAJU TREBA DA SE NAĐU NA CRNOJ LISTI

Stavljanje firmi koje podmićuju na crnu listu može da bude moćno oružje. Podrazumeva se da tome pretходи pažljivo razmatranje slučaja i da kazna bude primerena prestupu. Nema sumnje da su međunarodne korporacije koje su stavljene na crnu listu u Singapuru tokom devedesetih doživele izvestan šok. Od tada, drugi će dvaput razmisliti pre nego što pokušaju da podmite singapurske funkcionere. Svet-ska banka je takođe pošla tim putem. Ona objavljuje na veb-sajtu imena „nepoželjnih“ firmi i pojedinaca. Ova metoda najbolje funkcioniše u zemljama u kojima pravna država funkcioniše kako treba i u kojoj postoje adekvatni mehanizmi za žalbu. Međutim, treba se pobrinuti da proces bude u stanju da obezbedi da samo stavljanje na crnu listu ne postane sredstvo iznude i korupcije.

37. MEĐUNARODNI PROBLEMI TRAŽE MEĐUNARODNO REŠENJE

Na iznenađenje mnogih Amerikanaca, dva istraživanja su pokazala da Zakon protiv podmićivanja u inostranstvu, koji su SAD usvojile još 1977, nije imao očekivane efekte. Američke izvozne firme koje su

radile sa nerazvijenim zemljama korumpirale su jednako kao i nemačke, na primer, kojima podmićivanje na strani nije bilo zabranjeno i koje su čak mogle da se oslobode plaćanja poreza na iznos dat kao mito. Čini se da jednostrana akcija, čak i kada je preduzme najmoćnija država sveta, nema dovoljan uticaj na rešavanje globalnog problema. Pre će biti da takav problem traži usaglašen odgovor na međunarodnom nivou. Deo te jedinstvenosti na međunarodnom nivou predstavlja Konvencija OECD-a protiv podmićivanja stranih javnih službenika u međunarodnim poslovnim transakcijama. Namere te konvencije se moraju prevesti u stvarnost, a za sada nema mnogo znakova da su vlade spremne da to i učine. Ista istraživanja su pokazala da su poslovni ljudi veoma slabo upoznati sa postojanjem ove konvencije. Teško da se može očekivati od nekog da radi u skladu sa odredbama koje mu nisu poznate.

38. PRIMENU MEĐUNARODNIH SPORAZUMA TREBA PRATITI

Nije dovoljno samo potpisati konvenciju, već ona mora da se stvarno sprovodi. Ukoliko konvencija nije u interesu izvozne strategije neke zemlje, ne treba da čudi što će ta zemlja izvoznica sa manje entuzijazma pristupiti njenom sprovođenju. S druge strane, oni koji podržavaju ciljeve konvencije mogu sa sumnjom da gledaju na svoje konkurente i traže garanciju da neće pasti u zamku. Stalna ocena i kontrola sprovođenja i primene konvencije postaje jedino rešenje i u tom poslu svoju ulogu imaju vlasti, građansko društvo i privatni sektor. Posebno konstruktivna vrsta praćenja sprovođenja konvencija je ona koju vrši GRECO, ali nemaju sve konvencije takav mehanizam kontrole. Mada se po svom stilu može podvesti pod „praćenje“, GRECO je pre tehnička saradnja koja se pruža na veoma delotvoran i lako iskoristiv način.

39. ISTRAŽIVANJA MOGU DA IZMERE I UTVRDE USPEŠNOST

Programe reformi treba pratiti da bi se videlo da li daju zadovoljavajuće rezultate. Za praćenje su potrebni delotvorni merni mehanizmi, a možda najbolji od njih je sprovođenje istraživanja prikupljanjem podataka od javnosti. Istraživanja mogu da izmere

