

ANTI-KORUPCIJSKI STUBOVI

Srbija i SR Jugoslavija

ANTI KORUPCIJSKI STUBOVI

Srbija i SR Jugoslavija



Evropski pokret
Srbija

www.emins.org



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
SERBIA**

www.transparentnost.org

Izdavači

Transparency International Serbia
Evropski pokret Srbija

Urednici

Predrag Jovanović
Nemanja Nenadić

Dizajn i priprema za štampu

APP, Beograd

Štampa

Vuletić print, Beograd

Tiraž

500

Beograd, 2001. godine

Izradu i publikovanje ove knjige finansirali su Britanska ambasada i DFID.

Predgovor

Sistem nacionalne borbe protiv korupcije (National Integrity System - NIS) predstavlja sveobuhvatan metod borbe protiv korupcije u jednoj državi koji je formulisao Transparency International, vodeća međunarodna organizacija specijalizovana za borbu protiv korupcije. Sistem se sastoji od jedanaest "stubova" koji predstavljaju nosioce borbe protiv korupcije: izvršna i zakonodavna vlast, sudstvo, tužilaštvo, policija, javne službe, glavni revizor, antikorupcijske agencije (komisija), ombudsman, mediji i civilno društvo. Efikasna antikorupcijska strategija i politika mogu se definisati tek pošto se utvrdi u kakvom su stanju stubovi koji treba da je nose.

Stoga je prvi korak u formulisanoj sveobuhvatnoj antikorupcijskoj strategiji da se izvrši procena stanja ovih stubova. Potom se definišu konkretne mere i rokovi u kojima one treba da daju očekivane rezultate. Logično je da će se antikorupcijska politika, u početku, više oslanjati na najjače stubove. Uporedo se intenzivno radi na jačanju onih slabijih stubova, kako bi se, vremenom, teret antikorupcijske borbe mogao sve više prenositi i na njih.

Do sada su studije procene stubova integriteta, zasnovane na metodologiji Transparency International, urađene u 19 zemalja sveta. One su se svugde pokazale dobrom podlogom za izradu efikasnih nacionalnih strategija borbe protiv korupcije.

Analiza stubova integriteta za Srbiju i SR Jugoslaviju urađena je od strane tima nezavisnih eksperata angažovanih od strane Evropskog pokreta u Srbiji i Transparency International Serbia¹. Studija se sastoji iz dva dela.

Prvi deo predstavlja upitnik u kome su eksperti odgovarali na pitanja koja su formulisana na osnovu "Knjige izvora" Transparency International za 2000. godinu (Source Book 2000). U drugom, narativnom delu, autori su elaborirali odgovore date u upitniku. Na početku svakog poglavlja (za svaki od 11 sektora), istaknuti su glavni nalazi, a na kraju preporuke.

Transparency International Serbia i Evropski pokret u Srbiji se zahvaljuju vladama Jugoslavije i Srbije na kooperativnosti tokom realizacije ove studije. Takođe se zahvaljujemo Britanskoj ambasadi, a posebno njegovoj ekscelenciji ambasadoru Charles Crawford-u, kao i Department for International Development (DFID) na finansijskoj podršci.

Dr Predrag Jovanović

Predsednik Transparency International Srbija

Beograd, novembar 2001.

¹ Transparency International je kolektivni član Evropskog pokreta u Srbiji.



Sadržaj

SRBIJA - UPITNIK

Izvršna vlast	7
Zakonodavna vlast	10
Finansiranje političkih partija	14
Sudstvo	15
Tužilaštvo	19
Policija	21
Javne službe	23
Javne nabavke	28
Istražne agencije (Antikorupcijske komisije)	30
Ombudsman	32
Mediji	33
Civilno društvo	37
<i>Advokatska profesija</i>	38
<i>Računovodstvena/revizorska profesija</i>	39
<i>Lekarska profesija</i>	39
Lokalna samouprava	40

SRBIJA - KOMENTARI

<i>dr Zoran Vacić</i>	
Izvršna vlast	41
<i>dr Zoran Vacić</i>	
Zakonodavna vlast	42
<i>dr Zoran Vacić</i>	
Finansiranje političkih partija	44

<i>Nemanja Nenadić</i>	
Glavni revizor (Auditor General)	46
<i>dr Zoran Ivošević</i>	
Sudstvo	47
<i>Milan Lazić</i>	
Tužilaštvo	53
<i>dr Budimir Babović</i>	
Policija	54
<i>dr Aleksandar Fatić</i>	
Javne službe	58
<i>dr Aleksandar Fatić</i>	
Javne nabavke	61
<i>Nemanja Nenadić</i>	
Istražne agencije (Antikorupcijske komisije)	65
<i>Nemanja Nenadić</i>	
Ombudsman	68
<i>mr Jovanka Matić</i>	
Mediji	69
<i>mr Danijel Pantić</i>	
Civilno društvo	76
<i>Nemanja Nenadić</i>	
Advokatska profesija	79
<i>Nemanja Nenadić</i>	
Računovodstvena/revizorska profesija	81
<i>Nemanja Nenadić</i>	
Lekarska profesija	82

<i>Nemanja Nenadić</i>		<i>dr Budimir Babović</i>	
Lokalna samouprava	84	Policija	126
Krivično zakonodavstvo Republike Srbije i korupcija	88	<i>dr Aleksandar Fatić</i>	
Komentar Vlade Republike Srbije	91	Javne službe	127
		<i>dr Aleksandar Fatić</i>	
		Javne nabavke	130
SR JUGOSLAVIJA - UPITNIK		<i>Nemanja Nenadić</i>	
Izvršna vlast	97	Ombudsman	133
Zakonodavna vlast	99	<i>mr Jovanka Matić</i>	
Finansiranje političkih partija	102	Mediji	134
Sudstvo	103	<i>Nemanja Nenadić</i>	
Tužilaštvo	105	Advokatska komora SRJ	138
Policija	106		
Javne službe	107		
Javne nabavke	112		
Mediji	114		
SR JUGOSLAVIJA - KOMENTARI			
<i>dr Zoran Vacić</i>			
Izvršna vlast	118		
<i>dr Zoran Vacić</i>			
Zakonodavna vlast	119		
<i>dr Zoran Vacić</i>			
Finansiranje političkih partija	121		
<i>Nemanja Nenadić</i>			
Glavni revizor (Auditor General)	122		
<i>dr Zoran Ivošević</i>			
Sudstvo	123		
<i>Milan Lazić</i>			
Savezni državni tuzilac	125		



Indikatori

Formalno stanje

Stvarno stanje

Izvršna vlast

- Mogu li građani da tuže vlast (vladu) za ugrožavanje njihovih građanskih prava?

Da.

Građani mogu protiv države i državnih organa voditi sporove pred redovnim sudom ukoliko im je neko pravo povređeno odlukom državnog organa.

Ukoliko je donet neki propis (zakon ili uredba) koji su, po mišljenju građana u suprotnosti sa Ustavom ili zakonom, može se podneti predlog za ocenu ustavnosti ili zakonitosti Ustavnom sudu.

Građani mogu voditi i upravne sporove u kojima sudovi odlučuju o zakonitosti akata kojima državni organi rešavaju o pravima ili obavezama fizičkih lica. (Zakon o upravnim sporovima, čl. 1).

- Da li postoje procedure za kontrolu imovinskog stanja, uključujući tu i objavljivanje imovinskog stanja predsednika Vlade, ministara i drugih visokih zvaničnika? Ukoliko se ovi podaci o imovinskom stanju objavljuju, da li se oni i periodično proveravaju? Da li proveru vrši nezavisno telo i da li se rezultati (nalazi) stavljaju na uvid javnosti (medija)?

Ne.

Prilikom izbora Vlade Republike Srbije (2001. Godine), predsednik Vlade i izvestan broj ministara u Vladi su obavestili javnost o svom imovnom stanju (pokretna i nepokretna imovina, ušteđevina). Međutim, ovi podaci se ne mogu proveriti, jer ne postoji zakonska obaveza da se predsednicima Republike, Vlade i Narodne skupštine, kao i ministri-
ma u Vladi "popiše" imovina prilikom stupanja na funkciju. I pored toga što je Demokratska stranka 1994. godine predložila Narodnoj skupštini (kao tada opoziciona stranka) da se usvoji Zakon o obavezi prijavljivanja imovine funkcionera, takav zakon od konstituisanja vlade u kojoj učestvuje i DS nije predložen Narodnoj skupštini na usvajanje. Predlog zakona o obavezi prijavljivanja imovine funkcionera iz 1994. godine predviđao je mogućnost uvida javnosti u imovno stanje izabranih lica, mehanizme kontrole, kao i stroge sankcije za one koji bi lažno prijavili svoju imovinu. Ovim

Indikatori

- Da li postoje propisi koji sprečavaju konflikt interesa? Ukoliko postoje, da li je sa njima upoznata javnost?
- Da li postoje odgovarajući registri primljenih poklona i učinjenih usluga? Ako registri postoje, ko ih vodi i da li se ažuriraju? Da li javnost, mediji i politički protivnici imaju pristup ovim registrima?
- Da li su članovi vlade zakonom ili nekim pravilima dužni da obrazlože svoje odluke?
- Da li postoje redovne konsultacije sa predstavnicima građanskog društva pri formulisanju politike?

Formalno stanje

Da.

Ne.

Da.

Da.

SRBIJA

Stvarno stanje

Predlogom je bilo predviđeno i da se popiše imovina bližnjih srodnika izabranog funkcionera (bračni drug, deca, roditelji).

Zakon o javnoj upravi zabranjuje članovima Vlade da se bave privrednim delatnostima.

Ova odredba zakona se poštuje.

Zakoni se objavljuju u "Službenom glasniku" koji se nalazi u slobodnoj prodaji, te je dostupan najširoj javnosti.

Narodna skupština obavlja kontrolu nad radom Vlade (Ustav Republike Srbije, čl. 73). Predsednik Republike može tražiti od Vlade da izloži stavove o pojedinim pitanjima iz njene nadležnosti (Ustav Republike Srbije, čl. 84). Narodni poslanik ima pravo da postavi poslaničko pitanje pojedinom ministru ili Vladi, iz njihove nadležnosti.

I pored toga što su poslanici sadašnje vladine većine insistirali da se u Poslovnik o radu Narodne skupštine unese i pravo na interpelaciju, izmenama Poslovnika (2001. godina) interpelacija nije predviđena.

Konsultacije se uglavnom obavljaju sa ekspertskim grupama i sindikalnim organizacijama.



SRBIJA

Indikatori

- Da li postoje jasna pravila koja sprečavaju mešanje političara u operativni rad administracije, tj. propisi koji obezbeđuju nezavisnost javnih službenika?
- Da li je ministrima i visokim funkcionerima dato ovlašćenje da donose konačne odluke vezane za dodeljivanje poslova, licenci itd? Ako ova ovlašćenja postoje, da li su ona ograničena na posebne slučajeve?
- Da li se, prilikom prodaje javnih dobara, uočava favorizovanje onih koji su tesno povezani sa vladajućom partijom?

Formalno stanje

Da.

Ne.

Ne.

Stvarno stanje

Operativni rad administracije je utvrđen zakonskim aktima. U praksi se ovo pravilo krši, pa se može reći da političari utiču na rad administracije, bilo tako što ubrzavaju ili usporavaju donošenje određenih odluka i njihov rad, bilo tako što u pojedinim slučajevima kada postoji interes sprečavaju da takve odluke budu donete.

U prošlom režimu su određena ministarstva imala pravo da odlučuju o donošenju takvih odluka. Nova vlada je formirala vladine agencije koje mogu imati ta ovlašćenja.

U prethodnom režimu je ovo bila česta pojava. U novije vreme nije bilo ovakvih slučajeva.

Indikatori
Formalno stanje
Stvarno stanje

Zakonodavna vlast

<ul style="list-style-type: none"> ● Da li postoje jasna i precizna pravila o konfliktu interesa koja bi predstavljala efikasnu barijeru protiv zloupotrebe položaja od strane poslanika radi sticanja lične koristi? 	<p>Ne.</p>	<p>Zakon o izboru narodnih poslanika ne isključuje pravo da narodni poslanik obavlja druge poslove, tako da on može da bude i vlasnik ili direktor preduzeća ili fabrike. Mnogi poslanici koriste informacije koje dobijaju pre drugih privrednika (poslanici često i po nekoliko meseci pre drugih bivaju informisani o zakonskim predlozima koji mogu uticati na privredno poslovanje) za prilagođavanje poslovne politike svojih preduzeća novim propisima. Takođe, poslanici mogu lobirati kod Vlade da se donese neki propis koji će im doneti povlašćeni položaj u poslovanju, ili glasanjem uticati na donošenje određenog zakona koji će im omogućiti lični dobitak.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ● Da li postoje procedure za praćenje ličnih prihoda i drugih koristi koje stižu poslanici, kao i najbliži članovi njihovih porodica? 	<p>Ne.</p>	<p>Ovakve zakonske inicijative nisu podnošene Narodnoj skupštini.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ● Da li poslanici koji se ne slažu sa vladom imaju prave mogućnosti da iznesu svoje mišljenje u parlamentu? Da li su skupštinska zasedanja otvorena za javnost? 	<p>Da.</p>	<p>Sednice Narodne skupštine i njenih odbora su javne (Poslovnik Narodne skupštine, čl. 169). Sednice skupštine se po pravilu prenose na II kanalu nacionalne televizije (RTS). Ukoliko se zbog programske sheme ne mogu prenositi na II kanalu koji pokriva celu teritoriju Srbije, prenos sednica Narodne skupštine se vrši na III kanalu RTS, koji pokriva više od polovine teritorije Srbije i koji može pratiti oko tri četvrtine stanovnika Srbije. Sednice skupštine nisu otvorene za javnost u slučajevima koji su predviđeni zakonom ili ako Narodna skupština tako odluči.</p>



SRBIJA

Indikatori

- Da li su zasedanja skupštinskih odbora otvorena za javnost? Da li se njihovi izveštaji stavljaju na uvid javnosti?
- Da li je obavezno da parlament odobrava budžet?
- Da li postoje neke bitnije kategorije javne potrošnje za koje nije potrebno odobrenje skupštine? Koje su to kategorije?
- Da li postoje propisi koji regulišu davanje poklona i činjenje usluga skupštinskim poslanicima?
- Ako postoje, da li se evidencija o poklonima i uslugama vodi ažurno i ko je vodi?
- Da li postoji realan mehanizam koji bi primorao poslanike da objave poklone i usluge koje su dobili?
- Da li postoji neko ko proverava tvrdnje poslanika (u pogledu učinjenih poklona i usluga)?

Formalno stanje

Da.
Da.
Ne.
Ne.
Ne.
Ne.
Ne.

Stvarno stanje

Novinari mogu pratiti rad skupštinskih odbora. Izveštaji skupštinskih odbora su dostupni javnosti, jer ih akreditovani novinari dobijaju sa skupštinskim materijalom koji im se redovno dostavlja. I ovde postoji ograničenje pristupa javnosti u slučajevima koji su predviđeni zakonom ili ako Narodna skupština tako odluči.

Na predlog Zakona o budžetu koji daje Vlada poslanici mogu ulagati amandmane, kao i na druge zakonske tekstove.

Fondovi penzijskog i invalidskog osiguranja i Republički zavod za zdravstveno osiguranje imaju svoje skupštine koje usvajaju njihov godišnji finansijski plan i kontrolišu završni račun. (Zakon o javnim prihodima i rashodima, čl. 22, 78, 79). Narodna skupština daje saglasnost na finansijski plan i završni račun ovih fondova (Zakon o javnim prihodima i rashodima, čl. 22, 78, 79).

Indikatori

- Kakve su sve kazne predviđene za poslanike?

- Da li je neka od tih kazni do sada primenjivana?

- Da li postoji nezavisna Izborna komisija? Ako ne, da li se pripremanje izbora poverava telu koje je partijski nepristrasno?

Formalno stanje

Da.

Da.

Stvarno stanje

Poslovnikom Narodne skupštine je predviđeno da se poslanik može kazniti opomenom, oduzimanjem reči, udaljenjem sa sednice. Narodni poslanik uživa imunitet (Ustav Republike Srbije, čl. 77) Narodna skupština na predlog Administrativnog odbora odlučuje o uskraćivanju imuniteta narodnom poslaniku. Mandat narodnog poslanika praktično pripada političkoj stranci koja ga je kandidovala, jer stranka može oduzeti mandat narodnom poslaniku ukoliko on napusti stranku ili bude isključen iz nje. (Zakon o izboru narodnih poslanika, čl. 88). Ovom zakonskom odredbom su poslanici bezuslovno "vezani" za podržavanje političkih odluka svojih stranaka, kada je skupštinski rad u pitanju (glasanje o zakonima itd).

Poslovničke kazne se često primenjuju.

Poznati su slučajevi da je Narodna skupština na predlog Administrativnog odbora uskratila imunitet pojedinim poslanicima.

U V sazivu Narodne skupštine pojedinim poslanicima je prestao mandat na osnovu čl. 88 Zakona o izboru narodnih poslanika.

Republičku izbornu komisiju bira Narodna skupština. Na dosada održanim izborima (od 1990. do 2000. godine) Izborne komisije nisu bile nezavisne, već su bile pod kontrolom stranaka bivšeg režima (SPS i JUL). I pored toga što su te komisije imale u svom sastavu i predstavnike drugih stranaka većinu su činile sudije koji su bili članovi vladajućih stranaka. To je bio jedan od razloga što su svi izbori održani u ovom periodu bili kvalifikovani kao neslobodni i nedemokratski, i što se postavljalo opravdano pitanje regularnosti izbornih rezultata.

**SRBIJA****Indikatori**

- Da li Vlada ima mogućnosti da imenuje dodatne članove skupštine, mimo onih koji su izabrani? Ako ima, da li oni imaju pravo glasa?
- Da li je licima koja su osuđivana zabranjeno da se kandiduju na izborima za članove parlamenta?
- Da li je skupština spremna da skine imunitet poslaniku, bez obzira kojoj partiji on pripada, kada je suočen sa ozbiljnom optužbom za kriminalno delo?

Formalno stanje

Ne.

Ne.

Stvarno stanje

Izbor narodnih poslanika je regulisan zakonom koji izričito kaže da poslanike biraju građani na osnovu slobodnog, opšteg, jednakog i neposrednog prava, tajnim glasanjem (Zakon o izboru narodnih poslanika, čl. 2).

U parlamentarnom životu Srbije nije bilo slučajeva da se imunitet ne primeni na poslanika iz vladajuće većine.

Indikatori
Formalno stanje
Stvarno stanje

Finansiranje političkih partija

● Da li je finansiranje političkih partija uređeno propisima?	Da.	U Srbiji postoji zakon o finansiranju političkih stranaka. Važeći Zakon je donet 1997. godine.
● Da li partije objavljuju značajnije donacije i njihove izvore?	Ne.	Zakonom o finansiranju političkih stranaka je propisano da su izvori prihoda javni i da se mora voditi evidencija po strukturi, vrsti i visini prihoda (čl. 9). U stvarnosti političke stranke često ne poštuju ovu zakonsku obavezu.
● Da li je propisima uređeno kako političke partije troše svoja sredstva?	Da.	Političke partije sredstva moraju trošiti na zakonom utvrđen način, moraju voditi knjigovodstvo, predavati završni račun NBJ ZOP.
● Da li se računi političkih partija javno objavljuju?	Ne.	
● Da li ove račune proverava nezavisna institucija?		Političke stranke imaju zakonsku obavezu da vode knjigovodstvo. Kontrolu finansijskog poslovanja političkih stranaka vrši nadležni državni organ.
● Da li ova institucija može da započne istragu samoinicijativno?	Da.	Istrage nisu pokretane do skoro. Trenutno je u toku istražni postupak protiv nekih funkcionera SPS čiji su predmet upravo neregularnosti u finansiranju te partije u doba dok je bila na vlasti.



Indikatori

Formalno stanje

Stvarno stanje

Sudstvo

- Da li su sudovi nadležni da utvrđuju zakonitost rada izvršnih organa (predsedništva, premijera, ministara i drugih visokih funkcionera vlade)? Ako jesu nadležni, da li sudovi to zaista i rade? Da li vlada zaista poštuje (i u kojoj meri?) ovakve odluke sudova? Da li postoji utisak da vlada ima poseban tretman od strane sudova?

Ne.

Sudovi ocenjuju zakonitost upravnih akata izvršnih organa u upravnom sporu. Izvan te kontrole su samo akti šefa države i parlamenta koji se donose na osnovu neposrednog ustavnog ovlašćenja. (Čak se i oni mogu ispitivati ukoliko su doneti prekoravanjem ovlašćenja.) Sudovi vrše svoju nadležnost i prema izvršnim organima, ako njihova akta budu predmet upravnog spora. To se retko događa sa aktima vlade i parlamenta, ali često sa aktima ministarstva, jer su ministarstva organi uprave nadležni da odlučuju u drugostepenom upravnom postupku. Vlada, uglavnom, poštuje odluke sudova. Njen uticaj se, međutim, ostvaruje vanpravnim sredstvima. Posle 5. oktobra 2000. stanje se popravilo ali još uvek nije zadovoljavajuće. Dnevna politika je prestala da izdaje naloge sudovima, ali pritisci na sud, naročito privredni, i dalje postoje, mada u manjoj meri. Ogladaju se uticaju centara političke moći na izbor sudija, naročito predsednika sudova.

- Da li su sudije i istražne sudije zaista nezavisni?

Sudije i istražne sudije dugo su bile u zavisnom položaju, naročito u predmetima sa političkim predznakom, jer su sudovi bili zagađeni dnevnom politikom. Posle demokratskih promena, sudstvo se oslobađa uticaja političke vlasti, ali rizik da ponovo potpadne pod taj uticaj postoji sve dok u sudovima budu sudije koje su pristajale na poslušnost dnevnoj politici. Proces oslobađanja sudova od takvih sudija neće ići lako, jer ustav proklamuje princip stalnosti sudijske funkcije. Postoje i otpori, pošto su se mnogi od njih prerusili u "demokrate" i učlanili u partije na vlasti.



Indikatori

- Da li su sudije slobodne da vode postupke protiv vlade, a da se, pri tom, ne boje da izgube svoj položaj, privilegije koje im, po zakonu pripadaju (službena kola itd.) i da ne budu premešteni u neko zabito mesto u provinciji?
- Da li je napredovanje sudija zasnovano na profesionalnim i moralnim kvalitetima?
- Da li je bilo slučajeva u kojima su visoki državni funkcioneri osuđeni zbog korupcije, u toku protekle 3 godine?
- Da li je uočena praksa da suđenja kasne sa početkom neopravdano dugo?

Formalno stanje

Ne.

Da.

Da.

Stvarno stanje

Sudovi ne sude vladi nego njenim aktima. To čine retko. Zato se ne može reći da su u strahu. Ali, jesu bili u nekoj vrsti "političkog dila", pošto su pristajali da u "osetljivim" predmetima budu "na usluzi" vladi i vladajućim političkim partijama. Od toga su i sami imali koristi: imovinske (stanovi, stambeni krediti i sl.) i neimovinske (napredovanje u karijeri).

Sudije nemaju pravo na službena vozila, osim u slučaju službenog puta. Sudije ne mogu biti premeštene u drugi sud bez njihovog pristanka.

U poslednjih nekoliko godina sudije su birane uglavnom po političkom i partijskom kriterijumu. Posle 5. oktobra 2000. godine, stanje je nešto bolje ali još uvek nije zadovoljavajuće. Bilo je slučajeva da su profesionalni i moralni kvaliteti žrtvovani interesima dnevne politike. Još uvek je na snazi Zakon o sudovima, koji ne obezbeđuje uticaj suda na izbor sudija i predsednika sudova. Sudovi se nisu previše uznemirili što su i u poslednjem izboru ostali bez uticaja, ne samo zato što su u ranijem vremenu na to navikli, nego i zbog toga što su svesni da se ranije uspostavljeni odnos snaga mora menjati da bi se prilagodio političkoj stvarnosti.

U dva ili tri slučaja, suđeno je i visokim političkim funkcionerima, ali je to više bio obračun "istomišljenika" koji su se politički razišli, nego pravo suđenje. Sudovi su tu samo "servisirali" dnevnu politiku, pružajući joj "dobre usluge".

Sporost suđenja je masovna pojava. Zbog takvog stanja, brzo postupanje je "sumnjivo" i obično se objašnjava pritiscima na sud ili korupcijom.



Indikatori

- Da li sudski postupci traju dugo ili kratko, tj, da li se presude donose brzo? Ako postoji kašnjenje, koji navesti razloge?
- Da li je sistem sudskog arhiviranja pouzdan? Ako nije, koje su osnovne slabosti?
- Da li postoje druge institucije (mogućnosti) kojima građani mogu da se obrate i ukažu na propuste u radu suda, osim podnošenja žalbe sudu?
- Da li su sudovi lako dostupni građanima i da li su zakonske procedure, s tim u vezi, nepotrebno komplikovane?
- Da li sudije imaju mogućnosti da se stručno usavršavaju i upoznaju sa promenama u drugim pravnim sistemima?

Formalno stanje

Da.

Da.

Da.

Ne.

Stvarno stanje

Sudski postupci traju uglavnom dugo. Zato se dugo čeka i na presudu. Razlozi su brojni: mala plata, nezainteresovanost, rezignacija, nestručnost, neiskustvo, nerad, odsustvo ambicija i sl.

Sistem arhiviranja je prilično pouzdan. Ipak, i tu je dolazilo do ozbiljnih propusta, naročito u službi depozita. Propusti imaju isto poreklo, kao i kod sporosti suđenja.

Građani se, zbog propusta u radu suda, mogu obraćati parlamentarnim komisijama za predstavke i pritužbe, kao i službama za nadzor nad primenom sudskog poslovnika kod resornog ministarstva. Ali, bez ikakvih izgleda na uspeh, jer one nemaju ni ugled, ni snagu ni sredstva, pa građanima ne mogu bitnije pomoći.

Sudovi nisu nedostupni, ali pošto su neefikasni i spori građani se sve više obraćaju privatnim agencijama za "utvrđivanje dugova", koje rade u "sivoj zoni" stvarnosti. Sudske procedure nisu nepotrebno komplikovane, mada bi, kao i svuda, mogle biti bolje.

Mogućnosti za stručno usavršavanje sudija su skromne, i obično se ostvaruju na stručnim savetovanjima i seminarima. Organizovanje edukacije još nema, ali se ubrzano radi na organizovanju centra koji bi se time bavio. Ideju o tome je iniciralo Društvo sudija Srbije i Vrhovni sud Srbije.



Indikatori

Formalno stanje

Stvarno stanje

Tužilaštvo

● Da li su tužioci nezavisni?	Da. Zakoni o javnom tužilaštvu i krivičnom postupku, kao i sam Ustav proklamuju nezavisnost tužilaštva.	Nove vlasti za sada ne vrše pritisak na tužioce.
● Da li postoje specijalne jedinice za istraživanje i gonjenje korupcionih kriminalnih dela?	Ne.	U okviru tužilaštva ne postoje posebna odeljenja za borbu protiv korupcije.
● Da li je zabeležen slučaj korupcije u samim tužilaštvima?	U poslednjih deset godina nije zabeležen ni jedan.	Ovakvi slučajevi se veoma teško otkrivaju, pa se ne može isključiti mogućnost da je slučajeva korupcije bilo.
● Koje pravne instrumente mogu koristiti tužioci za istraživanje i gonjenje slučajeva korupcije/podmićivanja?	Tužilac, koji sazna za krivično delo može da traži podatke od policije i drugih organa, da obavi informativne razgovore sa građanima, da bi utvrdio činjenice od kojih će zavisiti odluka da li će da pokrene krivični postupak.	
● Koliko je istražnih postupaka pokrenuto u poslednjih par godina? Koliko od njih je bilo uspešno? Ako je broj nizak, navesti razloge.		U toku 2000. godine pokrenuto je 11 istražnih postupaka za krivična dela korupcije, a samo jedan je okončan pravosnažnom osuđujućom presudom.



Indikatori

- Da li se tužilac prilikom donošenja odluke o tome da li da pokrene istragu i započne gonjenje rukovodi smernicama koje su date u pisanom obliku? Ako takvih smernica nema, da li bi njihovo sastavljanje i objavljivanje podiglo poverenje u rad tužilaštva?

Formalno stanje

Ne.

Stvarno stanje

U toku 1999. i početkom 2000. godine postojala su obavezna pravna mišljenja za krivična dela poreske utaje i nedozvoljene trgovine, ali, iako su bila objavljena, to nije podiglo poverenje javnosti u rad tužilaštva.



Indikatori

Formalno stanje

Stvarno stanje

Policija

- Da li je policijski komesar nezavisan?
- Da li se postavlja (imenuje) na osnovu profesionalnih i moralnih kvaliteta? Da li je adekvatno zaštićen od premeštanja, a da nije jasno dokazana njegova krivica (propust)?

Policijski komesar ne postoji. Položaj zamenika ministra unutrašnjih poslova zaduženog za javnu bezbednost ima sličnosti sa položajem policijskog komesara. Ministar je odgovoran Narodnoj skupštini i Predsedniku Republike.

I dalje se mesto ministra unutrašnjih poslova smatra jednom od najvažnijih poluga moći, što njegov položaj čini zavisnim od političke stabilnosti.

Nasuprot svojim ovlašćenjima, sadašnji predsednik Srbije ne utiče na rad policije.

- Da li postoje nezavisna tela koja bi se bavila slučajevima korupcije u samoj policiji?

Ne.

Postoje skupštinski odbori koji bi mogli da primaju ovakve žalbe građana, ali se oni ne mogu smatrati nezavisnim telima

Najavljeno je osnivanje novog skupštinskog odbora, koji bi se bavio isključivo borbom protiv korupcije

- Da li građansko društvo ima ulogu u tim mehanizmima kontrole rada policije i institucijama?

Ne.

- Tokom poslednjih nekoliko godina, da li je bilo slučajeva da je visoki policijski funkcioner krivično gonjen pod optužbom za korupciju (i da li je bilo otpuštanja iz službe pod ovom optužbom?)

Da.

Na osnovu izjave ministra unutrašnjih poslova D. Mihajlovića, iz septembra 2001, oko hiljadu radnika ministarstva je kažnjeno zbog korupcije. Podaci se odnose na 2001. godinu, ali nisu bliže određen ni sankcije ni struktura kažnjelih.



Indikatori

- Koje pravne instrumente policija može da koristi u istrazi i gonjenju slučajeva korupcije/podmićivanja?

Formalno stanje

Stvarno stanje

Ne postoje posebna sredstva koja policija može da koristi u istrazi i gonjenju slučajeva korupcije. Krivična dela davanja i primanja mita, kao i zloupotrebe službenog položaja propisana su saveznim i republičkim krivičnim zakonom a način postupanja policije u otkrivanju i rasvetljavanju ovih i drugih krivičnih dela u osnovi je regulisan saveznim zakonom o krivičnom postupku.



Indikatori

Formalno stanje

Stvarno stanje

Javne službe

<ul style="list-style-type: none"> ● Da li ministri uvažavaju nezavisnost i profesionalizam svojih potčinjenih viših državnih službenika? 	Ne.	Ovakvu obavezu ministri nemaju, a stanje u praksi zavisi od ministra lično, pa se ne može dati jedinstven odgovor.
<ul style="list-style-type: none"> ● Da li postoji sistemska politika borbe protiv birokratije, otvaranja administracije prema javnosti i povećanja njene efikasnosti? 	Ne.	Propisi onemogućavaju sistemsku borbu protiv birokratije. Ne postoji jasna politika koja bi imala za cilj otvaranje administracije prema javnosti ili povećanje njene efikasnosti.
<ul style="list-style-type: none"> ● Da li se publikuju brošure u kojima se objašnjavaju dužnosti javnih službi (službenika) i prava građana? 	Ne.	Ne postoji kultura i praksa da se službeno publikuju priručnici u kojima bi se objašnjavale obaveze organa uprave, javnih službenika i javnih službi prema građanima, prava koji građani imaju, te kako najlakše i najjednostavnije građani mogu da uspostave komunikaciju s tim organima, i kako da ostvare svoja prava. Razna izdanja komentara zakona kao i zbirke propisa opštih akata koje pripremaju pojedini autori i izdavači iz komercijalnih razloga ujedno su i jedina pomoć koja stoji na raspolaganju građanima.
<ul style="list-style-type: none"> ● Da li se vrši periodično ispitivanje (anketa) korisnika javnih usluga da bi se dobila njihova ocena kvaliteta tih usluga? 	Ne.	Pojedine naučne organizacije, agencije, i medijske kuće, uz pomoć donatora ili sredstvima iz državnog budžeta, povremeno sprovode istraživanja (uglavnom koristeći metod anketiranja) mišljenja korisnika usluga javnih službi. Međutim, ne postoje stalna, sistematska i periodična istraživanja koje bi bila organizovana neposredno od strane državnih organa i javnih službi.

Indikatori

- Da li su javni službenici dužni da daju obrazloženje za svoje odluke?
- Da li je jasno i ministrima i njihovim neposredno potčinjenima da ministar ne treba da se meša u operativan rad odeljenja koji se nalazi u njegovoj nadležnosti?
- Da li su odeljenja i službe u ministarstvima i vladi otvorene prema medijima? Da li su informacije regularno dostupne, ili ministar ili načelnik odeljenja moraju prethodno da odobre njihovo objavljivanje?
- Da li građanin može lako da ustanovi identitet javnog službenika koji radi na njegovom slučaju?
- Da li su rukovodioci odgovorni za korupciju ili loš rad svojih potčinjenih?

Formalno stanje

Da.

Ne.

Da.

Da.

Da.

Stvarno stanje

U upravnim stvarima u kojima na osnovu posebnog ovlašćenja funkcionera samostalno odlučuju, javni službenici su dužni da na osnovu odredaba Zakona o opštem upravnom postupku, Službeni list SRJ, br. 33/97, daju obrazloženja za svoje odluke u složenijim stvarima, a u jednostavnijim kada stranka to zahteva.

Ministar, odnosno funkcioner koji rukovodi drugim republičkim organom, je odgovoran i on se meša u operativni rad odeljenja onoliko koliko se oseća kompetentnim.

Rad organa uprave dostupan je javnosti. Javnost u radu organa državne uprave može se ograničiti ili isključiti u slučajevima utvrđenim zakonom.

U principu, stranka može da uspostavi komunikaciju sa službenikom koji radi na njenom predmetu i može se od službenika obavestiti o vremenu rešavanja svog predmeta. Izričita zabrana davanja informacija nije propisana. Međutim, ponekad funkcioneri daju uputstva da se strankama ne daju podaci o službenicima koji rade na određenom predmetu, da bi se organ i službenik zaštitili od pritiska stranke.

Po Zakonu funkcioneri snose odgovornost za svoj rad, za rad organa, odnosno organizacije ili službe kojom rukovode, i za rad zaposlenog u organu, organizaciji, odnosno, u službi. U slučaju teških kršenja prava i obaveza u vršenju funkcije, funkcioner snosi političku, materijalnu i krivičnu odgovornost. Politička odgovornost svodi se na smenjivanje



Indikatori

- Da li postoji mehanizam zaštite onih službenika koji prijave slučaj korupcije ili druge zloupotrebe? Ako takav mehanizam postoji, da li službenici imaju poverenja u njega da će ih zaista zaštititi, ukoliko prijave svog rukovodioca ili kolegu?
- Da li postoje registri (evidencija) poklona i usluga učinjenih javnim službenicima koji rade na osetljivim mestima?
- Da li postoji redovna rotacija (smena) službenika zaposlenih na posebno osetljivim mestima?
- Da li se periodično sprovode kampanje u kojima se javnost upoznaje sa procedurama i kriterijumima za donošenje administrativnih odluka (davanje raznih dozvola, izmirenje poreskih obaveza itd.)
- Da li je propisima jasno definisana politička nezavisnost javnih službi?

Formalno stanje

Ne.

Ne.

Ne.

Ne.

Da.

Stvarno stanje

sa funkcije ili na podnošenje ostavke funkcionera. Politička odgovornost ne isključuje materijalnu i krivičnu odgovornost.

Ne postoji mehanizam zaštite službenika koji svog pretpostavljenog ili druge službenike prijave za korupciju ili druge zloupotrebe.

Nije propisana obaveza vođenja službenih evidencija poklona i drugih usluga koje primaju funkcioneri i javni službenici.

Periodično smenjivanje službenika koji vrše određene poslove ne postoji. Takva obaveza nije propisana. Jedino u slučaju utvrđenih nepravilnosti i disciplinskih ili drugih prekršaja službenika, propisuje se njegovo smenjivanje sa radnog mesta kao disciplinska mera.

Vode se kampanje čiji je cilj efikasnija naplata javnih prihoda.

Njihova nezavisnost definisana je isključenjem političkih uticaja. Zaposleni u državnim organima i postavljena lica dužni su da obavljaju svoje poslove savesno i nepristrasno, pri čemu se ne smeju rukovoditi političkim ubeđenjima, niti ih smeju izražavati i zastupati. Zabranjeno je u organima

Indikatori

- Da li postoje mehanizmi zaštite javnih službenika od političkih pritisaka ministara i drugih političara? Ako postoje, koji su?
- Da li su predviđene krivične i administrativne kazne za uzimanje mita od strane javnih službenika?
- Da li zapošljavanje i napredovanje u službi zavisi, pre svega, od stručnosti?
- Da li postoje propisi koji sprečavaju nepotizam?
- Da li postoje pravila (uključujući i registre) koja se tiču primanja poklona i usluga svih javnih službenika?
 - Ako postoje, da li se registri ažuriraju? U čijoj su nadležnosti?
 - 1. Da li su odgovorni za registre nadležni da istražuju sumnjive slučajeve?
 - 2. Da li imaju osoblje da ispituju optužbe?

Formalno stanje

Ne.

Da.

Ne.

Ne.

Ne.

Stvarno stanje

državne uprave osnivati političke stranke i druge političke organizacije.

Nisu propisani mehanizmi za sprečavanje pritisaka ministara i drugih političara na javne službenike.

Krivičnim zakonom propisane su kazne za primanje i davanje mita. Zakonima u oblastima uprave propisana je disciplinska odgovornost za primanje mita. Disciplinska odgovornost za primanje i davanje mita ne isključuje krivičnu odgovornost.

Zapošljavanje i napredovanje u službi ne zavise u potpunosti od stručnosti. Diskreciona ovlašćenja funkcionera igraju presudnu ulogu.

Ne postoje propisi koji sprečavaju nepotizam u državnim organima i javnim službama.

Ne postoje propisi kojima se uređuje primanje i davanje poklona i usluga javnim službenicima. Ne postoje službe koje vode takve registre.

**SRBIJA****Indikatori**

- Da li postoje ograničenja u pogledu zapošljavanja, po prestanku rada u javnoj službi?

- Da li postoje mehanizmi za pritužbe od strane građana na rad javnih službenika?

Formalno stanje

Ne.

Ne.

Stvarno stanje

Ne postoje bitna ograničenja zapošljavanja po prestanku rada u javnoj službi. Ograničenja se mogu predvideti pravilima službe a u vezi sa poslovima koji su imali karakter državne ili službene tajne.

Indikatori

Formalno stanje

Stvarno stanje

Javne nabavke

● Da li postoje pokušaji da se birokratski zahtevi svedu na minimum?	Ne.	Poslovi koji se na ovaj način obavljaju su po svojoj prirodi birokratski.
● Da li javne nabavke predviđaju otvoren tender, osim za precizno definisane izuzetke? Da li je pristup tenderima nečim ograničen? Kada se poziva samo određena grupa da učestvuje na tenderu?	Da.	Ograničenje se može uvesti za specifične nabavke i isporuke, odnosno ustupanje radova i prodaju opreme itd., ali su izuzeci usko predviđeni.
● Da li su precizno utvrđena pravila kada može biti samo jedan ponuđač?	Da.	U slučajevima kad i ponovljeni tender ne uspe, javne nabavke se mogu ugovoriti neposrednom pogodbom.
● Da li se informacije o javnim nabavkama široko distribuiraju privatnom sektoru?	Ne.	
● Da li je regulativa koja uređuje javne nabavke dostupna širokoj javnosti?	Da.	Regulativa o javnim nabavkama dostupna je javnosti, jer se objavljuje u službenim listovima i privrednim i drugim biltenima, kao i u dnevnoj štampi.
● Da li odluke o nabavci donosi Centralna tenderska komisija? Ili svaka administrativna jedinica odlučuje za sebe?	Ne.	O javnim nabavkama i ugovorima odlučuje vlada, u okviru svojih nadležnosti, kao i organi državne uprave, skupštinske službe, kao i drugi organi koji neposredno obavljaju robu, usluge ili obavljaju radove (adaptacije, izgradnju, rekonstrukciju, i dr.).
● Da li su odluke o ishodu (pobedniku) tendera javne?	Da.	Informacije o javnim nabavkama se distribuiraju preko Privredne komore Srbije i privrednih komora regiona.



Indikatori

- Da li postoji procedura žalbe i revizije odluke o pobjedniku tendera?
- Da li, u slučaju odbijanja žalbe, oštećeni može da se žali sudu na odluku tenderske komisije? Ukoliko sud prihvati žalbu, kakav je dalji postupak i da li oštećeni dobija fer kompenzaciju?
- Da li je predviđeno da se kompanije, za koje se utvrdi da su nudile mito tokom tendera, stave na "crnu listu"?
- Da li su predviđene procedure za sprečavanje nepotizma/konflikta interesa u javnim nabavkama?
- Da li se vrši kontrola imovinskog stanja, prihoda i stila života funkcionera i službenika nadležnih za javne nabavke?

Formalno stanje

Da.

Da.

Ne.

Ne.

Ne.

Stvarno stanje

Učesnik javnog tendera ima pravo prigovora na zakonitost sprovedenog postupka nadležnom ministarstvu. Akt donet po prigovoru je konačan. U slučajevima kad je pričinjena materijalna šteta pokreće se spor pred redovnim sudom. Ukoliko nije posebno propisana pravna zaštita učesnika na tenderu, primenjuju se odredbe Zakona o opštem upravnom postupku, ili drugog zakona, prema prirodi stvari (da li se radi o upravnoj stvari ili o građanskoj privrednoj stvari i dr.).

Oštećeni nema pravo da pred sudom traži poništaj ugovora koji je zaključen sa njegovim konkurentom. On može da traži samo naknadu štete. Prema sudskoj praksi, prizna se samo naknada troškova učestvovanja na tenderu, a ne i izgubljena dobit.

Nema specifičnih propisa o stavljanju na "crnu listu" kompanija ili pojedinaca koji su u postupku tendera nudili mito ili se služili drugim nedozvoljenim postupcima. Međutim, takva lica mogu biti krivično gonjena.

Takvi propisi ne postoje.

Ne vrši se kontrola imovnog stanja prihoda i stila života funkcionera i službenika nadležnih za javne nabavke, izuzev u slučaju prijave, odnosno sumnje da je počinjeno krivično delo. Takvu kontrolu sprovode organi unutrašnjih poslova.

Indikatori

Formalno stanje

Stvarno stanje

Istražne agencije (Antikorupcijske komisije)

● Da li postoje posebne istražne agencije?	Da.	Postoji Komisija vlade Srbije za ispitivanje zloupotreba u oblasti finansijskog poslovanja. Komisija je formirana od strane Vlade Republike Srbije i njoj je odgovorna.
● Da li su one nezavisne?	Ne.	Među imenovanim članovima nalaze se predstavnici ministarstava koja su povezana sa predmetom rada komisije.
1. Da li su imenovanja zasnovana na kvalifikacijama?	Da.	Poslovníkom je predviđena procedura za razrešenje, a jedini slučaj razrešenja bio je razrešenje predsednika komisije.
2. Da li postoji zaštita od otpuštanja, osim ukoliko se, kroz odgovarajući postupak, ne dokaže krivica, nestručnost ili nesposobnost?	Da.	
3. Da li se izveštaji objavljuju (osim kada krivična prijava treba da bude podnesena)?	Da.	
● Pošto je imenovan, da li je predsednik Agencije nezavisan od političke kontrole redovnom obavljanju svojih dužnosti?	Ne.	Predsednik nije nezavisan od Vlade.
● Da li je ostalo osoblje Agencije politički nezavisno prilikom obavljanja svojih dužnosti? Da li postoje "zabranjene zone" za istraživanja?	Ne.	Članovi komisije takođe su zavisni od Vlade. Zabranjene zone ne postoje, ali su česti problemi sa službenicima iz "starog kadra", koji ne saraduju.
● Da li je Agencija odgovorna vladi, parlamentu, sudovima i javnosti?	Da.	Komisija odgovara Vladi, Parlamentu, i javnosti u formi Izveštaja. Sud je nadležan u slučaju spora.
● Da li Agencija izveštava skupštinske organe o svojim aktivnostima?	Da.	

SRBIJA

Indikatori

- Da li građani mogu slobodno da se obrate Agenciji, ne strahujući da će zbog toga snositi neke posledice?

Formalno stanje

Da.

Transparency International Serbia



Stvarno stanje

Građani se obraćaju Komisiji, iako nije predviđeno da Komisija postupa po pritužbama građana. Pošto ova činjenica građanima nije objašnjena, oni su ponekad bez razloga nezadovoljni radom Komisije.



Indikatori

Formalno stanje

Stvarno stanje

Ombudsman

- Da li postoji ombudsman ili neki njegov ekvivalent (tj. telo kome građani mogu da se obrate i podnesu žalbu na loš rad i zloupotrebe u radu javnih službi?
- Da li je ombudsman nezavisan? Da li se članovi imenuju na bazi svojih profesionalnih i moralnih kvaliteta? Da li su imenovani članovi Ombudsmana zaštićeni od smenjivanja, a da prethodno, putem transparentnog postupka, nije jasno dokazan razlog?
- Da li građani mogu da podnose anonimne prijave, ukoliko se plaše za svoju bezbednost?
- Da li ombudsman javno objavljuje rezultate svoga rada?

Ne.

Vladina komisija pripremila je nacrt zakona o Zaštitniku prava građana, koji nije konačan. Takođe, NVO "Centar za antiratnu akciju" je dostavila svoj model zakona nadležnim institucijama.

Prema predlozima Zaštitnik je nezavisan.

Predviđeni su uslovi za imenovanje, kako pozitivni (pravnik, višegodišnje iskustvo), tako i negativni (neosuđivanost, zabrana vršenja funkcija i obavljanja poslova nespojivih sa funkcijom Zaštitnika).

Prema predlozima, razlozi za razrešenje se iznose pred skupštinu, a da bi do razrešenja došlo potrebno je da za njega glasa polovina (nacrt) odnosno dve trećine poslanika ukupnog broja poslanika (model), koliko se traži i za izbor Zaštitnika.

Prema nacrtu i modelu Zaštitnik odbacuje anonimne prijave.

Prema predlozima Zaštitnik podnosi godišnji izveštaj sa preporukama Narodnoj skupštini, koji se objavljuje u Službenom glasniku.



