

VLADAVINA PRAVA –  
ODGOVORNOST I KONTROLA VLASTI

## IZDAVAČ:

*Fondacija Konrad Adenauer –  
Program Pravna država Jugoistočna Evropa*

## ZA IZDAVAČE:

*Dr iur. Stefanie Ricarda Roos  
Prof. dr Ilija Babić*

## UREDNICI:

*Doc. dr Ljubica Đorđević  
Aleksandra Popović*

## IZLAGAČI:

*Dr iur. Stefanie R. Roos  
Dr iur. Matthias Hartwig  
Saša Janković  
Rodoljub Šabić  
Dinko Gruhonjić  
Goran Karadžić  
Prof. dr Dijana Marković-Bajalović  
Dr Slobodan Beljanski  
Nemanja Nenadić  
Prof. dr Boško Kovačević*

## PREVODIOCI:

*Ivana Antić  
Sanja Katarić*

## ŠTAMPA:

*CALIGRAPH*

## TIRAŽ:

*1.000*

ISBN 978-86-86661-33-3

© 2009 Fondacija Konrad Adenauer, Beograd

Sva prava zadržana.

Preštampavanje, čak i odlomaka, dozvoljeno samo uz saglasnost  
Fondacije Konrad Adenauer.

# VLADAVINA PRAVA – ODGOVORNOST I KONTROLA VLASTI

Zbornik referata i izlaganja  
sa stručnog skupa



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

BEOGRAD, 2009.

## SADRŽAJ

### 7 | PREDGOVOR

### 11 | UVODNE REČI SA STRUČNOG SKUPA

Prof. dr Ilija Babić

Dr iur. Štefani Rikarda Ros

### 14 | USTAVNE PRETPOSTAVKE ODGOVORNE VLADE – NEMAČKO ISKUSTVO: KONTROLA VLASTI U NEMAČKOM USTAVU – Dr iur. Matijas Hartvig

Referat

Izlaganje

Diskusija (Dr iur. Štefani Rikarda Ros ▪ Saša Janković

▪ Dr iur. Matijas Hartvig ▪ Prof. dr Bogoljub

Milosavljević ▪ Prof. dr Marijana Pajvančić)

### 40 | OMBUDSMAN – ZAŠTITA LJUDSKIH PRAVA I KONTROLA ADMINISTRACIJE – Saša Janković

Izlaganje

Diskusija (Dr iur. Matijas Hartvig ▪ Saša Janković)

### 47 | SLOBODA MEDIJA U SRBIJI – ZAKONSKI OKVIR I PRIMENA MEDIJSKIH ZAKONA – Dinko Gruhonjić

Referat

Izlaganje

- 58 | ISKUSTVA U RADU NEZAVISNIH REGULATORNIH  
TELA U MEDIJSKOJ OBLASTI – Goran Karadžić  
Izlaganje  
Diskusija (Prof. dr Rade Veljanovski ▪ Dinko Gruhonjić)
- 65 | PRAVO KONKURENCIJE, ANTIMONOPOLSKO  
ZAKONODAVSTVO I INSTITUCIONALNI OBLICI  
KONTROLE – Prof. dr Dijana Marković-Bajalović  
Referat  
Izlaganje  
Diskusija (Nemanja Nenadić ▪ Prof. dr Dijana Marković-  
Bajalović ▪ Prof. dr Stevan Šogorov)
- 86 | PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA  
I INSTITUCIONALNI OBLICI OSTVARIVANJA  
OVOG PRAVA – Rodoljub Šabić  
Apstrakt  
Izlaganje  
Diskusija (Dr iur. Štefani Rikarda Ros ▪ Dr iur. Matijas  
Hartvig)
- 91 | SPREČAVANJE KORUPCIJE – ZAKONODAVSTVO  
I ISKUSTVA U PRIMENI PROPISA – Nemanja  
Nenadić  
Referat  
Izlaganje
- 109 | ZAKONSKA REGULATIVA I PRAKSA REŠAVANJA  
SUKOBA INTERESA – Dr Slobodan Beljanski  
Referat.....
- 120 | CIVILNI SEKTOR I KONTROLA VLASTI  
– Prof. dr Boško Kovačević  
Referat  
Diskusija (Dr iur. Štefani Rikarda Ros ▪ Dr iur. Matijas  
Hartvig)

## PREDGOVOR

Srbija se od oktobra 2000. godine nalazi u procesu tranzicije iz jednog autoritarnog režima ka demokratskoj pravnoj državi. Izgradnja institucija od velike je važnosti za uspeh tranzicionog procesa, jer pravna država pretpostavlja stabilne demokratske institucije. Imajući na umu faktički neizbalansiranu podelu vlasti i dominantan položaj egzekutive, kako u periodu Miloševićeve vladavine, tako i u političkom sistemu posle oktobarskih promena 2000. godine, u Srbiji su osnovane neke nove institucije kako bi se kontrola egzekutive ojačala. U tom smislu, od posebnog značaja su nezavisna tela, poput Zaštitnika građana, Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Odbora za rešavanje o sukobu interesa, kao i Komisije za zaštitu konkurencije i Saveta za borbu protiv korupcije. Međutim, osnivanje i delovanje ovih institucija pratili su izvesni problemi. Oni se tiču, s jedne strane, čestog zanemarivanja zakonskih rokova prilikom formiranja ovih tela, a s druge strane – Vlada nije pravovremeno stvorila potrebne uslove za nesmetan rad ovih institucija, i u praksi je često kroz uskraćivanje tehničke i organizacijske podrške otežavala njihov rad. Usled toga, položaj nezavisnih kontrolnih i regulatornih tela pokazao se kao jedna od slabih tačaka u političkom sistemu Srbije.

Uočivši ovaj problem, Fondacija Konrad Adenauer kroz njen Program pravna država Jugoistočna Evropa i Fakultet za evropske pravno-političke studije iz Sremske Kamenice organizovali su 8. juna 2009. godine stručni skup na temu „Vladavina prava – odgovornost i kontrola vlasti“. Cilj okruglog stola bio je da se u analizi kontrole vlasti izađe iz okvira klasičnog modela kočnica i ravnoteža („*checks and ballances*“), i da se težište postavi na kontrolu koju vrše nezavisna kontrolna i regulatorna tela. Kako nezavisni mediji i odgovorno i aktivno civilno društvo predstavljaju neophodnu podršku u ovom procesu, na skupu je razmatrana i njihova uloga u kontroli vlasti. Osnovna ideja stručnog skupa bila je da se stvori okvir za razmenu iskustava i ideja učesnika u procesu kontrole vlasti, sa ciljem da se analiziraju mogućnosti za unapređenje stanja. Na stručnom skupu, kao izlagači govorili su dr iur. Štefani Rikarda Ros, dr iur. Matijas Hartvig, Zaštitnik građana Republike Srbije g. Saša Janković, Poverenik za informacije od javnog značaja i za zaštitu podataka o ličnosti g. Rodoljub Šabić, predsednik Nezavisnog društva novinara Vojvodine g. Dinko Gruhonjić, zamenik predsednika Republičke radiodifuzne agencije g. Goran Karadžić, predsednica Komisije za zaštitu konkurencije prof. dr Dijana Marković-Bajalović, predsednik Odbora za rešavanje o sukobu interesa dr Slobodan Beljanski, programski direktor Transparency Serbia g. Nemanja Nenadić, i prof. dr Boško Kovačević. Izlaganje dr Hartviga celokupnu diskusiju postavilo je u perspektivu uporedne analize, u kojoj su iskustva iz dve zemlje (Nemačke i Srbije) u mnogim aspektima posmatrane u komparativnom pristupu.

Publikacija koja je pred Vama predstavlja zbornik referata i izlaganja sa navedenog stručnog skupa. Namera izdavača je da kroz publikaciju podrže rad nezavisnih tela u Srbiji i doprinesu jačanju svesti o važnosti nezavisnih tela za uspostavljanje pravne države u Srbiji. Naročito je važno skrenuti pažnju stručne i šire javnosti na značaj nezavisnih tela, jer ona često svoju kontrolnu funkciju i uticaj na organe vlasti vrše upravo preko javnosti.

IZDAVAČI I UREDNICI  
Beograd, 2009

STRUČNI SKUP U ORGANIZACIJI:

Fakulteta za evropske  
pravno-političke studije i  
Fondacije Konrad Adenauer  
Program pravna država  
Jugoistočna Evropa

## VLADAVINA PRAVA – ODGOVORNOST I KONTROLA VLASTI

Zbornik referata i izlaganja

SREMSKA KAMENICA  
JUNI 2009. GODINE

## UVODNE REČI SA STRUČNOG SKUPA

### **Prof. dr Ilija Babić**

dekan Fakulteta za evropske pravno-političke studije

Pitanje vladavine zakona postavlja se od antičkih vremena do danas. Najznačajnije nasleđe rimske države nisu veličanstvene građevine nego *corpus iuris civilis*. Kodifikacija *Codex Iustinianus* sa početka VI veka ugrađena je u temelje današnje evropske civilizacije. Zakonik postavlja načela vladavine zakona. *Dura lex, sed lex* – strog zakon, ali zakon. Svojstvo zakona jeste da zapoveda, zabranjuje, dozvoljava i kažnjava – *Legis virtus haec est: imperare, vetare, permittere, punire*. No, *corpus iuris civilis* propisuje. U svemu, a najviše u pravu mora se voditi računa o pravičnosti, i nije sve ono što je dozvoljeno ujedno i časno. Stoga je Ciceron rekao *summum ius, summa iniuria* – najveće pravo, najveća nepravda. Mnogo vekova kasnije, Gustav Radbruch u čuvenom delu „Filozofija prava“ ističe: „Zakon važi zato što je zakon, a on je zakon kada u većini slučajeva ima moć da se sprovede“. U uvodnom pasusu „Decretum Gratiani“, iz 1140. godine, zapisano je „u čovečanstvu vladaju dva zakona: prirodni zakon i običaji“. Prirodni zakon nalazi se u Bibliji – jevanđelju. Prirodno pravo ubrzo se proširilo iz ovih okvira. Gustav Radbruch nas uči da

postoje, dakle, pravna načela koja su jača od svakog pravnog propisa, tako da je zakon koji je njima suprotan – bez važenja. Ta načela nazivamo prirodno pravo ili umno pravo.

U proteklim godinama, Srbija je donela brojne nove zakone, a mnogi se pripremaju. Međutim, iako su stupili na snagu, neki zakoni i pored toga što su pravedni i dobri – ne primenjuju se. Današnji naučni skup pokušaće kroz reči učesnika da odbrani vladavinu zakona, vladavinu prava.

**Dr iur. Štefani Rikarda Ros (Stefanie Ricarda Roos), M.A.L.D.**

direktorka Programa pravna država Jugoistočna Evropa Fondacije Konrad Adenauer

Podela vlasti predstavlja osnovni institucionalni princip, osnovni element pravne države. Princip podele vlasti, a ovo su reči Saveznog ustavnog suda Nemačke, treba da obezbedi da državna vlast bude umerena, i da budu poštovana prava i slobode pojedinca. Princip podele vlasti predstavlja osnovni organizacioni princip pravne države. Samo po sebi podrazumeva se da Fondacija Konrad Adenauer kroz Program pravne države podržava projekte koji doprinose jačanju i podsticanju normi i institucija koje su dužne da obezbede podelu vlasti.

Naime, podela vlasti a s tim u vezi i pitanje njene kontrole, nije sama sebi cilj, i zalaganje za garanciju podele vlasti ne treba i ne sme da bude samo formalni kriterijum za pristupanje Evropskoj uniji, već smisao i svrha podele vlasti uvek jeste i mora da bude zaštita pojedinaca i osnovnih ljudskih prava.

Uvek se postavlja pitanje, u kojoj meri su korisna iskustva drugih zemalja, zemalja zapadne Evrope, za razvoj i reformu u zemljama koje imaju drugačiju kulturu. Uskoro ćemo čuti da je nemački put, nemački način kontrole vlasti, pre svega vlade, drugačiji nego u Srbiji. Ipak, verujem i nadam se da će iskustva iz Nemačke moći da pruže podsticaj razmišljanjima u Srbiji, na koji način se vlada može kontrolisati i pozvati na odgovornost. U Nemačkoj ove godine obeležavamo 60. godišnjicu nemačkog Osnovnog zakona (Ustava), i s tim u vezi ima mnogo diskusija o tome, da li se nemački model pokazao ispravnim.

Veoma mi je drago što će gospodin dr Matijas Hartvig (Matthias Hartwig), naučni saradnik na renomiranom Institutu Maks Plank za

uporedno javno pravo i međunarodno pravo u Hajdelbergu, u svom uvodnom izlaganju predstaviti mehanizme i norme za efikasnu kontrolu vlade koji postoje u Nemačkoj. Gospodin Hartvig ne raspolaže samo zaista impresivnim iskustvima u oblasti nemačkog ustavnog prava i javnog prava već ima i mnogo iskustva koje je stekao kao savetnik u zemljama jugoistočne i istočne Evrope. On je više godina bio naučni saradnik na nemačkom Saveznom ustavnom sudu, a potom asistent na Institutu Maks Plank i predavač na brojnim univerzitetima u Nemačkoj i u inostranstvu.

## Dr iur. Matijas Hartvig (Matthias Hartwig)

Maks-Plank institut za uporedno javno pravo i međunarodno pravo,  
Hajdelberg, SR Nemačka

# USTAVNE PRETPOSTAVKE ODGOVORNE VLADE – NEMAČKO ISKUSTVO: KONTROLA VLASTI U NEMAČKOM USTAVU

### ■ REFERAT ■

#### **Odgovornost vlade**

Odgovornost vlade uvek za sobom povlači sledeće pitanje: kome vlada, zapravo, treba da bude odgovorna? U jednom širokom, politikološkom smislu, vlada je odgovorna pred narodom. Odgovornost u pravnom smislu, za razliku od toga, pretpostavlja da postoje postupak i strukture u kojima se konkretizuje odgovornost: potrebno je da budu predviđeni organi koji vlast pozivaju na odgovornost. U tu svrhu moraju biti predviđeni postupci, a na kraju krajeva, povreda odgovornosti mora i da se sankcioniše.

Svi ovi preduslovi nisu ispunjeni kada je reč o odgovornosti pred narodom. Jer, niti narod može da se označi kao organ koji je u stanju da na strukturisan način izrazi svoju volju, niti nemački ustav predviđa referendum. I, konačno, nije ni regulisano kakve posledice mogu da proisteknu iz povrede odgovornosti.

Nemački ustav koncipirao je predstavničku demokratiju. Volju naroda, u prvom redu, zastupa parlament. U skladu s tim, parlament je onaj organ pred kojim je odgovorna vlada.

#### **Kriterijumi odgovornosti**

Odgovornost vlade može da se protumači kao politička ili kao pravna odgovornost. Pojam političke odgovornosti je širok i znači da vlada snosi odgovornost za svoje postupke bez obzira na zakonitost konkretnog postupka. U tom smislu, bitan je jedino uspeh vlade, odnosno da li mere vlade dovode do rezultata koje prihvataju predstavnici naroda. Ako, na primer, ekonomska politika ne vodi ka privrednom rastu u koji su ulagane nade i koji je možda i bio obećan, vlada se za to poziva na odgovornost. Pri tom, nikakvu ulogu ne igra pitanje da li je vlada svojim postupcima na bilo koji način prekršila pravo. Uspeh političkog delovanja nije pravno normiran i stoga ne može da se proveri na osnovu pravnih kriterijuma. I uopšteno, nedostaju i konkretna merila za određivanje uspeha. Jer, konačno, procena da li se postupanje vlade smatra uspešnim zavisi od posve subjektivne procene političara, dakle poslanika.

Ako, dakle, kriterijum zakonitosti delovanja ne predstavlja nužan sastavni deo političke odgovornosti, ipak nezakonitost nekog postupka vlade može da predstavlja povod za pozivanje vlade na političku odgovornost. Vlada koja krši ustav ili druge akte u pravnom poretku, veoma često se posmatra kao politički neprihvatljiva. Osim toga, pravni poredak predviđa specifične postupke i sankcije za slučaj da vlada postupa na nezakonit način. Ovi postupci su, u pogledu primenjivih kriterijuma, kao i u pogledu posledica, u znatno većoj meri ograničeni od opšte političke kontrole.

#### **Postupci pozivanja na političku odgovornost prema Ustavu Nemačke**

Politička odgovornost vlade u odnosu na parlament odražava se, najpre, kroz izbore. Kancelara bira većina poslanika Bundestaga, kao donjeg doma nemačkog parlamenta, i on, sledstveno, zavisi od te većine. To obrnuto znači da se on, kada izgubi većinu, izlaže i opasnosti da izgubi svoju funkciju. Ustav zapravo predviđa dva postupka za okončanje službe saveznog kancelara koji imaju određene specifičnosti.

#### *Zahtev za glasanje o poverenju*

S jedne strane, savezni kancelar može da podnese zahtev za glasanje o poverenju, ako nije siguran da li ga i dalje podržava većina poslanika. On to može da sprovede na apstraktan način ili u vezi sa nekom političkom



inicijativom ili nekim planiranim zakonom. Ako manje od većine poslanika u Bundestagu ukaže poverenje saveznom kancelaru, onda je on izgubio. To, međutim, ne znači da on automatski napušta svoju funkciju. Štaviše, on tada može, ali ne mora, predložiti predsedniku savezne države da raspusti Bundestag. Pritom, Predsednik prilikom donošenja odluke o raspuštanju Bundestaga ima pravo slobodne procene. On nije dužan da raspusti Bundestag, iako je savezni kancelar to predložio. Zahtev za glasanje o poverenju prema Nemačkom ustavu, prema tome, odlikuje se nizom posebnosti:

- Inicijativa potiče od vlade, što je situacija i u mnogim stranim ustavnim porecima;
- Poslanici odlučuju isključivo na osnovu političkih procena, dakle nisu presudna neka eventualna kršenja prava od strane vlade;
- Ako poslanici uskrate poverenje vladi, na kancelaru je da proceni koje zaključke će iz toga da izvuče – može da ostane i dalje na vlasti, iako u istoriji Savezne Republike Nemačke nije postojao nijedan takav slučaj;
- Čak i ako kancelar predloži da se Bundestag raspusti, što onda automatski dovodi do gubitka vlastite funkcije, predsednik prema vlastitoj proceni to može da odbaci.
- Negativno glasanje parlamenta, dakle, može da dovede do njegovog raspuštanja. To znači da uskraćivanje poverenja može da ima posledice ne samo po predsednika, već i po parlament. Utoliko, vršenje ovog vida političke kontrole nije bez (izvesne) opasnosti za Bundestag.

#### *Konstruktivno izglasavanje nepoverenja*

Druga mogućnost vršenja kontrole je konstruktivno izglasavanje nepoverenja. U ovom slučaju inicijativa leži kod parlamenta. Doduše, on ne može da se ograniči samo na to da izrekne nepoverenje, već većinom glasova svojih članova mora da izabere i novog saveznog kancelara. Zbog toga se ovakvo izglasavanje nepoverenja naziva konstruktivnim. Čisto negativno nepoverenje koje se svodi na odbacivanje dosadašnje vlade, prema nemačkom ustavu nije moguće. Pad dosadašnje vlade pretpostavlja izbor sledeće vlade. Ovim pravilom opet je kontrolna nadležnost parlamenta presvučena u formu pozitivnog delovanja. U tome se ogleda nastojanje osnivača Savezne Republike Nemačke da vladu opreme sa što većom stabilnošću. U tom smislu je prilikom opoziva vlade postavljena prepreka da poslanici ne moraju da se slože samo oko odbacivanja vlade, već i oko izbora nove vlade.

#### **Pravo interpelacije**

Bundestag i njegove komisije mogu od bilo kog člana savezne vlade u bilo koje doba da zahtevaju da se pojavi pred parlamentom. Članovi vlade moraju da daju odgovor na svako pitanje koje postavi najmanje 5% poslanika. Na taj način parlament treba da dobije razjašnjenje o delovanju vlade koje kroz debatu u Bundestagu postaje javno. U interpelaciji se nalazi jedan vid kontrole. Doduše, na njega se ne nadovezuju neposredne posledice. Pravo interpelacije ostaje ograničeno na to da se razotkriju moguće greške vlade. Ako parlament nije saglasan sa informacijama vlade, onda eventualno može da pokrene konstruktivno izglasavanje nepoverenja.

#### **Anketni odbori**

Ustav u članu 44 predviđa mogućnost formiranja anketnih odbora. Oni imaju za cilj rasvetljavanje političkih postupaka svake vrste; njima, dakle, mogu da se ispituju i parlamentarna dešavanja. Po pravilu su, međutim, usmereni na postupke vlade. Anketne odbore može da formira parlament. Oni moraju da budu formirani ako to zahteva četvrtina članova Bundestaga. Na taj način i parlamentarna manjina može da obavlja svoje kontrolne funkcije. Ovakav položaj manjine od značaja je, pre svega, zato što vladu po pravilu podržava većina, te – prema tome – parlamentarna većina i vlada dolaze iz istog tabora kako je gore opisano. Usled toga je u znatnoj meri ograničena volja većine da kontroliše vladu. Sastav anketnih odbora odgovara sastavu parlamenta. To znači da vladajuće stranke i u anketnom odboru imaju većinu. Manjina, tj. 25% članova anketnog odbora, može, međutim, da podnese zahteve za izvođenje dokaza. Dokazi se izvode ako su dopustivi (paragraf 17 Zakona o anketnim odborima).

Anketni odbori postupaju poput suda. To znači da mogu da prikupljaju dokaze i mogu da zahtevaju od vlade da im preda dosijee. Na kraju rada anketnog odbora sastavlja se i objavljuje izveštaj oko kojeg se usaglasio anketni odbor. Manjina u izveštaju može da doda i izdvojen glas.

Izveštaj ne dovodi do dalekosežnijih posledica. Doduše, usled snažnog položaja anketnog odbora koji uglavnom raspolaže istim nadležnostima kao i sud, moguće je istražiti činjenice i upotrebom prinudnih sredstava. U tom smislu, svedoci nemaju pravo da odbiju svedočenje koje bi bilo šire od istog prava pred sudovima; ovaj odbor ima pristup svim

relevantnim dokumentima za donošenje odluke, čak i ako su ona označena kao tajna. Vlada, dakle, ne može da odbaci njihovo odavanje tako što će se pozivati na potrebu čuvanja tajne. Anketni odbor može da primeni sva dokazna sredstva koja predviđa i Zakon o krivičnom postupku. Utoliko je ovaj institut pogodan da vrši efektivnu kontrolu i u odnosu na vladu.

### **Kontrola postupanja vlade pred Saveznim ustavnim sudom – spor između državnih organa**

Sva do sada izložena sredstva vršenja kontrole nad vladom odnose se na političku kontrolu. Organ koji pokreće kontrolu – po pravilu parlament ili anketni odbor – ne mora da tvrdi da je vlada prekršila pravo. Ako se takva zamerka uputi vladi, moguće je pokrenuti i sudski postupak protiv vlade. Nadležnost suda pritom zavisi od vrste prigovora.

Ako neki ustavni organ tvrdi da je neki drugi ustavni organ povredio neko pravo koje mu je zagarantovano ustavom, može da pokrene spor između organa pred Saveznim ustavnim sudom. Ustavni organi u tom smislu su vlada, predsednik, parlament, ali i podgrupe parlamenta poput poslaničkih grupa, odbora ili čak pojedinačnih parlamentaraca. Međutim, treba imati na umu da ovi organi ne mogu da podnesu zahtev da sud na apstraktan način proveri zakonitost postupanja vlade. Dakle, ne bi bilo moguće da Savezni ustavni sud ispituje da li se vlada štedljivo ophodila prema novcu iz budžeta. Spor između organa može uvek samo da se odnosi na ona prava koja ustav garantuje odnosnom organu.

### **Krivično-pravno gonjenje članova vlade**

Ako se članovi vlade optuže za korupciju, moguće je podneti prijavu protiv njih pred krivičnim sudom (u tom smislu postojao je jedan slučaj u kojem je jedan nemački savezni ministar ekonomije krivično-pravno osuđen zbog protivpravnog primanja donacija za stranku). Članovi vlade kao takvi prema nemačkom pravu ne uživaju imunitet. Imunitet uživaju samo kao poslanici (prema nemačkom pravu, član vlade može istovremeno da bude i poslanik). No, opšta je praksa u Nemačkoj da se imunitet ukine kada se podnese tužba protiv nekog poslanika. Krivično pravo je i dalje najoštrije i najdelotvornije sredstvo u sprečavanju članova vlade od činjenja krivičnih dela.

### **Kontrola budžetskih izdataka**

#### *Ograničavajuće napomene*

Prema nemačkom Propisu o saveznom budžetu (paragraf 22), parlament može da naloži da se u saveznom budžetu kod određenih izdataka stavi ograničavajuća napomena. To onda ima za posledicu da odgovarajući izdaci mogu da se troše tek ako za to postoji izričita saglasnost parlamenta. Na taj način, parlament zadržava kontrolu nad postupanjem vlade u domenu izdataka. Time može da se spreči da vlada koristi novac na neekonomičan način.

#### *Polaganje računa*

Nakon okončanja budžetske godine, savezni ministar finansija mora da polaže račune. Parlament (uključujući i gornji dom, Veće pokrajina odnosno Bundesrat), mora da donese odluku o rasterećenju vlade. Pritom, kao kriterijumi primenjuju su budžetska pravila, opšta regularnost i ekonomičnost. I dok nedavanje rasterećenja znači da postoji određeno nepoverenje prema vladi koje, u izvesnom smislu, deluje kao signal, ono ipak za sobom ne povlači nikakve pravne posledice. Ako većina u parlamentu rastereti vladu, time se ne isključuje mogućnost pokretanja spora između organa ako je, na primer, vlada napravila izdatke koji su zapravo zahtevali saglasnost parlamenta. Takođe, rasterećenje vlade ne isključuje ni krivično-pravnu odgovornost njenih članova, ako su oni, možda, prilikom realizacije budžeta počinili krivična dela.

### **Nezavisne ustanove za kontrolu vlade**

U nemačkom pravnom poretku stvoreni su neki nezavisni organi koji mimo parlamenta vrše kontrolnu funkciju.

#### *Parlamentarni komesar za oružane snage*

Ustav u članu 45b izričito predviđa funkciju Parlamentarnog komesara za oružane snage. Zadatak Parlamentarnog komesara jeste da obezbedi poštovanje osnovnih prava u okviru oružanih snaga. On, pritom, ima funkciju pomoćnog organa Bundestaga prilikom vršenja parlamentarne kontrole vojske. Parlamentarnog komesara za oružane snage bira parlament. Parlament može da mu dâ i naloge za istraživanje, mada on

uglavnom deluje nezavisno, tj. na sopstvenu inicijativu. Komesar raspolaže sličnim nadležnostima poput anketnog odbora, dakle ima pristup oružanim snagama, ima pravo da razgovara sa vojnicima i u odsustvu njihovih pretpostavljenih, može da zahteva uručivanje dokumenata koja se odnose na tretman vojnika. On godišnje podnosi izveštaj Bundestagu koji se objavljuje, a u kome konstatuje utvrđene nepravilnosti. Izveštaj Parlamentarnog komesara za oružane snage nema obavezujuće dejstvo za oružane snage odnosno ministra odbrane kao njihovog pretpostavljenog za vreme mira. Efekat kontrole proističe jedino iz javne kritike.

#### *Savezna revizorska ustanova*

Za kontrolu polaganja računa od strane saveznog ministra za finansije, u odnosu na savezni budžet, kao i za ispitivanje ekonomičnosti i regularnosti realizacije budžeta i državnog računovodstva, zadužena je Savezna revizorska ustanova. Predsednika i potpredsednika Savezne revizorske ustanove na predlog savezne vlade biraju Bundestag odnosno Bundesrat. Ostali članovi Savezne revizorske ustanove imenuju se na predlog njenog predsednika. Članovi Savezne revizorske ustanove uživaju pravnu nezavisnost, dakle ne podležu ni obavezni primanja naloga od strane predsednika. Savezna revizorska ustanova sprovodi reviziju, kontroliše da li je savezni ministar finansija istinito i knjigovodstveno ispravno naveo sve prihode i rashode prilikom polaganja računa. Pored toga, ona proverava da li je ministar postupao u skladu sa principima ekonomičnosti i regularnosti. Regularnost se u prvom redu odnosi na budžetsko pravo i pod tim se ne podrazumeva opšte ispitivanje usklađenosti s pravom, za koje bi bili nadležni sudovi.

Izveštaj Savezne revizorske ustanove često sadrži oštru kritiku rasipanja poreskih sredstava u pojedinačnim slučajevima. Savezna revizorska ustanova to onda brižljivo potkrepljuje dokazima.

Ni izveštaj Savezne revizorske ustanove nema neposredne pravne posledice. On samo dovodi do široke diskusije u javnosti, ali i u parlamentu. Na primer, konstatacija o kršenju ekonomičnosti za sobom ne povlači nikakvu pravnu odgovornost. U kojoj meri treba pozvati na odgovornost vladu iz političkih razloga, ostavljeno je parlamentu da proceni.

#### *Komesar za zaštitu podataka*

U cilju zaštite ličnih podataka kod saveznih organa, Bundestag na predlog savezne vlade bira Komesara za zaštitu podataka. On u svom radu nije

dužan da poštuje ničije naloge, iako je službeno pripojen Ministarstvu unutrašnjih poslova. On, u svako doba, može da stekne uvid u dosijee. Organi su dužni da mu daju informacije. On saopštava odnosnom organu rezultat svoje kontrole. Osim toga, svake dve godine Bundestagu podnosi izveštaj o zaštiti podataka u kojem iznosi i nepravilnosti u organima. Komesar za zaštitu podataka ne raspolaže vlastitim nadležnostima da izriče sankcije, iako poput Parlamentarnog komesara za oružane snage ili Savezne revizorske ustanove ima nadležnosti prilikom rasvetljavanja činjeničnog stanja, i u svojoj poziciji je nezavisan. I jedno i drugo bitni su preduslovi za sprovođenje efektivne kontrole.

#### **Borba protiv korupcije**

Na žalost, ni Savezna Republika Nemačka nije oslobođena korupcije. Ipak, do sada u Nemačkoj nije uvedeno nezavisno telo za borbu protiv korupcije. Ovaj zadatak i dalje obavljaju uglavnom krivični sudovi, i to u prvom redu privredna krivična veća.

U svakom slučaju brojni organi na nivou savezne države i pokrajina su nekim internim licima poverili zadatak borbe protiv korupcije. Pri tom, nije reč o nezavisnim licima, već o članovima organa koji dobijaju posebna ovlašćenja.

Pored toga, uvode se i određene sankcije za preduzeća koja daju mito. Ona se stavljaju na jedan spisak uz posledicu da na određeno vreme ne mogu da učestvuju na nekom javnom tenderu. Opšta kažnjivost preduzeća nije uvedena u nemačko krivično pravo, pošto kazna prema nemačkom shvatanju podrazumeva postojanje krivice, a krivicu mogu da snose samo fizička lica. Međutim, paragraf 30 Zakona o prekršajima predviđa mogućnost da se kazne i pravna lica za postupke svojih organa, i to delom veoma visokim novčanim kaznama.

#### **Zakon o slobodi informisanja**

Od 2006. godine u Nemačkoj je na snazi Zakon o slobodi informisanja kojim se načelno svakome daje pristup informacijama. Odgovarajući propisi postoje i na nivou pokrajina. Na osnovu njih svako može da se raspita o postupcima organa i da pritom otkrije i nepravilnosti prilikom postupanja neke službe. Ako neko smatra da mu je bespravno uskraćen

pristup dosijeima, on može da se obrati Saveznom povereniku za pristup informacijama koji je identičan sa Komesarom za zaštitu podataka.

### **Zaključci, sa osvrtom na situaciju u Srbiji**

Može se konstatovati da Nemački ustav propisuje opširnu političku i – kao njen deo – pravnu odgovornost vlade. Ta odgovornost, u prvom redu, postoji u odnosu prema parlamentu koji kroz političko odlučivanje – kod podnošenja zahteva za glasanje o poverenju ili konstruktivnog izglasavanja nepoverenja – može da doprinese padu vlade. Takođe, postoje i mogućnosti pozivanja vlade na odgovornosti pred ustavnim sudom.