uticaj korupcije na biznis, opažanja javnosti, odnosno, kada su usmerena na konkretne usluge javnih službi, mogu da izmere korupciju u odgovarajućem sektoru. Istraživanja mogu da budu međunarodna, na nivou država ili lokalna, a njihova upotrebljivost raste kada se sprovode što bliže izvoru problema. Poređenjem rezultata istraživanja u javnim službama u različitim delovima zemlje mogu da se utvrde oni koji su manje efikasni, i možda više korumpirani, što otvara mogućnost za usmeravanje daljih koraka u reformi. Međunarodna istraživanja pomažu da se pitanju korupcije podigne značaj u planovima međunarodnih institucija. Ipak, ona su relativna, jer statističke podatke nije uvek lako porediti, pa im je i korisnost ograničena. Jedan od najkorisnijih aspekata ovih istraživanja je uticaj na države obuhvaćene istraživanjima da se ozbiljnije pozabave korupcijom. Ona mogu da predstavljaju i podsticaj za istraživanja u pojedinim državama koja bi omogućila pažljiviju obradu pojedinih tema.

40. TREBA OJAČATI INSTITUCIJE KOJE MOGU DA POMOGNU U PREVENCIJI

Škole za javnu administraciju imaju ulogu u obuci i doobuci javnih službenika. Ovim školama je potrebno povećanje kapaciteta, posebno u oblasti etičke obuke i u upravljanju rizicima korupcije. I poslovnim školama su takođe potrebni obavezni kusevi o upravljanju rizikom korupcije, kao i prestanak sa praksom da se poslovna etika smatra nevažnim predmetom na studijama.

41. PRIVATNI SEKTOR JE NEPOUZDAN PARTNER

Mada su neki partneri iz privatnog sektora dali pozitivan doprinos u borbi protiv korupcije i uneli korporativnu društvenu odgovornost, privatni sektor kao celina treba da prevali dug put dok ne prihvati antikorupcijske strategije upravljanja rizikom kao sopstveni interes. Bez obzira na publicitet koji se trenutno daje pitanjima korupcije, najveće korporacije nastavljaju da preziru zakone i javno mnjenje, a suviše često su u svom ponašanju podržane i od strane svojih vlada. Međunarodna trgovinska komora je bila izuzetno snažna u unapređivanju politike protiv podmićivanja, ali, budući da je MTK

organizacija dobrovoljnog tipa, njoj nedostaju mogućnosti da nadzire aktivnosti svojih članica.

42. KREDITNE GARANCIJE ZA IZVOZ MOGU SE PONIŠTITI U SLUČAJU KORUPCIJE

Brojne vlade su povukle svoje garancije date izvoznicima za potpisane ugovore kada su utvrdile da su ti poslovi umrljani korupcijom. S druge strane, neke vlade su nastavile da zatvaraju oči pred korupcijom kada su u pitanju veliki poslovi za koje se smatra da su od nacionalnog interesa.

Stvaranje održive antikorupcijske reforme je dug i težak zadatak. Nema sumnje da su uložili veliki. Još uvek ne znamo koliko je vremena potrebno da se taj cilj ostvari.

Sa jedne strane, može se reći da narod u zemljama sa najvećim stepenom korupcije gubi srčanost i veru u demokratske institucije i okreće se autoritarizmu, što je logična reakcija na neuspeh demokratije u tim zemljama. Ipak, nema osnova za pret-

postavku da bi učinak budućih autokratskih sistema bio manje katastrofalan nego što je bio učinak onih u prošlosti.

Sa druge strane, može se desiti da međunarodna zajednica ublaži svoju zainteresovanost za rešavanje problema korupcije. Možda će neka druga pitanja, za koja se čini da zahtevaju momentalni odgovor i intervenciju, privući njenu pažnju.

Ali jedna stvar je jasna. Ukoliko vlasti, građansko društvo, privatni sektor i međunarodne organizacije ne zgrabe priliku koju sada imaju da se korupciji suprotstave delotvorno, ta prilika će proći. Korupcija će postepeno i neizbežno da podrije nove demokratske države i da smanji uporište već uspostavljenih demokratija. Ona će i dalje negativno da utiče na ostvarenje ljudskih prava, životno okruženje i sve aspekte globalizacije. Uložiti sigurno ne mogu biti veći nego što su u ovom trenutku.

