

SKUPŠTINA SRBIJE U BORBI PROTIV KORUPCIJE

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

(Nikolo Makijaveli, Rasprave, III.)

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

Da bi izabrano narodno predstavništvo predstavljalo srž demokratije, neophodno je da ova grana vlasti (zakonodavna) bude odvojena i nezavisna od izvršne i sudske vlasti, da nesmetano obavlja nadzor i kontrolu vlade i njenih ministara, da vodi računa o trošenju budžetskih sredstava, da osim donošenja zakona brine i o njihovoj primeni, kao i da način rada bude javan bez diskrecije i monopola u donošenju odluka.

Predmet ovog rada je uloga Skupštine Srbije u borbi protiv korupcije sa kritičkim osvrtom da je povremeno i ona sama u senci koruptivnih pojava. Praksa rada Skupštine vrlo često odstupa od osnovnih demokratskih principa. Počev od načina izbora narodnih poslanika javljaju se izvesne sumnje u vezi sa sumljivim finansiranjem političkih partija i

¹ Džeremi Poup, *Antikorupcijski priručnik, Suprostavlanje korupciji kroz sistem društvenog integriteta*, Transparentnost Srbija i OSCE Misija u SiCG, Beograd, 2004. str. 45

njihovih kandidata za poslanike, jer izborna kampanja zahteva veliku količinu novca. Poznato je da u politici nema „bezplatnog ručka“ i da se za svaki iznos uloženi sredstava u partije ili kandidate očekuje protivusluga kada partija dođe na vlast. Osim toga, i nakon ulaska u parlament dešava se da poslanici trguju svojim glasovima i mandatima, što navodi na sumnju o postojanju koruptivnih pojava. Česti preleti poslanika iz stranke u stranku ili u drugi poslanički klub, urušavaju ugled Skupštine. U prethodnom periodu, naročito nakon političkih promena u Srbiji nakon 2000. godine usvojen je određeni broj antikorupcijskih zakona, donete su određene odluke u cilju suzbijanja korupcije, izabrana su antikorupcijska tela (ili njihovi članovi), okrenuto je nekoliko anketnih odbora, i usvojena je Strategija za borbu protiv korupcije.

Definisanje korupcije i srodnih pojmiva

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

Korupcija je pojam koji se stalno menja u skladu sa novonastalim okolnostima i zato gotovo da se opire preciznom i sveobuhvatnom definisanju. Korupcija je gotovo uvek povezana sa vlašću, državnom administracijom i tajnošću, odnosno netransparentnošću. Korupcija ne bi bila ni toliko stara, ni tako teško iskorenjiva da nije tesno povezana s ljudskom prirodom. Po kratkoj definiciji *Transparency International*, korupcija je "zloupotreba poverenog javnog ovlašćenja radi sticanja privatne koristi". Sa korupcijom su blisko povezani i drugi pojmovi sukob interesa, nepotizam, kronizam². *Sukob interesa* je svaka situacija u kojoj državni funkcioner, javni službenik ili drugo lice

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

kome je povereno vršenje javnih ovlašćenja daje prednost ostvarenju vlastitih ili tuđih privatnih interesa na uštrb ostvarenja javnog interesa. *Nepotizam* je davanje neopravdane prednosti u ostvarivanju nekog prava članovima porodice u odnosu na druge građane. *Kronizam* je favorizovanje ličnih, poslovnih ili porodičnih prijatelja.

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

Koreni korupcije u Srbiji

Kao i u većini drugih bivših komunističkih zemalja, korupcija u Srbiji ima korene u prethodnom režimu⁴. Kriza ovih društava pogodovala je korupciji. Monopol države uz veoma slabe konstitucionalno-institucionalne kontrole i mehanizme dovela je do simbioze nezakonitih, čak i kriminalnih radnji i države. Državne pare su se organizovano iz džepova građana - poreskih obveznika slivale u džepove pojedinaca bliskih režimu. Tome su pogodovale okolnosti rata u okruženju i sankcija. Dugotrajna kriza, rastakala je i razarala institucije države, pa i samu državu. Ovaj proces pratilo je dirigovano i monopolsko određivanje cena robe, kursa dinara, davanje izvozno-uvoznih kvota i dozvola, kontrolisanje velikih trgovačkih aranžmana, stvaranje nestašica u kojima privilegovani sticali monopole, organizovanje finansijskih piramida. U takvom kontekstu nastali su oligarsi i tajkuni. Preko politike došli su do ekonomske moći, i sada preko novca utiču na politiku.