Indikatori

Formalno stanje

Stvarno stanje

Mediji

<ul style="list-style-type: none"> ● Da li postoji zakon o slobodnom pristupu informacijama i odgovarajuće procedure koje omogućavaju građanima da lako dođu do informacija/dokumenata od javnih službi? 	<p>Ne. Najavljena je priprema takvog zakona.</p>	<p>Građanima je omogućeno samo pravo pristupa ličnim podacima na osnovu saveznog Zakona o zaštiti podataka o ličnosti (1998), dok savezni i republički zakoni o javnom informisanju predviđaju dužnost državnih organa da informacije učine dostupnim medijima.</p> <p>U septembru 2001. godine javno je promovisana inicijativa za donošenje takvog zakona.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ● Da li postoji zakon o tajnosti informacija koji se koristi kao sredstvo za cenzuru medija od strane vlade? 	<p>Da. Zakoni zabranjuju ođavanje državne, službene, vojne i poslovne tajne.</p>	<p>Kriterijume za određivanje tajne određuju državni organi, što pruža mogućnost uskraćivanja informacija po njihovim potrebama.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ● Da li postoji zakon koji garantuje slobodu govora i medija? 	<p>Da. Sloboda govora i sloboda medija garantovana je Ustavom i Zakonom o javnom informisanju.</p>	<p>Postojeća regulativa ne predviđa nikakve pravne lekove za ostvarivanje ovih sloboda. Zakon o javnom informisanju efektivno je korišćen u vreme Miloševićevog režima za sprečavanje slobode govora i medija. Ovaj zakon je sada suspendovan, a u pripremi je nova zakonska regulativa koja je usklađena sa evropskim standardima.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ● Da li postoji cenzura medija? 	<p>Cenzura je zabranjena Ustavom i Zakonom o javnom informisanju.</p>	<p>Ne postoji otvorena cenzura. Indirektna cenzura postoji kroz krivično gonjenje za klevetu, politički pritisak na medije, nedovoljnu transparentnost rada državnih organa i nejednak tretman medija od strane organa vlasti.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ● Da li postoji više različitih oblika vlasništva medijskih kuća? 	<p>Da.</p>	<p>Oblici vlasništva uključuju javne, privatne i medije u mešovitoj svojini.</p> <p>Privatna svojina je dominantna i u štampanim i u audiovizuelnim medijima.</p>



Indikatori

- Da li postoji konkurencija u okviru:
 1. novinskih kuća,
 2. televizije i
 3. radija?

- Da li postoji antimonopolski zakon koji štiti konkurenciju? Koliko se on zaista poštuje u praksi?

- Da li postoji razvijen nezavisni medijski sektor - uključujući Internet medije, neformalne novine i biltene? Kakva je njihova dinamika u poslednje vreme?

- Da li su državni mediji nezavisni od uplitanja državnih organa u pogledu uređivačke politike? Ako nisu, da li ti mediji uživaju u javnosti kredibilitet, kao verodostojni izvori informacija?

Formalno stanje

Da.

Da.

Da.

Ne.

Stvarno stanje

Postoji jaka konkurencija između štampanih medija. Jedino u ovoj oblasti su privatni mediji uticajni od državnih.

Državna televizija i radio imaju privilegovani položaj jer jedini pokrivaju celu teritoriju, imaju stabilnije finansije i veće kadrovske potencijale. Privatne TV i radio stanice su značajan konkurent državnim kako u pogledu kvaliteta programa, kadrovskih kapaciteta i kredibiliteta. Ipak, državna TV je medij sa najvećim kredibilitetom.

Razvoj privatnih medija je ograničen usled siromašnog reklamnog tržišta.

Antimonopolske odredbe o medijskom vlasništvu su veoma šture jer je medijska koncentracija vlasništva još uvek mala. Nova regulativa koja je u pripremi (Zakon o radio-difuziji) sadrži vrlo precizna ograničenja za unakrsno vlasništvo.

Nezavisni mediji su brojni i raznovrsni, ali raspolazu sa malim finansijskim, tehnološkim i kadrovskim resursima

Opstanak, a naročito razvoj nezavisnih medija zahteva pomoć države i stranih donatora jer je njihovo tržišno poslovanje veoma otežano.

Mediji nisu osigurani od političke kontrole i postoje razni oblici političkog uticaja na medije.

Uprkos velikim promenama u javnim medijima od 2000, javni mediji imaju nekritički stav prema aktuelnoj vlasti, dok daju mali publicitet kritičkom mišljenju. Ipak, državna televizija uživa najveći kredibilitet od svih medija.



SRBIJA

Indikatori

- Da li državni mediji redovno objavljuje kritike na račun vlasti (kao što su saopštenja opozicionih političara, na primer)?
- Da li su novinari koji se bave istraživačkim novinarstvom bili fizički ugroženi u poslednjih pet godina?
- Da li mediji objavljuju članke o korupciji?
- Da li se prilikom davanja dozvola za rad (licenci) medijima koriste transparentni, nezavisni i konkurentni kriterijumi i procedure? Da li mediji (štampa, audio-vizuelni mediji, i drugi) moraju da traže specijalne dozvole za rad od vlasti? Ako moraju, da li se ova mogućnost koristi kao neformalan oblik cenzure i pritiska na medije?
- Da li se zakon o kleveti koristi kao sredstvo pritiska na medije da ne objavljuju informacije o nekoj uticajnoj osobi?
- Da li se zakon o kleveti i druge sankcije (na primer, povlačenje reklama i slično) koriste kao sredstvo pritiska da se spreči objavljivanje izveštaja o korupciji?

Formalno stanje

Ne.

Da.

Da.

Režim dozvola važi za sve medije.

Da. Kleveta je krivično delo koje predviđa i zatvorsku kaznu.

Stvarno stanje

Državni mediji nisu tako otvoreno propagandistički kao što su bili u vreme Miloševićevog režima, ali oponentaska mišljenja imaju veoma mali, iako uglavnom neutralan, publicitet.

U vreme Miloševićevog režima novinar Slavko Ćuruvija je ubijen, a nekoliko novinara bilo je u zatvoru.

Ozbiljnije izveštavanje o korupciji počelo je nakon promene vlasti u oktobru 2000. godine.

Ova tema je nakon toga izgubila na važnosti da bi se ponovo pojavila kao aktuelna tokom avgusta-septembra 2001, zbog sukoba u okviru vladajuće DOS koalicije.

Samostalno novinarsko istraživanje o korupciji je dosta retko.

Režim dozvola korišćen je za suzbijanje razvoja nezavisnih elektronskih medija. Kriterijumi za izdavanje dozvola nisu bili ni transparentni, ni nezavisni. U pripremi je nova regulativa koja predviđa postojanje nezavisnog regulatornog tela koje će raspodeljivati frekvencije i izdavati dozvole za rad audio-vizuelnih medija.

U Miloševićevom režimu zakon o kleveti je korišćen radi sprečavanja objavljivanja kompromitujućih informacija o državnim i partijskim funkcionerima.

I sada su najčešći podnosioci tužbi za klevetu političari i biznismeni.

Nekoliko nevladinih organizacija pokrenulo je inicijativu za zamenu krivičnog gonjenja za klevetu građanskim zakonom o kleveti.

Indikatori

- Da li novinari moraju da imaju licencu i da li se to koristi kao sredstvo za ograničavanje novinarske slobode?
- Koliko dobro su novinari plaćeni?
- Da li novinari mogu biti fizički ugroženi ukoliko razotkriju slučaj korupcije u koji su umešani bogati privatnici i/ili politički lideri?
- Da li su tužbe novinara za klevetu retke ili česte?
- Da li:
 - a) pisani mediji,
 - b) TV/radio medijiredovno objavljuju priloge istraživačkog novinarstva?
- Da li postoji škola (kursevi) za usavršavanje novinara, posebno u oblasti istraživačkog novinarstva?

Formalno stanje

Ne.

Da.

Stvarno stanje

Veoma slabo. Novinari u javnim medijima zarađuju između 100 i 300 DEM, a u privatnim između 200 i 400 maraka. Mnogi novinari prisiljeni su da rade nekoliko poslova istovremeno.

U junu 2001, dopisnik "Večernjih novosti" iz Jagodine Milan Pantić je ubijen, nakon pretnji koje je dobijao zbog pisanja o korupciji i kriminalu. Neki novinari su pretučeni, a neki su nakon toga prijavili da dobijaju telefonske pretnje zbog svog rada.

Nezavisno udruženje novinara Srbije je u saradnji sa državnim organima posle ovog ubistva pokrenulo akciju "Stop mafiji" radi zaštite novinara.

Relativno retke.

Analitički i istraživački tekstovi u medijima su malo zastupljeni.

Postoji nekoliko redovnih i povremenih oblika obrazovanja i usavršavanja novinara. Kursevi istraživačkog novinarstva su vrlo retki.



Indikatori

Formalno stanje

Stvarno stanje

Civilno društvo

- Da li postoje ograničenja da se građansko društvo organizuje formiranjem nevladinih organizacija?

Ne.

Iako rad NVO nije regulisan posebnim zakonom, već zakonima iz komunističkog doba koji govore o udruženjima građana i o društveno-političkim organizacijama, u praksi se domaće nevladine organizacije registruju bez većih teškoća.

- Ako postoje, da li su one opravdane time da se obezbedi odgovornost NVO? Ili su ta ograničenja sračunata da koče razvoj NVO?

Zakoni iz oblasti poreske politike su nedovoljno fleksibilni prema NVO, i stvaraju im teškoće u radu. Na primer, poreski organi pokazuju sklonost da na inostrane donacije, koje NVO dobiju za finansiranje projekata, primenjuju porez na usluge.

- Da li postoje ograničenja održavanju javnih okupljanja koja bi predstavljala barijeru mobilizaciji i delovanju NVO?

Ne.

- Da li je za javna okupljanja potrebno dobiti dozvolu (na primer, od lokalne policije) i da li se dozvole odobravaju u zavisnosti od toga da li postoje uslovi za efikasno održavanje reda?

Ne.

Član 43. Ustava Srbije proklamovao je slobodu zbora i dugog okupljanja bez odobrenja. U stvari, potrebno je da se javni skup prijavi mesno nadležnom organu unutrašnjih poslova, 48 časova pre održavanja, a ovaj može da zabrani održavanje skupa.

- Da li vlast saraduje sa predstavnicima građanskog društva (NVO)?

Da.

Veliki broj predstavnika NVO ušao je u strukture novih vlasti. Ipak, saradnja je nedovoljna. Sa republičkom vladom najbolje saraduju ekspertske organizacije, mada još uvek ne postoji praksa da se predlozi zakona dostavljaju širokom krugu zainteresovanih radi konsultacija. Najuspešnijiu saradnju NVO imaju sa lokalnim vlastima.

**Indikatori**

- Da li NVO i poslovna udruženja uzimaju aktivno učešće u kampanjama protiv korupcije?
- Da li NVO vrše praćenje i kontrolu rada državnih organa u raznim oblastima kao što je, na primer, kvalitet javnih usluga itd?
- Da li NVO redovno učestvuju u davanju komentara i preporuka zakonodavnoj vlasti prilikom predloga i donošenja zakona, odnosno izmena postojećih zakona?

Formalno stanje

Da.

Da.

Da.

Stvarno stanje

Vlasti sa izvesnom uzdržanošću primaju ovakve inicijative.

Praćenje i kontrola rada državnih organa još uvek su slabo razvijeni.

Zbog nedovoljne saradnje sa Vladom ponekad NVO saznaju tekstove predloga tek kad se oni nađu u proceduri usvajanja.

Advokatska profesija

- Da li advokati podležu disciplinskim merama u slučaju da krše kodeks svoje profesije?
- Da li advokati, za koje se utvrdi da su bili korumpirani, mogu da izgube dozvolu za rad?

Da.

Da.

Na osnovu ovlašćenja koja joj pruža savezni Zakon o advokaturi, advokatska komora Srbije donela je kodeks i statut. Ovi akti propisuju slučajeve u kojima advokati podležu disciplinskim sankcijama i organe u okviru komore koji ih izriču.

Kao sankcija za teže povrede kodeksa propisano je privremeno brisanje iz registra advokata, a za lakše povrede statuta izriču se novčane kazne.

Sam zakon propisuje da advokat može da izgubi dozvolu za rad ako je pravnosnažno osuđen za izvršenje krivičnog dela koje ga čini nedostojnim da se i dalje bavi advokatskom profesijom.



Indikatori

Formalno stanje

Stvarno stanje

Računovodstvena/revizorska profesija

- | | | |
|---|-----|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ● Da li računovođe/revizori podležu disciplinskim merama u slučaju da krše kodeks svoje profesije? | Da. | Kazne koje su propisane Kodeksom su opomene, manje novčane kazne, zabrana obavljanja profesionalne delatnosti u trajanju od šest meseci do dve godine i brisanje iz registra. |
| <ul style="list-style-type: none"> ● Da li računovođe/revizori, za koje se utvrdi da su bili korumpirani, mogu da izgube dozvolu za rad? | Da. | Kao teže povrede Kodeksa smatraju se i primanje mita, davanje mita i posredovanje u davanju mita, pa se za njih može izreći disciplinska sankcija brisanja iz registra. |

Lekarska profesija

- | | | |
|---|-----|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ● Da li lekari podležu disciplinskim merama u slučaju da krše kodeks svoje profesije? | Ne. | Ne postoji lekarska komora, čije bi članstvo bilo obavezno i koja bi imala zakonska ovlašćenja da unutrašnjim aktima reguliše pitanja bitna za profesiju. Neka od postojećih lekarskih udruženja imaju kodekse, ali njihovo kršenje može da ima uticaja samo na status lekara u okviru udruženja čiji je član. |
| <ul style="list-style-type: none"> ● Da li lekari, za koje se utvrdi da su bili korumpirani, mogu da izgube dozvolu za rad? | Da. | Samo u slučaju da lekaru bude izrečena odgovarajuća mera bezbednosti u krivičnom postupku. |
| <ul style="list-style-type: none"> ● Da li je zdravstvenim radnicima, zaposlenim u državnom sektoru, dopušteno da imaju privatnu praksu? Ako jeste, da li su predviđene efikasne procedure koje bi sprečile konflikt interesa? | Ne. | U stvarnosti, mnogi lekari rade i u državnom i u privatnom sektoru. Ne postoje procedure koje bi sprečile konflikt interesa. |



Indikatori

Formalno stanje

Stvarno stanje

Lokalna samouprava

<ul style="list-style-type: none"> ● Da li postoji zakonska obaveza da zasedanja opštinskih/gradskih veća budu otvorena za javnost i medije? 	Da.	<p>Član 88. Zakona o lokalnoj samoupravi propisuje da su sednice opštinskih skupština javne, osim u slučajevima koji se utvrde statutom.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ● Da li postoje jasni kriterijumi kada ove sednice ostaju zatvorene za javnost i medije? 	Da.	<p>Statutima se obično predviđa da se sednice zatvaraju za javnost u slučaju ratnog stanja, stanja neposredne ratne opasnosti i vanrednog stanja.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ● Da li se pokloni i usluge daju onima koji zauzimaju osetljive položaje u opštinskoj administraciji registruju (evidentiraju)? Ako se registruju, da li javnost može da ima uvid u te registre? 	Ne.	
<ul style="list-style-type: none"> ● Da li opštinske vlasti takođe spadaju pod nadležnost Ombudsmana ili drugog sličnog tela? 	Ne.	<p>U Srbiji ne postoji telo slično ombudsmanu. Predlog zakona o lokalnoj samoupravi uvodi instituciju građanskog branioca, koji bi bio ombudsman na lokalnom nivou.</p>



Izvršna vlast

- U Republici Srbiji ne postoji zakon o obaveznom prijavljivanju imovine funkcionera, kao ni zakon o administrativnoj kontroli
- Osim privrednih, članovi Vlade mogu da nesmetano obavljaju druge javne delatnosti
- Članovi Vlade, takođe, mogu da se nalaze i u upravnim odborima javnih preduzeća i ustanova
- Članovi Vlade mogu da budu i savezni i republički poslanici

Izvršnu vlast u Republici Srbiji ima vlada Republike Srbije. Prema Ustavu Republike Srbije, čl. 9., Vlada vodi politiku Republike Srbije, izvršava zakone, druge propise i akte Narodne skupštine, donosi uredbe, predlaže zakone, predlaže budžet i završni račun, daje mišljenje o predlogu zakona ili drugog opšteg akta ako je neko drugi predlagač i vrši nadzor nad radom ministarstava (Ustav, čl. 90). Vladu sačinjavaju predsednik, potpredsednici i ministri (Ustav, čl. 91). Vlada i svaki njen član za svoj rad odgovaraju Narodnoj skupštini. (Ustav, čl. 93). Poslove državne uprave obavljaju ministarstva. (Ustav, čl. 94)

Građani mogu protiv države i državnih organa da vode sporove pred redovnim sudom, ukoliko im je neko pravo povređeno odlukom državnog organa.

Ukoliko je donet neki propis (zakon ili uredba) koji su, po mišljenju građana u suprotnosti sa Ustavom ili zakonom, može se podneti predlog za ocenu ustavnosti ili zakonitosti Ustavnom sudu.

Građani mogu da vode i upravne sporove u kojima sudovi odlučuju o zakonitosti akata kojima državni organi rešavaju o pravima ili obavezama fizičkih lica (Zakon o upravnim sporovima, čl. 1).

Mada je rad sudova u Srbiji spor, ipak se dešava da građani uspeju sa svojim zahtevima protiv ministarstva koje je donelo sporni akt.

Članovi Vlade republike Srbije ne mogu da se bave privrednim delatnostima, ali mogu da obavljaju druge javne funkcije (mogu biti savezni ili republički poslanici). Ne postoji zakonska obaveza po kojoj bi članovi vlade ili drugi državni funkcioneri bili u obavezi da predaju spisak imovine u trenutku stupanja na funkciju ni ograničenja kojim se poslovima smeju baviti neposredno po prestanku funkcije člana vlade.

Članovi Vlade su dužni da Narodnoj skupštini podnose izveštaj o svom radu, ukoliko to Narodna skupština zatraži, kao i da odgovore na poslanička pitanja koja su im dostavljena, najkasnije u roku od 30 dana.

Prilikom izrade zakona uobičajeno je da vlada formira ekspertske timove koji pripremaju nacrt zakona. Potom se vodi "javna rasprava" u kojoj uglavnom učestvuju stručnjaci i zainteresovane interesne organizacije (sindikati i druge).

Prilikom izbora Vlade Republike Srbije (2001. godine), predsednik Vlade i izvestan broj ministara u Vladi su obavestili javnost o svom imovnom stanju (pokretna i nepokretna imovina, ušteđevina). Međutim, ovi podaci se ne mogu proveriti, jer ne postoji zakonska obaveza da se predsednicima Republike, Vlade i Narodne skupštine, kao i ministrima u Vladi "popiše" imovina prilikom stupanja na funkciju.

I pored toga što je Demokratska stranka 1994. godine predložila Narodnoj skupštini (kao tada opoziciona stranka) da se usvoji Zakon o obavezi prijavljivanja imovine funkcionera, takav zakon od konstituisanja vlade u kojoj učestvuje i DS nije predložen Narodnoj skupštini na usvajanje. Predlog zakona o obavezi prijavljivanja imovine funkcionera iz 1994. godine predviđao je mogućnost uvida javnosti u imovno stanje izabranih lica, mehanizme kontrole, kao i stroge sankcije za one koji bi lažno prijavili svoju imovinu. Ovim Predlogom je bilo predviđeno i da se popiše imovina bliskih srodnika izabranog funkcionera (bračni drug, deca, roditelji).

Pomak ka većoj transparentnosti u radu Vlade Srbije je činjenica da među ministrima nema više direktora velikih preduzeća, što je bila česta pojava u vreme vladavine socijalista.

Vlada Srbije formirala je uredbama Agencije, kojima je povereno obavljanje nekih poslova iz nadležnosti ministarstava, što je naišlo na kritike dela javnosti. Razlog kritika leži u dupliranju nadležnosti i povećanju državnog aparata. Cilj ovih mera je bio povećanje efikasnosti u nekim oblastima. Agencije imaju obavezu da objavljuju odluke u službenom listu, a njihov rad je transparentan koliko i rad ministarstava.

- Doneti propise kojima bi se sprečio konflikt interesa
- Popisivanje imovine pre stupanja na funkciju i kontrola imovine u toku trajanja funkcije
- Zabrana obavljanja određenih poslova po prestanku funkcije, u određenom vremenskom periodu

Zakonodavna vlast

- Narodni poslanici u skupštini Srbije mogu da obavljaju i druge javne funkcije, uključujući i one u privredi
- Poslanici u skupštini Srbije mogu da budu i članovi republičke vlade, funkcioneri u lokalnoj samoupravi i direktori javnih preduzeća
- U Srbiji ne postoje zakonski propisi koji bi sprečavali konflikt interesa

Republika Srbija ima jednodomni parlament koji se zove Narodna skupština.

Narodnoj skupštini pripada ustavotvorna i zakonodavna vlast (Ustav RS, čl. 9). Narodnu skupštinu čini 250 narodnih poslanika izabranih na izborima tajnim glasanjem građana (Ustav, čl. 74). Izbor i prestanak mandata narodnih poslanika uređen je Zakonom o izboru narodnih poslanika. Narodni poslanici se biraju na osnovu lista političkih partija, koalicija političkih partija ili lista koje predlože grupe građana (Zakon o izboru narodnih poslanika, čl. 4). Izborna lista je utvrđena ako je potpisom podrži najmanje 10.000 birača (ZINP, čl. 43.). Izbori za Narodnu skupštinu održavaju se po proporcionalnom izbornom sistemu, sa Srbijom kao jednom izbornom jedinicom i sa utvrđenim cenzusom za učešće u raspodeli mandata od 5% (ZINP, čl. 81.). Svako izbornoj listi koja je dobila više od 5% glasova pripada broj mandata srazmeran broju osvojenih glasova (ZINP, čl. 80.). Mandati se raspodeljuju primenom sistema najvećeg količnika (ZINP, čl. 82.). Mandat narodnih poslanika traje četiri godine (Ustav, čl. 75.; ZINP, čl. 3.). Međutim, mandat narodnom poslaniku može prestati, pod određenim uslovima, i pre isteka zakonskog roka (ZINP, čl. 88.). Narodnu skupštinu može raspustiti predsednik Republike, na obrazložen predlog Vlade (Ustav, čl. 89)¹.

¹ U oktobru 1993. godine predsednik Republike je raspustio Narodnu skupštinu na predlog predsednika Vlade u sred rasprave o poverenju Vladi. Odluka je obrazložena "zaštitom dostojanstva Narodne skupštine".



Narodnoj skupštini prestaje mandat i kad birači ne prihvate njen predlog o opozivu predsednika Republike (Ustav, čl. 88.).

Izbore za Narodnu skupštinu raspisuje predsednik Narodne skupštine (Ustav, čl. 78; ZINP, čl. 25.).

Organi za sprovođenje izbora su republička izborna komisija (RIK) i birački odbori (ZINP, čl. 6. i 28-39.). Oni su samostalni i nezavisni u radu i rade na osnovu zakona i propisa donetih na osnovu zakona. Za svoj rad odgovaraju organu koji ih je imenovao (ZINP, čl. 28.). Republičku izbornu komisiju imenuje Narodna skupština (ZINP, čl. 33.). Zaštitu izbornog prava obezbeđuju RIK, Vrhovni sud Srbije i nadležni sudovi (ZINP, čl. 7. i 93-97).

Pravo da bira poslanika i bude izabran za poslanika ima građanin sa prebivalištem u Republici Srbiji ako je stariji od 18 godina, ima jugoslovensko državljanstvo i poslovnu sposobnost (ZINP, čl. 10.). Narodni poslanik ne može biti nosilac pravosudne funkcije ili neke druge funkcije na koju ga bira Narodna skupština, osim u slučajevima predviđenim Ustavom. Ukoliko je za narodnog poslanika izabrano lice koje je funkcioner ili zaposleno u republičkom organu, danom potvrđivanja poslaničkog mandata prestaje funkcija, odnosno počinje da mu miruje radni odnos u republičkom organu (ZINP, čl. 11). Predsednik i potpredsednici Vlade, kao i ministri mogu biti i narodni poslanici (Ustav, čl. 91).

Rad parlamenta regulisan je Poslovnikom Narodne skupštine Republike Srbije.

Poslovnikom su uređeni organizacija i rad Narodne skupštine, kao i način ostvarivanja prava i dužnosti narodnih poslanika.

Narodna skupština ima 23 stalna odbora (Poslovnik NSRS, čl. 44.). Odborničke grupe predlažu članove skupštinskih odbora, srazmerno broju dobijenih mandata (Poslovnik, čl. 25). Pored stalnih odbora Narodna skupština može formirati i anketne odbore i komisije. Delokrug rada anketnih odbora i komisija utvrđen je odlukom o njihovom obrazovanju (Poslovnik čl. 69-70).

Poslanik može da predloži dopunu i/ili izmenu dnevnog reda (Poslovnik, čl. 84), da govori po svim tačkama dnevnog reda (čl. 87, 88. i

91), ima pravo na repliku (čl. 96) i pravo da postavi poslaničko pitanje Vladi ili pojedinim ministrima (čl. 190).

Sednice Narodne skupštine i njenih odbora su javne (Poslovnik, čl. 166.). Stenografske beleške i zapisnici sednica skupštine i odbora, predlozi zakona, odluka i drugih akata koje usvaja skupština dostavljaju se sredstvima javnog informisanja (čl. 167-169.). Sa sednica skupštine i odbora javnost može biti isključena u slučajevima određenim zakonom, i ako na obrazložen predlog Vlade, odbora ili 20 poslanika tako odluči Narodna skupština (čl. 166.).

Narodna skupština, između ostalog, donosi Zakon o budžetu Republike Srbije i završni račun (Ustav, čl. 73. i Poslovnik, čl. 143-147.).

Predsednik Narodne skupštine može narodnom poslaniku izreći meru opomene i oduzimanja reči, zbog povrede reda na sednici. Narodna skupština na predlog predsednika može narodnom poslaniku izreći meru udaljenja sa sednice. Ove mere se primenjuju i na sve druge učesnike na sednici, a shodno se primenjuju i na sednicama odbora i drugih radnih tela skupštine (Poslovnik, čl. 100-106.).

Narodni poslanik uživa imunitet. Narodni poslanik može biti pritvoren samo u slučaju da je zatečen u vršenju krivičnog dela za koje je propisana kazna zatvora u trajanju dužem od pet godina. Protiv narodnog poslanika koji se pozove na imunitet ne može se bez odobrenja Narodne skupštine pokrenuti krivični ili drugi postupak u kome se može izreći kazna zatvora (Ustav, čl. 77.). Administrativni odbor Narodne skupštine razmatra zahtev za uskraćivanje imuniteta pojedinom poslaniku. Svoj izveštaj sa predlogom podnosi skupštini. O primeni imuniteta na narodnog poslanika odlučuje skupština, ako je u redovnom zasedanju. Ako skupština nije u redovnom zasedanju o zahtevu odlučuje Administrativni odbor koji o tome obaveštava skupštinu (Poslovnik, čl. 67. i 163-165.).

Odnos zakonodavne i izvršne vlasti regulisan je Ustavom Republike Srbije. U Republici Srbiji vlast je podeljena na ustavotvornu i zakonodavnu, koje pripadaju Narodnoj skupštini, izvršnu koja pripada Vladi i sudsku koja pripada sudovima (Ustav, čl. 9.). Narodna skupština

bira i razrešava predsednika, potpredsednike i ministre u Vladi i obavlja kontrolu nad radom Vlade (Ustav, čl. 73.). Vlada izvršava zakone, druge propise i opšte akte Narodne skupštine (Ustav, čl. 90.). Vlada i svaki njen član odgovaraju Narodnoj skupštini (Ustav, čl. 93.).

U Republici Srbiji ne postoje zakonski propisi koji sprečavaju konflikt interesa kada je funkcija narodnog poslanika u pitanju. Narodni poslanik može biti član vlade, takođe može obavljati i druge javne funkcije, pa i one u privredi, može biti predsednik skupštine jedinice lokalne samouprave ili obavljati drugu funkciju u jedinicama lokalne samouprave. Narodni poslanik (pogotovo ako je član većinske frakcije i predsednik nekog skupštinskog odbora) može značajno uticati na donošenje određenog zakona ili drugog akta. Time se otvaraju široke mogućnosti za donošenje propisa koji će određenim poslanicima omogućiti sticanje dobiti mimo tržišta. Ovo je naročito bio izražen slučaj u periodu vlade bivšeg režima, kada su mnogi poslanici iz vladajućih frakcija koristili informacije o promenama zakonskih propisa za promenu poslovne politike svojih preduzeća (bilo da su vlasnici ili direktori preduzeća). Skupština koja je konstituisana posle decembarskih izbora 2000. godine nije donela nijedan propis kojim bi se sprečio konflikt interesa kada je funkcija narodnog poslanika u pitanju, tako da ne postoje čvrste garancije da pojedini poslanici obavljajući ovu funkciju ne utiču i na donošenje državnih odluka koje će njima doneti znatnu ličnu korist.

- Da se donese zakon o narodnim poslanicima
- Zakonom regulisati da narodni poslanik ne može obavljati ni jednu javnu funkciju sem poslaničke i druge mehanizme za sprečavanje konflikta interesa
- Zakonom da se reguliše prijavljivanje imovine funkcionera i da se odrede dozvoljeni prihodi poslanika mimo redovnih plata i način njihove kontrole

Finansiranje političkih partija

- Zakon o finansiranju političkih stranaka predviđa mehanizme kontrole priliva sredstava (poreklo novca), utroška sredstava i jasno definiše izvore prihoda za finansiranje političkih stranaka
- Faktičko finansiranje partija u Srbiji je krajnje netransparentno i odvija se mimo propisa

Zakon o finansiranju političkih stranaka donet je 1997. godine. Po ovom zakonu politička stranka može da stiče sredstva za svoje delovanje od članarina, priloga, prihoda od sopstvene imovine, od vlasničkih prava u preduzećima, kredita, kao i iz budžeta Republike Srbije. Političke stranke ne mogu finansirati organi i organizacije stranih država i druga strana lica, ni državni organi i organi lokalne samouprave, osim na način utvrđen zakonom. Ukupni prilozi anonimnih lica mogu da iznose do 3% neto prihoda stranke iz prethodne godine. (Zakon o finansiranju političkih stranaka, čl. 2)

Iz Budžeta Republike Srbije mogu se finansirati u određenom obimu stranke koje imaju narodne poslanike (čl. 3. i 4.). Takođe, iz Budžeta se obezbeđuje i deo sredstava za finansiranje izbornih aktivnosti za izbor narodnih poslanika (čl. 6) i predsednika Republike (čl. 8.). Pravno lice može dati prilog političkoj stranci najviše u iznosu do 50 neto zarada zaposlenih u Republici. Javna preduzeća ne mogu davati priloge političkim strankama (čl. 5.). Stranke su dužne da vode knjigovodstvo o приходима i rashodima. Izvori prihoda su javni (čl. 9.).

Zakon o finansiranju političkih stranaka donet je na vanrednom zasjedanju Narodne skupštine Republike Srbije zajedno sa Zakonom o izbornim jedinicama za izbor narodnih poslanika. Ova dva zakona su bila priprema za raspisivanje izbora za Narodnu skupštinu 1997. godine.



Zakon o finansiranju političkih stranaka faktički nikada nije zaživeo u Srbiji. I pored toga što je postojala obaveza da se sticanje sredstava učini transparentnim, da se posluje preko žiro računa koje mogu kontrolisati finansijske inspekcije, to nisu činile ni stranke na vlasti, ni strane u opoziciji.

Opozicione stranke su prihode sticale uglavnom ili od stranih donatora (što zakon ne dozvoljava) ili od domaćih privrednika, koji su želeli da ostanu anonimni donatori. Razlog je više nego jasan. Biti donator opozicione stranke u vreme vlasti prošlog režima nije bilo preporučljivo.

Vladajuće stranke su samo deo prihoda "legalizovale", tako što su prijavile sitnije donacije, prihode od preduzeća i sredstva dobijena iz budžeta, i ovim sredstvima poslovale preko žiro računa. Budući da su vladajuće stranke glavne prihode za svoje aktivnosti ostvarivale od donacija javnih preduzeća, velikih privrednih sistema, i "priloga" brojnih privrednika, a da ta sredstva nisu "legalizovana" pa samim tim ni bila podložna finansijskim kontrolama, postavlja se pitanje zašto je ovakav zakon o finansiranju stranaka uopšte i donet? Po završetku izbora za lokalnu samoupravu 1996. godine tadašnja opozicija je preuzela vlast u 40 opština i gradovima Beogradu, Nišu, Kragujevcu i Novom Sadu. Da bi se sprečila mogućnost finansiranja opozicionih političkih stranaka iz prihoda lokalnih javnih preduzeća, budžeta opština i gradova, i privrednih subjekata sa teritorija jedinica lokalne samouprave gde je pobedila koalicija "Zajedno" bilo je neophodno doneti ovakav zakon.

Ni posle promene režima stanje se nije bitnije promenilo. Političke stranke i dalje samo formalno poštuju zakonske odredbe, vodeći uredno knjigovodstvo u kome se prikazuju samo dozvoljeni prihodi i rashodi. S druge strane, veće donacije ostaju neprijavljene, što predstavlja mogući izvor političke korupcije. Nije poznato da su nadležne službe vršile kontrolu finansiranja političkih stranaka u poslednje vreme.

U Beogradu se vodi istražni postupak protiv nekoliko visokih funkcionera SPS, a predmet istrage su zloupotrebe u finansiranju te partije u doba dok je bila na vlasti.

- Doneti novi zakon o finansiranju političkih partija kojim bi se regulisalo da se političke partije finansiraju pre svega iz budžeta u zavisnosti od zastupljenosti u predstavničkim domovima savezne države, republike i lokalnih skupština
- Zabraniti političkim strankama da budu osnivači preduzeća, agencija i slično i da na taj način stiču novac



Glavni revizor (Audit General)

- Institucija glavnog revizora u Srbiji ne postoji
- Obim budžetskih trošenja je takav da čini nužnim uvođenje glavnog revizora
- Republička vlada planira da, u drugoj polovini 2002., usvoji zakon na osnovu kojeg bi se formirala kancelarija glavnog revizora

Institucija glavnog revizora ne postoji u Srbiji. Sredinom maja 2001, u Beogradu je boravila misija UNDP sa ciljem da izvrši procenu situacije i da sačini predlog za uvođenje glavnog revizora.

U Srbiji je obim budžetskih trošenja takav da apsolutno opravdava uspostavljanje glavnog revizora. Pored toga, veliki projekti rekonstrukcije koji su predviđeni da se realizuju u narednim godinama, predstavljaju dodatan argument za uvođenje nezavisne institucije koja će kontrolisati javne izdatke.

Sa predstavnicima skupštine Srbije je dogovoreno da se tokom septembra 2001 izvrši procena postojećih uslova u kojima glavni revizor treba da bude formiran i da funkcioniše. Tokom prve polovine 2002, radio bi se nacrt zakona koji treba da uredi osnivanje, funkcionisanje i finansiranje glavnog revizora. U drugoj polovini 2002. bi trebalo da se usvoji zakon i da se formira glavni revizor.

- Institucija glavnog revizora treba da ima snažnu pravnu podršku u ustavu, zakonu i drugim pratećim propisima
- Glavni revizor treba da ima funkcionalnu, organizacionu i finansijsku samostalnost kako bi mogao efikasno da obavlja svoju kontrolnu funkciju

- Glavni revizor treba da, ustavom i zakonom, dobije ovlašćenja i sredstva da kontroliše sve javne izdatke i transakcije, bez obzira da li su one prikazane u budžetu ili ne, i nezavisno od toga ko dobija ili upravlja ovim sredstvima, uključujući tu i sredstva iz međunarodnih izvora
- Glavni revizor treba da izvrši reviziju javnih izdataka, kako sa stanovišta regularnosti trošenja, tako i sa stanovišta efikasnosti (ekonomičnosti) trošenja
- Glavnom revizoru mora biti omogućeno da slobodno iznese u javnost rezultate revizije do kojih je došao. Glavni revizor treba da podnosi izveštaj skupštini i on treba da bude dostupan medijima i javnosti
- Glavni revizor treba da pomaže telima koje kontroliše kako da sama razviju efikasan sistem interne kontrole



Sudstvo

- Sudstvo se dugo nalazi pod dnevopolitičkim uticajima
- Materijalni položaj pravosuđa je loš
- Sudska zaštita je neefikasna
- Sudije nemaju uticaj na izbor novih sudija i predsednika sudova
- Postoje dve koncepcije za regulisanje položaja sudstva

Kriza i obnova sudstva

U doba komunističke Jugoslavije, sudovi su formalno bili nezavisni. Međutim, tada jedina partija, koja je čak i po Ustavu imala posebnu ulogu u društvu, praktično je držala pod kontrolom i sudove. Kada je svemoćna partija nestala, proklamovana je podela vlasti (Ustav Srbije iz 1990., čl. 9). U stvarnosti međutim, do 5. oktobar 2000., izvršna vlast bila je uzdignuta iznad sudske. Zbog toga je u poslednjim godinama tek izmaklog veka sudstvo bilo zagađeno dnevnom politikom; izbor sudija je vršen po merilu partijske pripadnosti a ne znanju i ugledu; zavladao je stanje ogorčenja, straha i nesigurnosti; učestali su politički procesi, montirana suđenja, vanpravna hapšenja; skočio je broj nerasvetljenih ubistava, otmica i drugih teških krivičnih dela; sve se više govorilo o korupciji u sudstvu; neefikasne sudove počele su da zamenjuju "efikasne" agencije za uterivanje dugova; sudije su deljene na podobne i nepodobne, patriote i nepatriote, proganjani su članovi nezavisnog Društva sudija; država je stanovima, stambenim kreditima, predsedničkim i ministarskim položajima podmićivala "svoje" sudije da u izbornim i drugim "političkim" predmetima sude u njenu korist...

Otuda i ne treba da čudi što su sudovi ostali bez autoriteta. Za ovo sudska vlast i sama snosi odgovornost zato što je još pod uticajem

poluvekovnog jedinstva vlasti i kompleksa niže vrednosti prema izvršnoj i zakonodavnoj.

Pošto je prethodna Srbija ostavila podaničko, nepravedno i osramoćeno sudstvo, demokratskoj Srbiji predstoji da ga obnovi i učini ga nezavisnim, pravednim i organizovanim. Tek tada će sudstvo "osvojiti" vlast koju po Ustavu već ima.

Nezavisnost sudstva

Prema članu 91. stav 1. Ustava Srbije, sudovi su samostalni i nezavisni u svome radu i sude na osnovu Ustava, zakona i drugih opštih akata: Nezavisnosti sudstva posvećena su mnoga međunarodna opšta akta, među kojima su najznačajnija Univerzalna deklaracija o nezavisnosti pravosuđa (Montreal, 1983. godina) i Osnovna načela o nezavisnosti sudstva (Milano, 1985. godina). U njima su opšte prihvaćena pravila međunarodnog prava o sudstvu.

Da bi sudije zadobile poverenje naroda, moraju da slede kodeks profesionalne etike. Kod nas postoji Kodeks sudske etike Društva sudija Srbije, usvojen 9. maja 1998. godine. On ima deset kanona čiji naslovi glase: budi nezavisan, budi pravedan, budi profesionalan, budi slobodan, budi hrabar, budi doličan, budi nepodmitljiv, budi posvećen, budi apolitičan, budi odan kodeksu.

Garancije

Garancije sudske nezavisnosti mogu imati poreklo u Ustavu, u zakonu i u opšte prihvaćenim pravilima međunarodnog prava. Garancije iz opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava, su, po članu 16. stav 2. Ustava SRJ, sastavni deo unutrašnjeg pravnog porekla.

Stanje sistema garancija sudske nezavisnosti

Uticaj sudova na izbor sudija skoro da ne postoji, jer se svodi na davanje mišljenja o kandidatima, koje ne obavezuje. Sudije, po Usta-

vu, bira Narodna skupština na predlog njenog Odbora za pravosuđe. Najveći uticaj ostvaruje izvršna vlast preko ministra pravde, što je i unazadilo kadrovski sastav sudova. Ministar i danas artikuliše i prenosi političke uticaje na izbor sudija, naročito predsednika suda

Stalnost funkcije Ustav određuje da je sudska funkcija stalna (član 101. stav 1). Sudija je izabrano lice, kao i drugi državni funkcioneri, ali se za razliku od njih nema vremenski ograničen mandat, pa nije u riziku da mu zbog vanpravnih razloga (ideoloških, stranačkih, političkih i sl.) prestane mandat. To mu omogućuje da se suđenju posveti, kao životnom pozivu. Stalnost funkcije ne isključuje izbor sudije u viši sud, niti znači da mandat traje doživotno. Sudska funkcija prestaje kad sudija to sam zatraži, kad ispuni uslove za starosnu penziju i kad nastanu razlozi za razrešenje. Ova garancija nije uvek poštovana. U doba progona sudija (novembar 1999. - jun 2000. godine) tridesetak istaknutih članova Društva sudija Srbije nije moglo da nađe zaklon iza nje.

Rezidencijalna stalnost je takođe predviđena Ustavom (član 100). Sudija nije samo nosilac sudske vlasti. On je i građanin sa ličnim, porodičnim, stambenim, profesionalnim i intelektualnim statusom. Kako se taj status formira u mestu koje je centar njegovih životnih odnosa, svaka nevoljna promena prebivališta ili boravišta unosi nespokojsvo u život sudije, što može uticati na kvalitet sudske funkcije. Zato je i određeno da sudija ne može biti premešten na drugu dužnost protiv njegove volje (član 101, stav 5. Ustava).

Imunitet sudija je ustavna prepreka da bude pozvan na odgovornost za dato mišljenje pri donošenju sudske odluke, kao i da bude pritvoren bez odobrenja Narodne skupštine (član 96. stav 2). Slabijeg je kapaciteta od imuniteta nosilaca zakonodavne i izvršne vlasti jer se odnosi na pritvor a ne i na pokretanje krivičnog postupka (za kažnjive radnje izvan funkcije) kao kod njih. Dok o imunitetu poslanika odlučuje Narodna skupština, o imunitetu ministra - Vlada, o imunitetu sudija Ustavnog suda - Ustavni sud, o imunitetu sudija ne odlučuje Vrhovni sud, kao najviši organ sudske vlasti, već Narodna skupština, kao or-

gan zakonodavne vlasti, što govori da Ustav nije vodio računa o vlastitom načelu podele vlasti.

Zabrana inkompatibilnih aktivnosti (član 100. Ustava) isključuje mogućnost da sudija obavlja službu ili posao koji su zakonom utvrđeni kao nespojivi sa sudijskom funkcijom. Ali, mnoge sudije nisu marile za ovo ograničenje, naročito ako su bile na dužnosti predsednika suda.

Pravilo "slučajnog sudije" omogućuje da svaki sudija dobije "slučajni predmet" a svaki predmet "slučajnog sudiju", čime se onemogućuje "nameštanje predmeta" određenom sudiji, odnosno "nameštanje sudije" određenom predmetu. Ovu garanciju predviđa Zakon o sudovima (član 30. stav 1), ali su nju predsednici sudova prezirali, jer su u politički osetljivim predmetima obrazovali "specijalna veća" sastavljena od poslušnih sudija, nezavisno od utvrđenog rasporeda poslova. Odstupanja od ovog pravila se i dalje događaju, ali u traganju za sposobnim a ne za poslušnim sudijama. Sređivanje stanja u sudstvu podrazumeva i doslednu primenu rasporeda poslova koji predsednik suda krajem godine utvrđuje za narednu godinu. Odstupanja su moguća samo iz objektivnih razloga (bolest, odsutnost, sprečenost i sl.).

Sudije porotnici učestvuju u suđenju da bi vršili svojevrsnu narodnu kontrolu sudske vlasti, koja doprinosi ideji nezavisnog sudstva. Iako oni to čine na osnovu Ustava (član 99. stav 1), njihovo učešće u sudskim većima je već dugo izvan svoje ideje. Ono traje kao nužna ali prazna forma, koju zadovoljavaju dokoni penzioneri, bez volje i smisla da istinski učestvuju u suđenju. Sve dok se Ustav ne promeni sudstvo se ne može osloboditi ove ustanove, ali se ona može svesti na razumnu meru.

Odgovornost sudije ima svoj osnov u opštoj odredbi da je svako dužan da savesno i odgovorno vrši javnu funkciju (član 53. stav 2 Ustava). Međutim, Zakon o sudovima ne sadrži odredbe o odgovornosti sudija, pa bi bilo nužno doneti ih. Utoliko pre što međunarodni standardi sudstvu na tome insistiraju.

Razrešenje sudije je predviđeno Ustavom, ali je moguće samo: 1) ako je osuđen za krivično delo na bezuslovnu kaznu zatvora od



najmanje šest meseci ili za svako kažnjivo delo koje ga čini nepodobnim za vršenje sudijske funkcije, **2)** ako nestručno ili nesavesno obavlja sudijsku funkciju, **3)** ako trajno izgubi radnu sposobnost. (Poslednji razlog je izvan sfere odgovornosti). Međutim, Zakon o sudovima (član 46. tačka 4) dodaje još jedan razlog: ako obavlja funkcije, dužnosti, službu ili poslove koji su nespojivi sa sudijskom funkcijom. Dodatak je neustavan, jer sudiju dovodi u nepovoljan položaj od onog koji mu Ustav jamči, a i nepotreban, jer se inkompatibilne aktivnosti sudije mogu podvesti pod nesavesno obavljanje sudijske dužnosti. Postupak za razrešenje pokreće predsednik Vrhovnog suda Srbije a postojanje, odnosno nepostojanje razloga za razrešenje utvrđuje Opšta sednica tog suda koju čine predsednik i sve sudije tog suda. Odluku o razrešenju donosi Narodna skupština, ali tek ako Vrhovni sud nađe da razlozi za to postoje. Ako taj sud nađe da razlozi ne postoje, odluka o razrešenju ne može biti doneta. Ovde je načelo podele vlasti došlo do izražaja. Ali, nije poštovano. Onih tridesetak sudija, vodećih članova Društva sudija Srbije, razrešeno je dužnosti, iako Opšta sednica Vrhovnog suda Srbije nije bila ni zakazana. Narodna skupština (u novom sazivu) stavila je van snage odluku o razrešenju i omogućila neustavno razrešenim sudijama da se vrate na dužnost.