FUSNOTE

- 1 Daniel Kaufmann: videti <http://www2.worldbank.org/hm/anticorrupt/0140.html>

ADRESE VEB-SAJTOVA

POGLAVLJE 1

(broj stranice u okviru poglavlja)

str. 5 Japanese Government Information - New Rules for Access:
<http://www.freedominfo.org/analysis/japan1/>

str. 5 Commonwealth Ombudsman - Australia - Freedom of Information:
http://www.comb.gov.au/publications_information/freedom_information.htm

str. 5 U.S. Freedom of Information Act:
http://www.epic.org/open_gov/foia/us_foia_act.html

str. 10 (I) World Bank Governance Policy Research Working Papers:
<http://econ.worldbank.org/resource.php?topic=13&type=5>

str. 10 (I) World Bank Institute - Governance Indicators (1996-2002):
<http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2002/>

str. 10 The Office of the Commissioner for Public Appointments: <http://www.ocpa.gov.uk/index2.htm>

str. 11 "Newspapers: A Ban Is Not a Ban Unless Restricted," 2002
Presentation by Francis T. Seow, Former Solicitor-General of Singapore:
www.sfdonline.org/Link%20Pages/Link%20Folders/Press%20Freedom/seow.html

POGLAVLJE 2

(broj stranice u okviru poglavlja)

str. 1 International Institute for Democracy and Electoral Assistance -
Participation, Political Parties and Institutions: http://www.idea.int/thematic_b.htm

str. 13 The Center for Public Integrity: www.publicintegrity.org/dtaweb/home.asp

str. 13 Administration and Cost of Elections Project: <http://www.aceproject.org>

p.13 International Institute for Democracy and Electoral Assistance - State of Democracy Project:
http://www.idea.int/ideas_work/14_political_state.htm

str. 13 The Comparative Study of Electoral Systems: <http://www.umich.edu/~cses/>

str. 13 Administration and Cost of Elections Project - Cost Considerations:
<http://www.aceproject.org/main/english/ei/ei40.htm>

POGLAVLJE 3

(broj stranice u okviru poglavlja)

str. 14 Independent Commission Against Corruption: www.icac.nsw.gov.au

str. 14 Parliament of Australia Library - "Conflicts of Interest Avoidance - Is There a Case for Blind
Trusts?": <http://www.aph.gov.au/library/pubs/CIB/1996-97/97cib14.htm>

POGLAVLJE 4

(broj stranice u okviru poglavlja)

str. 2 Center for Responsive Politics - Lobbying Spending: <http://www.opensecrets.org/lobbyists/>

str. 4 Federal Lobbying Regulations (31 USC, Section 1352), Lobbying Disclosure Act, P.L. 104-65:
http://www.research.uh.edu/downloads/PDF_format/lobby99.pdf

str. 4 U.S. Code - "Crimes and Criminal Procedures - Lobbying with Appropriated
Moneys" - Title 18 > Part I > Chapter 93 > Sec. 1913: <http://liimirror.warwick.ac.uk/uscode/18/1913.html>

str. 5 Lobbyists Registration Act: <http://laws.justice.gc.ca/en/L-12.4/text.html>

str. 5 Federal Lobbying Regulations (31 USC, Section 1352), Lobbying Disclosure Act, P.L. 104-65:
http://www.research.uh.edu/downloads/PDF_format/lobby99.pdf

POGLAVLJE 5

(broj stranice u okviru poglavlja)

str. 10 Rules on Parliamentary Immunity in the European Parliament and the Member States of the European Union: <http://www.ecprd.org/Doc/publica/OTH/RulesParlImmu.pdf>

str. 10 GRECO Evaluation Reports and Compliance Reports:
<http://www.greco.coe.int/evaluations/cycle1/Eval1Reports.htm>

str. 10 GRECO Evaluation Reports and Compliance Reports:
<http://www.greco.coe.int/evaluations/cycle1/Eval1Reports.htm>

str. 10 Impeachment Documents Relating to a U.S. President:
<http://www.lib.auburn.edu/madd/docs/impeach.html>

str. 10 GRECO Evaluation Reports and Compliance Reports:
<http://www.greco.coe.int/evaluations/cycle1/Eval1Reports.htm>