Postoji samo mali broj nezavisnih institucija za kontrolu vlade, na prvom mestu navedeni su Parlamentarni komesar za oružane snage i Savezna revizorska ustanova, a malo mlađi od njih je institut Komesara za zaštitu podataka. Svi ovi organi su, međutim, ovlašćeni samo da izrađuju izveštaje. Njihov legitimitet proističe iz njihove nezavisnosti i njihove stručnosti u oblasti u kojoj su angažovani, i na koju su ograničeni. Delotvornost njihovog postupanja uslovljena je, donekle, i ovlašćenjima kojima raspolažu u cilju rasvetljavanja nekih okolnosti. Zakonom o slobodi informisanja i odgovarajućim zakonskim propisima u pokrajinama – makar teoretski – svaki građanin pretvara se u kontrolora vlade. Iza još uvek postojeće rezervisanosti nemačkog ustavotvorca u odnosu na isuviše veliki broj nezavisnih kontrolnih institucija stoje valjani razlozi. Nezavisne ustanove mogu doduše da putem pojačanja kontrole doprinesu smanjenju nepravilnosti, međutim one takođe imaju i tu tendenciju da razviju vlastitu egzistenciju i mogu na kraju da dovedu do zamagljivanja stvarnih odgovornosti. U državi sa podelom vlasti i predstavničkom demokratijom, vlada je u prvom redu odgovorna parlamentu, a parlamentu bi trebalo dati u ruke potrebna sredstva – kao, na primer, izgrađen sistem anketnih odbora – kako bi na efektivan način obavljao svoju kontrolnu funkciju. U tom smislu potrebno je obezbediti posebni pravni položaj i parlamentarnoj manjini. Putem stvaranja brojnih samostalnih kontrolnih institucija, parlament bi mogao da doživi svoju vlastitu kontrolnu funkciju kao suvišnu. Osim toga, formiranje takvih institucija uvek govori i o nepoverenju prema samom parlamentu. Ovo je možda u konkretnom slučaju i opravdano, ali ne sme se zaboraviti da se demokratija temelji na poverenju u institucije. Gde to nedostaje, demokratija ne može da stvori državu. I tu će se i u pogledu nezavisnih institucija postaviti pitanje, ko zapravo kontroliše kontrolore.

Za mene je velika čast što imam priliku da govorim o kontroli vlade pred ovako uvaženom publikom, pred osobama koje u značajnoj meri kreiraju politički i pravni život u Srbiji, kao i pred studentima koji će, nadam se, jednog dana učestvovati u tom kreiranju.

Pristupiću ovoj temi preko uporednog prava. Uporedno pravo podrazumeva da se ne drži jednostrano predavanje već ono uvek pretpostavlja međusobno razumevanje. Dakle, ne želim da držimo predavanje o nemačkom modelu već samo želim da predstavimo jedno moguće državno uređenje sa svim njegovim dobrim i lošim stranama. Smatram da kod svakog pravnog poređenja i svih diskusija, razumevanje mora da bude obostrano, tako da i mi Nemci sigurno možemo mnogo toga da naučimo od Srbije i od pokušaja Srbije da sprovede efikasnu kontrolu vlasti. Da bismo mogli da se razumemo, moramo imati i neke zajedničke principe, i s tim u vezi uvek rado citiram ruski roman „Ana Karenjina“ koji počinje onom čuvenom rečenicom: „Sve srećne porodice su srećne na isti način, a sve nesrećne su nesrećne na svoj način.“ U tom smislu, mislim da su sve srećne države onoliko srećne koliko dele određene zajedničke principe i razrada tih principa u njihovim najrazličitijim pojavnim oblicima jeste zadatak uporednog prava. Pokušaću da Vam pokažem koje principe, sa nemačkog stanovišta, smatramo nezaobilaznim kako bi državni sistem bio „srećan“.

Podela vlasti predstavlja preduslov političke kontrole. Podela vlasti je najvažnija tema koja se provlači kroz čitavu filozofiju državnog uređenja još od antičkog perioda. Država je nužno uređenje, bez države ne bismo mogli da živimo. Država je, takođe, i opasno uređenje, jer ona može da obavlja svoju funkciju samo preko jednog značajnog principa države, a to je monopol sile, pri čemu upravo taj monopol sile stvara mogućnost ogromne zloupotrebe. Stoga, nužno je da u okviru države postoje strukture koje kontrolišu vlast koja je prenetna na državu i to preko sistema, kako to Englezi nazivaju, *checks and balances*. Mislimo, naravno na kontrolu. Kontrola u državnim okvirima ima različita značenja. Postoji opšta politička kontrola. To je kontrola koja se sprovodi po političkim kriterijumima, i to znači da se ne moraju koristiti samo pravni kriterijumi za kontrolu. Politički kriterijumi su, pre svega, kriterijumi političkog uspeha. Kontroliše se da li vlada koja sledi određenu ekonomsku politiku, sprovodi tu ekonomsku politiku sa uspehom, i na način koji ima za posledicu napredak države. Ako narod ili odgovarajući kontrolni organi

smatraju da država nema koristi od takve politike, sprovodi se politička kontrola koja može dovesti do promene vlade. Takva politička kontrola ne mora obavezno biti i pravna kontrola. Ekonomski neuspešna vlada može poštovati pravna pravila. Ipak, kontrola može imati za rezultat pad vlade samo na osnovu kriterijuma ekonomskog uspeha. Pored toga i delimično kao deo političke kontrole postoji i pravna kontrola, koja koristi pravne kriterijume. Pravni kriterijumi ili pravni uslovi jesu poštovanje ustava, opšteg javnog prava, međunarodnog prava i krivičnog prava. Da li vlada poštuje pravne principe, da li poštuje ustav, krivični zakon, zakon o upravnim sporovima, privredno pravo – to kontrolišu takođe organi koji vrše političku kontrolu, ali to kontrolišu i organi koji su specijalizovani za vršenje pravne kontrole, i u tom delu sudovi igraju najvažniju ulogu.

Politička kontrola ne sme da bude samo mrtvo slovo na papiru zapisano u ustav. Politička i pravna kontrola moraju se zaista sprovesti. Kontrola naravno uvek podrazumeva i pojam odgovornosti. Vlada i administracija koja je pod rukovodstvom vlade, moraju biti odgovorne. Odgovornost samo u apstraktnom smislu je besmislena, potrebno je biti odgovoran pred nekim. Demokratija podrazumeva odgovornost pred narodom. Ta odgovornost može biti realizovana kada narod neposredno učestvuje u politici. On učestvuje u politici učestvovanjem na izborima. Juče smo u Evropi imali izbore na kojima je učestvovao narod i na kojima je narod mogao da dâ svoj glas „za“ ili „protiv“ partija koje vrše vlast. U Nemačkoj je učešće naroda, barem kada je reč o saveznom nivou države, u znatnoj meri ograničeno na izbore. Mi, praktično, nemamo mogućnost da na nivou savezne države kao narod glasamo o politici koju sprovodi vlada, ne postoji mogućnost održavanja referenduma na državnom nivou. No, imamo organe ustanovljene u ustavu koji kontrolišu vladu.

Nemačka je koncipirana kao predstavnička demokratija, narod ima svoje predstavnike koji su poslanici u parlamentu. Parlament je, u prvom redu, organ pred kojim je vlada odgovorna. Kako se iskazuje ta odgovornost? Postoje tri koraka, tri različita postupka koja su značajna za kontrolu vlade. Vladu u Nemačkoj bira parlament, odnosno – da budemo potpuno precizni – parlament bira kancelara ili kancelarku. Tim izborom učinjen je prvi korak na putu ka kontroli, jer se bira osoba koja ima poverenje većine u parlamentu. Drugi korak vršenja kontrole jeste postavljanje takozvanog pitanja o poverenju. Kada za vreme mandata vlade nastane sumnja u to, da li parlament još uvek podržava vladu, što je nužno za uspešan rad vlade, na primer prilikom izglasavanja zakona, onda vlada može da postavi pitanje poverenja. U Nemačkoj, inicijativa za postavljanje pitanja

poverenja dolazi isključivo od kancelara ili kancelarke, a poslanici odgovaraju, i prihvata se odgovor koji daje većina poslanika. U Nemačkoj imamo nešto malo više od 600 poslanika, što znači da 306 poslanika mora da iskaže poverenje vladi na ovaj način. Ako oni to ne učine, ako uskrate poverenje vladi, onda se vlada ne smenjuje automatski, već je na kancelaru da odluči da li će da se obrati predsedniku države, i da predloži raspuštanje parlamenta što podrazumeva završetak mandata, nove izbore i silazak sa vlasti postojećeg kancelara ili kancelarke. U ovom slučaju, kontrola je u rukama saveznog kancelara, na njemu je da odluči da li će postaviti pitanje poverenja, a nakon što dobije odgovor od parlamenta, i ukoliko je taj odgovor negativan, ponovo je na njemu da odluči da li će dati predlog predsedniku da raspusti parlament. Ukoliko kancelar predloži takvu meru, onda u Nemačkoj predsednik odlučuje o tome da li će zaista raspustiti parlament (Bundestag), ili ne. Pitanje poverenja veoma retko je postavljano u istoriji Savezne Republike Nemačke, mnogo manje od deset puta, i moram reći da je svaki put kada nije ukazano poverenje vladi, parlament bio raspušten. U tome se može, naravno, videti određena opasnost: parlament vrši kontrolu vlade i preko davanja negativnog odgovora na pitanje poverenja, ali postoji i opasnost da kao rezultat tog odgovora parlament bude raspušten i da dođe do novih izbora. A ovo, naravno, znači da na kraju narod odlučuje o tome kome će ukazati poverenje.

Treći oblik kontrole vlade jeste takozvano izglasavanje nepoverenja. Ovde je reč o inicijativi parlamenta koji može da smeni vladu tako što izabere novog kancelara. Parlament bira novog kancelara glasovima većine poslanika, i kada se izabere novi kancelar, stari kancelar automatski gubi svoju funkciju, a time i cela vlada odnosno svi ministri. To se naziva „konstruktivno izglasavanje nepoverenja“ i znači da parlament može da smeni vladu samo tako što će izabrati novu vladu. Konstruktivno izglasavanje nepoverenja služi tome da bude moguće smeniti vladu, ali ne običnim negiranjem, time što se samo kaže da ne želimo više da imamo ovu vladu već pozitivnim pristupom, tako što se umesto stare vlade izabere nova. Time želimo da postignemo stabilnost u izvršnoj vlasti i da sprečimo da neko vreme država bude bez vlade. Taj institut konstruktivnog izglasavanja nepoverenja pokazao se u istoriji Savezne Republike Nemačke kao dobar. Relativno retko je korišćen, ali uvek je služio tome da se obezbedi kontinuitet u vršenju vlasti.

Kriterijumi za ova tri oblika sprovođenja političke kontrole, naime za izbore, pitanje poverenja i konstruktivno izglasavanje nepoverenja, jesu

politički kriterijumi. To znači da tu nije od značaja da li je vlada prekršila ustav, zakon, ili krivičnu normu već poslanici imaju punu slobodu da odrede na osnovu kojih kriterijuma će odlučiti da trenutna vlada više ne treba da bude na vlasti, odnosno kada je reč o izborima – zbog čega treba da dođe na vlast. To su, prevashodno, politički kriterijumi i njihov sadržaj nije moguće proveriti s pravnog stanovišta.

Navedeni oblici veoma su jaki oblici vršenja kontrole, ali parlament je, osim njih, razvio i druge oblike koji svoj osnov pronalaze u ustavu, a kojima se kontroliše vlada. Naravno da je svaki oblik zakonodavstva takođe i oblik kontrole vlade jer vlada, po nemačkom ustavu, može da radi samo u skladu sa zakonima. U Nemačkoj, naravno, vlada ima ovlašćenje da donosi propise. Vlada ima pravo da donosi uredbe, ali samo ukoliko je za to dobila ovlašćenje od parlamenta. Ne postoji autonomno pravo vlade da donosi uredbe, odnosno uvek je potrebno ovlašćenje od parlamenta, i to takođe predstavlja jedan oblik kontrole. Kontrola se takođe vrši preko parlamentarne odluke o budžetu. Kod nas, a sigurno je tako i u Srbiji, budžet se objavljuje u obliku zakona i u tom zakonu, koji predlaže vlada, parlament može da odluči kako i na koji način će se trošiti novac iz budžeta. Preko određivanja načina trošenja novca vrši se, naravno, vrlo snažna kontrola. To ide toliko daleko da je na nivou običnog zakonodavstva, naime u okviru zakona o budžetu, jednog vrlo jednostavnog zakona, moguće imati određene izdatke u okviru budžetske godine samo uz izričitu saglasnost parlamenta. To znači da nije dovoljno imati opšte ovlašćenje kroz zakon o budžetu već je, pored toga, neophodno dobiti i odobrenje parlamenta pre nego što se izvrši neki trošak. To ne važi za sve izdatke već samo za one za koje je određeno da postoji obaveza dobijanja saglasnosti parlamenta, i to je vrlo snažan oblik parlamentarne kontrole rada vlade, jer se u toku budžetske godine vladi mogu postaviti granice u okviru kojih može trošiti novac.

Osim toga, parlament vrši kontrolu vlade kroz tradicionalne institucije. Ovde bih, na prvom mestu, želeo da navedem instituciju interpelacije, odnosno pravo parlamenta da u svakom trenutku pozove vladu u parlament i da joj postavi pitanja. Vlada ima obavezu da se pojavi pred parlamentom i da odgovori na postavljena pitanja. Ovo je takođe jedan oblik kontrole. Ta obaveza vlade je sveobuhvatna, ona ne može da odbije izvršenje te obaveze navodeći kako nema interesa, ili kako saradnja sa parlamentom nije dovoljno efikasna. Interpelacija, naravno, služi postizanju transparentnog rada vlade. Pošto parlament može vladi da postavi pitanja, vlada mora da pruži odgovarajuće informacije, a preko tih

informacija može se ustanoviti na osnovu kojih kriterijuma vlada donosi odluke o svom postupanju.

Jedan još jači oblik kontrole od interpelacije jesu anketni odbori koji mogu biti osnovani u svakom trenutku, i koji se sastoje od parlamentaraca, i to u odnosu koji odražava odnos snaga u parlamentu. To znači da i u anketnom odboru najjača partija ima najviše članova, odnosno – istražni odbor ima sastav srazmeran sastavu parlamenta. Dalje, to bi moglo da znači da ovi anketni odbori nisu mnogo efikasni, pošto, kao što sam već naveo, vladu bira većina poslanika u parlamentu, i ako ta većina čini i većinu u anketnom odboru, moglo bi se pomisliti da taj odbor nije mnogo efikasan. Takva situacija izbegava se time što manjina u parlamentu, naime 25% poslanika ima pravo da sazove anketni odbor. Ona je, dakle, manjina i u sâmom anketnom odboru, no u stanju je da ostvari prikupljanje određenih dokaza. Anketni odbor ima iste nadležnosti kao i sud, što znači da ima pravo da prikuplja dokaze iz svih mogućih izvora informacija. On ima pravo da poziva svedoke, ima pravo da pozove i ministre da budu svedoci, ima pristup aktima, može da izda nalog stručnjacima da daju svoje ekspertske mišljenje. Ono što je drugačije, jeste njegov sastav, jer u njemu ne sede nezavisne sudije već poslanici. Moć anketnog odbora zasnovana je na njegovim nadležnostima da, poput suda, traži informacije. Na kraju rada anketnog odbora uvek se piše izveštaj koji prihvata većina u istražnom odboru. I ovde bi bilo moguće reći da je većina obično na strani vlade, te da onda taj izveštaj ne može da bude mnogo značajan, jer on štiti vladu. Međutim, manjina ima pravo da napiše poseban izveštaj koji se objavljuje na isti način kao i izveštaj većine, i on je podjednako dostupan svima. U tom posebnom izveštaju može kao rezultat istraživanja ili prikupljanja dokaza da bude zapisana i snažna kritika postupanja vlade. Stoga su anketni odbori veoma snažno sredstvo kontrole vlade, iako su ograničeni na objavljene podatke o postupanju vlade. Anketni odbor ne može da donese odluku o povlačenju vlade, niti može vladu da tuži pred sudom jer to ne spada u nadležnosti ovog odbora. Anketni odbor ograničen je na otkrivanje nepravilnosti. On, međutim, raspolaze, kako sam već naglasio, veoma snažnim sredstvima kako bi otkrio činjenice. Stoga, anketni odbor predstavlja vrlo značajnu funkciju u parlamentarnom životu Savezne Republike Nemačke. Anketni odbori značajno su doprineli kontroli vlade u Saveznoj Republici Nemačkoj.

I interpelacija i anketni odbori kontrolišu rad vlade u smislu političke kontrole. Pritom, nije reč o tome da li je vlada prekršila neki zakon. I to može biti tema, ali to nije preduslov za sazivanje anketnog odbora. Tema

kojom se bavi anketni odbor može biti i neuspješna ekonomska politika, iako je istorija pokazala da su često upravo pravni prekršaji vlade bili predmet rada anketnih odbora. Nedavno je predmet rada anketnog odbora bilo izdavanje viza u istočnoevropskim zemljama, posebno u Ukrajini, gde je postojala sumnja da je bilo korupcije.

Pored ovih oblika političke kontrole postoji i pravna kontrola. To znači da parlament ima mogućnosti da istraži postupanje vlade po pravnim kriterijumima, iako u tim slučajevima ne istražuje sâm parlament, ako se izuzmu ovi odbori koje sam naveo već to kod nas rade sudovi. Tu treba, na prvom mestu, pomenuti Ustavni sud. Ustavni sud nadležan je i za ispitivanje rada organa vlasti. Kada je reč o postupanju vlade, najvažniji postupak je takozvani „spor između organa vlasti“. Kada vlada svojim postupanjem prodiđe u nadležnosti nekog drugog organa vlasti, a time i u nadležnosti parlamenta, parlament ima mogućnost da to rešava pred Ustavnim sudom. Navešću jedan primer: u skladu sa nemačkim Ustavom, nemačka vojska sme da bude angažovana u inostranstvu samo ukoliko za to dobije izričitu saglasnost parlamenta. Pred nemačkim Ustavnim sudom je bilo raznih postupaka u kojima je rešavano da li je vlada dobila saglasnost parlamenta na odgovarajući način. Tako su, na primer, u ratu u Iraku 2003. godine, avioni tipa Avaks koji su vršili radarsku kontrolu sa nemačkom posadom bili stacionirani u Turskoj. Vlada i kancelar Šreder tada su zastupali stav da je to samo dejstvo aviona u okviru NATO-aktivnosti, sasvim običan angažman aviona za koji nije potrebna saglasnost parlamenta. Bilo je, međutim, poslanika koji su smatrali da je vlada u tom slučaju prekršila Ustav, i da je pre angažovanja aviona u Turskoj, neposredno pre rata u Iraku, bilo potrebno od parlamenta zatražiti saglasnost, jer je taj angažman, u svakom slučaju, mogao da vodi ka uplitanju u rat. Nemački Ustavni sud je, zaista, prošle godine ustanovio da je vlada u ovom slučaju prekršila prava parlamenta, a i da postoji prekršaj Ustava. To znači da u sporu između organa vlasti jedan organ, a posebno parlament i to ne samo većina u parlamentu već i manjina u parlamentu, može da realizuju prava parlamenta. U ovom konkretnom slučaju, prava parlamenta realizovala je parlamentarna manjina, i to veoma mala manjina, a čak zanimljivo u ovom slučaju jeste to što je tadašnja parlamentarna većina rekla da nije potrebna saglasnost za angažovanje tih aviona. Ustavni sud je rekao da prava parlamenta mogu biti ostvarena voljom parlamentarne manjine, i protivno volji parlamentarne većine. Ovo podrazumeva vrlo opširnu kontrolu postupanja vlade. Doduše, spor između organa vlasti ograničen je na slučajeve u kojima vlada krši prava nekog drugog organa vlasti, u našem slučaju parlamenta. U okviru spora između

organa vlasti ne vrši se apstraktna kontrola, da li vlada radi u skladu sa ustavom. To nije predviđeno. Spor između organa vlasti može da inicira samo organ koji tvrdi da su njegova prava povređena. Ukoliko vlada krši ustav na veoma apstraktan način, to se ne može utvrditi u okviru spora između organa vlasti. Doduše, mora se reći da se spor između organa vlasti pred Ustavnim sudom shvata veoma široko. Ukoliko bi se reklo da vlada troši previše novca, da možda uzima kredite koji nisu u skladu sa ustavom, onda bi se to moglo rešiti u okviru spora između organa vlasti. U suštini, taj spor predstavlja vrlo efikasno sredstvo ostvarenja ustavno-pravnih obaveza vlade.

Pored toga, postoji i krivično-pravna odgovornost vlade i njenih članova. Savezni kancelar / savezna kancelarka i ministri po svojoj funkciji ne uživaju imunitet. Po nemačkom Ustavu, imunitet uživaju samo poslanici u parlamentu. To odgovara svrsi imuniteta, jer imunitet treba da štiti poslanike kako ne bi bili izloženi krivično-pravnom gonjenju od strane vlade, odnosno izvršne vlasti. Stoga, samo poslanici u parlamentu uživaju imunitet, a ne i članovi vlade. Na osnovu nemačke konstrukcije parlamentarne demokratije, međutim, skoro svi članovi vlade su, takođe, poslanici u parlamentu, i kao poslanici oni uživaju imunitet. U Saveznoj Republici Nemačkoj praksa, koja nikada nije dovedena u pitanje, je da parlament uvek ukida imunitet osobama protiv kojih se vodi krivična istraga. To znači da nikada nije postojao slučaj u kojem je imunitet zaštitio nekog poslanika od krivičnog gonjenja. Hteo bih da pomenem da je (na žalost ili možda na sreću, jer to pokazuje da smo pravna država), postojao slučaj u kojem je jedan ministar bio osuđen u skandalu sa novčanim priložima njegove stranke nakon što mu je bio ukinut imunitet. On je osuđen pred krivičnim sudom, i rečeno je da je prekršio određena pravila davanja novčanih priloga političkoj stranci. Na sreću, retki su slučajevi u kojima se krši Krivični zakon, ali želim da naglasim da, ukoliko bi on bio prekršen, parlament ne bi zaštitio svoje poslanike već bi ukinuo imunitet.

Za krivično-pravno gonjenje kod nas su zaduženi sudovi. Ne postoje nezavisne institucije, komisije ili organi koji kontrolišu poslanike i vladu, za to su zaduženi javno tužilaštvo i sudovi. Javno tužilaštvo može, doduše, rezultate rada anketnog odbora koristiti kao polaznu osnovu za pokretanje krivične istrage. Ako anketni odbor na verodostojan način ustanovi da su članovi vlade prekršili zakon u krivično-pravnom smislu, onda javno tužilaštvo ima pravo da pokrene istragu protiv dotičnog člana vlade, u određenom trenutku istrage imunitet tog člana vlade se ukida, i on može biti doveden pred sud. To je u rukama tužilaštva, i u Nemačkoj do sada

nije bilo potrebe da se pored tužilaštva uvode posebni kontrolni organi.

U okviru institucija vlasti postoje službe koje sprovode samokontrolu, na primer, u okviru borbe protiv korupcije, ali to su organi u okviru institucija vlasti, a ne nezavisni organi. Glavna odgovornost za borbu protiv korupcije, i to u klasičnom smislu, leži u rukama tužilaštva i krivičnih sudova.

Dakle, postoje politička kontrola, pravna kontrola, kojom se posebno pred Ustavnim sudom utvrđuje da li je vlada prekršila odredbe ustava, zatim postoji kontrola i preko krivičnih sudova ukoliko postoji osnovana sumnja da je vlada prekršila odredbe krivičnog zakona. To je klasična kontrola vlade koju sprovodi parlament. Parlament ima različita sredstva na raspolaganju (u okviru parlamenta i izvan parlamenta preko uključivanja sudova). Glavna kontrola, glavni mehanizam kontrole vlade nalazi se u rukama parlamenta. Samo izuzetno, kontrola se obavlja izvan parlamenta.

U Nemačkoj postoji mali broj nedovoljno razvijenih institucija koje takođe sprovode kontrolu vlade. Neke od njih su pomenute u ustavu. Ovom prilikom želeo bih da pomenem Parlamentarnog komesara za oružane snage, osobu koju bira parlament i koja ima zadatak da kontroliše da li se u okviru vojske krše osnovna ljudska prava. Ta osoba nema zadatak da kontroliše politiku odbrane već samo da proverava da li postoji kršenje osnovnih ljudskih prava u vojsci. U vojsci Savezne Republike Nemačke imamo koncept takozvanog „unutrašnjeg vođstva”,<sup>1</sup> što znači da se građanin ne odriče svojih osnovnih ljudskih prava samim tim što je doneo odluku da postane vojnik već on i kao vojnik zadržava svoja osnovna

<sup>1</sup> Koncept „unutrašnjeg vođstva” jedan je od osnovnih principa na kojima je zasnovana Vojska Savezne Republike Nemačke nakon Drugog svetskog rata. Taj koncept ima tri zadatka koji se mogu opisati pojmovima legitimacija, integracija i identitet. Nakon 1945, za Vojsku Savezne Republike Nemačke postavilo se, najpre, pitanje legitimnosti vojnika. Nakon onoga što se dešavalo, da li je uopšte bilo moguće biti vojnik? Upotrebu Vojske bilo je moguće opravdati samo kroz odbranu ljudskih prava, imajući obavezno u vidu međunarodno pravo. Legitimni zadatak vojnika moralo je da bude obezbeđenje i kreiranje mira. Vojska mora biti integrisana u demokratske strukture društva. Ona mora biti podložna parlamentarnoj kontroli. Vojnik je građanin sa istim pravima kao i svaki drugi građanin. Unutrašnje uređenje i uloga Vojske u državi mora biti u skladu sa demokratskim principima, i stoga je vojnik „građanin u uniformi”. Iz toga proizilazi identitet vojnika. Vojnici su građani koji svojim pozivom služe državi. Oni učestvuju u društvenom i političkom životu države. To ne znači samo da oni imaju aktivno i pasivno pravo glasa. Oni mogu i treba da kao stručnjaci daju svoje mišljenje o vojnim i bezbednosno-političkim temama. Ova prava ograničena su obavezom lojalnosti, obavezom čuvanja poverljivih podataka. (prim. prev.)

ljudska prava. Starešine imaju obavezu da poštuju i da štite ta prava. Pošto u vojsci, gde vlada odnos nadređeni-podređeni, postoji velika opasnost da dođe do povreda ljudskih prava, uveden je Komesar kao protivteža, kao nezavisna instanca koju bira parlament, i koja treba da proverava da li je u vojsci zaista obezbeđena zaštita i poštovanje osnovnih ljudskih prava. Kako bi ovaj zadatak mogao efikasno da obavi, Komesar ima sveobuhvatna prava na prikupljanje informacija. On može da ode u posetu nekoj jedinici vojske, da tamo prikupi informacije; u vojsci niko nema pravo da mu zabrani pristup; on ima pravo da zatraži objašnjenja, i ima obavezu da jednom godišnje podnosi izveštaj parlamentu o stanju u Vojsci. To predstavlja kontrolu preko prenošenja informacija. Taj institut Komesara u Nemačkoj funkcioniše veoma uspešno. Stanje osnovnih ljudskih prava u okviru vojske je na relativno visokom nivou. Naravno da i tu ima kršenja prava, što je uvek za žaljenje, ali to su ipak izuzeci.

Još jedan organ koji igra značajnu ulogu prilikom kontrole vlade, i organ koji je zapisan u ustavu, jeste Savezna revizorska institucija. Savezna revizorska institucija jeste organ koji je istog ranga kao sud, a čiji članovi su osobe koje su na pozicijama sličnim sudijama. Na funkciju su ih postavili vlada i parlament, na toj funkciji su nezavisni, ne mogu biti smenjeni, i imaju ovlašćenja kao i sudije, odnosno imaju ista prava na prikupljanje informacija kao i sud. To znači da u svakom trenutku mogu tražiti informacije od vlade, mogu saslušavati svedoke, imaju pristup aktima vlade, i mogu da donose presude. Bitno je da se aktivnost te Savezne revizorske institucije ograničava na sprovođenje budžeta. Kriterijumi Savezne revizorske institucije u znatnoj meri proizilaze iz zakona o budžetu, i odnose se na to da li se budžetska sredstva koriste u skladu sa zakonom. Pritom, najvažnije pitanje je da li se nepotrebno troše budžetska sredstva, iako se ovaj oblik kontrole može proširiti i na eventualne slučajeve korupcije. Ako bi se ustanovilo da su tenderi rešavani na pogrešan način, Savezna revizorska institucija može da uputi opomenu, i da to unese u izveštaj koji se objavljuje, i koji onda predstavlja osnovu za kritiku vlade. Savezna revizorska institucija nema mogućnost da podigne tužbu protiv vlade. To se prepušta ili parlamentu ili, ukoliko je došlo do kršenja krivičnog zakona, tužilaštvu.

Postoje još neki opunomoćenici kao što je Komesar za zaštitu podataka. Njega možemo uporediti sa ombudsmanom, doduše ograničeno na oblast zaštite podataka. I on ima mogućnost da prikuplja informacije iz državnih i privatnih institucija koje podležu zakonu o zaštiti podataka. On, takođe,



ima široka prava kada je reč o razjašnjavanju, što sprovodi u delo tako što piše izveštaje u kojima stoji do koje mere je vlada prikupljanjem podataka povredila nečije pravo na privatnost.

Pored nekoliko ovih organa koji funkcionišu kao nezavisne kontrolne institucije, treba navesti i pojedince. U Saveznoj Republici Nemačkoj, slično kao u većini država, građani imaju pravo da dobiju informacije od vlade. Postoji zakon o slobodi informisanja koji građanima pruža mogućnost da se obrate institucijama vlasti, i da dobiju određene informacije. Tu postoje određena ograničenja o kojima se može diskutovati, i koja se pretežno odnose na lične podatke. Nije moguće istraživati privatni život neke druge osobe pozivajući se na zakon o slobodi informisanja. Postoje određena ograničenja i kada je reč o državnim tajnama, ali izuzev toga – pojedinac ima pristup podacima. Kod nas to igra značajnu ulogu kada je reč o zaštiti životne sredine jer građanin može da pita na koji način neka fabrika zagađuje životnu sredinu, i vlada odnosno administracija koja je pod upravom vlade, ima obavezu da o tome pruži odgovarajuće informacije. U tom slučaju, građanin postaje kontrolor vlade. To ide još jedan korak dalje tako što građanin u vrlo širokomislu ima pristup sudovima. Ustav garantuje vrlo opsežnu zaštitu od postupanja organa vlasti. Svaki postupak organa vlasti podleže sudskoj kontroli i građanin može da se usprotivi postupanju vlade uz obrazloženje da su njegova prava prekršena. Pritom je pozivanje na kršenje sopstvenih prava uvek preduslov za takvu kontrolu. Ne može da postoji apstraktna kontrola postupanja vlade već kontrola uvek podrazumeva da su povređena prava pojedinca. Ova prava su, međutim, veoma široka. Tako, na primer, ako se gradi atomska centrala, osoba koja stanuje u blizini može da podnese tužbu sudu sa obrazloženjem da su njena prava prekršena prilikom te gradnje – ovo je, takođe, jedan oblik kontrole vlade. Ako neka osoba smatra da je neki član vlade korumpiran, a znam da je korupcija vrlo značajna tema u Srbiji, onda ta osoba može da podnese prijavu tužilaštvu. Nakon toga, tužilaštvo je dužno da istraži slučaj, i da, eventualno, inicira postupak protiv dotičnog člana vlade. Dakle, i građanin ima veoma široko pravo da kontroliše vladu, samo ukoliko je povređeno neko njegovo pravo. U Nemačkoj je veoma efikasan sistem nezavisnih sudova koji u značajnoj meri doprinosi tome da vlada poštuje zakone. Kriterijum kontrole koju sprovode sudovi predstavljaju, naravno, zakoni, a ne celishodnost ponašanja koje se kontroliše.