Neretko se polazi od pretpostavke da korupcija ima svoje korene u navikama i kulturi jednog naroda. Osnov za ovakve pretpostavke nalaze se u srpskoj narodnoj tradiciji, koja o mitu i podmićivanju ima prilično fleksibilno mišljenje, ali je potpuno svesna njihovog egzistiranja kao i činjenice da se ove pojave teško mogu iskoreniti⁵. O mitu i podmićivanju postoje zabeležene mnoge narodne poslovice, izreke i priče. Često se

³ *Najuspešniji postupci za borbu protiv korupcije*, OEBS, str. 7
http://www.osce.org/serbia/item_11_13568.html

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

⁵ Dragomir Antonic, Istraživanje "Javnom mnjenju Srbije" (mart i novembar te godine) Centra za proučavanje alternativa

u različitim kontekstima koristi rečenica: „Para vrti gde burgija neće!“. Ili: „Nekada je sve mogao samo TITO, a danas samo MITO!“. Aforističarski rečeno, „Mi smo mitološki narod – ništa ne možemo bez MITA!“

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

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

Korupcija - kvarljiva priroda vlasti i ljudska priroda sklona korupciji

Korupcija je neposredno povezana sa kvarljivom prirodom vlasti i ljudskom prirodom sklonom korupciji. Ovo prvo je najbolje ilustrovano čuvenom rečenicom lorda Aktona: „Svaka vlast pokazuje tendenciju da korumpira, apsolutna vlast korumpira apsolutno“. U interpretaciji Karla Fridriha, „Očigledno je lord Akton imao na umu ono što Isus ističe u Novom Zavetu, kada kaže da je siromahu lakše da dosegne nebo nego bogatašu, zbog toga jer bogatstvo korumpira, a vlast kao forma bogatstva takođe korumpira, umnožavajući mogućnosti za sebične aktivnosti“⁶. I Monteskje je smatrao da je svaka vlast sklona zloupotrebi, te se mora ograničiti drugom vlašću. Trajni element u ljudskoj prirodi je lični interes. Još je Hjum upozoravao da ćemo pogrešiti ako polazimo od optimističkog viđenja o ljudskoj prirodi i ako pretpostavimo da se ljudi u svojim postupanjima rukovode nekom apstraktnom dobronamernošću i čovekoljubljem, umesto ličnim interesom u kome on nalazi poreklo pravde, društva i vlasti. Po njemu, tamo gde vlada leži na dobrim ustanovama, to će „čak i lošeg čoveka naterati da radi za javno dobro“. I ako ne važi uopšte, onda u politici sigurno važi da se „za svakog čoveka treba pretpostaviti da je nitkov“, i nastavlja: „jer je tako velika prirodna ambicija ljudi, da nikako nisu zadovoljni sa vlašću (koju poseduju – prim. I.V.) i da ako jedan red ljudi, ganjajući sopstveni interes, može uzurpirati svaki drugi red, on će zasigurno to uraditi i

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

učiniti sebe, koliko je god moguće, apsolutnim i nekontrolisanim⁷. Imajući navedeno u vidu, Hjum nam poručuje: "da se u svakoj državi, sa krajnjom revnošću, sačuvaju oni oblici i ustanove koji osiguravaju slobodu, savetuju javno dobro i ograničavaju i kažnjavaju gramzivost i ambiciju pojedinca"⁸.

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

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

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

Korumpirani moraju biti lojalni jer u suprotnom ostaju bez stečenih privilegija i mogu preko noći ostati bez stečenog bogatstva ili javno biti kompromitovani. Jednostavno, oligarhija u svojim rukama drži sve instrumente i poluge koji omogućavaju brzo bogaćenje. To je stanje u kojem se "velikim lopovima skida kapa a malim glava" i

⁷ David Hume, „*Of the Independence of Parliament*“, *Esseys*, p. 118, prema Ilija Vujačić, *Politička teorija, studije-portreti-rasprave*, Čigoja štampa i FPN, Beograd, 2002, str 139

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

gde zakoni postaju mreža koju jake ribe razdiru a male ostaju ulovljene u njoj (D. Laertije).