Materijalni položaj sudija Plate sudija moraju biti primerene i prilagođene statusu, odgovornosti i ugledu sudija. Nažalost, one su na ivici nutritivnog minimuma. I ne samo to: manje su od plata nosilaca zakonodavne i izvršne vlasti na istom hijerarhijskom nivou. Čak i posle nedavno usvojenog Zakona o platama u državnim organima. Ništa čoveka ne može dovesti u veće iskušenje od materijalne nevolje (Đ. Tasić). Ona može uvesti sudiju i u rizik korupcije. A o njoj se sve više i sve češće govori. Crne tačke su: pritvorski predmeti, privredni predmeti, izvršni predmeti i predmeti vanrednog ublažavanja kazne. Riziku korupcije podlegle su i neke sudije koje su bile u izbornim komisijama, a protiv nekih od njih pokrenut je krivični postupak.

Sudski budžet je finansijski uslov nezavisnosti sudstva. Njegovo finansiranje nije, međutim, prilagođeno načelu podele vlasti, tako da

se sredstva za rad sudova i dalje obezbeđuju u jedinstvenom budžetu, koji predlaže i izvršava Vlada a utvrđuje Narodna skupština

Udruživanje sudija proizlazi iz opšte slobode udruživanja koju uživaju svi građani (član 44. Ustava). Ovde je osnovano Društvo sudija Srbije. Sadašnja politička i pravosudna vlast se sa respektom odnose prema Društvu i njegovim aktivnostima.

Svi se javno zalažu za nezavisnost sudstva. Ali, zalaganja su uglavnom retorička. Ustavni sudovi ne funkcionišu; sudovi i dalje ne ostvaruju uticaj na izbor predsednika suda; u mnogim sudovima i dalje postoje sudije u nejasnom svojstvu vršioca dužnosti predsednika suda; plate u sudstvu su i dalje niže od plata u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti; jedan ministar je bio nesrećan što sudovi još nisu postali DOS-ovi (rekao je "naši"), pa da hapse kad bi i kako bi on hteo; jedan ambasador je znao da će Milošević biti uhapšen dvadeset dana pre sudije koji je tu odluku doneo; jedan predsednik vlade znao je da Milošević neće biti uhapšen sve dok on bude na tom mestu; jedan guverner je rešio da smeni vršioca dužnosti predsednika suda zato što je ovaj doneo pogrešnu odluku; jedan general se razbesneo što je jedan istražni sudija ukinuo pritvor nekim ljudima; jedan policijski kapetan je obećavao učiniocima neotkrivenih zlodela da će biti blaže osuđeni ako se sami prijave; jedan bliski saradnik šefa države je saopštio novinama a ne nadležnom pravosudnom organu da postoje pouzdani dokazi o sprezi vrha vlasti sa organizovanim kriminalom;

Sve dok ovakvih (i sličnih) pojava bude, sudstvo će ostati na marginama stvarnosti, uprkos velikim rečima o potrebi da bude nezavisno. Sudstvu nisu potrebne velike reči, već iskrena podrška svih da postane ono što treba da bude: nezavisna, respektivna i ugledna grana vlasti u jedinstvenoj državnoj organizaciji.

Ohrabruje što su prvi koraci u tom pravcu već učinjeni: stavljene su van snage odluke o neustavnom razrešenju većeg broja sudija; izabrani su novi predsednici u osamdesetak opštinskih, privrednih i okružnih sudova; izabran je novi predsednik Vrhovnog suda Srbije; dnevna politika je prestala da izdaje "radne naloge" sudovima; udruživanje su-



dija više nije "zabranjena delatnost"; prestale su podele sudija na "pobodne" i "nepodobne", "patriote" i "nepatriote", i slično.

Organizaciono ustrojstvo

Sudovi nisu organizovani na način koji omogućava uspešno vršenje sudske vlasti. Zato su nedelatni, neažurni i neefikasni. To naročito važi za prvostepene sudove (pogotovo u građanskoj materiji) kod kojih se na uzimanje predmeta u rad čeka više meseci, a na okončanje postupka više godina. Stanje nije zadovoljavajuće ni u drugostepenim sudovima. Čak je i Vrhovni sud Srbije opsednut velikim brojem predmeta, naročito u upravnoj materiji. Ovakvo stanje nalaže da se sudstvo organizuje i postavi tako: da prvostepeni sudovi profunkcionišu, da specijalizovani sudovi preuzmu "svoje predmete" iz opšteg arsenala predmeta, da apelacioni sudovi preuzmu celokupnu drugostepenu nadležnost, da Vrhovni sud postane kasacioni.

Prvi korak u toj reformi morao bi biti - donošenje **zakona o sudovima i sudijama**. Da bi taj korak lakše bio učinjen, Centar za unapređivanje pravnih studija u Beogradu pripremio je dva modela takvog zakona: jedan "za danas", jedan "za sutra". "Model za danas" (autor dr Zoran Ivošević) napisan je prema važećem Ustavu. "Model za sutra" (autor dr Vesna Rakić-Vodinelić) napisan je nezavisno od važećeg Ustava. Oba modela su oslonjena na međunarodne standarde o nezavisnosti sudstva.

Aprila ove godine Ministarstvo pravde je obrazovalo radnu grupu za izradu celovitog zakona o sudovima i sudijama. Pripremljena je Radna verzija ovog zakona, povodom koje je Društvo sudija Srbije organizovalo javnu raspravu o reformi sudstva.

Poslanička grupa Demokratske stranke Srbije je prema reformi neočekivano krenula - prečicom. Predložila je Narodnoj skupštini četiri zakona (o uređenju sudova, o sudijama, o sedištim i područjima sudova i o visokom savetu pravosuđa), "drobeći" jedinstvenu materiju sudske vlasti. Prečica prekida komunikaciju sa javnom raspravom jer "pre-

skače" mišljenja, sugestije, primedbe i predloge sudija. S toga se lako može desiti da sudstvo, kao mnogo puta ranije, bude zaobiđeno u oblikovanju sudske vlasti. Ovoga puta, zbog političkih deoba u vladajućoj koaliciji.

Između Radne verzije i Predloga postoje ozbiljne razlike.

1. Radni verzija Ministarstva - Radni verzija Ministarstva predviđa: **1)** opštinske i okružne sudove, kao prvostepene sudove opšte nadležnosti; **2)** privredne sudove, kao prvostepene sudove specijalizovane nadležnosti; **3)** apelacione sudove, kao drugostepene sudove opšte i specijalizovane nadležnosti; **4)** Upravni sud, kao specijalizovani sud za upravne sporove; **5)** Vrhovni sud, kao kasacioni i najviši sud u Republici.

Prvostepeni sudovi opšte nadležnosti su tradicionalno "usko grlo" sudske vlasti. Ako oni budu organizovani tako da u razumnom roku savladaju priliv predmeta, čitavo sudstvo će se osloboditi neažurnosti. Normalna apsorpcija predmeta biće obezbeđena ako prvostepena nadležnost bude podeljena između opštinskih i okružnih sudova, pri čemu bi okružni sudovi sasvim izgubili drugostepenu nadležnost a, za uzvrat, dobili znatno širu prvostepenu nadležnost, naročito u građanskoj materiji. Tako bi sudstvo dobilo dve vrste sudova sa isključivom prvostepenom nadležnošću.

Opštinski sudovi, koji su do sada bili jedini "čisti" prvostepeni sudovi, zadržali bi jednostavnije predmete u krivičnoj i građanskoj materiji, kao i sve predmete iz vanparnične, izvršne, zemljišno-knjižne i beležničke materije, dok bi se oslobodili složenijih predmeta u krivičnoj i parničnoj materiji.

Okružni sudovi, koji su do sada bili pretežno drugostepeni a delimično prvostepeni, postali bi isključivo prvostepeni sudovi, ali višeg ranga od opštinskih sudova, jer bi sudili u složenijim predmetima građanske i krivične materije. Zato bi sudija okružnog suda imao viši rang od sudije opštinskog suda.

Specijalizovani prvostepeni sud bili bi *privredni sudovi* koji bi zadržali celokupnu nadležnost sadašnjih privrednih sudova.



Apelacioni sudovi bi bili drugostepeni sudovi bez ikakve prvostepene nadležnosti. Oni bi odlučivali o žalbama protiv odluka prvostepениh sudova. Bilo bi ih četiri u Srbiji, i svaki od njih bi "pokrivao" prvostepene sudove sa određene teritorije.

Apelacioni sudovi opšte nadležnosti odlučivali bi o žalbama protiv odluka opštinskih sudova i okružnih sudova.

Apelacioni privredni sud odlučivao bi o žalbama protiv odluka privrednih sudova.

Specijalizovani Upravni sud preuzeo bi nadležnost Vrhovnog suda Srbije u nadležnosti okružnih sudova u rešavanju upravnih sporova.

Vrhovni sud Srbije, rasterećen instancione nadležnosti u krivičnim i parničnim predmetima kao i nadležnosti u rešavanju upravnih sporova, postao bi kasacioni sud u pravom smislu te reči. Preostalo bi mu: da odlučuje o vanrednim pravnim lekovima, da utvrđuje načelne pravne stavove i načelna pravna mišljenja; da se stara o jedinstvenoj primeni zakona od strane sudova; da daje mišljenja o nacrtima zakona i drugih propisa od značaja za vršenje sudske vlasti; da obavlja druge poslove kao reprezent sudske vlasti.

Već iz ovog proizlazi da bi novi sistem sudova bio sasvim različit od sadašnjeg. Radna verzija preferira **zakon diskontinuiteta**. Po njemu su sudovi obrazovani na osnovu starog zakona prestali sa radom 31.12.2001. godine, dok bi sudovi obrazovani novim zakonom počeli sa radom 1.1.2002. godine.

Međutim, prestanak ranijih sudova ne bi uticao na status sudija. Prema članu 101. stav 1. Ustava, sudska funkcija je stalna, pa nadživljava sud i reformu sudskog sistema. Ali, kako ne može rešiti sudsku funkciju bez suda, sudijama koji su ostali bez sudova sledeju novi sudovi, a to mogu biti samo sudovi obrazovani novim zakonom. Kako su bez suda ostale sve zatečene sudije, svima, pod jednakim uslovima, i sledeju novi sudovi. Zbog toga će ih dobiti u **opštem razmeštaju zatečenih sudija**. Razmeštaj nije uslovljen pristankom sudije. On je potreban za premeštaj sudije iz ranijeg u drugi sud (član 101. stav 4. Usta-

va), a kako u ovoj situaciji ranijih sudova nema, pristanak sudije na razmeštaj neće se ni tražiti.

Sudije koje ne postupe po odluci o razmeštaju ako u roku od 60 dana ne stupe na dužnost u novi sud, smatraće se da više ne žele da budu sudije.

Prilikom opšteg razmeštaja tamo gde će biti redukcije broja sudija može uslediti i izvesno pročišćavanje personalnog sastava sudova.

Radna verzija hoće da **osavremeni sudsku vlast**: primenom međunarodnih standarda o nezavisnosti sudstva, uvođenjem sudskog (pravosudnog) saveta u sistem izbora i razrešenja sudija; razradom garancija sudske nezavisnosti; ustanovljavanjem disciplinske odgovornosti sudija za neuredno vršenje sudske funkcije; postavljanjem pravne zaštite za slučaj nezakonitog razrešenja sudija; regulisanjem odnosa suda i građana; utvrđivanjem režima postupanja sa sudskim spisima; većim uticajem sudske vlasti pri utvrđivanju budžeta za finansiranje sudstva; uvođenjem sudske odeće; osnivanjem sudske straže.

2. Predlozi Poslaničke grupe DSS - Predlozi Poslaničke grupe DSS zadržavaju dosadašnju strukturu i nazive prvostepениh sudova opšte nadležnosti, tako da bi opštinski sudovi ostali prvostepени, a okružni sudovi i prvostepени i drugostepени. Privredni sudovi bi zadržali strukturu nadležnosti, ali bi dobili naziv - trgovinski sudovi. Viši privredni sud bi postao, uz istu nadležnost, Viši trgovinski sud. Apelacioni sud bi odlučivao samo o žalbama protiv prvostepениh odluka okružnih sudova, o kojima sada odlučuje Vrhovni sud. Zato bi u Republici postojao samo jedan sud te vrste. Upravni sud bi takođe bio obrazovan za teritoriju cele Republike a preuzeo bi sadašnju nadležnost Vrhovnog suda i okružnih sudova u instancionom rešavanju upravnih sporova.

Ovi predlozi ne raskidaju sa ranijim sudskim sistemom, već se na njega oslanjaju u težnji da ga zadrže uz izvesne modifikacije. Zato i vode **zakonu kontinuiteta**. Zbog takvog pristupa, oni se ne bave položajem zatečenih sudija. Oni ostaju tamo gde se budu našli u momentu stupanja na snagu novog zakona, mada se nadležnost suda prepolo-



Pošto se trude da očuvaju postojeće stanje, predlozi ne sadrže odredbe o disciplinskoj odgovornosti sudija, odnosu suda i građana i sudskim spisima, niti stvaraju uslove za pročišćavanje sudstva.

Predlozi razdvajaju jedinstvenu materiju sudske vlasti na četiri dela, od kojih samo Visoki sudski savet zasluđuje da bude predmet posebnog zakona, jer se tiče i sudstva i tužilaštva.

3. Sudstvo decentralizovane Srbije. - Današnja Srbija je centralizovana država. U njoj postoje jedinice lokalne samouprave i teritorijalne autonomije, ali više kao ukrasne aplikacije Ustava, nego kao životna stvarnost. To naročito važi za teritorijalne autonomije. Obe su odavno razvlašćene, dok je jedna odnedavno i izopštena iz ustavnog bića Srbije. Zbog toga se sve učestalije govori o potrebi decentralizacije i regionalizacije Srbije, a, s tim u vezi, i o sudstvu u decentralizovanoj, odnosno regionalizovanoj Srbiji. Ali, kako sudstvo ne može biti ustanovljeno nezavisno od strukture države, najpre se mora postaviti osnova na kojoj bi se sudstvo decentralizovane Srbije moglo "primiti". Tu osnovu bi mogla činiti regionalna država.

Korupcija u sudstvu

Postojećim krivičnim zakonodavstvom propisana su krivična dela primanja mita, davanja mita i zloupotrebe službenog položaja. Takođe, na sudije se odnosi krivično delo iz člana 243 KZS, kojim se sankcioniše kršenje zakona od strane sudije radi pribavljenja sebi ili drugom neke koristi. Sankcionisano je i davanje lažnog iskaza svedoka i veštaka (čl. 206. i 207. KZS), kao i zloupotreba poverenja od strane advokata (čl. 179., st. 2. KZS). Ipak, krivična dela vezana za korupciju u sudstvu se retko otkrivaju i retko se za njih sudi.

Nacrt Zakona o izmenama i dopunama KZRS, koji se nalazi u proceduri usvajanja sadrži nekoliko novih krivičnih dela u oblasti korupcije, a među njima i dva koja se odnose na pravosuđe.

- Doneti novi zakon o sudovima koji bi bio osnova za reformu sudstva
- Obezbediti uticaj sudova u postupku izbora sudija i predsednika sudova obrazovanjem sudskog saveta koji bi utvrđivao predloge odluka o izboru
- Obezbediti nezavisnost sudstva koja bi bila oslonjena na sistem garancija, u kome poseban značaj imaju stalnost sudijske funkcije, rezidencijalna stalnost sudije, imunitet sudije, zabrana inkompatibilnih aktivnosti sudija i pravilo "slučajnog sudije" pri dobijanju predmeta u rad
- Ustanoviti poseban sudski budžet i podići materijalni položaj sudija na nivo koji odgovara značaju funkcije koju obavljaju i odgovornosti koju imaju
- Savesno obavljanje sudijske funkcije da bude stimulirano sistemom disciplinske odgovornosti sudija
- Dati pravo sudijama na udruživanje radi ostvarivanja profesionalnih i staleških ciljeva i interesa kako bi se dodatno osigurala njihova nezavisnost



Tužilaštvo

- Očekuju se veće promene i imenovanja novih tužilaca
- Očekuju se promene materijalnog i procesnog zakonodavstva
- Broj procesa za krivična dela korupcije je vrlo mali
- Korupcija se retko prijavljuje
- Vlast za sad ne vrši pritisak na tužioce

U periodu komunističke vladavine tužilaštvo je bilo pod veoma jakim pritiskom i u velikoj meri je delovalo po direktivama vlasti. Ovakva praksa je nastavljena i u "Miloševićevoj eri", posebno preko pritiska na više javne tužioce, kao i kroz izbor javnih tužilaca i njihovih zamenika prema partijskoj pripadnosti. Za gotovo svaku iole značajniju funkciju u društvu, pa i u pravosudnim organima, bilo je neophodno biti član SPS-a ili JUL-a. Sada su stvari bitno drugačije, mada se može uočiti interes pojedinih političkih partija da imaju svoje ljude na određenim mestima.

Primećuje se da nove demokratske vlasti rade na rekonstrukciji celog pravnog sistema, pa i javnotužilačke organizacije, ali to rade sporo. Ono što je za sada učinjeno je postavljanje novog republičkog javnog tužioca, zamena okružnog javnog tužioca u Beogradu, kao i nekih okružnih tužilaca u većim gradovima u Srbiji. Očekuje se i raspisivanje izbora za sve Javne tužioce i njihove zamenike, kao i za sudije i predsednike sudova. Ove promene u tužilaštvima i u sudovima bi trebalo da omoguće postavljanje sudske vlasti na nove, zdravije osnove.

Ovome je neophodno dodati i to da se u novembru mesecu 2001. godine očekuje donošenje novog Krivičnog zakonika i Zakona o krivičnom postupku što će omogućiti da tužilac zauzme bitno drugačiji po-

ložaj, po ugledu na rešenja zapadnoevropskog zakonodavstva. Takođe je organizovano savetovanje koje je imalo za temu suzbijanje korupcionih krivičnih dela i sprečavanje "pranja novca" pod pokroviteljstvom Ministarstva pravde u organizaciji ministarstva finansija SAD.

Formalni uslovi

Tužioci su nezavisni i svoju funkciju obavljaju na osnovu Ustava i zakona (Zakon o javnom tužilaštvu i Zakon o krivičnom postupku).

Kada do javnog tužioca, na bilo koji način, "dopre glas" da je krivično delo izvršeno tužilac je dužan da preduzme sve radnje na koje je po zakonu ovlašćen, kao što su provera preko policije, traženje podataka od drugih državnih organa, obavljanje informativnih razgovora sa građanima, kako bi utvrdio relevantne činjenice koje bi bile osnov za odluku da li se može pokrenuti krivični postupak ili ne.

Opštinska javna tužilaštva su nadležna za postupanje u krivičnim predmetima vezanim za korupciju. Pisanih smernica za postupanje u ovakvim predmetima od strane okružnih tužilaštava ili republičkog javnog tužilaštva nema.

Šta se dešava u stvarnosti

Pre političkih promena izvršna vlast i političke partije obezbeđivale su svoj uticaj preko izabranih opštinskih, okružnih i republičkih tužilaca. Za sada, nova vlast ne vrši ovakve pritiske na tužioce, a njeni predstavnici uveravaju tužioce da pritisaka neće ni biti. Takođe, postoji pritisak medija na tužilaštvo, sa zahtevom da tužilaštvo što pre podnese optužnice protiv kriminalizovanih predstavnika bivših vlasti i privilegovanih pojedinaca iz proteklog perioda, ali on može da bude od štete da tužioci kvalitetno obave posao.

Tokom poslednje decenije nije zabeležen ni jedan slučaj korupcije u samim tužilaštvima, mada se ova mogućnost ne može apsolutno



isključiti, jer se ovakva krivična dela, s obzirom na svoju prirodu, veoma teško otkrivaju.

U poslednjih nekoliko godina bilo je vrlo malo istražnih postupaka pokrenutih radi utvrđivanja postojanja krivičnih dela korupcije (u toku 2000. godine pokrenuto je 11 istražnih postupaka, a do sada samo jedan je okončan pravosnažnom osuđujućom presudom). Osnovni razlog leži u tome što je prema Krivičnom zakonu Republike Srbije inkriminisano i primanje i davanje mita, tako da, kada bi lice koje je dalo mito ukazalo na lice koje je primilo mito, istovremeno bi i sebe izložilo krivičnom gonjenju.

Positivni zakonski propisi predviđaju mogućnost da učinilac koji je dao mito na zahtev službenog lica i prijavio delo pre njegovog otkrivanja ili saznanja da je delo otkriveno može biti oslobođen od kazne. Ovakvo rešenje i dalje nedovoljno ohrabruje one koji bi davali mito da ukažu na one koji mito primaju.

- Povećati broj zamenika Javnog tužioca, kako bi se skratilo trajanje krivičnog postupka
- Popraviti materijalni status nosilaca javnih tužilačkih funkcija, kako bi se, s jedne strane, sprečio odlazak najboljih kadrova na druga, bolje plaćena radna mesta i kako bi se izbeglo da ih razmišljanje o egzistencijalnim pitanjima ometa u poslu
- Omogućiti aktivnije učešće javnih tužilaca u prekrivičnom postupku, kako bi se pomoglo policiji u prikupljanju upotrebljivih dokaza
- Izvršiti kompjuterizaciju tužilaštava, kako bi se ubrzala komunikacija sa policijom i drugim državnim organima, kao što su: Služba za platni promet, finansijska policija, inspeksijske službe itd., kao i sa drugim tužilaštvima i pisarnicama nadležnih sudova
- Zakonom predvideti oslobođenje od krivičnog gonjenja za lice koje dobrovoljno prijavi davanje mita ("zaštićeni svedok")

Policija

- Ministar policije je odgovoran parlamentu i Predsedniku
- Političke partije koje čine vladajuću koaliciju nadmeću se u jačanju svoga položaja unutar policije. Koalicione partije se i dalje direktno mešaju u naimenovanje najvažnijih funkcionera. Arbitriranje jedne partije zamenjeno je višepartijskim arbitriranjem
- Ministar unutrašnjih poslova počeo je da uvodi neke elemente decentralizacije
- Predložen je novi zakon o policiji
- Ne postoje specijalne jedinice ni specijalna sredstva za borbu protiv korupcije
- Poverenje javnosti u policiju je slabo

Formalne zakonske odredbe

1.

U Srbiji, ministra unutrašnjih poslova, kao i sve ministre, imenuje i razrešava dužnosti Skupština (član 73, stav 10 Ustava Srbije). Ministar je odgovoran Skupštini, koja je takođe ovlašćena da utvrdi organizaciju i ovlašćenja ministarstava i upravnih organa (član 94 Ustava).

Međutim, ministar unutrašnjih poslova, kao i svi ostali ministri, dužan je da sprovodi u delo ne samo zakonske i druge akte koje donesu Skupština i Vlada, već i akte koje donese Predsednik Republike (član 94 Ustava). Predsednik Republike, kao i Skupština, može zatražiti od ministra da podnese izveštaj o radu Ministarstva unutrašnjih poslova i o bezbednosnoj situaciji u Srbiji (član 9 Zakona o unutrašnjim poslovima Republike Srbije).



Zakon o unapređenjima² povećava ovlašćenja Predsednika kada je reč o policiji, dajući mu mogućnost neposredne kontrole nad policijom u Srbiji. On unapređuje u čin generala i imenuje funkcionere na mesta za koja je predviđen generalski čin. Budući da je čin generala predviđen za sva najvažnija mesta u okviru Ministarstva, Predsednik ima ovlašćenje da odlučuje kada se radi o imenovanju rukovodećeg kadra. Ovim je znatnoj meri derogiran Ustav Srbije, koji u članu 90, stav 5, predviđa ovlašćenje Vlade da imenuje i razrešava dužnosti funkcionere ministarstava. Što se policije tiče, ovo pravo je u stvari svedeno na imenovanje zamenika upravnika resora. Pored toga, Predsednik Republike unapređuje svršene polaznike Policijske akademije u čin potporučnika i ukazom ih postavlja na njihova radna mesta. Predsednik Republike, takođe, raspolaže ovlašćenjem da oprosti ili ublaži disciplinsku meru, kao što je na primer, poništavanje zabrane unapređenja u viši čin, za sve osobe koje je on unapredio u čin generala ili potporučnika. Proizlazi da je Predsednik Republike najviša disciplinska instanca za one članove Ministarstva koji su od njega primili unapređenje u čin generala ili potporučnika i imenovanje na prvo radno mesto.

Shodno tome, svi koji uđu u redove policije ili steknu najviši čin na neki način su dužnici Predsednika Republike.

Međutim, nacrt Zakona o policiji, koji je predložio Ministar unutrašnjih poslova Srbije u julu 2001. godine predviđa instituciju generalnog direktora policije. Status i ovlašćenja generalnog direktora trebalo bi da budu veoma slični onima koje ima komesar policije. Predviđa se da on bude nezavisan, njegovo imenovanje bilo bi zasnovano na njegovim stručnim sposobnostima, a predviđa se i procedura za njegovo razrešenje dužnosti.

2.

Ne postoji bilo kakva stalna institucija ustanovljena od strane nekog zakonodavnog tela posebnom odlukom u cilju razmatranja pritužbi za korupciju u policiji.

² SGRS br. 53/95.

Jedan od dvadeset i tri odbora Narodne skupštine jeste i Odbor za bezbednost. On "razmatra predloge zakonskih ili drugih akata, kao i druga pitanja u domenu odbrane i bezbednosti Republike Srbije i njenih građana, i sprovodi kontrolu rada službi bezbednosti u skladu sa zakonom". Uz to, predviđa se i Odbor za žalbe i predloge. Njegov mandat (član 70 Poslovnika) identičan je mandatu odgovarajućeg Odbora u saveznoj skupštini (da razmatra pitanja u vezi sa kontrolom rada Vlade i drugih organa i funkcionera odgovornih Narodnoj skupštini).

Mandati ovih odbora ne sadrže odredbu o njihovoj obavezi da razmatraju javne pritužbe na ponašanje policije uopšte, a posebno na korupciju unutar policije.

Ovi organi bave se javnim pritužbama uopšte. Sastavljeni su od poslanika koji predstavljaju svoje političke partije. Njihov mandat povezan je sa mandatom zakonodavnog tela koje ih je uspostavilo. Zato nije moguće da ovi organi budu uspostavljeni kao nezavisni mehanizmi.

Septembra 2001. godine, Nova demokratija, članica vladajuće koalicije (predsednik ove stranke je potpredsednik Vlade i ministar unutrašnjih poslova) podnela je predlog Narodnoj skupštini Srbije za osnivanje novog skupštinskog odbora koji bi trebalo isključivo da se bavi suzbijanjem korupcije.

Predlog je u najvećoj meri inspirisan rešenjima koja postoje u Kanadi, Engleskoj i Velsu.

3.

Uloga građanskog društva u gorepomenutoj stalnoj komisiji garantovana je na sledeće načine:

1) sastav: Skupština može za članove stalne komisije imenovati građane Srbije sa prebivalištem u Srbiji koji imaju najmanje deset godina iskustva u radu u sudskim ili upravnim organima ili u naučnom radu, i koji uživaju reputaciju poštenih i istrajnih branilaca vladavine prava i ljudskih prava;



2) komisija je obavezna da razmatra pritužbe podnete od strane bilo kog dela javnosti, uključujući tu i nevladine organizacije, koji smatra da je ponašanje bilo kog pripadnika policije u vršenju dužnosti nedolično, bez obzira na to da li je na dotični deo javnosti imalo uticaja ponašanje koje je predmet pritužbe.

4.

U Srbiji su odgovarajući instrumenti za istragu i krivično gonjenje u slučajevima korupcije/mita:

- Krivični zakon Republike Srbije (KZ), za slučajeve "primanja mita" (član 254) i "davanja mita" (član 255);
- Zakon o unutrašnjim poslovima Republike Srbije (ZUP, 1991), član 39 i član 50, stavovi 11-14.

Zakon u Srbiji predviđa kažnjavanje primanja poklona ili obećanja od strane funkcionera, kao i davanja mita.

Što se tiče primanja mita, tri stava člana 254 KZ Srbije su praktično identična odgovarajućim stavovima člana 179 KZ SRJ.

Član 255 KZ Srbije sankcioniše davanje poklona ili obećavanje poklona. Lice koje daje ili obećava poklon ili korist iz stava 1 člana 254 (odnosno, stava 1 člana 179 KZ SRJ) može biti kažnjeno kaznom zatvora u trajanju od šest meseci do pet godina. Osoba koja daje ili obećava poklon ili korist u cilju navođenja na prekršaj iz stava 2 člana 254 KZ Srbije (odnosno, stava 2 člana 179 KZ SRJ) biće kažnjena zatvorskom kaznom u trajanju do tri godine.

Implicitno, na korupciju/mito unutar policije (kako davanje tako i primanje) odnose se odredbe Zakona o unutrašnjim poslovima koje propisuju da ovlašćeni službenici Ministarstva i pripadnici Ministarstva na određenim dužnostima ne smeju da se bave aktivnostima neprimenim njihovoj zvaničnoj dužnosti, naznačenim odlukom ministra (član 39 Zakona o unutrašnjim poslovima). Osim toga, Zakon o unutrašnjim poslovima (član 50) izričito zabranjuje službenicima Ministarstva:

- nezakonito sticanje lične ili materijalne koristi za sebe ili za neko drugo lice u vezi sa poslom (stav 11);

- bavljenje aktivnostima nespojivim sa zvaničnom dužnošću (stav 12);

- svako ponašanje koje predstavlja krivično delo počinjeno prilikom obavljanja posla ili u vezi sa njim (stav 13).

Kodeks policijske etike, predložen kao dodatak gorepomenutom nacrtu Zakona o policiji u Srbiji, treba smatrati instrumentom za borbu protiv korupcije u policiji. Kodeks propisuje da su pripadnici policije obavezni da se suprotstave svakom činu korupcije.

Korupcija počinjena između privatnih lica nije kažnjiva po zakonu. Pojam korupcije odnosi se samo na lica na javnim funkcijama.

U operativnom radu na sprečavanju i otkrivanju krivičnih dela korupcije, policijske snage mogu da se služe istim sredstvima koja im stoje na raspolaganju u borbi protiv ostalih krivičnih dela i ona su propisana Zakonom o opštem krivičnom postupku. Pri tome, svako prikupljanje dokaza na nedozvoljen način bilo u prekrivičnom, bilo u krivičnom postupku sankcionisano je time što se takvi dokazi smatraju nepostojećim i ne mogu biti upotrebljeni na suđenju.

U Srbiji ne postoje policijske jedinice čija bi jedina funkcija bila borba protiv korupcije. U periodu od oktobra do decembra 2000. godine, na predlog koministra unutrašnjih poslova u prelaznoj vladi, Bože Prelevića, osnovana je specijalna jedinica POSKOK, a jedan od njenih zadataka bila je i borba protiv korupcije. Ta jedinica je kasnije rasformirana, a borbom protiv korupcije uglavnom se bave jedinice čija je oblast dejstva privredni kriminal. Takođe, značajnu ulogu ima i finansijska policija, koja radi u okviru ministarstva finansija.

Šta se dešava u stvarnosti?

1.

Upravljanje policijom i dalje se shvata kao izuzetno važna politička funkcija. Posledica toga je situacija u kojoj, u svakom periodu političke nestabilnosti, politički moćnici žele da na mestu ministra unutrašnjih poslova imaju svog čoveka. Tako, u prelaznoj vladi Srbije, koja je funk-



cionisala od oktobra do decembra 2000. godine, zbog nemogućnosti dogovora političkih strana oko toga koja će da upravlja ovim mestom, ovo ministarstvo bilo je jedno od četiri kojima su rukovodila tri koministra. Posle pobeđe DOS u decembru, mesto ministra preuzeo je predsednik jedne od vladajućih stranaka, Dušan Mihajlović. Kada su obznanjeni sukobi u vladajućoj koaliciji tokom ove godine, jedan od najprozivanijih ministara bio je ministar unutrašnjih poslova, a optužbe na račun ministra, bile istinite ili ne, tretiraju se u javnosti kao političko pitanje.

2.

Pozicija koju Predsednik Srbije ima u odnosu na policiju predstavljala je čvrstu osnovu za autokratske devijacije u upravljanju od strane osobe kojoj je poverena ova odgovornost u vreme usvajanja Ustava, a i kasnije (Milošević). Najviši funkcioneri Ministarstva unutrašnjih poslova Srbije nastavili su da podnose izveštaje neposredno Miloševiću čak i kada je prestao da bude Predsednik Srbije. Ovo jasno potvrđuje njegovu odgovornost za usvajanje i sprovođenje politike bezbednosti u Srbiji.

Sadašnji Predsednik Srbije je bez većeg političkog uticaja, i ne koristi se svojim nadležnostima radi uticaja na rad policije.

3.

Poštovanje ljudskih prava u Jugoslaviji zaostaje za praksom gotovo svih zemalja Evrope, što je naročito slučaj u poređenju sa razvijenim demokratskim zemljama. Tokom vladavine prethodnog režima, vrh policijske hijerarhije, kao i srednji slojevi policije, bavio se privatnim biznisom, gomilajući na taj način privilegije za sebe i za svoje bliske rođake. Ova praksa je široko otvorila vrata korupciji, a ograničila je spremnost i sposobnost policije da pravično i nepristrasno sprovodi zakon u delo. Potčinjenost srpske policije Slobodanu Miloševiću i bliska saradnja između njenih vodećih funkcionera i nove klase na vlasti bili su glavni činioci zloupotrebe policije u političke svrhe. To je razlog

zašto nisu preduzete mere da se popravi stav policije u domenu borbe protiv korupcije. U stvari, policija štiti režim od građana, a režim štiti policiju od zakona.

4.

Ključni činilac je poverenje javnosti u državu i državne organe za borbu protiv korupcije. Bez neophodne doze poverenja, učešće javnosti u borbi protiv korupcije ne može biti delotvorno.

Ispitivanja javnog mnjenja pokazuju znatan manjak poverenja u policiju i veoma negativno viđenje njenog učešća u korupciji. Prema jednoj anketi sprovedenoj u Srbiji od 23. do 31. januara 2001. godine,³ smatra se da je policija među onima koji su u najvećoj meri korumpirani. Četrdeset procenata anketiranih smatra da su **gotovo svi** pripadnici policije korumpirani, dok dodatnih trideset i devet procenata smatra da je **većina** pripadnika policije korumpirana. Na pitanje "Ko zahteva mito?", devetnaest procenata anketiranih stavilo je policiju na drugo mesto (posle medicinske struke - 26%, a ispred carinika - 17%).

5.

Po formiranju nove srpske Vlade, situacija se menja, premda postoji rašireno mišljenje da te promene nisu onoliko brze koliko bi trebalo da budu.

Preduzete su određene mere protiv korupcije unutar policije.

Prema izjavi ministra unutrašnjih poslova Srbije, Dušana Mihajlovića, objavljenoj početkom septembra 2001, približno hiljadu pripadnika Ministarstva kažnjeno je zbog korupcije.

Pismeni izveštaj Ministarstva sadrži sledeće brojke za period februar - jul 2001. godine:

- poveden je krivični postupak protiv 110 službenika Ministarstva;
- 16 službenika Ministarstva je pritvoreno;

⁷ *Korupcija u Srbiji*, Boris Begović i Boško Mijatović (prir.), Beograd, Centar za liberalno-demokratske studije, 2001.



- 173 službenika Ministarstva je suspendovano;
 - 99 službenika Ministarstva je otpušteno.
- Nije naznačeno na osnovu čega su ove mere preduzete.

6.

Premda se formalno zadržava strogo centralizovan sistem policije, novi ministar je uveo neke elemente decentralizacije, zaključujući posebne sporazume sa lokalnim vlastima kako bi im dao veća ovlašćenja u pogledu delovanja policije.

Najvažnije promene dogodile su se kada se radi o generalnom stavu Ministarstva i policijske hijerarhije prema ljudskim pravima i građanskim slobodama. Nisu registrovani slučajevi političkih ubistava i ubistava vansudskog karaktera, nestanci građana, mučenja i drugi primeri svirepog, nehumanog ili ponižavajućeg ponašanja ili kažnjavanja. Proizvoljno hapšenje, pritvor ili proterivanje, zadiranje u sferu privatnosti, porodice, doma ili prepiske, čini se, ne zaokuplja osobito pažnju javnosti.

Ne treba zanemariti činjenicu da je Ministarstvo podnelo izveštaj nadležnom odboru Skupštine, budući da se tako nešto nije desilo godinama.

Sloboda govora, mirnog okupljanja i udruživanja, kretanja unutar zemlje, putovanja u inostranstvo, emigriranja i povratka u zemlju, nije narušavana u meri koja bi izazivala zabrinutost.

- Uvesti praksu redovne kontrole rada policije od strane odgovarajućih skupštinskih organa
- Bez odlaganja uvesti nove, nezavisne institucije za spoljašnju kontrolu i nadzor (nadzorna komisija, ombudsman)
- Unutrašnju kontrolu ostvariti osnivanjem posebnog odeljenja unutar Ministarstva unutrašnjih poslova
- Ostvariti bolju koordinaciju u saradnji sa policijama drugih zemalja kako bi međunarodna podrška bila delotvornija

Javne službe

- Organi državne uprave često se poistovećuju sa javnim službama
- Primenjivanje propisa o državnoj upravi proširuje se i na javne službe, što ima za posledicu: zavisnost od budžetskog finansiranja javnih službi, smanjivanje njihove kreativnosti i tržišne orijentacije u radu, jačanje birokratizma u društvu i nepotrebno administriranje
- Važeći zakoni generišu samovolju i neodgovornost
- Nakon 5. oktobra 2000. godine stanje se nije bitnije promenilo
- Zakoni su puni normi koje daju diskreciona ovlašćenja funkcionerima
- U važećim propisima nije napravljena podela na tzv. službenike i na nameštenike
- Ne postoji kultura i praksa da se službeno publikuju priručnici
- Ne postoji Zakon o ministarskoj odgovornosti, pa ta odgovornost najčešće izostaje
- Ministri se mešaju u operativni rad odeljenja
- Ne postoji mehanizam zaštite službenika
- Ne vode se kampanje za upoznavanje javnosti sa procedurama izdavanja dozvola
- Zakonom i drugim propisima nije utvrđena obaveza vođenja službenih evidencija (registara) o primanju i izdavanju poklona i drugih usluga
- Nisu propisani mehanizmi za sprečavanje pritisaka na javne službenike



SRBIJA

- Ne postoje propisi koji sprečavaju nepotizam
- Ne postoje bitna ograničenja zapošljavanja po prestanku rada u javnoj službi
- Nisu propisani mehanizmi odlučivanja po pritužbama građana na rad javnih službenika

Pozitivno-pravna regulativa

1.

Prema članu 94, Ustava Republike Srbije, poslove državne uprave obavljaju ministarstva. Ovi poslovi obuhvataju: primenu zakona i drugih propisa i opštih akata Narodne skupštine i Vlade, kao i opštih akata predsednika Republike, rešavanje u upravnim stvarima, vršenje upravnog nadzora i obavljanje drugih upravnih poslova utvrđenih zakonom.

Zakonom o ministarstvima Republike Srbije ("Službeni glasnik RS", br. 7/91, 8/91, 76/91, 20/92, 87/92, 67/93, 23/96, 5/97, 47/99, 38/2000 i 4/2001) propisano je da: "Poslove državne uprave utvrđene zakonom i propisima donetim na osnovu zakona obavljaju ministarstva i organi uprave u sastavu ministarstava". Prema članu 2, tog zakona, obavljanje određenih poslova državne uprave zakonom se može poveriti organima autonomnih pokrajina, gradova, opština, kao i preduzeća i drugih organizacija. Prema članu 28, st. 1-4 zakona, ministar predstavlja ministarstvo i rukovodi njegovim radom. Ministar obezbeđuje sve potrebne uslove za rad ministarstava, i u vezi sa tim donosi odgovarajuće odluke i raspolaže sredstvima za njegov rad. Za svoj rad i rad ministarstava kojim rukovodi, ministar odgovara Narodnoj skupštini i Vladi.

Ministarstva su samostalna u vršenju Ustavom i zakonom određenih nadležnosti. Za vršenje određenih poslova državne uprave obrazuju se organi uprave u sastavu ministarstava, a za vršenje stručnih poslova obrazuju se posebne organizacije.

Zakonom o radnim odnosima u državnim organima Republike Srbije ("Službeni glasnik RS", br. 48/91 i 66/91) i podzakonskim propisi-

ma Narodne skupštine i Vlade uređena su pitanja položaja službenika i funkcionera u organima uprave i drugim državnim organima i javnim službama.

2.

Zakon o državnoj upravi donet je 1992. godine ("Službeni glasnik RS", br. 20/92, 48/93, 53/93 i 48/94). Prema odredbama ovog zakona, organi državne uprave obavljaju poslove na osnovu i u okviru Ustava i zakona. Ovlašćeno lice u okviru nadležnosti organa državne uprave primenjuje propise, ocenjuje dokaze (na osnovu utvrđenih činjenica i drugih okolnosti, po svom uverenju), donosi akte i preduzima druge upravne mere i radnje. Pojedinačni akti, mere i radnje organa državne uprave zasnivaju se na zakonu ili drugom propisu donetom na osnovu zakona.

Ministri ne mogu da vrše nikakvu javnu, profesionalnu i drugu dužnost, koja je nespojiva sa njihovom funkcijom. Isto važi i za druge funkcionere koje postavlja Vlada, izuzev kad im to Vlada odobri.

Zaposleni u državnim organima i postavljena lica dužni su da obavljaju svoje poslove savesno i nepristrasno, pri čemu ne mogu da se rukovode svojim političkim ubeđenjima, niti ih mogu izražavati i zastupati. Zabranjeno je u organima državne uprave osnivati političke stranke i druge političke organizacije ili pojedine njihove unutrašnje oblike.

Sredstva za finansiranje poslova državne uprave obezbeđuju se u budžetu.

Organi državne uprave, preduzeća i druge organizacije, dužni su da građanima omoguće nesmetano ostvarivanje njihovih prava i obaveza, da im daju potrebne podatke i obaveštenja, pružaju pravnu pomoć, saraduju sa građanima, da poštuju njihovu ličnost i čuvaju ugled organa državne uprave.

Organi državne uprave dužni su da razmatraju predstavke, peticije i predloge koje im građani podnose, da postupaju po njima i da o ishodu obaveštavaju građane.

Položaj funkcionera koji rukovode organima državne uprave (ministra i drugih funkcionera) određen je na analogan način kao u save-



znim organima uprave. Tako, na primer, članom 39, Zakona o državnoj upravi Republike Srbije, propisano je "da se unutrašnja organizacija i sistematizacija radnih mesta u organu državne uprave uređuje aktom koji donosi ministar, odnosno funkcioner koji rukovodi posebnom organizacijom, uz saglasnost Vlade".

Državna uprava u Republici Srbiji zasniva se na principu centralizacije i dekoncentracije vršenja poslova, preko područnih organizacionih jedinica. Unutrašnja organizacija i rukovođenje zasnivaju na linijskom-hijerarhijskom-štapskom organizovanju.

Lokalna samouprava uređena je Zakonom o lokalnoj samoupravi ("Službeni glasnik RS", br. 49/99 i br. 27/2001). Lokalna samouprava ostvaruje se u opštinama i gradovima. Organi lokalne samouprave nemaju upravna ovlašćenja, izuzev u slučajevima kad su im pojedina takva ovlašćenja poverena zakonom.

3.

Rad Javnih službi u Republici Srbiji uređen je analogno radu organa uprave, Zakonom o javnim službama Republike Srbije ("Službeni glasnik RS", br. 42/91 i 71/94). Javnom službom u smislu ovog zakona smatraju se ustanove, preduzeća, organizacije i drugi oblici organizovanja, koji obavljaju poslove kojima se obezbeđuje ostvarivanje prava građana, zadovoljavanje potreba građana i organizacija.

U oblastima obrazovanja, nauke, kulture, fizičke kulture, učeničkog i studentskog standarda, zdravstvene zaštite, socijalne zaštite, društvene brige o deci, socijalnog osiguranja, zdravstvene zaštite životinja, osnivaju se ustanove. U oblastima javnog informisanja, PTT saobraćaja, energetike, puteva, komunalnih usluga i drugim oblastima utvrđenim zakonom, osnivaju se preduzeća. Navedene ustanove i preduzeća, mogu osnivati republika, autonomna pokrajna, grad, opština i druga pravna i fizička lica.

Javnom ustanovom, odnosno preduzećem, upravlja upravni odbor a rukovodi direktor. Status javnih ustanova i javnih preduzeća uređuje se osnivačkim aktom (zakonom, uredbom ili odlukom) i statutom, a

način rada organa uređuje se poslovnikom. Organi uprave vrše upravni i stručni nadzor nad radom javnih ustanova, odnosno javnih preduzeća. Finansiranje javnih ustanova, odnosno javnih preduzeća vrši se iz budžeta naplaćivanjem usluga, prodajom proizvoda, donacijama i na druge načine.

Pojedinačni akt javnih službi (ustanova i preduzeća) imaju karakter upravnih akata i protiv njih dozvoljena je žalba. Protiv konačnih pojedinačnih akata javnih službi može se voditi upravni spor o zakonitosti tih akata.

Aktuelno stanje u primeni propisa i praksa

Stanje u Republici Srbiji, utemeljeno na važećim propisima i opštim aktima, je takvo da generiše samovolju i neodgovornost, kako u organima državne uprave tako i u javnim službama koje vrše delatnosti za potrebe građana i organizacija (javni saobraćaj, zdravstvo, školstvo, socijalno osiguranje itd).

Nakon 5. oktobra 2000. godine stanje se nije bitnije promenilo. Nisu doneti novi zakoni u oblasti državne uprave i javnih službi. Važeći propisi i opšti akti, opterećeni su naglašenim monokratskim i hijerarhijskim odnosima, tako da vrlo malo prostora ima za samostalan i kreativan rad zaposlenih u državnim organima i javnim službama. S druge strane, zakoni su puni normi koje daju diskreciona ovlašćenja funkcionerima koji rukovode organima državne uprave i javnim službama, kao i ovlašćenjima za odlučivanje i raspolaganje sredstvima namenjenim za rad organa i službi. Pri tom nije obezbeđena dovoljna kontrola i odgovornost nosilaca ovlašćenja. Takvi propisi se sporo menjaju. Preduzete su mere na pripremi novih zakona o Vladi i o državnoj upravi, ali su nacrti tih zakona tek početkom septembra meseca 2001. godine dostavljeni odgovarajućim komisijama Vlade od strane ekspertske grupe koje su ih pripremale.

Oblast državne uprave ima ekskluzivan položaj u pravnom sistemu. Na ovaj način se državnoj upravi ograničava pravo da se ponaša



kao javna služba, odnosno preduzeće (tzv. menadžersko ponašanje). Organi državne uprave imaju preovlađujuće svojstvo izvršnih organa države, sa jasno propisanim obavezama i ovlašćenjima i odgovornostima (ovo se posebno odnosi na ministarstva).

Ministar monokratski odlučuje, jer službenici u ministarstvu nemaju potrebnu samostalnost i odgovornost u radu.