Šta se može zaključiti o situaciji u Nemačkoj? U Nemačkoj kontrolu vlade najpre sprovodi parlament. On je najznačajnije mesto na kojem se

kontroliše vlada. Parlament raspolaže sveobuhvatnim mogućnostima: preko anketnih odbora i prava interpelacije. Parlament, takođe, ima mogućnost i da u delu sprovede praktične posledice nekog pogrešnog postupanja vlade, tako što može da smeni vladu u konstruktivnom izglasavanju nepoverenja, ili tako što će pružiti negativan odgovor na pitanje o poverenju vladi ukoliko ga vlada postavi. Ovo je veoma efikasna kontrola. Kao što sam već spomenuo, imamo i manje razvijen oblik kontrole – preko nezavisnih institucija. Ovde bih želeo da napomenem da sam ja, lično, malo suzdržan kada je reč o stvaranju prevelikog broja nezavisnih institucija. Naime, to može da ima dve negativne posledice. Najpre, ukoliko se odgovornost za kontrolu prenese na takve institucije, parlament bi mogao da se oseti rasterećeno od odgovornosti, i da zaključi da on ne mora ništa da kontroliše pošto to rade ove institucije. U demokratiji, međutim, parlament je u prvom redu pozvan da kontroliše vladu, a ne takve nezavisne organizacije ili institucije. Stoga, mislim da je značajno da najvažniji deo kontrolnih zadataka ostane u rukama parlamenta. Drugi problem kod takvih nezavisnih institucija jeste, naravno, pitanje – kome su one odgovorne, po kojim kriterijumima one postupaju? Bitno je ustanoviti odgovornost tih institucija, jer upravo kada ih ima mnogo, može doći do potpunog mešanja kontrolnih funkcija, i na kraju može zavladati veliki nedostatak odgovornosti za sprovođenje ili nesprovođenje kontrole, a može doći i do manipulacije odlukama. Stoga, treba biti veoma oprezan sa nezavisnim kontrolnim institucijama. One su bitne za prenošenje informacija, ali one moraju biti ograničene u svojim ovlašćenjima pošto imaju direktan uticaj na postupanje vlade. Osnivanje velikog broja takvih kontrolnih organa uvek predstavlja izraz nepoverenja prema državnim organima. Demokratija, međutim, zasnovana je na poverenju. Na poverenju u organe koji vrše vlast u demokratiji, a tu je – na prvom mestu – parlament. Bez takvog poverenja, parlament kao ni demokratija ne mogu da funkcionišu. Ja, lično, mislim da bi trebalo pružiti šansu demokratiji i tako što bi se kontrolna funkcija ostavila u rukama institucija značajnih za demokratiju, u prvom redu parlamenta. Ne bi trebalo previše da ograničavamo moć parlamenta prenoseći kontrolne funkcije na previše nezavisnih institucija. Ukoliko bi država uspela da učini da parlament postane svestan toga da je on taj koji vrši vrlo značajnu funkciju u kontroli vlade, i ukoliko bi on tu kontrolu sprovodio na odgovoran način, onda bi država koja bi to uspela da postigne, a nadam se da će Srbija to uspeti, bila jedna od onih koje pripadaju porodici država koje dele iste vrednosti, i koje su zajedno „srećne“.

**Dr. iur. Štefani Rikarda Ros**

Kao podsticaj za diskusiju, želela bih da sa Vama podelim sledeće. Kada sam čula zaključke koje je naveo dr Hartvig, naime da parlament mora da preuzme jaču ulogu u kontroli vlade, moja spontana reakcija bila je da bismo onda morali da odustanemo od ovog skupa ovde, da pređemo u parlament i tamo da nastavimo diskusiju sa parlamentarcima. Kako ja to vidim kao posmatrač situacije u Srbiji, i na osnovu izveštaja u zemlji i u inostranstvu, pri tome mislim na rezoluciju Saveta Evrope iz aprila ove godine, srpski parlament, kako stoji u tom izveštaju, nije baš najfunkcionalnija odnosno najefikasnija institucija. Dakle, realizacija preporuka dr Hartviga trenutno je otežana. Kada bi institucija koja je dobila ocenu da nije funkcionalna i da ne uživa poverenje u društvu, najverovatnije baš iz tog razloga, morala da postane najviše odgovorna za kontrolu vlade, onda bi to, barem na neko vreme, dovelo do vakuuma. Za nas se postavlja pitanje, da li bi osnivanje velikog broja različitih institucija koje su zadužene za kontrolu vlade, bez obzira da li je reč o Srbiji, Bugarskoj ili Rumuniji, imalo za opravdanje upravo tu činjenicu da parlament još uvek nije u stanju da ispuni ovaj zadatak onako kako se to od njega očekuje. To bih samo želela da primetim kao podsticaj diskusiji.

**Saša Janković**

Zaštitnik građana, Republika Srbija

Odmah nakon ovog skupa Zaštitnik građana Republike Srbije putuje u Švedsku, gde švedski ombudsman slavi 200 godina postojanja. Zašto to kažem? Zato što se u diskusiji govori o postojanju velikog broja nezavisnih institucija u Srbiji i u okolnim zemljama. Ne mislim niti da je ombudsman, ni poverenik niti da su druge slične paradržavne ili paralelne kontrolne institucije specifikum samo ovog podneblja. Upravo suprotno. Po mom komparativnom saznanju, u zemljama koje se smatraju zemljama razvijene demokratije postoji mnogo više institucija koje dopunjavaju kontrolnu ulogu parlamenta. I mislim da u tome jeste ključ. Ne bih se složio s tim da su nezavisne kontrolne institucije nesto što privremeno treba da odmeni parlament koji je na godišnjem odmoru, dužem. Dakle, uloga nezavisnih institucija je u tome da onim metodama, onim načinima i onim svojim specifikumom koji nije svojstven parlamentu, dopuni

sveukupni kontrolni mehanizam, odnosno da doprinese uspostavljanju ravnoteže, onog *checks and balances*, u društvu.

Jer, pokazalo se ne samo da demokratije koje još uvek teže svom učvršćivanju već i da razvijene, zrele demokratije pokazuju određene nedostatke u jednačini „izvršna plus zakonodavna plus sudska vlast jednako je demokratija“. Dakle, jedan od elemenata koji se pokazuje da je neophodan da bi dopunio nedostatke tako jedne pojednostavljene jednačine jeste civilno društvo – nevladine organizacije, nezavisne kontrolne institucije, mediji. Možda, a to je sasvim sigurno tačno u Srbiji u ovom momentu, s obzirom na odnos izvršne i zakonodavne vlasti u kojem izvršna vlast ima apsolutnu premoć nad institucijama (poput ombudsmana, i pre svih – poverenika), jeste nešto veći teret, i jesu nešto veći pažnja i očekivanja. Međutim, ponavljam, to je jedna od zamki, i ne treba da se desi da nezavisne institucije smatraju ili da neko od njih očekuje da one treba da zamene neku drugu instituciju. One imaju svoju autentičnu ulogu koja apsolutno postoji, bez obzira na to da li parlament maksimalno korektno obavlja svoj posao. U to sam se uverio, između ostalog – pre mesec dana u Nemačkoj, gde nemački parlamentarni vojni ombudsman ostvaruje izuzetno dobru svoju ulogu. I, upravo iz razgovora sa nemačkim parlamentarcima zaključio sam da postoji apsolutna kompitabilnost ovog instituta.

**Dr iur. Matijas Hartvig**

Zahvaljujem se na primedbi koju prihvatam kao kritičku. Na početku sam rekao da smo se ovde okupili kako bismo razmenjivali iskustva i kako bismo učili jedni od drugih, i svakako mi je zanimljiv Vaš stav. Nije mi cilj da kažem da ne smemo imati nijednu od tih institucija. Moram na osnovu nemačkog primera da kažem da i mi, u tome imate pravo, sve više uvodimo takve institucije. Imamo, na primer, Poverenika za ljudska prava, ali moram reći da ne znamo tačno koju funkciju on treba da obavlja i zbog čega. Vrlo je značajno da, kao deo klasične podele vlasti, imamo vrlo snažan i razvijen sudski sistem u kojem svaki pojedinac uživa sveobuhvatnu zaštitu. Želeo bih s tim u vezi da naglasim da kod nas svaki građanin može da se žali na svaku odluku institucija vlasti sve do ustavnog suda. Položaj koji ima građanin pred ustavnim sudom mnogo je jači od svake zaštite koju može dobiti od ombudsmana. Ombudsman uvek sâm odlučuje o tome da li će se za nešto založiti ili ne, da li će u konkretnom slučaju pružiti zaštitu ili ne. Pred ustavnim sudom građanin ima pravo da

dobije presudu. Stoga, da se oprezno izrazim, zbog te klasične kontrole preko sudova, kod nas nije neophodno osnivati druge institucije kontrole. Ovde su dve stvari bitne. Prvo, sudovi raspolažu vrlo moćnim načinima otkrivanja činjenica, a drugo – sudovi imaju i vrlo jake načine sankcionisanja neodgovarajućeg ponašanja, što ombudsman nema. Ombudsman može samo da napiše izveštaj i da kaže koji stav on zastupa. U nekim zemljama ombudsman ima mogućnost da ode pred sud, u nekim zemljama postoji mogućnost i podnošenja ustavne žalbe, ali, sve u svemu, ombudsman ima vrlo čvrsto određenu funkciju koja može imati jak uticaj. U Švedskoj, na primer, ombudsman igra vrlo značajnu ulogu već 200 godina, ali mislim da je zaštita preko sudova mnogo efikasnija i da ona čini da osnivanje drugih institucija kontrole ne bude nužno.

### **Prof. dr Bogoljub Milosavljević**

Pravni fakultet Univerziteta UNION

Ovde, u Srbiji, vlada je konstantno ometala početak rada nezavisnih parlamentarnih institucija. To je bio problem po sebi ili za sebe: vlada se trudila da na svaki mogući način oteža početak rada i odloži početak rada, kako ombudsmana i poverenika za informacije od javnog značaja, tako i nekih drugih institucija, na primer državne revizorske institucije. Ideja tih nezavisnih institucija jeste da u ime parlamenta kontrolišu vladu, odnosno onaj segment koji im je poveren. Međutim, stoji ono aristotelovsko pitanje „ko će nas čuvati od čuvara?“ Ili, ko će kontrolisati naše kontrolore? O tome, ipak, moramo da vodimo računa, jer i oni, „kontrolori“ ,takođe treba da budu kontrolisani.

U nas postoji veliki problem sa takozvanim nezavisnim agencijama ili nekim sličnim institucijama koje formira vlada. Po jednoj evidenciji koju sam nedavno radio, formirano je već preko pedeset agencija. Ovo su institucije na koje vlada prenosi delove svojih poslova i odgovornosti, čime se odriče svoje odgovornosti za taj posao. Tu se zaista gube konci odgovornosti. I tu se stvara problem.

### **Dr Slobodan Beljanski**

Predsednik Republičkog odbora za rešavanje o sukobu interesa

U Nemačkoj, kako smo čuli, ne postoje takva regulatorna tela, ili uglavnom ne postoje. Postavljam pitanje: ko vodi računa o nečemu što nije u

domenu krivičnog prava, što ne dospeva pred sud, niti može da dospe pred sud, kao što je sukob interesa, sukob funkcija koje su nespojive, prijavljivanje ili neprijavlivanje imovine javnih funkcionera, osim ako je to takođe deo krivično-pravne materije, pa je takođe sankcionisano? Da li je to deo neke samoregulacije unutar političkih stranaka ili postoji način da se i izvan stranaka o tome vodi briga i taj domen kontroliše?

### **Dr iur. Matijas Hartvig**

Hvala Vam na vrlo preciznom pitanju. Najpre bih želeo da ponovim da sudska kontrola u Nemačkoj ide veoma daleko i, naravno, u pravu ste – to se ne odnosi u prvom redu na celishodnost, ali sudovi imaju u kontroli odluka, primera radi, državne uprave vrlo široku kontrolu kada je reč o postupanju vlade i državne uprave. Mali je broj oblasti koje su izuzete iz ove kontrole. Ipak, potpuno ste u pravu, postoje i izuzete oblasti. Naveli ste primer prijavljivanja imovine poslanika ili javnih funkcionera. O tome je nemački Bundestag doneo odluku da su svi poslanici obavezni da prijave svoju imovinu kako bi se znalo odakle još obezbeđuju prihode osim od plate poslanika. Protiv toga postojala je tužba pred ustavnim sudom koju su podnele osobe koje su tvrdile da se time zadire u njihove poslovne tajne. Postoje poslanici koji su advokati, koji su tvrdili da je to kršenje poslovne tajne ukoliko moraju da prijave kolike honorare dobijaju od firmi koje zastupaju. Ustavni sud je, međutim, potvrdio odluku parlamenta. To prijavljivanje kontroliše se u okviru parlamenta, i može biti sankcionisano u okviru parlamenta. Vrlo je jasno, dakle, da obaveza prijavljivanja postoji i njeno neispunjavanje se sankcioniše.

### **Dr iur. Štefani Rikarda Ros**

Pošto se u Rumuniji intenzivno bavim njihovom Institucijom nacionalnog integriteta, dobro razumem Vaše pitanje. I ja sam se na početku čudila koliko su Rumuniji dati strogi kriterijumi u okviru pristupanja Evropskoj uniji, kada je reč o formiranju institucija koje kontrolišu prijavljivanje imovine dok mi u Nemačkoj nemamo takvu instituciju. Takođe, reakcija nemačkih poslanika koji su tu obavezu prijavljivanja izneli pred ustavni sud pokazuje da se u Nemačkoj prijavljivanje imovine ne doživljava kao nešto što se podrazumeva samo po sebi. Vaše pitanje vrlo je značajno i za Nemačku, i za ostale zapadnoevropske države, i svakako da bi bilo neophodno uspostavljanje strožijih kontrolnih mehanizama.

### **Dr iur. Matijas Hartvig**

Prijavljivanje imovine poslanika u Nemačkoj ne funkcioniše idealno. Imali smo, ne tako davno, situacije kada su poslanici bili na platnom spisku velikih preduzeća, a da se nije znalo šta su oni zaista radili u tim preduzećima. Oni su, možda, nekada ranije tu bili zaposleni, pa su počeli da se bave politikom, i onda su nastavili da dobijaju velike plate od tih preduzeća. To se moglo objasniti samo time što su ti poslanici u okviru parlamenta obavljali poslove lobiranja za ta preduzeća. Odluka parlamenta o kojoj sam govorio ima za rezultat to što su sada poslanici u obavezi da prijavljuju imovinu. No, u Nemačkoj je to relativno nova situacija. Veoma često postajemo svesni određene problematike tek u razmeni iskustava s drugim državama, kada od njih zahtevamo da rade na transparentniji način, pa ustanovimo da ni kod nas stvari nisu dovoljno transparentne.

### **Prof. dr Marijana Pajvančić**

Profesor na Pravnom fakultetu Univerziteta Novi Sad

Nesporno je da demokratija zapravo i jeste pitanje poverenja. To poverenje stiče se na izborima, ali demokratija je još nesto što uz poverenje treba da postoji u jednom pravnom poretku. To je sistem potpuno jasnih procedura odlučivanja unutar polja prava pravnim instrumentima. Jer, ako to nedostaje i ako postoji problem na toj liniji, onda nema minimalnih pretpostavki za sigurnost da će neki pravni spor biti rešen pravnim instrumentima unutar pravnog prostora. Šta je problem? Gde je raskorak između okolnosti u kojima funkcioniše naš ustavni sistem i ustavni sistem u Nemačkoj? U Nemačkoj ove procedure o kojima smo govorili postoje, dok naš ustav pati od manjkavosti ovakve vrste. Kada je reč o poverenju, samo dve stvari treba znati: da u Republici Srbiji način izbora parlamenta još uvek ne pribavlja ovu vrstu legitimacije parlamentu. Poslanički mandat kod nas nije slobodan, a o tome ko će biti poslanik, odlučuje se nakon izbora, naknadnom promenom biračke volje tako što političke stranke određuju ko je taj ko u parlamentu dobija mandat. Dakle, da bi mogao da obavlja svoju kontrolnu funkciju, parlament mora da dobije elementarni legitimitet kojeg on danas u Srbiji nema.

Kada je reč o kapacitetu Ustava, reč je o imunitetskim pravima ministara. Naš ustav garantuje imunitet ministara na nivou poslaničkih imuniteta i potpuno jasno daje prednost vladi u odnosu na telo koje treba da je kontroliše. Drugo, Ustav ima dve odredbe koje govore o tome ko odlučuje

o imunitetu narodnih poslanika ako bi trebalo da se taj imunitet ukine. Prema jednoj odredbi Ustava o tome odlučuje Narodna skupština, a prema drugoj – Vlada. Dakle, u ustavnom poretku imamo dva pravila istovrsnog ranga koja različitim organima dodeljuju pravo da odlučuju o jednom vrlo osetljivom pitanju, odnosno o mogućnosti da se prema ministru vodi postupak pred sudom. Ovaj spor ustavni sud neće moći da reši jer u njegovim kompetencijama jeste odlučivanje o sukobu nadležnosti, ali ne o sukobu nadležnosti ova dva tela – vlade ili parlamenta. On može da rešava samo one sukobe nadležnosti gde je reč o sukobu između suda i nekog drugog organa, ili po vertikalnoj podeli nadležnosti između viših i nižih organa. Pitanje kako će biti rešen ovaj spor je samo jedan od primera kakvih je mnogo. Izvan polja prava, dakle u polju predpolitičke zajednice, u polju, rekla bih, partijske države vrlo teško da možemo da govorimo o kontrolnim instrumentima.

Kada je reč o kontrolnoj ulozi parlamenta, iznosim svoju rezervu u odnosu na dva instrumenta koja imaju moderne ustavne države. Jedno je konstruktivno izglasavanje nepoverenja koje imaju Austrija i Nemačka; mi smo se bili lomili kada su rađeni predlozi ustava i neki predlozi imaju konstruktivno izglasavanje nepoverenja koje daje prednost vladi. Dakle, to je instrument kojim se parlament tera da očuva vladu, čime ga lišavate jednog moćnog instrumenta kontrole vlade. Druga ilustracija jeste budžetsko pravo parlamenta koje danas uglavnom više nema onu snagu koju je imao, recimo pre 100 godina, jer ovim budžetskim četvrtinama zapravo vlada čuva svoju poziciju. Parlament više ne može tako moćno da pritisne vladu pretnjom da neće izglasati budžet, kao što je to ranije moglo. Ta vlada će opstati, i finansiraće se restriktivno prema nekim parametrima iz prethodnih godina, neće izgubiti mandat.

Dakle, prosto moramo voditi računa o tome da parlament očigledno više nije mesto gde stanuje moć. To je sada vlada. Moje mišljenje je da su ova kontrolna tela zapravo pokušaj da se uz pomoć parlamenta i sfere civilnog društva pritisne vlada i da se, na neki način, njen rad kontroliše.

## Saša Janković

Zaštitnik građana, Republika Srbija

# OMBUDSMAN – ZAŠTITA LJUDSKIH PRAVA I KONTROLA ADMINISTRACIJE

### ■ IZLAGANJE ■

Institucija ombudsmana nije svojstvena zemljama u tranziciji, upravo suprotno. Srbija je 132. zemlja u svetu koja je uvela ovu instituciju. Prvo su je uvele zemlje koje se smatraju zemljama najrazvijenije ili najstabilnije demokratije. Postoji nekoliko modela, teoretskih, mada oni ponekada nisu potpuno egzaktni, ili ponekada idu na uštrb kvaliteta analize. No, recimo da postoje dva osnovna, klasična modela. Jedan je ombudsman administrativnog tipa, a drugi je ombudsman zaštite ljudskih prava. Oba ova modela kombinovana su u srpskom modelu. Dakle, uloga Zaštitnika građana u Srbiji je, s jedne strane, da kontroliše administraciju u njenom svakodnevnom kontaktu s građanima i da nastoji da poboljša kako procedure, savesnost, brzinu, tačnost rada, tako i da se postara da odnos administracije prema građanima bude onakav, kakav je svojstven demokratiji danas, dakle sa konceptom uprave kao načina vršenja vlasti do koncepta uprave kao servisa. Drugi aspekt rada ombudsmana je nešto novijeg tipa: pojavila se potreba da, u situaciji u kojoj je država prožela sve elemente života, njen prvenstveni cilj bude da je efikasna, da sprovede ono što je naumila. Pojavila se potreba da se od strane nezavisnog, ali državnog tela sagledaju efekti tih politika, primene tih politika, primene zakona i to kroz jedan od

suštinskih elemenata demokratije, dakle ne samo kroz vladavinu prava, već i kroz zaštitu ljudskih prava. I taj aspekt jeste ono što se naročito često naglašava kada je reč o ombudsmanima u zemljama u tranziciji. Upravo Evropska unija i Savet Evrope insistiraju da ombudsmani u zemljama poput Srbije imaju izuzetno izražen ovaj element zaštite ljudskih prava.

Koliko ombudsman zaista može efektivno pomoći jeste, između ostalog, pitanje ovlašćenja koja ima. Srbiji je trebalo dvestotine godina da od Švedske do nje stigne ideja ombudsmana. I kada je ona stigla, zakon je dao relativno snažna ovlašćenja srpskom ombudsmanu. Poput njegovih kolega u Španiji, Francuskoj, Makedoniji, Crnoj Gori, Albaniji, ali isto tako u Rumuniji, Bugarskoj, Češkoj Republici, Holandiji, ombudsman nije neko ko samo konstatuje stanje. Ombudsman, pre svega, jeste neko ko može saznati sve što je u posjedstvu države, da bi ocenio da li je neko od prava građanina povređeno. Ombudsman može razgovarati sa svakim državnim službenikom, sa svakim državnim funkcionerom, videti sve podatke, bez obzira na stepen poverljivosti, da bi došao do krajnjeg cilja. A taj cilj jeste ocena da li se nekom radnjom, aktom, činjenjem, nečinjenjem, ili čak i nekim budućim propisom krše ili stvaraju uslovi za kršenje zagarantovanih prava građana. Prvo, ombudsman pre svega treba da oceni da li je na njemu da reaguje. On, po pravilu, ne reaguje kada je omogućena druga pravna zaštita. Dakle, kada se građanin obrati Zaštitniku građana i kaže da je dobio nezakonito rešenje u upravnom postupku, u devedesetpet posto slučajeva ombudsman neće pokrenuti svoj postupak već će uputiti građanina na redovan pravni put. Međutim, ukoliko građanin pokaže da takvo rešenje nije dobio zbog toga što je eventualno neko loše primenio materijalno pravo, ili pogrešno utvrdio činjenično stanje već da iza donošenja tog nezakonitog rešenja stoje drugi razlozi koji se u sudskom postupku ne otkrivaju jer se sud njima i ne bavi –onda ovo jeste posao za ombudsmana. Na primer, ako dođe građanin i kaže da je dobio rešenje o rušenju bespravno podignutog objekta, odnosno dostavi obaveštenje da će mu biti srušen bespravno podignut objekat, a onda pokaže ombudsmanu da je takvom jednom činu prethodila situacija u kojoj se osnovano može pretpostaviti da je to rušenje selektivno, dakle da se on, i to zbog vrlo određenih i specifičnih razloga, našao na meti vlasti koja prethodno ne može da pokaže da je spremna da prema svim građanima postupa na isti način, da ih ravnopravno tretira, tada ombudsman možda neće reći državnoj, odnosno opštinskoj upravi da ne ruši taj objekat koji je bespravno podignut. No, pitaće ih zašto ne ruše sve ostale i zašto su baš ovaj objekat odabrale, usred trideset ostalih bespravno sagrađenih objekata. I, dalje, zašto nijedan drugi postupak nisu pokrenule, ako postoje prijave. Sud se

ovim neće baviti. Dakle, pored mogućnosti da dublje istraži uzroke onog što površinski izgleda samo kao obična nezakonitost, ombudsman u Srbiji, kao i u velikom broju drugih zemalja, utvrđuje da je došlo, kako naš zakon kaže, do „nedostatka u radu“. Zašto „nedostatak“? Zato što, ako se utvrdi da postoje elementi nečega drugog, na primer krivičnog dela, onda ombudsman ne može voditi taj postupak. Ombudsman mora da kaže da li je reč o nečem višem od propusta ili nedostatka, odnosno da odredi šta jeste za sud, za tužioce. I zbog toga pričamo o komplementarnosti. Dakle, ne bi trebalo da ombudsman, iako je često u izazovu da to učini, na sebe preuzme odgovornost drugih. Dalje, kada utvrdi nepravilnost, propust, na ombudsmanu je i da predloži odnosno da preporuči način kako to treba biti ispravljeno. Ovo zahteva konstruktivan pristup ombudsmana. Ni jedno, ni drugo, po pravilu, nisu javni koraci. Odnosno, ni utvrđenje „nedostatka“ nije, po pravilu, javno, a ni preporuka ombudsmana nije javna. Zašto? Zbog one druge stvari na koju je ukazao uvaženi profesor Matijas Hartvig, a to je činjenica da ombudsman ne teži tome da bude u konfliktu sa upravom. Do konflikta dolazi samo kada se negira ovlašćenje ombudsmana i njegova obaveza da zaštiti prava građana. Do sudskog spora između države i građanina trebalo bi da dođe samo ako je država uverena da je u pravu. Međutim, država ne bi smela da ima uverenje da je u pravu ako ombudsman kaže da ona za tu stvar da nije u pravu. Odnosno, funkcija ombudsmana, bar u jednom svom aspektu, jeste prevencija sudskog postupka. Namera je da se kroz jedan postupak koji se vodi, uoče nepravilnosti, nezakonitost, propusti, da se organu uprave promeni ponašanje za sve buduće slučajeve, bez obzira da li se drugi građani žale ili ne žale na dotični organ. Veliko pitanje ponekad jeste koji je pravi uzrok problema. Od identifikacije tog pravog uzroka zavisi efikasnost rešenja. Ilustrovaću to sledećim primerom, za koji mislim da predstavlja prvo formalno utvrđivanje od strane institucije Zaštitnika građana u Srbiji, kada je okončan prvi postupak utvrđivanjem propusta i izdavanjem preporuke. Jedan građanin žalio se da je prilikom vađenja pasoša bio primoran, kao i svi ostali građani, da pasoš koji mu još nije istekao preda i ostavi administraciji i da sačeka dvadeset dana, koliko je potrebno za idavanje novog pasoša. Objektivno, građanin ostaje bez putne isprave: nova putna isprava tek treba da bude izdata, a u momentu predavanja zahteva za novu putnu ispravu administracija konfiskuje staru ispravu koja joj je potrebna radi obrade postupka izdavanja nove putne isprave. Prvo pitanje koje treba da postavimo jeste: da li je administracija ovo uradila da bi lišila građanina njegovog ustavno garantovanog prava da zemlju napusti, i da se u nju vrati? Da li mu je administracija ograničila neko ljudsko pravo? Pravo na slobodu kretanja? U inostranstvo – da, ali i vrlo konkretno pravo da napusti zemlju, i da se u nju vrati. Da li je ovaj akt administracije bio

pretenciozan, želeći da nekome zabrani da putuje? Ako bismo procenili da jeste, onda bi se unutar institucije ombudsmana time bavilo Odeljenje za ljudska prava. Ili je u pitanju nešto drugo – birokratski odnos prema pravima građana? Administracija radi kako je njoj lakše i jednostavnije. To je, inače, i bio odgovor. U Ministarstvu unutrašnjih poslova odgovor je glasio „softver zahteva tako“. Dalje, retko ko bi se odlučio da Ministarstvo unutrašnjih poslova tuži sudu zato što mu je ono uzelo pasoš i zadržalo ga 20 dana. I upravo zbog mogućnosti da ispita prave razloge, ne upuštajući se, pritom, u objašnjavanje kategorija ljudskih prava, ombudsman je objasnio da treba da se unapredi softver. U roku od 15 dana ovo je bilo rešeno.

Pored ove korektivne funkcije, ombudsman ima i funkciju garanta. Institucija Zaštitnika građana u Srbiji jeste garant građanima da se određeni poslovi vlasti obavljaju na način na koji je to u njihovom najboljem interesu. I ovde, takođe, postoji komplementarnost s drugim institucijama koje sa svog aspekta ovo isto garantuju. Zašto je ovo bitno? Zbog toga što postoje izvesne situacije u kojima građani ne mogu neposredno da provere sve ono šta ih interesuje, a što jeste u domenu javne vlasti. Uglavnom se pažnja skreće na pitanja vezana za bezbednost, ali ima i mnogo drugih stvari kojima se država bavi, a koje građanin objektivno ne može sâm da kontroliše, niti postoji ono o čemu je gospodin Beljanski govorio, dakle, ne postoji mogućnost da se sud upušta u takve stvari.

Navešću još jedan primer koji naizgled deluje banalno, ali pokazuje suštinu birokratizovane države. Kada je ombudsman shvatio da se nekih dve-tri hiljade državnih automobila koristi bez ikakvog pravnog osnova, da ne postoji pravni akt u kojem je napisano koja državna funkcija ima pravo na korišćenje službenog automobila i pod kojim uslovima, ombudsman je zaključio da to simbolizuje loš sistem, kakav i jeste, i pokrenuo je postupak u odnosu na ovdašnji organ uprave. Prvo pitanje uprave bilo je: a gde su tu prava građana? Kakve veze imaju prava građana sa korišćenjem državnih automobila? Vrlo ilustrativno da bi se videlo dokle ide otuđenost državne uprave, da smatra „građani se bave nečim svojim, vade lične karte... ili šta već rade“. Naravno da građanin ne može doći i pitati: „Kojim vozilom se vozi taj i taj? Zašto se vozi time? Koliko je prešao? Ko sve koristi...“ Zvuči kao banalna stvar, ali nije tako banalna jer vodi do krupnih životnih stvari.

Pre izvesnog vremena dobio sam pritužbu jednog poznatog advokata koji nudi vrlo uverljive argumente u prilog njegovom strahu da se nad njim primenjuju posebne mere koje ugrožavaju njegovo pravo na privatnost, a

da za to ne postoji odgovarajuća odluka suda. Moguće je u takvoj situaciji zatražiti sudsku zaštitu, ali nema tog suda koji će zaista otići na lice mesta gde se primenjuju te mere, proveriti sve procedure, sve dokumente, razgovarati sa svakim unutar organa koji eventualno primenjuje takve mere, proveriti da li se zaista nezakonito/neustavno ograničavaju prava građana. Dakle, ombudsman je ovde garant građanima u situaciji da postoji sudski nalog za ograničavanje slobode privatnosti. Ombudsman to svakako neće saopštiti građanima, neće reći: „Jeste, prisluškiju Vas, ali postoji sudski nalog“, jer bi time obesmislio svrhu prikupljanja podataka. Odao bi nešto što ne može da uradi. No, može da kaže tom građaninu, isto kao i onom koji nije pod merama, da je proverio njegovu pritužbu, i da nije našao osnov da zaključi da su njegova prava ugrožena. Tako da se, praktično, ne zna da li se mera primenjuje. Međutim, u situaciji da se pritužba ponovi, da se mere primenjuju, a da je sudski nalog, recimo, istekao, ombudsman mora da reaguje. Naročito u društvima kakvo je naše.

Imao sam priliku da dosta razgovaram i sa kolegama iz inostranstva, i pokazalo se da zaista postoje mnoge situacije u kojima je postojanje institucije poput ombudsmana ključno. Iskoristio bih ovu priliku da prodiskutujem i nešto o nemačkom sistemu. Dakle, u Nemačkoj postoji samo vojni parlamentarni ombudsman. Razlog iz kojeg se Nemačka pre pedeset godina opredelila da uvede ovu instituciju jeste pravo demokratska civilna kontrola vojske. Bilo je ključno da pored parlamenta postoji još jedna institucija koja će se baviti kontrolom vojske, imati demokratski karakter i baviti se problemima građana.

Inače, samo godinu dana nakon osnivanja, ombudsman u Srbiji imao je kontakt sa 5.000 građana koji su ovoj instituciji izneli svoje probleme. Tada se stekne drugačija slika o tome šta građani zaista osećaju kao problem. Savremene države odlikuju se mnogim mehanizmima, ali svima njima zajednička je birokratizacija. Zbog toga je za državu neophodno da ima jedan svoj element koji je stalno u neposrednom, direktnom kontaktu sa građanima. Ombudsman bi to trebalo da obezbedi.