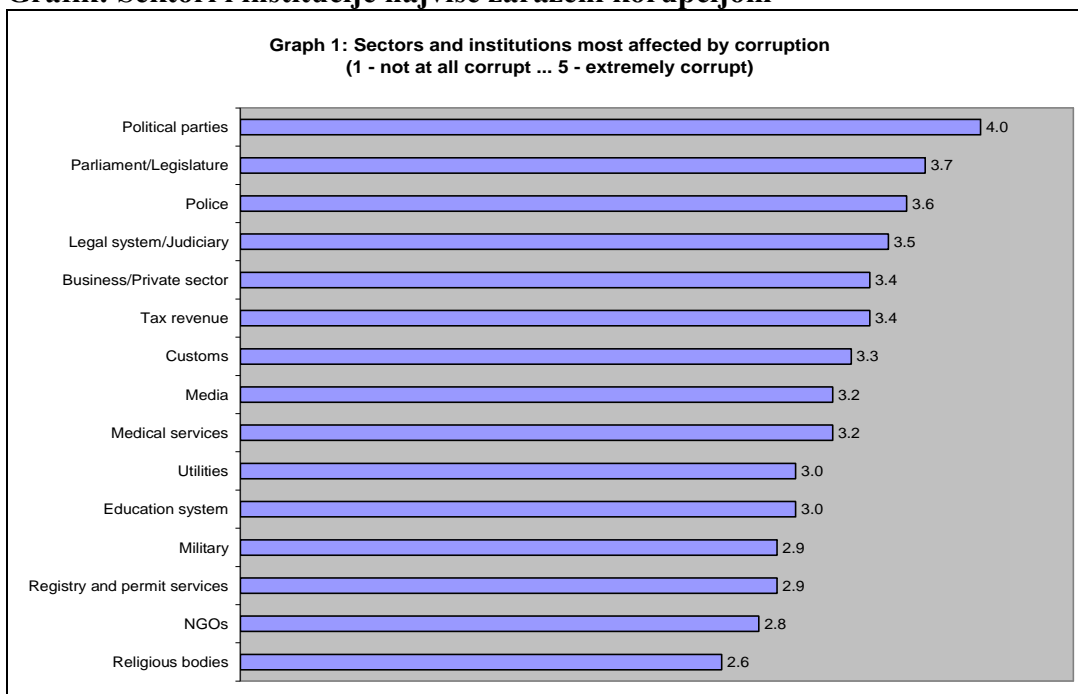
Kod nas je problem što su i političari i političke partije nastoje da u što kraćem roku zgrabe što više, ne razmišljajući o budućnosti i svojoj odgovornosti i reizboru. U takvoj atmosferi vlast se tumači kao plen na koji pobednici polažu pravo raspolaganja i deljenja (pobedi, podeli i pobegni). Kako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