Zakonom o radnim odnosima u državnim organima Republike Srbije ("Službeni glasnik RS", br. 48/91 i 66/91) dati su principi koji se odnose na zasnivanje radnog odnosa, raspoređivanje zaposlenih, obaveze u službi, zvanja i zanimanja, platne grupe način utvrđivanja plata itd. Međutim, i u ovom zakonu nisu učinjeni bitni pomaci na utvrđivanju kriterijuma za izbor službenika po principima tzv. merit-sistema. Konkretna pitanja položaja službenika i funkcionera uređuju se podzakonskim propisima Narodne skupštine i Vlade.

Demokratski postupanje u organima državne uprave i javnim službama zavise pretežno od individualnih sklonosti i kompetentnosti funkcionera koji njima rukovode. Zaposleni nemaju pravo na potpisivanje mišljenja i akata koje pripremaju, izuzev u određenim slučajevima u vršenju inspekciskog nadzora. Zakoni su autoritativni u odnosu na zaposlene, a diskrecioni u odnosu na rukovodioce.

- Duboka i sveobuhvatna rekonstrukcija zakonodavstva o upravi i javnim službama
- Zapošljavanje i unapređivanje službenika vršiti na osnovu njihovih profesionalnih kvaliteta i ličnog integriteta u obavljanju posla
- Izvršiti konsolidaciju materijalnih, organizacionih i procesnih zakona u oblasti državne uprave i javnih službi i ugraditi objektivne elemente umesto subjektivnih
- Obezbediti samostalnost i odgovornost zaposlenih u državnoj upravi i javnim službama

Javne nabavke

- Ne postoji zakon o javnim nabavkama u Republici Srbiji
- Javne nabavke su regulisane odredbama koje su razbacane u više različitih zakona
- Direktno sporazumevanje je ravnopravno sa javnim konkursom i nije ograničeno samo na investicije manje vrednosti ili na hitne slučajeve
- Ne postoje odredbe koje dodatne odredbe koja obezbeđuju transparentnost javnih nabavki, osim deklarativne dužnosti investitora da obezbedi jednake uslove učešća za sve zainteresovane strane na konkursu
- Investitoru je ostavljeno diskreciono pravo da izabere najpovoljniju ponudu za sebe
- Zakon ne pravi razliku između toga ko raspisuje tender ista procedura važi i kada je u pitanju opština, grad, republika ili pravno lice
- U slučaju da investitor izabere ponudu koja je nepovoljnija od one koju je dao njegov konkurent, oštećeni nema pravo da traži poništavanje ugovora, već samo odštetu koja odgovara troškovima učestvovanja na tenderu, a ne onome što je izgubio ostajući bez ugovora
- Statutarne odluke u nekim preduzećima i lokalnim samoupravama daju veće mogućnosti za žalbu oštećenim stranama, ali se i to pokazuje neefikasnim



Zakonske odredbe

Oblast javnih nabavki u Republici Srbiji obuhvata kupovinu roba i usluga, izgradnju i druge poslove za potrebe državnih organa i javnih službi. Plaćanje se vrši iz budžeta, javnih fondova ili drugih javnih sredstava (sredstava samodoprinosna, sredstava solidarnosti i dr.). O javnim nabavkama i ugovorima odlučuju vlada, u okviru svojih nadležnosti, kao i organi državne uprave, skupštinske službe, kao i drugi organi koji neposredno nabavljaju robu, usluge ili obavljaju radove (adaptacije, izgradnju, rekonstrukciju i dr.).

Javne nabavke se, po pravilu, vrše putem: **a)** javnih tendera i licitacija, **b)** dostavljanja pismenih ponuda i **c)** neposrednom pogodbom.

Srbija je jedina zemlja u Evropi koja još uvek nema Zakon o javnim nabavkama (u Crnoj Gori postoji Zakon o javnim nabavkama). Javne nabavke su kod nas regulisane odredbama koje su razbacane u više zakona koji regulišu različite aspekte ugovaranja, kao što su: Zakon o izgradnji objekata (Službeni glasnik Srbije 44/95, 24/96 i 16/97), Zakon o pribavljanju i otuđivanju nepokretnosti u državnoj svojini, Zakon o stranim ulaganjima, Zakon o koncesijama, Zakon o građevinskom zemljištu itd.

Tenderska procedura je regulisana Zakonom o investicionim radovima koji kaže da se investicioni radovi mogu ugovoriti putem jedne od dve propisane tenderske procedure: **a)** javnim nadmetanjem ili **b)** prikupljanjem zapečaćenih ponuda.

Pristup javnim nabavkama putem tendera u principu nije ograničen. Ograničenje se može uvesti samo za specifične nabavke i isporuke, odnosno ustupanje radova i prodaju opreme itd. Izuzeci su usko predviđeni i to samo u odnosu na pokretne stvari i u tim slučajevima se propisuje i sprovodi postupak javnog nadmetanja neposrednim ponudama u zatvorenim kovertama, koje otvara posebna komisija javno u prisustvu ponuđača (videti čl. 7. i 15. Zakona o sredstvima u svojini Republike Srbije, "Službeni glasnik RS", br. 53/95, 54/96. i 32/97).

U slučaju neuspeha tendera, on se ponavlja. Ukoliko ni tada ne uspe, može se sprovesti postupak nadmetanja putem pismenih ponuda koje se javno otvaraju. Najpovoljnija ponuda se uzima kao konačna i mora se prihvatiti. Ta pitanja su uređena su Zakonom o sredstvima u svojini Republike Srbije ("Službeni glasnik RS", br. 53/95, 3/96, 54/96. i 32/97), Zakonom o robnim rezervama Republike Srbije, Zakonom o izgradnji investicionih objekata, i dr., Uredbom Vlade Republike Srbije o vrsti pokretnih stvari koje se pribavljaju i otuđuju neposrednom pogodbom ("Službeni glasnik RS", br. 27/96).

Zakonom o izgradnji objekata ("Službeni glasnik RS", br. 44/95, 24/96. i 16/97) u članu 36, stav 1, precizira se da se izgradnja objekata može ugovarati ili putem javnog konkursa ili prikupljanjem ponuda ili neposrednim sporazumevanjem dve strane. Pri tom je direktno sporazumevanje potpuno ravnopravno kao modalitet sa javnim konkursom i nije ograničeno samo na investicije manje vrednosti ili na hitne slučajeve. Prema članu 36 istog zakona i prema Pravilniku o uslovima, načinu i postupku ustupanja izgradnje objekata ("Službeni glasnik RS", br. 25/97), investitor raspisuje konkurs radi izbora podobnih izvođača (prekvalifikacija). Putem konkursa odabiraju se podobni izvođači za pojedine vrste radova i iz reda izabраниh, za svaki pojedinačni objekat, traži se ponuda i bira najpovoljniji ponuđač sa kojim se zaključuje ugovor, što znači da se izbor vrši u dva kruga. Izbor najpovoljnijih ponuđača vrši se komisijski. U Zakonu nema ni jedne dodatne odredbe koja obezbeđuje transparentnost, osim deklarativne dužnosti investitora da obezbedi jednake uslove učešća za sve zainteresovane strane na konkursu.

Proces selekcije ponuda je potpuno netransparentan. Investitoru je ostavljeno diskreciono pravo da izabere za sebe najpovoljniju ponudu.

Zakon, dalje, ne pravi razliku između toga ko raspisuje tender - ista procedura važi i kada je u pitanju opština, grad, republika ili pravno lice.

Ukoliko nije posebno pripisana pravna zaštita učesnika na tenderu, primenjuju se odredbe Zakona o opštem upravnom postupku, ili dru-



gog zakona, prema prirodi stvari (da li se radi o upravnoj stvari ili o građanskoj privrednoj stvari i dr.).

U slučaju da investitor izabere ponudu koja nije najpovoljnija, oštećeni učesnik na tenderu nema zakonsko pravo da traži poništavanje ugovora. Pošto ovakvi slučajevi nisu regulisani zakonom, oni se rešavaju u skladu sa važećom praksom srpskih sudova. Dakle, u slučaju da investitor izabere ponudu koja je nepovoljnija od one koju je dao njegov konkurent, oštećena strana nema prava da traži poništavanje ugovora, ali ima pravo da traži odgovarajuću odštetu. Ova odšteta odgovara njegovim troškovima učestvovanja na tenderu, a ne onome što je izgubio ostajući bez ugovora. Sudovi zauzimaju ovakav stav na osnovu Zakona o obligacionim odnosima, član 103, stav 2 koji kaže: "Ako je zaključenje određenog ugovora zabranjeno samo jednoj strani, ugovor će ostati na snazi ako u zakonu nije što drugo predviđeno za određeni slučaj, a strana koja je povredila zakonsku zabranu snosiće odgovarajuće posledice".

Javne nabavke prehrambenih proizvoda, inventara i sitne opreme, mogu se vršiti prikupljanjem ponuda u zatvorenim kovertama, a u određenim propisanim slučajevima (hitnost i dr.) mogu se vršiti i neposrednom pogodbom sa ponuđačem koji se pronade,

odnosno pojavi bez raspisivanja javnog oglasa. U tim slučajevima je predviđena veća kontrola od strane funkcionera, odnosno organa koji vrši takvu kontrolu nad ovlašćenim službenicima koji vrše nabavku (kancelarijski materijal, i dr.). Propisima su dozvoljena takva odstupanja, s tim da se unutrašnjim opštim aktima obezbedi nepristrasnost i spreče zloupotrebe.

Odredbe o javnim nabavkama i postupku i načinu tih nabavki sadrži i Zakon o robnim rezervama Republike Srbije ("Službeni glasnik RS", br. 18/92), kao i Zakon o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa RS ("Službeni glasnik RS", br. 25/2000).

Informacije o javnim nabavkama se distribuiraju preko Privredne komore Srbije i privrednih komora regiona. Regulativa o javnim nabav-

kama dostupna je javnosti, jer se objavljuje u službenim listovima i privrednim i drugim biltenima, kao i u dnevnoj štampi.

Stanje u primeni propisa i praksa

U rascepkanom sistemu javnih nabavki, odnosno prisutnim gran-
skim podelama i administrativno teritorijalnoj podeljenosti nije ustanovljena jedna tenderska komisija za javne nabavke, već ima mnoštvo takvih komisija pri različitim organima i nosiocima tenderskih nabavki, kao i u administrativnim jedinicama (opštinama, gradovima, pokrajinama i dr.).

Iako postoje propisi i propisana procedura, nedostaje efikasan nadzor i kontrola (inspekcija), tako da se u praksi događaju zloupotrebe. To je naročito slučaj u oblasti kupovine robe za robne rezerve, ustupanja investicionih radova, kupovine putem posrednika i dr. Zaobilaženje, odnosno neprimenjivanje propisa, neposredna pogodba, kao i nabavke preko posrednika, uz proviziju, podelu dobiti i sl., veoma su prisutni oblici korupcije u javnim nabavkama. Ovakvi slučajevi su do sada, uglavnom ostajali neotkriveni i nisu podlegali odgovornosti.

Kod izvođenja radova u inostranstvu zloupotrebe su još više prisutne, jer je i kontrola slabija. Povrh toga radi se o ugovaranju velikih poslova sa isporučiocima opreme, tehnologije i izvođačima radova. Istovremeno, strana zakonodavstva omogućavaju izvesna davanja (provizije i sl.) onima koji izaberu partnera iz njihove zemlje. Zbog toga se često dešava da se kupuje oprema iz inostranstva koja je lošeg kvaliteta ili zastarela. Pritužbe se rešavaju pred međunarodnim mešovitim komisijama, arbitražom itd.

Sprečavanje nepotizma je jedan od najvećih problema. Propisi koji bi regulisali ovu materiju ne postoje. Oklevanje da se donesu ovi propisi može se objasniti činjenicom da se na tenderima vrlo često pojavljuju preduzeća čiji su vlasnici članovi rodbine i bliski prijatelji funkcionera.



Ne vrši se kontrola imovnog stanja, prihoda i stila života funkcionera i službenika nadležnih za javne nabavke, izuzev u slučaju prijave, odnosno sumnje da je počinjeno krivično delo. Tada kontrolu sprovede organi unutrašnjih poslova.

Sve ovo jasno pokazuje koliko je procedura izbora kod javnih nabavki stvar diskrecionog prava nadležnih i koliko je netransparentna. Statutarne odluke u nekim preduzećima i lokalnim samoupravama daju veće mogućnosti za žalbu oštećenim stranama, ali se i to pokazalo nedovoljno efikasnim. Otuda je stvaranje regulative (pre svega, donošenje republičkog zakona o javnim nabavkama) koja će urediti ovu izuzetno važnu oblast, jedan od prioriternih zadataka koji se postavljaju pred novom vlašću.

- Doneti zakon o javnim nabavkama koji će insistirati na obezbeđenju: transparentnosti, odgovornosti i integriteta
- Javne nabavke treba da stimulišu otvorenu konkurenciju
- Razdvojiti odgovornost osoba zaduženih za planiranje, ugovaranje, realizaciju itd. kako bi se smanjila mogućnost interesnog povezivanja naručioca, konsultanata i izvođača radova
- Odluke vezane za nabavke treba da donose najmanje dve osobe
- Službenici koji rade na nabavkama treba da se rotiraju redovno
- Ukoliko troškovi realizacije projekta premaše za 15% prvobitno ugovorenu sumu, glavni tenderski odbor treba da se sastane i donese odluku šta dalje valja činiti
- Treba ustanoviti centralno državno telo za javne nabavke, koje bi bilo nezavisno od ministarstava i organa koji vrše nabavku. Ovom telu (agenciji) bi se upućivale žalbe u slučajevima kršenja procedure, bilo da su motivisana korupcijom ili ne

- Ovo telo bi imalo ovlašćenja da donosi odluke o korektivnim merama. Kancelarija bi morala biti adekvatno osposobljena, srazmerno svojoj odgovornosti, kako u pogledu visoko obučenog osoblja, tako i u tehničkom i finansijskom smislu
- Takođe bi trebalo da postoje i tela poput: Anti-korupcione komisije, Glavnog revizora ili Ombudsmana koja bi bila odgovorna direktno skupštini i kojima bi se takođe mogli podnositi dokazi o greškama administracije vezano za javne nabavke
- Oni koji prijave zloupotrebe moraju biti nagrađeni i zaštićeni od mogućeg revanšizma
- Interni i eksterni revizori moraju, pored redovne kontrole, vršiti i kontrolu poslovnih knjiga ugovarača kao i njihovih podugovarača
- Predvideti sankcije za kompanije i pojedince koji su u postupku tendera nudili mito ili se služili drugim nedozvoljenim postupcima, kao što je stavljanje na "crnu listu" koja podrazumeva zabranu učešća na tenderima u vremenskom periodu koji se određuje zavisno od težine prestupa (3, 5 ili više godina)
- Uvesti kontrolu imovnog stanja prihoda i stila života funkcionera i službenika nadležnih za javne nabavke, a svako značajnije uvećanje imovine koje nema pokriće u redovnim prihodima treba da bude osnov za pokretanje istrage
- Sprečiti nepotizam tako što bi se zabranilo pojavljivanje i učešće na tenderima rodbine po pravoj liniji, kao i po bočnoj liniji do četvrtog stepena (kao što je praksa kod nasleđivanja, svedočenja itd.)



Istražne agencije (Antikorupcijske komisije)

- Borba protiv korupcije istaknuta je kao prioritet u radu Vlade Republike Srbije
- Vlada RS je formirala Komisiju za ispitivanje zloupotreba u oblasti privrede i finansijskog poslovanja u periodu od 1989. - 2000. godine
- Postoje teškoće u pribavljanju dokaza
- Očekivanja javnosti su velika
- Komisija nije nadležna za rad sa građanima

Stvaranje Komisije

Vlasti formirane u SRJ na saveznom i republičkom nivou, nakon 5. oktobra, najavile su ozbiljnu borbu protiv korupcije, na svim nivoima i svim strukturama društva.

Vlada Republike Srbije, prilikom svog formiranja, resorno je zadužila kabinet jednog od sedam potpredsednika, dr Vuka Obradovića, za borbu protiv korupcije.

Ubrzo zatim Vlada je formirala i Komisiju za ispitivanje zloupotreba u oblasti privrede i finansijskog poslovanja (u daljem tekstu: Komisija), u sledećem sastavu:

1. dr Vuk Obradović, potpredsednik Vlade RS, predsednik Komisije
2. mr Mlađan Dinkić, guverner NBJ
3. Dušan Mihajlović, potpredsednik Vlade RS i ministar unutrašnjih poslova

4. Božidar Đelić, ministar finansija i ekonomije u Vladi RS
5. Aleksandar Vlahović, ministar za privredu i privatizaciju u VRS
6. Marija Rašeta Vukosavljević, ministar saobraćaja i telekomunikacija u VRS
7. prof. dr Dragoslav Šumarac, ministar urbanizma i građevina u VRS
8. mr Slobodan Milosavljević, ministar trgovine, turizma i usluga u VRS
9. Goran Novaković, ministar rudarstva i energetike u VRS
10. Slobodan Vuković, inspektor MUP-a RS oblast privrednog kriminala
11. Slobodan Lalović, dipl. pravnik - sekretar Komisije

Imenovanja članova Komisije su bila zasnovana na kvalifikacijama, a vodilo se računa i o tome da se među članovima nađu čelni ljudi onih resorno nadležnih ministarstava čije je učešće u Komisiji neophodno: finansije, trgovina, privreda itd.

Zadatak Komisije je da ispita najkrupnije zloupotrebe u oblasti privrede i finansijskog poslovanja nastalih u periodu od 1989. - 2001. godine.

Akti koji regulišu rad Komisije su: Odluka o osnivanju, Poslovnik, Operativni plan rada i Zakon o jednokratnom porezu na ekstra dohodak i ekstra imovinu stečenu iskorišćavanjem posebnih pogodnosti.

Osnovna ideja je bila da se stvore uslovi za povraćaj što je moguće većeg dela bogatstva koje je stečeno korišćenjem posebnih pogodnosti, koje su bile dostupne samo pravnim i fizičkim licima koja su bila bliska bivšem režimu, kao i utvrđivanje odgovornosti onih pravnih i fizičkih lica koja su u tom procesu postupala suprotno zakonu.

Dakle, predmet rada Komisije je privreda u periodu od 1989.-2001. Operativnim planom rada su tačno određeni zadaci, radne grupe i rokovi.

Osnovni instrument u radu Komisije je Zakon o jednokratnom porezu na ekstra dohodak i ekstra imovinu stečenu iskorišćavanjem po-

sebnih pogodnosti (u daljem tekstu: Zakon) čijom primenom treba vratiti novac od privilegovanih pojedinaca i firmi u republički budžet.

Komisija se ne bavi krivičnom odgovornošću. Predmet rada su samo zloupotrebe u privredi i finansijskom poslovanju, i ukoliko se dokažu, posledica je primena Zakona o jednokratnom porezu kao neka vrsta sankcije.

Osnovni vid komunikacije između Komisije i Vlade RS, zatim Komisije i Parlamenta, kao i između Komisije i radnih grupa angažovanih na pojedinim referatima, jeste podnošenje Izveštaja.

Svi izveštaji koje podnose radne grupe u pogledu nalaza Komisiji, a u vezi pojedinih referata kao npr. primarna emisija, reprezentativni objekti, i dr. se objavljuju u medijima i na taj način Komisija obezbeđuje javnost u radu.

Rad Komisije

Komisija je formirana kao privremeno vladino telo sa jasno definisanim zadatkom. Kada zadatak bude završen, Komisija će prestati sa radom.

Članovi Komisije su ministri sadašnjeg saziva, i pošto Vlada RS spada u red tzv. "malih vlada" gotovo dve trećine članova Komisije su i članovi Vlade RS, u tom smislu ne može se govoriti o razdvojenosti funkcija članova.

Posledice takve situacije su da, sa jedne strane odluke mnogo lakše dobijaju "prolaznu ocenu" i podršku najviših državnih institucija (veća efikasnost), a s druge strane smanjen je stepen političke nepristrasnosti.

Smena članova Komisije je predviđena Poslovníkom, iz uobičajenih razloga, ali do sada niko, osim Predsednika, nije smenjen.

Jedan broj članova Komisije nije aktivno učestvovao u njenom radu, pri čemu je gro aktivnosti iznela grupa okupljena oko Guvernera NBJ, ministra finansija i direktora RUJP.

Politička podeljenost unutar vladajuće koalicije DOS-a u vezi sa primenom Zakona, koja je zaokupila pažnju cele javnosti, u velikoj meri ometa rad Komisije.

Zakonu su stavljene sledeće zamerke: retroaktivnost, odnosno neustavnost, nepreciznost, praktična nesprovodljivost (problem obaveze čuvanja dokumentacije pet godina, specifičnost poreskog postupka, itd.).

Sve to se desilo u trenutku kada je već došlo do praktične realizacije Zakona, odnosno do naplate. Tačnije, u periodu koji je bio predviđen za dobrovoljno podnošenje poreskih prijava. Posledica toga je jako mali broj dobrovoljno podnetih poreskih prijava.

To je otežalo rad RUJP-a, kao organa koji sprovodi Zakon praktično, odnosno, vrši naplatu poreza.

Nakon smene dr Vuka Obradovića sa mesta predsednika Komisije, Vlada RS je vrlo brzo imenovala Aleksandra Radovića, generalnog direktora Republičke uprave javnih prihoda, koja je inače zadužena za naplatu jednokratnog poreza.

Nije smelo, niti preterano, ako se zaključi da je većina problema sa kojima se Komisija susretala u svom radu proistekla upravo iz političke sfere.

Što se tiče "zabranjenih zona istraživanja", njih formalno - nema.

Sam Zakon veoma široko postavlja oblast svog delovanja. Kao predmet oporezivanja pojavljuju se 20 transakcija i gotovo da nije izostavljena ni jedna oblast privrednog života.

Međutim, u praksi se javljala opstrukcija prilikom prikupljanja dokumentacije koja je bila osnov za izradu Izveštaja, a Izveštaji su osnov za pokretanje poreskog postupka i izradu rešenja o naplati poreza.

Do dokumentacije se jako teško dolazilo iz različitih razloga, npr. velike radne grupe koje čine ljudi iz administracije, a pripadaju tzv. starijem sazivu, su navodile da nemaju obavezu čuvanja dokumentacije, da je pogubljena jer se obrađuje vremenski dug period od 12 godina, da je uništena u bombardovanju i slično.



Na samom početku rada Komisije odlučeno je da se svi Izveštaji objavljuju u medijima, tako što će resorni ministar ili vođa radne grupe održati konferenciju za štampu, a kasnije publikovati Izveštaje. Time se obezbeđuje javnost rada.

Međutim, velika očekivanja i pritisak javnosti, koja u radu Komisije vidi zadovoljenje pravde, doveo je do toga da su pojedini članovi Komisije žurili sa objavljivanjem rezultata.

Posledica toga je da su s jedne strane stekli veliku popularnost u medijima i političke poene, ali se isto tako pokazalo da su ti ishitreni Izveštaji obilovali nepravilnostima i greškama, što je kasnije stvorilo mnogo poteškoća, jer za dalji postupak po Zakonu nisu bili obezbeđeni verodostojni dokumenti i tačni podaci, što je neophodan uslov.

Naravno, neispravni delovi su se prepravljali, što je oduzelo dosta vremena, a to se opet odrazilo na efekte naplate poreza.

Što se tiče mogućnosti obraćanja građana Komisiji, ona naravno postoji, ali Komisija se doslovce drži Operativnog plana rada.

Učinjen je propust što niko nije objasnio građanima kako Komisija organizaciono funkcioniše.

Radi se zapravo o tome da je kabinet dr Vuka Obradovića bio resorno nadležan za borbu protiv korupcije, i u svom planu rada imao je programe za budućnost vezane za formiranje posebne Agencije za borbu protiv korupcije, zatim Platforme VRS o borbi protiv korupcije, i između ostalog primao je dostavke građana na temu korupcije, koje je ili prosleđivao MUP-u ili ono što je bilo moguće rešavao.

Dakle, Kabinet je resorno bio nadležan za kontakt sa građanima, a ne Komisija.

Komisija ima svoj Operativni plan rada i samo se njega drži, što je, nakon smene dr Obradovića, propušteno da se objasni građanima.

Posledica toga je da, u nedostatku Ombudsmana, Istražne agencije, ili sličnog organa građani obraćaju Komisiji sa različitim problemima, šalju dopise, dolaze lično, prilažu dokaze itd.

S obzirom da im se ne može pomoći, na način na koji oni očekuju, osnovne zamerke su - da se ništa nije promenilo od 5. oktobra, da su isti ljudi ostali na rukovodećim mestima, kao i da se sve radi po starom.

Isto tako, veliki broj prijava je subjektivan, lažan, bez dokaza i na nivou lokalnog trača. Manji procenat prijava su anonimne.

U svakom slučaju, postoji potreba za organizacijom, agencijom ili biroom gde bi građani mogli da se obrate na temu korupcije.

- Formirati politički nezavisnu agenciju za borbu protiv korupcije
- Obezbediti mehanizam kontrole rada članova Agencije
- Komisija treba da bude odgovorna skupštini i vladi
- Stvoriti posebno telo koje bi se bavilo radom sa građanima



Ombudsman

- Ombudsman u Srbiji ne postoji
- Zakonski projekti se nalaze na razmatranju u Vladi
- Proces usvajanja je usporen iz političkih razloga

Postojeće zakonodavstvo Republike Srbije ne sadrži instituciju ombudsmana ili neko telo koje bi imalo slične nadležnosti.

Komisija Vlade Srbije načinila je u prvoj polovini ove godine nacrt Zakona o zaštitniku prava građana, koji još nije ušao u proceduru usvajanja. Takođe, nezavisno od aktivnosti Vlade, Centar za antiratnu akciju načinio je u isto vreme studiju o ombudsmanu, zajedno sa modelom zakona, koji je dostavljen nadležnim institucijama.

Ovi dokumenti predviđaju instituciju Zaštitnika prava građana, sa statusom i ovlašćenjima koji su slični onima koja imaju ombudsmani u uporednom pravu.

Ocenu rada organa javne uprave i preporuke Zaštitnik bi podnosio Narodnoj skupštini, a one bi se zatim objavljivale u Službenom glasniku RS i u medijima.

Kao sankcija za nepostupanje po preporukama Zaštitnika predviđeno je obaveštavanje javnosti o trošku organa koji se o preporuku ogлуšio. Predlog CAA predviđa kao sankciju i novčanu kaznu.

Političke krize u vladajućoj koaliciji znatno su usporile donošenje ovog i drugih potrebnih zakona.

Pored projekata zakona koji se odnose na republički nivo i predlog zakona o lokalnoj samoupravi predviđa uvođenje "građanskog branio-ca", koji bi predstavljao ombudsmana na lokalnom nivou. Ovo je utoliko značajnije što nacrt zakona o Zaštitniku prava građana ograničava prava Zaštitnika u odnosu na organe lokalne samouprave.

- Uvesti instituciju ombudsmana usvajanjem Zakona o Zaštitniku prava građana
- Iskoristiti najavljene promene Ustava Srbije da se funkcionalna, organizaciona i finansijska samostalnost ombudsmana ojačaju
- Propisivanje kriterijuma za izbor ombudsmana trebalo bi da osigura da na to mesto dođe stručna osoba koja poznaje rad uprave i propise koji se na nju odnose, dok bi zahtev da zaštitnika izabere kvalifikovana većina narodnih predstavnika trebao da obezbedi da na to mesto dođe osoba o čijim moralnim kvalitetima postoji širok konsenzus
- Za razrešenje zaštitnika treba propisati proceduru sličnu onoj koja se traži za sudije Ustavnog ili Vrhovnog suda
- Propisi moraju da obezbede da građani imaju direktan pristup zaštitniku, da postupak koji on vodi bude za njih besplatan i poverljiv
- Informisati građane o nadležnostima zaštitnika, njegovom radu, kao i o njegovim nalazima i preporukama
- Propisi treba da obezbede najšira moguća ovlašćenja zaštitnika u pristupu informacijama o radu organa javne uprave
- Zaštitnik ne sme da se stavlja u ulogu detektiva ili javnog tužioca, jer bi to vodilo slabljenju poverenja između njega i organa javne uprave, i, na duži rok, smanjenju efikasnosti njegovog rada
- Zaštitnik ne sme da ima naredbodavnu moć



Mediji

- Garantovana je sloboda medija
- Nedovoljna je zakonska regulativa u oblasti elektronskih medija
- Među štampanim medijima preovlađuju privatni
- Vlasti se ne odriču kontrole nad medijima
- Retki su primeri istraživačkog novinarstva

Nijedan od postojećih jugoslovenskih propisa ne garantuje pravo građana da traže i dobiju informacije/dokumente u posedu državnih organa. Građanima je omogućeno samo pravo pristupa ličnim podacima na osnovu saveznog Zakona o zaštiti podataka o ličnosti (1998), dok savezni i republički zakoni o javnom informisanju predviđaju dužnost državnih organa da informacije učine dostupnim medijima. U Srbiji je ekspertska grupa NUNS i Medija centra, koja je napravila predloge novih zakona o javnom informisanju i o radio-difuziji, najavila izradu predloga zakona koji će građanima garantovati slobodan pristup informacijama kojima raspolažu državni organi.

Savezni i republički krivični zakoni predviđaju krivično gonjenje za odavanje državne, službene, vojne i poslovne tajne. Kriterijumi za određivanje tajne, međutim, obično su regulisani zakonom na veoma opšti način, koji ostavlja mogućnosti izvršnoj vlasti da ih sama tumači. Ovakva mogućnost izvršnih organa vlasti da određuje šta je tajna može se koristiti za sprečavanje medijskog pristupa informacijama

U SRJ i Srbiji sloboda medija regulisana je Ustavima i Zakonom o javnom informisanju. Oba ustava koja su trenutno na snazi garantuju slobodu govora i štampe, ali ne bave se zaštitom te slobode. Slobodom informisanja detaljnije se bavi Zakon o javnom informisanju.

U Srbiji zakonska regulativa u ovoj sferi prolazi kroz period tranzicije. U ovom trenutku priprema se novi Zakon o javnom informisanju paralelno sa novim Zakonom o radio-difuziji. Oba nacrt zakona treba da uđu u parlamentarnu proceduru u toku jeseni. Nacrte ova dva zakona uradila je nezavisna ekspertska grupa osnovana od strane Nezavisnog udruženja novinara Srbije i Medija centra. Ekspertskoj grupi su u radu pomagali Evropska komisija, Savet Evrope, UNESCO, OEBS i Član 19⁴ kako bi se nacrti zakona uskladili sa evropskim zakonodavstvom i njegovim standardima kada je reč o garancijama slobode govora i slobode štampe. Zakon o javnom informisanju koji je trenutno na snazi u Srbiji predstavlja deo zakona koji je usvojen 1998, za vreme Miloševićevog režima, i koji je bio poznat kao jedan od najrepresivnijih zakona o medijima u Evropi. (Od usvajanja ovog zakona 1998. godine, medijima u Srbiji izrečeno je 67 novčanih kazni u ukupnom iznosu od preko 2,5 miliona nemačkih maraka.) Posle demokratskih promena u zemlji do kojih je došlo oktobra 2000, Zakon o javnom informisanju se praktično ne primenjuje u Srbiji. U decembru je Savezni ustavi sud proglašio većinu njegovih represivnih odredbi neustavnim. U februaru je Narodna skupština Srbije suspendovala ovaj Zakon, zadržavši na snazi samo odredbe o slobodi javnog informisanja i slobodi osnivanja, registrovanja i zatvaranja neke medijske ustanove. Nacrte zakona o medijima (o javnom informisanju i radio-difuziji) predviđaju osnivanje nezavisnih tela, Saveta za štampu i Saveta za emitovanje programa radio-difuzije, koja bi štitila slobode garantovane Ustavom i Zakonom o javnom informisanju.

Otvorena cenzura medija ne postoji. Cenzura je zabranjena saveznim i republičkim Ustavom i saveznim i republičkim zakonima o javnom informisanju. Međutim, sloboda izražavanja ograničena je odredbama postojećeg Krivičnog zakona o kleveti, političkim pritiscima na medije, pomanjkanjem transparentnosti u radu vlade i državnih funkcionera i nejednakim tretmanom medija od strane zvaničnih organa.

⁴ Organizacija za borbu protiv cenzure, nazvana po članu 19 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima.

Uprkos velikom napretku u pogledu slobode medija posle svrgavanja bivšeg režima u Srbiji, nove vlasti još uvek koriste političke pritiske da bi uticale na informisanje u medijima. Upravni odbori većine javnih medija sastavljeni su od predstavnika vladajućih političkih partija; oni imaju veliki uticaj na imenovanje ključnih članova uredničkih kolegijuma u medijima i preko njih vrše uticaj na sadržinu medija. U poslednje vreme politički pritisci na medije manifestovali su se u nekoliko navrata: predsednik Upravnog odbora Radio televizije Kragujevac, Milan Akentijević, podneo je ostavku na svoje mesto u znak protesta zbog pritisaka vladajućih partija na novinare u ovoj medijskoj kući; urednik informativnog programa Televizije Srbije, Milorad Petrović, podneo je ostavku na svoje mesto zbog pokušaja političkog instrumentalizovanja državne televizije od strane nekih vladajućih partija. Vršilac dužnosti generalnog direktora TV Novi Sad, Aleksandar Kravić, ukazao je na to da su neke odluke o radu ove televizije donete izvan same televizije političkim konsenzusom vladajućih partija, kao što se to radilo za vreme prethodnog režima. Nezavisno udruženje novinara Srbije izdalo je nekoliko saopštenja za javnost (u toku marta i aprila 2001) u kojima je apelovalo na vlast da se uzdrži od političkih pritisaka na medije. U najnovijem saopštenju (od septembra 2001) NUNS primećuje da politički pritisci na medije rastu sa porastom političke napetosti među partijama koje čine vladajuću koaliciju DOS.

Drugi vid posredne cenzure je netransparentnost rada organa uprave. Premda Zakon o javnom informisanju uslovljava obavezu organa vlasti da obezbede pristup informacijama o svom radu, do tih informacija teško je doći, a ne postoje sankcije za postupanje koje je u suprotnosti sa ovom zakonskom odredbom.

Prema rečima novinara nezavisnih medija, funkcioneri vlade ne postupaju na isti način prema medijima, i skrenuta je pažnja na to da su neki mediji privilegovani time što dobijaju ekskluzivne informacije iz zvaničnih izvora ili ih dobijaju pre drugih. Marta 2001. godine NUNS je zahtevao od vlasti da prestane sa favorizovanjem državnih medija na račun ostalih.

Zakon o javnom informisanju i u Srbiji pominje samo zabranu monopola u javnom informisanju, bez ikakvih daljih pojedinosti. U vreme njihovog donošenja koncentracija medijskog vlasništva nije bila velika, pa se osim opštih odredbi antimonopolskog zakona, nije videla potreba za detaljnijim regulisanjem ove oblasti.

U SRJ postoji raspon vlasništva nad medijima, uključujući tu državno (državni i lokalni mediji), privatno i mešovito vlasništvo. Različite vrste vlasništva prisutne su u svim vrstama medija - štampi, radiju i televiziji. U svim ovim medijima dominira privatno vlasništvo. Prema zvaničnim podacima, u junu 2001. u Jugoslaviji je bilo 253 televizijske stanice, 504 radio stanice i 641 dnevni list i časopis. Međutim, broj radio i televizijskih stanica je veći pošto su u Srbiji neke neregistrovane i emituju program bez ikakvih dozvola za rad. Procenjuje se da ih ima između osam stotina i hiljadu, a manje od 200 njih su javne radio i televizijske stanice.

Samo su u domenu štampe, konkretno, u domenu dnevnih listova i časopisa mediji u privatnom vlasništvu uticajni i češće korišćen izvor informacija nego državni mediji. Mereno kvalitetom i tiražom, štampa u privatnom vlasništvu daleko je iznad državne štampe.

U domenu radio-difuzije situacija je drugačija. Premda su mediji u privatnom vlasništvu brojniji od državnih, ovi potonji su u povoljnijem položaju pošto državni radio i televizija jedini pokrivaju teritoriju cele države. Ogromna većina medija u privatnom vlasništvu su lokalni mediji ograničenog dometa.

U Srbiji su privatne radio i televizijske stanice ozbiljna konkurencija državnim medijima kada se radi o uticaju na gledaoce. Državni radio ima prednost kada se radi o dostupnosti, ali izgubio je kredibilitet za vreme vladavine prethodnog režima i veoma ga sporo vraća. Njegov glavni konkurent je ANEM, mreža lokalnih radio stanica, od kojih je većina u privatnom vlasništvu i uživaju visok nivo kredibiliteta kao nezavisni i demokratski orijentisani mediji. Državna televizija ima dva konkurenta - BK televiziju i TV Pink, koji je nedavno uveo informativni program; obe stanice pokrivaju oko 70% teritorije Republike. Pomenuti



mediji u privatnom vlasništvu imaju velike proizvodne i profesionalne kapacitete. Ipak, Televizija Srbije je najgledaniji izvor vesti kome se najviše veruje.

Prethodni režim u Srbiji je na različite načine ograničavao razvoj informacionih medija u privatnom vlasništvu. Jedan od načina bila je revizija i, u nekoliko slučajeva, potpuna suspenzija procesa privatizacije, kojim su mediji, prethodno u državnom vlasništvu, pretvoreni u akcionarska preduzeća. Na taj način, neka preduzeća su vraćena u status preduzeća u javnom vlasništvu ili su revizijom udela deoničara organi vlasti proglašeni većinskim akcionarima. Nova vlast u Srbiji omogućila je reviziju ovih odluka i ispravila je nepravde nanete privatizovanim medijima u nekoliko slučajeva (na primer, u slučaju kompanije Novosti). Međutim, nisu rešeni svi slučajevi "problematičnog vlasništva". Jedan takav slučaj tiče se Studija B, radio i televizijske kuće koja je 1996. od privatnog preduzeća pretvorena u preduzeće u javnom vlasništvu kojim je upravljala gradska vlada Beograda. Ovaj se slučaj čini značajnim zato što je Studio B godinama bio jedina nezavisna televizijska stanica u Srbiji sa velikim brojem gledalaca, rukovođena više javnim nego komercijalnim interesom.

Dalji razvoj privatnih, naročito lokalnih medija koji imaju informacione programe i orijentisani su da zadovolje interes javnosti za informacijama, veoma je ograničen slabim reklamnim tržištem. Za vreme prethodnog režima, tim medijima su pomagali donatori, pošto je to bio jedini način da prežive i nastave da deluju kao alternativa državnoj propagandi. Posle pada Miloševićevog režima, mnogi donatori prestali su da pomažu ove medije i oni su sada suočeni sa veoma teškom ekonomskom situacijom.

Novi politički okvir u Srbiji doneo je veliku promenu u domenu medija. Mediji su prestali da budu glavno propagandno oruđe u rukama vlasti za mobilisanje podrške za njenu politiku i prikazivanje bilo kakvih suprotnih stavova u negativnom svetlu. Međutim, zakonodavni okvir još uvek ne štiti slobodu medija od političke kontrole i mešanja centara političke moći u svakodnevnu praksu medija. Novi upravni odbori na-

cionalnih i lokalnih medija sastavljeni su uglavnom od predstavnika vladajućih političkih partija, čime se omogućuje politički uticaj prilikom imenovanja urednika. Zakonodavne mere koje sprečavaju ovaj vid političke kontrole su u pripremi, ali još nisu delotvorne. Ova praksa je tek nedavno počela da se menja u Srbiji, i novoizabrani upravni odbor Radio televizije Srbije sastavljen je od istaknutih nestranačkih javnih ličnosti.

Radna grupa srpskih medija za saradnju za Paktom za stabilnost Jugoistočne Evrope, kao i Nezavisno udruženje novinara Srbije, upozorili su nekoliko puta tokom poslednjih nekoliko meseci na kontinuirano mešanje politike u uređivačku politiku medija i apelovali su na vlasti da se uzdrže od ovakve prakse. U junu 2001. urednik informativnog programa Radio televizije Srbije (RTS), Milorad Petrović, podneo je ostavku na svoje mesto i povukao svoju kandidaturu za mesto glavnog urednika RTS zbog, kako je rekao, "ogromnih političkih pritisaka od strane određenih vladajućih partija" na nacionalnu televiziju. Još jedan slučaj razotkrio je pokušaje vladajućih partija da utiču na imenovanje novinara na vodeće položaje u državnoj televiziji. Gordana Suša, poznati televizijski novinar i predsednik NUNS-a, komentarišući neuspeli konkurs za novog glavnog urednika RTS, optužila je dve vodeće partije u vladajućoj koaliciji DOS (Demokratsku stranku i Demokratsku stranku Srbije) da su sklopile sporazum o podeli uticaja na imenovanja na ključna mesta u RTS - direktora i glavnog urednika. Navodno, ona nije izabrana za glavnog urednika zato što DSS nije podržala njenu kandidaturu, dok je novi direktor RTS izabran uz podršku DS. Sličnu pritužbu izneo je vršilac dužnosti generalnog direktora TV Novi Sad, Aleksandar Kravić, koji je izjavio da se njegovoj kandidaturi za mesto direktora TV Novi Sad usprotivila Demokratska stranka Srbije, zbog čega nije izabran na to mesto, premda je imao podršku drugih članica koalicije DOS.

Javni mediji još uvek u mnogo većoj meri afirmišu vlast i njenu politiku nego što redovno daju prostora kritičkim viđenjima delovanja vlasti. Naročito su nacionalni radio-difuzni mediji nekritički nastrojani pre-

ma vlasti i nikada na sopstvenu inicijativu ne problematizuju bilo koji aspekt politike vlasti.

U Srbiji su mediji u državnom vlasništvu otvoreno naklonjeni vlasti. Vlast uživa veliki publicitet i prikazuje se u pozitivnom ili neutralnom kontekstu, veoma retko u negativnom kontekstu. Kritički intonirana mišljenja, bilo da dolaze od opozicije, nevladinih organizacija ili pojedinaца, ne prikazuju se u negativnom svetlu kao nekada, ali se uglavnom ignorišu. Aktivnosti i stavovi opozicije retko su u vestima. Na primer, opoziciona stranka Srpski pokret obnove (SPO) požalila se da posle devet meseci nove uređivačke politike na Studiju B "nijedan predstavnik ove partije nije pozvan da se pojavi na gradskoj radio-televizijskoj stanici koju finansira ceo Beograd".

Ipak, javni mediji - naročito nacionalna televizija - jesu izvori informacija kojima se najviše veruje u Srbiji. Jedan od razloga za to je činjenica što njihovo izveštavanje nije otvoreno propagandnog karaktera kao nekada i u tom smislu je mnogo informativnije nego ranije. Uz to, potreba za uravnoteženim prikazivanjem suprotstavljenih političkih stanovišta još uvek nije deo političke kulture gledalaca i čitalaca. "Profesionalna ideologija" novinara u javnim medijima nalaže da je uloga javnih medija da promovišu vlast, a da mediji u privatnom vlasništvu treba da objavljuju kritičke stavove. Ogromna većina ovih novinara ne odriče se pojma medija kao "uslužnog servisa javnosti" koji je više odgovoran javnosti nego vlastima.

Tokom nedemokratskog Miloševićevog režima novinari u Jugoslaviji, a posebno u Srbiji, bili su ugroženi na razne načine zbog svog novinarskog rada. Novinar Slavko Ćuruvija je ubijen, a nekoliko novinara bilo je u zatvoru. O oblicima ugrožavanja novinara postoji obimna dokumentacija.

Borba protiv korupcije u Srbiji je sasvim nova praksa. Pod režimom Slobodana Miloševića, koji je bio u velikoj meri kriminalizovan, nije bilo nikakvih ozbiljnih pokušaja borbe protiv korupcije, a novinarima je pristup informacijama o korupciji bio veoma ograničen. Izveštavanje o korupciji bilo je prilično opasna stvar. Nova vlast, DOS, stavila je isko-

renjivanje korupcije na prvo mesto spiska svojih prioriteta i uspostavila je posebnu komisiju koja se bavi istraživanjem ovakvih slučajeva.

Neposredno posle promene vlasti u oktobru 2000, u medijima se pojavila prava bujica tekstova o korupciji u koju su bili umešani funkcioneri prethodnog režima. Ovi tekstovi ticali su se finansijskih malverzacija u državnim preduzećima, ličnog bogatstva najviših zvaničnika režima, uz prikaze opljačkane privrede i niskog životnog standarda većine stanovništva. Poslednjeg dana predizborne kampanje za skupštinske izbore decembra 2000. godine, dnevni list *Blic* objavio je specijalni dodatak na 24 strane pod naslovom "Kako je opljačkana država", sa člancima o zloupotrebama počinjenim od strane funkcionera iz redova SPS-a, JUL-a i Srpske radikalne stranke, o njihovim nezakonitim radnjama i "pljačkanju" javne svojine.

Većina kasnijih tekstova o korupciji ticala se izdavanja izvožno-uvoznih dozvola, krijumčarenja duvana, uvoza polovnih automobila, trgovine ukradenim automobilima, nezakonite gradnje, dodele stanova, pre vremena penzija, kupovine zemljišta po nerealno niskim cenama, procesa privatizacije, itd.

Posle ovog "prvog talasa" tekstova o korupciji, ova tema više nije bila visoko rangirana sve do nedavno. Novinari su više skloni da prate suđenja zbog optužbe za korupciju nego da sami istražuju o korupciji. Korupcija (i organizovani kriminal, o kome se obično takođe piše u okviru ove teme) tema je o kojoj se piše sasvim uopšteno, uz naglašavanje potrebe da se bori protiv nje. Krajem avgusta i početkom septembra 2001. ova tema je ponovo postala aktuelna zbog optužbi Demokratske stranke Srbije da Vlada nije bila uspešna u borbi sa kriminalom i korupcijom. Mediji su, međutim, uglavnom donosili iste priče i ponavljali već objavljene činjenice o zločinima počinjenim tokom Miloševićeve vladavine. Naročito se na televiziji o korupciji i kriminalu govorilo sasvim uopšteno, kao o opasnosti koju treba eliminisati, ali bez konkretnih primera i istraživanja.

Tokom poslednje tri godine u Srbiji je režim dozvola primenjivan i za štampane i za elektronske medije. Dok u pogledu štampe nije bilo



posebno diskriminatorne prakse, državna kontrola nad frekvencijama i dozvolama za emitovanje do 2000. godine obilato je korišćena za suzbijanje razvoja nezavisnih elektronskih medija i za cvetanje elektronskih medija bliskih režimu ili potpuno zabavnog karaktera. Protivrečna regulativa (sukob saveznog zakona o sistemu veza i republičkog zakona o radio televiziji, nekoherentnost zakona o radio-televiziji koja je praktično onemogućavala osnivanje novih elektronskih medija), direktna ingerencija Vlade Srbije nad raspodelom frekvencija, neredovni konkursi kao i otvoreno protežiranje pro-režimskih stanica i prolongirano neizdavanje dozvola operativnim stanicama od kojih se zahtevalo da plaćaju naknadu za korišćenje frekvencija, stvorilo je pravi haos u radio-difuznoj oblasti u Srbiji. Trenutno ne postoje precizni podaci o broju aktuelnih emitera (procenjuje se da ih ima između osam i deset stotina), jer mnogi od njih rade bez ikakvih dozvola.