■ DISKUSIJA ■

#### **Dr iur. Matijas Hartvig**

Svojim primedbama ne želim da izrazim kritiku već da ukažem na jednu drugu perspektivu. Pomenuli ste neke slučajeve za koje ste rekli da

građanin uopšte ne bi imao mogućnosti da se žali pred sudom, i naveli ste primer rušenja kuće pri čemu je samo jednom vlasniku nametnuta obaveza da sruši kuću, iako se oko nje nalaze druge kuće čijim vlasnicima to nije naloženo. U tom slučaju, moram reći, pravosuđe bi moralo da omogući građaninu da se na sudu pobuni protiv diskriminacije. U takvom slučaju bi, u Nemačkoj, mogla da se podnese tužba pred upravnim sudom. Isto važi i za slučaj advokata koji je predmet prisluškivanja i nadziranja bez sudske odluke. Kod nas za takve slučajeve postoje sudovi, i oni nisu ograničeni samo na to da ustanove da se tu dešava nešto nezakonito već oni imaju i pravo da obavežu državnu upravu da se ponaša u skladu sa zakonom. U konkretnom slučaju, ako bi bilo reći o diskriminaciji prilikom obaveze rušenja kuće, državna uprava morala bi da plati odštetu, za šta bi se pobrinuo sud. Zbog toga, uvek se zalažem za to da sudovi imaju ogromnu mogućnost zaštite građana, što ne znači, i to želim da naglasim, da ombudsmana treba ukinuti. Primetio sam da ste rekli da u određenim situacijama niko nije imao hrabrosti da se suprotstavi ministru unutrašnjih poslova. Ako je situacija takva, onda je to pokazatelj koliko je nužno da postoji ombudsman. On jeste institucionalno zaštićen i ima mogućnost delanja. Stoga je nužno, ukoliko postoji strah da se ulazi u sudsku borbu za ostvarivanje svojih prava, da postoji institucija koja će obavljati ovaj zadatak. Potpuno se slažem sa Vama.

#### **Saša Janković**

Hvala uvaženom profesoru na naravno dobrim zapažanjima, ali dodaću još nešto što dodatno oslikava realnost, ne samo našu. Ponekada je teško dokazati kršenje zakona. Sud je vrlo jasno vezan obavezom da svaku svoju presudu dokaže nepobitnim činjenicama i okolnostima. Pretpostavljam da su mnoge presude zbog toga i zaostale jer nije bilo dovoljno jakih i čvrstih dokaza. Naravno, to ne znači da ombudsman donosi svoje stavove bez dokaza, ali s jedne strane sloboda koja dolazi od neformalnosti postupka, ovlašćenje da se zadire u svaku moguću stvar ako je praćeno odsustvom sankcije omogućava ombudsmanu da bude u iskrenijim odnosima sa organima uprave. Navešću jedan primer koji pokazuje koliko drastično mogu izgledati efekti onoga što radi ombudsman, i onoga što radi sud. Obratio nam se jedan građanin koji je proveo 28 dana u pritvoru bez sudskog rešenja i u momentu obraćanja i dalje je bio u pritvoru. Rešenje o pritvoru koje je doneseno, isteklo je; na dan kada je rešenje isteklo, upravnik zatvora dobio je telefonski poziv od hijerarhijski višeg organa i rečeno mu je „stići će novo rešenje, samo što

nije, zadrži čoveka, težak je kriminalac". I, upravnik ga je zadržao. 28 dana je trajalo to „samo što nije stiglo rešenje". Novo rešenje stiglo je za 28 dana i nije obuhvatalo, naravno, onaj period od 28 dana unazad. Formalno-pravno načinjeno je krivično delo. Neko je neosnovano lišen slobode. U razgovoru sa upravnikom zatvora saznali smo da je to praksa, da se to vrlo često dešava, i da je upravnik u ovom slučaju hteo da bude dosledan, odnosno da poštuje zakon, da idućeg dana više ne bi bio upravnik. Da je reagovao sud po krivičnoj prijavi (da ne ulazimo u to da li bi upravnik bio kažnjen), sistem bi nastavio da funkcioniše tako kako funkcioniše i samo bi obratio pažnju da se više to ne vidi. Ombudsman je uradio nešto drugo. Pozvao je državnog tužioca, predstavnike sudstva, predstavnike ministarstva pravde koje je kod nas nadređeno u sistemu izvršenja zavodskih sankcija, i razgovarao sa svima. Ukazao je da shvata da se 50 godina radi tako, ali da to tako više ne može da se radi. Preduzete su mere u sudstvu da ono, sa svoje strane, obrati mnogo više pažnje na takve slučajeve. Ministar pravde takođe je dobio komentar na svoj rad. Zatvor je dobio preporuku (koju je i izvršio), da ponudi čoveku zakonom utvrđenu kompenzaciju za neustavno lišenje slobode i od tog dana mi imamo jako čvrsto uverenje da se ovakvi slučajevi u Srbiji više ne dešavaju. Iako javnost o tome nije obaveštena. Zašto? Zato što nakon takvog činjenja, nakon takvog pristupa posle kojeg nije bilo javnih i drugih sankcija koje bi naterale sistem da se povuče u sebe, mi smo iz strane zatvora kasnije dobijali mnogo više informacija o tome šta oni zaista smatraju da nije u redu, a da se dešava, jer su shvatili da im je ombudsman pomogao da iz te situacije izađu bez štete po sebe. Oni sada imaju mogućnost da se pozovu na ombudsmana u slučaju da neko od njih traži da urade nešto van sistema. Dakle, ovo je jedna uloga koju ombudsman može da ima čak i u teškim situacijama, koristeći svoja meka ovlašćenja. No, bitno je da on ima i ona ovlašćenja – da kada proceni da uprkos svim naporima koje je učinio i dalje postoji otpor, da neko namerno/svesno krši zakon – da može izaći u javnost, i u saradnji sa stručnim krugovima, nevladinim organizacijama, medijima i tako dalje, dovede do odgovornosti one koji su krivi za kršenje prava.

## Dinko Gruhonjić

predsednik Nezavisnog društva novinara Vojvodine

# SLOBODA MEDIJA U SRBIJI – ZAKONSKI OKVIR I PRIMENA MEDIJSKIH ZAKONA

■ REFERAT ■

### Uvod

Slobodni i nezavisni mediji neophodni su za efikasno funkcionisanje demokratskih društava. Demokratija zavisi upravo od mogućnosti građana da donose odluke na osnovu pouzdanih informacija. To podrazumeva medijski sistem sposoban da slobodno snabdeva čitavo medijsko tržište tačnim informacijama. Pored medijskog pluralizma, u smislu broja radio i televizijskih stanica, internet portala i štampanih medija, demokratskim društvima potrebna je i medijska raznolikost, pre svega u sadržajima programa koji se emituju.

Od demokratskih promena u Srbiji, nakon 5. oktobra 2000, pa do dana današnjeg, u formalno-pravnom smislu učinjeno je ponešto na formiranju regulatornih tela koja svojim radom treba da doprinesu slobodi medija, uz sve porođajne muke koje su pratile taj proces. Problem je, međutim, što se takva tela teško mogu nazvati „nezavisnim“, barem na osnovu dosadašnjeg iskustva o njihovom radu. Takođe, činjenica da je izglasavanje zakona na osnovu kojih su ovakva tela osnivana bila bespoštedna borba u Skupštini Srbije za kadrovanje u „nezavisnim regulatornim



telima", nedvosmisleno upućuje na to da je politika videla itekakvog interesa u njima.

### **Nedodirljiva RRA**

U tom smislu, paradigmatičan je primer Republičke radiodifuzne agencije (RRA), kojem ću dati dobar deo prostora u svome izlaganju. Već samo mukotrпно pogađanje oko Zakona o radiodifuziji, potom i njegove „letnje“ izmene, mogle su da naslute da ni telo koje je izabrano na osnovu slova toga Zakona neće biti lišeno brojnih kontroverzi: od načina njegovog izbora do načina delovanja. Činjenica da je ovo telo izabrala Skupština Srbije koja bi trebalo da je najviši zakonodavni organ u Srbiji, a u suštini je tek poslušni paravan za svemoć izvršne vlasti, upućuje na opravdanu sumnju da „nezavisna“ RRA zapravo u dobrom delu jeste skup pojedinaca koji su izabrani nadgobenjačkim kompromisom političkih partija. Taj skup pojedinaca u svome radu potrudio se da ovakve crne slutnje i „opravda“.

Druga činjenica jeste zakonski osnov koji RRA daje veoma široka diskreciona ovlašćenja, što se u mladoj demokratiji poput ove u Srbiji, nažalost, prečesto koristi kao izvanredna prilika za netransparentan rad, za osionost, a neretko i za neograničenu mogućnost za korupciju.

Kako su to više puta istakli predstavnici RRA, dodela frekvencija obavljala se po sledećem čudnovatom diskrecionom principu: svi članovi Saveta RRA imali su uvid u dokumentaciju radio i televizijskih stanica koje su konkurisale za dobijanje frekvencija. Nakon uvida u dokumentaciju, članovi Saveta RRA su glasali – po sopstvenoj savesti?! Oni nikada nisu odgovorili na pitanje, kako je moguće da se jedan ovakav – na prvom mestu – tehnički posao, svodi na voluntarizam „diskrecionog prava“. Kako je, dakle, moguće da, na primer, ni do dana današnjeg članovi Saveta RRA nisu mogli da utvrde jasne propozicije, koja radio ili TV stanica poseduje bolju dokumentaciju, bolju tehničku opremu, bolje novinare, dužu tradiciju i, na kraju krajeva, više novca za kvalitetno emitovanje? Ono što se činilo logičnim, da se napravi barem nekakva „tabela“ sa jasnim bodovanjem svih kriterijuma prilikom dodele frekvencija, nije učinjeno. Umesto toga, članovi Saveta RRA ponavljali su da su se u svojim odlukama o dodeli frekvencija rukovodili, pre svega, Zakonom o radiodifuziji. Moguće, mada bi minuciozna analiza nesumnjivo pokazala da je i tu bilo itekakvih iskanjanja iz zakonskog okvira.

Naime, nije se desio samo jedan slučaj kada je frekvenciju nekog „starog“ radija dobio potpuno novi radio koji još uvek praktično nije ni emitovao program. Takvih primera ima dovoljno, a jedan od njih svakako je slučaj višejezičnog Radija Subotice koji je, odlukom Saveta RRA, „degradiran“ sa regionalne na lokalnu frekvenciju, dok je regionalnu frekvenciju dobio novi privatni Radio Panon koji program emituje samo na mađarskom jeziku. Pogleda li se ko sedi na upravljačkim pozicijama u Radiju Subotica, ali i u Radiju Panon, jasno je da je reč o ljudima iz iste političke partije kojima, iz nekih razloga, očigledno odgovara „nova podela karata“ u kojoj će Radio Panon postati glavno uporište njihove propagande. Članovi Saveta RRA, „diskreciono“ donoseći nelogičnu, nezakonitu i duboko amoralnu odluku, pokazali su da „imaju razumevanja“ za interes političke elite, ali da nemaju razumevanja za javni interes.

Frekvencije u Vojvodini nisu dobili ni Radio Apatin niti Radio Bačka Topola, takođe dve radio stanice „sa pedigreom“ i tradicijom. Zato je frekvenciju dobio Radio BB Medić iz sela Bački Brestovac, u opštini Odžaci, koji je emitovanje na prostoru opštine Sombor počeo iz vešernice na 13. spratu jedne zgrade?! Ovaj radio je u svojim sadržajima nudio notorni patriotski turbo-folk, sa Radovanom Karadžićem kao glavnim junakom pesama, a na internet stranici radija mogle su se videti i fotografije Ratka Mladića, kao i izraz „freNkvencija“ na početnoj strani internet prezentacije radija.

Istovremeno, drugu frekvenciju u opštini Sombor dobio je verski radio „Blagovestnik“ sveštenika Srđana Perića koji je blizak rođak vladike Porfirija, predsednika Saveta RRA. I upravo činjenica da se na čelu RRA nalazi duhovno lice, dakle vladika ili biskup jedne kcrve, čitavu priču čini još grotesknijom. Ne ulazeći sada u pitanje, kako je uopšte moguće da se jedan duhovnik nalazi na čelu svetovne institucije, ili u teološku raspravu o tome da li vladike uopšte, na primer, smeju da gledaju televiziju (prema crkvenim kanonima), tek možemo konstatovati da je imenovanjem vladike Porfirija učinjen još jedan korak ka „diskreciji“ u radu RRA. Jer, nesumnjivi ugled koji u javnosti uživaju crkveni velikodostojnici, čini praktično nemogućom bilo kakvu oštricu kritike upućenu na račun rada Saveta RRA koji se sada može zaklanjati i takvim jedinim autoritetom kojem se ovde, po definiciji, ne postavljaju nezdgodna pitanja. Međutim, ako treba nešto reći u vladikinu odbranu, ostaje činjenica da je vladika Porfirije kudikamo otvoreniji za javnost nego što je to bio njegov prethodnik, Nenad Cekić, čije ponašanje je veoma često bilo ne samo bahato već i krajnje iracionalno.

Zanimljiv je i podatak da je ova agencija u 2008. godini vratila blizu 300 miliona dinara u budžet Srbije. Reč je o novcu koji je prikupljen naravno od medija, odnosno od naknada koje su medijima nametnute sasvim proizvoljno od strane države, a u korist RRA. Uprkos komotnom trošenju novca u samoj Agenciji, preostao je „višak“ od 300 miliona dinara koji je vraćen u budžet kako bi, navodno, bio raspoređen na jednake delove za unapređenje i razvoj kulture, zdravstva, prosvete i socijalne zaštite. U stvarnosti, RRA jeste vratila novac u budžet, ali tom novcu se, potom, gubi svaki trag. Postavlja se logično pitanje: zašto RRA, ako joj je već stalo do razvoja medija, kako tvrde, nije jasno odredila kriterijume po kojima bi taj ne mali novac bio iskorišćen za razvoj samih medija u Srbiji? Prosto-naprosto, zašto novac nije vraćen samim uplaticima, što bi bilo sasvim normalno i očekivano?

Da ne ispadne da sam izrazito neraspoložen prema RRA, iznosim i poneke argumente u njihovu korist. Naime, niko ne može da ospori da je RRA, naravno sa velikim zakašnjenjem, na kraju ipak uradila posao zbog kojeg i postoji: podelila je frekvencije, i tako, barem licencno, upristojila prostor elektronskih medija u Srbiji. No, i tu su se odmah otvorili problemi. Monitoring medija, na koji je RRA obavezna po Zakonu o radiodifuziji, veoma je „nevidljiv“, a brojna kršenja Zakona o radiodifuziji od strane medija ostala su nekažnjena. Da stvar bude gora, nakon kratke stanke, u etar počinju da se vraćaju „divljaci“, odnosno mediji kojima RRA nije dodelila frekvenciju, a osim najave konkretnih akcija, RRA još uvek ništa suštinski nije preduzela da bi se omogućilo gašenje divljih radio i televizijskih stanica. Uopšte, to je još jedan argument u prilog tvrdnji da je RRA premalo prisutna na terenu: od vremena donošenja „diskrecionih“ odluka o podeli frekvencija, do danas, kada treba ugasiti divlje stanice i omogućiti onima koji su dobili frekvenciju i koji za tu frekvenciju plaćaju debele svote, da rade u fer tržišnim uslovima.

### **Javni servisi**

Za razliku od javnih servisa u zemljama razvijene demokratije, u nas su ove medijske kuće još uvek pod jakim uticajem vladajućih stranaka. Uticaj političara vrlo je primetan, kako na RTS-u, tako i na RTV-u, što nas, kao građane, čini nervoznim i prevarenim jer mi plaćamo mesečnu pretplatu u iznosu od oko četiri evra. Javni servisi takođe su u „nadležnosti“ RRA koja se i ovde pokazala „kooperativnom“ sa željama političkih vlasti. Način na koji su imenovani i smenjivani upravni odbori javnih servisa nedvosmisleno

potvrđuje da su oni pod direktnim uticajem izvršne vlasti, i da se njihova kadrovska struktura menjala u zavisnosti od toga da li je na vlasti bila Demokratska stranka Srbije ili, danas, Demokratska stranka. Više je nego simptomatično to da je za konkurs i imenovanje članova UO javnih servisa zadužena upravo RRA. Valjda su i tu na delu stupala „diskreciona prava“ članova Saveta Agencije.

U dosadašnjem istorijatu rada Saveta RRA dešavalo se i to da je njen bivši predsednik kritikovao čak i odluke Vrhovnog suda Srbije, koji se „drznuo“ da poništi pojedine odluke „nedodirljivih“ iz RRA.

Nedavno se desilo i to da je RRA maksimalno odugovlačila u slučaju kada je od nje zatraženo da vladi Srbije dostavi podatke o zaradama rukovodstva.

### **Samoregulatorna tela**

Druga strana medalje nezavisnih regulatornih tela jeste ona koja bi trebalo da se tiče sfere takozvane „samoregulacije medija“, a što se, pre svega, odnosi na štampane medije. Uprkos stalnim inicijativama, pre svega novinarskih udruženja, još uvek nije počeo da radi Savet za štampu. S jedne strane, to svedoči o nemoći samih novinarskih udruženja. Ta nemoć uzrokovana je brojnim problemima koji svoj koren imaju, pre svega, u izostanku lustracije u celom društvu, pa i u novinarstvu. S druge strane, „iracionalan“ je momenat da novinarska udruženja prečesto ne mogu da se dogovore ni oko najelementarnijih sindikalnih i egzistencijalnih interesa profesije. Uprkos svemu, početkom ove godine, pronađen je minimalni zajednički imenitelj, i potpisan je Sporazum o osnivanju Saveta za štampu. Ovaj Sporazum, međutim, daleko je od realizacije, a kako stvari stoje, glavna kočnica njegovom sprovođenju jeste medijska industrija, što izaziva opravdanu sumnju u interese medijske industrije kada su štampani mediji u pitanju.

Sumnju u interese medijske industrije, ne samo kada su u pitanju štampani mediji, izaziva i činjenica da su predstavnici ove industrije u više navrata nedvosmisleno kazali da su protiv donošenja Zakona o zabrani medijske koncentracije. Ovaj Zakon, između ostalog, uvodi ponovo u igru i registar medija, na osnovu kojeg bi konačno bilo jasno ko je vlasnik kojeg medija, ko su povezana lica u vlasništvu, a samim tim – i kakve i čije interese zastupaju pojedini mediji. Ukoliko je medijska

industrija, ili neki njeni delovi, *a priori* protiv donošenja ovakvog Zakona, to može da nas uputi na zaključak da njima nije u interesu da javnost sazna ko se „krije“ iza kojeg medija. Ovo opet izaziva sumnju da je delovima medijske industrije u interesu da sadašnji haos opstane, a samim tim nameće se i pitanje koji se moćnici, politički ili ekonomski, kriju iza kojih medija.

Savet za štampu, sa čijim se formiranjem odugovlači, kao što rekoh, opet uglavnom krivicom medijske industrije, trebalo bi da se pozabavi pitanjima morala u novinarstvu i pitanjem medijacije između građana čija su prava pojedini mediji povredili, i sâmh medija. Činjenica da on još uvek nije formiran, opet upućuje na sumnju da mnogima i nije u interesu da se moral vrati u novinarstvo. Naravno, ne zbog samog morala već zbog činjenice da poštovanje etičkih principa ujedno znatno ograničava mogućnost takozvanim tabloidima da vređaju i reketiraju kada i koga hoće, na način koji im se učini prikladnim u određenom trenutku, sredstvima koja su više nego nečasna i neprofesionalna. Naizgled logična pretpostavka da bi čak i delovima medijske industrije bilo u interesu da se formira Savet za štampu jer bi, kroz medijaciju, neminovno došlo i do smanjenja broja tužbi protiv medija, samo je na prvi pogled logična. Naime, sporost domaćeg pravosuđa kao i nepostupanje po službenoj dužnosti od strane tužilaštava, pružaju solidnu garanciju medijima da nikada neće biti tuženi, ili da će tužbe naprosto istruliti u fiokama sudova. Kome, u takvim uslovima, onda treba medijacija, pa samim tim – i Savet za štampu?

### **Dirigovani haos**

Dodamo li tome prebijanja i pretnje novinarima, još uvek nerešena ubistva novinara, onda su zaustavljanje privatizacije medija, nepostojanje jasne i održive formule za privatizaciju medija koji emituju i na manjinskim jezicima, kolizija pojedinih zakona, neprimenjivanje zakonske regulative, senzacionalističko, neprofesionalno i nemoralno izveštavanje, nepostojanje Saveta za štampu, i tako dalje, na žalost, samo još neki od faktora zbog kojih smatram da 2009. godina, zapravo, u mnogo čemu predstavlja povratak u prošlost kada su mediji u pitanju. Posledice svetske ekonomske krize na medije u Srbiji nesumnjivo će se odraziti kroz dodatno osiromašenje novinarskih profesionalaca koji će u uslovima ekonomske neslobode biti lakši plen za cenzuru i za autocenzuru, što svakako neće voditi ka unapređenju istraživačkog novinarstva u Srbiji.

A, u Srbiji i dalje nema pravog istraživačkog novinarstva jer je na sceni cenzura koju, pored političara, sprovode i tajkuni. Drugim rečima, čim neko pokuša da se bavi istraživačkim novinarstvom, to jest poreklom novca ovdašnjih velikih biznismena, velike kompanije koje su u vlasništvu istih tih tajkuna, povlače oglase, i na taj način ucenjuju medije. Jer, poreklo novca ovdašnjih tajkuna uglavnom vodi do devedesetih godina prošlog veka, odnosno do ratova i pljački, to jest do ratnih zločina. Na žalost, nije primećeno da su vlasnici medija javno istupali i obavestavali javnost o pretnjama i ucenama te vrste.

Sve u svemu, medijskom scenom Srbije vlada haos, ali ne običan, već *dirigovani haos*. Drugim rečima, izvršnoj vlasti i tajkunima odgovara ovakvo stanje: da se ne zna ko je vlasnik medija, i da svako može da piše šta mu padne na pamet. Jer, samo u takvom stanju moguće je ostvariti potpunu kontrolu nad medijima. Zbog toga čitaoc/gledaoc/slušaoce ne treba da čudi ako im se ponekad učini da imaju samo privid medijskog pluralizma: toliko puno televizijskih i radijskih kanala, dnevnih i periodičnih novina, internet stranica, i tome slično, a često se učini da svi, uz časne izuzetke, izveštavaju na istovetan način. Pa da onda, na primer, ne možete da saznate kako je i zašto je tako jeftino prodana najvrednija nacionalna kompanija – NIS?!

Postojanje nezavisnih regulatornih tela, poput RRA, odnosno nepostojanje samoregulatornih tela, poput Saveta za štampu, čine da medijska scena u Srbiji i dalje bude nedovoljno uređena, a naročito nedovoljno upristojena.

I za kraj, da pokušam da ulijem i malu dozu razumevanja za sadašnju situaciju, ako već za optimizam nema mesta. Naime, treba imati strpljenja jer Srbija nema tradiciju nezavisnih regulatornih tela, ona nema tradiciju javnog servisa, i nemoguće je očekivati da decenije socijalističkog pa potom Miloševićevog režima iščekuju preko noći. No, licemerno bi bilo da samo stojimo sa strane i posmatramo šta nam se dešava. Mislim da niko od nas novinara ne zna bolje šta znači snaga javno izgovorene reči. Zato moramo neprestano da ukazujemo na brojne anomalije u društvu divljeg tranzicionog, postgenocidnog kapitalizma u Srbiji.

■ IZLAGANJE ■

U Srbiji jeste doneseno mnoštvo zakona, ali problem je u tome što se neki od tih zakona, mnogi od njih, ne primenjuju u praksi. U medijskoj sferi

imamo dodatnu kontradiktornost koja se ogleda u koliziji zakona. Oni poništavaju jedni druge, a neki su u suprotnosti sa Ustavom Srbije. Kao primer navešću privatizaciju medija u Srbiji. Naime, na zahtev Izvršnog veća Vojvodine Vlada Srbije je krajem 2007. i početkom 2008. godine dekretom obustavila privatizaciju medija. Kao objašnjenje navedeno je da je, zapravo, namera vlasti u Srbiji da privremeno suspenduje privatizaciju dobra da bi se zaštitili mediji koji program emituju na jezicima nacionalnih manjina. Ključni argument za moju tvrdnju da je reč o izgovoru jeste činjenica da su vlasti tada obećale da će, što je pre moguće, doneti strategiju privatizacije medija koja će upravo podrazumevati strategiju privatizacije medija na manjinskim jezicima. Prošlo je godinu i po dana od tada, i – kao što možemo videti – strategije nema ni danas. Sve ovo upućuje na zaključak da je privatizacija u Srbiji tada, pre godinu i po dana, obustavljena isključivo iz dnevnopolitičkih motiva, odnosno, u ovom konkretnom slučaju – za potrebe tadašnjih predsedničkih izbora jednog predsedničkog kandidata i za potrebe jedne manjinske političke elite.

Istovremeno sa zaustavljanjem privatizacije medija u Srbiji donesena su dva zakona koja su u koaliciji sa medijskim zakonima, kao i sa Zakonom o privatizaciji. Jedan zakon je Zakon o glavnom gradu, a drugi je Zakon o lokalnoj samoupravi. Ovi zakoni su, na volšeban način, odjednom, koristeći vrlo široko shvaćenu ustavnu odredbu da medije može da osniva svako, iako to u Ustavu piše u delu koji se ne odnosi na medije, dakle, odjednom ponovo uveli opštinsko i gradsko vlasništvo nad medijima. Na osnovu insajderskih informacija iz tadašnje Vlade Srbije, osnovni motiv za donošenje ovakvih zakona bio je, ponovo, dnevnopolitičke prirode – RTV Studio B. Donošenjem ovakvih zakona ugrožen je osnovni princip privatizacije medija da mediji ne mogu da budu državno vlasništvo. Sve ovo dovelo je do stanja koje je i danas aktuelno: mediji rade u nefer i nenormalnim tržišnim uslovima jer su neki privatizovani, a neki nisu. Zanimljivo je da su ovi mediji koji nisu privatizovani ujedno i ljubimci opštinskih odnosno gradskih vlasti, te iz opštinskih/gradskih budžeta dobijaju značajno veća sredstva od medija koji su privatizovani.

Tako je zakonom predviđeno da mediji ne mogu biti u državnom vlasništvu, mi imamo dve privatne novinske agencije i jednu državnu novinsku agenciju. No, postoji Zakon o državnoj agenciji koji propisuju da ta agencija može da bude u državnom vlasništvu. I šta se dešava na tržištu? Pošto novinske agencije žive od prodaje svojih proizvoda, pre svega vesti, kada se ove dve privatne agencije pojave na tenderima,

državna agencija jednostavno ponudi damping cenu, samim tim pravi nelojalnu konkurenciju i dovodi u pitanje opstanak privatnih novinskih agencija. Činjenica da je prošlo devet godina od demokratskih promena od 5. oktobra 2000, i da i dalje postoji državna agencija, ne može da govori ni o čemu drugom, osim da je reč o nameri vlasti u Srbiji da to tako bude.

Situacija se dodatno usložnjava kada su medijske slobode u pitanju. Svetska ekonomska kriza počela je u Srbiji da se koristi kao izgovor za neisplaćivanje plata, honorara, za dodatno unižavanje egzistencijalnog aspekta novinarske profesije.

Ukoliko gledate televiziju, ili slušate radio stanicu, ili odete na kiosk da kupite novine – ne možete reći da nema dovoljno programa, da nema dovoljno štampanih medija. Dakle, medijski pluralizam u kvantitativnom smislu apsolutno postoji, ali problem je druge vrste. Problem je taj fini, kvalitativni aspekt, odnosno medijska raznolikost. U jednom momentu shvatite da imate priliku da čitate/slušate/gledate mnoštvo varijacija na istu temu, uz čast izuzecima. Ovo iz razloga što u Srbiji nema istraživačkog novinarstva, a istraživačko novinstvo neminovno je povezano sa ekonomskom slobodom novinara i medija. Tržište je monopolizovano, a samim tim imate i monopol u oglašavanju. S obzirom da se zna ko su glavni tajkuni u Srbiji i da se zna na koji su način i u koje vreme oni došli do novca, onda je potpuno jasno da njima pravo istraživačko novinarstvo nije u interesu. Jer pravo istraživačko novinarstvo uvek i svugde treba da istražuje, na prvom mestu, puteve prljavog novca. Dakle, ovde bi inspiracije za prave novinare istraživače bilo na pretek. Međutim, dešava se da oglašivači odnosno velike monopolske kompanije u Srbiji, onog momenta kada emitujete neku istraživačku priču o poreklu njihovog kapitala, povlače oglase i na taj način dovode u pitanje opstanak vašeg medija. Samim tim vlasnici se vrlo često, što je nažalost postalo pravilo, pretvaraju u cenzore, zajedno sa njima i urednici, od istraživačkih priča se odustaje, i imamo neku vrstu mimikrije, izjavnog novinarstva. Nema pravih događaja jer su se novinari pretvorili u sredstva informisanja.

Kada su medijske slobode u pitanju, one su vrlo široko shvaćene. Pritom, mislim na fenomen tabloidizacije štampanih medija koja je proizvod petooktobarskih promena. Ili, kako bi kolega Teofil Pančić rekao, „govor mržnje je u Srbiji posle 5. oktobra privatizovan“. Dakle, sa javnih odnosno državnih medija prešao je u privatne medije. Fenomen tabloidizacije

medija povezan je sa medijskom koncentracijom. Danas u Srbiji imamo tabloide koji mogu da napišu šta god hoće, o kome god hoće; zbog sporosti pravosuđa oni ovo vrlo svesno rade.

U vezi sa tabloidizacijom medija i medijskim slobodama jeste i dugogodišnji pokušaj da se u Srbiji formira Savet za štampu. No, potpisan je protokol o njegovom formiranju, ali uprkos stalnim inicijativama ovaj Savet nije počeo da radi što svedoči, na prvom mestu, o nemoći samih novinarskih udruženja. Međutim, ova nemoć uzrokovana je brojnim problemima koji svoj koren imaju, pre svega, u izostanku lustracije u celom društvu. Drugi problem u osnivanju Saveta za štampu jeste medijska industrija, kao glavni kočničar formiranja Saveta, što je vrlo simptomatično. Medijska industrija je, naime, u više navrata nedvosmisleno kazala da je protiv donošenja Zakona o zabrani medijske koncentracije. Ona nikada nije kazala da je protiv Saveta za štampu, ali njoj nije u interesu da se ovaj Savet formira zbog toga što bi on vodio vaspitanju medija u Srbiji, pre svega u etičkom smislu. A, onda bi tabloidi potpuno izgubili svoju prvobitnu namenu – da izgledaju tako kako izgledaju, da ne poštuju Novinarski kodeks, da ostvaruju „sive“ ekonomske i političke interese, i da unose dodatni haos u medijsku scenu Srbije.

Navodno, imamo dva javna servisa – RTS i RTV. Uz duboko razumevanje da Srbija nema tradiciju javnih servisa, i ovde je očigledan vrlo jak uticaj izvršne vlasti koja je u Srbiji svemoćna za kreiranje uređivačke politike ovih medija, kao i za imenovanje njihovih čelnih ljudi. Sve ovo proizvodi stav građana da ne žele više da plaćaju pretplatu, ni za RTS ni za RTV. Iz prostog razloga što te radio-televizije ne odgovaraju na njihove potrebe, pa građani kažu da postoje pametniji načini da potroše četiri evra, koliko iznosi mesečna pretplata. Javni servisi su i dalje, faktički, državne televizije. S druge strane, ovo govori i o nepostojanju stvarnog javnog mnjenja u nas, o nepostojanju demokratske svesti da program nećete unaprediti odbijanjem da plaćate RTV-pretplatu, nego upravo suprotno – plaćanje četiri evra treba da shvatimo tako da smo mi plaćanjem pretplate postali akcionari javnih servisa, i da kao akcionarai javnog servisa imamo pravo da iznesemo primedbe na račun javnog servisa, imamo pravo na građansku inicijativu, pravo da pokušamo da ove javne servise unapredimo.