Poverenje građana u parlament

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

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

Grafik: Sektori i institucije najviše zaraženi korupcijom



Izvor: Transparency International *Global Corruption Barometer 2005*

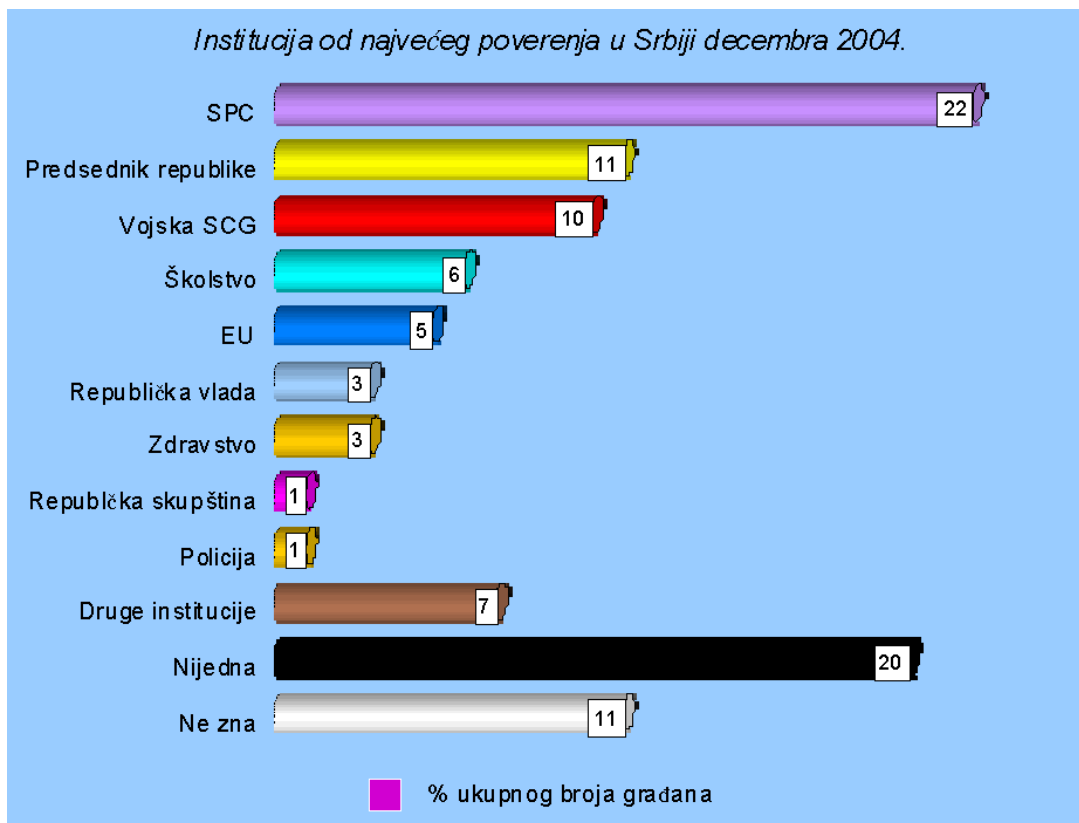
Tabela: Najkorumpiraniji sektori po regionima

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

Izvor: Transparency International *Global Corruption Barometer 2005*⁹

⁹ http://www.korupcija.org/source/prevod_barometra.doc

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



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

¹⁰ Videti detaljnije na: <http://www.cpijm.org.yu/scharts/Izvestaj3.pdf>

Transferi poslanika u parlamentu u senci koruptivnih pojava

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

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

U pogledu „poslaničkih transfera“, praksa u Srbiji je zabeležila različite slučajeve. Poslanici u parlamentu su prelazili iz jednog u drugi poslanički klub, menjali stranku u okviru istog poslaničkog kluba, osnivali novi poslanički klub, ili sebe proglasili nezavisnim poslanicima. Samo u jednom slučaju je poslanik iz vladajuće partije prešao u opoziciju¹¹.

Transferi poslanika su omogućile pojedinim strankama da bez izbora postanu parlamentarne stranke. Neizborna parlamentarizacija znači da je neka stranka postala

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

parlamentarna iako nije osvojila mandate na izborima, ili nije ni postojala u vreme izbora¹².

Uloga parlamenta u borbi protiv korupcije

Parlament (skupština) je jedno od najvažnijih tela u borbi protiv korupcije. Zbog određenih slabosti u svom radu i sama Skupština je u senci koruptivnih pojava. Česti transferi poslanika (pet mandata su predmet sporova pred sudovima) ostavljaju utisak da je i u samom parlamentu prisutna korupcija što ga delegitimiše u borbi protiv korupcije. Protiv 22 narodna poslanika u toku je postupak zbog kršenja Zakona o sprečavanju sukoba interesa i to za šest zbog nepodnošenja drugog izveštaja za prošlu godinu, pet zbog nepostojanja izveštaja posle izbora na funkciju narodnog poslanika, i četiri zbog nedostavljanja izveštaja po prestanku javne funkcije. Protiv sedam poslanika je pokrenut postupak zbog nedozvoljene kumulacije funkcija¹³. Pažnja javnosti je skrenuta i povodom zloupotreba dnevnica od strane poslanika.