POGLAVLJE 6

(broj stranice u okviru poglavlja)

str. 19 Applied Ethics Resources on the World Wide Web:
<http://www.ethics.ubc.ca/resources/govt/>

str. 19 OECD/PUMA - Ethics and Corruption Homepage:
<http://www1.oecd.org/puma/ethics/index.htm>

str. 19 U.S. Office of Government Ethics: <http://www.usoge.gov>

str. 19 TI Source Book 2000, Chapter 20: Public Service Ethics, Monitoring Assets and Integrity Testing: <http://www.transparency.org/sourcebook/20.html>

str. 19 Office of the Ethics Counsellor:
<http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/vwGeneratedInterE/Home>

str. 19 International Institute for Public Ethics: <http://www.iipe.org>

str. 19 Prerequisites for Effective Anti-Corruption Ombudsman's Offices and Anti-Corruption Agencies (South Africa): <http://www.10iacc.org/download/workshops/cs06.pdf>

str. 19 Inspector General of Government (Uganda): <http://www.igg.go.ug>

str. 19 TI Source Book 2000, Chapter 10: The Ombudsman:
<http://www.transparency.org/sourcebook/10.html>

str. 19 U.S. Office of Government Ethics: <http://www.usoge.gov/>

str. 19 Office of the Ethics Counsellor (Canada):
<http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/vwGeneratedInterE/Home>

str. 19 The Ethics Package: Conflict, Conduct, and a Commissioner for Parliament Hill - A Commentary Prepared by Gregory J. Levine, General Counsel, Office of the Ombudsman, Province of British Columbia: http://www3.telus.net/GovtEthicsLaw/EthPackPaper2002.htm#_edn1

str. 19 TI Source Book 2000, Chapter 3: Developing Responses:
<http://www.transparency.org/sourcebook/03.html>

str. 19 TI Source Book 2000, Chapter 12: Public Service to Serve the Public:
<http://www.transparency.org/sourcebook/12.html>

str. 19 World Bank - Administrative and Civil Service Reform - Recruitment and Promotion:
<http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/recruitment.htm>

str. 20 World Bank - Administrative and Civil Service Reform - Public Service Pay Policy in Anglophone Africa: http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/public_africa.htm

str. 20 IMF - Corruption and the Rate of Temptation:
www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9773.pdf

str. 20 TI Source Book 2000, Chapter 1: The Challenge of Renovation:
<http://www.transparency.org/sourcebook/01.html>

str. 20 World Bank Institute - Working Papers and Articles - Improving Governance and Controlling Corruption: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/improving.htm>

str. 20 IMF - Corruption Around the World:
<http://www.imf.org/external/Pubs/FT/staffp/1998/12-98/pdf/tanzi.pdf>

str. 20 The Honest Reformer's Guide to Fighting Corruption:
http://www.people.hbs.edu/rditella/papers/honest_reformer.pdf

str. 20 World Bank Institute - Governance and Anti-Corruption:
<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/wps2394.pdf>

str. 20 Prerequisites for Effective Anti-Corruption Ombudsman's Offices and Anti-Corruption Agencies:
<http://www.10iacc.org/download/workshops/cs06.pdf>

str. 20 TI Source Book 2000, Chapter 10: The Ombudsman:
<http://www.transparency.org/sourcebook/10.html>

str. 20 Inspector General of Government (Uganda): <http://www.igg.go.ug>

str. 20 TI Source Book 2000, Chapter 12: Public Service to Serve the Public:
<http://www.transparency.org/sourcebook/12.html>

str. 20 World Bank - Administrative and Civil Service Reform - Recruitment and Promotion:
<http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/recruitment.htm>

str. 20 TI Source Book 2000, Chapter 1: The Challenge of Renovation
<http://www.transparency.org/sourcebook/01.html>

str. 20 IMF - Corruption and the Rate of Temptation: www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9773.pdf

str. 20 World Bank - Working Papers and Articles - Improving Governance and Controlling Corruption:
<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/improving.htm>