Ono što je takođe fenomen post-petooktobarskih vremena jeste sofisticirana cenzura koja je drugačija nego u vreme Slobodana Miloševića,

kada je cenzura bila po principu „šakom u glavu“, i kada su mediji bili jasno podeljeni na zavisne i na nezavisne. „Sofisticirana cenzura“ sprovodi se i uskraćivanjem oglasa, odnosno dovođenjem u pitanje opstanak medija. Nema slobode novinarstva bez ekonomske slobode, a 2009.godina pokazuje da se mi opet krećemo u obrnutom pravcu i da se svetska ekonomska kriza maksimalno koristi kao izgovor. Čini mi se da će situacija, na žalost, biti još gora.

## Goran Karadžić

zamenik predsednika Saveta Radiodifuzne agencije, Republika Srbija

# ISKUSTVA U RADU NEZAVISNIH REGULATORNIH TELA U MEDIJSKOJ OBLASTI

### ■ IZLAGANJE ■

Regulatorna tela u oblasti medija formirana su zakonom, gde je osnivač regulatornih tela Narodna skupština Republike Srbije, i njihov položaj je vrlo precizno definisan zakonom. Možemo govoriti o izvesnom stepenu nerazumevanja položaja regulatornih tela u ovom periodu koji je iza nas jer su regulatorna tela novina u Srbiji, no ipak je postignut napredak kako u radu Radiodifuzne agencije tako i Republičke agencije za telekomunikacije. Ispostavilo se, međutim, da u radu regulatornih tela postoje izvesne stvari koje bi trebalo popraviti.

Kada je Republička radiodifuzna agencija počela sa svojim radom, imali smo situaciju da se nije znalo koliko u Srbiji ima emitera, radio i televizijskih stanica, ali njihov broj procenjivao se na između 1.200 i 1.500. Nije bilo pouzdanog registra, nije bilo mogućnosti da se ovaj broj precizno utvrdi jer su svakoga dana neke stanice gašene, a mnogo više njih počinjalo je sa radom. Samim tim, osnovni zadatak ovog regulatornog tela, ali i Agencije za telekomunikacije, bio je da od takve džungle pokušamo da napravimo nešto što bi ličilo bašti. Da etar Srbije dovedemo u okvir međunarodno koordinisanih standarda. Danas mi imamo podeljene licence

za rad za nacionalne, regionalne i lokalne emitere u Srbiji i njihov broj sveden je na 467, s tim što postoji mogućnost za još jedan broj emitera. Konkurs za popunu tih upražnjenih mesta biće raspisan polovinom jula 2009. godine.

Nezavisna regulatorna tela imaju onaj oblik nezavisnosti o kojem je gospodin Gruhonjić govorio, a koji fali medijima – finansijsku nezavisnost. Ona je prvi i osnovni preduslov da dođemo u situaciju da regulatorna tela rade bez ikakvog pritiska i bez ikakvog mogućeg uticaja centara moći bilo koje vrste, uključujući pre svega vlast, a potom i sve one o kojima se na ovom skupu već govorilo. Ovakva pozicija dovela je do toga da se posao predviđen zakonom sprovede uz, moram da kažem, velike primedbe. Jer ako postoji 1.500 konkurenata za 450 mesta, onda dve trećine njih ostaje bez dozvole. U godinama koje su iza nas bilo je puno kontroverzi, spočitavanja, puno nerazumevanja rada regulatornih tela ali, na kraju krajeva, uspeli smo to da prevladamo.

Kada je reč o odnosu vlasti prema regulatornim telima, na početku je ovaj odnos bio dosta maćehinski jer imam utisak da je sâmo formiranje regulatornih tela bilo proizvod međunarodnih pritisaka. Na samom početku susreli smo se s problemima neizvršavanja zakonskih pretpostavki za rad RRA. Jer iako zakon nalaže da država obezbedi prostor za rad, ona to nije učinila. Slična situacija je i kada je ombudsman u pitanju, kao i neka druga regulatorna tela, kada država, jednostavno, nije mogla da obezbedi čak ni najosnovnije uslove. No, s obzirom na mogućnosti regulatora da prikupljaju sredstva, došli smo u situaciju da je prostor obezbeđen. Međutim, danas imamo jednu suprotnu situaciju, da država (koja je trebalo da obezbedi prostor za rad, ali to nije učinila) sada spočitava regulatornim telima što rade i plaćaju zakup za prostore u kojima obavljaju svoje redovne aktivnosti.

Zakonom o radiodifuziji RRA je dobila izvesna ovlašćenja, ali se u praksi ispostavilo da bi ta ovlašćenja, radi efikasnosti rada, trebalo povećati. Savet RRA je u razgovorima s predstavnicima Narodne skupštine uspeo da dogovori izmene Zakona koje su tada u stručnoj javnosti bile vrlo grubo dočekane. Govorilo se da, eto, sâma Agencija želi da sebi poveća zakonska ovlašćenja, da želi da uzme što veću vlast za sebe. Danas, međutim, imamo jednu drugačiju situaciju da se ispostavilo, bez obzira koliko su ta ovlašćenja bila povećana, da ni to nije dovoljno, te da isti oni koji su tada kritikovali namere regulatora, sada traže da se ta ovlašćenja dodatno povećaju. Reč je, pre svega, o delu ovlašćenja koji se odnosi na gašenje

piratskih televizijskih i radio stanica u Srbiji. Pokazalo se, naime, da oni emiteri koji su dobili dozvole imaju obaveze plaćanja naknade državi, dok oni koji dozvole nisu dobili, a osmelili su se da i dalje rade, ne mogu biti tako efikasno ugašeni. U tom delu susreli smo se sa još jednim problemom, a to je činjenica da je Ustavni sud Republike Srbije stavio van snage Pravilnik Saveta RRA o prinudnom gašenju stanica koje emituju bez dozvole. Nakon takvog stava Ustavnog suda, i praktičnog ukidanja kompletnog Pravilnika, došli smo u situaciju da ne možemo biti onoliko efikasni koliko bi trebalo da budemo. Zbog toga i danas trpimo ozbiljne kritike novinarskih udruženja, emitera i stručne javnosti. Međutim, ni ovaj Savet kao ni Agencija za telekomunikacije ne mogu da prekorače svoja zakonska ovlašćenja, ne mogu da se bave regulatornom pravdom, da ulaze u stanice sa teškim naoružanjem i prekidaju njihov rad. Upravo zbog toga verujemo da će u ubrzanom postupku doći do izmene, pre svega Zakona o telekomunikacijama, ali i o radiodifuziji, kako bi se ova ozbiljna anomalija otklonila.

Kada govorimo o iskustvu rada nezavisnih regulatornih tela, mogu da kažem da postoje veoma pozitivni aspekti, a to je da RRA ne može da kaže da je u svom dosadašnjem radu koji je vrlo osetljiv posao, trpela pritiske vlasti ili bilo koga drugoga. Naravno da je rad regulatora takav da svi žele da se pred regulatorom pokažu u što boljem svetlu i da u zakonom definisanim razgovorima pokažu zašto je potrebno baš tom emiteru dati dozvolu, ali, generalno gledano, ne možemo govoriti ni o kakvim grubim narušavanjima nezavisnosti rada regulatornih tela. No, kako vreme odmiče, i tu se situacija donekle menja. Na primer, ovih dana istupili su poslanici LDP-a u Narodnoj Skupštini javno govoreći o tome da su oni, kao opozicija, razgovarali sa predstavnicima vlasti o nekim političkim ustupcima gde je jedan od uslova bio promena na čelu javnog servisa Republike Srbije, odnosno smena generalnog direktora RTS-a, gospodina Aleksandra Tijanića. Ovo je, nešto kasnije, demantovao predsednik LDP-a, gospodin Čedomir Jovanović, međutim – ostaje utisak da neko u Srbiji i dalje smatra da, bez obzira na postojanje regulatornih tela čija je isključiva nadležnost imenovanje upravnih odbora, može da pregovara o kadrovskim rešenjima u okviru javnih servisa. Drago mi je da je javno rečeno da takve vrste pregovora nije bilo, ali nisam siguran da je to istina. U svakom slučaju, regulatorno telo se takvim jednim odnosom vlasti ili opozicije prema njemu dovodi u situaciju da su mu vezane ruke. Kada govorimo o Upravnom odboru RTS-a, mi smo javno, kao savet, iznosili primedbe na rad tog organa kojeg mi imenujemo. I ne bi uopšte bilo nemoguće da Savet u jednom trenutku, zbog propusta u radu (da li

tog Upravnog odbora ili Upravnog odbora Radiodifuzne ustanove Vojvodine), odluči da smeni jednog, dva člana ili ceo Upravni odbor. U ovakvim okolnostima, ovo bi se odmah okarakterisalo kao politička smena, a Savet RRA bio bi pod velikim pritiskom javnosti da je pod uticajem politike smenio Upravni odbor. S druge strane, kada ne menjamo Upravni odbor, bez obzira na primedbe koje imamo na njegov rad, opet dolazimo pod udar te iste politike koja kaže da Savet ne preuzima ništa jer – takva je politička odluka. Znači, imamo vrlo nezahvalnu poziciju regulatora. Međutim, s obzirom da je Savet RRA član Evropskog udruženja regulatornih tela i da učestvujemo na sastancima tog Udruženja, shvatili smo da je problem regulatora u Evropi gotovo identičan.

Još jednu stvar bih istakao, a to je poimanje javnosti da ovo regulatorno telo funkcioniše po delegatskom principu. Zakon o radiodifuziji to apsolutno isključuje. Međutim, pošto sam ja član Saveta RRA kojem je ovlašćeni predlagatelj Skupština AP Vojvodine, vrlo često se srećem sa situacijom da u tom Savetu RRA treba da zastupam interese Vojvodine. Taj problem nemam samo ja, već i ostale kolege kojima se nameće da brinu o interesima svojih predlagača – Narodne skupštine Srbije, o interesima univerziteta, crkve, i tako dalje.

■ DISKUSIJA ■

### **Prof. dr Rade Veljanovski**

Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu

Pošto je naša okvirna tema „Vladavina prava – odgovornost i kontrola vlasti“, a mi iz mnogo razloga od samog početka o toj temi govorimo iz aspekta tradicionalne trodelne podele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, podsetio bih da skoro puna dva veka postoji ideja i o takozvanoj četvrtoj vlasti. Ona je, doduše, u liberalnim krugovima Engleske svojevremeno nastala kao ideja o četvrtoj vlasti, a u onim konzervativnijim kao ideja o četvrtom staležu, ali svejedno – mislilo se na štampu, odnosno, danas bismo mogli da kažemo – na medije. Ta ideja nikada nije značila da mediji bukvalno treba da preuzmu neke funkcije vlasti, ali jeste od početka značila da bar to što se zove kontrola vlasti treba na jedan način, polako, da se iz sfere delovanja klasičnih institucija vlasti izvuče u civilnu sferu. Naravno, na jedan konstruktivan način koji bi bio u interesu javnosti, dakle – građana. Naši mediji, nažalost, danas su mnogo manje četvrta vlast nego što su, što je vrlo paradoksalno, bili u vreme

devedesetih godina. Razume se, tada su to bili oni mediji koji su nosili zajednički epitet ili atribut „nezavisni“, kojima je bilo vrlo teško da rade u to vreme, ali su nekako pokazivali više hrabrosti i više volje da se nešto učini, pomeri napred, nego što se to danas radi. Jer da bi se došlo do pozicije da mediji, na neki način u ime javnosti, u opštem interesu, budu kontrola vlasti, prvo što bi trebalo učiniti, jeste da vlast prestane da kontroliše medije. No, mi to u ovom našem društvu još nismo uspeli. Gospodin Dinko Gruhonjić govorio je o jednom frapantnom primeru zakonske konfuzije svesno proizvedene od strane vlasti: imate dva zakona koji naređuju privatizaciju medija, oni su i dalje na snazi, i odredbe o privatizaciji ni na koji način nisu stavljene van snage, a donesena su istovremeno još dva nova zakona koji anuliraju te odredbe, ali su i ti zakoni na snazi.

Postoje i drugi primeri kako država ostvaruje i dalje svoj upliv u medijsku sferu čime pokazuje jednu vrlo važnu stvar, da mi, nažalost, ni u periodu posle 5. oktobra 2000. godine nismo uspeli da dozremo do tog nivoa demokratske svesti da naša vlast shvati da mora sebe da razvlasti u oblasti medija. Naravno da to jeste najteže, to je vrlo teško išlo i u drugim zemljama u tranziciji i u onima koje nisu u tranziciji nego su odavno demokratske zemlje, ali to je duže trajalo, ranije je započeto, pa je ovaj proces ili doveden do kraja, ili je bar u usponu. I, kako to naša država pokazuje? Ima vrlo zanimljivih primera. Recimo: mi imamo zakonski utvrđenu obavezu, kako Zakonom o javnom informisanju tako i Zakonom o radiodifuziji da treba da pređemo na takozvani evropski dualni model vlasništva. Po tom sistemu, s jedne strane postoji državno vlasništvo u medijima, a s druge strane privatno. Državno vlasništvo je samo vlasništvo nad javnim servisom, odnosno ono što se, na primer, u Nemačkoj, Austriji i u nekim drugim zemljama zove javnopravna, a ne u klasičnom smislu državna svojina. Bez obzira što je u državnoj svojini, medij mora da ima autonomiju – u odnosu na državu i vlast. Svi drugi mediji treba, praktično, da budu privatni, u krajnjoj liniji čak i oni mediji koji su Zakonom o radiodifuziji okarakterisani kao mediji civilnog sektora. Međutim, u stvarnosti, mi već pet punih godina imamo vlasništvo države u najstarijem štampanom listu u zemlji, u listu „Politika“ (50% je vlasništvo države). Čudi me kako to da se Vac (WAZ), kao jaka kompanija evropskog formata miri s tim i ne pokazuje nikakvo negodovanje!? Razumeo bih da je neko drugi vlasnik onih 50% jer je to normalno i u tom slučaju niko ne bi trebalo da postavlja pitanje zašto je neko drugi vlasnik. Međutim, ako je neko drugi nezakonito vlasnik, a u ovom slučaju država jeste nezakonito vlasnik, bilo bi zanimljivo da i ta firma postavi ovo pitanje. Još zanimljiviji

je primer „Večernjih novosti“, gde je otprilike još 30% kapitala u vlasništvu države, a da, pri tom, uopšte ne znate ko je vlasnik onih 70%. Nažalost, sada imamo predstavnike medijske industrije koji nikako ne žele da se sazna ko su vlasnici, a ako se ne zna ko su vlasnici, onda se ne mogu utvrditi okviri ograničenja vlasništva. Dalje, ako se ne mogu utvrditi okviri ograničenja vlasništva u medijima, onda se ne može sprovesti ni ona libertetsko-habermasovska misao da slobodne građanske sfere nema bez slobodne sfere javnosti, a slobodne sfere javnosti nema ako u njoj postoji bilo čiji monopol, ili monopol države, ili monopol biznis sfere, ili bilo čiji. U nas je još veći problem što mi imamo novinare i čitave redakcije koje vape za tim da im država ostane vlasnik, koji mole političare da i dalje budu u njihovom vlasništvu jer znaju da će na taj način najbolje sebi obezbediti prihode. Ne pada im na pamet da razmišljaju o svojoj ulozi – da su oni u funkciji kontrolora vlasti, psi-čuvari sistema. Novinari i redakcije svesno se odriču unapred te uloge. Ako imamo takvu situaciju da su mediji u vlasništvu države, uz vidljiv uticaj vlasti na medije, onda ova kontrolna uloga medija pada u vodu, ili se svodi na nekoliko svetlih tačaka onih medija koji su rešili da se ne odreknu tradicije koju su započeli još devedesetih godina.

Tako, čak ni one medijske institucije koje po zakonu zovemo nezavisnim, u suštini to nisu. Naš javni servis, i vojvođanski, i republički nisu nezavisni, nisu autonomni. Gde se to najbolje vidi? Već više od godinu i po dana traje nezvanična, neformalna rasprava u parlamentu Srbije o direktnim RTS prenosima skupštinskih zasedanja. Imamo situaciju kada predsedavajuća, bez obzira da li je to predsednica ili njena zamenica, završavajući sednicu kaže: „Završavam sednicu, zakazujem nastavak sednice sutra za 10 sati“. RTS treba da prilagodi svoju programsku šemu zasedanju sednice prema obavezi o direktnim prenosima. I predsedavajuća ne zna, ili zna i to svesno radi, da ona u tom momentu krši zakon. Jer, te obaveze javnog servisa nigde nema. Naprotiv, postoje neke druge obaveze javnog servisa utvrđene zakonom koje ne mogu da se ostvaruju zbog toga što se ova političkim pritiskom nametnuta obaveza skoro svakoga dana ostvaruje. Nažalost, ovo je ilustracija koja pokazuje da i naša nezavisna agencija RRA nije uvek nezavisna. Podsetiću da, kada su svojevremeno počeli politički pritisci na javni servis da on mora direktno da prenosi sednice, RRA je odmah donela Obavezujuće uputstvo da RTS mora da prenosi sednice. RRA je kasnije povukla to svoje obavezujuće uputstvo; kasnije je i Ustavni sud reagovao i proglasio ovo uputstvo neustavnim. No, nažalost, ovo ilustruje da regulatorno telo kojem smo svesno dali visok nivo autonomije i nezavisnosti, očekujući da to tako treba da bude u



jednoj demokratskoj zemlji, a na osnovu demokratskih standarda i iskustava Evrope, ono nikada nije ustalo u odbranu nezavisnosti i autonomije javnog servisa. Nikada RRA nije jasno i glasno parlamentu, vladi, poslanicima, svima reklo da javni servis tu obavezu nema! Druga je stvar što smo mi tehnološki još zaparloženi, pa nemamo ono što ima Velika Britanija, „Parlament čenel“ (The Parliament Channel), od kada je BBC uveo digitalizaciju, ili ono što Nemačka ima, Feniks kanal (Phoenix), kao parlamentarni kanal. Kada jednog dana, kroz nekoliko godina, budemo digitalizovali našu radiodifuziju, i mi ćemo to imati.

### **Dinko Gruhonjić**

Vratio bih se još jednom na tabloide. Nisam protiv toga da tabloidi budu najprodavaniji. To je, prosto, nemoguće. Tabloidi su najprodavaniji svugde u svetu, oni su savršeno legitimna forma. Razlika između naših tabloida i, recimo, engleskih, vrlo je jednostavna. Da ilustrujem: takozvani selebriti u engleskom tabloidu je Dejvid Bekam. A ispadne da je selebriti naših tabloida Ratko Mladić. To onda više nisu tabloidi. Jer tabloidi postoje da biste se „isključili“, da ga čitate u prevozu, na stanici... Teško da sa „Kurirom“ možete da se „isključite“. Neka se tabloidi u Srbiji čitaju i neka naši čitaoci smatraju da je Ratko Mladić opuštenija tema od Viktorije Bekam. Međutim, zašto onda gospoda iz medijske industrije imaju nešto protiv da mi saznamo ko su vlasnici tih medija. U Engleskoj se zna ko su vlasnici tabloida, a samim tim znate i kakve interese oni zastupaju. Neka se „Kurir“ prodaje i u pola miliona primeraka! No, hajde da znamo ko su vlasnici, kakva je struktura kapitala, pa će nam mnoge stvari biti jasnije.

## **Prof. dr Dijana Marković-Bajalović**

predsednica Komisije za zaštitu konkurencije i profesorka na Fakultetu za evropske pravno-političke studije

# **PRAVO KONKURENCIJE, ANTIMONOPOLSKO ZAKONODAVSTVO I INSTITUCIONALNI OBLICI KONTROLE**

■ REFERAT ■

Iako pravo konkurencije na prostoru bivše Jugoslavije postoji već gotovo 80 godina, ono je bilo na marginama interesovanja šire i stručne javnosti sve do poslednjih nekoliko godina, kada je usvojen Zakon o zaštiti konkurencije,<sup>2</sup> i sa radom počela Komisija za zaštitu konkurencije kao nezavisna organizacija zadužena za njegovu primenu.

Cilj ovog rada je da u osnovnim crtama predstavi ciljeve prava konkurencije, njegove osnovne materijalno-pravne institute, kao i sankcije i mere koji obezbeđuju njegovu primenu.

### **Pojmovno razgraničenje**

Pravo konkurencije, pravo protiv ograničavanja konkurencije, antimonopolsko pravo, antitrustovsko pravo – to su pojmovi koji se u uporednom zakonodavstvu i pravnoj literaturi često koriste kao sinonimi.

<sup>2</sup> „Sl. glasnik RS“, br. 79/2005.

Izraz antitrustovsko pravo potiče iz američkog zakonodavstva. Prvi američki zakon iz ove oblasti, čuveni Šermanov zakon, donesen je 1890. godine kao odgovor Kongresa na zahtev radnika, farmera i sitnih trgovaca da se stane na put trustovima, u to vreme preovlađujućem obliku koncentracije kapitala. Pojam antitrustovsko pravo, kao i njegov sinonim antimonopolsko pravo i danas se koristi u američkom pravu, kao i u pravima koja su se razvila pod uticajem američkog (na primer, japansko, južnokorejsko pravo).

U evropskim zemljama preovlađuje izraz pravo konkurencije. U pravu Evropske unije pravo konkurencije obuhvata skup pravnih normi utvrđenih čl. 81–90. Ugovora o osnivanju EZi aktima Saveta, Komisije i Suda pravde donesenih na osnovu navedenih članova kojima se regulišu ponašanja privatnih lica i javnih vlasti sa ciljem ili posledicom ograničavanja tržišne utakmice: zloupotreba dominantnog položaja, sporazumi kojima se ograničava tržišna utakmica, dodela posebnih ili isključivih prava javnim i drugim preduzećima, i državna pomoć preduzećima. Privatna ograničenja tržišne utakmice – zloupotreba dominantnog položaja i sporazumi kojima se ograničava tržišna utakmica označavaju se kolokvijalno u evropskom zakonodavstvu terminom „antitrust“.

U pravima kontinentalne Evrope pravo konkurencije je generički pojam, i obuhvata dve grupe pravnih normi – pravo protiv ograničavanja konkurencije i pravo nelojalne konkurencije. Norme prava protiv ograničavanja konkurencije štite konkurenciju kao proces koji postoji u uslovima slobodnog tržišnog privređivanja od akata njenog ograničavanja od strane učesnika na tržištu. Norme prava nelojalne konkurencije štite učesnike na tržištu od radnji njihovih konkurenata kojima se ugrožava njihov ravnopravan položaj u tržišnoj utakmici.

Naše pravo konkurencije, po ugledu na zakonodavstva kontinentalne Evrope, takođe se sastoji od dva seta pravnih normi. Zakon o zaštiti konkurencije uređuje zaštitu tržišne utakmice, dok su norme prava nelojalne konkurencije sadržane u čl. 22. i 23. Zakona o trgovini.<sup>3</sup>

Za potrebe ovog rada mi ćemo termin pravo konkurencije koristiti kao sinonim za pravo protiv ograničavanja konkurencije.

<sup>3</sup> „Sl. list SRJ“, br. 32/93, 50/93, 41/94, 29/96 i 37/2002 – dr. zakon i „Sl. glasnik RS“, br. 101/2005 – dr. zakon i 85/2005 – dr. zakon.

## Ciljevi prava konkurencije

Pravo konkurencije nastalo je kao izraz težnji da se demokratski ideali ostvare i u ekonomskoj sferi. Otuda je prvobitno njegov glavni cilj bio političke prirode – očuvanje ili uspostavljanje ravnopravnosti učesnika tržišne utakmice.<sup>4</sup>

Razvoj neoklasične ekonomske misli tokom dvadesetog veka koja je objasnila načine funkcionisanja različitih tržišnih struktura – tržišta potpune konkurencije, oligopolskih i monopolskih tržišta, doprinela je preformulisanju ciljeva. Ultimativni cilj koji pravo konkurencije treba da ostvari postaje blagostanje potrošača. Legalitet ponašanja učesnika tržišne utakmice procenjuje se sa aspekta njegovog uticaja na stanje konkurencije i, sledstveno, tržišne rezultate u vidu cene robe i usluga, obima i raznovrsnosti ponude. Ponašanje je protivzakonito ako ograničava tržišnu utakmicu, što za posledicu može imati ili ima više cene, manji obim ponude, ili lošiji kvalitet robe ili usluga.

Blagostanje potrošača kao isključivi cilj prava konkurencije podržan je kako od doktrine, tako i od zakonodavstva. Nepodeljeno ga podržavaju sve tri američke škole ekonomske misli, Čikaška, Harvardska i Post-čikaška, kao i američka sudska praksa.<sup>5</sup>

Iako cilj prava i politike konkurencije nije sasvim eksplicitno iskazan u Ugovoru o osnivanju EZ, niti u drugim propisima Evropske unije,<sup>6</sup> Evropska

<sup>4</sup> U drugoj polovini 19. veka u SAD-u odigrala se tehnološka revolucija. Industrijski način proizvodnje zahtevao je velike koncentracije kapitala i doveo je do propadanja malih proizvođača. Radnici organizovani u sindikate takođe su strahovali da će industrijalizacijom izgubiti radna mesta. Ove grupe lobirale su u Kongresu za donošenje Šermanovog zakona koji je, kako istorija beleži, u prvom redu bio uperen protiv najvećih američkih kompanija, Standard Oila, trusta šećera i metalske industrije. Interesantno je da je u deceniji između 1880. i 1890. u periodu najvećih koncentracija kapitala, američka ekonomija zabeležila drastičan pad cena benzina, šećera, čelika i železničkog prevoza, dok je bruto društveni proizvod porastao za 24 odsto. Ekonomisti tog doba bili su protiv donošenja Šermanovog zakona jer su verovali da će trustovi ili velike kompanije biti efikasnije, povećati obim proizvodnje, i izazvati pad cena, a da će ovaj zakon sprečiti njihov razvoj. Navedeno prema Hovenkamp, Herbert, *The Antitrust Enterprise, Kembridž, Masačusets, London, 2005, str. 41–42.*

<sup>5</sup> Isto, str. 31.

<sup>6</sup> Član 81. stav 3. Ugovora o osnivanju EZ određuje da se sporazumi kojima se ograničava, sprečava ili narušava konkurencija mogu izuzeti od zabrane ukoliko doprinose unapređenju proizvodnje ili distribucije robe, ili podsticanju tehničkog ili privrednog napretka, pri čemu potrošačima omogućuju pravično učešće u ostvarenoj dobrobiti (naglašavanje autorke referata). Slično, članom 2. stav 1. Uredbe o kontroli

komisija, kao organ nadležan da u prvom stepenu vodi postupke protiv tržišnih učesnika zbog povrede pravila konkurencije, ističe u svojim aktima blagostanje potrošača kao najvažniji cilj.<sup>7</sup> Ipak, u praksi organa Evropske unije ovaj cilj kombinovan je sa osnovnim ciljevima utvrđenim osnivačkim ugovorima, kao što su integracija nacionalnih tržišta u jedinstveno tržište Evropske unije<sup>8</sup>, ravnopravnost učesnika tržišne utakmice i zaštita malih i srednjih preduzeća<sup>9</sup>. Navedeno ima za posledicu nekonzistentnu primenu i nedovoljno transparentna pravila konkurencije, i umanjenu pravnu sigurnost učesnika tržišne utakmice.

Važećim Zakonom o zaštiti konkurencije blagostanje potrošača utvrđuje se kao jedan od ciljeva. Članom 1. Zakona određuje se da se konkurencija na tržištu štiti „...radi obezbeđivanja ravnopravnosti učesnika na tržištu, a u cilju podsticanja ekonomske efikasnosti i ostvarivanja ekonomskog blagostanja društva u celini, naročito potrošača“. Dikcija zakonskog teksta stavlja u prvi plan ravnopravnost učesnika na tržištu, dovodeći je u uzročno-posledičnu vezu sa ekonomskom efikasnošću i ekonomskim blagostanjem društva u celini i potrošača. Ovo ukazuje na zakonodavčevo nerazumevanje procesa tržišne utakmice i njegovih ekonomskih posledica. Zaštita ravnopravnosti učesnika na tržištu ne mora da ima za posledicu veću ekonomsku efikasnost. Dalje, blagostanje društva u celini ne mora nužno da znači i blagostanje potrošača.<sup>10</sup>

Predlogom novog Zakona o zaštiti konkurencije zakonski cilj utvrđuje se u skladu sa svetskim standardima. Članom 1. određuje se da se zaštita

---

*koncentracija br. 139/2004 predviđa se mogućnost korišćenja argumenta ekonomske efikasnosti u postupku procene dopuštenosti koncentracije, pod uslovom da efikasnost donosi pogodnosti potrošačima.*

<sup>7</sup> Tako se, na primer, u Diskusionom papiru Generalnog direktorata za konkurenciju u primeni člana 82. Ugovora o osnivanju iz 2005. godine navodi da je „... cilj člana 82. zaštita konkurencije kao sredstva za povećanje blagostanja potrošača i za obezbeđenje efikasne alokacije resursa. Efektivna konkurencija donosi dobrobiti potrošačima, kao što su niske cene, visoko kvalitetni proizvodi, širok izbor robe i usluga i inovativnost“.

<sup>8</sup> *United Brands Company and United Brands Continental BV v. Commission, 1978, ECR 207.*

<sup>9</sup> *AKZO Chemie BV v. Commission, 1991, ECR I-3359.*

<sup>10</sup> *Ekonomski teorija objašnjava da se ukupno ekonomsko blagostanje društva meri sabiranjem blagostanja pojedinih društvenih grupa – proizvođača i potrošača. Veća ekonomska efikasnost proizvođača uvećava njihovo blagostanje, pa time i ukupno društveno blagostanje, ali se to blagostanje ne mora preneti na potrošače, ako oni plaćaju monopolnu cenu u uslovima nedovoljne konkurencije. Vidi: Mota, Masimo, Competition Policy, Theory and Practice, Kembridž, 2004, str. 19 i dalje.*

konkurencije uređuje u cilju ekonomskog napretka i dobrobiti društva, a naročito koristi potrošača.

### **Oblici ponašanja kojima se ograničava konkurencija**

Pravom konkurencije uobičajeno se uređuju tri vrste akata kojima se ograničava konkurencija: individualna ponašanja učesnika na tržištu koji zauzimaju istaknutu tržišnu poziciju, sporazumi učesnika na tržištu kojima se ograničava konkurencija, i koncentracije učesnika na tržištu.

Članom 82. Ugovora o osnivanju EZ zabranjuju se određena individualna ponašanja učesnika na tržištu koja se mogu kvalifikovati kao zloupotreba dominantnog položaja. Na odgovarajući način, član 2. Šermanovog zakona zabranjuje radnje monopolisanja. Protivpravnost ponašanja uslovljena je najpre time da učesnik na tržištu zauzima istaknutu tržišnu poziciju, označenu kao dominantan položaj u evropskom pravu, odnosno kao monopol u američkom pravu. Dominantan položaj u evropskom pravu definiše se kao „... položaj ekonomske snage preduzeća koja mu omogućava da sprečava održavanje funkcionalne konkurencije na relevantnom tržištu, dajući mu moć da se ponaša u značajnoj meri nezavisno od svojih konkurenata, klijenata i, konačno, potrošača. Takva pozicija ne isključuje postojanje izvesne konkurencije, kao što je to u slučaju monopola ili kvazi-monopola, ali omogućuje preduzeću koje je uživa, ako ne da određuje, ono bar da ima značajan uticaj na uslove pod kojima će se konkurencija odvijati.“<sup>11</sup> Analogno tome, američka sudska praksa i pravna teorija definišu monopolnu moć kao „moć da se određuju cene i isključi konkurencija“,<sup>12</sup> odnosno „sposobnost firme da podiže cene iznad nivoa koji bi postojao u uslovima konkurencije, a da odmah ne izgube znatan obim svog poslovanja u korist postojećih rivala, ili firmi koje će zbog izvršenog povećanja cena postati rivali.“<sup>13</sup> Monopolna moć u pravnoj terminologiji američkog prava dopušta postojanje izvesne konkurencije, za razliku od ekonomskog pojma monopola, kojim se označava situacija kada na tržištu postoji samo jedan prodavac.