Šta je urađeno u parlamentu na suzbijanju ove pojave? U dosadašnjem periodu učinjeni su izvesni naponi usvajanjem pojedinih antikorupcijskih zakona: o javnim nabavkama, o finansiranju političkih partija, o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija, o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, o zaštiti konkurencije¹⁴. Usvojen je Zakon o zaštitniku građana¹⁵, ali nije izabran zaštitnik građana (ombudsman). Usvojen je Zakon o državnoj revizorskoj instituciji (14.11.2005.)¹⁶, ali ne i Državna revizorska institucija, iako je predviđeni rok od šest meseci istekao još u maju 2006. godine. Nepostojanje te institucije u Srbiji znači da za mnoge aspekte poslovanja državnih organa i drugih koji funkcionišu u javnom sektoru, nemamo nikoga ko bi mogao objektivan i stručan da kaže da li su se ponašali rasipnički ili racionalno. Iskustva

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

¹³ Milovan Dedijer, predsednik Odbora za rešavanje o sukobu interesa, Danas, 17.07.06.

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

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

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

različitih zemalja koje su ustanovljavale vrhovne revizijske institucije govore da je potrebno značajno vreme da ove institucije, koje uglavnom nisu represivne, zaista počnu da se poštuju. Ovo je posebno važno kada se zna da su najveće afere u vezi sa korupcijom proteklih nekoliko godina bile su skopčane sa očigledno neprimerenim trošenjem budžetskih sredstava i privatizacijom („Mobtel“, „Pancir“, „Kofer“, „Knajz Miloš“,..). Krivična dela korupcije sadržana su u Osnovnom krivičnom zakonu i Krivičnom zakonu Republike Srbije, kao i u Zakonu o preduzećima¹⁷.

Slabo se poštuju i primenjuju usvojeni antikorupcijski zakoni. Prva iskustva u primeni Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja ukazuju na to da se javne službe i institucije teško i sporo privikavaju na poštovanje usvojenih normi. Često izostaje njihov odgovor, čak i odbijanje na zahteve koji su upućeni u skladu sa zakonom. Prema izveštaju Poverenika za informacije, šest ministara prekršilo je Zakon o dostupnosti informacija od javnog značaja pošto u predviđenom roku nisu objavili informatore o radu svojih ministarstava¹⁸. Informatori sadrže podatke o trošenju novca poreskih obveznika, a njihovim neobjavlivanjem krije se kolika su primanja, troškovi i broj zaposlenih, te podatke o javnim nabavkama i o raspoloživoj opremi u njihovim ministarstvima. Do 12.04.2006. u službi poverenika za informacije registrovano je oko hiljadu predmeta, od kojih su velika većina žalbe kojima se traži zaštita prava na Slobodan pristup informacijama. Sadržaj zahteva govori i antikorupcijskoj dimenziji, jer se najvećim delom pitanja tiču novca, odnosno budžeta, donacija, javnih nabavki i uopšte raspolaganja materijalnim sredstvima¹⁹. U pogledu objavljivanja informatora, odgovor na ovu zakonsku obavezu je izuzetno mali i to samo devet od sedamnaest ministarstava, samo sedamnaest od sto sedamdeset tri opštine, i nijedno od dvadesetak javnih preduzeća na republičkom nivou.

U skladu sa Zakonom o dostupnosti informacija od javnog značaja Skupština Srbije je objavila Informator o svom radu i troškovima tokom prošle (2005.) godine. Pored opštih informacija o radu Skupštine, poslaničkim grupama, pravima poslanika,

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

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

¹⁹ Tekst Poverenika za informacija od javnog značaja, Rodoljuba Šabića u Politici, 12.04.2006.

platama, naknadama, stručnim službama, školskoj kvalifikaciji i polnoj zastupljenosti zaposlenih i poslanika, na sajtu se mogu dobiti podaci i o broju tajnih prolaza u Skupštini, samoj zgradi i salonima. Narodna skupština Republike Srbije u 2005. održala je 26 sednica u ukupnom trajanju od 157 dana. Razmotrila je 267 predloga akata, od toga po hitnom postupku 51. Vlada Srbije bila je najažurniji predlagač sa 141 predlogom akata, skupštinski odbori su predložili 25, a poslanici 53 predloga akata. Skupština je u prošloj godini usvojila 209 akata, od toga 54 po hitnom postupku. Doneto je 120 zakona i 89 odluka i drugih akata. U 2005. godini, narodni poslanici u Narodnoj skupštini Republike Srbije, postavili su republičkoj vladi i ministarstvima 64 poslanička pitanja, a odgovoreno je samo na 38²⁰.