Na nivou Srbije pripremljen je predlog zakona o radio-difuziji. Nova regulativa predviđa uvođenje nezavisnog regulatornog tela kojim će se izdavanje dozvola potpuno odvojiti od uticaja vlasti i obavljati putem javnog konkursa prema jasno utvrđenim kriterijumima.

Donošenje novih zakona očekuje se tokom jeseni. Predviđa se da će veliki broj postojećih radio i TV stanica morati prestati sa radom nakon usvajanja novih zakona o telekomunikacijama i o radio-difuziji.

Krivični zakoni Jugoslavije i Srbije sadrže odredbe o krivičnom gonjenju zbog klevete i uvrede. U Miloševićevom režimu ove odredbe su se koristile za gušenje informacija o uticajnim političarima. Poslednji novinar u zatvoru osuđen po ovom zakonu - novinar Dnevnog telegrafa Zoran Luković, kažnjen zbog dovođenja u vezu bivšeg potpredsednika Vlade Srbije Milovana Bojića u vezu sa ubistvom doktora u zdravstvenoj ustanovi čiji je Bojić bio direktor - oslobođen je ukazom novog predsednika Jugoslavije početkom 2001. godine. Odredbe krivičnog zakona i danas za novinare predstavljaju prepreku za slobodno izveštavanje o javnim ličnostima. Bivši generalni direktor medijske kompanije "Politika" Hadži Dragan Antić tužio je za klevetu nekoliko novinara iz "Politike", "Borbe" i "Večernjih novosti" koji su, odmah posle smene

ovog direktora u oktobru 2000. godine pisali o njegovim zloupotrebama direktorskog položaja. Procesi su u toku.

Postoji nekoliko inicijativa da se odredbe o kleveti u Krivičnom zakonu zamene građanskim zakonom o kleveti, u skladu sa međunarodnom praksom. U Srbiji nosilac ove inicijative je Međunarodni institut za štampu (IPI) i njegova podružnica za Jugo-istočnu Evropu SEEMO (South East European Media Organization).

U SRJ novinari ne moraju da imaju licencu za profesionalno obavljanje novinarskog posla. Uslov za obavljanje posla nije ni članstvo u profesionalnim novinarskim organizacijama. Tokom izrade predloga novog zakona o javnom informisanju u Srbiji bilo je predloga da se za novinare uvede licenca, ali je taj predlog odbačen u javnoj raspravi.

Novinarstvo ne spada među prestižne profesije u SRJ, ni po ugledu koji ima u javnosti, niti po primanjima novinara. Većina novinara se po platama ne razlikuje mnogo od veoma niske prosečne zarade u SRJ. U Srbiji, novinari zaposleni u javnim medijima zarađuju između 100 i 300 DEM. U komercijalnim medijima, novinarske zarade su takođe niske i kreću se između 200 i 400 DEM, a samo oni na ključnim upravljačkim funkcijama zarađuju više. Većina novinara u komercijalnim medijima radi na honorarnoj osnovi, pa zarađuje i manje od ovoga ili svoja primanja povećava saradnjom sa više medija. Zbog niskih primanja za veliki broj novinara je uobičajeno da, pored redovnog posla u matičnoj medijskoj organizaciji, honorarno rade i za neke druge medije.

Juna 2001. Milan Pantić, dopisnik lista *Večernje novosti* iz Jagodine i novinar Radio televizije Jagodina, ubijen je ispred svoje kuće. Pantić je pisao o malverzacijama u vezi sa jagodinskom pivarom, cementarom Novi Popovac i fabrikom odeće Resava. Pre ubistva Popoviću je upućeno nekoliko pretećih anonimnih telefonskih poziva zbog članka koje je objavio. Zbog takvih pretnji porodica Pantić morala je da promeni broj telefona pre dve godine.

Nekoliko novinara izvestilo je da im je prećeno smrću zbog pisanja o korupciji. Marta 2001. dopisnik Radio Beograda i dnevnog lista *Danas*, Brana Filipović iz Bora, premlaćen je na javnom mestu zbog pisa-

nja o korupciji u vezi sa proizvodnjom i prodajom zlata u borskom rudniku zlata.

U junu, Pantićevom kolegi Predragu Iliću iz Paraćina takođe je prećeno napadom na članove njegove porodice zbog pisanja o korupciji u cementari u ovom gradu.

Novinaru Miroslavu Mijatoviću iz Banje Koviljače prećeno je smrću zbog pominjanja optužbi za korupciju protiv direktora službe za marketing Radio Podrinja, Dragana Vučetića, člana Socijalističke partije Srbije, u biltenu Otpora.

Posle Pantićevog ubistva Nezavisno udruženje novinara Srbije iniciralo je osnivanje radne grupe za bezbednost novinara, sastavljene od predstavnika Saveznog sekretarijata za informisanje, srpske vlade, policije i medija. U saradnji sa srpskom vladom i Ministarstvom unutrašnjih poslova Srbije, NUNS i Medija Centar su pokrenuli kampanju "Stop Mafiji" sa ciljem da se zaštite novinari koji su izloženi pretnjama zbog svoga rada. Uspostavljena je posebna SOS telefonska linija za novinare kojima su upućivane pretnje i kojima je potrebna zaštita. Ova akcija takođe uključuje i obavezu policije da ubistvo novinara tretira isto kao i ubistvo policajca ili sudije, i da daje prioritet slučajevima pretnji i pritisa na novinare. NUNS će organizovati obuku novinara u domenu lične bezbednosti. Kampanja "Stop Mafiji" takođe ima za cilj da skrene pažnju javnosti na opasnost koja pretila od organizovanog kriminala i tako doprinese naporima u borbi protiv ovog vida kriminala. Nekoliko medija u Srbiji svakodnevno objavljuju oglas za akciju "Stop Mafiji" sa porukom da će novinari nastaviti da razotkrivaju slučajeve korupcije uprkos opasnostima kojima su izloženi.

Od demokratske promene u Jugoslaviji, tužbe protiv novinara za klevetu su relativno retke. Najčešći podnosioci tužbi su čelnici bivšeg režima koji optužuju novinare za povredu ličnosti u vezi novinarskih navoda o njihovim zloupotrebama vlasti. Pošto je Zakon o javnom informisanju suspendovan, tužbe se ostvaruju samo po Krivičnom zakonu. Nije poznat nijedan slučaj da je javni tužilac po službenoj dužnosti pokrenuo proces protiv novinara.

U svim medijima u SRJ faktografsko izveštavanje daleko je prisutnije od analitičkog i istraživačkog. Analitičko i istraživačko izveštavanje je vrlo retko; u nešto značajnijoj meri ono je prisutno samo u štampanim medijima i to u nedeljnim news-magazinima.

Među novinarima je specijalizacija za istraživačko novinarstvo gotovo nepostojeća. Medijima najžešće nedostaju sredstva za ozbiljne istraživačke poduhvate. Ipak, Vreme, Nin i nedeljno izdanje dnevnog lista Danas redovno, kroz noseće teme broja, objavljuju analitičke i istraživačke tekstove. Među elektronskim medijima, istraživački pristup najviše neguje radio B 92 i nezavisne medijske produkcije, poput TV mreže, VIN-a i URBANS-a.

U SRJ postoji svega nekoliko redovnih oblika obrazovanja novinara sa višegodišnjom tradicijom: četvorogodišnje fakultetske studije novinarstva na državnom Beogradskom univerzitetu, jednogodišnji kurs za novinare u Novosadskoj novinarskoj školi (Novi Sad) i specijalistički kurs za TV novinare na privatnom univerzitetu "Braća Karić" (Beograd). Kurseve za usavršavanje novinara takođe organizuju, po potrebi, Beogradska novinarska škola (Beograd), Medija centar (Beograd), ANEM, BBC, IREX, European Center for Broadcasting Journalism. To su specijalizovani kursevi od nekoliko dana ili nedelja, retko više meseci (Beogradska novinarska škola organizuje tromesečne kurseve). IREX je organizovao seminare za novinare u lokalnim TV stanicama. ANEM organizuje opšte i specijalizovane kurseve za novinare iz medija - članica ANEM mreže. Medija centar trenutno priprema školu za novinare u štampanim medijima u saradnji sa Danskom školom novinarstva. Udruženje novinara Srbije od ove godine organizuje dvogodišnju Novinarsku akademiju.

Nijedan od ovih oblika usavršavanja novinara ne bavi se posebno istraživačkim novinarstvom. Trenutno je u toku samo jedan oblik obrazovanja za istraživačko novinarstvo - Škola istraživačkog novinarstva koju je, u saradnji sa Svetom Evrope, organizovao jugoslovenski novinar Miroslav Filipović u izrazito nerazvijenim delovima Srbije, Sandžaku i južnoj Srbiji (Bujanovac i Medveđa).

SRBIJA

- Doneti zakon kojim će se garantovati pristup informacijama kojima raspolažu državni organi
- Sve izuzetke od prava na slobodu informisanja definisati jednim zakonom
- Krivično gonjenje zbog klevete treba zameniti građanskim parničnim postupkom
- Prilikom davanja informacija o svome radu, državni organi treba prema svim medijima da se ponašaju na isti način i da informacije pružaju pod jednakim uslovima
- Ponovnim dodeljivanjem državnih frekvencija vlasti bi trebalo da dozvole privatnim radio i televizijskim stanicama da pokrivaju čitavu teritoriju i na taj način razbiju monopol koji sada imaju državni radio-difuzni mediji
- Da bi se obezbedila raznolikost glasova, vlasti treba da podstiču raznovrsne oblike vlasništva nad medijima
- Javne prihode treba koristiti da bi se pomogao opstanak i podstakao razvoj privatnih naročito lokalnih medija u situaciji kada oni finansijski loše stoje zbog slabog reklamnog tržišta
- Vlada Srbije treba da dozvoli reprivatizaciju svih medija čiju je vlasničku transformaciju sprečio stari režim (na primer, Studija B)
- Kako je proces koncentracije medijskog vlasništva u Srbiji već počeo, preporučuju se što hitnije usvajanje predloga novog zakona o radio-difuziji koji sprečava unakrsno vlasništvo i onemogućuje stvaranje monopola u medijskoj sferi
- Vlasti treba da omoguće punu demokratizaciju u sferi medija koja podrazumeva, pre svega, jednak pristup medijima za sve aktere na političkoj sceni, raznolikost gledišta i uravnoteženo prikazivanje suprotstavljenih političkih stavova
- Vlasti u Srbiji naročito treba da omoguće transformaciju nacionalnih državnih radio i televizijskih kanala u medije koji će stajati na usluzi javnosti i koji neće biti pod kontrolom nijednog pojedinačnog političkog interesa
- Mediji treba češće da izveštavaju o korupciji i ova tema treba da bude jedan od medijskih prioriteta
- Mediji treba da obrazuju publiku u pogledu dugoročnih posledica korupcije u društvenom životu, kako one većih tako i one manjih razmera
- Mediji treba da, sopstvenim istraživanjem, nastoje da dođu do bilo kakvih indikacija o umešanosti funkcionera nove vlasti u korupciju
- Medijima se preporučuje da objavljuju što više analitičkih i istraživačkih tekstova
- Medijima se preporučuje specijalizacija određenog broja novinara za istraživačko i analitičko izveštavanje
- Budući da je profesionalni nivo novinarstva relativno nizak, neophodno je profesionalno usavršavanje novinara
- Preporučuje se više oblika obuke za istraživačko novinarstvo



Civilno društvo

- Rad nevladinih organizacija i dalje regulišu zakoni o udruženjima građana i o "društveno-političkim" organizacijama
- Novi poreski propisi su nedovoljno fleksibilni u odnosu na NVO
- Veliki broj predstavnika civilnog društva ušao je u strukture novog režima
- Još nije dovoljno razvijeno praćenje rada javne administracije od strane NVO

Pojmovne odrednice

Civilno društvo u SRJ je imalo skokovite periode u svom razvoju, koji su, u osnovi pratili ili bolje rečeno, delili sudbinu ukupnog društveno - političkog sistema. Pri tom, metodološki posmatrano, a imajući u vidu odrednice National Integrity System-a, prvo treba odrediti pojam civilnog društva primenjen na realne društvene okolnosti u Srbiji i SR Jugoslaviji.

(...)

Civilno društvo je zbirni pojam koji obuhvata veći broj društvenih komunikacija i veza, institucija i društvenih vrednosti, a vezan je za pojam slobodnog pojedinca - građanina i njegovih/njenih zakonski utvrđenih ljudskih prava. Civilno društvo obuhvata građane i udruženja građana, gde se građanin pojavljuje u dvostrukom svojstvu: kao pojedinac i kao "vlasnik" određenog broja prava koja su prirodna ljudskom biću. Najvažniji kolektivni činioци u civilnom društvu su udruženja građana (odnosno, nevladine organizacije), institucije civilnog društva i društveni pokreti. Među institucije neposredno povezane sa civilnim društvom spadaju porodica, crkva, dobrotvorne organizacije, privatne

zadužbine, univerziteti i školski sistem uopšte, u onoj meri u kojoj su nezavisne od vlasti. Tu takođe spadaju i slobodni, nezavisni mediji.

U kontekstu naših daljih razmatranja, pokušaćemo da se usredsredimo na udruženja građana kao najistaknutiji segment civilnog društva.

Po definiciji, nevladina organizacija ima svojstvo pravnog lica, osniva se na temelju zakona i svoje aktivnosti ne obavlja u cilju sticanja profita. Ovde ćemo se ograničiti na organizacije za javnu dobrobit, za razliku od organizacija za uzajamnu dobrobit. One prve su mnogo značajnije u postkomunističkim zemljama, gde su bivši režimi dozvoljavali i čak podsticali delovanje izvesnog broja organizacija za uzajamnu dobrobit (npr. udruženja ribolovaca i pčelara, sportski klubovi, itd.), ograničavajući istovremeno delovanje organizacija za javnu dobrobit, čiji bi *raison d'être* bio delovanje sa ciljem da se izazovu društvene promene.

U upotrebi su razni termini kojima se označavaju institucije koje pripadaju neprofitnom sektoru. Termin koji slede su oni koji se najčešće sreću:

"Dobrotvorni sektor" naglašava podršku koju organizacija na koju se odnosi dobija od privatnih dobrotvornih organizacija.

Termin "nezavisni sektor" naglašava značajnu ulogu koju ove organizacije imaju u svojstvu "trećeg sektora", izvan sfera delovanja vlasti i privatnog biznisa.

Termin "volonterski sektor" naglašava značajni doprinos koji volonteri daju rukovođenju nevladinim organizacijama i njihovom delovanju.

Termin "sektor oslobođen plaćanja poreza" naglašava činjenicu da su, prema poreskim zakonima mnogih zemalja, udruženja građana izuzeta od plaćanja poreza.

Termin "nevladine organizacije" (NVO) označava organizacije trećeg sektora u zemljama u razvoju i u zemljama koje prolaze kroz period tranzicije iz komunizma u demokratiju.

"Neprofitni sektor" je termin koji preferiraju angloamerički autori koji naginju klasifikatorskom pristupu prilikom kategorizacije NVO. Ovaj ter-



min podrazumeva da organizacije koje pripadaju ovom sektoru ne postoje prvenstveno radi sticanja profita koji bi bio podložan oporezivanju.

Sve ove definicije određuju jedan deo fenomena trećeg sektora, premda ne daju sveobuhvatnu definiciju, što je uglavnom posledica veoma raznovrsne prirode organizacija trećeg sektora. Premda se neke od ovih definicija preklapaju, svaka od njih određuje neku od suštinskih karakteristika trećeg sektora. Ova delimična preciznost proističe iz metodoloških razloga, budući da gorepomenute definicije teže da treći sektor definišu kao rezidualnu kategoriju (tj. ono što preostane od vladinog i privatnog sektora). Organizacije trećeg sektora su neprofitne, nevladine organizacije sposobne za samostalno sprovođenje svoje misije. Budući da su pravna lica, ove organizacije formiraju se na osnovu slobodno izražene volje slobodno udruženih građana, i u najvećem broju slučajeva posvećene su ostvarivanju društvenih promena koje proizlaze iz zajedničkog skupa vrednosti.

Među takve zajedničke vrednosti spadaju: mir, demokratija, zaštita ljudskih prava i prava manjinskih grupa, održiva stopa razvoja i regionalna saradnja.

Periodi u razvoju

Moguće je sagledati tri perioda u razvoju civilnog društva u Jugoslaviji, nakon II svetskog rata:

Prvi - tokom komunističkog perioda, odnosno istorijskog perioda samoupravnog socijalizma, kada se i nije moglo govoriti o bilo kakvom istinskom pluralizmu u društvu, već o njegovoj simulaciji putem relativno velikog broja organizacija koje su se uglavnom bavile socijalnim i humanitarnim radom, formalno nezavisno od vladajuće komunističke partije, a suštinski pod njenim budnim okom i nadzorom. U takvim uslovima, suštinski nije bilo moguće istinski kritikovati režim, nekmoli vršiti njegovu kontrolu.

Drugi - od formalno-pravnog uvođenja višestranačkih izbora početkom devedesetih (1991 su održani prvi višestranački izbori) do pada Miloševićevog režima u oktobru 2000 godine. U ovom periodu slobode građana su bile suzbijane, a pravni poredak u velikoj meri zloupotrebljavan nakaradnom administrativnom i sudskom praksom kako bi se suzbila demokratska stremljenja u društvu. U ovim teškim uslovima grupe građana su se ipak organizovale i mnogim inicijativama doprinele razgrađivanju autoritarnog režima, sto svakako ne bi bilo moguće da su političke partije demokratske opozicije same delovale na javnoj sceni. Do preokreta je došlo tek kada je opoziciona scena ujedinjeno izasla na izbore i kada su istovremeno, nevladine organizacije širokom akcijom pozvale građane da glasaju u sto većem broju.

Treći, ujedno i najkraći koji je započeo nastupanjem demokratskih promena krajem 2000 godine do danas. Reč je, dakle, o periodu u trajanju od svega 12 meseci, koje su sa stanovišta šansi za razvoj civilnog društva ključne. Reč je okolnostima koje govore u prilog tezi da je Srbija sa deset godina zakašnjenja počela da ulazi u period ozbiljnih reformi, odnos tranzicije ka istinskom demokratskom sistemu, u kome izgradnja jakih institucija koje će biti u stanju da preduprede korupciju spada u važne zadatke civilnog društva.

U daljem tekstu ćemo organizacijama civilnog društva smatrati nevladine, nedobitne organizacije.

Ocena stanja

U Srbiji i SR Jugoslaviji na snazi su i dalje zakonski propisi iz komunističkog vremena koji regulišu rad NVO. Reč je o zakonima donetim krajem osamdesetih koji ne govore o nevladinim organizacijama, već o udruženjima građana i društveno političkim organizacijama. Reč je reliktu koji možemo locirati u prvu fazu razvoja civilnog društva. Novi nacrti zakona o nevladinim organizacijama nalaze se u skupštinskoj proceduri kako u saveznom, tako i Parlamentu Republike Srbije. Oče-

kivanja da će ovi zakoni biti usvojeni uskoro, imajući u vidu prioritete nove Vlade Srbije, koji proističu iz izuzetno teškog nasleđa prošlog režima, kao i brzinu rada Parlamenta, nisu realni.

Kao kriterijum odnosa vlasti prema nevladinom sektoru, realnije je stoga, uzeti administrativnu praksu upravnih organa koji vrše registraciju nevladinih organizacija. Po još uvek važećim propisima to su: "udruženja građana". U pitanju su savezno ministarstvo pravde i ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije. Uvidom u praksu može da se izvede zaključak da postoji relativno liberalna primena propisa i da je u praksi moguća registracija domaće nevladine organizacije bez većih teškoća, u zakonom propisanim rokovima.

Značajniji problemi za funkcionisanje organizacija civilnog društva proističu iz novog korpusa poreskih propisa koji su na snazi u Republici Srbiji. Za razliku od drugih oblasti domaćeg zakonodavstva, fiskalni sistem je reformisan u kratkom vremenskom periodu, tokom marta i aprila 2001, kao jedno od prioriternih pitanja za novi režim. U novom srpskom poreskom pravu pojavljuje se termin: "nedobitne organizacije". Reč je organizacijama koje nisu formirane kako bi ostvarivale prihode po osnovu prodaje roba i usluga. Načelno posmatrano, reč je o standardnom rešenju. U tom smislu, ove organizacije su oslobođene plaćanja poreza na dobit, sem ukoliko na kraju godine imaju visak prihoda nad rashodima iznad određenog iznosa (300.000,00 dinara). Problem sa ovim rešenjem jeste da ono u sebi nema dovoljno fleksibilnosti, pogotovo imajući u vidu stepen obučenosti poreske administracije, te predstavlja prepreku za održivi razvoj nevladinih organizacija, od kojih bi mnoge u predstojećem, srednjoročnom periodu, (kada inostrane donacije počnu da se smanjuju), morale da budu sposobne da same sebe izdržavaju, pre svega pružajući raznovrsne usluge. Podrazumeva se da svaki visak prihoda nad rashodima na kraju fiskalne godine mora biti usmeren u dalje funkcionisanje i razvoj nevladine organizacije, jer to je njihova *differentia specifica*, ono svojstvo, koje ih čini nedobitnim organizacijama.

U sadašnjoj situaciji, nevladine organizacije rizikuju da budu okvalifikovane kao dobitne organizacije i da dođu pod udar poreskih organa, ukoliko se ustanovi da se bave pružanjem usluga uz nadoknadu.

Pojedina druga poreskoppravna rešenja u administrativnoj praksi mogu da pokazu svoje loše strane, kao što su situacije u kojima poreski organi pokazuju sklonost da primenjuju porez na usluge na inostrane donacije (*grants*), koje nevladine organizacije primaju, pre svega iz inostranstva, radi finansiranja svojih projekata. Ovim se demonstrira načelno nerazumevanje uloge i pozicije nevladinih organizacija kao predstavnika trećeg sektora. Nepostojanje kvalitetnog zakonskog propisa o nevladinim, nedobitnim organizacijama, u nas, uslovljava ovakvu situaciju, koja se može okarakterisati kao nezadovoljavajući stepen pravne sigurnosti. Stoga je potrebno da zainteresovani subjekti nastoje da utiču na što skorije usvajanje kvalitetnog zakonodavnog okvira.

U pogledu slobode javnog delovanja i okupljanja, koja je u Srbiji i SR Jugoslaviji jedno od ustavnih sloboda, ne mogu se danas uočiti posebna ograničenja. Naravno, primena propisa po kojima je neophodno da se javni skup pre održavanja prijavi organima unutrašnjih poslova, kako bi bio održan, zloupotrebljavana je tokom Miloševićevog režima, kako bi se suzbila demokratska stremljenja građana. Danas nije moguće uočiti da je sloboda delovanja organizacija civilnog društva u ovom domenu sputana zakonom ili administrativnom praksom.

U pogledu saradnje Vlade i organizacija civilnog društva iskustva nakon demokratskih promena su uglavnom pozitivna. U strukturu novog režima ušao je veliki broj nezavisnih intelektualaca i predstavnika civilnog društva koji poznaju njihov način delovanja, strukturu i mogućnosti, što je omogućilo stvaranje potencijalno kvalitetnih "interlokatora" između prvog i trećeg sektora. Može se konstatovati da su nove vlasti načelno otvorene za saradnju sa nevladinim organizacijama, ali da su pri tom inertne i zaokupljene problemima funkcionisanja sopstvenih administrativnih struktura, koje su i dalje u velikoj meri nerefor-



misane. Ova tendencija, na žalost, znaci da predstavnici javnog sektora, zaokupljeni ovladavanjem tehnologije upravljanja državom propuštaju da stvore istinsko partnerstvo sa nevladinim sektorom na velikom zadatku oporavka i obnove zemlje.

Situacija se, ipak, razlikuje u zavisnosti od nivoa državne organizacije. Saradnja nevladinih organizacija je svakako najuspešnija sa predstavnicima organa lokalne samouprave, za razliku od saradnje sa predstavnicima republičke i savezne vlade, gde ona teče usporenije i sa većim oklevanjem, pogotovo saveznih struktura. Nevladine organizacije koje uspešno saraduju sa centralnom vladom su uglavnom one koje imaju značajan ekspertski potencijal. U tvom svojstvu (*think tanks*) one su direktno u mogućnosti da pomognu u aktivnostima kao sto su izrada novih predloga propisa i njihova promocija u javnosti. Uprkos tome, još uvek nije ustaljena praksa da se predlozi zakona dostavljaju sto širem krugu zainteresovanih strana (*stakeholders*) radi konsultacija. Vremenski pritisak da se potezi na implementaciji reformskog programa Vlade izvedu sto pre, ponekad može da deluje kao dobar izgovor, kako bi se izbegla kritika uvidom javnosti u predložena rešenja propisa.

Situacija se donekle razlikuje kada dođe do aktiviranja advocacy funkcije nevladinih organizacija u ukazivanju na negativne društvene fenomene, kao sto je korupcija i promocija novih socijalnih koncepata (npr. transparentnost). Vlasti sa određenom uzdržanošću prihvataju ovu vrstu inicijativa.

Praćenje i kontrola rada državnih organa od strane nevladinih organizacija još je nerazvijena. Pojedine specijalističke organizacije za zaštitu ljudskih prava imaju u ovom domenu rada najrazvijeniju delatnost. Stručna i nepristrasna ocena kvaliteta rada javne administracije se javljala relativno retko u radu organizacija civilnog društva i u toj oblasti je Transparency International Srbija pionir, pre svega, kada je reč o oceni rada određenog broja opštinskih samouprava i konkretnim akcijama na njenom unapređenju.

- Usvojiti liberalne zakonske propise koji će regulisati osnivanje i rad nevladinih, neprofitnih organizacija u Republici Srbiji, kako bi se pospešila tranzicija društva i države
- Revidiranje poreskih propisa, naročito onih koji regulišu indirektnu poreze (porez na promet) i porez na dobit, kako bi se jasno ustanovio nedobitni karakter nevladinih organizacija i u Srbiji
- Sprovoditi odredbe bitne za finansijsku transparentnost nevladinih organizacija, putem obaveze objavljivanja godišnjih finansijskih rezultata i podsticanja sprovođenja revizije računovodstvenih iskaza
- Veća otvorenost republičke vlade prema nevladinom sektoru i uspostavljanje tešnje međusobne koordinacije koja bi se ostvarila širom i intenzivnijom razmenom informacija
- Vlada da koristi potencijal nevladinih organizacija u obavljanju funkcije informisanja i edukacije javnosti o reformama koje namera da sprovede, izgrađivanjem istinskog, partnerskog odnosa između prvog i trećeg sektora

Advokatska profesija

- Zakon propisuje osnovne uslove
- Sankcije sprovode organi predviđeni statutima komora
- Problemi se javljaju zbog situacije u okruženju, posebno u sudstvu
- Nema posebne regulative za bivše sudije

Profesionalna prava i dužnosti advokata regulisani su saveznim zakonom o advokaturi iz 1998. godine. Ovaj zakon nije u potpunosti regulisao materiju vezanu za advokaturu, već je taj posao u znatnom delu prepustio advokatskim komorama.

Advokatske komore se osnivaju po teritorijalnom principu. Postoji advokatska komora Srbije i u okviru nje devet regionalnih komora. Advokatska komora je donela svoj kodeks i statut.

Zakon je propisao neke od slučajeva kada se advokatima mora izreći sankcija. Tako je, članom 27. SZA predviđeno kada se mora izreći mera privremenog ili trajnog brisanja iz advokatskog registra. Na primer, privremeno se advokatu oduzima dozvola za rad za vreme za koje se nalazi u pritvoru.

Do trajnog gubitka dozvole dovedu okolnost da je advokat lišen poslovne sposobnosti, da mu je u krivičnom postupku izrečena mera bezbednosti zabrane bavljenja advokatskom profesijom, ili da je osuđen za krivično delo koje ga čini nedostojnim za vršenje advokatske profesije. Takođe, isti efekat proizvodi izricanje bezuslovne kazne zatvora u trajanju od najmanje šest meseci.

Advokatski kodeks je u članovima od 51. do 55. propisao da disciplinski organi koji se određuju statutom mogu da izriču disciplinske sankcije. Za lakše prestupe predviđene su novčane kazne čiji je raspon određen u zavisnosti od najmanje i najveće nagrade predviđene advokatskom tarifom. Najmanja kazna je petostruki iznos najmanje, a najveća petostruki iznos najveće predviđene nagrade. Članovima 123. do 127. statuta propisano je koje se povrede dužnosti i ugleda advokata smatraju težim a koje lakšim. Za najteže prekršaje određena je kao kazna mera brisanja iz advokatskog registra u trajanju od šest meseci do pet godina.

Statut advokatske komore Srbije (SGRS 43 iz 1999.) predvideo je dvostепенost u odlučivanju o disciplinskim merama koje organi komore sprovode. U određenim slučajevima, Vrhovni sud Srbije pojavljuje se kao trećestepeni organ u odlučivanju.

Advokatska komora Srbije nema praksu da objavljuje podatke o disciplinskim sankcijama koje njeni organi izreknu.

Položaj i problemi advokatske profesije direktno su vezani sa problemima u kojima se nalazi celo društvo, a naročito sa problemima u kojima se nalazi sudski sistem. Raspad starog sistema vrednosti i nepostojanje novog doveli su do erozije morala, generalno gledano, i među advokatima. Interni mehanizmi profesionalnih udruženja nisu bili dovoljni da zaštite ugled profesije.

Najdrastičniji primer je pojava da neki advokati obećavaju klijentima nezakonite usluge ili "ubrzavanje" pravde koje mogu da im obezbede putem stvarnih ili izmišljenih veza sa korumpiranim sudijama i tužiocima. Često se desi da stranka koja ovakvu uslugu plati ostane i bez novca i neostvarenog cilja.

Velika brojnost advokata, sve slabija mogućnost naplate usluga od klijenata, i sporost postupka pred sudovima stavljaju advokate u nezavidnu situaciju, i stvaraju uslove za nelojalnu konkurenciju koja šteti i profesionalnim pravnim zastupnicima i njihovim klijentima. Tako su advokati koji imaju mali broj klijenata prinuđeni da se primaju slučajeva i kada nije potpuno izvesno da će im za rad biti plaćeno. S druge strane, advokati koji su već dovoljno poznati, mogu sebi da dozvole da ne prihvataju slučajeve kad stranka nije sposobna da im unapred plati predujam za njihovo angažovanje.

Odredbe procesnog zakonodavstva i slabosti u radu sudova dovođe često do toga da kada se spor okonča troškovi advokata višestruko nadmaše iznos tužbenog zahteva. Troškove za službene odbrane okrivljenih u krivičnom postupku advokati ne mogu da naplate i po godinu dana.

Velike dažbine prema državi, skup zakup poslovnog prostora i sl. primoravaju mnoge advokate da rade po stanovima, ili da se udružuju u velike kancelarije, i konačno da se specijalizuju za poslove koji donose veću zaradu. Tako je poslednjih godina bila vrlo česta pojava da su se advokati u potpunosti specijalizovali za promet nekretnina, ili prere-



gistraciju preduzeća, jer su u tim oblastima mogli da ostvare sigurniju i veću zaradu nego zastupanjem stranaka pred sudom.

S druge strane, stotine sudija su iz materijalnih, moralnih ili političkih razloga napustile sudstvo tokom godina krize, i zatim počele da rade kao advokati. Retki su oni koji su se vratili u sudstvo nakon političkih promena 2000. godine. Advokati koji su bivše sudije, shvaćeni su često od njihovih novih kolega kao nelojalna konkurencija, jer imaju mnoga lična poznanstva među sudijama. Ovo pitanje nije regulisano postojećim zakonodavstvom.

Članstvo advokatske komore Srbije se višestruko uvećalo poslednjih godina ne samo usled priliva ljudi iz sudstva, nego i usled toga što je veliki broj preduzeća propao, a jedan broj ustanova je rasformiran, pa su pravnici iz tih preduzeća prešli u advokaturu. Takođe, u Srbiju je došao veliki broj advokata koji su izbegli iz bivših jugoslovenskih republika.

- Doneti novi zakon o advokaturi koji bi obezbedio da selekcija bude zasnovana na stručnim i moralnim kvalitetima
- Neophodne su promene procesnih zakona, koje bi smanjile mogućnosti advokatima da usporavaju sudske postupke (na primer, odlaganjem ročišta usled bolesti, preuzimanjem predmeta neposredno pred ročište, podnošenjem novih dokaza i menjanjem tužbenog zahteva u toku postupka itd.)
- Da država da advokatskim komorama odgovarajuću ulogu u oblasti davanja i oduzimanja prava na rad advokatima na osnovu njihove stručnosti i moralnih kvaliteta. Za državu je jeftinije da ovaj posao uradi esnafska organizacija, koja je uz to i zainteresovana, jer na taj način podiže sopstveni ugled

Računovodstvena/revizorska profesija

- Zakoni regulišu način obavljanja profesije
- Onemogućen je sukob interesa
- Kontrolu vrši savezni organ nadležan za finansije
- Kodeks kažnjava podmićivanje

Računovodstvo je u Srbiji regulisano saveznim Zakonom o računovodstvu, koji je donet 1996. godine, a potom menjan tri puta (poslednji put u SL SRJ 22 iz 2001.) Takođe 1996. godine donet je savezni Zakon o reviziji računovodstvenih izveštaja, koji je potom dva puta menjan.

Ovim zakonima određeno je između ostalog ko može da bude računovođa (čl. 6. Z. o računovodstvu), odnosno revizor (čl. 18. ZRRI). Članom 15. ZRRI propisani su uslovi pod kojima savezni organ nadležan za finansije može revizorskom preduzeću da oduzme dozvolu za rad.

Dalje, ZRRI u članu 25. propisuje uslove kad revizorsko preduzeće ili pojedinačni revizor ne može da obavlja reviziju, iz razloga mogućeg sukoba interesa. Ova odredba vezana je za poslovne i za rodbinske veze revizora i revizorskog preduzeća sa preduzećem u kome se revizija vrši ili sa njenim direktorom ili osnivačem.

ZRRI u članovima 31a do 31d daje ovlašćenja saveznom organu nadležnom za poslove finansija da vrši upravni nadzor nad radom preduzeća za reviziju. Radi sprečavanja nepravilnosti ovaj organ može i da podnese prijavu za privredni prestup, zahteva pokretanje prekršajnog postupka, izrekne upravnu meru ili oduzme dozvolu za rad.



Članovima 33. i 34. ZRRI propisane su kazne za pojedine privredne prestupe koje revizorske kuće načine, u rasponu od 9.000 do 150.000 dinara. Isti propis predviđa novčane kazne i za odgovorna lica u u revizorskom preduzeću. Član 34, stav 3, ovog zakona sankcioniše prekršaje revizora novčanim kaznama u visini od 900 do 9.000 dinara. Ovdje je reč o kaznama za zasnivanje radnog odnosa u dva revizorska preduzeća, o nečuvanju i o zloupotrebi poslovne tajne radi sticanja koristi. Pored novčane kazne može se izreći zaštitna mera zabrane obavljanja delatnosti.

Zakon o računovodstvu poverio je Savezu računovođa i revizora javna ovlašćenja koja se odnose na sticanje stručnih zvanja u računovodstvu. (čl. 66.) Na osnovu ove odredbe Savez donosi računovodstvene i revizorske standarde, a zatim organizuje sticanje stručnih znanja i polaganje ispita.

Skupština saveza računovođa i revizora SRJ donela je 1993. godine Kodeks profesionalne etike računovođa. Ovaj kodeks je usaglašen sa kodeksom IFAC-a, međunarodnog udruženja računovođa.

Kodeks sadrži osnovne principe profesionalnog ponašanja. U devetom poglavlju pobrojane su teže povrede pravila profesionalnog ponašanja, od kojih su neke identične sa prekršajima nabrojanim u ZRRI, čl. 33. i 34., dok se sve ostale smatraju lakšima. Kazne koje su predviđene ovim kodeksom su opomene, manje novčane kazne, zabrana obavljanja profesionalne delatnosti u periodu od 6 meseci do dve godine, i brisanje iz registra. Ove disciplinske mere sprovodi disciplinski odbor Saveza, na način propisan Statutom Saveza računovođa i revizora Srbije (čl. 50. i 51.).

Među povredama kodeksa koje se smatraju težima nalaze se i primanja, davanje i posredovanje u davanju mita.

U praksi se sankcije ne izriču često.

- Država bi zakonom trebalo da da veća ovlašćenja Udruženju računovođa i revizora Srbije

- Udruženje računovođa bi, uz veća ovlašćenja, trebalo da se angažuje na jačanju internih mehanizama zaštite ugleda profesije
- Udruženje bi trebalo da bude otvoreno prema pritužbama građana i preduzeća, kako bi se što više spornih situacija rešavalo bez vođenja upravnih i sudskih sporova

Lekarska profesija

- Ne postoji lekarska komora
- Nisu regulisana pitanja sukoba interesa
- Postoje različiti projekti zakona o lekarskoj komori
- Materijalna situacija u zdravstvu je loša, a mnogi zdravstveni radnici napuštaju javni sektor

Oblast zdravstva u Srbiji je regulisana zakonima o zdravstvenoj zaštiti i o zdravstvenom osiguranju. Ministarstvo zdravlja priprema nove zakone koji će regulisati ovu materiju, kao i potpuno novi Zakon o lekarskim i farmaceutskim komorama.

Pacijent koji je nezadovoljan pruženom uslugom može da se žali samo upravi zdravstvene ustanove u kojoj se lečio ili redovnom sudu.

U Srbiji ne postoji lekarska komora, niti neka organizacija koja bi imala ovlašćenja slična onima koja imaju esnafska udruženja npr. advokata ili računovođa. Postoji Srpsko lekarsko društvo koje je dobrovoljna organizacija. Srpsko lekarsko društvo ima Kodeks etike zdravstvenih radnika, koji sadrži norme koje govore o dužnostima, ali ovaj akt ne



predviđa sankcije za one koji bi ga kršili, jer bi propisivanje takvih sankcija moralo da ima utemeljenje u zakonu. Pored toga, sam karakter dobrovoljnosti članstva u ovom društvu isključuje mogućnost da sankcije koje bi njegov organ eventualno izrekao budu primenjene na sve zdravstvene radnike.

U okviru SLD postoji Etički komitet, koji se, međutim, ne izjašnjava po pritužbama pojedinaca koji su uskraćeni u domenu zdravstvene zaštite, već daje načelne stavove o pojedinim problemima.

Takođe postoji asocijacija lekara koji vrše privatnu lekarsku praksu i ovo udruženje ima interni sud časti.

Sadašnji zakon dozvoljava privatnu lekarsku praksu, ali zabranjuje da je vrše doktori koji su zaposleni u državnom sektoru. U praksi, međutim, mnogi lekari rade istovremeno i u državnim zdravstvenim ustanovama i privatno, a nema podataka da je neko od njih pretrpeo zbog toga sankciju. Pošto ovakvo ponašanje nije sankcionisano, znači da se sukob interesa faktički toleriše (u Srbiji ne postoji zakon koji bi sankcionisao sukob interesa).

Poznata je takođe i pojava "rada na crno", a to je slučaj kada lekar kome su dostupna sredstva u državnom vlasništvu, van radnog vremena, vrši zdravstvene usluge svojim privatnim klijentima.

Zdravstvo je inače u lošem stanju, a problemi celog društva odražavaju se i na njega. Plate u državnom sektoru su veoma niske, a opremljenost ustanova je, osim nekoliko izuzetaka, jako slaba. Dugogodišnja izolacija zemlje i slaba materijalna situacija uticale su na to da lekari u Srbiji imaju manje mogućnosti da se upoznaju sa najnovijim naučnim dostignućima. Lekarima koji se odluče za privatnu lekarsku praksu potrebna su velika ulaganja. Zbog takvih okolnosti veliki broj zdravstvenih radnika svake godine odlazi u inostranstvo gde rade pod mnogo povoljnijim uslovima, pa i ovaj faktor utiče na to da kvalitet zdravstvene zaštite opada.

Pravo pacijenata na izbor lekara je praktično suženo njihovim finansijskim mogućnostima. Zdravstveni osiguranici koji ne mogu da ostva-

re adekvatnu zdravstvenu zaštitu u državnom sektoru mogu da je potraže kod privatnog lekara, samo ako imaju dovoljno novca da u potpunosti plate za pružene usluge, a mogućnost da plaćeni iznos naknadno refundiraju iz zdravstvenog fonda je minimalna. Takođe, lekovi koji se besplatno distribuiraju preko državnih apoteka mogu se dobiti samo na recept izdat u državnoj zdravstvenoj ustanovi.

Radi rešavanja nekih od problema u zdravstvu predlagano je donošenje zakona o lekarskoj komori. U proteklih nekoliko godina izneto je preko dvadeset ovakvih predloga, ali nijedan od njih nije dospeo do procedure skupštinskog usvajanja. Trenutno su aktuelna četiri projekta, od kojih neki sadrže značajne razlike.

Srpsko lekarsko društvo i Asocijacija privatnih lekara koji su predlagачi zakonskih projekata insistiraju na tome da komora, koja bi se po donošenju zakona, osnovala bude autonomna asocijacija lekara. S druge strane, prema predlogu resornog ministarstva, ovo ministarstvo bi davalo saglasnost na statut komore i na izbor rukovodećih lica.

Još jedan problem u zdravstvu koji se s vremena na vreme aktuelizuje je pitanje zaštite tajnosti medicinske dokumentacije. Bilo je, naime, slučajeva da je ova dokumentacija bivala upotrebljavana npr. radi diskvalifikacije političkih protivnika, a da nije bilo nikakvih sankcija za takav postupak, iako je odavanje službene tajne sankcionisano i krivičnim zakonom.

- Novi zakon bi posebno trebalo da uredi pitanja rada u privatnom i državnom sektoru
- Trebalo bi doneti zakon kojim bi se regulisale javne nabavke koje su se pokazale izvorom velikih zloupotreba, kao i zakon o sukobu interesa
- Treba doneti zakon o lekarskoj komori koja bi imala samostalnost u radu. Država ne bi imala neposrednu kontrolu nad radom komore



- Zakonom utvrditi i prava pacijenata, poput prava na izbor lekara i prava na zaštitu privatnosti, kroz zaštitu tajnosti medicinske dokumentacije. Zakonom propisati i izuzetke kada se tajnost može, po kojoj proceduri i u kom obimu narušiti (na primer, kada to nalažu potrebe krivičnog postupka)

Lokalna samouprava

- Opštine su i dalje obezvlašćene
- Organi opštine su skupština, izvršni odbor i opštinska uprava
- Predsednik opštinske skupštine ima vaninstitucionalni uticaj
- Aktuelni predlog zakona o lokalnoj samoupravi donosi veće ingerencije lokalnoj vlasti, ali ne i odgovarajuće izvore prihoda
- Preterana politizovanost je najveća smetnja za kontrolu rada lokalnih vlasti

Lokalna samouprava organizovana je na nivou opština. U predmi-loševićevskom periodu one su imale širok spektar nadležnosti i značajne izvorne prihode. Na primer, tzv. Društvenom imovinom na njenoj teritoriji upravljale su opštinske vlasti, škole, sudovi itd., sa opštinske teritorije finansirane su iz opštinskog budžeta. Posledica toga bilo je često neracionalno trošenje državnog novca za zadovoljavanje ambicija lokalnih moćnika.

Od 1992, nakon što su predstavnici opozicije preuzeli vlast u nekim opštinama, republička vlast je, velikim delom iz političkih razloga konstantno umanjivala značaj opština, koncentrišući vlast na republičkom nivou, u sklopu opšte centralizacije Srbije, što je dovelo do druge krajnosti. Na primer, lokalne vlasti nisu mogle da preimenuju ulice, ni da povećaju cenu prevoza u gradskom saobraćaju bez odobrenja republičkih. Državna imovina je sada definisana kao vlasništvo Republike, a opštini može da bude povereno njeno korišćenje.

U takvoj situaciji najznačajniji prerogativi opštinske vlasti bili su u domenu izdavanja građevinskih dozvola, davanja građevinskog zemljišta na korišćenje, izdavanja poslovnog prostora (na koji način su op-



štine uvećavale svoje prihode), zatim kontrole nad lokalnim medijima (što je bio značajan faktor političkog uticaja) i u oblasti organizacije rada komunalnih službi, za šta uglavnom nije bilo dovoljno novca.

Nakon prošlogodišnjih političkih promena očekivano je da se situacija promeni u pravcu jačanja prava i odgovornosti organa lokalnih samouprava, što su sadašnje vladajuće stranke najavljivale dok su bile opozicione.

Od proleća ove godine, na razmatranju kod vlade Srbije nalazi se predlog novog zakona o lokalnoj samoupravi, delo tima nevladine organizacije PALGO centar, koji u okviru postojećeg ustavnog sistema značajno popravlja položaj opština.

Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi iz 1999. godine lokalna samouprava se ostvaruje u opštinama, gradovima, i posebno gradu Beogradu.

Gradovi se kao teritorijalne jedinice utvrđuju zakonom i na njihovoj teritoriji obrazuju se najmanje dve gradske opštine. Gradske opštine imaju manji delokrug i prihode od "vangradskih", jer je njihov značajan deo poveren gradu. Takođe, grad obavlja i poverene poslove državne uprave i pored prihoda predviđenih za opštinu pripada im i 10% poreza na promet određenog za finansiranje javnih rashoda u Republici, koji je ostvaren na teritoriji grada.

Posebno je uređen status Beograda, kao glavnog grada. Utvrđeno je da Beogradu pripada 15% od gorepomenutog poreza.

Zakon predviđa da građani u poslovima lokalne samouprave učestvuju preko svojih izabраниh predstavnika, putem referenduma i ostvarivanjem narodne inicijative.

Opštinski odbornici biraju se na osnovu "slobodnog, opšteg, jednakog i neposrednog izbornog prava, tajnim glasanjem." (čl. 123., t. 1. ZLS). Aktivno i pasivno biračko pravo imaju punoletni, poslovno sposobni jugoslovenski državljani koji imaju prebivalište na teritoriji date opštine (za kandidate se traži šestomesečni domicil).

Predlog uvodi kao novinu mogućnost davanja nekih prava strancima koji imaju prebivalište, duže borave ili se bave poslovnom delatnošću na teritoriji date opštine.

Odbornici se biraju po izbornim jedinicama koje utvrđuje opštinska skupština i one bi trebalo da budu približno jednake, ali su dozvoljena i odstupanja, što je bilo predmet manipulacija na prošlim izborima. Kandidat je izabran ako za njega glasa najveći broj izašlih birača bez obzira na to koliki je njegov udeo u ukupnom broju glasova (relativna većina glasova). Ovakva odredba zakona plod je političke procene bivše vlasti, da će u uslovima razjedinjenosti opozicije, kandidati vladajućih stranaka dobiti pojedinačno najveću podršku. Njome je zamenjen dvokružni većinski sistem, čije se vraćanje predlaže. Takođe, mnoge političke partije zalažu se da se i na opštinskom nivou kandidati biraju proporcionalno, sa izbornih lista.