---

<sup>11</sup> *Hoffmann-La Roche & Co. AG v. Commission of the European Communities, 1979, ECR 461.*

<sup>12</sup> *Standard Oil of New Jersey v. United States, 1911, 221 U.S.*

<sup>13</sup> *Pitofski, Robert, New Definition of Relevant Market and the Assault of Antitrust, Columbia Law Review, br. 7/1990, str. 1805–1864, na 1810.*

Kada na tržištu postoji učesnik koji može da utiče na uslove odvijanja konkurencije, slobodno delovanje tržišnih zakonitosti biva onemogućeno, što izaziva negativne posledice u vidu većih cena robe i usluga, smanjenog obima ili nedovoljno raznovrsne i kvalitetne ponude. Otuda se ponašanje takvog učesnika podvrgava kontroli.

U uporednom zakonodavstvu zabranjene radnje ne definišu se precizno već se, eventualno, navode *exempli causa*, kao što je to učinjeno članom 82. Ugovora o osnivanju EZ, odnosno članom 18. Zakona o zaštiti konkurencije Srbije. Ovo stoga što je teško unapred predvideti sve pojedine oblike ponašanja koji mogu imati negativan uticaj na konkurenciju već se prepušta praksi nadležnih organa da cene efekte konkretnog ponašanja. Zabranjena ponašanja mogu se svrstati u dve grupe: radnje iskorišćavanja postojeće tržišne pozicije, i radnje eliminacije postojeće konkurencije, odnosno sprečavanja dolaska nove konkurencije na tržište.<sup>14</sup> Radnje eksploatacije dominantne (monopolske) tržišne pozicije, kao što je naplata monopolske cene, nisu u centru pažnje organa nadležnih za primenu pravila konkurencije, jer bi se to svelo na državno regulisanje tržišta, što u uslovima slobodnog tržišnog privređivanja treba da bude izuzetak, a ne pravilo. Težište delovanja je na sprečavanju radnji koje za cilj ili posledicu imaju ograničavanje konkurencije jer će očuvanje postojeće konkurencije, odnosno jačanje njenog intenziteta, dovesti do pada nivoa cena, raznovrsnije i kvalitetnije ponude.<sup>15</sup>

Sporazumi kojima se ograničava konkurencija zabranjeni su jer slobodna tržišna utakmica podrazumeva da njeni učesnici samostalno donose svoje poslovne odluke, bez izvesnosti u pogledu reakcija njihovih konkurenata i, samim tim, i svog poslovnog (ne)uspeha. Otuda je razumljiv poriv učesnika tržišne utakmice da pomenutu neizvesnost otklone sporazumevanjem s drugim učesnicima ali je, s druge strane, očigledno zašto se sporazumevanje učesnika tržišne utakmice mora sprečavati.

Problem se sastoji u tome što nemaju svi sporazumi među učesnicima tržišne utakmice apsolutno negativan efekat na konkurenciju. S tim u vezi,

<sup>14</sup> Na engleskom govornom području ove radnje označavaju se kao *exploitative* odnosno *exclusionary abuses*.

<sup>15</sup> Ovo je vrlo pojednostavljeno objašnjenje uzročno-posledičnih odnosa između stanja konkurencije na određenom tržištu i tržišnih rezultata. Savremena ekonomska teorija je stava da je taj odnos mnogo kompleksniji. Otuda se efekat, pa samim tim i legalitet određenog ponašanja učesnika tržišne utakmice mora ceniti u svetlu konkretnih tržišnih uslova. Vidi: Faull, J., Nikpay, A., *The EC Law of Competition*, Oksford, 1999, str. 5-8

u uporednom zakonodavstvu pravi se osnovna razlika između horizontalnih i vertikalnih sporazuma. Horizontalni sporazumi jesu sporazumi između učesnika na tržištu na istom nivou proizvodnog, odnosno lanca isporuke. Ovo su sporazumi između neposrednih konkurenata, te je njihovo ograničavajuće dejstvo na konkurenciju izrazito. Vertikalni su sporazumi između učesnika na tržištu koji posluju na različitim nivoima proizvodno-prometnog lanca (npr. sporazumi između proizvođača i veletrgovca, trgovca na veliko i trgovca na malo), koji se načelno smatraju benignim, iako pod određenim uslovima, među kojima su posebno značajni tržišna pozicija učesnika u sporazumu, i postojanje ograničavajućih odredaba, mogu negativno uticati na konkurenciju na jednom ili oba nivoa proizvodno-prometnog lanca.

Generalna zabrana sporazuma kojima se ograničava konkurencija propisana je u evropskom pravu članom 81. Ugovora o osnivanju EU (pandan tom članu je član 7. važećeg Zakona o zaštiti konkurencije), odnosno u američkom pravu članom 1. Šermanovog zakona. Višedecenijska praksa evropskih i američkih organa iskristalisala je stavove u pogledu negativnog ili pozitivnog dejstva pojedinih vrsta sporazuma na konkurenciju, ukupno ekonomsko blagostanje i blagostanje potrošača. Razvoj ekonomske misli doprineo je tome da se stalno sužava krug sporazuma za koje se procenjuje da imaju apsolutno ograničavajući efekat na konkurenciju (tzv. *per se* zabranjeni sporazumi). To su, iznad svega, horizontalni sporazumi kojima se utvrđuju cene robe ili usluga, ili deli tržište. U najvećem broju slučajeva organ nadležan za zaštitu konkurencije mora da procenjuje efekte sporazuma ili određenih ograničavajućih odredaba u okviru postojećeg tržišnog konteksta (primena *rule of reason* principa), što dovodi u pitanje pravnu sigurnost učesnika sporazuma. U evropskoj praksi problem se delimično otklanja donošenjem podzakonskih akata (blok ili grupna izuzeća), kojima se preciziraju odredbe člana 81, propisivanjem apsolutno zabranjenih odredaba u sporazumima i uslova koji moraju biti ispunjeni da bi se sporazum smatrao izuzetim od zabrane.<sup>16</sup> Dodatno, sve do nedavno pravo EU davalo je mogućnost podnošenja zahteva za pojedinačno izuzeće sporazuma od zabrane, u postupku koji se

<sup>16</sup> Na snazi su uredbe Komisije br. 2790/99 o izuzeću vertikalnih sporazuma, br. 2658/2000 o izuzeću sporazuma o specijalizaciji, br. 2659/2000 o izuzeću sporazuma o istraživanju i razvoju, br. 772/2004 o izuzeću sporazuma o transferu tehnologije, kao i uredbe o izuzeću sporazuma u određenim sektorima privrednih grana, kao što su poljoprivreda, osiguranje, poštanske usluge, vazdušni i pomorski prevoz, slobodne profesije i telekomunikacije.

vodio pred Komisijom.<sup>17</sup> Konačno, Komisija praktikuje da donosi pravila neobavezujuće prirode kojim upoznaje učesnike na tržištu o budućem načinu regulisanja određenih sporazuma u svojoj praksi.<sup>18</sup>

Koncentracije učesnika na tržištu procesi su tokom kojih dva ili više do tada nezavisnih učesnika na tržištu gube samostalnost i postaju jedan učesnik na tržištu. Pojam koncentracija odnosi se na statusne promene spajanja i pripajanja gde učesnici u koncentraciji gube pravni subjektivitet; sticanje akcija ili udela privrednog društva od strane drugog privrednog društva ili lica koje ga kontroliše, kada učesnici u koncentraciji zadržavaju pravnu, ali gube ekonomsku samostalnost; osnivanje novog privrednog društva od strane dva ili više privrednih društava koji ga zajednički kontrolišu (*Joint Venture*); druge situacije kada se učesnik na tržištu pravno ili faktički podvodi pod privredno upravljanje od strane drugog učesnika na tržištu.<sup>19</sup> Motivi za sprovođenje koncentracija mogu biti različiti: želja za ekspanzijom, ušteda u troškovima,<sup>20</sup> ali i osvajanje tržišta. *Ratio legis* kontrole koncentracija jeste sprečavanje nastajanja takvih tržišnih struktura koje će omogućiti učesnicima u koncentraciji da naplaćuju monopolne cene. Ako monopolne i oligopolne strukture omogućuju učesnicima na tržištu da naplaćuju monopolne cene bilo samostalno, bilo u dogovoru sa ostalim učesnicima na tržištu, onda treba sprečiti takve koncentracije koje će za rezultat imati monopolnu ili oligopolnu strukturu tržišta. Otuda je kontrola koncentracija oblik *ex ante* delovanja organa za zaštitu konkurencije. Učesnici u koncentraciji prijavljuju nameru koncentracije nadležnom organu da bi se procenilo kakvi će biti njeni efekti.

Za razliku od prethodno opisanih oblika ponašanja, u postupku kontrole koncentracija nadležni organ na raspoložive egzaktnim pokazateljima eventualno nepovoljnih efekata koncentracija. Tako, na primer, ako se ustanovi postojanje kartela u određenoj grani privrede koji je godinama funkcionisao, nadležni organ najčešće ima dokaze o visokim cenama koje

<sup>17</sup> *Donošenjem Uredbe Saveta br. 1/2003 o primeni pravila konkurencije iz člana 81. i 82. Ugovora o osnivanju EZ ova mogućnost je ukinuta.*

<sup>18</sup> *Tako, npr. Smernice o vertikalnim ograničenjima, O.J. 2000/S 291/1*

<sup>19</sup> *Primeru radi, to može biti kupovina celokupne imovine privrednog društva ili njenog dela, ili podvođenje privrednog društva pod jedinstveno upravljanje putem preduzetničkog ugovora.*

<sup>20</sup> *Uštede u troškovima postižu se ako koncentracija omogućuje proizvodnju na nivou ekonomije obima, ili zajedničku distribuciju različitih proizvoda, zajedničko istraživanje i razvoj, zajedničko upravljanje, snižavanje troškova reklame i marketinga, itd.*

su učesnici kartela naplaćivali i time naneli štetu potrošačima. U slučaju koncentracije koja tek treba da bude sprovedena, takvi dokazi prirodno izostaju. Stoga se u uporednom zakonodavstvu određuju kriterijumi za procenu dopuštenosti koncentracija. U pravu Evropske unije i pravima većine država članica kriterijum je stvaranje, odnosno jačanje dominantnog položaja. Nadležni organi procenjuju da li će nakon sprovođenja koncentracije učesnici steći ili ojačati dominantan položaj. U pravu SAD, Velike Britanije i zakonodavstvima drugih zemalja koje se razvijalo pod njihovim uticajem, koristi se kriterijum značajnog umanjivanja konkurencije. Kriterijum značajnog umanjivanja konkurencije omogućuje nadležnom organu da spreči koncentracije učesnika koji svaki za sebe nemaju istaknutu tržišnu poziciju, niti će je nakon koncentracije imati, ali se koncentracija realizuje na tržištu koje je već izuzetno koncentrisano. Stoga, primena ovog kriterijuma organu nadležnom za kontrolu koncentracija omogućuje veću širinu delovanja. U pravu Evropske unije suženi domašaj kriterijuma sticanja, odnosno jačanja dominantnog položaja otklonjen je uvođenjem instituta kolektivne dominacije<sup>21</sup> Uredbom Saveta EU o kontroli koncentracija br. 139/2004.

Sa stanovišta uticaja na konkurenciju, razlikuju se horizontalne, vertikalne i konglomeratske koncentracije. Horizontalne koncentracije su koncentracije između učesnika koji posluju na istim proizvodnim i geografskim tržištima. Budući da se odvija među neposrednim konkurentima, horizontalna koncentracija automatski ima za posledicu povećanje stepena tržišne koncentracije. Stoga su horizontalne koncentracije u fokusu pažnje organa za zaštitu konkurencije. Horizontalna koncentracija može imati za posledicu jačanje tržišne moći učesnika u koncentraciji u meri u kojoj oni stiču sposobnost da samostalno određuju (povećavaju) cene – sticanje dominantne ili monopolne tržišne pozicije. Horizontalna koncentracija može doprineti stvaranju povoljnijih uslova za koordinaciju ponašanja među članovima oligopola. Stoga se horizontalne koncentracije procenjuju sa stanovišta njihovih negativnih unilateralnih ili koordiniranih efekata. Vertikalne koncentracije odvijaju se između učesnika

<sup>21</sup> *Institut kolektivne dominacije oslanja se na teorijske stavove ekonomiste Stiglera, koji objašnjavaju zašto u određenim situacijama izostaje konkurencija među članovima oligopola, a dolazi do spontane koordinacije njihovog ponašanja koja se ne može kvalifikovati kao dogovor, ali za rezultat ima jedinstvenu (monopolnu) cenu, kao i da je dogovor postignut. U proceni, da li će u konkretnoj situaciji članovi oligopola pribeci spontanoj koordinaciji ponašanja koristi se metod teorije igara. Više: O'Donoghue, R., Padilla, A.J., *The Law and Economics of Article 82*, Oksford, 2006, str. 138 i dalje.*

koji posluju na različitim nivoima proizvodno-distributivnog lanca. One mogu doprineti uštedi u troškovima proizvodnje i distribucije proizvoda, ali i ojačati tržišnu poziciju nekog od učesnika u koncentraciji. Na primer, proizvođač koji stiče kontrolu nad distributerom može onemogućiti ili otežati pristup tržištu svojim konkurentima. Konglomeratske koncentracije su koncentracije između učesnika koji nemaju nikakvih ekonomskih veza ili, pak, proizvode komplementarne proizvode. Motiv za ovu vrstu koncentracija može biti lakši pristup tržištima kapitala, unapređenje rukovođenja, šira lepeza proizvoda ili usluga u ponudi. Pravo konkurencije ima relativno benigan odnos prema konglomeratskim koncentracijama. Retki su primeri da je neka konglomeratska koncentracija bila zabranjena.<sup>22</sup>

### Sankcije i mere

Izazov ostvarivanja monopolskog profita nagoni tržišne učesnike da prenebegavaju propise o zaštiti konkurencije. Otuda je kaznena politika vrlo bitan činilac efektivnosti njihove primene.

Prvi antimonopolski zakon – Šermanov zakon SAD-a donesen je kao krivični zakon. Taj zakon predvideo je visoke novčane kazne (počev od 2004. godine kazna može iznositi do 100 miliona dolara)<sup>23</sup> i kazne zatvora (do 10 godina) za dela sporazumevanja ili monopolisanja radi ograničavanja trgovine. U praksi, međutim, Šermanov zakon retko je primenjivan kao krivični, izuzev perioda između 1938. i 1943. godine, kada je dve trećine svih tužbi podnetih Vrhovnom sudu SAD-a od strane Antimonopolskog odeljenja Ministarstva pravde SAD-a sadržalo i krivične optužbe. Kasnije je krivično gonjenje ograničeno isključivo na najteže povrede Zakona – dogovore o cenama, podeli tržišta i kupaca i sporazume o izigravanju tendera. U američkoj teoriji smatra se da su izrečene kazne

<sup>22</sup> *Koncentracija General Electric/Honeywell bila je odobrena od strane antimonopolskih organa SAD-a, ali je bila zabranjena od strane Komisije EU i organa 13 zemalja članica. Koncentracija je uključivala proizvođače avionskih motora i avionske elektronike. Komisija EU zabranila je koncentraciju sa obrazloženjem da bi učesnike dovela u bolji položaj u konkurenciji sa ostalim proizvođačima koji nisu imali u ponudi komplementarne proizvode. Stanovište američkih autora jeste da je zabrana koncentracije imala za cilj zaštitu evropskih kompanija od američke konkurencije. Prema Gaughan, Patrick, Mergers, Acquisitions and Corporate Restructurings, Njujork, 2002, str. 97.*

<sup>23</sup> *Antitrust Criminal Penalty Enhancement and Reform Act 2004.*

daleko ispod nivoa potrebnog da bi ispunile svoju preventivnu funkciju.<sup>24</sup> Oštećena lica mogu na osnovu Šermanovog zakona tražiti trostruki iznos odštete.

Evropska unija nije se opredelila za krivičnopravnu kaznenu politiku već za politiku visokih novčanih kazni. Preduzećima koja posluju na tržištu Evropske unije mogu se izreći novčane kazne u visini do 10% njihovog ukupnog godišnjeg prihoda<sup>25</sup>. Poslednjih godina kaznena politika u Evropskoj uniji znatno je pooštrena. Nedavno su zabeležene kazne veće od milijardu evra.<sup>26</sup>

Odgovarajuću kaznenu politiku slede i države članice Evropske unije, čiji nacionalni propisi o zaštiti konkurencije moraju biti usklađeni sa propisima Evropske unije.

Visoke novčane kazne imaju trostruku ulogu. Osim sredstva represije, one su sredstvo oduzimanja monopolskog profita ostvarenog zabranjenim ponašanjem,<sup>27</sup> i sredstvo odvraćanja učesnika na tržištu da čine povrede konkurencije.

Organi za zaštitu konkurencije redovno su ovlašćeni da paralelno sa kaznama izreknu mere sa ciljem sprečavanja budućih povreda konkurencije. Uobičajeno se ove mere grupišu u strukturalne i mere ponašanja. Strukturalne mere doprinose uspostavljanju ili jačanju kompetitivne strukture određenog tržišta. Primer takvih mera su mere razdvajanja ili podele privrednog društva, mere otuđenja imovine ili dela imovine privrednog društva koja može da čini samostalnu privrednu celinu, otuđenje akcija ili udela koji omogućuju kontrolu nad privrednim društvom, otuđenje robnih marki, i drugo. Ovim merama povećava se broj

<sup>24</sup> *Wiley, John Shepard, Economic Crime: Antitrust Offenses – The Rationale For Criminal Antitrust Enforcement, dostupno na sajtu: <http://law.jrank.org/pages/1062/Economic-Crime-Antitrust-Offenses.html>.*

<sup>25</sup> *Council Regulation (EC) No 1/2003 of 16 December 2002 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty.*

<sup>26</sup> *Poslednja kazna izrečena je kompaniji Intel za zloupotrebu dominantnog položaja u iznosu od 1.060.000.000 evra za praksu davanja rabata proizvođačima kompjutera u cilju eliminisanja konkurencije sa tržišta kompjuterskih procesora x86. Rapid Press Release, IP/09/745 od 13.05.2009.*

<sup>27</sup> *Smernice Komisije EU za određivanje visine kazne predviđaju da osnov za odmeravanje kazne predstavlja vrednost prodaje predmetne robe ili usluge, pomnožena brojem godina trajanja zabranjenog ponašanja. Vidi: Guidelines on the method of setting fines imposed pursuant to Article 23(2)(a) of Regulation No 1/2003, O.J. C 210, 1. 9. 2006, str. 2–5.*

učesnika na tržištu, odnosno konkurenata, i samim tim eliminišu pretpostavke za naplatu monopolske cene.<sup>28</sup>

Stav teorije i prakse prema strukturalnim merama je različit.<sup>29</sup> U delu savremene teorije osporava se efikasnost strukturalnih mera. Tako se iznosi stav da strukturalne mere mogu da umanje efikasnost i inovativnost učesnika na tržištu,<sup>30</sup> da u uslovima veštački stvorenog oligopola dolazi do kartelskog udruživanja.<sup>31</sup> Protivnici strukturalnih mera ističu, dalje, da one predstavljaju grub atak na načelo slobode preduzetništva i privatnu svojinu, osnovne postulate slobodnog tržišnog privređivanja.<sup>32</sup> Ovo je verovatno i razlog što sudovi insistiraju na većem standardu dokaza prilikom izricanja ove vrste mere. U nekim slučajevima, strukturalne mere tehnički nije moguće sprovesti. Ako se, na primer, imovina privrednog društva sastoji samo od jednog proizvodnog pogona, meru razdvajanja ili otuđenja dela imovine nije moguće izvršiti. Konačno, smatra se da se u pojedinim slučajevima strukturalni efekat može postići i primenom mera ponašanja.<sup>33</sup>

Čini se da su evropska tela za zaštitu konkurencije sklonija strukturalnim merama od svojih američkih kolega. Jedna analiza američke prakse

<sup>28</sup> *Strukturalne mere slede istu logiku koja se primenjuje u postupku kontrole koncentracija. Ukoliko učesnik na tržištu ima dominantan ili monopolski položaj, treba poboljšati strukturu tržišta tako što će se njegovim razdvajanjem ili otuđenjem njegove imovine uspostaviti konkurencija. Odličnu ilustraciju navedene logike predstavlja obrazloženje presude američkog Vrhovnog suda u slučaju Alcoa: „Čim bi monopol počeo da funkcioniše... to jest, čim bi počeo da prodaje – on bi morao prodavati po nekoj ceni, a jedina cena po kojoj bi mogao da prodaje jeste cena koju je sâm utvrdio.“ Argumentum a contrario, ako nema monopola na tržištu, nema ni monopolske cene.*

<sup>29</sup> *Navedeno prema Marsden, op.cit.*

<sup>30</sup> *To je argument koji se iznosi u analizi dešavanja na američkom tržištu proizvodnje aluminijuma nakon što je Vrhovni sud naložio kompaniji Alcoa da ustupi deo svoje imovine kompanijama Kajzer i Rejnoldos, čime je stvoren oligopol od tri proizvođača aluminijuma. Procenjuje se da su cene aluminijuma bile veće nego što bi bile, da je Alcoa ostala jedini proizvođač, jer ova kompanija morala je da štiti svoje manje efikasne konkurente. Takođe, izostala su ulaganja u dugoročna naučna istraživanja u oblasti proizvodnje aluminijuma.*

<sup>31</sup> *Marsden, Phillip, Article 82 And Structural Remedies After Microsoft, International Competition Forum, Sent Galen, 22–23. maj 2008, dostupno na www.biicl.org.*

<sup>32</sup> *Šire: Marković-Bajalović, Dijana, Tržišna moć preduzeća i antimonopolsko pravo, Beograd, 2000, str. 240–243.*

<sup>33</sup> *Tako, Sud prve instance EU u slučaju ARD v. Commission T-158/00 konstatuje da „... mada se čini da su preuzete obaveze po svojoj prirodi bihevioralne, one su ipak i strukturalne, jer imaju za cilj da reše strukturalni problem, naime pristup tržištu od strane trećih lica...“.*

pokazala je da je tokom stogodišnje primene antimonopolskog prava u SAD-u, manje od 30% od ukupno izrečenih mera bilo strukturalnog karaktera, oko 50% su bile mere ponašanja, dok su oko 20% bile mere obaveze ustupanja prava industrijske svojine.<sup>34</sup> Suprotno, na evropskom tlu postoje jurisdikcije koje isključivo dopuštaju izricanje strukturalnih mera. Tako se nemačkim Zakonom protiv ograničavanja konkurencije u članu 40. stav 3. zabranjuje izricanje mera ponašanja, jer one nadležnom organu nameću kontinuiranu obavezu kontrole ponašanja učesnika na tržištu. Veća efikasnost strukturalnih mera i lakše nadgledanje njihovog sprovođenja razlozi su zbog kojih većina evropskih tela za zaštitu konkurencije prednost daje ovim merama.

Mere ponašanja su mere kojima se otklanjaju prepreke za ulazak nove konkurencije na tržište, kao što je, na primer, nalaganje obaveze ustupanja prava korišćenja određene infrastrukture, snabdevanja sirovinama, ustupanja prava intelektualne svojine, kao i mere kontrole tržišnih rezultata – na primer, određivanje maksimalnog nivoa cena.

Važeći Zakon o zaštiti konkurencije ne pravi eksplicitnu razliku između strukturalnih i mera ponašanja. Podela je, ipak, načinjena jer je u članu 19. propisano da se rešenjem kojim se utvrđuje zloupotreba dominantnog položaja mogu odrediti mere koje su učesnici na tržištu dužni da preduzmu radi uspostavljanja konkurencije na relevantnom tržištu i otklanjanja štetnih posledica zloupotrebe dominantnog položaja, kao i rokovi za njihovo izvršenje. Suprotno evropskoj praksi, strukturalne mere ne mogu biti sankcija za utvrđenu zloupotrebu dominantnog položaja jer u skladu sa članom 19. stav 3. Zakona mere ne mogu da se odnose na podelu privrednog društva, otuđenje njegove imovine, akcija ili udela, raskid ugovora ili odricanje od prava koja daju mogućnost odlučujućeg uticaja na poslovanje drugog učesnika na tržištu. S druge strane, strukturalne mere dopuštene su u postupku kontrole koncentracija. U skladu sa članom 27. stav 1. tač. 4, Komisija može da uslovno odobri koncentraciju, uz propisivanje dodatnih uslova i obaveza koje učesnici u koncentraciji moraju da izvrše u utvrđenim rokovima, pre ili posle sprovođenja koncentracije. Lista uslova i obaveza nije ograničena, pa je Komisija slobodna da izrekne i uslove i obaveze strukturalne prirode.

<sup>34</sup> *Mere ustupanja prava intelektualne svojine mogle bi se svrstati kako u strukturalne, tako i u mere ponašanja. Njima se nalaže određeno ponašanje, to jest obaveza ustupanja patenta, žiga ili drugog prava intelektualne svojine, ali to ponašanje ima strukturalni efekat jer se njime omogućuje konkurentu da stupi na tržište, na primer tako što će početi da proizvodi proizvod zaštićen patentom.*

Predlogom novog Zakona o zaštiti konkurencije Komisija se ovlašćuje da izriče kako strukturalne, tako i mere ponašanja.

#### ■ IZLAGANJE ■

Na početku, osvrćući se unazad, u istoriju. Antimonopolsko zakonodavstvo datira još od kraja XIX veka, od čuvenog Šermanovog zakona. U Evropu je uvedeno nakon II Svetskog rata, nakon bolnih i poražavajućih iskustava sa nacionalizmom, odnosno Hitlerovom Nemačkom. Ono što se često prenebegava jeste da je antimonopolsko zakonodavstvo ili pravo kojim se štiti konkurencija zapravo uvedeno da bi se uvela demokratija i u sferu privređivanja. Naime, Šermanov zakon bio je odgovor američkog Kongresa na zahtev sitnih farmera, malih trgovaca i radnika da se stane na put trustovima – tadašnjem obliku koncentracije kapitala u Americi. Isto tako, u posleratnoj Nemačkoj nastaje škola ordoliberala. Oni su zagovarali demokratiju u svim sferama života, istovremeno demokratiju i u sferi privređivanja, odnosno – odsustvo ekonomske moći u društvu. Jer ekonomska moć teži, posle izvesnog vremena, da se pretvori i u političku moć. Istovremeno sa osnivanjem Evropske ekonomske zajednice (EEZ) imamo pravila konkurencije, u tadašnjim članovima 85–86, odnosno sadašnjim 81–82. Ugovora o osnivanju EZ. Podsetila bih da je jedan od utemeljivača Evropske unije, Žan Mone, između ostalog rekao da je ugovor o osnivanju Evropske ekonomske zajednice zapravo ugovor o konkurenciji. Znači, pravila konkurencije trebalo je tada da omoguće ravnopravne uslove tržišne utakmice na tlu Evropske ekonomske zajednice, odnosno sadašnje Evropske unije. Naravno, Srbija je usvajanjem propisa kojima se štiti konkurencija kasnila. Još Kraljevina Jugoslavija, krajem dvadesetih godina, donela je prve propise u oblasti zaštite intelektualne svojine, ali koji su sadržali i odredbe o zaštiti od nelojalne konkurencije, a posle II Svetskog rata, šezdesetih-osamdesetih godina, imamo prve propise u ovoj oblasti. Oni se, međutim, nikada nisu primenjivali. Zašto se nisu primenjivali? Prosto, zbog toga što nije postojala tržišna privreda.

Propisi kojima se štiti konkurencija postoje u uslovima slobodnog tržišnog privređivanja, a naša zemlja tek sada je na putu da ostvari slobodno tržišno privređivanje. Znači, propisi kojima se štiti konkurencija su, zapravo, ustav tržišne privrede. Međutim, Komisija za zaštitu konkurencije ne treba da bude izjednačena sa ostalim nezavisnim regulatornim telima. Ona bi, u budućnosti, trebalo da ima mnogo veći značaj, u smislu da onaj

ko je nedovoljno efikasan mora da napusti tržište: u uslovima državno neregulisane privrede učesnici tržišne utakmice izloženi su, naravno, a akteri tržišne utakmice teže da delovanje tih zakonitosti ograniče na razne načine. S druge strane, ono šta je takođe važno i šta se često prenebegava, jeste da je i država ta koja vrlo često, u našim uslovima i vrlo izrazito, onemogućava delovanje tržišnih zakonitosti, bilo tako što hiperreguliše pojedine privredne delatnosti, bilo tako što u određenim delatnostima imamo monopole, odnosno država poverava određene delatnosti na obavljanje isključivo javnim preduzećima, odnosno preduzećima koja su pod njenom kontrolom.

Slobodno se može reći da se sa donošenjem sada važećeg Zakona o zaštiti konkurencije odugovlačilo, kao da ne postoji težnja Srbije da pristupi Evropskoj uniji. No, da nije bilo obaveza koje proističu iz odnosa Srbije i EU, teško da bi zakon još uvek bio donesen. Zapravo, donošenjem Zakona tek 2005. godine uveliko se prevazišlo, odnosno onemogućeno je delovanje u ovoj sferi. Tako su određene tržišne strukture mogle da ostanu očuvane, na koje Komisija, kada je uspostavljena, više nije mogla da deluje. Primer je proces privatizacije koji se odvijao, a da ni zakon niti organ koji bi sprovodio Zakon o zaštiti konkurencije nije postojao. Tako su se sve kupovine najvećih srpskih preduzeća dogodile zapravo bez da je Komisija bila u prilici da učestvuje u tim postupcima privatizacije. Štaviše, kada je Zakon 2005. donesen, a Komisija još nije bila formirana, ministarstvo koje je u tom prelaznom periodu bilo nadležno za njegovu primenu donelo je jedno mišljenje kojim je, zapravo, suspendovalo primenu Zakona o zaštiti konkurencije na postupke privatizacije. Dogodilo se da se u postupku privatizacije stekne dominantna, možda čak i monopolska tržišna pozicija, na primer u oblasti proizvodnje mleka i mlečnih proizvoda, proizvodnje i prerade duvana, šećera, i u nekim drugim granama delatnosti.

Šira javnost je za propise o zaštiti konkurencije i za Komisiju kao telo nadležno za primenu Zakona saznala nedugo nakon njenog osnivanja, naime kada je Komisija donela jednu odluku koja je doživela izuzetno veliku pažnju medija. Reč je bila o kupovini „C-marketa“ od strane najveće srpske kompanije, „Delte“. Komisija je ovu koncentraciju zabranila, što je izazvalo veliku pažnju javnosti jer se do tada, pretpostavljam, nije dogodilo da je neko mogao tako otvoreno da nastupi prema najvećem ekonomskom moćniku u Srbiji. Tada se dogodilo nešto, što je možda i učinilo lošu uslugu Komisiji. Naime, Komisija je shvaćena kao neko ko se bori protiv monopolista, u pežorativnom smislu, protiv osoba koje su



početni kapital stekli sumnjivim radnjama ili postupcima. Biće potrebno još mnogo vremena da bi se shvatila prava uloga i zadatak Komisije da ona ne može da ima različiti tretman ni prema kome, već da Komisija, primenjujući propise o zaštiti konkurencije, sve učesnike na tržištu mora jednako da tretira, bez obzira koliko oni bili moćni ili nemoćni.

Kao i druga, uslovno rečeno, nezavisna tela, ni Komisija od samog početka nije imala veliku, odnosno nikakvu podršku. Dugo joj je, recimo, trebalo da reši pitanje svog poslovnog prostora, isto tako što je morala da ga, na kraju, zakupi. Javnu podršku politike, odnosno vlasti za posao koji radi, Komisija nikada nije imala. No, možda to i nije loše jer, zapravo, govori o tome da Komisija može da radi nezavisno od uticaja političke moći.