str. 20 IMF - Corruption Around the World:
<http://www.imf.org/external/Pubs/FT/staffp/1998/12-98/pdf/tanzi.pdf>

str. 20 Tax Evasion, Corruption and the Remuneration of Heterogeneous Inspectors:
<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/wps2394.pdf>

str. 20 World Bank - Public Sector Management - Anticorruption:
<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/publicsectormanagement.htm#1>

str. 21 World Bank - Administrative and Civil Service Reform - Public Service Pay in Anglophone Africa:
http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/public_africa.htm

str. 21 World Bank - Administrative and Civil Service Reform - Site Map:
<http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/sitemap.htm>

POGLAVLJE 7

(broj stranice u okviru poglavlja)

str. 14 Public Interest Disclosure Act, 1998: www.hms.gov.uk/acts/acts1998/19980023.htm

str. 14 Public Concern at Work: <http://www.whistleblowing.org.uk>

str. 14 Open Democracy Advice Centre: <http://www.opendemocracy.org.za>

str. 14 Government Accountability Project: <http://www.whistleblower.org>

POGLAVLJE 8

(broj stranice u okviru poglavlja)

str. 6 IACC - Practical Measures to Improve Integrity in Customs Administrations:
http://www.transparency.org/iacc/8th_iacc/papers/crotty.html

str. 6 World Bank - Working Papers and Articles - Improving Governance and Controlling Corruption:
<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/improving.htm>

str. 6 OECD - Taxation: http://www.oecd.org/topic/0,2686,en_2649_37427_1_1_1_1_37427,00.html

str. 6 IACC - Corruption in the Public Finances:
http://www.transparency.org/iacc/8th_iacc/papers/vtanzi.html

str. 6 Transparency International Working Paper - Review of Integrity Management
of Staff in the Ghana, Tanzania and Uganda Revenue Authorities:
http://www.transparency.org/working_papers/mwaller/integrity_management_review.html#summary

str. 6 Utstein Anti-Corruption Resource Centre - FAQs:
<http://u4.no/document/faqs1.cfm>

POGLAVLJE 9

(broj stranice u okviru poglavlja)

str. 9 Foreign Corrupt Practices Act: www.usdoj.gov/criminal/fraud/fcpa.html

str. 9 OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public
Officials in International Business Transactions:
<http://www.imf.org/external/np/gov/2001/eng/091801.htm>

str. 20 Transparency International, The Corruption Fighters' Toolkit, Integrity Pacts - Colombia:
http://www.transparency.org/toolkits/2001/ccinp_ip-columbia.html

str. 20 Excluded Parties Listing System: <http://epls.arnet.gov/>

POGLAVLJE 10

(broj stranice u okviru poglavlja)

str. 7 World Bank - Measuring Governance, Corruption, and State Capture:
How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transit:
<http://econ.worldbank.org/view.php?type=5&id=1066>

str. 7 National Bureau of Economic Research - "Does 'Grease Money' Help Speed Up
the Wheels of Competition?" <http://www.nber.org/papers/w7093>

str. 7 Charter Mark: <http://www.chartermark.gov.uk/about/>

str. 7 World Bank - Helping Countries Combat Corruption - The Role of the
World Bank - Helping Countries Strengthen Institutions:
<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor06.htm#note35>

POGLAVLJE 11

(broj stranice u okviru poglavlja)

str. 7 Centre for European Reform - Corruption in Eastern Europe:
http://www.cer.org.uk/articles/n_10_2.html

str. 7 PSI: Water Privatisation Corruption and Exploitation:
<http://www.labournet.net/world/0208/psi4.html>

str. 7 TI Sourcebook 2000 - Chapter 26: Competition Policy and Containing Corruption:
<http://www.transparency.org/sourcebook/26.html>

str. 7 OECD Global Forum on Corruption - Contribution from Thailand:
www.oecd.org/dataoecd/40/45/2491524.doc

str. 7 Competition Commission, South Africa:

http://www.compcom.co.za/thelaw/thelaw_act_competition_acts.asp?level=1&child=1

str. 7 Corruption Risks in the Privatisation Process:

<http://www.internet.sk/mesa10/PRIVAT/CORRUPT.HTM#III.1%20Small-scale%20Privatisation>

str. 7 Transparency International - The Corruption Fighters' Toolkit:

http://www.transparency.org/toolkits/2001/ccinp_tele-bulgaria.html

POGLAVLJE 12

(broj stranice u okviru poglavlja)

str. 32 World Bank - PREM Notes - Writing an Effective Anticorruption Law:

<http://www1.worldbank.org/publicsector/legal/PREMnote58.pdf>

str. 32 Eighth IACC - Reversing the Onus of Proof: Is it Compatible with Respect for Human Rights Norms?: http://www.transparency.org/iacc/8th_iacc/papers/despeville.html

str. 32 Current English Ordinance:

<http://www.justice.gov.hk/blis.nsf/CurEngOrd?OpenView&Start=201&Count=59&Expand=201.1>

str. 33 Partnership Against Corruption - ICAC-Interpol Conference 2003:

<http://www.icac.org.hk/conference/AboutCF/Progframe.html>

str. 33 Interpol - Global Standards to Combat Corruption in Police Forces/Services:

<http://www.interpol.int/Public/Corruption/Standard/Default.asp>

str. 33 International Prosecution Standards:

<http://www.odpp.nsw.gov.au/speeches/HOPAC%202001-%20International%20Prosecution%20Standards.htm>

str. 33 International Association of Prosecutors: <http://www.iap.nl.com/>

str. 33 Why Should We Care About Independent and Accountable Judges?:

http://www.brennancenter.org/resources/downloads/fein_neuborne.pdf

str. 33 ICJ Canada - Documents: <http://www.icjcanada.org/transfer/documents/default.htm>

str. 33 Article 16 Universal Declaration of Human Rights:

<http://www.un.org/Overview/rights.html>

str. 34 Article 16 UN Office of the High Commissioner for Human Rights - International Covenant on Civil and Political Rights: http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm

str. 34 Article 16 Amnesty International Fair Trials Manual:

<http://www.amnesty.org/ailib/intcam/fairtrial/fairtria.htm>

str. 34 Article 16 The Universal Charter of the Judge:

<http://www.domstol.dk/html/publikationer/universal/UniChaUk.pdf>

str. 34 Basic Principles on the Independence of the Judiciary, Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Milan, 26 August to 6 September 1985:
<http://www1.umn.edu/humanrts/instree/i5bpj.htm>

str. 34 The Bangalore Principles of Judicial Conduct 2000:
http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Bangalore_principles.pdf

str. 34 European Association of Judges - Judges' Charter in Europe:
<http://www.richtervereinigung.at/international/eurojus1/eurojus15a.htm>

str. 34 Independence, Efficiency and the Role of Judges - Recommendation adopted on 13 October 1994 by the Committee of Ministers of the Council of Europe:
http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_cooperation/Legal_professionals/Judges/Instruments_and_documents/Rec_94_12E%20+%20explanatory%20memorandum.pdf

str. 35 The New Politics of Judicial Elections: <http://www.justiceatstake.org/files/JASMoneyReport.pdf>

str. 35 Public Broadcasting System, Frontline, Justice for Sale:
<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/justice/howdid/kermit.html>

str. 35 The St. James Ethics Centre - Tackling Judicial Corruption Globally:
http://www.hcourt.gov.au/speeches/kirbyj/kirbyj_stjames.htm

str. 35 Ethical Principles for Judges - Canadian Judicial Council:
http://www.cjc-ccm.gc.ca/english/publications/ethic_e.pdf

str. 35 "Judicial Ethics in South Africa," The Sunday Times, March 2000:
<http://www.sundaytimes.co.za/2000/04/16/politics/pol16.htm>

str. 35 Basic Principles on the Role of Lawyers, Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, 27 August to 7 September 1990:
<http://www1.umn.edu/humanrts/instree/i3bpri.htm>