Predlozi za izmene zakona. U toku prve godine primene Zakon o sprečavanu sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija, Republički odbor je konstatovao određene nedostatke važećeg Zakona, koji su imali za posledicu da važna područja potencijalnog sukoba interesa ostanu van nadležnosti Republičkog odbora, a posebno oblast javnih službi (zdravstvo, obrazovanje i dr). Pored toga, Republički odbor je konstatovao nepreciznost Zakona u određivanju pojma funkcionera, kao i neopravdano široke izuzetke u pogledu kumulacije javnih funkcija kada su u pitanju narodni poslanici, poslanici i odbornici. Izvesne smetnje za efikasniji rad Republičkog odbora posledice su nepotpunosti rešenja u pogledu postupka, vrsta mera i nedefinisanju pravnih lekova. Republički odbor se u predloženim izmenama Zakona zalaže za javnost imovinskih podataka funkcionera, kada se radi o nepokretnostima i prihodima po svim osnovima. Postojeće rešenje, iako legitimno, slabi obavezu funkcionera da stvara i održava poverenje građana u savesno i odgovorno vršenje javne funkcije, s obzirom na to da je prijavljivanje imovine važan preduslov za nadzor rada funkcionera. Obaveza vraćanja naknade u slučajevima obavljanja više funkcija protivno propisanoj zabrani, pored pravne i moralne dimenzije, imala bi uticaja i na smanjenje ove pojave. Zbog svega toga, Republički odbor je početkom 2006. godine dostavio Vladi Republike Srbije tekst predloga izmena i dopuna Zakona.

Antikorupcijska tela koje je izabrala Skupština ili su odgovorna Skupštini. Komisija za zaštitu prava ponuđača ima predsednika i četiri člana. Predsednika, kao i

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

članove Komisije, imenuje Vlada Republike Srbije na period od četiri godine, s tim što isti mogu ponovo biti imenovani. O svom radu Komisija jednom godišnje izveštava Vladu i Narodnu skupštinu.

U skladu sa usvojenim sistemskim zakonima za borbu protiv korupcije, Skupština je izabrala pet od osam članova Republičkog odbora za rešavanje o sukobu interesa (24.08.2004.). Takođe, Skupština je izabrala Poverenika za informacije od javnog značaja (Rodoljuba Šabića), na senici održanoj 22. 12. 2004. godine.

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

Strategija za borbu protiv korupcije. Narodna skupština Republike Srbije, usvojila je Strategiju za borbu protiv korupcije²¹ i obavezala Vladu da: donese Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije; obezbedi sredstva za sprovođenje Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije; obezbedi donošenje sektorskih akcionih planova za borbu protiv korupcije; predloži donošenje zakona o samostalnom i nezavisnom antikorupcijskom telu, i da obaveštava Narodnu skupštinu Republike Srbije o sprovođenju ove odluke, najmanje jednom godišnje. Ovom odlukom obavezuju se svi državni organi predviđeni Nacionalnom strategijom za borbu protiv korupcije da neposredno saraduju u razradi ove strategije, izradi i sprovođenju Akcionog plana, kao i sektorskih akcionih planova za

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

borbu protiv korupcije. Stubovi Nacionalne strategije su obezbeđivanje institucionalnog okvira, reforma javne administracije, ekonomska reforma, motivisanje učešća građanskog društva i afirmacija političke klime koja ide u prilog borbi protiv korupcije. Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije Republike Srbije obuhvata tri ključna elementa: a) efikasnu primenu antikorupcijskih propisa odnosno odgovarajuću zakonsku intervenciju tj. neophodnost zakonskog regulisanja svih koraka u borbi protiv korupcije; b) prevenciju, koja podrazumeva otklanjanje mogućnosti za korupciju, i ravnotežu preventivnih i represivnih mera; v) podizanje svesti i obrazovanje javnosti radi javne podrške društva za sprovođenje antikorupcijske strategije.