Osvrnula bih se sada na položaj Komisije za zaštitu konkurencije u svetlu rešenja koja postoje u uporednom zakonodavstvu i u svetlu zahteva koje pred nas postavlja, pre svega, Evropska unija u Procesu stabilizacije i pridruživanja. Ovde se sve vreme govori o nezavisnosti, o potrebi da određena tela deluju nezavisno u odnosu na izvršnu vlast. No, ja bih, ipak, ukazala da je takva vrsta nezavisnosti jedan isuviše apstraktan pojam. Znači – teoretski poželjan, ali neostvarljiv u realnom svetu. Kada pogledate iskustva zemalja koje imaju mnogo dužu tradiciju u primeni antimonopolskog zakonodavstva, ne možete govoriti o stvarnoj, apsolutnoj nezavisnosti. Evropska unija zahteva, kako je i definisano Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju, da se i u periodu kada Srbija ima tek status kandidata, propisi o konkurenciji efektivno sprovode. Znači, ne samo da budu doneseni već i da se efektivno primenjuju, a za ovo je neophodno da postoji jedno operativno nezavisno telo; telo koje je nezavisno samo u postupku donošenja odluka, što ne znači da ono u apsolutnom smislu može da bude nezavisno. Kada pogledamo, recimo, s jedne strane SAD koje imaju praksu od više od 100 godina primene antimonopolskih propisa, naravno da tamo imate i organe koji uživaju veoma visoki stepen samostalnosti. Ova samostalnost stečena je višedecenijskom doslednom primenom antimonopolskog zakonodavstva, tako što je ono razvijano i nadograđivano. Uz to, ova institucija tamo ima određene zakonske garancije samostalnosti, ali uživa i stručni ugled. Time je obezbeđeno da ona donosi odluke koje su, pre svega, profesionalne i nezavisne. No, ipak, u SAD-u Vrhovni sud kao najviša sudska instanca donosi odluke iz oblasti antimonopolskog zakonodavstva. Dalje, ne manje važna institucija je takozvana Savezna trgovinska komisija. Ona je kolektivni organ. Međutim, na izbor njenih članova itekako utiče predsednik SAD-a, i potpuno je bilo jasno kada je predsednik Obama stupio na dužnost da će predsednik nove

Savezne komisije biti biran iz reda postojećih članova, ali da će to biti čovek koji je bilo iz Obamine stranke, bilo neko ko je njoj blizak. Ovo ipak govori o tome da politički uticaj, ma koliko on labav bio, postoji. I kada je reč o primeni antimonopolskih propisa, politički uticaji postoje, ako ništa drugo, onda u smislu fokusiranja na određene radnje ili određena ponašanja, određene tržišne strukture. Kada se posmatra kroz istoriju, postoje periodi kada je antimonopolsko zakonodavstvo bilo mnogo rigoroznije primenjivano. Recimo, poznato je da je samo u periodu od 1938. do 1940. i neke godine, u Americi podnet najveći broj krivičnih optužbi na osnovu antimonopolskih propisa, i da je to bilo samo tada, i nikada više. S druge strane, imamo i nemačko iskustvo gde je „Bundeskartellamt“ najviši organ uprave, ali podređen ministarstvu privrede. No, on ima svoju operativnu samostalnost koja je izgrađena na taj način što je „Bundeskartellamt“ izrastao u instituciju koja ima nekoliko stotina službenika, vrsnih poznavalaca ove oblasti. Kroz jednu anegdotu vidi se, zapravo, koliko je „Bundeskartellamt“ stalo da pokaže i vizuelno svoju nezavisnost u odnosu na izvršnu vlast. U vreme kada je Nemačka bila razjedinjena, a sedište vlade bilo u Bonu, „Bundeskartellamt“ imao je svoje sedište u Berlinu. Kada se Nemačka ujedinila i vlada preselila u Berlin, „Bundeskartellamt“ preselio se u Bon. Fizički je udaljen od izvršne vlasti.

Što se tiče položaja Komisije za zaštitu konkurencije, ona je zakonom ustanovljena kao nezavisna organizacija. Ima status pravnog lica. Članove saveta, kolektivnog organa koji donosi odluke iz nadležnosti Komisije bira Narodna skupština. Ovo su neki formalni temelji njene nezavisnosti. Spomenuta je, malopre, i finansijska nezavisnost kao uslov operativne ili funkcionalne nezavisnosti. Ona takođe postoji kada je reč o Komisiji u tom smislu što se Komisija finansira iz sopstvenih prihoda. No, moram reći da nisam veliki poklonik ovog rešenja, iako ono, s jedne strane, garantuje bar tu operativnu samostalnost. S druge strane, ono dovodi Komisiju, kao i druga regulatnorna tela, u poziciju da zarađuju za posao koji rade, a oni zapravo rade jedan državni posao koji bi trebalo da bude adekvatno finansiran iz budžeta. Ovo rešenje u našem zakonodavstvu zaista je osobeno, njega nema u okruženju, niti u zemljama razvijenog Zapada. No, ni ta takva finansijska samostalnost nije potpuna jer, Komisija ne može da troši novac niti da prihoduje kako hoće već na osnovu finansijskog plana na koji saglasnot daje vlada. I, tako nastaje situacija kada ministarstvo finansija ne odobrava finansijski plan, ne dozvoljava povećanje broja zaposlenih koji je nedovoljan jer je institucija još uvek u formiranju, iako se na nju ne mogu primeniti pravila o ograničavanju državnog

administracije. Znači, država uprkos, uslovno rečeno, finansijskoj samostalnosti može itekako efikasno da utiče na rad ovih nezavisnih institucija.

Dosadašnja izlaganja podstakla su me da malo govorim i o postupcima koje Komisija vodi, odnosno o njenoj ulozi. Ti postupci mogli bi se svrstati u dve grupe: jedni su oni gde Komisija deluje preventivno, gde svojim odlukama sprečava da na tržištu Srbije, odnosno na manjim delovima tržišta, nastanu takve tržišne strukture gde ćemo imati takozvanu dominantnu ili monopolsku poziciju. Međutim, ovde nailazimo na problem utvrđivanja pravno pravog vlasnika. Kada je reč o, recimo, kupovini „C-marketa“, Komisija je sasvim slučajno ustanovila ko je pravi kupac „C-marketa“ tako što se d.o.o. koje je osnovano samo da bi se kupio „C-market“, prevarilo, te je priznalo ko su mu pravi vlasnici. Inače, u drugim postupcima Komisija nema nikakvih mogućnosti da utvrdi prave vlasnike zato što se u procesu privatizacije kao kupci pojavljuju privredna društva najčešće registrovana kao of-šor kompanije u Holandiji, na Kipru ili Devičanskim ostrvima. Ako od podnosioca zahteva tražite podatke o ovoj vertikalnoj strukturi, odnosno o tome ko stoji iza ovih kompanija, najčešće dobijate podatke da su to neka fizička lica koja vama ništa ne znače, koja verovatno fingiraju da su vlasnici, zapravo nastupaju u ime i za račun pravih vlasnika. Ovo onemogućava Komisiju da obavlja svoj posao. Ne znam kakva su iskustva drugih zemalja u tom pogledu. Mi smo razgovarali sa našim kolegama iz zemalja u okruženju. Pitali smo kolege iz hrvatske Agencije za tržišno natjecanje, imaju li takvih problema da ustanove ko su pravi vlasnici, i rekli su da nemaju. Smatram da ovo nije problem koji sama Komisija može da reši. Ovo je, jednostavno, problem demokratizacije društva, odnosno sazrevanja na svim nivoima, pa i u onim oblastima o kojima se malopre govorilo. No, ukoliko će Komisija nastaviti da radi svoj posao na način na koji ga je do sada obavljala, onda bi, ako već nema javnu ili otvorenu podršku države, Komisiji vrlo značilo da ima podršku medija. Do sada smo ovu podršku imali u jednom delu nezavisnih medija, gde se tačno može videiti po napisima koji medij jeste, a koji nije pod nečijom kontrolom. No, naravno da bi Komisiji pomoglo da se piše ne na način da bi se privukli čitaoci već na dovoljno stručan način, bilo to kritički ili afirmativno. Bitno je da se široj javnosti objasni koja je uloga i kakav je značaj ove Komisije.

U parlamentu bi ove nedelje trebalo da se donese novi Zakon o zaštiti konkurencije. Njime bi se ovlašćenja Komisije povećala jer, do sada, Komisija nije imala ovlašćenja da izriče sankcije. Takođe, Komisija će dobiti

određena istražna ovlašćenja. No, skeptik sam po tom pitanju, kako će sve to izgledati u praksi. Najpre zato što je i ovaj zakon, kao i mnogi drugi, pisan na brzinu, bez prave javne rasprave, bez učestvovanja stručnjaka. Pisali su ga zaposleni u ministarstvu koji se po prvi put sreću sa takvom materijom i misle da će oni bolje napisati zakon nego stručna lica. Tako, tek kada se zakon usvoji i kada počnemo da ga primenjujemo, videćemo koje su sve njegove manjkavosti. Jer neki put dovoljno je da samo jedno slovo ili jedna reč u zakonu promene odnosno potpuno izopače situaciju tj. stvarna ovlašćenja Komisije. Navešću primer dosadašnjeg rešenja zakona po kojem je Komisija takođe imala ovlašćenje da traži da se izvrši pregled, pretres poslovnih prostorija, ali uz nalog koji izdaje nadležni sud. Međutim, ni tim zakonom, niti bilo kojim drugim zakonom nije propisano koji je to sud koji bi bio nadležan da izda takav nalog, tako da Komisija nikada do sada nije mogla da koristi to svoje zakonsko ovlašćenje.

No, Srbija je, i kada je reč o primeni propisa o konkurenciji, kao i mnogim drugim oblastima, na početku. Ukoliko ne budemo uporni i istrajni, uz sve prepreke na koje nailazimo na putu veće demokratizacije i vladavine prava, ovaj put biće neuspešan. Zbog toga je zadatak svih nas koji radimo u telima koja su nadležna za sprovođenje zakona da istrajavamo na tome, pre svega tako što ćemo isključivo stručnim i profesionalnim radom potvrditi ili afirmisati instituciju iz koje dolazimo.

■ DISKUSIJA ■

### **Nemanja Nenadić**

Transparency Serbia

Hteo bih da čujem Vaše mišljenje vezano za drugi zakon, Zakon o kontroli državne pomoći. Ovaj Zakon ne odnosi se na većinu aspekata kontrole već pre svega na kontrolu da li se kroz državnu pomoć remeti konkurencija na tržištu na neki neprimereni način. Imajući to u vidu, činilo nam se da bi jedno od mogućih rešenja bilo da Komisija, kojom Vi rukovodite, preuzme u budućnosti i taj posao, zato što Komisija već poseduje neophodnu institucionalnu samostalnost, samostalne prihode i određenu infrastrukturu neophodnu za sprovođenje Zakona. Ukoliko bi trebalo osnovati novi organ, pitanje je da li bi on bio nezavisan od onih koje treba da kontoliše.

Takođe, interesuje me Vaše mišljenje o sadržaju nacrtu Zakona o sprečavanju nedozvoljene medijske koncentracije.

### **Prof. dr Dijana Marković-Bajalović**

Što se tiče prvog pitanja, mi jesmo bili konsultovani kada se radio nacrt Zakona o državnoj pomoći. Nažalost, tim Zakonom predviđeno je jedno rešenje koje, po nama, stvara sumnju u buduću nezavisnost, odnosno profesionalnu i stručnu primenu Zakona o državnoj pomoći. Naime, tim Zakonom predviđa se osnivanje posebne Komisije za kontrolu državne pomoći, međutim u tu Komisiju svoje predstavnike imenovaće resorna ministarstva (ministarstvo privrede, ministarstvo finansija, ministarstvo lokalne samouprave). Na čelu Komisije biće ministarstvo finansija što automatski otvara pitanje, jer onaj ko, zapravo, treba da bude kontrolisan, znači onaj ko dodeljuje državnu pomoć, istovremeno je na čelu državne institucije koja treba da ga kontoliše. Mi znamo za predlog Vaše organizacije, Transparentnost Srbija, da se kontrola državne pomoći poveri Komisiji za zaštitu konkurencije. Ovo rešenje je moguće i ono postoji u uporednom zakonodastvu. Razgovarali smo u tom pogledu sa delegacijom Evropske komisije koja je to podržala kao dobro rešenje. Srbija se obavezala da do septembra ove godine ustanovi telo za kontrolu državne pomoći. Pitanje je koliko je to objektivno moguće ako opstane ovako zakonsko rešenje. Međutim, moj lični utisak jeste da sadašnja politička vlast u Srbiji nema volje da to uradi već će zakonsko rešenje ostati takvo kakvo je.

Kada je reč o Zakonu o medijskoj koncentraciji, konsultovalo nas je Ministarstvo kulture i mi smo izrazili spremnost da učestvujemo u radnoj grupi za izradu tog zakona. Doduše, medijska koncentracija ne tiče se direktno konkurencije. Naime, kada odobravamo kupovine medijskih kuća, mi ne bismo mogli da se bavimo tim pitanjem – aspektom medijske koncentracije, odnosno potrebom da se omogući pluralizam medija već isključivo pitanjem komercijalne prirode. Dakle, pitanjem prihoda od oglašavanja mogli bismo da kontrolišemo i koncentraciju u tom segmentu. Mada, u Hrvatskoj, u skladu sa njihovim pozitivnim propisima, kada odlučuju o kupovini medija, moraju da kao kriterijum uzmu, između ostalog, i kriterijum dopuštene medijske koncentracije koji mora biti tačno propisan zakonom.

### **Prof. dr Stevan Šogorov**

predsednik Saveta Fakulteta za evropske pravno-političke studije

Samo po sebi razumljivo je da je ekonomska moć, aktuelno ili bar potencijalno, i politička moć. U svakom modernom društvu koje se zasniva

na tržišnoj privredi neophodna je kontrola ekonomske moći. Za uspešnu kontrolu, međutim, potrebno je da budu ispunjene bar dve pretpostavke. Prvo, valjan sistem pravnih normi kojima se ovaj segment uređuje. Drugo, efikasni i dobro pozicionirani organi koji taj sistem normi mogu uspešno da sprovedu. Da li su te dve pretpostavke u Srbiji ispunjene? Što se tiče prve pretpostavke, bio bih više benevolentan prema zakonodavcu nego što je to bila predsednica Komisije: sistem i nije tako loš, posebno sistem antimonopolskog prava. Kada su pisani naši zakoni koji regulišu ovu materiju, uglavnom su se ti timovi koji su pripremali zakonske predloge ugledali na rešenja koja postoje u pravu Evropske unije. Žao mi je što nije bilo dovoljno inventivnosti da se unesu i određene specifičnosti naše privrede (na primer, proces privatizacije). Međutim, po mom mišljenju gora je situacija sa ovom drugom pretpostavkom, sa pozicijom regulatornog tela i drugih organa. Naše regulatorno telo, Komisija, je vrlo slabašno institucionalno postavljena, sa zanemarljivom infrastrukturom – finansijskom, stručnom, prostornom, i svakom drugom. I ne može se ta infrastruktura uporediti ni sa jednim sličnim regulatornim telom ni u okruženju, a pogotovo ne sa zemljama sa razvijenim tržišnim privredama.

Kada je Komisija po prvi put ozbiljno „zagrizla u kiselu jabuku“, kada je sa stanovišta prava konkurencije problematizovala kupovinu „C-marketa“, odjednom se u dobrom delu medija problematizovao položaj Komisije. I, umesto da problem bude ono na šta Komisija ukazuje, odjednom je sama Komisija postala problem u javnosti. Da o zakulisnim pritiscima i ne govorim, a kojih je očigledno bilo. Komisija je ostavljena na brisanom prostoru. Niko iz državnih struktura nije na odgovarajući način podržao Komisiju, a u mnogo benignijim stvarima nađe se uvek neki ministar ili predsednik vlade, predsednik države, da nešto kaže, da podupre aktivnosti koje su u skladu sa ustavom, u skladu sa zakonima a koje teško u praksi prolaze. Mislim da je to najveći problem. Čak se i plašim da je problematizovanje ovog slučaja ubrzalo proces donošenja novog Zakona o sprečavanju i zabrani konkurencije. Novi zakon uvek podrazumeva novo regulatorno telo, a novoobrazovano regulatorno telo – i nove ljude u njemu. I, na kraju smo opet tamo gde smo otprilike i bili kada je započeta cela priča.

Bez ozbiljne izgradnje ovakvog jednog regulatornog tela sigurno se ne može u Evropsku uniju. Jer pravo konkurencije Evropske unije apsolutno podrazumeva sadejstvo i regulatornih tela u samoj Uniji i nacionalnih regulatornih tela za očuvanje slobodne utakmice na tržištu.

## Rodoljub Šabić

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti,  
Republika Srbija

# PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA I INSTITUCIONALNI OBLICI OSTVARIVANJA OVOG PRAVA

### ■ APSTRAKT ■

Pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, dakle podacima koji su u posedu organa vlasti, ušlo je u pravni sistem Srbije usvajanjem Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i njegovim stupanjem na snagu, 13. novembra 2004. godine. Na taj način naša zemlja pridružila se veoma brojnoj grupi zemalja koje su svojim ustavima i zakonima zajemčile pravo na pristup informacijama od javnog značaja. Ustavom Republike Srbije od 2006. godine ovo pravo dobilo je i ustavnu garanciju.

Koliki je značaj slodode pristupa informacijama govori i nedavna odluka Evropskog suda za ljudska prava, od aprila 2009, u kojoj je Sud priznao pravo na slobodan pristup informacijama u okviru prava na slobodu izražavanja člana 10. Evropske konvencije, i time stavio do znanja svim državama potpisnicama Konvencije da će u slučaju davanja informacija i kršenja ovog prava, one odgovarati pred međunarodnim sudom.

Suština prava na slobodan pristup informacijama je, pre svega, da su građani ti u čije ime i za čiji novac država deluje, pa samim tim država je, kao servis a ne vlast, odgovorna

građanima. Informisanje javnosti o radu državnih organa ne predstavlja samo mogućnost učestvovanja građana u donošenju odluka već, što je možda i važnije, predstavlja način kontrole rada državnih i drugih organa. Ova kontrola je, ukoliko je reč o efikasnoj primeni zakona i drugih propisa koji se tiču slobodnog pristupa, veoma snažan instrument u borbi protiv korupcije koja je prisutna ne samo u našoj zemlji već širom sveta.

Antikorupcijsko dejstvo Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja svakako je uslovljeno primenom Zakona u praksi. Teškoće koje je Poverenik imao od samog osnivanja ustanove Poverenika za informacije govore o stavu države i njenoj ozbiljnosti u pogledu prava javnosti da zna.

Važno je napomenuti da postoje dva načina ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama – aktivan i pasivan. Aktivno ostvarivanje prava zavisi od pojedinca. Pojedinaac je taj koji traži informaciju i pokreće postupak, dok je, s druge strane, organ kojem se upućuje zahtev pasivan jer odgovara na zahtev za pristup informaciji. Međutim, domaće zakonodavstvo, kao što je to prihvaćeno i na međunarodnom nivou, podrazumeva i pasivan pristup informacijama odnosno proaktivnu ulogu svih državnih i drugih organa za koje naš Zakon predviđa obavezu davanja informacija. Na taj način, organ informiše građane i druga lica o podacima iz okvira svojih nadležnosti, bez obzira na postojanje pojedinačnog zahteva za pristup.

Proaktivno davanje informacija ključno je za uspostavljanje pravog odnosa između organa kao javnog servisa, i građana, kao korisnika. Time se ostvaruje pravo svih lica da učestvuju u procesu odlučivanja, što predstavlja osnov svakog demokratskog društva. Istovremeno, proaktivno davanje informacija nužno je i sa stanovišta efikasnosti i ekonomičnosti, što je od posebnog značaja kada se ima u vidu ekonomska situacija u kojoj se trenutno nalazimo. Državni i drugi organi trebalo bi posebnu pažnju da usmere na ovaj aspekt ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama, pre svega jer to znači uštedu svih resursa, kako finansijskih tako i ljudskih, a istovremeno šalje pozitivnu poruku otvorenosti i odgovornosti prema građanima. U tom smislu, treba koristiti prednosti koje nam pružaju nove tehnologije.

### ■ IZLAGANJE ■

Srbija je u novembru 2004. dobila Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Otprilike mesec i po dana kasnije našao sam se u poziciji da budem predstavnik institucije, inokosnog državnog organa. To

je bila idealna pozicija za sagledavanje cele tranzicione hipokrizije koja je kod nas prisutna, dakle – jednog ogromnog raskoraka između toga šta se proklamuje na tom putu demokratizacije Srbije ka Evropi, i s druge strane – stvarnosti. Naime, Zakon koji sam dobio da štitim bio je, a to i danas tvrdim, i ostao (bar kada je reč o načelnom nivou), sigurno jedan od najliberalnijih u Evropi, pa čak i na svetu. Srbija je jedna od retkih zemalja koja ima zakon koji izuzetno širokom krugu subjekata stvara obaveze koje su u korelaciji s pravom javnosti da zna. Obuhvaćeni su, dakle, ne samo klasični organi vlasti, organi vlasti po lokalnim samoupravama ili na nivou autonomije, nego svi subjekti koji raspolažu javnim ovlašćenjima, pa čak i svi subjekti koje je osnovala, ili koje u celosti ili pretežno finansira država. To je ogromna armija subjekata. Moji saradnici uspeali su da naprave katalog o reonu javne vlasti koji se može naći na zvaničnoj veb prezentaciji Poverenika za informacije. Reč je o armiji od preko 11.000 subjekata koji na neki način vrše neku vlast i troše javni novac. S druge strane, Zakon je vrlo široko zajamčio i prava. Dakle, naš Zakon nema nikakvih rezervi u pogledu domicila, u pogledu nacionalnosti, u pogledu državljanstva, jednostavno ovo pravo se jemči svakom. Jemči se kao ljudsko pravo koje će čak i Ustav Srbije (nimalo sjajan), dve godine kasnije potvrditi. Dakle, posmatrano s normativnog stanovišta to je jedno vrlo solidno fundirano pravo. Pravo koje izuzetno velikom broju subjekata jemči pristup, u načelu, svim informacija o radu ove armije drugih subjekata koji vrše vlast ili troše javni novac. Naravno, Zakon je predvideo i određena ograničenja. Razumljivo je da nema takvog demokratskog društva, niti će ga biti, koje u svakom trenutku može da omogući pristup svim informacijama koje su u posedu organa. No, ovo je učinjeno na jedan vrlo liberalan način. Srpski zakon je, opet, jedan od retkih koji ne poznaje apsolutna ograničenja. Dakle, svi razlozi, a ima ih mnogo, koncentrisani su pre svega u članu 9, i u još nekim odredbama Zakona. Svi oni samo hipotetički otvaraju mogućnost da vlast ograniči pristup nekom dokumentu ili nekoj informaciji. Nijedan, dakle, automatski uslov, samo zbog činjenice što nosi oznaku „strogo poverljivo“ ili „državna tajna“ već Zakon traži drugi, materijalni, dopunski uslov, odnosno da se oceni da li iza te formalne oznake tajnosti stoji neki interes koji je legitiman.

■ DISKUSIJA ■

#### **Dr iur. Štefani Rikarda Roos**

Pre nego što sam došla u Jugoistočnu Evropu radila sam kao advokat u velikoj advokatskoj kancelariji koja se, između ostalog, bavila slučajevima

vezanim za nemački Zakon o slobodi informisanja. Zakon o slobodi informisanja u Nemačkoj postoji na saveznom nivou tek od 2006. godine. Kada je reč o pravnoj primeni, nemački advokati i sudije još uvek su u, ne bih rekla eksperimentalnoj fazi, ali ipak u početnoj fazi. Ukazala bih samo na jedan aspekt koji ste pomenuli, a to je teškoća usklađivanja činjenica da s jedne strane ima informacija koje ne smeju biti dostupne javnosti, a s druge strane postoje prava pojedinaca da budu informisani. U slučaju koji je naša advokatska kancelarija radila, reč je bila o pristupu informacijama o javno-privatnom preduzeću za vodosnabdevanje, konkretno – o obračunu tarifa koje su građani morali da plaćaju. Pojedinci su zahtevali od ovog javno-privatnog preduzeća da na osnovu Zakona o slobodi informisanja dobiju uvid u obračunavanje cena. Tu se postavilo teško pitanje: koji deo tu predstavlja poslovnu tajnu koja se mora čuvati. U Nemačkoj još uvek nije donesena odluka o tome kako se ophoditi prema privatnim interesima u ovakvom slučaju, ili u slučajevima sa mnogo širim posledicama kada je reč o državnim tajnama. Verujem da i u Nemačkoj možemo učiti iz onoga što se primenjuje u drugim zemljama. To takođe pokazuje koliko je teško u javnom pravu doneti odluku o ovakvim stvarima. Ova oblast Nemačkoj je još uvek, i na nivou pokrajina, nedovoljno razvijena.

#### **Dr iur. Matijas Hartvig**

Poverenik za zaštitu podataka koji štiti podatke građana od državnih institucija kao i od privatnih lica, i Poverenik za obezbeđivanje poštovanja Zakona o slobodi informisanja u Nemačkoj je – ista osoba. Često tu dolazi do konflikta interesa. S jedne strane, on štiti privatne podatke, a s druge strane – mora da obezbedi poštovanje Zakona o slobodi informisanja. Tu dolazi do teških konflikata. Želeo bih da se zahvalim na veoma informativnom izlaganju koje mi je probleme u Srbiji učinilo veoma jasnim i koje je, sasvim sigurno, relativizovalo neke moje prethodne procene i pokazalo da za neke stvari moraju biti pronađena specifična rešenja. Za mene ostaju otvorena još dva pitanja. Jedno pitanje je tehničke prirode, i tiče se koncesije. Kod nas je tender javni, verovatno i ovde, tako da se pitam kako se to može držati u tajnosti? Ako je reč o javnom tenderu, onda bi trebalo da svi imaju pristup. Drugo pitanje odnosi se na to da Vi kao Poverenik imate mogućnost da donosite obavezujuće odluke po ostale institucije. U tom delu imate veće nadležnosti nego što je to slučaj kod nas. Kod nas tu opet stupaju na scenu sudovi. Kada je nečije pravo prekršeno, on može ići na sud. Kod nas su sudovi, u međuvremenu,

uvideli koliko su značajna osnovna ljudska prava, u koja spada i pravo na informisanje iako ono kao takvo nije u Ustavu zabeleženo kao osnovno pravo. U toj oblasti sudovi su, u principu, veoma otvoreni za obezbeđivanje poštovanja prava, i oni mogu, na osnovu podele vlasti, da donose odluke koje su obavezujuće za institucije vlasti. Možda bi trebalo poraditi na tome da i sudovi u Srbiji razviju veću svest o potrebi zaštite slobode informisanja.

## Nemanja Nenadić

programski direktor Transparency Serbia

# SPREČAVANJE KORUPCIJE – ZAKONODATIVSTVO I ISKUSTVA U PRIMENI PROPISA

■ REFERAT ■

Autor u tekstu predstavlja ključne antikorupcijske propise koje Srbija ima, sa posebnim osvrtom na strateške akte i koncepcije u borbi protiv korupcije, kao i zakone koji su usvojeni nakon političkih promena, oktobra 2000. U tekstu se opisuje put koji je prethodio usvajanju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije iz 2005, i njeni efekti. Posebna pažnja poklanja se primeni ključnih propisa iz oblasti prevencije korupcije, u oblasti rešavanja sukoba interesa javnih funkcionera, finansiranja političkih stranaka, javnih nabavki, i obezbeđivanju slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja. Na kraju, autor daje ocenu dometa postojećeg koncepta borbe protiv korupcije u Srbiji, vezu borbe protiv korupcije sa evropskim integracijama, i ukazuje na mere koje je potrebno prioritarno sprovesti kako bi ta borba dala veće rezultate.

Ključni zaključci autora su sledeći:

1. Političke promene iz 2000. godine probudile su velika očekivanja u pogledu borbe protiv korupcije koja nisu bila ispunjena, što je dovelo do povećanja pesimizma, i otežalo borbu protiv korupcije;

2. Političke vođe i državni organi skloni su tome da borbu protiv korupcije sagledavaju, pre svega, kroz hapšenja organizovanih kriminalnih grupa i usvajanje zakona, zanemarujući primenu propisa, naročito na strani antikorupcijske prevencije;
3. Rad novouspostavljenih nezavisnih državnih organa koji primenjuju antikorupcijske zakone uglavnom daje rezultate, ali je znatno otežan delovanjem ili odsustvom podrške izvršne i zakonodavne vlasti;
4. I pored toga što je usvojena Antikorupcijska strategija, borba protiv korupcije ne vodi se utvrđenom dinamikom, niti se poštovanje planova kontroliše;
5. Srbija ne izvlači odgovarajuće pouke iz otkrivenih slučajeva korupcije – iza njih ne slede ni akcije za otkrivanje drugih počinitelja koji rade po sličnom obrascu, niti dolazi do promene propisa i organizacije radi otklanjanja grešaka u sistemu.

### **Građani, vlada i borba protiv korupcije**

Političke promene iz 2000. godine probudile su velika očekivanja u pogledu borbe protiv korupcije. Ta očekivanja došla su kao plod dugotrajnog i sveobuhvatnog nezadovoljstva sistemom u kojem je korupcija bila način funkcionisanja mnogih delova državnog aparata. Očekivanja su, takođe, probuđena predizbornim obećanjima pobedničke koalicije. Međutim, veoma brzo došlo je do razočaranja. Ne samo da nije došlo do korenitih promena već nisu ispunjena ni neka konkretna obećanja data za prvih 100 dana nove Skupštine i vlade (npr. donošenje propisa o sukobu interesa). Štaviše, političke promene donele su i nove vidove korupcije čiji su glavni pokretači prodaja državne imovine, raspolaganje sve većim budžetom i politička trgovina u koju je bilo uključeno mnoštvo zainteresovanih aktera. U istraživanjima javnog mnjenja tokom ovog veka sve je prisutnija apatija i pesimizam kod građana, uz nizak stepen poverenja u državne institucije.

Borba protiv korupcije slovi kao prioritet vlada Srbije, već godinama. Međutim, veliko pitanje je koliko je takav prioritetan status obezbedio da se problem korupcije rešava. Naime, obećanja ove vrste koje vlasti daju, ili nisu dovoljno konkretna ili su vezana samo za uzan segment borbe protiv korupcije, a ne i za celinu tog procesa. Usled toga, rezultate nije lako uporediti naspram postavljenih ciljeva, niti izmeriti učinak. Svaka vlada, pa i najgora, moći će na kraju svog mandata da kaže da se borila protiv korupcije, i da bude u pravu, jer je gotovo nemoguće da za

vreme mandata ne bude donesen makar neki propis koji ima antikorupcijsko dejstvo, ili da makar neko da ne bude uhapšen i optužen zbog korupcije.

Napredak je daleko manji od onoga koji se mogao ostvariti, ali ipak postoji. O tome govori ne samo poboljšani rejting Srbije u raznim međunarodnim istraživanjima (npr. indeks od 3,4 iz 2008, u odnosu na indeks od 1,3 iz 2000, prema Corruption Perception Index Transparency International, na skali od 0 do 10), već i drugi pokazatelji o kojima će još biti reči u ovom tekstu.

U praksi, nosioci vlasti u Srbiji diče se rezultatima u borbi protiv korupcije tumačeći činjenice na način koji im u određenom trenutku odgovara. Najčešće, borba protiv korupcije pominje se povodom objavljivanja rezultata istraživanja (naravno, samo kada su trendovi pozitivni), kada se donosi neki zakon koji bi trebalo da ima antikorupcijski efekat, i kada dođe do slučaja hapšenja neke organizovane kriminalne grupe. Naravno, dobro je da se donose takvi zakoni i da se hapse kriminalci. Međutim, to vlasti ne amnestira za propuste na drugim poljima. Na primer, vlada često predlaže antikorupcijske zakone koji podrazumevaju osnivanje novih institucija. Istovremeno, ta ista vlada ignoriše probleme ili čak konačne i obavezujuće odluke postojećih antikorupcijskih organa. Činjenica da je uhapšena jedna kriminalna grupa trebalo bi da posluži kao osnova za pokretanje istraga u drugim sličnim slučajevima, ali do toga ne dolazi. Usled toga se, normalno, javljaju sumnje da je delovanje vlasti selektivno i da nije usmereno na borbu protiv kriminala kao takvog već na razračunavanje sa političkim protivnicima, ili samo sa onim kriminalcima koji nemaju dovoljno snažne zaštitnike.