Sve ovo govori o tome da su izbori i za lokalne organe vlasti u najvećoj meri pod uticajem političke podeljenosti, jer je pri odlučivanju građana od presudne važnosti bila stranačka pripadnost kandidata a ne njihovi kvaliteti i konkretni programi. Rezultat ovoga je da izabrani odbornici u najvećem broju slučajeva sprovode partijsku politiku.

Član 17. ZLS predviđa da jedinica lokalne samouprave ima svojstvo pravnog lica, a sličnu odredbu sadrži i predlog novog zakona.

Osnovni akt jedinice lokalne samouprave je statut, kojim u skladu sa zakonom ona uređuje poslove iz svoje nadležnosti, organizaciju svojih organa i druga pitanja od značaja.

Organi opštine su Skupština, koju čine izabrani odbornici, zatim Izvršni odbor ("opštinska vlada") i opštinska uprava.

Zakon propisuje da su skupštinske sednice javne a da izuzeci mogu da budu utvrđeni statutom. Takvi izuzeci su obično predviđeni za slučajeve ratnog stanja, neposredne ratne opasnosti i vanrednog stanja, i bili su primenjivani za vreme NATO bombardovanja 1999. godine. Slično odredbi čl. 88. važećeg zakona, i Predlog propisuje da se javnost rada opštinske skupštine može suspendovati iz razloga predviđenih zakonom i statutom. U svakom slučaju odluku o isključenju javnosti donosi većina prisutnih odbornika.

Zakon u članu 87. predviđa da predsednik skupštine saziva skupštinu po potrebi a najmanje jednom u tri meseca. Takođe je dužan da

na pismeni zahtev trećine odbornika ili izvršnog odbora zakaže sednicu, u roku od deset dana.

Zakonska uloga predsednika je da predsedava skupštinom, ali u praksi on ima i reprezentativnu funkciju. Takođe je simptomatično da se predsednici skupština opština pogrešno nazivaju "predsednik opštine" ili "gradonačelnik" (čak i u opštinama čiji veliki deo čini seosko stanovništvo). Ovo pojava ima uzrok u tome što predsednici skupština opština imaju mnogo veći faktički uticaj na politiku lokalne vlasti nego što to njihove nadležnosti predviđaju. Takođe, razlog može da bude i činjenica da javno mnjenje u Srbiji ima težnju da vlast personalno identifikuje.

Predlog novog zakona promoviše novi institut Predsednika opštine, koji bi bio nosilac izvršne funkcije, i koji bi, u jednoj varijanti predloga bio neposredno biran od građana (čl. 46. predloga).

U gradovima, na isti način i sa istom funkcijom bio bi biran gradonačelnik.

Izvršni odbor bira i razrešava skupština većinom glasova ukupnog broja odbornika. Njegova osnovna uloga je da izvršava odluke skupštine, vrši nadzor nad organima uprave i poništava ili ukida one njihove akte koji nisu u saglasnosti sa statutom i skupštinskom odlukom i da odlučuje o pojedinim pitanjima za koje ga skupština ovlasti (čl. 89. ZLS).

Opštinska uprava neposredno izvršava propise i druge akte skupštine i izvršnog odbora, obavlja stručne poslove, poslove upravnog nadzora i izvršava propise čije je izvršenje povereno opštini. (čl. 92 ZLS)

Predlog zakona predviđa da predsednik opštine, kao nosilac izvršne vlasti, postavlja i razrešava načelnika opštinske uprave.

Sadašnji zakon propisuje da opština može da poveri pravnom ili fizičkom licu obavljanje pojedinih poslova, ili da osnuje javnu službu. (čl. 6. ZLS).

Predlog donosi novinu utoliko što zahteva da se ovo poveravanje poslova može ugovoriti na načelima konkurencije i javnosti.

Postojeći zakon predviđa posebnu organizaciju opština na Kosovu i Metohiji (pojedinačno su pobrojane) u kojima bi se skupština sastojala od odvojenih veća nacionalnosti (veće Srba i Crnogoraca, veće Albanaca i veće nacionalno neopredeljenih i drugih nacionalnih zajednica), ali je ova odredba neprimenjena jer su ove opštine faktički izuzete iz pravnog sistema Srbije.

Predlog predviđa uvođenje saveta za međunacionalne odnose u opštinama gde neka nacionalna zajednica čini 5% stanovništva ili sve manjinske zajednice zajedno čine 10% stanovništva. Savet bi imao ovlašćenje da ukaže skupštini na nezakonitost njenog opšteg akta, a ova bi morala da ponovo razmotri taj akt.

Značajna novina koju predviđa predlog novog zakona je uvođenje lokalne policije.

Zakonom su taksativno navedeni izvori finansiranja opštinskog budžeta, što je učinjeno i u predlogu novog zakona, s tim da su izvori finansiranja prošireni. Zakon je takođe predvideo mogućnost da se u slučaju kada se ne prikupe naplatom poreza u dovoljnom obimu sredstva koja pripadaju opštini po ovom osnovu, nedostajuća sredstva opštini obezbede iz republičkog budžeta, srazmerno ostvarenim prihodima Republike.

Predlog zakona predviđa nove mogućnosti opštinama da uvećaju prihode. Tako, kod značajnog dela izvornih prihoda, opština će sama da utvrđuje visinu stope, olakšice i oslobađanja. Opština će imati mogućnost da se javno zadužuje i da se sa slobodnim sredstvima pojavljuje na sekundarnom finansijskom tržištu.

Jedinica lokalne samouprave štiti svoja prava u postupcima pred Ustavnim sudom (Ocena ustavnosti i zakonitosti propisa kojim se povređuju utvrđena prava opštine i grada) i Vrhovnim sudom (radi zabrane vršenja radnje ili pojedinačnog akta državnog organa) (čl. 214. i 215. ZLS).

Predlog zakona predviđa mogućnost uvođenja *građanskog branioca lokalne samouprave*, sa ingerencijama ombudsmana na lokalnom nivou, koji bi se birao iz reda "uglednih i politički nepristrasnih ličnosti".



Takođe, predlog predviđa mogućnost obrazovanja *saveta za razvoj i zaštitu lokalne samouprave* sa ciljem unapređivanja lokalne samouprave i kontrole rada upravne vlasti.

Nakon što je model zakona dostavljen Vladi Srbije, u radnu grupu su uključeni pored predstavnika nadležnog ministarstva i drugi eksperti što je rezultiralo iznošenjem u javnost radne verzije novog zakona. Javna rasprava i dalje traje. Predstavnici lokalnih vlasti nisu zadovoljni obimom promena koje se predviđaju ovim zakonom. U toku je potpisivanje peticije lokalnih vlasti čiji su osnovni zahtevi da se opštinama vrati svojina (koja je centralizacijom vlasništva nad bivšom društvenom svojinom postala državna imovina Republike Srbije), kao i da se ukloni ograničavanje bruto budžeta opština. Lokalne vlasti sugerišu centralnim da se procenti za pojedine poreze (pre svega porez na promet) formiraju u dogovoru sa opštinskim vlastima.

- Doneti novi Zakon o lokalnoj samoupravi kojim bi vratile funkcije, ali i autonomni izvori finansiranja opštinama koji su predviđeni principima sadržanim u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi
- Uvesti ili vratiti opštinsku svojinu
- Vratiti u Vladin predlog zakona direktno biranog gradonačelnika kao važan razvojni institut
- Izbaciti ograničenje visine budžeta opština kao destimulativni faktor razvoja i preduzetništva opštine
- Dati opštini finansijsku autonomiju: da same kreiraju određene poreze u cilju jačanja preduzetničke prirode lokalne zajednice. Ovo je važan razvojni faktor jer omogućava kreativni pristup opštine u privlačenju kapitala, ljudi, ideja, investicija itd. Finansijska autonomija oslobađa važan razvojni potencijal zemlje i treba ga aktivirati a ne držati opštine **i dalje** u pasivnoj i zavisnoj poziciji

- Trebalo bi da država ovaj zakon što više afirmiše u javnosti, kako bi sami građani postali svesni značaja lokalne samouprave, i kako bi se i sami više zainteresovali za kontrolu rada izabranih funkcionera
- Nevladine i stručne organizacije bi trebalo (jer vlada po prirodi stvari teško da bi mogla) da utiču na javno mnjenje da vršenje vlasti u opštinama manje povezuje sa političkim stavovima u pitanjima od nacionalnog značaja, kako bi se na izborima birači fokusirali na odabir najpovoljnijeg programa za uređenje i razvoj njihove sredine
- Trebalo bi, radi boljeg rada lokalnih vlasti doneti i druge zakone, koji bi na moderan način regulisali oblast javnih nabavki, organizaciju javnih službi, regulisali pitanje sukoba interesa i dr.

Krivično zakonodavstvo Republike Srbije i korupcija

Sadašnji krivični Zakon Republike Srbije propisuje sledeća krivična dela koja se odnose na korupciju:

Primanje mita (član 254.)

Službeno lice koje zahteva ili primi poklon ili kakvu drugu korist, ili koje primi obećanje poklona ili kakve koristi, da u okviru svog službenog ovlašćenja izvrši službenu radnju koju ne bi smelo izvršiti, ili da ne izvrši službenu radnju koju bi moralo izvršiti, kazniće se zatvorom od jedne do deset godina.

Službeno lice koje zahteva ili primi poklon ili kakvu korist ili koje primi obećanje poklona ili kakve koristi da u okviru svog službenog ovlašćenja izvrši službenu radnju koju bi moralo izvršiti, ili da ne izvrši službenu radnju koju ne bi smelo izvršiti, kazniće se zatvorom od šest meseci do pet godina.

Službeno lice koje posle izvršenja odnosno neizvršenja službene radnje, navedene u st. 1 do st. 2 ovog člana a u vezi s njom, zahteva ili primi poklon ili kakvu drugu korist, kazniće se zatvorom od tri meseca do tri godine.

Odgovorno lice u preduzeću, ustanovi ili drugoj organizaciji koje učini delo iz st. 1 do 3. ovog člana, kazniće se kaznom propisanom za to delo.

Primljeni poklon ili imovinska korist oduzeće se.

Davanje mita (član 255.)

Ko službenom licu učini ili obeća poklon ili kakvu drugu korist da u okviru svog službenog ovlašćenja izvrši službenu radnju koju ne bi smelo izvršiti ili da ne izvrši službenu radnju koju bi moralo izvršiti, ili ko posreduje pri ovakvom podmićivanju službenog lica, kazniće se zatvorom od šest meseci do pet godina.

Ko službenom licu učini i obeća poklon ili kakvu drugu korist da u okviru svog službenog ovlašćenja izvrši službenu radnju koju bi moralo izvršiti ili da ne izvrši službenu radnju koju ne bi smelo izvršiti ili ko posreduje pri ovakvom podmićivanju službenog lica, kazniće se zatvorom do tri godine.

Učinilac dela iz st. 1. i st. 2. ovog člana koji je dao mito na zahtev službenog lica i prijavio delo pre njegovog otkrivanja ili saznanja da je delo otkriveno, može se osloboditi od kazne.

Odredbe st. 1 do st. 3. ovog člana primenjuju se i kada je mito dato ili obećano odgovornom licu u preduzeću, ustanovi ili drugoj organizaciji ili službenom licu u saveznom organu.

Dati poklon ili imovinska korist oduzeće se a u slučaju iz stava 3. ovog člana može se vratiti licu koje je dalo mito.

Zloupotreba službenog položaja (član 242.)

Službeno lice koje iskorišćavanjem svog službenog položaja ili ovlašćenja, prekoračenjem granice svog službenog ovlašćenja ili nevršenjem svoje službene dužnosti pribavi sebi ili drugom kakvu korist, drugom nanese kakvu štetu ili teže povredi prava drugog, kazniće se zatvorom od šest meseci do pet godina.

Ako je izvršenjem dela iz stava 1 ovog člana pribavljena imovinska korist u iznosu preko 70.000 dinara učinilac će se kazniti zatvorom od jedne do 10 godina.

Ako je izvršenjem dela iz stava 1 ovog člana pribavljena imovinska korist u iznosu preko 220.000 dinara učinilac će se kazniti zatvorom od najmanje tri godine.

Odgovorno lice u preduzeću, ustanovi ili drugoj organizaciji koje učini delo iz prethodnih stavova kazniće se kaznom propisanom za to delo.



Pored ovih, propisana su i druga krivična dela, koja su povezana sa korupcijom npr. Kršenje zakona od strane sudije (čl. 243.), Protivzakonito oslobađanje lišenja slobode (čl. 244), odavanje službene tajne (čl. 249), Protivzakonito posredovanje (čl. 253), Zloupotreba ovlašćenja u privredi (čl. 139), i druga.

Predlog zakona donosi nekoliko novih krivičnih dela. U proceduri usvajanja izmena zakona podneto je dosta amandmana, tako da nije izvesno koja će od njih, i u kom obliku, biti usvojena.

Pranje novca (član 139v)

(1) Odgovorno lice u pravnom licu ili drugo fizičko lice koje investira ili stavi u promet novac ili imovinu za koje zna da su pribavljeni na nezakonit način, kazniće se zatvorom od šest meseci do pet godina.

(2) Ako je izvršenjem dela iz stava 1. ovog člana pribavljena imovinska korist preko četiri miliona dinara, učinilac će se kazniti zatvorom od jedne do deset godina.

(3) Novac i imovina iz st. 1. i 2. ovog člana oduzeće se.

Glava dvadeset prva A KRIVIČNA DELA KORUPCIJE

Alternativno zaprećene kazne zatvora odnose se na teže oblike ovih krivičnih dela, kada iznos pribavljene imovinske koristi premašuje sumu koja je određena zakonom.

Nenamensko raspolaganje sredstvima iz budžeta (član 255b)

Ko u postupku raspodele sredstava budžeta ili drugih sredstava u državnoj svojini pribavi kakvu korist za sebe ili drugoga, kazniće se zatvorom od jedne do pet godina / *najmanje tri godine*.

Korupcija u javnim nabavkama (član 255v)

Ko koristeći svoj položaj u postupku javne nabavke ili u postupku za izbor izvođača radova ili davaoca usluga pribavi kakvu korist za

sebe ili drugoga, kazniće se zatvorom od šest meseci do pet godina / *najmanje tri godine*.

Korupcija u postupku privatizacije (član 255g)

Ko koristeći svoj položaj u postupku promene vlasništva društvenog ili državnog kapitala pribavi kakvu korist za sebe ili drugoga, kazniće se zatvorom od jedne do pet godina / *najmanje tri godine*.

Korupcija u pravosuđu (član 255d)

Sudija, sudija porotnik, javni tužilac ili zamenik javnog tužioca koji uslovljavanjem odluke ili drugog postupanja u sudskom postupku pribavi kakvu korist za sebe ili drugoga, kazniće se zatvorom do tri godine / *od jedne do deset godina*.

Korupcija u organima uprave (član 255đ)

Službeno lice koje u vršenju poslova državne uprave uslovljavanjem odluke ili drugog postupanja u upravnom postupku pribavi kakvu korist za sebe ili drugoga, kazniće se zatvorom do tri godine / *od jedne do deset godina*.

Zloupotreba funkcije branioca ili punomoćnika (član 255e)

Branilac ili punomoćnik koji, u nameri da utiče na ishod sudskog postupka, obeća ili pribavi kakvu korist veštaku, svedoku ili drugom licu od koga može zavisiti postupanje suda u određenoj pravnoj stvari, kazniće se zatvorom do tri godine / *od jedne do deset godina*.

Korupcija u zdravstvu (član 255ž)

Zdravstveni radnik koji uslovi pružanje zdravstvene usluge ili iskoristi svoj položaj u ustanovi zdravstvene zaštite čiji je osnivač Republika Srbija za pružanje privatnih zdravstvenih usluga i time pribavi kakvu korist za sebe ili drugoga, kazniće se zatvorom do godinu dana / *najmanje tri godine*.



Korupcija u prosveti (član 255z)

Nastavnik ili drugo lice koje ocenjuje uspeh učenika ili studenta koji uslovljavanjem ocene pribavi kakvu korist za sebe ili drugoga, kazniće se zatvorom do godinu dana / *najmanje tri godine*.

Ograničavanje slobode javnog informisanja (član 255i)

Odgovorno lice javnog glasila u državnoj svojini koje u nameri da sebi ili drugom pribavi kakvu korist spreči objavljivanje informacije od opšteg interesa, kazniće se zatvorom do godinu dana / *od jedne do deset godina*.

Ugovaranje ishoda sportskog takmičenja (član 255j)

Ko ugovori ishod sportskog takmičenja u nameri da sebi ili drugom pribavi kakvu korist, kazniće se zatvorom do tri godine / *do pet godina*.



Komentar Vlade Republike Srbije

Predgovor

Nakon uvida u radni tekst izveštaja eksperata, resorna ministarstva Vlade Republike Srbije izneli su pojedine sugestije i primedbe na predloženi dokument. Pojedine primedbe odnose se na pozitivnu zakonsku regulativu dok su neki zakoni u procesu donošenja, znači na javnoj raspravi ili u skupštinskoj proceduri. S obzirom da je javnost upoznata sa radom Antikorupcijske komisije u ovom izveštaju ta tema nije obrađena.

Finansiranje političkih partija

Finansiranje političkih partija je regulisano Zakonom o finansiranju političkih stranaka. Deo sredstava za finansiranje delovanja političkih stranaka obezbeđuje se u budžetu Republike. Ukupni iznos sredstava određuje se za svaki mesec u visini od 500 prosečnih neto zarada po zaposlenom u Republici isplaćenih za mesec koji prethodi mesecu u kome se donosi budžet Republike, a za koji su objavljeni podaci. Tabela pokazuje koliko je na ime finansiranja političkih stranaka izdvojeno novčanih sredstava za oktobar 2001. godine.

Politička stranka	Iznos
Demokratska opozicija Srbije	1.347.104
Socijalistička partija Srbije	283.198
Srpska radikalna stranka	176.042
Stranka srpskog jedinstva	107.156
Ukupno	1.913.500

Glavni revizor

Pod okriljem UNDP obrazovan je ekspertski tim u kojem su predstavnici Narodne skupštine, Ministarstva finansija i Ministarstva pravde. U prvoj fazi projekta uvođenja institucije Audit Control, analiziran je rad vrhovne revizije u Sloveniji i Nemačkoj, a preostalo je da se okonča analiza Francuskog Računskog suda. Do kraja 2001. godine izvršiće se izbor modela a zatim će se preći na izradu Zakona, uz ekspertsku pomoć koja će se obezbediti preko UNDP.

Sudstvo

Izbor predsednika sudova mimo uticaja sudova je vršen prema važećim zakonima o sudovima. Ministar je, iako na to nije obavezan tražio mišljenje o kandidatima od sudskih kolegijuma, predsednika sudova i poslodavaca kod kojih su kandidati radili. Prema još uvek važećem Zakonu o sudovima Vlada može ostvariti uticaj na izbor sudija viših sudova preko resornog ministra. Drugim rečima uticaj sudova na izbor sudija je danas očigledniji obzirom da je ministarstvo u poslednjim izborima sudija tražilo mišljenje nadležnih sudova kod kojih su kandidati radili. Ministarstvo pravde više ne artikuliše i prenosi političke uticaje na izbor sudija, naročito predsednika suda kao što je to bio slučaj u starom režimu.

Poslednji izbor sudija pokazao je potrebu donošenja novog Zakona koji će regulisati pitanje izbora sudija u skladu s principom nezavisnosti.

Sudije imaju mogućnost da se stručno usavršavaju i upoznaju sa promenama u drugim pravnim sistemima.

Predat je u Skupštinsku raspravu set zakona o pravosuđu koji su deo Vladinog nacrtu o reformi sudstva.



Ministarstvo pravde posebno insistira na formiranju posebnog sudskog budžeta u cilju podizanja materijalnog položaja sudija na nivo koji odgovara značaju funkcije koju obavljaju i odgovornosti koju imaju.

Pokrenuta je i inicijativa za ispitivanje odgovornosti sudija u cilju utvrđivanja njihovog nestručnog i nesavesnog rada kako bi se prekinulo postojeće stanje pasivnosti i demotivisanosti koje se u značajnoj meri konzerviralo i preti da prihvati "grehe" koje su činile pojedine sudije u prošlosti.

Vlada Srbije, zajedno sa Udruženjem sudija Srbije osniva Centar za pravnu edukaciju koji će biti finansiran od strane OEBS-a.

Policija

Građani mogu preko nadležnog skupštinskog odbora da se obrate MUP koji je dužan da u zakonski određenom vremenskom roku pošalje odgovor. Na ovaj način građani imaju ulogu u mehanizmima kontrole rada policije.

Imenovanje načelnika resora i pomoćnika ministra vrši Vlada Republike Srbije. Predsednik Republike može, ali i ne mora, da ovim visokim funkcionerima dodeli čin, koji nije od suštinskog značaja za obavljanje navedenih funkcija. Stoga je pogrešna tvrdnja eksperata da je Ustav Srbije degradiran, jer Predsednik Republike ne imenuje funkcionere MUP-a.

Predsednik Republike takođe nije najviša disciplinska instanca već redovan sud koji odlučuje o pritužbama na rad policajaca.

Iako mandati skupštinskih odbora ne sadrže odredbu o njihovoj obavezi da razmatraju javne pritužbe na ponašanje policije uopšte i korupciju unutar policije, odbori mogu da traže izveštaje o radu pa i korupciji na koje je služba dužna da im odgovori u zakonski predviđenom roku, prema Zakonu o državnoj upravi.

Tvrdnja da u Srbiji ne postoje policijske jedinice čija bi jedina funkcija bila borba protiv korupcije je netačna. U upravi za borbu protiv organizovanog kriminala postoji jedinica za borbu protiv korupcije.

Optužbe na račun ministra unutrašnjih poslova su proveravane i obaveštavani su nadležni organi, i nema razloga da se, bile one istinite ili ne, tretiraju kao političko pitanje u javnosti.

Tvrdnja da su se u vreme prethodnog režima srednji slojevi policijske hijerarhije bavili privatnim biznisom gomilajući privilegije za sebe i svoje bliske rođake kao i da je ova praksa široko otvorila vrata korupciji spada u domen spekulacija. Osim toga protiv bivšeg ministra policije i visokih funkcionera ovog ministarstva se vode razni krivični postupci za zloupotrebu službenog položaja.

Javne službe

Brošure u kojima se objašnjavaju dužnosti službenika i prava građana se publikuju ali nažalost još uvek sporadično. Ministarstvo pravde i lokalne samouprave i Agencija za unapređenje državne uprave štampaju svoja glasila, namenjena zaposlenima u organima državne uprave. Organi lokalne samouprave štampaju brošure namenjene ostvarivanju prava građana, npr. Opština Novi Beograd. U planu je da sve državne službe štampaju takve brošure.

Ministri i njihovi neposredno potčinjeni službenici se ne mešaju u operativni rad odeljenja. Ministar organizuje i obezbeđuje zakonito i efikasno obavljanje poslova u ministarstvu. Ministar donosi planove i programe rada kojima se, u skladu sa zakonom, određuje sadržina i obim poslova organizacionih jedinica, kao i rokovi za njihovo izvršenje. Za rukovođenje organizacionim jedinicama zaduženi su pomoćnici ministra, sekretar ministarstva, načelnik odeljenja, šef odseka, rukovodilac grupe, koji za svoj rad i rad organizacione jedinice kojom rukovode, odgovaraju ministru.

Rotacija službenika na posebnim osetljivim mestima se ne vrši jer takva obaveza nije propisana. Smena službenika može se izvršiti primenom instituta raspoređivanja na drugo radno mesto, o čemu odlučuje ministar.



Postoje mehanizmi zaštite javnih službenika od političkih pritisaka ministra i drugih političara. Kada službenik smatra da je nalog funkcionera nezakonit dužan je da mu na to ukaže. Ponovljenu pismenu naredbu službenik mora izvršiti, sem ako bi izvršenje predstavljalo krivično delo. Ako službenik ne upozori funkcionera da je nalog nezakonit, a nalog izvrši, odgovaraće za njegovo izvršenje (čl. 21., 22. Zakona o radnim odnosima u državnim organima).

Zapošljavanje i napredovanje u službi vrši se na način propisan zakonom i odgovarajućim podzakonskim aktima. Diskreciona ovlašćenja funkcionera omogućavaju da izvrši izbor između kandidata koji ispunjavaju unapred propisane uslove.

Javne nabavke

Vlada Republike Srbije je na sednici od 1. novembra 2001. godine usvojila predlog Zakona o javnim nabavkama i prosledila ga u skupštinsku proceduru. Ovim zakonom će se veoma detaljno regulisati proces javnih nabavki sa ciljem stimulanja konkurencije među ponuđačima, povećavanja transparentnosti postupka kao i nabavka dobara, odnosno usluga po najpovoljnijim uslovima za državu. Ovim zakonom će biti obuhvaćeni svi direktni i indirektni korisnici budžetskih sredstava, organizacije obaveznog socijalnog osiguranja i javna preduzeća.

Javne nabavke predviđaju otvoren postupak (tender) osim za precizno definisane izuzetke. Pristup tenderima nije ničim ograničen.

Sem javnog tendera, zakon predviđa mogućnost restriktivnog postupka na kome mogu da učestvuju samo ponuđači koji ispunjavaju određene tehničke, finansijske i kadrovske preduslove. U ovom slučaju naručilac je dužan da objavi javni poziv u prvoj fazi radi ustanovljavanja kvalifikacije, dok u drugoj fazi poziva kandidate da podnesu ponude (čl. 66).

Zakon propisuje način objavljivanja javne nabavke, što sva zainteresovana lica dovodi u ravnopravan položaj. Sve oglase u vezi sa javnim nabavkama naručilac je dužan da objavi u "Službenom glasniku

Republike Srbije". Naručilac oglase može objavljivati i u drugim sredstvima javnog informisanja, ali tek pošto ih prethodno objavi u službenom glasniku. Kriterijumi za ocenjivanje ponude mogu biti: ekonomski najpovoljnija ponuda ili najniža cena. Ekonomski najpovoljnija ponuda može da se zasniva na različitim kriterijumima, u zavisnosti od predmeta javne nabavke.

Odluke o ishodu tendera moraju biti objavljene u Službenom glasniku.

Procedure za sprečavanje nepotizma i konflikta interesa u javnim nabavkama nisu posebno predviđene. Međutim, novim zakonom detaljno propisana procedura, kao i transparentnost celog postupka, ne ostavljaju dovoljno prostora za takve devijantne pojave.

Zakon takođe ne predviđa kontrolu imovinskog stanja, prihoda i stila života funkcionera i službenika, nadležnih za javne nabavke, ali u Nacrtu zakona o utvrđivanju, naplati i kontroli javnih prihoda postoji član koji omogućava "cross checking", odnosno upoređivanje vrednosti imovine sa ukupnim iznosom poreskih obaveza uplaćenih RUJP, na osnovu čega će se otkrivati dodatni (nelegalni) prihodi.

Antikorupcijska komisija

Vlada Republike Srbije nakon svog formiranja 25. januara 2001. godine ubrzo zatim obrazovala je i Komisiju za ispitivanje zloupotreba u oblasti privrede i finansijskog poslovanja 16. februara 2001. godine. Učinak komisije do 15. novembra 2001. godine je sledeći:

- doneto 340 rešenja
- uručeno 316 rešenja
- utvrđena poreska osnovica 298.974.365 DEM
- utvrđen jednokratni porez 227.430.175 DEM
- platilo 237 poreskih obveznika
- uložio žalbu 61 poreski obveznik
- mogućnost plaćanja utvrđenog poreza na rate iskoristilo 27 poreskih obveznika za iznos od 77.552.190 DEM



- obustavljen postupak kod sledećih kompanija: "Trajal", "Energoprojekt", "Jugoelektro" i PIK "Mačvanin" dd.
- prinudna naplata 29 rešenja
Ukupna naplata u DEM do 15. novembra 2001. godine je **25.903.751**.

Ombudsman

Ministarstvo je pripremlilo Nacrt Zakona o ombudsmanu. Pristupilo se ozbiljnoj i temeljnoj analizi ovog demokratskog instituta i u tom smislu neposrednoj saradnji sa Savetom Evrope i OEBS-om. Prema nacrtu ministarstva Ombudsman je nezavisno parlamentarno telo koje vrši kontrolu rada organa državne uprave davanjem svojih mišljenja, i posredno učestvuje u svim fazama izrade zakona sve do njegovog usvajanja.

Mediji

U javnosti je pitanje oporezivanja remitende predmet stalne diskusije. Vlada je donela uredbu koja remitendu karakteriše kao rashod i time je oslobađa plaćanja poreza na promet. Pravni osnov za donošenje ove uredbu sadržan je u članu 2. stav 2. tačka 5) Zakona o porezu na promet, prema kome Vlada Republike Srbije utvrđuje količinu rashoda proizvoda na koji se ne plaća porez na promet proizvoda. Kako bi se sprečile eventualne zloupotrebe ovog poreskog oslobođenja, Uredbom se propisuje način i uslovi za utvrđivanje remitende na koju se ne plaća porez na promet. Članom 7. Uredbe propisuje se, kao prelazno rešenje, obaveza sastavljanja obračuna remitende za period od 1. aprila 2001. godine do stupanja na snagu ove uredbu. Na obračunatu remitendu do stupanja na snagu ove uredbu, ne plaća se porez na promet. Ova Uredba ukazuje na jasnu nameru Vlade Republike Srbije da stvori uslove za uspešnije poslovanje medija u Srbiji.

Vlada je u periodu od 18. juna do 10. septembra 2001. godine, svim pravnim i fizičkim licima, isplatila sredstva koja su bila oduzeta po osnovu Zakona o javnom informisanju. Ukupno je iz sredstava tekuće budžetske rezerve tim povodom izdvojeno 15.058.007 dinara i uplaćeno na račune 20 medijskih kuća i 30 odgovornih lica.

Nevladine organizacije (NVO)

Jedna od glavnih zamerki koju eksperti iznose u vezi sa radom nevladinih organizacija se odnosi na zakone iz oblasti poreske politike koji su ocenjeni kao nedovoljno fleksibilni u odnosu na organizacije ovog tipa. Činjenica je međutim da su donacije oslobođene plaćanja poreza na promet na osnovu člana 11. stav 1. tačka 5. Zakona o porezu na promet ("Službeni glasnik RS", broj 22/01), s tim da je procedura za oslobađanje strogo formalizovana radi obezbeđivanja temeljnije kontrole. NVO su oslobođene još i plaćanja poreza na promet usluga u slučaju davanja novčanih sredstava u humanitarne svrhe za plaćanje usluga koje će se pružati korisnicima kao pomoć. Ugovor o davanju pomoći mora da sadrži klauzulu o tome da tim ugovorom nije predviđeno pokrivanje troškova poreza. (čl. 12, 17, 41 "Sl. list SRJ" br. 30/96,40/01) Ovakva državna politika jasno pokazuje stav Vlade da maksimalno olakša poslovanje nevladinim organizacijama, a da istovremeno ostavi što manje prostora za zloupotrebe.

Nacrt zakona o nevladinim organizacijama je urađen i upućen na javnu diskusiju.

Lokalna samouprava

Kritika eksperata da aktuelni predlog zakona o lokalnoj samoupravi donosi veće ingerencije lokalnoj vlasti, ali ne i odgovarajuće izvore prihoda je delimično neosnovana, jer zakon predviđa povećanje učešća opštine u porezu na promet od 3%.



Na osnovu Zakona o lokalnoj samoupravi doneće se godišnji zakon, kojim će se utvrditi godišnji obim sredstava za budžete opština, odnosno gradova po osnovu javnih prihoda i njihovo učešće u porezu na promet proizvoda i usluga i u porezu na zarade, čime će se odrediti i veće stope učešća opština i gradova, u zavisnosti od obima prenetih funkcija opštinama, odnosno gradovima. Novim zakonom o lokalnoj samoupravi opštinama i gradovima ustupljeni su određeni prihodi koji su do sada u celini pripadali budžetu Republike, a povećana im je i stopa učešća u porezu na promet koji se ne ograničava, sa 5% na 8%. To znači da im pripada taj deo poreza od ukupno ostvarenog na njihovoj teritoriji bez ograničenja.

Prema navodima ekspertske delatnosti, lokalne vlasti sugerišu centralnim da se procenti za pojedine poreze (pre svega porez na promet) formiraju u dogovoru, Treba naglasiti da se dogovaranje obavlja kroz skupštinsku proceduru. U proceduri donošenja navedenog zakona uvažavaju se i primedbe opština, odnosno gradova, tako da se predloženi iznosi, do utvrđivanja Predloga zakona, koriguju u skladu sa opravdanošću tih primedbi. Takođe, na utvrđeni Predlog zakona narodni poslanici u Narodnoj skupštini Republike Srbije podnose amandmane, koje je moguće prihvatiti, čime se, na neki način, obezbeđuje dogovaranje sa opštinama.

Kao jedan od bitnih sledećih koraka koji se tiču lokalne samouprave eksperti navode uvođenje ili vraćanje opštinske svojine. Vlada je spremna da između ostalog vrati i opštinsku svojina, međutim Zakon o sredstvima u svojini Republike Srbije, kojim je regulisano šta se smatra državnim svojinom, donet je na osnovu Ustava SRJ. Drugim rečima, dok se ne promeni Ustav, nije moguće vratiti opštinama sredstva koja su sada državna svojina.

Primedba da se ograničenje visine budžeta opština kao destimulativni faktor razvoja i preduzetništva opštine ukine apsolutno je osnovana, i Vlada suštinski ne postavlja ograničenje budžeta. Ograničenje visine budžeta opština vrši se samo u delu koji se odnosi na prihode od poreza na promet i poreza na dohodak, što u 2001. godini čini sa-

mo 18,2% ukupnih bilansa opština, odnosno gradova. Takav procenat u svakom slučaju ne može da bude destimulativni faktor razvoja i preduzetništva opština.

Predlog da se opštinama da finansijska autonomija je i po sada važećim propisima ispunjen. Opštine imaju pravo da potpuno autonomno utvrđuju visinu stopa, ali samo za svoje lokalne prihode, u skladu sa zakonom. Te stope utvrđuju polazeći od materijalnih mogućnosti svojih građana. Kad su u pitanju porezi, ne može se očekivati da se opštinama, odnosno gradovima da ta vrsta fiskalnog suvereniteta, jer prema važećem Ustavu fiskalni suverenitet pripada isključivo Republici.



Indikatori

Formalno stanje

Stvarno stanje

Izvršna vlast

- Mogu li građani da tuže vlast (vladu) za ugrožavanje njihovih građanskih prava?

Da.

Građani mogu protiv savezne države i državnih organa voditi sporove pred redovnim sudom ukoliko im je neko pravo povređeno odlukom ili činjenjem državnog organa.

Ukoliko je donet neki propis (zakon ili uredba) koji su, po mišljenju građana u suprotnosti sa Ustavom ili zakonom, može se podneti predlog za ocenu ustavnosti ili zakonitosti Saveznom ustavnom sudu.

- Da li postoje procedure za kontrolu imovinskog stanja, uključujući tu i objavljivanje imovinskog stanja predsednika Vlade, ministara i drugih visokih zvaničnika? Ukoliko se ovi podaci o imovinskom stanju objavljuju, da li se oni i periodično proveravaju? Da li proveru vrši nezavisno telo i da li se rezultati (nalazi) stavljaju na uvid javnosti (medija)?

Ne.

Na saveznom nivou ovakvi predlozi nikada nisu bili u skupštinskoj proceduri.

Prilikom formiranja savezne Vlade oktobra 2000. godine, ministri iz DOS su javno objavili koju imovinu poseduju. Nikakve provere ovih podataka nisu vršene, niti za to postoji predviđena procedura.

- Da li postoje propisi koji sprečavaju konflikt interesa? Ukoliko postoje, da li je sa njima upoznata javnost?

Da.

Ustav SRJ (čl. 100) izričito kaže da član Savezne vlade ne može obavljati drugu javnu funkciju niti profesionalnu delatnost. Međutim, neki članovi savezne vlade su i poslanici istovremeno.

Ustav je dostupan svim građanima.

- Da li postoje odgovarajući registri primljenih poklona i učinjenih usluga? Ako registri postoje, ko ih vodi i da li se ažuriraju? Da li javnost, mediji i politički protivnici imaju pristup ovim registrima?

Ne.



Indikatori

- Da li su članovi vlade zakonom ili nekim pravilima dužni da obrazlože svoje odluke?
- Da li postoje redovne konsultacije sa predstavnicima građanskog društva pri formulisaniu politike?
- Da li postoje jasna pravila koja sprečavaju mešanje političara u operativni rad administracije, t.j. propisi koji obezbeđuju nezavisnost javnih službenika?
- Da li je ministrima i visokim funkcionerima dato ovlašćenje da donose konačne odluke vezane za dodeljivanje poslova, licenci itd? Ako ova ovlašćenja postoje, da li su ona ograničena na posebne slučajeve?
- Da li se, prilikom prodaje javnih dobara, uočava favorizovanje onih koji su tesno povezani sa vladajućom partijom?

Formalno stanje

Da.

Da.

Da.

Ne.

Ne.

Stvarno stanje

Savezna skupština obavlja kontrolu nad radom Vlade (Ustav SRJ, čl. 78). Savezni poslanik ima pravo da postavi poslaničko pitanje pojedinom ministru ili Vladi, iz njihove nadležnosti.

U poslovnike oba veća Savezne skupštine ugrađen je institut interpelacije.

Konsultacije se uglavnom obavljaju sa ekspertskim grupama i drugim zainteresovanim institucijama ili udruženjima.

Operativni rad administracije je utvrđen zakonskim aktima. U praksi se ovo pravilo krši, pa se može reći da političari utiču na rad administracije, bilo tako što ubrzavaju ili usporavaju donošenje određenih odluka i njihov rad, bilo tako što u pojedinim slučajevima kada postoji interes sprečavaju da takve odluke budu donete.

U prošlom režimu su određena ministarstva imala pravo da odlučuju o donošenju takvih odluka, pre svega u oblasti davanja izvozno-uvoznih dozvola. Prošle godine je međutim donet novi zakon o spoljnotrgovinskom poslovanju, kojim je režim dozvola ukinut.

U prethodnom režimu je ovo bila česta pojava. U prošlih godinu dana ovo se nije dešavalo.



Indikatori

Formalno stanje

Stvarno stanje

Zakonodavna vlast

<ul style="list-style-type: none"> ● Da li postoje jasna i precizna pravila o konfliktu interesa koja bi predstavljala efikasnu barijeru protiv zloupotrebe položaja od strane poslanika radi sticanja lične koristi? 	Ne.	<p>Zakon o izboru saveznih poslanika u Veće građana Savezne skupštine i Zakon o izboru saveznih poslanika u Veće republika savezne skupštine ne isključuju pravo da narodni poslanik obavlja i druge javne funkcije, uključujući i one u privredi.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ● Da li postoje procedure za praćenje ličnih prihoda i drugih koristi koje stižu poslanici, kao i najbliži članovi njihovih porodica? 	Ne.	<p>Ovakve zakonske inicijative nisu podnošene Saveznoj skupštini.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ● Da li poslanici koji se ne slažu sa vladom imaju prave mogućnosti da iznesu svoje mišljenje u parlamentu? Da li su skupštinska zasedanja otvorena za javnost? 	Da.	<p>Sednice oba veća Savezne skupštine i njenih komisija i odbora su javne. Veća, komisije i odbori mogu izuzetno odlučiti da javnost bude isključena sa sednice ili prilikom razmatranja određenih pitanja (Poslovnik Veća građana Savezne skupštine, čl. 218, Poslovnik Veća republika Savezne skupštine čl. 220). Sednice oba Veća Savezne skupštine su bila prenošena na II kanalu nacionalne televizije (RTS). Međutim, kako je RTS odbio da prenosi sednice Savezne skupštine, prenose vrši YU info kanal, koji pokriva manju teritoriju od II kanala RTS.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ● Da li su zasedanja skupštinskih odbora otvorena za javnost? Da li se njihovi izveštaji stavljaju na uvid javnosti? 	Da.	<p>Novinari mogu pratiti rad skupštinskih odbora. Izveštaji skupštinskih odbora su dostupni javnosti.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ● Da li je obavezno da parlament odobrava budžet? 	Da.	<p>Na predlog Zakona o budžetu koji daje Vlada poslanici oba Veća mogu ulagati amandmane, kao i na druge zakonske tekstove.</p>



Indikatori

- Da li postoje neke bitnije kategorije javne potrošnje za koje nije potrebno odobrenje skupštine? Koje su to kategorije?
- Da li postoje propisi koji regulišu davanje poklona i činjenje usluga skupštinskim poslanicima?
- Ako postoje, da li se evidencija o poklonima i uslugama vodi ažurno i ko je vodi?
- Da li postoji realan mehanizam koji bi primorao poslanike da objave poklone i usluge koje su dobili?
- Da li postoji neko ko proverava tvrdnje poslanika (u pogledu učinjenih poklona i usluga)?
- Kakve su sve kazne predviđene za poslanike?

- Da li je neka od tih kazni do sada primenjivana?

Formalno stanje

Ne.

Ne.

Ne.

Ne.

Ne.

Da.

Stvarno stanje

Poslovnica Veća građana i Veća republika Savezne skupštine je predviđeno da se savezni poslanik može kazniti opomenom, oduzimanjem reči i udaljenjem sa sednice. Savezni poslanik uživa imunitet (Ustav SRJ, čl. 87) Veće Savezne skupštine čiji je član odlučuje o primeni imuniteta na saveznog poslanika. Saveznom poslaniku mandat može oduzeti politička stranka koja ga je kandidovala, ako napusti stranku ili bude isključen iz nje (Zakon o izboru saveznih poslanika u Veće građana Savezne skupštine, čl. 94 i Zakon o izboru saveznih poslanika u Veće republika Savezne skupštine, čl. 99).

Poslovničke kazne se često primenjuju.
Poznati su slučajevi da je Savezna skupština uskratila imunitet pojedinim poslanicima.

Indikatori

- Da li postoji nezavisna Izborna komisija? Ako ne, da li se pripremanje izbora poverava telu koje je partijski nepristrasno?

- Da li Vlada ima mogućnosti da imenuje dodatne članove skupštine, mimo onih koji su izabrani? Ako ima, da li oni imaju pravo glasa?

- Da li je licima koja su osuđivana zabranjeno da se kandiduju na izborima za članove parlamenta?

- Da li je skupština spremna da skine imunitet poslaniku, bez obzira kojoj partiji on pripada, kada je suočen sa ozbiljnom optužbom za kriminalno delo?

Formalno stanje

Da.

Ne.

Ne.



Stvarno stanje

Savezna izborna komisija je jedinstvena za izbore poslanika u oba veća Savezne skupštine. Na dosada održanim izborima Savezna izborna komisija i izborne komisije izbornih jedinica nisu bile nezavisne, već su radile pod kontrolom tada vladajućih stranaka (SPS i JUL). I pored toga što su te komisije imale u svom sastavu i predstavnike drugih stranaka većinu su činile sudije koji su bili članovi vladajućih stranaka.

Izbor saveznih poslanika je regulisan zakonima koji imaju izričite odredbe da poslanike biraju građani na osnovu slobodnog, opšteg, jednakog i neposrednog prava, tajnim glasanjem.

Nije bilo slučajeva da se imunitet ne primeni na poslanika iz vladajuće većine.

Indikatori

Formalno stanje

Stvarno stanje

Finansiranje političkih partija

● Da li je finansiranje političkih partija uređeno propisima?	Da.	U SR Jugoslaviji postoji zakon o finansiranju političkih stranaka. Zakon je donet u decembru 2000. godine.
● Da li partije objavljuju značajnije donacije i njihove izvore?	Ne.	Zakonom o finansiranju političkih stranaka je propisano da su izvori prihoda javni i da se mora voditi evidencija po strukturi, vrsti i visini prihoda (čl. 10). U praksi stranke retko objavljuju visinu većih donacija i imena donatora.
● Da li je propisima uređeno kako političke partije troše svoja sredstva?	Da.	Političke partije sredstva moraju trošiti na zakonom utvrđen način, moraju voditi knjigovodstvo, predavati završni račun NBJ ZOP.
● Da li se računi političkih partija javno objavljuju?	Ne.	
● Da li ove račune proverava nezavisna institucija?		Političke stranke imaju zakonsku obavezu da vode knjigovodstvo. Kontrolu finansijskog poslovanja političkih stranaka vrši nadležni državni organ.
● Da li ova institucija može da započne istragu samoinicijativno?	Da.	Nema podataka da su ovakve istrage vršene u skorije vreme.



Indikatori

Formalno stanje

Stvarno stanje

Sudstvo

- Da li su sudovi nadležni da utvrđuju zakonitost rada izvršnih organa (predsedništva, premijera, ministara i drugih visokih funkcionera vlade)? Ako jesu nadležni, da li sudovi to zaista i rade? Da li vlada zaista poštuje (i u kojoj meri?) ova-ke odluke sudova? Da li postoji utisak da vlada ima poseban tretman od strane sudova?

Ne. Predmet sudskog postupka može da bude akt Vlade.

Savezni sud odlučuje o zakonitosti konačnih upravnih akata saveznih organa.

Dešava se da građani uspevaju u parnicama protiv saveznih organa koji se pojavljuju ispred države SRJ (npr. sporovi koje su neki ratni invalidi vodili za naknadu štete).

- Da li su sudije i istražne sudije zaista nezavisni?

Ne.

Sudije Saveznog suda i Saveznog ustavnog suda često se nalaze pod uticajima politike.

Naročito je bila problematizovana uloga Saveznog ustavnog suda u poslednje vreme, povodom spora oko izbornih rezultata u oktobru 2000. godine, kao i prilikom ocene ustavnosti uredbe Savezne vlade čija je tema bila saradnja sa Haškom tribunalom.

Takođe, sudijska funkcija nije stalna, već sudije bira Skupština na devet godina.

- Da li se naimenovanja zasnivaju na profesionalnim i moralnim kvalitetima?

Prilikom izbora, profesionalni kriterijumi nisu jedini koji se uzimaju u obzir. Uticaj imaju i političke stranke koje su na vlasti, jer se izbor vrši u Skupštini.

- Da li na imenovanja sudija viših sudova vlada ne može ostvariti uticaj? Da li su njihova imenovanja rezultat političkih odnosa i snaga?

Vlada može da utiče na izbor sudija, preko poslaničkog kluba vladajuće političke grupacije.

- Da li je uočena praksa da suđenja kasne sa početkom neopravdano dugo?

Da.

U nekim slučajevima kašnjenja nije moguće objasniti "uobičajenom" preuzetošću.