POGLAVLJE 13

(broj stranice u okviru poglavlja)

str. 12 TI Sourcebook 2000 - Confronting Corruption - The Elements of a National Integrity System:
<http://www.transparency.org/sourcebook/index.html>

str. 12 United Nations Office on Drugs and Crime - Anti-Corruption Toolkit:
http://www.unodc.org/unodc/corruption_toolkit.html

str. 12 National Pledge of Integrity for the Sustainable Development of a New Honduras:
<http://www.wri.org/governance/pdf/ncsds-gfed/honduraspledge-eng.pdf>

str. 12 Anti-Corruption Network for Transition Economies - Status Report of the Republic of Lithuania on the Baltic Anti-Corruption Act:
<http://www.oecd.org/dataoecd/48/57/1960725.pdf>

str. 12 European Commission Strategy Paper and Report 2003 - The Copenhagen Criteria:
http://www.fifoost.org/EU/strategy_en_2002/node7.php

str. 12 Anticorruption Prosecutor's Office in Spain and Some Suggestions for Slovakia:
http://www.vlada.gov.sk/bojprotikorupcii/twining_eng/anticorruption_prosecution_spanish_slovakia.doc

str. 12 Transparency International - National Integrity Systems:
http://www.transparency.org/activities/nat_integ_systems/nis_index.html

str. 13 Griffith University - Key Center for Ethics, Law, Justice and Governance:
<http://www.gu.edu.au/centre/kceljag/>

POGLAVLJE 14

(broj stranice u okviru poglavlja)

str. 1 Independent Commission Against Corruption, Hong Kong: <http://www.icac.org.hk/eng/main/>

str. 1 Current English Ordinance & Sub. Leg: <http://www.justice.gov.hk/home.htm>

str. 1 Independent Commission Against Corruption, Hong Kong - About the ICAC:
<http://www.icac.org.hk/eng/abou/index.html>

str. 1 Current English Ordinance:
<http://www.justice.gov.hk/blis.nsf/D2769881999F47B3482564840019D2F9?OpenView>

str. 8 Independent Commission Against Corruption, Hong Kong - Checks and Balances:
http://www.icac.org.hk/eng/power/powe_acct_1.html

str. 11 Current English Ordinance:
<http://www.justice.gov.hk/blis.nsf/D2769881999F47B3482564840019D2F9?OpenView>

str. 15 TI Sourcebook 2000 - Independent Anti-Corruption Agencies:
<http://www.transparency.org/sourcebook/11.html>

str. 16 Prerequisites for Effective Anti-Corruption Ombudsman's Offices and Anti-Corruption Agencies (South Africa): <http://www.10iacc.org/download/workshops/cs06.pdf>

str. 16 Independent Commission Against Corruption, New Zealand:
<http://www.icac.nsw.gov.au/>

str. 16 Independent Commission Against Corruption, Hong Kong:
<http://www.icac.org.hk/>

str. 16 Office of the Ombudsman, Republic of the Philippines - Mandate:
<http://www.ombudsman.gov.ph/about/mandate.html>

str. 16 International Anti-Corruption Conference - The Role of the Ombudsman in Fighting Corruption:
http://www.transparency.org/iacc/9th_iacc/papers/day3/ws3/d3ws3_gpienaar.html

str. 16 Statutes of New Zealand:

http://www.legislation.govt.nz/browse_vw.asp?content-set=pal_statutes

POGLAVLJE 15

(broj stranice u okviru poglavlja)

str. 3 About the BBC: <http://www.bbc.co.uk/info/>

str. 10 Communications Reform White Paper:

http://www.communicationswhitepaper.gov.uk/dti-dcms_comms-reform_experts.html

str. 10 Communications White Paper: <http://www.communicationswhitepaper.gov.uk/>

str. 10 Office of the Ombudsman, Republic of the Philippines - Primer on Corruption Prevention Unit (CPU) Program: http://www.ombudsman.gov.ph/publications/cpu_program.html

str. 10 The International Budget Organization: FAQs: <http://www.internationalbudget.org/faq/>

str. 10 Open Budget - Regions of Russia - Regulations for Regional Representatives:
<http://openbudget.karelia.ru/eng/anona.shtml>