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

Zaključak

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

Parlament slabo koristi svoju ulogu kontrole i nadgledanja primene zakona i rada vlade i pojedinih agencija i tela. Izveštaju koji se po predviđenom postupku i proceduri dostavljaju Skupštini, ostaju bez rasprave i završavaju u arhivi. Vrlo često se otvaraju određene korupcijske afere na koje Skupština ne reaguje. Koristeći svoja prava i mogućnost formiranja anketnih odbora, moguće je ove pojave rasvetliti i suzbiti. Neophodno je jačanje nadzorne uloge parlamenta. Novi Ustav Republike Srbije predviđa donošenje Zkona o Narodnoj skupštini, čime se može očekivati preciziranje nadležnosti parlamenta kao najviše vlasti (narodne suverenosti) nad izvršnom vlasti (vladom). Kontrola vlade je jedna od najvažnijih funkcija parlamenta. Obavljanje ove funkcije skupštine otežano je činjenicom da u Vladi sede partijski lideri koji uz pomoć partijske discipline preko šefova poslaničkih grupa kontrolišu parlament a ne obrnuto. Mediji i javnost su danas postali bitni u životu skupština do te mere da njihov rad i aktivnosti sve više zavisi od medijske pažnje koju dobijaju. Medijsko praćenje skupštinskog života ima značajnu ulogu i u političkom obrazovanju građana i u legitimizovanju vlasti. Kao mlada demokratija, nakon perioda sankcija, Skupština Srbije može jačati kontakte i saradnju sa

Interparlamentarnom unijom²². Korupcija odavno nije čisto nacionalno pitanje. Ona je uveliko postala transnacionalni problem a borba protiv nje međunarodna obaveza. Evropska komisija, u svom najnovijem izveštaju o procesu pridruživanja Srbije i Crne Gore Evropskoj Uniji, ponovo na značajnom mestu tretira korupciju kao jedan od najvećih problema naše zemlje na putu ka Evropi.

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

Korupcija je jedan od važnih elemenata ispunjenosti uslova za pridruživanje EU, ali i značajna prepreka na povećanju stranih investicija. Srbija mora da promeni zakone, da omogući nezavisan rad sudstva i tužilaštva i da ih oslobodi pritisaka. Najveći problem je sa tzv. sistemskom korupcijom, jer je velika korupcija mnogo suptilnija od primanja i davanja mita. Najčešće je reč o trgovini uticajima. Iako su usvojeni osnovni antikorupcijski zakoni, neophodno je dograđivanje sistema i jačanje institucionalnih kapaciteta, jer uvek kada se javi jaz između građana i njihovih izabраниh predstavnika, može doći do razočarenja u politiku i političare.

²² Postoji Globalna organizacija parlamenata protiv korupcije, http://www.wmd.org/second_assembly/functional/w-f5.html

LITERATURA I KORIŠĆENI IZVORI:

Hume David, „Of the Independence of Parliament“, *Esseys*, p. 118, prema Ilija Vujačić, *Politička teorija, studije-portreti-rasprave*, Čigoja štampa i FPN, Beograd, 2002

Fridrih Karl, *Konstitucionalizam (Ograničavanje i kontrola vlasti)*, CID, Podgorica, 1996

Orlović Slaviša, *Nedemokratski partija i demokratizacija društva*, u *Demokratija u političkim strankama Srbije*, Uredio Zoran Lutovac, Institut društvenih nauka i Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2006

Poup Džeromi, *Antikorupcijski priručnik, Suprostavlanje korupciji kroz sistem društvenog integriteta*, Transparentnost Srbija i OSCE Misija u SiCG.

Najuspešniji postupci za borbu protiv korupcije, OEBS,
http://www.osce.org/serbia/item_11_13568.html

Vodič kroz propise o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija, Republički odbor za sprečavanje sukoba interesa, Beograd, 2005

Korupcija u Srbiji, Centar za liberalno demokratske studije, Beograd, 2001

RESURSI

1. Pregled javnih funkcija narodnih poslanika

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

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

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

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

http://www.transparentnost.org.yu/tabela_a.html

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

http://www.transparentnost.org.yu/tabela_b.html

DOKUMENTA

Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije, Odluka Skupštine Srbije 08.12.2005.
Resolution (97) 24 on the 20 guiding principles for the fight against corruption, Savet ministara Saveta Evrope, 6.11.1997.

Informator o radu Narodne skupštine,

<http://www.parlament.sr.gov.yu/content/cir/index.asp>

WEB ADRESE

http://www.korupcija.org/source/prevod_barometra.doc

Transparentnost Srbija

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

Savet za borbu protiv korupcije

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

Republički odbor za rešavanje o sukobu interesa

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

Poverenika za informacije od javnog značaja

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

Komisija za zaštitu prava ponuđača

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