Indikatori

- Da li sudski postupci traju dugo ili kratko, tj, da li se presude donose brzo? Ako postoji kašnjenje, koji navesti razloge?
- Da li je sistem sudskog arhiviranja pouzdan? Ako nije, koje su osnovne slabosti?
- Da li postoje druge institucije (mogućnosti) kojima građani mogu da se obrate i ukažu na propuste u radu suda, osim podnošenja žalbe sudu?
- Da li su sudovi lako dostupni građanima i da li su zakonske procedure, s tim u vezi, nepotrebno komplikovane?

Formalno stanje

Postoje skupštinski odbori.

Da.

Stvarno stanje

Uglavnom dugo.

Uglavnom jeste.

Ovaj način zaštite prava građana se pokazao kao neefikasan i malo se koristi. Postoje ideje za uvođenje ombudsmana.



Indikatori

Formalno stanje

Stvarno stanje

Tužilaštvo

- Da li su tužioci nezavisni?

Prema Zakonu o saveznom državnom tužiocu, on je samostalan u radu.

- Da li je zabeležen slučaj korupcije u samim tužilaštvima?

Ne.

Tužioca bira i razrešava Savezna skupština, pa tako političari mogu da odaberu osobu koja bi sprovodila njihove interese.

- Koje pravne instrumente mogu koristiti tužioci za istraživanje i gonjenje slučajeva korupcije/podmićivanja?

Gonjenje krivičnih dela korupcije ne spada u nadležnost Saveznog državnog tužioca.

Indikatori

Formalno stanje

Stvarno stanje

Policija

● Da li je policijski komesar nezavisan? Da li se postavlja (imenuje) na osnovu profesionalnih i moralnih kvaliteta? Da li je adekvatno zaštićen od premeštanja, a da nije jasno dokazana njegova krivica (propust)?

Ne postoji komesar policije. Ministar unutrašnjih poslova odgovoran je saveznom premijeru a premijer saveznoj skupštini.

Na čelu saveznog ministarstva unutrašnjih poslova nalazi se potpredsednik jedne od najmoćnijih stranaka u zemlji, što je indicija da se ovo mesto i dalje smatra politički veoma značajnom funkcijom.

● Da li postoje nezavisna tela koja bi se bavila slučajevima korupcije u samoj policiji?

Ne.

Postoje skupštinski odbori koji primaju pritužbe građana, ali se oni ne mogu smatrati nezavisnim telima, jer su sastavljeni od predstavnika političkih stranaka.

● Tokom poslednjih nekoliko godina, da li je bilo slučajeva da je visoki policijski funkcioner krivično gonjen pod optužbom za korupciju (i da li je bilo otpuštanja iz službe pod ovom optužbom?)

Nema podataka.

● Koje pravne instrumente policija može da koristi u istrazi i gonjenju slučajeva korupcije/podmićivanja?

Savezni krivični zakon sankcioniše primanje mita od strane javnih službenika.

Ne postoje posebna sredstva koja bi savezna policija koristila za gonjenje ovih krivičnih dela.



Indikatori

Formalno stanje

Stvarno stanje

Javne službe

<ul style="list-style-type: none"> ● Da li ministri uvažavaju nezavisnost i profesionalizam svojih potčinjenih viših državnih službenika? 	Ne.	Ovakvu obavezu ministri nemaju, a stanje u praksi zavisi od ministra lično, pa se ne može dati jedinstven odgovor.
<ul style="list-style-type: none"> ● Da li postoji sistemska politika borbe protiv birokratije, otvaranja administracije prema javnosti i povećanja njene efikasnosti? 	Ne.	Propisi onemogućavaju sistemsku borbu protiv birokratije. Jedan od razloga je to što nisu doneti odgovarajući savezni zakoni, i to: Zakon o saveznoj vladi, Zakon o saveznom organima uprave i saveznom organizacijama i Zakon o položaju zaposlenih u saveznom organima, čije donošenje je predviđeno u odredbama člana 77. tačka 10, Ustav SRJ.
<ul style="list-style-type: none"> ● Da li se publikuju brošure u kojima se objašnjavaju dužnosti javnih službi (službenika) i prava građana? 	Ne.	
<ul style="list-style-type: none"> ● Da li se vrši periodično ispitivanje (anketa) korisnika javnih usluga da bi se dobila njihova ocena kvaliteta tih usluga? 	Ne.	Pojedine naučne organizacije, agencije, i medijske kuće, uz pomoć donatora ili sredstvima iz državnog budžeta, povremeno sprovode istraživanja.
<ul style="list-style-type: none"> ● Da li su javni službenici dužni da daju obrazloženje za svoje odluke? 	Da.	U upravnim stvarima u kojima na osnovu posebnog ovlašćenja funkcionera samostalno odlučuju, javni službenici dužni su da na osnovu odredaba Zakona o opštem upravnom postupku , Službeni list SRJ, br. 33/97, daju obrazloženja za svoje odluke u složenijim stvarima, a u jednostavnijim kada stranka to zahteva.



Indikatori

- Da li je jasno i ministrima i njihovim neposredno potčinjenima da ministar ne treba da se meša u operativan rad odeljenja koji se nalazi u njegovoj nadležnosti?
- Da li su odeljenja i službe u ministarstvima i vladi otvorene prema medijima? Da li su informacije regularno dostupne, ili ministar ili načelnik odeljenja moraju prethodno da odobre njihovo objavljivanje?
- Da li građanin može lako da ustanovi identitet javnog službenika koji radi na njegovom slučaju?
- Da li su rukovodioci odgovorni za korupciju ili loš rad svojih potčinjenih?

Formalno stanje

Ne.

Ne.

Da.

Da.

Stvarno stanje

Ministar, odnosno funkcioner koji rukovodi drugim saveznom organom, je odgovoran i on se meša u operativni rad odeljenja onoliko koliko se oseća kompetentnim, a pravo na upliv u rad odeljenja i neposrednih izvršilaca, dato je odgovarajućem funkcioneru.

Zakonom, Uredbom o obrazovanju organa, organizacija i službi, i Uredbom i uputstvom o kancelarijskom poslovanju, kao i propisima o informisanju, određeno je da je pravo na davanje podataka i informacija javnosti isključivo pravo funkcionera koji rukovodi organom, organizacijom, odnosno službom. Drugi funkcioneri i zaposleni te podatke i informacije mogu davati samo po izričitom odobrenju nadređenog funkcionera i u granicama datog ovlašćenja.

U principu, stranka može da uspostavi komunikaciju sa službenikom koji radi na njenom predmetu i može se od službenika obavestiti o vremenu rešavanja svog predmeta. Izričita zabrana davanja informacija nije propisana. Međutim, ponekad funkcioneri daju uputstva da se strankama ne daju podaci o službenicima koji rade na određenom predmetu, da bi se organ i službenik zaštitili od pritiska stranke.

Po Zakonu funkcioneri snose odgovornost za svoj rad, za rad organa, odnosno organizacije ili službe kojom rukovode, i za rad zaposlenog u organu, organizaciji, odnosno, u službi. U slučaju teških kršenja prava i obaveza u vršenju funkcije, funkcioner snosi političku, materijalnu i krivičnu odgovornost. Ove odredbe sadržane su u Zakonu iz 1978. godine.



Indikatori

- Da li postoji mehanizam zaštite onih službenika koji prijave slučaj korupcije ili druge zloupotrebe? Ako takav mehanizam postoji, da li službenici imaju poverenja u njega da će ih zaista zaštititi, ukoliko prijave svog rukovodioca ili kolegu?
- Da li postoje registri (evidencija) poklona i usluga učinjenih javnim službenicima koji rade na osetljivim mestima?
- Da li postoji redovna rotacija (smena) službenika zaposlenih na posebno osetljivim mestima?
- Da li se periodično sprovode kampanje u kojima se javnost upoznaje sa procedurama i kriterijumima za donošenje administrativnih odluka (davanje raznih dozvola, izmirenje poreskih obaveza itd.)
- Da li je propisima jasno definisana politička nezavisnost javnih službi?
- Da li postoje mehanizmi zaštite javnih službenika od političkih pritisaka ministara i drugih političara? Ako postoje, koji su?

Formalno stanje

Ne.

Ne.

Ne.

Da.

Ne.

Stvarno stanje

Ne postoji mehanizam zaštite službenika koji svog pretpostavljenog ili druge službenike prijave za korupciju ili druge zloupotrebe.

Nije propisana obaveza vođenja službenih evidencija poklona i drugih usluga koje primaju funkcioneri i javni službenici.

Periodično smenjivanje službenika koji vrše određene poslove ne postoji. Takva obaveza nije propisana. Jedino u slučaju utvrđenih nepravilnosti i disciplinskih ili drugih prekršaja službenika, propisuje se njegovo smenjivanje sa radnog mesta kao disciplinska mera

Savezno ministarstvo unutrašnjih poslova vodilo je kampanju čiji je cilj bio upoznavanje građana sa tokom postupka za dobijanje državljanstva SRJ.

Ustavom i zakonom propisana je politička nezavisnost javnih službi ("...profesionalni pripadnici vojske i policije SRJ ne mogu biti članovi političkih stranaka" - član 42, stav 4, Ustav SRJ).

U tom smislu, Zakon iz 1978. godine propisuje da je službenik dužan da odbije nalog funkcionera koji predstavlja krivično delo, ali ako mu funkcioner ponovi nalog u pismenom obliku dužan je da ga izvrši.

Indikatori

- Da li su predviđene krivične i administrativne kazne za uzimanje mita od strane javnih službenika?
- Da li zapošljavanje i napredovanje u službi zavisi, pre svega, od stručnosti?
- Da li postoje propisi koji sprečavaju nepotizam?
- Da li postoje pravila (uključujući i registre) koja se tiču primanja poklona i usluga svih javnih službenika?
 - Ako postoje, da li se registri ažuriraju? U čijoj su nadležnosti?
 1. Da li su odgovorni za registre nadležni da istražuju sumnjive slučajeve?
 2. Da li imaju osoblje da ispituju optužbe?
- Da li postoje ograničenja u pogledu zapošljavanja, po prestanku rada u javnoj službi?

Formalno stanje

Da.

Ne.

Ne.

Ne.

Ne.

SR JUGOSLAVIJA

Stvarno stanje

Krivičnim zakonom propisane su kazne za primanje i davanje mita. Pojednim zakonima u oblastima uprave propisana je disciplinska odgovornost za primanje mita (Zakon o carinskoj službi i dr.). Disciplinska odgovornost za primanje i davanje mita ne isključuje krivičnu odgovornost.

Zapošljavanje i napredovanje u službi ne zavise u potpunosti od stručnosti. Zakonom iz 1978. godine, članom 321, i kasnijim izmenama i dopunama tog zakona iz 1989. godine propisano da se radni odnos radnika u saveznim organima uprave i funkcionera zasniva na osnovu javnog konkursa, u skladu sa opštim aktom o sistematizaciji zadatka i poslova.

Ne postoje propisi kojima se uređuje primanje i davanje poklona i usluga javnim službenicima. Ne postoje službe koje vode takve registre.

Ne postoje bitna ograničenja zapošljavanja po prestanku rada u javnoj službi. Ograničenja se mogu predvideti pravilima službe u odnosu na poslove koji su imali karakter državne ili službene tajne.

SR JUGOSLAVIJA

Indikatori

- Da li postoje mehanizmi za pritužbe od strane građana na rad javnih službenika?

Formalno stanje

Ne.

Stvarno stanje

Prema članu 44. Ustava SRJ građanin ima pravo da javno kritikuje rad državnih organa i funkcionera, da im podnosi predstavke, peticije i predloge i da na njih dobije odgovor ako ga traži. Međutim, ovo pravo građana nije zaštićeno odgovarajućim sankcijama za one koji ga krše.



Indikatori
Formalno stanje
Stvarno stanje
Javne nabavke

<ul style="list-style-type: none"> ● Da li postoje pokušaji da se birokratski zahtevi svedu na minimum? 	<p>Ne.</p>	<p>Sama priroda poslova koji se na ovaj način obavljaju ima birokratski karakter.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ● Da li javne nabavke predviđaju otvoren tender, osim za precizno definisane izuzetke? Da li je pristup tenderima nečim ograničen? Kada se poziva samo određena grupa da učestvuje na tenderu? 	<p>Da.</p>	<p>Međutim, ograničenje se može uvesti za nabavke vojne opreme i drugih specifičnih nabavki i isporuka, odnosno ustupanja radova i prodaje opreme itd., ali samo po specifičnim propisima, kao što su propisi iz oblasti narodne odbrane, i dr.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ● Da li su precizno utvrđena pravila kada može biti samo jedan ponuđač? 	<p>Da.</p>	<p>U slučajevima, ukoliko i ponovljeni tender ne uspe, javne nabavke se mogu ugovoriti neposrednom pogodbom.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ● Da li se informacije o javnim nabavkama široko distribuiraju privatnom sektoru? 	<p>Ne.</p>	
<ul style="list-style-type: none"> ● Da li je regulativa koja uređuje javne nabavke dostupna širokoj javnosti? 	<p>Da.</p>	<p>Regulativa o javnim nabavkama dostupna je javnosti, jer se objavljuje u službenim listovima i privrednim i drugim biltenima, kao i u dnevnoj štampi.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ● Da li odluke o nabavci donosi Centralna tenderska komisija? Ili svaka administrativna jedinica odlučuje za sebe? 	<p>Ne.</p>	<p>O javnim nabavkama i ugovorima odlučuje vlada, u okviru svojih nadležnosti, kao i organi državne uprave, skupštinske službe, Narodna banka Jugoslavije, kao i drugi organi koji neposredno nabavljaju robu, usluge ili obavljaju radove (adaptacije, izgradnju, rekonstrukciju, i dr.).</p>
<ul style="list-style-type: none"> ● Da li su odluke o ishodu (pobedniku) tendera javne? 	<p>Da.</p>	<p>Informacije o javnim nabavkama se distribuiraju preko Privredne komore Jugoslavije.</p>



SR JUGOSLAVIJA

Indikatori

- Da li postoji procedura žalbe i revizije odluke o pobjedniku tendera?
- Da li, u slučaju odbijanja žalbe, oštećeni može da se žali sudu na odluke tenderske komisije? Ukoliko sud prihvati žalbu, kakav je dalji postupak i da li oštećeni dobija fer kompenzaciju?
- Da li je predviđeno da se kompanije, za koje se utvrdi da su nudile mito tokom tendera, stave na "crnu listu"?
- Da li su predviđene procedure za sprečavanje nepotizma i konflikta interesa u javnim nabavkama?
- Da li se vrši kontrola imovinskog stanja, prihoda i stila života funkcionera i službenika nadležnih za javne nabavke?

Formalno stanje

Da.

Da.

Ne.

Ne.

Ne.

Stvarno stanje

Učesnik javnog tendera ima pravo prigovora na zakonitost sprovedenog postupka nadležnom ministarstvu. Akt donet po prigovoru je konačan.

Oštećeni nema pravo da pred sudom traži poništaj ugovora koji je zaključen sa njegovim konkurentom. On može da traži samo naknadu štete. Prema sudskoj praksi, priznaje se samo naknada troškova učestvovanja na tenderu, a ne i izgubljena dobit.

Nema specifičnih propisa o stavljanju na "crnu listu" kompanija ili pojedinaca koji su u postupku tendera nudili mito ili se služili drugim nedozvoljenim postupcima.

Ne, izuzev u slučaju prijave, odnosno sumnje da je počinjeno krivično delo. Tu kontrolu sprovode organi unutrašnjih poslova.



Indikatori

Formalno stanje

Stvarno stanje

Mediji

- Da li postoji zakon o slobodnom pristupu informacijama i odgovarajuće procedure koje omogućavaju građanima da lako dođu do informacija/dokumenata od javnih službi?

Ne.

Građanima je omogućeno samo pravo pristupa ličnim podacima na osnovu saveznog Zakona o zaštiti podataka o ličnosti (1998), dok savezni i republički zakoni o javnom informisanju predviđaju dužnost državnih organa da informacije učine dostupnim medijima.

- Da li postoji zakon o tajnosti informacija koji se koristi kao sredstvo za cenzuru medija od strane vlade?

Da. Jugoslovenski zakoni zabranjuju odavanje državne, službene, vojne i poslovne tajne.

Kriterijume za određivanje tajne određuju državni organi, što pruža mogućnost uskraćivanja informacija.

U praksi je to najčešće slučaj sa vojnom tajnom, koja je Zakonom o odbrani veoma široko definisana, pa se u stranim medijima mogu naći podaci vojne prirode koji ne ugrožavaju bezbednost zemlje, a čije je objavljivanje u domaćim medijima zabranjeno.

- Da li postoji zakon koji garantuje slobodu govora i medija?

Da. Sloboda govora i sloboda medija garantovani su saveznim Ustavom i Zakonom o osnovama sistema javnog informisanja, kao i ustavima i zakonima o javnom informisanju u obe republike-članice SRJ.

Postojeća regulativa ne predviđa nikakve pravne lekove za ostvarivanje ovih sloboda.

- Da li postoji cenzura medija?

Cenzura je zabranjena ustavom i zakonom o informisanju.

Ne postoji otvorena cenzura. Indirektna cenzura postoji kroz krivično gonjenje za klevetu, politički pritisak na medije, nedovoljnu transparentnost rada državnih organa i nejednak tretman medija od strane organa vlasti.

Indikatori

- Da li postoji više različitih oblika vlasništva medijskih kuća?
- Da li postoji konkurencija u okviru:
 - a) novinskih kuća,
 - b) televizije i
 - c) radija?
- Da li postoji antimonopolski zakon koji štiti konkurenciju? Koliko se on zaista poštuje u praksi?
- Da li postoji razvijen nezavisni medijski sektor - uključujući Internet medije, neformalne novine i biltene? Kakva je njihova dinamika u poslednje vreme?
- Da li su državni mediji nezavisni od uplitanja državnih organa u pogledu uređivačke politike? Ako nisu, da li ti mediji uživaju u javnosti kredibilitet, kao verodostojni izvori informacija?

Formalno stanje

Da.

Da.

Ne.



Stvarno stanje

Oblici vlasništva uključuju javne, privatne i medije u mešovitoj svojini.

Privatna svojina je dominantna i u štampanim i u audiovizuelnim medijima.

Postoji jaka konkurencija između štampanih medija. Jedino u ovoj oblasti su privatni mediji uticajni od državnih.

Nijedna televizijska, niti radio stanica na UKT području ne pokriva područje cele SRJ.

Antimonopolske odredbe o medijskom vlasništvu su veoma štire jer je medijska koncentracija vlasništva još uvek mala.

Nezavisni mediji su brojni i raznovrsni, ali raspolazu sa malim finansijskim, tehnološkim i kadrovskim resursima

Opstanak, a naročito razvoj nezavisnih medija zahteva pomoć države i stranih donatora jer je njihovo tržišno poslovanje veoma otežano.

Mediji nisu osigurani od političke kontrole i postoje razni oblici političkog uticaja na medije.

Uprkos velikim promenama u javnim medijima od 1997 (u Crnoj Gori) i 2000 (u Srbiji), javni mediji imaju nekritički stav prema aktuelnoj vlasti, dok daju mali publicitet kritičkom mišljenju. Ipak, državne televizije uživaju najveći kredibilitet od svih medija. Mediji koji postoje na saveznom nivou imaju nekritički odnos prema saveznim vlastima.



Indikatori

- Da li državni mediji redovno objavljuju kritike na račun vlasti (kao što su saopštenja opozicionih političara, na primer)?
- Da li su novinari koji se bave istraživačkim novinarstvom bili fizički ugroženi u poslednjih pet godina?
- Da li mediji objavljuju članke o korupciji?
- Da li se prilikom davanja dozvola za rad (licenci) medijima koriste transparentni, nezavisni i konkurentni kriterijumi i procedure? Da li mediji (štampa, audio-vizuelni mediji, i drugi) moraju da traže specijalne dozvole za rad od vlasti? Ako moraju, da li se ova mogućnost koristi kao neformalan oblik cenzure i pritiska na medije?
- Da li se zakon o kleveti koristi kao sredstvo pritiska na medije da ne objavljuju informacije o nekoj uticajnoj osobi?
- Da li se zakon o kleveti i druge sankcije (na primer, povlačenje reklama i slično) koriste kao sred-

Formalno stanje

Ne.

Da.

Da.

U pravnoj regulativi postoje velike razlike između Srbije i Crne Gore. U Crnoj Gori je dozvola za rad neophodna samo za audio-vizuelne medije, dok je u Srbiji neophodna za sve medije.

Da. Kleveta je u SRJ krivično delo koje predviđa i zatvorsku kaznu.

Stvarno stanje

Saopštenja stranaka se objavljuju. U ostalom delu programa oponentska mišljenja imaju uglavnom neutralan ali mali publicitet u Srbiji, i veliki ali uglavnom negativan publicitet u Crnoj Gori.

U vreme Miloševićevog režima. Novinar Slavko Ćuruvija je ubijen, a nekoliko novinara bilo je u zatvoru.

Ozbiljnije izveštavanje o korupciji počelo je nakon promene vlasti u oktobru 2000. godine.

Ova tema je nakon toga izgubila na važnosti da bi se ponovo pojavila kao aktuelna tokom avgusta - septembra 2001, zbog sukoba u okviru vladajuće DOS koalicije

Samostalno novinarsko istraživanje o korupciji je dosta retko.

Za razliku od Crne Gore, u Srbiji je režim dozvola korišćen za suzbijanje razvoja nezavisnih elektronskih medija. Kriterijumi za izdavanje dozvola nisu bili ni transparentni, ni nezavisni. U pripremi je nova regulativa koja predviđa postojanje nezavisnog regulatornog tela koje će raspodeljivati frekvencije i izdavati dozvole za rad audio-vizuelnih medija.

U Miloševićevom režimu zakon o kleveti je korišćen radi sprečavanja objavljivanja kompromitujućih informacija o državnim i partijskim funkcionerima.

I sada su najčešći podnosioci tužbi za klevetu političari i biznismeni.

Indikatori

stvo pritiska da se spreči objavljivanje izveštaja o korupciji?

- Koliko dobro su novinari plaćeni?

Formalno stanje



Stvarno stanje

U septembru 2001. glavni urednik lista "Dan" u Crnoj Gori je osuđen kaznom zatvora od 5 meseci, uslovno na dve godine, zbog prenošenja pisanja drugog lista o umešanosti srpskog biznismena u švercu cigareta na Balkanu. Tužbu protiv istog urednika podneo je i predsednik Crne Gore Milo Đukanović.

Nekoliko nevladinih organizacija pokrenulo je inicijativu za zamenu krivičnog gonjenja za klevetu građanskim zakonom o kleveti.

Veoma slabo. Novinari u javnim medijima u Srbiji zarađuju između 100 i 300 DEM, a u privatnim između 200 i 400 maraka. U Crnoj Gori su zarade nešto veće.



Izvršna vlast

- U SRJ ne postoji zakon o obaveznom prijavljivanju imovine funkcionera, kao ni zakon o administrativnoj kontroli
- Članovima Vlade nije dozvoljeno da obavljaju druge javne funkcije, ali se to, u praksi, ne poštuje

Izvršnu vlast u Saveznoj Republici Jugoslaviji ima savezna Vlada. Savezna vlada vodi unutrašnju i spoljnu politiku i izvršava zakone, druge propise i opšte akte, donosi uredbe, predlaže zakone, predlaže budžet i završni račun, daje mišljenje o predlogu zakona ili drugog opšteg akta ako je neko drugi predlagač, obrazuje i ukida ministarstva i druge savezne organe i organizacije, naređuje opštu mobilizaciju, proglašava nastupanje neposredne ratne opasnosti. (Ustav, čl. 99). Vladu sačinjavaju predsednik, potpredsednik i savezni i ministri (Ustav, čl. 100) Predsednik Savezne vlade za svoj rad i rad članova vlade odgovara Saveznoj skupštini. (Ustav, čl. 103)

Članovi Savezne vlade ne mogu da obavljaju drugu javnu funkciju niti profesionalnu delatnost. (Ustav SRJ čl. 100) Međutim, neki članovi savezne vlade su i istovremeno i savezni poslanici. Ne postoji zakonska obaveza po kojoj bi članovi savezne vlade bili u obavezi da predaju spisak imovine u trenutku stupanja na funkciju, ili ograničenja kojim se poslovima smeju baviti neposredno po prestanku funkcije člana vlade. Prilikom formiranja savezne Vlade oktobra 2000. godine, ministri iz DOS su javno objavili koju imovinu poseduju. Nikakve provere ovih podataka nisu vršene, niti za to postoji predviđena procedura.

Članovi Savezne vlade su dužni da Saveznoj skupštini podnose izveštaj o svom radu, ukoliko to Savezna skupština zatraži, kao i da odgovore na poslanička pitanja koja su im dostavljena, najkasnije u

roku od 30 dana. U poslovnike oba veća Savezne skupštine ugrađen je institut interpelacije.

U ostalim oblastima (mogućnost žalbe građana na odluke Vlade, mogućnost vođenja sporova protiv državnih organa, postupak izrade zakona), položaj Savezne sličan je položaju republičke Vlade.

- Doneti propise kojima bi se sprečio konflikt interesa
- Doneti propis kojim bi se predvidelo obavezno popisivanje imovine funkcionera pre stupanja na dužnost i njena kontrola tokom trajanja mandata
- Uvesti zabranu obavljanja određenih delatnosti, tokom određenog vremenskog perioda nakon prestanka funkcije



Zakonodavna vlast

- Saveznim poslanicima je dozvoljeno da budu poslanici u skupštini Srbije, a mogu da obavljaju i druge javne funkcije, uključujući i one u privredi
- Saveznim poslanicima je dopušteno da budu članovi republičke vlade, funkcioneri u lokalnoj samoupravi i direktori javnih preduzeća
- U SRJ ne postoje zakonski propisi koji bi sprečavali konflikt interesa

Savezna republika Jugoslavija ima parlament koji se zove Savezna skupština. Savezna skupština odlučuje o Ustavu SRJ, prijemu drugih republika članica u SRJ, promeni granica, ratu i miru, donosi savezne zakone, druge propise i opšte akte, savezni budžet i završni račun, potvrđuje međunarodne ugovore iz nadležnosti SRJ, obavlja kontrolu nad radom savezne vlade i drugih saveznih organa i funkcionera odgovornih saveznoj skupštini (Ustav, čl. 78). Savezna skupština ima dva veća. Veće građana i Veće republika. Veće građana čini 108 saveznih poslanika, izabranih u 26 izbornih jedinica u Srbiji, i 30 poslanika, izabranih u Crnoj Gori kao jedinstvenoj izbornoj jedinici¹. Veće republika sačinjava po 20 poslanika iz svake republike članice, izabranih na neposrednim izborima (Ustav, am. III). Izbor poslanika se obavlja u dve izborne jedinice i to u Republici Srbiji i Republici Crnoj Gori kao jedinstvenim izbornim jedinicama².

Izbor i prestanak mandata saveznih poslanika uređen je Zakonom o izboru saveznih poslanika u Veće građana savezne skupštine i Zako-

¹ Zakon o izbornim jedinicama za izbor saveznih poslanika u Veće građana Savezne skupštine, čl. 2 i 3.

² Zakon o izboru saveznih poslanika u Veće republika Savezne skupštine, čl. 12.

nom o izboru saveznih poslanika u Veće republika Savezne skupštine. Savezni poslanici se biraju na osnovu lista koje predlože političke partije, samostalno ili zajedno, ili grupe građana (čl. 3). Izborne liste za oba veća su utvrđene ako su podržane potpisima najmanje 1.000 birača koji imaju prebivalište u izbornoj jedinici koja ima milion birača, odnosno 2.500 birača u izbornoj jedinici koja ima više od milion birača (čl. 43. ZISP VG, ZISP VR 47).

Izbori za oba veća održavaju se po proporcionalnom izbornom sistemu, utvrđenim cenzusom za učešće u raspodeli mandata od 5% (ZISP VG 87, ZISP VR 92). Svako izbornoj listi koja je dobila više od 5% glasova pripada broj mandata srazmeran broju osvojenih glasova (ZISP VG 87, ZISP VR 91). Mandati se raspodeljuju primenom sistema najvećeg količnika (ZISP VG 88, ZISP VR 93). Mandat saveznih poslanika traje četiri godine (Ustav čl. 81). Međutim, mandat narodnom poslaniku može prestati, pod određenim uslovima, i pre isteka zakonskog roka. Savezna skupština se može raspustiti ako se u roku od tri meseca od početka postupka ne izabere savezna vlada ili ne donese savezni budžet (Ustav, čl. 82), kada nije u mogućnosti da duže vreme obavlja ustavne nadležnosti (skupštinu raspušta Savezna vlada pošto sasluša mišljenje predsednika oba veća) (Ustav čl. 83), ili na predlog najmanje 30 poslanika Veća građana, odnosno 20 poslanika Veća republika (Ustav, am. I).

Izbore za Saveznu skupštinu raspisuje predsednik Republike (Ustav, čl. 96 i ZISP 20, odn. 21).

Organi za sprovođenje izbora su Savezna izborna komisija, izborne komisije i birački odbori (ZISP, čl. 5 i 24-36, odn. 5 i 25-40). Oni su samostalni i nezavisni u radu i rade na osnovu zakona i propisa donetih na osnovu zakona. Za svoj rad odgovaraju organu koji ih je imenovao. Zaštitu izbornog prava obezbeđuju izborne komisije, Savezni ustavni sud i nadležni sudovi (ZISP, čl. 6.).

Pravo da bira poslanika ima građanin sa prebivalištem na teritoriji izborne jedinice na kojoj ostvaruje biračko pravo ako je stariji od 18 godina, ima jugoslovensko državljanstvo i poslovnu sposobnost. Za



saveznog poslanika može biti izabran jugoslovenski državljanin koji ima 18 godina, poslovnu sposobnost i prebivalište na teritoriji jedinice iz koje se bira (Veće republika), odnosno na teritoriji SRJ (Veće građana). (ZISP čl. 10)

Rad parlamenta regulisan je Poslovníkom Veća građana, odnosno Veća republika Savezne skupštine.

Poslovnícima su uređeni organizacija i rad veća.

Savezna skupština ima stalne komisije koje obrazuju oba veća. Stalne komisije su: komisija za ustavna pitanja, zakonodavno-pravna, za ostvarivanje sloboda, prava i dužnosti čoveka i građana, administrativna, za predstavljanje i predloge i za poslovničke veća³. Pored stalnih komisija mogu se obrazovati i privremene i anketne komisije. Odbori Veća se obrazuju za razmatranje pitanja iz delokruga veća. Odbori mogu biti stalni, privremeni i anketni. Veće građana ima 11 stalnih odbora, a Veće republika 10 (član 65 u oba Poslovníka).

Poslanik može da predloži dopunu i/ili izmenu dnevnog reda (Poslovník, čl. 82), da govori po svim tačkama dnevnog reda (Poslovník 86), ima pravo na repliku (Poslovník 90) i pravo da postavi poslaničko pitanje Vladi ili pojedinim ministrima (PVG 185-190, PVR 186-191). Najmanje deset poslanika u Veću republika, odnosno 15 u Veću građana može da podnese interpelaciju za pretresanje određenog pitanja u vezi sa radom savezne vlade (PVG 191, PVR 192).

Sednice Narodne skupštine i njenih odbora su javne (PVG 218, PVR 220). Stenografske beleške i zapisnici sednica skupštine i odbora, predlozi zakona, odluka i drugih akata koje usvaja skupština dostavljaju se sredstvima javnog informisanja (PVG 219-222, PVR 221-223). Sa sednica veća skupštine, komisija i odbora javnost može biti isključena u određenim slučajevima (PVG 218, PVR 220).

Predsednik veća Savezne skupštine može saveznom poslaniku izreći meru opomene i oduzimanja reči, zbog povrede reda na sednici. Veće savezne skupštine može poslaniku izreći meru udaljenja sa sed-

nice. Ove mere se primenjuju i na sve druge učesnike na sednici, a shodno se primenjuju i na sednicama odbora i drugih radnih tela skupštine (PVG 108.-115, PVR 109-115)

Savezni poslanik uživa imunitet. Savezni poslanik može biti pritvoren samo u slučaju da je zatečen u vršenju krivičnog dela za koje je propisana kazna zatvora u trajanju dužem od pet godina. Protiv saveznog poslanika koji se pozove na imunitet ne može se bez odobrenja veća Savezne skupštine pokrenuti krivični ili drugi postupak u kome se može izreći kazna zatvora (Ustav, čl. 87). Odbori za mandatno imunitetska pitanja veća savezne skupštine razmatraju zahteve za uskraćivanje imuniteta pojedinom poslaniku (PVG 76, PVR 75).

Odnos zakonodavne i izvršne vlasti regulisan je Ustavom Savezne Republike Jugoslavije. Savezna skupština bira i razrešava predsednika, potpredsednike i ministre u Vladi i obavlja kontrolu nad radom Vlade (Ustav, čl. 78).

Ne postoje zakonski propisi koji sprečavaju konflikt interesa kada je funkcija saveznog poslanika u pitanju. Savezni poslanik može biti član republičke ili savezne vlade, takođe može obavljati i druge javne funkcije, pa i one u privredi.

- Zakonom regulisati da savezni poslanik ne može obavljati nijednu javnu funkciju sem poslaničke i uvesti druge mehanizme za sprečavanje konflikta interesa
- Doneti zakon kojim bi se poslanici obavezali da prijave imovinu i koji bi omogućio da se ona kontroliše tokom trajanja mandata
- Zakonom o administrativnoj kontroli odrediti prihode poslanika mimo redovnih plata i način njihove kontrole

³ Poslovník Veća građana Savezne skupštine, čl. 48; Poslovník Veća republika Savezne skupštine, čl. 49.



Finansiranje političkih partija

- I pored toga što Zakon o finansiranju političkih stranaka predviđa mehanizme kontrole priliva sredstava (poreklo novca), utroška sredstava i što jasno definiše izvore prihoda za finansiranje političkih stranaka, finansiranje partija u Jugoslaviji nije transparentno, jer se često odvija mimo propisa

Savezni Zakon o finansiranju političkih stranaka donet je u decembru 2000. godine. Ovaj zakon je saveznoj skupštini predložila vlada konstituisana posle septembarskih izbora (DOS-SNP). Zakon ima dva dela, sedam poglavlja i 18 članova. Prvo poglavlje (čl. 1) sadrži osnovnu odredbu kojom se reguliše delokrug zakona. Drugo poglavlje (čl. 2-9) reguliše sticanje sredstava. Sredstva za finansiranje političkih stranaka mogu se sticati od članarina, dobrovoljnih priloga, poklona, legata, zaveštanja, prihoda od sopstvene imovine i vršenja zakonom dopuštenih delatnosti, od vlasničkih prava u preduzećima i iz saveznog budžeta. (čl. 2). Sredstva se ne mogu sticati od vlada, drugih organa, organizacija stranih država i drugih stranih lica, državnih organa i lokalne samouprave, osim sredstava predviđenih u budžetu, ustanova i drugih organizacija koje posluju sredstvima u državnoj svojini, od javnih preduzeća u kojima država ima više od 10% osnivačkog kapitala, od anonimnih priloga preko određenog iznosa. (čl. 3) U saveznom budžetu obezbeđuje se deo sredstava za rad političkih stranaka koje imaju savezne poslanike, pokriće izbornih troškova parlamentarnih stranaka i stranaka čiji je kandidat izabran za predsednika SRJ. Politička stranka je dužna da nadležnom ZOP podnese izveštaj o prikupljenim i utrošenim sredstvima za izbornu kampanju. (čl. 9) Treće poglavlje reguliše način evidencije finansijskog poslovanja (čl. 10). Stranke su dužne da vode knjigovodstvo o svim prihodima, po poreklu, visini i strukturi pri-

hoda i rashoda u skladu sa saveznim zakonom. U četvrtom poglavlju se reguliše kontrola sticanja i korišćenja sredstava (čl. 11-12). Političke stranke su dužne da saveznom organu nadležnom za obračun i plaćanje i saveznom organu za kontrolu finansijskog poslovanja omoguće uvid u izvore prihoda i njihovo raspolaganje. Takođe, dužne su da podnose završni račun. U petom poglavlju regulisano je pravo političkih stranaka na korišćenje imovine SKJ, SSRNJ i SSOJ (čl. 13-14). Imovina bivših organizacija SKJ, SSRNJ i SSOJ (pokretna i nepokretna) na osnovu ovog zakona smatra se svojinom SRJ. Jedna polovina nepokretnosti biće dodeljena parlamentarnim strankama za redovan rad. Ugovori kojima je imovina prenetna na druga pravna ili fizička lica, ili data u najam, ništavi su. Iako je bila obaveza po zakonu da ova imovina bude popisana do 30. juna ove godine, nema naznaka da će ovaj proces biti uskoro završen.

Šestim poglavljem (čl. 15) predviđene su kaznene odredbe za političke stranke i odgovorna lica. VII poglavlje su prelazne i završne odredbe (čl. 16-18) Odredbe zakona shodno se primenjuju i na grupe građana koje imaju poslanike ili predsednika republike.

- Izmeniti zakon o finansiranju političkih partija odredbama koje bi zabranile da se političke partije finansiraju od prihoda preduzeća i ustanova
- Zabraniti da političke stranke obavljaju bilo koju delatnost, osim onih za koje su registrovane
- Zabraniti da političke stranke budu osnivači preduzeća, agencija i tome slično i da na taj način ostvaruju prihode



Glavni revizor (Audit General)

- Institucija glavnog revizora ne postoji u SRJ
- Trenutno ne postoje ni planovi za uvođenje glavnog revizora na federalnom nivou

Institucija glavnog revizora ne postoji u SRJ. Sredinom maja 2001, u Beogradu je boravila misija Programa Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) sa ciljem da izvrši procenu situacije i da sačini predlog za uvođenje glavnog revizora.

Zbog političke neizvesnosti u pogledu opstanka federacije, planovi za uvođenje glavnog revizora na federalnom nivou nisu pravljani.

- Institucija glavnog revizora treba da ima snažnu pravnu podršku u ustavu, zakonu i drugim pratećim propisima
- Glavni revizor treba da ima funkcionalnu, organizacionu i finansijsku samostalnost kako bi mogao efikasno da obavlja svoju kontrolnu funkciju
- Glavni revizor treba da, ustavom i zakonom, dobije ovlašćenja i sredstva da kontroliše sve javne izdatke i transakcije, bez obzira da li su one prikazane u budžetu ili ne, i nezavisno od toga ko dobija ili upravlja ovim sredstvima, uključujući tu i sredstva iz međunarodnih izvora
- Glavni revizor treba da izvrši reviziju javnih izdataka, kako sa stanovišta regularnosti trošenja, tako i sa stanovišta efikasnosti (ekonomičnosti) trošenja

SR JUGOSLAVIJA

- Glavnom revizoru mora biti omogućeno da slobodno iznese u javnost rezultate revizije do kojih je došao. Glavni revizor podnosi izveštaj skupštini i on treba da bude dostupan medijima i javnosti
- Glavni revizor treba da pomogne telima koje kontroliše da sama razviju efikasan sistem interne kontrole



Sudstvo

- Savezni sud, Savezni ustavni sud i vojni sudovi postoje na nivou Federacije
- Položaj saveznih sudija se razlikuje od položaja njihovih kolega u Srbiji
- Položaj Saveznog suda je težak zbog nepriznavanja saveznih institucija od strane zvanične Crne Gore

U Federaciji postoje Savezni ustavni sud, Savezni sud kao sud opšte nadležnosti i vojni sudovi kao specijalizovani sudovi.

Savezni ustavni sud

Savezni ustavni sud ustanovljen je na osnovu Ustava SRJ. Savezni ustavni sud odlučuje: o saglasnosti ustava republika članica sa Ustavom Savezne Republike Jugoslavije; o saglasnosti zakona, drugih propisa i opštih akata sa Ustavom Savezne Republike Jugoslavije, saveznim zakonima i sa potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima; o saglasnosti opštih akata političkih stranaka i udruženja građana sa saveznim ustavom i saveznim zakonom; o ustavnim žalbama zbog povrede ljudskih i građanskih sloboda i prava koja su utvrđena tim ustavom; o sukobu nadležnosti između saveznih organa i organa republika članica, kao i organa republika članica; o zabrani rada političkih stranaka i udruženja građana; o povredi prava u toku izbora saveznih organa. (član 124) Svako može da da inicijativu za pokretanje postupka za ocenjivanje ustavnosti i zakonitosti. Savezni ustavni sud može i sam da pokrene ovaj postupak (član 127).

Savezni ustavni sud sastoji se od sedam sudija, koji se biraju na vreme od devet godina. Izabrane sudije biraju među sobom predsed-

nika tajnim glasanjem, na vreme od tri godine. Sudija Saveznog ustavnog suda ne može da obavlja drugu javnu funkciju niti profesionalnu delatnost. Sudije uživaju imunitet kao i savezni poslanici, a o imunitetu odlučuje sam Savezni ustavni sud (član 125). Kad sudija ovog suda izvrši krivično delo koje ga čini nedostojnim da dalje obavlja ovu funkciju sud obaveštava o tome Saveznu skupštinu i predsednika Republike. Dok krivični postupak traje, sudija protiv koga se vodi može privremeno biti udaljen sa dužnosti (član 126).

Savezni ustavni sud odlučuje većinom glasova. Odluka Saveznog ustavnog suda je opšteobavezna i izvršna. U slučaju potrebe, izvršenje odluke obezbeđuje Savezna vlada (član 129).

Kad Savezni ustavni sud utvrdi da je neka odredba ustava republike članice nesaglasna sa Ustavom SRJ, ta odredba prestaje da važi posle šest meseci, ako se u tom roku ne otkloni nesaglasnost. Kad Savezni ustavni sud utvrdi da postoji nesaglasnost pojedinih odredaba zakona, drugih propisa i opštih akata sa Ustavom SRJ ili sa saveznim zakonom, te odredbe prestaju da važe danom objavljivanja odluke Saveznog ustavnog suda (član 130).

U toku postupka do donošenja odluke, Savezni ustavni sud može da naredi da se obustavi izvršenje pojedinačnog akta ili radnje koji su preduzeti na osnovu propisa ili opšteg akta čija se ustavnost, odnosno zakonitost ocenjuje, ako bi njihovim izvršenjem mogle nastupiti neotklonjive štetne posledice (član 132).

U stvarnosti, domet nadležnosti saveznog ustavnog suda bitno je ograničen nepriznavanjem njegovih odluka u Crnoj Gori. Takođe, bilo je primera da ni vlasti u Srbiji ne poštuju odluke ovog suda, pa su njegove odluke, čak i kada su donete na osnovu ustavnih ovlašćenja, usled nedostatka političke volje ostajale neprimenjene.

Savezni sud

Odlučuje u poslednjem stepenu kada je to određeno saveznim zakonom; odlučuje o vanrednim pravnim sredstvima protiv odluka sudo-

va u republikama kad se primenjuju savezni zakoni; odlučuje o imovinskim sporovima između republike i Federacije, kao i između republika; odlučuje o zakonitosti konačnih upravnih akata saveznih organa; odlučuje o vanrednim pravnim sredstvima protiv odluka vojnih sudova, kad se primenjuje savezni zakon; rešava o sukobu nadležnosti između sudova dve republike, kao i između vojnih i drugih sudova; utvrđuje načelne stavove o pitanjima od interesa za jedinstvenu primenu saveznih zakona i drugih saveznih propisa i opštih akata od strane sudova.

Savezni sud je predviđen Ustavom SRJ, a osnovan Zakonom o saveznom sudu. Sudije Saveznog suda bira Savezna skupština na predlog predsednika Republike (a ne skupštinskog odbora za pravosuđe kao u Srbiji). Njegov mandat iznosi devet godina (pa sudijska funkcija nije stalna). Oni uživaju imunitet kakav imaju i savezni poslanici (u Srbiji je sudski imunitet uži od imuniteta narodnih poslanika). O njihovom imunitetu odlučuje Savezni sud (u Srbiji Narodna skupština). Sudije saveznog suda biraju među sobom predsednika suda sa mandatom od tri godine (u Srbiji predsednika Vrhovnog suda bira Narodna skupština sa mandatom od četiri godine). Za sudije Saveznog suda rezidencijalna stalnost nije relevantna, jer nema drugog suda iste vrste. Plata sudije Saveznog suda odgovara plati člana Savezne vlade, što odgovara principu podele vlasti (u Srbiji su plate sudija manje nego plate nosilaca izvršne vlasti na sličnom hijerarhijskom položaju). U ostalim aspektima položaj sudija saveznog suda odgovara položaju sudija u pravosudnom sistemu Srbije.

Značaj Saveznog suda u mnogome je umanjen usled osporavanja saveznih organa od strane Vlade Crne Gore.

Vojni sudovi

Vojni sudovi su nadležni za krivična dela koja učine vojna lica i za krivična dela koja učine druga lica, ukoliko se odnose na odbranu i bezbednost zemlje; za rešavanje sporova o naknadi štete koja nastaju

ne u vršenju vojne službe; za rešavanje upravnih sporova protiv upravnih akata vojnih organa; za poslove izvršenja kazni koje izriču ti sudovi.

Vojno sudstvo je dvostepeno. Otuda postoje vojni sudovi prvog stepena i Vrhovni vojni sud.

O vanrednim pravnim lekovima protiv odluka vojnih sudova, koji su zasnovani na saveznim propisima odlučuje Savezni sud.

Vojni sudovi su u vršenju sudske funkcije nezavisni i samostalni. Predsednika i sudije vojnih sudova postavlja predsednik SRJ, na predlog ministra za odbranu. Sudijska funkcija je stalna. Sudije vojnog suda uživaju imunitet sličan onome koji imaju sudije u Srbiji, s tim što o njemu odlučuje predsednik SRJ. Sudije vojnih sudova ne mogu da obavljaju drugu javnu ili profesionalnu delatnost. Podložne su disciplinskoj odgovornosti, što je specifičnost vojnog sudstva. Sudije vojnih sudova imaju odgovarajuće vojne činove, prema kojima i primaju platu. O razrešenju ovih sudija odlučuje predsednik SRJ.

U ostalim aspektima položaj vojnog odgovara položaju civilnog sudstva.

- U sklopu promena ustrojstva savezne države organizovati sudstvo koje će odgovarati nadležnostima buduće federacije
- Obezbediti da sudije budu nezavisne u radu
- Savezno sudstvo bi trebalo da ima svoj budžet koji bi omogućio njegovo normalno funkcionisanje
- Da osnovni kriterijumi za izbor saveznih sudija budu stručnost i integritet
- U saradnji sa vojnim vlastima ispitati mogućnost da deo nadležnosti sa vojnog pređe na sudstvo opšte nadležnosti



Savezni državni tužilac

- Saveznog državnog tužioca bira Savezna skupština na četiri godine
- Savezni državni tužilac izdaje obavezna uputstva
- U stvarnosti propisani mehanizam ne funkcioniše

Položaj saveznog državnog tužioca određen je Ustavom SRJ iz 1992. i Zakonom o saveznom državnom tužiocu iz iste godine. Saveznog državnog tužioca bira savezna skupština na period od četiri godine. Skupština ga i razrešava iz zakonom predviđenih razloga. Za vreme mandata savezni državni tužilac ne sme da obavlja drugu javnu ili profesionalnu dužnost.

Prema slovu zakona ovaj tužilac je samostalan u obavljanju poslova iz njegove nadležnosti. (čl. 2 ZSDT). Njegov rad je javan.

Kad nađe da je povređen savezni zakon ili međunarodni ugovor, savezni državni tužilac može da zahteva da se odloži ili prekine izvršenje nepropisne odluke. U okviru njegovih nadležnosti je i davanje obaveznih uputstava tužiocima u republikama članicama. Ovo uputstvo može da ima opšti karakter ili da se odnosi na konkretan predmet. U slučaju da tužilac u Srbiji ili Crnoj Gori ne postupi prema uputstvu, SDT će preduzeti mere radi obezbeđenja zakonitog postupka (čl. 7).

Savezni državni tužilac ima četiri zamenika koji obavljaju poslove koje im on poveri, a zamenici su njemu odgovorni (čl. 13). Zamenici se biraju na isti način kao i tužilac.

Poslednjih godina savezni državni tužilac je uglavnom bio pasivan, a najveći problem u funkcionisanju ove službe je nerešen status sadašnje Federacije. Zajednička platforma Savezne vlade i Vlade Republike Srbije ne predviđa među saveznim organima javno tužilaštvo.

- Kako zajednička platforma Savezne, i republičke vlade Srbije za preuređenje odnosa u federaciji ne predviđa organ tužilaštva na saveznom nivou, jedino se može preporučiti da se, dok ova institucija postoji, njene odluke i obavezna uputstva poštuju
- Iako Savezni državni tužilac ne raspolaže snagom da odluke sprovede u delo, korektivni mehanizam koje one imaju nije bez značaja



Policija

- Nerešen državni status stvara probleme saveznom ministarstvu
- Ne postoji mehanizam za pritužbe građana
- Pomoć iz inostranstva nije koordinirana

Formalne zakonske odredbe

U Saveznoj Republici Jugoslaviji postoje tri odvojena vida policijskih snaga: Savezno ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije i Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Crne Gore. Ministarstva su nezavisna jedno od drugog. U Jugoslaviji ne postoji institucija komesara policije.

Ministar unutrašnjih poslova je najviši funkcioner u okviru organa unutrašnjih poslova. U izvesnoj meri, zamenik ministra zadužen za javnu bezbednost može se porediti sa komesarom policije. Saveznog ministra unutrašnjih poslova imenuje i razrešava dužnosti predsednik vlade, kome je ministar odgovoran. Predsednik vlade odgovoran je Skupštini.

Krivični zakon SR Jugoslavije pruža odgovarajuće instrumente za vođenje istrage i krivično gonjenje u slučajevima korupcije službenika saveznih organa i organizacija kroz član 179 ("Primanje mita"), i posredstvom člana 199.

Član 179 Krivičnog zakona Jugoslavije propisuje kažnjavanje svakog službenika saveznih organa koji traži ili primi poklon, ili neku drugu korist, ili primi obećanje poklona ili neke druge koristi u zamenu za činjenje službene radnje koju ne bi smeo da izvrši, ili za nečinjenje službene radnje koju bi morao da izvrši. Počinilac može biti kažnjen kaznom zatvora u trajanju od jedne do deset godina (stav 1).

Svaki službenik javnih organa koji zahteva ili primi poklon, neku drugu korist ili obećanje poklona ili neke druge koristi u zamenu za činjenje službene radnje koju bi morao da izvrši, ili za nečinjenje službene radnje koju ni inače ne bi smeo da izvrši, može biti kažnjen kaznom zatvora u trajanju od šest meseci do pet godina (stav 3).

Svaki službenik javnih organa koji traži ili primi poklon ili neku drugu korist *pošto* počinji prekršaj naveden u stavovima 1 i 3 može biti kažnjen kaznom zatvora u trajanju od tri meseca do tri godine (stav 4 člana 179).

Savezni krivični zakon (član 199) predviđa kaznu zatvora (u trajanju od tri meseca do tri godine) za službenika saveznih organa koji ne prijavi krivično delo koje se goni po službenoj dužnosti o kome je obavešten u toku obavljanja dužnosti, a koje se kažnjava sa najmanje pet godina zatvora.

Stvarno stanje

Savezno ministarstvo suočeno je sa teškoćama vezanim za nerešeni problem budućnosti savezne države.

Pomoć koja dolazi iz inostranstva nije najbolje zamišljena niti se realizuje na odgovarajući način. Razne policijske snage i donatori iz inostranstva se "takmiče" u nuđenju usluga, ali to čine bez koordinacije i plana, tako da njihova pomoć ne donosi odgovarajuće plodove.

Protivno zabrani sadržanoj u Ustavu SRJ, službenici Saveznog ministarstva i dalje su članovi političkih partija.

Za sada ne postoji nikakav nezavisni mehanizam za postupanje na osnovu pritužbi na korupciju u policiji.

Dva veća koja čine Saveznu skupštinu - Veće građana i Veće republika - zajednički imenuju Komisiju za žalbe i predloge. Ovoj Komisiji poverava se da "razmatra žalbe, molbe i predloge upućene Saveznoj skupštini" i da predlaže Većima i odgovarajućim organima mere za rešavanje tih pitanja; Komisija o tome obaveštava podnosiocima ako ovi



to zatraže. Komisija o svome mišljenju obaveštava Veća (član 53 Poslovnika Veća građana; član 54 Poslovnika Veća republika).

Dva Veća takođe zajednički imenuju Komisiju za ostvarivanje sloboda, prava i dužnosti čoveka i građanina, koja se "stara o ostvarivanju i zaštiti sloboda, prava i dužnosti čoveka i građanina utvrđenih Ustavom i propisanih zakonima i drugim zakonodavnim aktima".

Svako od dva Veća ima svoj Odbor za odbranu i bezbednost, zadužen za razmatranje zakonskih i drugih akata u vezi sa odbranom i bezbednošću. Odbori su takođe pozvani da razmatraju "pitanja vezana za kontrolu Savezne vlade i drugih saveznih organa i funkcionera odgovornih Saveznoj skupštini" (član 67 Poslovnika Veća građana i Poslovnika Veća republika).

Mandati ovih Odbora ne uključuju njihovu obavezu da razmatraju javne pritužbe na rad policije uopšte uzev, ni posebno na korupciju u policiji. Ova tela koja se generalno bave javnim pritužbama sastavljena su od poslanika koji predstavljaju svoje političke partije. Njihov mandat vezan je za mandat zakonodavnog tela koje ih je imenovalo. Zato se ona ne mogu smatrati kao nezavisni mehanizmi.

Postoje projekti za uspostavljanje institucije ombudsmana, koji bi trebalo da bude ovlašćen da rešava ove pritužbe. Takva odluka treba da bude predviđena Ustavom.

- Uvesti praksu redovne kontrole rada policije od strane odgovarajućih skupštinskih organa
- Bez odlaganja uvesti nove, nezavisne institucije za spoljašnju kontrolu i nadzor (nadzorna komisija, ombudsman)
- Unutrašnju kontrolu ostvariti osnivanjem posebnog odeljenja unutar Ministarstva unutrašnjih poslova
- Ostvariti bolju koordinaciju u saradnji sa policijama drugih zemalja kako bi međunarodna podrška bila delotvornija

Javne službe

- Organi državne uprave često se poistovećuju sa javnim službama
- Primenjivanje propisa o državnoj upravi proširuje se i na javne službe, što ima za posledicu zavisnost od budžetskog finansiranja javnih službi, smanjivanje njihove kreativnosti i tržišne orijentacije u radu, jačanje birokratizma u društvu i nepotrebno administriranje
- Važeći zakoni generišu samovolju i neodgovornost
- Nakon 5. oktobra 2000. godine stanje se nije bitnije promenilo
- Zakoni su puni normi koje daju diskreciona ovlašćenja funkcionerima
- I dalje se primenjuje Zakon o osnovama sistema državne uprave i o Saveznom izvršnom veću i saveznim organima uprave, koji je donet u SFRJ 1978. godine
- U važećim propisima nije napravljena podela na tzv. službenike i na nameštenike
- Ne postoji kultura i praksa da se službeno publikuju priručnici
- Ne postoji Zakon o ministarskoj odgovornosti, pa ta odgovornost najčešće izostaje
- Ministri se mešaju u operativni rad odeljenja
- Ne postoji mehanizam zaštite službenika
- Zakonom i drugim propisima nije utvrđena obaveza vođenja službenih evidencija (registara) o primanju i izdavanju poklona i drugih usluga



- Nisu propisani mehanizmi za sprečavanje pritisaka na javne službenike
- Ne postoje propisi koji sprečavaju nepotizam
- Ne postoje bitna ograničenja zapošljavanja po prestanku rada u javnoj službi
- Nisu propisani mehanizmi odlučivanja po pritužbama građana na rad javnih službenika
- Profesionalni pripadnici vojske i savezne policije nemaju pravo na političko angažovanje

Pozitivno-pravna regulativa

U saveznim organima se primenjuje Zakon o osnovama sistema državne uprave i o Saveznom izvršnom veću i saveznim organima uprave, donet u Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji 1978. godine, "Službeni list SFRJ", br. 23/78. Ovim zakonom su regulisani, funkcionisanje i prava, dužnosti i odgovornosti javnih službi, tj. po slovu zakona, organa državne uprave i drugih saveznih organa i organizacija. Odredbe ovog zakona se primenjuju u onim pitanjima, koja kasnijim zakonima i podzakonskim propisima Savezne vlade nisu drukčije uređena. Ovaj zakon je menjan i dopunjavan trinaest puta. ("Službeni list SFRJ", br. 58/79, 21/82, 18/85, 37/88, 18/89, 40/89, 72/89, 42/90, 44/90, 74/90, 35/91 i "Službeni list SRJ", br. 31/93. i 50/93).

Uredbama Savezne vlade o obrazovanju saveznih ministarstava, drugih saveznih organa i organizacija i službi Savezne vlade (poslednja objavljenja u "Službenom listu SRJ", br. 24/2001 od 27. jula 2001. godine), uređena su i neka pitanja koja se po Ustavu SRJ mogu uređivati jedino zakonom. To su pitanja koja se odnose na vrste funkcionera, njihov status i odnos funkcionera prema zaposlenima. Te odredbe, kao i odredbe iz zakona iz 1978. godine zasnivaju se na štapsko-linij-

skoj organizaciji i ovlašćenjima funkcionera prema zaposlenima koja su po svom karakteru naredbodavna. Ne postoji razlika između tzv. "službenika koji vrše poslove službe" i drugih zaposlenih koji vrše administrativno-tehničke, uslužne, stručne i druge poslove za organe uprave i za potrebe službenika u tim organima. Zbog nepostojanja razlikovanja svi se smatraju službenicima, pa su tako javni službenici i kuvari, i vozači, i ložari, i konobari, i električari, i moleri, i stolari, i bravari, i telefonisti, i komercijalisti, i dr.

Javni službenici pripremaju analize, informacije, platforme za vođenje politike, zakone i druge propise, planove i programe rada, rešavaju u upravnim stvarima i vrše upravni nadzor. U vršenju tih poslova javni službenici neposredno ne odlučuju. Oni te akte pripremaju za funkcionere koji neposredno rukovode organima uprave i javnim službama, odnosno za Vladu u Skupštini. U upravnim stvarima u kojima na osnovu posebnog ovlašćenja funkcionera samostalno odlučuju, javni službenici dužni su da na osnovu odredaba Zakona o opštem upravnom postupku ("Službeni list SRJ", br. 33/97) daju obrazloženja za svoje odluke u složenijim stvarima, a u jednostavnijim kada stranka to zahteva.

Ustavom i zakonom propisana je politička nezavisnost javnih službi ("...profesionalni pripadnici vojske i policije SRJ ne mogu biti članovi političkih stranaka" - član 42, stav 4, Ustav SRJ). Takođe, "Zaposleni u državnim organima, profesionalni pripadnici vojske 4, Ustav SRJ). Takođe, "Zaposleni u državnim organima, profesionalni pripadnici vojske i policije nemaju pravo na štrajk" (član 57. stav 3. Ustava SRJ).

Zakonima u pojedinim oblastima uprave propisana je disciplinska odgovornost za primanje mita (Zakon o carinskoj službi i dr.). Disciplinska odgovornost za primanje i davanje mita ne isključuje krivičnu odgovornost.

Aktuelno stanje u primeni propisa i praksa

I dalje se primenjuje Zakon o osnovama sistema državne uprave i o Saveznom izvršnom veću i saveznim organima uprave, koji je donet u



SFRJ 1978. godine uprkos tome što je to bila utvrđena obaveza na osnovu Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava SRJ iz 1992. godine da se on promeni.

Ne vode se kampanje za upoznavanje javnosti sa procedurama izdavanja dozvola, odobrenja i dr. Smatra se da su građani dužni da poznaju pravo u skladu sa pravnim principom oličenom u maksimi "Ne-poznavanje prava škodi" (Ignorantio iuris nocet).

Organi državne uprave se često poistovećuju sa javnim službama. Primenjivanje propisa o položaju zaposlenih i njihovim pravima, obavezama i odgovornostima koji se donose za organe državne uprave, proširuje se i na javne službe. Posledice takvog tumačenja i primene propisa su:

- zavisnost od budžetskog finansiranja javnih službi,
- smanjivanje njihove kreativnosti i tržišne orijentacije u radu,
- jačanje birokratizma u društvu, i
- nepotrebno administriranje.

Takva pozicija javnih službi dovodi do neracionalnosti i neefikasnosti, kako organa državne uprave tako i drugih javnih službi.

Član 44 Ustava SRJ propisuje da građanin ima pravo da javno kritikuje rad državnih i drugih organa i organizacija i funkcionera, da im podnosi predstavke, peticije i predloge i da na njih dobije odgovor ako ga traži. Takođe, građanin ne može biti pozvan na odgovornost niti trpeti druge štetne posledice za stavove iznete u javnoj kritici ili u podnetoj predstavi, peticiji i predlogu, osim ako je time učinio krivično delo. Ipak, nisu propisani mehanizmi odlučivanja po pritužbama građana, pa su ova njihova prava, zasnovana na Ustavu, nezaštićena.

Pritužbe građana se interno razmatraju, u samom organu, odnosno organizaciji ili službi u kojoj službenik radi, pa prema javnom službeniku može biti pokrenut odgovarajući postupak. Građanin se obaveštava o rezultatu postupka po pritužbama. Ne postoji jedinstveni organ koji rešava pritužbe građana na rad organa uprave i javnih službi i njihovih službenika. Ne postoji poseban sud ili organ koji bi rešavao takve pritužbe i preduzimao propisane mere. Ne postoji propis koji

predviđa postojanje i funkcionisanje jednog takvog naročitog organa.

Nakon 5. oktobra 2000. godine stanje se nije bitnije promenilo. Nisu doneti novi zakoni u oblasti državne uprave i javnih službi. Važeći zakoni i drugi propisi i opšti akti, opterećeni su naglašenim monokratskim i hijerarhijskim odnosima, tako da vrlo malo prostora ima za samostalan i kreativan rad zaposlenih u državnim organima i javnim službama. Ti zakoni su puni normi koje daju diskreciona ovlašćenja funkcionerima koji rukovode organima državne uprave i javnim službama. Pri tom nije obezbeđena dovoljna kontrola i odgovornost nosilaca ovlašćenja. Nema dovoljno volje da se zakoni promene po uzoru na zakonodavstva razvijenih evropskih zemalja i Evropske unije.

Zapošljavanje i napredovanje u službi ne zavise u potpunosti od stručnosti. Raširena praksa prijema u službu bez konkursa (posle obavljenog pripravničkog staža, mehanizmom preuzimanja radnika, i sl.). Funkcioneri se postavljaju bez konkursa uprkos tome što je Zakonom iz 1978. godine, članom 321, i kasnijim izmenama i dopunama tog zakona iz 1989. godine propisano da se radni odnos radnika u saveznim organima uprave i funkcionera zasniva na osnovu javnog konkursa, u skladu sa opštim aktom o sistematizaciji zadataka i poslova. Te odredbe Zakona nisu nikad u praksi primenjene kad je u pitanju zasnivanje radnog odnosa funkcionera u organima uprave i javnim službama. Oni su uvek postavljeni bez konkursa od strane radnog tela, odnosno, od strane komisije Savezne vlade. Nisu propisani za zasnivanje radnog odnosa visokih službenika i funkcionera. Kriterijum visoke stručnosti se ne poštuje čak i ako je propisan u pojedinim opštim aktima o organizaciji.

Nisu propisani mehanizmi za sprečavanje pritisaka na javne službenike od strane ministara i drugih političara. U tom smislu, Zakon iz 1978. godine propisuje da je službenik dužan da odbije nalog funkcionera koji predstavlja krivično delo, ali ako mu funkcioner ponovi nalog u pismenom obliku dužan je da ga izvrši.

U ovde nepomenutim oblastima stanje u javnim službama slično je stanju u Srbiji.



- U pozitivnim propisima napraviti podelu na tzv. *službenike* koji obavljaju poslove iz osnovne delatnosti organa i službi, i na *nameštenike*, koji obavljaju pomoćne poslove, kako je to, na primer, učinjeno u odgovarajućem zakonu Nemačke i drugih razvijenih zemalja
- Izvršiti konsolidaciju materijalnih, organizacionih i procesnih zakona u oblasti državne uprave i javnih službi
- Obezbediti da zaposleni u državnoj upravi i javnim službama postanu samostalni i odgovorni u svom radu
- Organi državne uprave moraju postojati kao posebna kategorija koja je odgovorna za vršenje državne vlasti i za kontrolu pravilnog vršenja javnih službi u svim oblastima života i ne bi trebalo da se ti organi poistovećuju sa javnim službama
- Potrebno je doneti odgovarajuće savezne zakone, i to: Zakon o saveznoj vladi, Zakon o saveznim organima uprave i saveznim organizacijama i Zakon o položaju zaposlenih u saveznim organima, čije donošenje je predviđeno odredbama člana 77. tačka 10, Ustava SRJ, da bi se stvorio korpus saveznih propisa koji bi omogućavao sistemsku politiku borbe protiv birokratije, otvorio administraciju prema javnosti i povećao njenu efikasnost
- Posebnu pažnju bi trebalo obratiti na Zakon o imovini SRJ i podzakonske propise koje na osnovu njega donosi Savezna vlada i organi uprave i javne službe, jer su ti propisi značajni izvori korupcije

Javne nabavke

- Ne postoji posebni zakon o javnim nabavkama u SRJ, već je ova oblast regulisana brojnim zakonima i podzakonskim propisima
- Ne postoje propisi koji bi sprečavali nepotizam i konflikt interesa
- U praksi, procedure javnih nabavki su bile vrlo netransparentne krijući u sebi velike mogućnosti za zloupotrebe i korupciju

Pozitivno-pravna regulativa

Oblast javnih nabavki u SR Jugoslaviji obuhvata kupovinu roba i usluga, izgradnju i druge poslove za potrebe državnih organa i javnih službi. Plaćanje se vrši iz budžeta, javnih fondova ili drugih javnih sredstava (sredstava samodoprinosna, sredstava solidarnosti i dr.).

O javnim nabavkama i ugovorima odlučuju vlada, u okviru svojih nadležnosti, kao i organi državne uprave, skupštinske službe, Narodna banka Jugoslavije, kao i drugi organi koji neposredno nabavljaju robu, usluge ili obavljaju radove (adaptacije, izgradnju, rekonstrukciju, i dr.).

Ne postoji posebni zakon o javnim nabavkama u SRJ. Prema saveznim zakonima u raznim oblastima i podzakonskim propisima, javne nabavke i ustupanje radova i prodaja, vrše se putem tendera i licitacije. Samo u slučaju neuspeha sprovedenog tendera, on se ponavlja. Ukoliko ni tada ne uspe, sprovodi se postupak nadmetanja putem pismenih ponuda koje se javno otvaraju. Najpovoljnija ponuda se uzima kao konačna i mora se prihvatiti. Ta pitanja regulišu Zakon o imovini SRJ ("Službeni list SRJ", br. 41/93, 24/94, 28/96, 30/96), Zakon o spoljnotrgovinskom poslovanju, Zakon o carinskoj službi, Zakon o Saveznim robnim rezervama, i dr. a kao podzakonski propis stoji Uredba Vlade



SRJ o vrstama stvari koje se mogu pribavljati ili otuđivati neposrednom pogodbom ("Službeni list SRJ", br. 12/94, 11/97).

Pristup javnim nabavkama koje se obavljaju putem tendera, opšte uzevši, nije ograničen. Ograničenje se može uvesti za specifične nabavke i isporuke, odnosno ustupanje radova i prodaju opreme itd., ali samo po specifičnim propisima, kao što su propisi iz oblasti narodne odbrane i dr. Međutim, i u vojnim poslovima redovne nabavke i ustupanje i prodaje vrše se putem javnog tendera (prehrambeni proizvodi, izgradnja objekata, prodaje sredstava, opreme i dr.).

Međunarodni tenderi, kojima se vrši nabavka tehničke opreme i tehnologije, regulisani su Zakonom o spoljnotrgovinskom poslovanju i podzakonskim propisima donetim na osnovu njega. Njima su uređeni uslovi i način spoljnotrgovinskog poslovanja, kao i dokumentacija i dozvole na osnovu kojih se obavljaju poslovi na međunarodnim licitacijama. To se odnosi i na izvođenje radova u inostranstvu.

Javne nabavke prehrambenih proizvoda, inventara i sitne opreme, mogu se vršiti prikupljanjem ponuda u zatvorenim kovertama, a u određenim propisanim slučajevima (hitnost i dr.) mogu se vršiti i neposrednom pogodbom sa ponuđačem koji se pronađe, odnosno pojavi bez raspisivanja javnog oglasa. U propisanim slučajevima je predviđena veća kontrola po naredbodavnoj osnovi od strane funkcionera, odnosno organa koji vrši takvu kontrolu nad ovlašćenim službenicima koji vrše nabavku (kancelarijski materijal, i dr.). Propisima su dozvoljena takva odstupanja, s tim da se unutrašnjim opštim aktima obezbedi nepristrasnost i spreče zloupotrebe.

Ukoliko nije posebno pripisana pravna zaštita učesnika na tenderu, primenjuju se odredbe Zakona o opštem upravnom postupku ili drugog zakona, prema prirodi stvari (da li se radi o upravnoj stvari ili o građanskoj privrednoj stvari i dr.).

Nema specifičnih propisa o stavljanju na "crnu listu" kompanija ili pojedinaca koji su u postupku tendera nudili mito ili se služili drugim nedozvoljenim postupcima.

Kontrola imovnog stanja prihoda i stila života funkcionera i službenika nadležnih za javne nabavke se vrši tek u slučaju prijave, odnosno sumnje da je počinjeno krivično delo. Tu kontrolu sprovode organi unutrašnjih poslova.

Aktuelno stanje u primeni propisa i praksa

Informacije o javnim nabavkama se distribuiraju preko Privredne komore Jugoslavije i privredne komore republika i regiona.

Javne nabavke se, po pravilu, vrše putem javnih licitacija ili putem dostavljanja pismenih ponuda, a u određenim slučajevima i neposrednom pogodbom, ukoliko se prethodne procedure završe neuspehom.

Regulativa koja uređuje javne nabavke je rascepkana u raznim zakonima i drugim propisima. U rascepkanom sistemu javnih nabavki, nije ustanovljena jedna tenderska komisija za javne nabavke, već ima mnoštvo takvih komisija pri različitim organima i nosiocima tenderskih nabavki.

Ustupanje izgradnje objekata ili prodaje opreme vrši se putem javnog tendera i licitacije, putem dostavljanja pismenih ponuda ili neposrednom pogodbom, kad je to propisano. Prisutna je praksa da se procedura zloupotrebljava tako da bi se jednima otežavalo učešće, a drugima olakšavao pristup, počev od javnog oglašavanja u manje poznatim glasilima i sl., pa do prihvatanja nepovoljnijih ponuda pod izgovorom boljeg kvaliteta ili renomea prodavca, kupca ili izvođača radova, što predstavlja plodno tle za korupciju. Diskreciona ovlašćenja se koriste da se oteža položaj ostalim učesnicima na tenderu kako bi se favorizovao "svoj" učesnik. U razuđenom sistemu javnih nabavki, to predstavlja značajan izvor zloupotreba koji izmiče društvenoj kontroli i odgovornosti.

Kod izvođenja radova u inostranstvu zloupotrebe su više moguće, jer je i kontrola slabija. Povrh toga, po pravilu se radi o poslovima velike vrednosti, tj. o ugovaranju velikih poslova sa isporučiocima opreme, tehnologije i izvođačima radova. Istovremeno, strana zakonodav-



stva omogućavaju izvesna davanja (provizije i sl.) onima koji izaberu partnera iz njihove zemlje. Eventualni sporovi se rešavaju putem međunarodnih mešovitih komisija i arbitraža. Neretko se dešava da se kupuje zastarela oprema ili ona lošijeg kvaliteta.

Ne vrši se kontrola imovnog stanja prihoda i stila života funkcionera i službenika nadležnih za javne nabavke, izuzev u slučaju prijave, odnosno sumnje da je počinjeno krivično delo. Tu kontrolu sprovode organi unutrašnjih poslova.

Procedura za sprečavanje nepotizma je jedan od najvećih problema u Jugoslaviji. Takvi propisi ne postoje. Očigledno otpori su prisutni u državnim organima, jer su isprepletani interesi rodbine funkcionera i drugih službenih lica koja su vlasnici firmi, agencija, preduzeća, i dr.

- Doneti zakon o javnim nabavkama koji će insistirati na obezbeđenju: transparentnosti, odgovornosti i integriteta
- Javne nabavke treba da stimulišu otvorenu konkurenciju
- Razdvojiti odgovornost osoba zaduženih za planiranje, ugovaranje, realizaciju itd. kako bi se smanjila mogućnost interesnog povezivanja naručioca, konsultanata i izvođača radova
- Odluke vezane za nabavke treba da donose najmanje dve osobe
- Službenici koji rade na nabavkama treba da se rotiraju redovno
- Ukoliko troškovi realizacije projekta premaše za 15% prvobitno ugovorenu sumu, glavni tenderski odbor treba da se sastane i donese odluku šta dalje valja činiti
- Treba ustanoviti centralno državno telo za javne nabavke, koje bi bilo nezavisno od ministarstava i organa koji vrše nabavku. Ovom telu (agenciji) bi se upućivale žalbe u slučajevima kršenja procedure, bilo da su motivisana korupcijom ili ne

- Ovo telo bi imalo ovlašćenja da donosi odluke o korektivnim merama. Kancelarija bi morala biti adekvatno osposobljena, srazmerno svojoj odgovornosti, kako u pogledu visoko obučenog osoblja, tako i u tehničkom i finansijskom smislu
- Takođe bi trebalo da postoje i tela poput: Anti-korupcione komisije, Glavnog revizora ili Ombudsmana koja bi bila odgovorna direktno skupštini i kojima bi se takođe mogli podnositi dokazi o greškama administracije vezano za javne nabavke
- Oni koji prijave zloupotrebe moraju biti nagrađeni i zaštićeni od mogućeg revanšizma
- Interni i eksterni revizori moraju, pored redovne kontrole, vršiti i kontrolu knjiga ugovarača, plus njihovih podugovarača.
- Predvideti sankcije za kompanije i pojedince koji su u postupku tendera nudili mito ili se služili drugim nedozvoljenim postupcima, kao što je stavljanje na "crnu listu" koja podrazumeva zabranu učešća na tenderima u vremenskom periodu koji se određuje zavisno od težine prestupa (3, 5 ili više godina)
- Uvesti kontrolu imovnog stanja prihoda i stila života funkcionera i službenika nadležnih za javne nabavke, a svako značajnije uvećanje imovine koje nema pokriće u redovnim prihodima treba da bude osnov za pokretanje istrage
- Sprečiti nepotizam tako što bi se zabranilo pojavljivanje i učešće na tenderima rodbine po pravoj liniji, kao i po bočnoj liniji do četvrtog stepena (kao što je praksa kod nasleđivanja, svedočenja itd.)



Ombudsman

- Ombudsman ne postoji
- Planovi za uvođenje ombudsmana na saveznom nivou čekaju ishod dogovora o sudbini federacije

U SRJ nikad nije postojala institucija ombudsmana, niti neka slična njoj, mada je bilo predloga da se ona uvede.

U stvarnosti, nezavisno od ustavnih ovlašćenja koja Savezna vlada ima, izvršna vlast se nalazi u rukama vlada republika članica.

Činjenica da nije izvestan ni sam opstanak savezne države, niti nadležnosti koje bi federacija u budućnosti mogla da ima, onemogućava da se jasno vidi položaj i uloga koju bi u takvoj državi mogao da ima ombudsman.

Zajednička platforma koalicija DOS i Zajedno za Jugoslaviju za preuređenje odnosa u federaciji predviđa postojanje ombudsmana koji bi štiti osnovna prava građana i posebna prava nacionalnih i etničkih zajednica. Zaštita ovih prava bila bi, prema Platformi, delimično u nadležnosti savezne države.

Centar za anti ratnu akciju dostavio je i saveznim institucijama predlog Zakona o zaštitniku prava građana.

- U slučaju da savezna država opstane, u novi ustav treba ugraditi odredbe o ombudsmanu
- Ombudsman na saveznom nivou trebalo bi da bude ne samo stručna osoba, nego i lice koje uživa veliko poverenje u javnosti obe federalne jedinice

- Ombudsman bi trebao da ima unapred utvrđena sredstva u saveznom budžetu, kako bi bio zaštićen od upliva izvršnih vlasti u svom radu
- Ombudsman treba da bude dostupan građanima koji bi želeli da mu se obrate, što bi se postiglo osnivanjem kancelarija ombudsmana u obe republike
- Savezni ombudsman ne bi bio nadređen ombudsmanima u Srbiji i Crnoj Gori, već bi njegov delokrug bio ograničen delokrugom savezne izvršne vlasti

Mediji

- Proklamovana je sloboda javnog informisanja
- Vlasti se ne odriču kontrole nad medijima
- Čekaju se novi zakoni koji bi regulisali položaj elektronskih medija
- Među štampanim medijima preovlađuju privatni
- Malobrojni su mediji na saveznom nivou
- Postoje razlike u položaju novinara u Srbiji i u Crnoj Gori

Sloboda medija

Savezni Ustav garantuje slobodu govora i štampe, ali se zaštitom te slobode bave republički zakoni o javnom informisanju. Situacija je različita po republikama.

U Crnoj Gori je 1998. usvojen novi Zakon o javnom informisanju. Njime se garantuje sloboda informisanja na nivou standarda koje su postavili međunarodni dokumenti o ljudskim pravima i slobodama doneti od strane institucija kao što su Ujedinjene nacije, Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju, Savet Evrope i Evropska unija. Zakon sadrži osnovne odredbe o slobodi mišljenja i slobodi traženja, dobijanja i objavljivanja informacija, slobodnom pristupu izvorima informacija i slobodi osnivanja, posedovanja, korišćenja medija i upravljanja njima. U poređenju sa ranijom regulativom, Zakon koji je sada na snazi uključuje pravo i obavezu novinara da objavljuju informacije o protivzakonitim radnjama, kao i informacije kojima se ukazuje na nedostatke u obavljanju javnih funkcija i pravu novinara da štiti izvor infor-

macija. Glavni zvanični organ koji štiti ove slobode je Savet za zaštitu slobode informisanja.

Zakon o javnom informisanju (1998.) se praktično ne primenjuje u Srbiji. U decembru je Savezni ustavi sud proglasio većinu njegovih represivnih odredbi neustavnim. U februaru je Narodna skupština Srbije suspendovala ovaj Zakon, zadržavši na snazi samo odredbe o slobodi javnog informisanja i slobodi osnivanja, registrovanja i zatvaranja neke medijske ustanove. Nacrti zakona o medijima (o javnom informisanju i radio-difuziji) uslovljavaju osnivanje nezavisnih tela, Saveta za štampu i Saveta za emitovanje programa radio-difuzije, koja bi štitila slobode garantovane Ustavom i Zakonom o javnom informisanju.

Pristup informacijama

Nijedan od postojećih jugoslovenskih propisa ne garantuje pravo građana da traže i dobiju informacije i dokumente u posedu državnih organa. Građanima je omogućeno samo pravo pristupa ličnim podacima na osnovu saveznog Zakona o zaštiti podataka o ličnosti (1998), dok savezni i republički zakoni o javnom informisanju predviđaju dužnost državnih organa da informacije učine dostupnim medijima

Savezni i republički krivični zakoni predviđaju krivično gonjenje za odavanje državne, službene, vojne i poslovne tajne. Kriterijumi za određivanje tajne, međutim, obično su regulisani zakonom na veoma opšti način, koji ostavlja mogućnosti izvršnoj vlasti da ih sama tumači. Na primer, prema Uredbi Savezne vlade o podacima značajnim za odbranu zemlje, vrstu tajne i stepen tajnosti određuje "starešina državnog organa, odnosno odgovorno lice u preduzeću ili drugom pravnom licu". Ovakva mogućnost izvršnih organa vlasti da određuje šta je tajna može se koristiti za sprečavanje medijskog pristupa informacijama. U praksi je to najčešće slučaj sa vojnom tajnom, koja je Zakonom o odbrani veoma široko definisana, pa se u stranim medijima mogu naći



podaci vojne prirode koji ne ugrožavaju bezbednost zemlje, a čije je objavljivanje u domaćim medijima zabranjeno.

Cenzura

U SRJ ne postoji otvorena cenzura medija. Cenzura je zabranjena saveznim Ustavom i zakonima o javnom informisanju. Međutim, sloboda izražavanja ograničena je odredbama postojećeg Krivičnog zakona o kleveti, političkim pritiscima na medije, pomanjkanjem transparentnosti u radu vlade i državnih funkcionera i nejednakim tretmanom medija od strane zvaničnih organa.

Državni i privatni mediji

U SRJ postoji više oblika vlasništva nad medijima, uključujući tu državno (državni i lokalni mediji), privatno i mešovito vlasništvo. Različite vrste vlasništva prisutne su u svim vrstama medija - štampi, radiju i televiziji. U svim ovim medijima dominira privatno vlasništvo. Prema zvaničnim podacima, u junu 2001. u Jugoslaviji je bilo 253 televizijske stanice, 504 radio stanice i 641 dnevni list i časopis. Međutim, broj radio i televizijskih stanica je veći pošto su u Srbiji neke neregistrovane i emituju program bez ikakvih dozvola za rad. Procenjuje se da ih ima između osam stotina i hiljadu, a manje od 200 njih su javne radio i televizijske stanice.

Nijedna televizijska stanica ne pokriva područje cele SRJ. Program televizije YU INFO, koju je osnovala Savezna vlada može da se vidi u manjem delu Srbije i Crne Gore.

Štampani mediji, kako privatni, tako i državni se slobodno distribuiraju u celoj zemlji.

Dnevni list "Borba", koji je pod kontrolom Savezne vlade, ranije je bio privatizovan, ali je bivši režim izvršio reviziju privatizacije, i "podržava" ovaj medij.

Nezavisnost medija

U SRJ postoji brojna i raznovrsna porodica nezavisnih medija, koji su se razvili kao alternativa državnim medijima i njihovom svođenju na puki propagandni aparat vlasti u vreme prethodnog režima. Nezavisni sektor uključuje štampane medije (pre svega dnevni list Danas i Vijesti, nedeljne magazine Vreme, NIN i Monitor), radio stanice (ANEM-ova mreža lokalnih radio stanica u Srbiji i u Crnoj Gori), nezavisne TV produkcije (VIN, TV mreža, Urbans), novine i biltene nevladinih organizacija (Odgovor - list za izbeglice i raseljena lica) i Internet medije (Free Serbia, Inet i dr.). Broj nezavisnih medija raste. Prema zvaničnim podacima, u SRJ izlazi 640 štampanih medija, u 200 različitih mesta širom zemlje. Od njih, 76% osnovano je tokom poslednjih 10 godina, a samo u toku poslednjih godinu dana pokrenuto je 120 novih.

Novi politički okvir u SRJ i njenim republikama (u Crnoj Gori od 1997. a u Srbiji od 2000. godine) doneo je veliku promenu u domenu medija. Mediji su prestali da budu glavno propagandno oruđe u rukama vlasti za mobilisanje podrške za njenu politiku i prikazivanje bilo kakvih suprotnih stavova u negativnom svetlu. Međutim, zakonodavni okvir još uvek ne štiti slobodu medija od političke kontrole i mešanja centara političke moći u svakodnevnu praksu medija. Novi upravni odbori saveznih medija (novinska agencija Tanjug, dnevni list Borba, televizija YU info) sastavljeni su uglavnom od predstavnika vladajućih političkih partija, čime se omogućuje politički uticaj prilikom imenovanja urednika. Zakonodavne mere koje sprečavaju ovaj vid političke kontrole su u pripremi, ali još nisu delotvorne Javni mediji u SRJ još uvek u mnogo većoj meri afirmišu vlast i njenu politiku nego što redovno daju prostora kritičkim viđenjima delovanja vlasti. U Crnoj Gori partijama je garantovana podjednaka zastupljenost na državnom radiju i TV u programskom odeljku o aktivnostima političkih partija. Ovi programi nisu naročito interesantni i nemaju veliku gledanost. U informativnim programima i emisijama posvećenim tekućim događajima retko tako biva. Zbog veoma intenzivnog političkog konflikta u Crnoj Gori, opozicija

nije ignorisana već uglavnom dobija negativan publicitet. U Srbiji su mediji u javnom vlasništvu otvoreno naklonjeni vlasti. Vlast uživa veliki publicitet i prikazuje se u pozitivnom ili neutralnom kontekstu, veoma retko u negativnom kontekstu. Kritički intonirana mišljenja, bilo da dolaze od opozicije, nevladinih organizacija ili pojedinaca, ne prikazuju se u negativnom svetlu kao nekada, ali se uglavnom ignorišu. Aktivnosti i stavovi opozicije retko su u vestima

Pisanje o korupciji

Neposredno posle promene vlasti u oktobru 2000, u medijima se pojavila prava bujica tekstova o korupciji u koju su bili umešani funkcioneri prethodnog režima. Posle ovog "prvog talasa" tekstova o korupciji, ova tema više nije bila visoko rangirana sve do nedavno. Novinari su više skloni da prate suđenja zbog optužbe za korupciju nego da sami vrše istraživanja o korupciji. Korupcija (i organizovani kriminal, o kome se obično takođe piše u okviru ove teme) tema je o kojoj se piše sasvim uopšteno, uz naglašavanje potrebe da se bori protiv nje.

Registracija medija

Tokom poslednje 3 godine, između Srbije i Crne Gore postojala je velika razlika u zakonskim propisima i praksi registracije medija. Crnogorski zakon o javnom informisanju usvojio je sistem upisa u registar (umesto ranijeg sistema dozvole) za štampane medije čime je maksimalno pojednostavljena procedura osnivanja štampanih medija. Za elektronske medije zadržan je sistem dozvola. Predviđena procedura prilično je jednostavna; ona podrazumeva ispunjavanje minimalnih tehničkih uslova za emitovanje programa (koje propisuje nadležni republički organ uprave) i dobijanje frekvencije koje, pod ravnopravnim uslovima, dodeljuje Vlada Crne Gore. Nacionalne frekvencije u Crnoj Gori za sada imaju samo državni mediji. U Srbiji je režim dozvola primenljiv i za štampane i za elektronske medije

Donošenje nove regulativa ove oblasti je u toku. Na nivou savezne države napravljen je predlog zakona o telekomunikacijama, koji definiše frekvencijski spektar zemlje i uslove raspodele frekvencija. Donošenje novih zakona očekuje se tokom jeseni. Predviđa se da će veliki broj postojećih radio i TV stanica morati prestati sa radom nakon usvajanja novih zakona o telekomunikacijama i o radio-difuziji

Krivično delo klevete i novinarstvo

Krivični zakoni Jugoslavije, Srbije i Crne Gore sadrže odredbe o krivičnom gonjenju zbog klevete i uvrede. U Miloševićevom režimu ove odredbe su se koristile za gušenje informacija o uticajnim političarima. Odredbe krivičnog zakona i danas za novinare predstavljaju prepreku za slobodno izveštavanje o javnim ličnostima. U septembru 2001, po tužbi biznismena Stanka Subotića, glavni i odgovorni urednik crnogorskog dnevnog lista Dan Vladislav Ašanin osuđen je kaznom zatvora od pet meseci, uslovno na dve godine, zato što je njegov list prenosio pisanje zagrebačkog lista Nacional u kome je biznismen Subotić predstavljen kao glavni mafijaški bos u švercu cigaretama u Crnoj Gori i Srbiji. List Dan je zbog klevete tužio i Milo Đukanović, predsednik Crne Gore, budući da je i on u prenetim tekstovima iz Nacionala označen kao saučesnik u švercu cigaretama.

Postoji nekoliko inicijativa da se odredbe o kleveti u Krivičnom zakonu zamene građanskim zakonom o kleveti, u skladu sa međunarodnom praksom. U Crnoj Gori, nosilac ove inicijative je Crnogorski helsinški komitet, a u Srbiji Međunarodni institut za štampu (IPI) i njegova podružnica za Jugoistočnu Evropu SEEMO (South East European Media Organization).

Položaj novinara

U SRJ novinari ne moraju da imaju licencu za profesionalno obavljanje novinarskog posla. Uslov za obavljanje posla nije ni članstvo u



profesionalnim novinarskim organizacijama Novinarstvo ne spada među prestižne profesije u SRJ, ni po ugledu koji ima u javnosti niti po primanjima novinara. U Srbiji, novinari zaposleni u javnim medijima zarađuju između 100 i 300 DEM. U Crnoj Gori je ovaj prosek nešto veći, zbog veće prosečne zarade. U komercijalnim medijima, novinarske zarade su takođe niske.

Istraživačko novinarstvo

Među novinarima je specijalizacija za istraživačko novinarstvo gotovo nepostojeća. Medijima najžešće nedostaju sredstva za ozbiljne istraživačke poduhvate. Ipak, Vreme, Nin, Monitor i nedeljno izdanje dnevnog lista Danas redovno kroz noseće temu broja objavljuju analitičke i istraživačke tekstove. Među elektronskim medijima, istraživački pristup najviše neguje radio B 92 i nezavisne medijske produkcije, poput TV mreže, VIN-a i URBANS-a.

U SRJ postoji svega nekoliko redovnih oblika obrazovanja novinara sa višegodišnjom tradicijom: četvorogodišnje fakultetske studije novinarstva na državnom Beogradskom univerzitetu (u pripremi je otvaranje fakultetskih studija na univerzitetu u Podgorici), jednogodišnji kurs za novinare u Novosadskoj novinarskoj školi (Novi Sad), i specijalistički kurs za TV novinare na privatnom univerzitetu "Braća Karić" (Beograd). Kurseve za usavršavanje novinara takođe organizuju, po potrebi, Beogradska novinarska škola (Beograd), Medija centar (Beograd), ANEM, BBC, IREX, European Center for Broadcasting Journalism. To su specijalizovani kursevi od nekoliko dana ili nedelja, retko više meseci (Beogradska novinarska škola organizuje tromesečne kurseve). BBC organizuje specijalizovane kurseve za radio i TV novinare u Podgorici i u Kotoru. IREX je organizovao seminare za novinare u lokalnim TV stanicama. ANEM organizuje opšte i specijalizovane kurseve za novinare iz medija - članica ANEM mreže. Medija centar trenutno priprema školu za novinare u štampanim medijima u saradnji sa Danskom školom novinarstva. Udruženje novinara Srbije od ove godine organizuje dvogodišnju Novinarsku akademiju.

- Doneti zakon koji će garantovati pristup informacijama kojima raspolažu državni organi kao opšte pravo svih građana
- Svi izuzeci od slobodnog pristupa informacijama treba da budu definisani zakonom o slobodnom pristupu informacijama kako bi se postigla ravnoteža između prava na slobodan pristup informacijama i zaštite legitimnih interesa društva u očuvanju tajnosti nekih informacija
- Krivično gonjenje zbog klevete treba zameniti građanskim parničnim postupkom
- Prilikom davanja informacija o svome radu, državni organi treba prema svim medijima da se ponašaju na isti način i da informacije pružaju pod jednakim uslovima
- Ponovnim dodeljivanjem državnih frekvencija vlasti bi trebalo da dozvole privatnim radio i televizijskim stanicama da pokrivaju čitavu teritoriju i na taj način razbiju monopol koji sada imaju državni radio-difuzni mediji
- Javne prihode treba koristiti da bi se pomogao opstanak i podstakao razvoj privatnih - naročito lokalnih - medija u situaciji kada oni finansijski loše stoje zbog slabog reklamnog tržišta
- Vlasti treba da omoguće punu demokratizaciju u sferi medija koja podrazumeva, pre svega, jednak pristup medijima za sve aktere na političkoj sceni, raznolikost gledišta i uravnoteženo prikazivanje suprotstavljenih političkih stavova
- Mediji treba češće da izveštavaju o korupciji i ova tema treba da bude jedan od medijskih prioriteta
- Mediji treba da obrazuju publiku u pogledu dugoročnih posledica korupcije u društvenom životu, kako one većih tako i one manjih razmera



- Mediji treba da, sopstvenim istraživanjem, nastoje da dođu do bilo kakvih indikacija o umešanosti funkcionera nove vlasti u korupciju
- Medijima se preporučuje da objavljuju što više analitičkih i istraživačkih tekstova
- Medijima se preporučuje specijalizacija određenog broja novinara za istraživačko i analitičko izveštavanje
- Budući da je profesionalni nivo novinarstva relativno nizak, neophodno je profesionalno usavršavanje novinara kroz redovne oblike obuke
- Preporučuje se više oblika obuke za istraživačko novinarstvo

Advokatska komora SRJ

- Skupština savezne advokatske komore ima jednak broj predstavnika iz republičkih komora
- Savezna komora vodi jedinstven registar i održava međunarodnu saradnju

Uslovi za vršenje advokatske profesije regulisani su prvenstveno saveznim zakonom o advokaturi iz 1998. godine. Taj zakon deo poslova prepušta advokatskim komorama.

Advokatske komore funkcionišu na nivou republika članica, koje same uređuju pitanje svoje unutrašnje strukture. Pored toga, postoji i advokatska komora federacije, koja za razliku od mnogih drugih saveznih institucija funkcioniše. Ova komora ima svoj statut i kodeks.

Skupština advokatske komore federacije ustrojena je na paritetnom principu, sa po 30 članova iz svake republike.

Poslovi kojima se ova komora bavi su vođenje jedinstvenog registra advokata u SRJ, i međunarodna saradnja, pre svega sa međunarodnom unijom advokata. Ova saradnja nije prekidana čak ni za vreme sankcija.