O neizvlačenju pouka rečito govore primeri hapšenja grupe okrivljenih za korupciju na kragujevačkom Pravnom fakultetu. Bilo bi logično pomisliti da su slični obrasci ponašanja mogući i na drugim fakultetima, i u drugim gradovima, međutim, javnost nikada nije bila obavestena da su vršene istrage radi otkrivanja eventualne korupcije u drugim obrazovnim institucijama. Drugi primer je tekuća istraga o grupi iz Zrenjanina koja je osumnjičena za zloupotrebe sa raspolaganjem građevinskim zemljištem. Pošto su svi drugi zakoni isti, po zakonu verovatnoće, do ovakvih zloupotreba u još većem obimu moglo je da dođe i u drugim gradovima, ali za sada nema naznaka da se vode istrage koje bi ih otkrile. Pored toga što pouke treba izvući radi pokretanja istraga u drugim sličnim situacijama, trebalo bi ih iskoristiti i radi otklanjanja grešaka u sistemu

koje su korupciju omogućile ili sprečile da se ona ranije otkrije. Međutim, to se, po pravilu, ne dešava.

Najzad, vlastima u Srbiji može se zameriti i to što kada sprovede antikorupcijske mere, ne postupaju po unapred utvrđenom planu već stihijski. Naravno, *ad hoc* postupanje poželjno je kada policija nabasa na neki novi modalitet korupcije, ili na počinioca na koje se nije sumnjalo. Međutim, za sve druge slučajeve bolje je da se reforme sprovedu po unapred utvrđenom planu. Takav plan bi u Srbiji trebalo da bude Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije koju je Narodna skupština usvojila decembra 2005. Akcioni plan za njeno sprovođenje usvojen je krajem 2006. Ni Strategija, ni Akcioni plan nisu idealni dokumenti. Naprotiv, oni imaju ozbiljnih manjkavosti. Međutim, da je njihovo sprovođenje bilo adekvatno praćeno, do sada bismo sigurno imali znatno veći napredak u borbi protiv korupcije. O meri poštovanja ovih strateških akata dovoljno govori činjenica da se početkom 2009. godine počelo govoriti o potrebi da Srbija uredi lobiranje povodom jednog konkretnog slučaja za koji je javnost saznala, a gde se sumnjalo da je zakonsko rešenje prilagođeno interesima određenog proizvođača cigareta. Političari su upotreбили redovnu „mantru“ za rešavanje problema – „treba doneti zakon“. I sve bi to bilo u redu da obaveza donošenja takvog zakona nije već zapisana u Strategiji, i da u Akcionom planu nije zapisano da će taj zakon biti usvojen početkom 2008. godine!

Strategija, do koje se došlo posle puno odlaganja i više pokušaja u periodu nakon 2000, usled toga ostaje mrtvo slovo na papiru. Jedini slučaj gde se jasno može videti da je Strategija bila osnov za preduzimanje nekih mera jeste izrada Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije koji je usvojen krajem 2008. U tom zakonu propisane su nadležnosti Agencije na način koji je bio predviđen Strategijom, dajući ovom novom državnom organu zadatak da bude „krovna“ antikorupcijska institucija u državi, da se bavi pitanjem sukoba interesa javnih funkcionera, i pitanjem finansiranja političkih stranaka.

### **Antikorupcijski mehanizmi u Srbiji**

#### *Specijalizovane institucije*

Glavna dilema nakon 2000. godine bila je u vezi sa institucionalnim organizovanjem borbe protiv korupcije. Pred kraj prve vlade, izabrane

nakon političkih promena, u Skupštinu je došao i predlog zakona koji je trebalo da posluži kao osnov za uspostavljanje Agencije sa ovlašćenjima preventivne, edukativne i represivne prirode (tzv. hongkonški model). O ovom modelu nikada se nije raspravljalo zbog raspuštanja Skupštine, i on je brzo pao u zaborav. Još ranije (2001), formiran je Savet za borbu protiv korupcije vlade Srbije koji je originalno bio zamišljen kao telo koje će autoritetom svojih članova davati smernice vladi i budućoj Agenciji. Međutim, kao što vidimo, do formiranja Agencije nije ni došlo u tom periodu, a Savet se, pritisnut nagomilanim problemima građana koji su mu se obraćali, i kašnjenjem vlade s preduzimanjem konkretnih antikorupcijskih koraka, sve više bavio ispitivanjem konkretnih slučajeva u kojima se sumnja na korupciju ili neke druge vrste neracionalnog raspolaganja javnim resursima. Savet, koji nema institucionalnu samostalnost ni jasna ovlašćenja, zbog takvih akcija uživa kod velikog broja građana dobru reputaciju, ali nema praktično nikakvu saradnju sa vladom, pa je, stoga, i mogućnost da utiče na promenu politike veoma ograničena.

Sledeće (2004) godine, počelo se s pripremama za izradu Strategije za borbu protiv korupcije. Taj posao je, takođe, bio veoma opterećen pitanjem uloge i statusa Saveta u budućem ustrojstvu, pogotovo nakon najava iz vlade da će nakon osnivanja Agencije on biti ukinut.

Paralelno su tekla i razmišljanja o ustrojstvu represivnih organa. Nakon eksperimenta sa zajedničkim timovima policije i tužilaštava tokom 2001–2003, koji su doneli neke rezultate ali nisu bili institucionalizovani kao trajna struktura, počelo je sve više da se razmišlja i o specijalizaciji policijskih i tužilačkih jedinica za bavljenje borbom protiv korupcije. Najverovatnije je da će pitanje biti rešeno, makar kada je reč o tužilaštvu, definisanjem antikorupcijskih nadležnosti reorganizovanog specijalnog tužilaštva za borbu protiv organizovanog kriminala. I unutar policije ovim krivičnim delima često se bavi Služba za borbu protiv organizovanog kriminala (ranije UBPOK).

#### *Represivna sredstva*

Republika Srbija, i njene pravne prethodnice, oduvek su sankcionisale najvidljivije oblike korupcije kroz svoje krivično zakonodavstvo. U toj sferi, kontinuitet i uspešnost borbe protiv korupcije najlakše je uočiti i pratiti na osnovu broja prijavljenih krivičnih dela, pokrenutih postupaka i kažnjenih počilaca. I danas, u krivičnompravnom zakonodavstvu imamo krivična dela



primanja i davanja mita, kao i krivično delo zloupotrebe službenog položaja koja nisu doživela krupnije promene u poslednjih nekoliko decenija.

Interesantno je primetiti da je nakon 2000. godine došlo do izmene Krivičnog zakona i do uvođenja posebne glave „krivičnih dela korupcije“. U okviru te glave Krivičnog zakona bila su propisana krivična dela korupcije vezana za pojedine oblasti (npr. „korupcija u javnim nabavkama“), a definicije tih krivičnih dela bile su izvedene iz zloupotrebe službenog položaja. Međutim, u praksi je dolazilo do dilema, pre svega kod organa gonjenja, u vezi s tim da li treba podneti prijavu za neko od „novih“ krivičnih dela ili neko od ranije postojećih koja su najčešće razrešavana na štetu novopropisanih dela. Prilikom sledećeg inoviranja krivičnog zakona ova glava je izbrisana.

U poslednjih nekoliko godina, često se diskutovalo o potrebi promene krivičnog zakonodavstva, a do promena dolazilo je, uglavnom, zbog usaglašavanja sa međunarodnim konvencijama. Usled toga je, recimo, izričito inkriminisano podmićivanje stranih javnih službenika i uvedena odgovornost pravnih lica za krivična dela (posebnim zakonom).

Sâme odredbe krivičnog zakona se, u nekim situacijama, i dalje mogu smatrati preprekom za efikasno suzbijanje korupcije. Najveća prepreka te vrste jeste činjenica da su u većini situacija svi učesnici u korupcionaškom odnosu potencijalno izloženi krivičnom progonu (na primer, i građanin koji daje mito i službenik koji mito prima, bez obzira na to od koga potiče inicijativa). U nekim slučajevima, davalac mita „može se osloboditi od kazne“, ali se ne oslobađa sâme krivične odgovornosti. U takvoj situaciji se kao očekivana posledica javlja okolnost da niko od učesnika u tom odnosu nema motiva da prijavi da je do krivičnog dela došlo. Budući da zbog prirode korupcije, saznanja o njoj ima relativno uzan krug lica, ovakve norme sigurno utiču na to da broj prijavljenih slučajeva bude manji. Međutim, treba imati u vidu da bi isključivanje krivične odgovornosti davalaca mita bilo u suprotnosti sa ratifikovanim međunarodnim konvencijama.

Krivični zakon može biti prepreka gonjenju korupcije u nekim specifičnim slučajevima koji su izmakli pažnji zakonodavca. S obzirom na to da se korupcija veže u zakonskoj definiciji za postupanje službenog lica i za radnju koje to službeno lice mora ili ne sme da izvrši u okviru svojih službenih ovlašćenja, može se dogoditi da ostane nekažnjen pokušaj

uticaja na službeno lice da uradi nešto što ono može, a ne mora učiniti u okviru svojeg službenog ovlašćenja. Na primer, kada neko podmiti narodnog poslanika da glasa na određeni način, takav narodni poslanik bi, po skidanju imuniteta, mogao da odgovara za zloupotrebu službenog položaja, ali ne i za primanje mita (jer je mito bilo usmereno na radnju koju on može a ne mora učiniti). S druge strane, davalac mita u takvom slučaju ne bi mogao da odgovara za to krivično delo već eventualno kao podstrekač na zloupotrebu.

Neodvojivo pitanje od krivičnihopravnih definicija jeste i mogućnost njihovog otkrivanja i dokazivanja. I uporedna iskustva i srpska praksa pokazali su da je od velike koristi kod otkrivanja i dokazivanja korupcije (kao i većine drugih sličnih krivičnih dela), mogućnost korišćenja posebnih istražnih tehnika (na primer, prikiveni islednik, presretanje telefonskih razgovora, i slično). Još od 2002, ove specijalne istražne tehnike mogu se koristiti kada se sumnja da je organizovana kriminalna grupa počinila ili da priprema neki od prestupa pomenutih u Zakonu. Među pobrojanim krivičnim delima koja mogu poslužiti kao osnov za korišćenje ovih tehnika, nalazi se i većina koruptivnih. Međutim, ograničavajući činilac je to što se traži postojanje organizovane kriminalne grupe. Budući da u mnogobrojnim slučajevima za korupciju nije potrebno da postoji bilo kakva organizovana grupa (dovoljan je dogovor dve strane), a i tamo gde neka korupcionaška mreža postoji, to nije lako ni uočiti a kamoli dokazati, očigledno je da ovaj uslov predstavlja krupno ograničenje kod antikorupcijskih istraga.

U praksi sprovođenja ovih mera, uočljivo je da se korupcija otkriva obično kao sporedno krivično delo, uz teže oblike kršenja zakona u kojima su učestvovali pripadnici kriminalne grupe. Nedavno (1. marta 2009), počela je primena zakona koji olakšava oduzimanje imovine stečene krivičnim delima. Ako je pokrenut postupak za neko od krivičnih dela koja se navode u zakonu (među njima su i korupcionaška), na okrivljenom je da dokaže da je imovinu koju poseduje legalno stekao, a ne na tužiocu da dokaže suprotno. Budući da je primena zakona tek na početku, još je rano prognozirati u kojoj meri će on uticati da borba protiv korupcije bude efikasnija.

U gonjenju korupcije osnovni problem nisu zakonske odredbe, pa se tako ni sredstvo za efikasniju borbu ne može pretežno zasnivati na promenama tih odredaba. Iako bi i policija i tužilaštvo i sudovi mogli efikasnije da rade svoj posao, osnovni problem nije ni kod njih. Glavni problem je visoka

tamna brojka kriminaliteta, odnosno broj slučajeva koji nikada ne budu ni prijavljeni nadležnim organima, ili na drugi način otkriveni. Na primer, u izveštaju o radu policije za 2008. godinu se, s ponosom, ističe da je u toku te godine otkriveno 3.318 korupcionaških krivičnih dela, i da je to 20,7% više nego ukupan broj otkrivenih dela te vrste u periodu 2000. do 2005. godine, i 7% više nego 2007. godine. Međutim, ako se analiziraju relevantna anonimna ispitivanja građana, gde između 10 i 20 procenata ljudi priznaje da su oni ili neko iz njihovog domaćinstva dali mito u poslednjih godinu dana, može se zaključiti da se u Srbiji za godinu dana odigra nekoliko stotina hiljada koruptivnih transakcija. Dakle, broj slučajeva koji uopšte budu otkriveni, u najboljem slučaju, kreće se oko 1% ukupnog broja događaja.

Ovo nas navodi na zaključak da uspešnost u borbi protiv korupcije kroz represivne mehanizme može značajno da se poveća jedino ako se deluje merama koje će obezbediti da se učesnici u korupciji ili njeni svedoci radije obraćaju policiji, tužilaštvu i drugima koji su zaduženi da gone počinioce.

#### *Preventivna sredstva*

Na preventivnoj strani donoseni su mnogi propisi koji imaju uticaja na predupređenje ili smanjivanje korupcije, a ovde će biti reč o nekoliko njih.

##### *a) Javne nabavke*

Prvi važniji propis ove vrste koji je usvojen bio je Zakon o javnim nabavkama iz 2002. Ovaj Zakon zamenjen je novim, krajem 2008. Odredbe koje su u velikoj meri zasnovane na evropskim standardima u toj oblasti, trebalo je da kao pravilo donesu javne tendere zasnovane na načelima konkurentnosti, transparentnosti i efikasnog korišćenja javnih sredstava. Formirana je Uprava za javne nabavke kao upravno-stručna organizacija vlade, i Komisija za zaštitu prava, kao telo nadležno da rešava sporove u vezi sa tekućim postupcima javnih nabavki. Ne može se poreći da je ovaj zakon imao efekte. Ako ništa drugo, oni koji su rešeni da putem korupcije javnu nabavku sprovedu u privatnom interesu, moraju da nađu način da to učine u složenim procedurama, i da za sobom ostave pisani trag koji može da posluži kao osnova za dalje sumnje.

U praksi je primećen, naročito u prvim godinama nakon usvajanja Zakona, pozitivan trend (porast konkurencije na tenderima, uštede u odnosu na planiranu vrednost nabavki). Međutim, problem korupcije nije rešen, niti je

mogao biti rešen samo ovim Zakonom. Glavni problem je to što efikasni sistem javnih nabavki podrazumeva i kontrolu celishodnosti planiranja nabavki, i kontrolu izvršenja ugovora o nabavkama. Drugim rečima, do korupcije u javnim nabavkama može doći a da ne bude povređeno nijedno pravilo tenderskog postupka. Umesto toga, pod uticajem primljenog ili obećanog mita može biti donesena odluka da se nabave stvari, usluge i radovi koji nisu potrebni, da se prime robe, usluge ili radovi koji ne odgovaraju postavljenom kvalitetu, da se ne traže ili ne aktiviraju garancije za dobro izvršenje posla, i tako dalje. U obe ove oblasti, ključni doprinos trebalo bi da dâ Državna revizorska institucija koja je i danas na samom početku svog rada, iako je zakon na osnovu kojeg bi trebalo da bude uspostavljena usvojen još 2005. godine.

Ni središnji deo postupka (tender) nije imun na korupciju koja može imati mnoštvo modaliteta. Tu ipak postoji određena mogućnost kontrole, kroz postupak zaštite prava ili postupak zaštite javnog interesa. Problemi kod zaštite prava su mnogobrojni. Najveći je to što će se zainteresovane firme ustezati da pokreću ovaj postupak zbog takse koju moraju da uplate, moguće osвете naručioca i nepostojanja neposredne koristi za njih čak i ako dobiju postupak. Postoje i situacije kada su firme u međusobnom dogovoru pa nemaju interes da pokreću postupak. Tada bi trebalo koristiti mogućnost pokretanja zahteva u javnom interesu. Međutim, organi koji bi mogli da prate javne nabavke i pokreću ovakve postupke obično nemaju dovoljno ljudi za praćenje postupaka (Uprava za javne nabavke, Budžetska inspekcija ministarstva finansija), ili im mogućnost da to učine nije visoko na listi prioriteta (javni tužilac, javni pravobranilac, i tako dalje). Najzad, u vezi s kontrolnom ulogom Komisije valja napomenuti da je ovaj važan državni organ sve do donošenja novog Zakona o javnim nabavkama formalno bio deo izvršne vlasti, bez ikakve pravne samostalnosti iako donosi odluke o milionski vrednim nabavkama koje najčešće sprovodi upravo izvršna vlast.

##### *b) Sukob interesa javnih funkcionera*

Regulisanje sukoba interesa javnih funkcionera, pitanje obavljanja drugih poslova i funkcija, i prijavljivanja imovine i poklona bilo je u žiži predizbornih obećanja iz 2000, i zahteva javnosti nakon toga datuma. Zakon o sprečavanju sukoba interesa iz 2004. godine u velikoj meri izneverio je očekivanja građana koja su, inače, bila preterana u vezi s njegovim mogućim dometima. Naime, usled toga što izveštaji o imovini javnih funkcionera nisu bili dostupni javnosti, i što tačnost podataka koji se u izveštaju navode nije bila obavezno proveravana, u fokusu primene

Zakona i rada Republičkog odbora za rešavanje o sukobu interesa našla su se pitanja poštovanja formalnih zakonskih obaveza – da li su javni funkcioneri uopšte podneli izveštaje, i da li obavljaju, suprotno zakonu, više javnih funkcija.

Ni na tom polju stvari nisu isterane do kraja. I dalje imamo situaciju u kojoj veliki broj javnih funkcionera, često više od polovine, ne podnosi svoje godišnje izveštaje. Republički odbor reaguje izricanjem mera koje se uglavnom poštuju. Često i samo pokretanje postupka dovede do toga da funkcioner podnese izveštaj. Međutim, u situaciji kada se broj prekršilaca meri hiljadama, nije lako postići potreban nivo discipline u sprovođenju Zakona. Slična situacija je i po pitanju obavljanja nespojivih funkcija. Republički odbor reaguje uglavnom kada sami funkcioneri prijave takvu nespojivost, ili kada tema dospe u medije. Međutim, iako Odbor ima skromna ovlašćenja i malobrojno osoblje, verovatno bi stepen poštovanja ovih zakonskih normi bio znatno veći da je Odbor imao podršku izvršne i zakonodavne vlasti. Ta podrška izostajala je kada je bila najpotrebnija. Zapravo, u svakom slučaju kada politički nije bilo zgodno poslušati preporuku Odbora da se neki funkcioner razreši, to nije ni činjeno. Podrška političara Zakonu o sukobu interesa mogla je da se održi samo do prvog izazova za opstanak koalicije.

Ovaj Zakon biće zamenjen pravilima iz Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, koji počinje da se primenjuje 1. januara 2010. U mnogim segmentima, nova pravila znatno su strožija od postojećih. Ostaje da se vidi da li će to dovesti i do veće uspešnosti normi o sukobu interesa za borbu protiv korupcije, i hoće li njihovom primenom građani steći veće poverenje u to da nosioci javnih funkcija ne stavljaju privatni interes ispred javnog.

#### *c) Finansiranje političkih stranaka*

Sa velikim antikorupcijskim očekivanjima donesen je 2003. godine i Zakon o finansiranju političkih stranaka. Njime su uvedena ograničenja i zabrane za pojedine vidove finansiranja iz privatnih izvora, uvedeno je izdašno finansiranje parlamentarnih stranaka iz budžeta radi smanjenja zavisnosti od privatnih donatora, dužnost izveštavanja o finansiranju stranaka i kampanja, zabranjene su anonimne donacije, i tako dalje. Međutim, obrasci ponašanja kod finansiranja partija nisu se bitnije promenili u odnosu na period pre usvajanja Zakona. Glavni razlog za to jeste činjenica da nikada nije bila sprovedena sveobuhvatna kontrola poštovanja zakonskih obaveza, niti je pokrenut postupak u skladu sa zakonom protiv

neke partije koja svoje obaveze nije ispunila. Od samog početka bilo je jasno da Odbor za finansije Narodne skupštine i Republička izborna komisija, kao tela u kojima su predstavljeni upravo interesi stranaka, ne mogu da budu objektivni kontrolori stranačkih finansija. Čak ni budžetsko finansiranje, aspekt Zakona koji se koliko-toliko primenjivao, nije bilo bez problema.

Usled svega toga, ugled političkih stranaka generalno je na dosta niskom nivou, vlada nepoverenje u to da njihovi finansijski izveštaji odgovaraju istini, i preteže mišljenje da značajnu stavku u finansiranju stranaka predstavljaju donacije tajkuna koji zauzvrat žele da ostvare uticaj na odluke organa vlasti ili potencijalnih budućih vladalaca. Čini se da je ova slika donekle predimenzionisana, i da se zanemaruju drugi vidovi finansiranja, takođe potencijalno opasni i nezakoniti. Pre svega, mnoge stranke mogu veliki deo svojih troškova da podmire iz legalnih izvora, tako da ne moraju da posežu za nedozvoljenim sredstvima. Kada se, zbog sve skupljih reklamnih kampanja, nađu u situaciji da im hitno trebaju sredstva, vrlo je verovatno da će se pre nego „tajkunskim donacijama“ služiti i zloupotrebom javnih resursa, bilo kroz izvlačenje novca iz javnih preduzeća, ili kroz iznuđivanje finansijske i druge podrške u zamenu za uzdržavanje države od „primene sile“ (na primer, poseta inspekcijских organa).

Finansiranje partija i kampanja ostalo je, tako, nerešen problem, o kojem se mnogo priča, ali na čijem rešavanju se malo radi. Posao provere podataka biće od 1. 1. 2010. godine poveren Agenciji za borbu protiv korupcije. Mada materijalne norme Zakona nisu menjane, a trebalo bi da budu, verovatno će provera od strane ovog nezavisnog organa doneti bolje rezultate od dosadašnjih.

#### *d) Slobodan pristup informacijama*

Iako isprva nije bio označen kao antikorupcijski, Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja pokazao se kao efikasan upravo na tom polju. Korišćenje ovog Zakona omogućilo je mnogima da dobiju čvrste dokaze o tome da upravljanje javnim resursima nije bilo celishodno ili zakonito. Osim toga, korišćenjem ovog Zakona do javnosti su dospеле i mnoge značajne informacije o primeni antikorupcijskih mera i drugih antikorupcijskih propisa. Najzad, proaktivno objavljivanje informacija (na primer, u informatorima o radu državnih organa), dovelo je do otvaranja bitnih tema. Kao najbolji dokaz može da posluži Informator o radu Narodne skupštine, štivo iz kojeg su mediji mesecima vadili materijal za

pokretanje pitanja racionalnosti trošenja novca te institucije (putni troškovi, dnevnice, i tome slično), koji su doveli do promene unutrašnjih akata Skupštine i ograničavanja troškova.

Za sprovođenje ovog Zakona takođe je osnovan poseban organ, Poverenik za informacije od javnog značaja. Međutim, i ovde su prepreke bile često nepremostive, a najveću odgovornost za to snosi vlada koja godinama nije Povereniku obezbeđivala odgovarajuće prostorije za rad, i koja nikada nije obezbedila izvršenje Poverenikovih rešenja, iako je po Zakonu obavezna da to učini. Među drugim vidovima opstrukcije jesu pokušaj smene Poverenika 2007. godine zbog navodne potrebe da se Zakon uskladi sa Ustavom, i izvrši ponovni izbor ovog organa, limitiranje ovlašćenja na nelogičan i necelishodan način kroz Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, i zanemarivanje narodne inicijative za izmene i dopune zakona iz decembra 2007. godine (još uvek Narodna skupština o njima nije raspravljala).

### **Šanse od evropskih integracija?**

Šanse koje za reformu sistema pružaju evropske integracije nisu male. O tome svedoči iskustvo zemalja Srednje i Istočne Evrope koje su u EU ušle početkom ovog veka, kao i najnovije iskustvo sa Bugarskom i Rumunijom. Međutim, taj potencijalni uticaj ne treba ni preuveličavati. Dosadašnja praksa pokazuje da se EU previše često zadovoljava formalnim napretkom (usvajanje zakona, osnivanje institucija), ne zadirući dovoljno u suštinu – delotvornost njihove primene. Sve dok se ta praksa ne promeni, umesto da iskoristimo šansu koju nam proces pridruživanja pruža, imaćemo situaciju u kojoj se ide prostijim putem koji se, često, svodi na zavaravanje i Brisela i domaćeg građanstva da se stalno nešto radi na ovom polju, bez obzira na to što rezultati ne opravdavaju ni uložena sredstva ni vreme, niti odgovaraju mogućnostima koje smo imali.

#### ■ IZLAGANJE ■

Građani Srbije imali su veoma velika očekivanja nakon promene vlasti 2000. godine. Ova očekivanja rasla su tokom godina izolacije i režima kojim nisu bili zadovoljni, kada je korupcija bila jedna od veoma čestih modaliteta vladanja i funkcionisanja državnih institucija. Međutim,

očekivanja nisu ispunjena delom zato što su, inače, bila preterano velika, a delom zato što ni ona konkretna obećanja koja su stizala pred same izbore, recimo 2000. godine, i koja su bila sadržana u programu tadašnje organizacije G17plus (tada je još bila nevladina organizacija), čiji je program prihvatila demokratska opozicija, i gde su se navodile, taksativno, stvari koje će biti urađene u prvih sto dana nove skupštine, između ostalog, recimo i veoma stroga regulativa o sukobu interesa – nisu ispunjena. Dakle, imamo situaciju razočaranja. Zašto je ona bitna? Zašto je bitno biti toga svestan? Zato što ovi razočarani građani kao i građani koji očekuju da državni organi mnogo više omoguće napredak društva, predstavljaju loše saveznike u borbi protiv korupcije. Stanovništvo je rezignirano, nema poverenja u institucije, i u takvim okolnostima vrlo teško je sprovesti bilo kakvu reformu. Nedavno smo prezentovali istraživanje „Globalni barometar korupcije“ koji pokazuje da ljudi kao visoko korumpirane ocenjuju skoro sve sektore društva – i one sa kojima imaju kontakt, kao i one sa kojima nemaju, a najviše, naravno, ocenjuju političku elitu i političke stranke kao takve. Dakle, to je trenutno stanje svesti u narodu. S druge strane, organi vlasti trebalo bi da na stručan način formulišu svoju politiku i, pre svega, da je pretoče u veoma jasne planove delovanja. Toga, na žalost, nismo imali dovoljno. Mi imamo borbu protiv korupcije definisanu kao jedan od prioriteta vlada Srbije – praktično sve vlade od 2000. godine imale su borbu protiv korupcije na veoma visokom nivou među prioritetima. Ima je i ova sadašnja vlada. Međutim, ako pogledate programske dokumente tih istih vlada, videćete da se, u stvari, program vlade sastoji samo u ekspozu koji mandatar za premijera izloži pred Skupštinom – a da nikakvog programa zapravo i nema. Nekoliko rečenica, pokriveni su samo neki aspekti borbe protiv korupcije, i to oni aspekti koji se odnose na objavljivanje podataka o imovini funkcionera, i stroge kazne za one koji ih prekrše. Druga stvar koja je pomenuta jeste jačanje i specijalizacija represivnih tela unutar države. Ničeg drugog nema, ni pristupa informacijama kao najboljeg preventivnog sredstva u borbi protiv korupcije, ni problema finansiranja partija, ni problema nedostatka nadzora nad javnim preduzećima i partijskog uticaja nad javnim preduzećima. Ništa drugo nije tretirano kao problem korupcije od strane vlade. Kada je situacija takva, onda nemate čvrsta i jasna obećanja u vezi s tim šta će biti učinjeno. Pogotovu onda kada ono što je rečeno zahvata samo jedan deo korupcije ne možete da očekujete da će biti ostvaren neki krucijalan napredak delovanjem zakonodavne i izvršne vlasti na tom polju. Naprotiv, možete očekivati situaciju koju smo imali redovno i koja se ponavlja na kraju svakog mandata i pred svake izbore – situaciju u kojoj predstavnici vlasti

kažu „mi smo se borili protiv korupcije“. Naravno da jesu, svaka vlada se bori protiv korupcije. Svaka vlada će nekoga uhapsiti. Svaka vlada doneće neki zakon. A koliko ima onih koje nisu uhapsili? Koliko ima zakona koje nisu doneli? Nemate načina da to proverite. Znači, nemate čvrste parametre.

Sledeći problem koji je karakterističan za Srbiju, uz ogradu da taj problem naravno postoji i u mnogim drugim državama, jeste što nema odgovarajućih pouka. Dakle, korupcija je vrlo retko problem toga što je neki pojedinac nečastan, što je neko pokvaren pa se, eto, zadesio na javnom položaju i napravio nekakvu zloupotrebu. Korupcija je redovno problem nedostataka u sistemu. Nedostataka nadzornih mehanizama, nedodostataka odgovornosti. Dakle, nijedan slučaj korupcije koji se okonča time što će neko biti smenjen, osuđen na kaznu zatvora, zapravo – nije rešen. Ništa nije rešeno ako se, recimo, uhapse gradonačelnici Zrenjanina i Arandelovca jer su optuženi ili osumnjičeni za neke malverzacije u vezi s građevinskim zemljištem i javnim nabavkama. Da li ima takvih stvari još negde u Srbiji? Verovatno da ima. Zašto pretpostavljamo da ih ima? Zato što su isti zakoni svuda, u svim opštinama. Da li je neko, neki kontrolni organ, budžetska inspekcija, krenula u svaku opštinu u Srbiji da vidi da li i u njima postoje slabosti u mehanizmima kontrole, kao što su postojale u ove dve opštine gde su načinjene zloupotrebe? Nisu, naravno! Druga stvar je, potom, što preventivno nedelovanje na osnovu otkrivenih slučajeva rađa sumnju u selektivnost postupanja vlasti. Rađa sumnju u to da su neki „jednakiji“ od drugih, ili da su neki „nejednakiji“ od drugih, i da će pasti pod udar zakona zato što nisu u političkoj milosti, odnosno zato što se, iz ovog ili onog razloga, nalaze u situaciji da ne uživaju zaštitu nijednog moćnog aktera na političkoj sceni. Selektivna primena zakona gora je od toga da se zakon uopšte ne primenjuje.

Što se tiče nedostataka u planovima vlade, pomenuo bih još i sledeće. Imamo državnu strategiju koju je Skupština usvojila 2005. godine, koja nije napravljena na najbolji način, no ona sadrži određene preporuke koje treba da se od 2006. godine sprovode Akcionim planom. Kada bi se to i činilo, bez obzira što su ovi dokumenti takvi kakvi su, bili bismo danas 20 godina napred u borbi protiv korupcije. Međutim, njihovo sprovođenje nikada nije praćeno. Ovde sva krivica pada na vladu koja je formirala jednu privremenu komisiju koja se time bavi, no vlada nije zakazivala sastanke te komisije već je opstruirala njen rad. Trenutno se formira antikorupcijska agencija koja bi trebalo da preuzme ove zadatke, ali tek od 1. januara 2010. godine. Dakle, imamo praktično još jednu izgubljenu

godinu u kojoj se ne prati šta je urađeno iz tih strateških dokumenata. Apsurd ide toliko daleko da, kada je pre nekoliko meseci netransparentno lobiranje izbilo kao problem prilikom usvajanja jednog zakona u Skupštini (kada su privatne kompanije imale sasvim jasne interese da neke zakonske odredbe o akcizama na duvan budu ovakve ili onakve, i pokušale da utiču na vladu, odnosno na resorno ministarstvo finansija), stvorila se priča da Srbiji treba Zakon o lobiranju. Rekoše to čak i predstavnici političkih partija zastupljeni u Skupštini! Još jedan apsurd jeste što iako u Akcionom planu za sprovođenje antikorupcijske strategije stoji da je taj Zakon trebalo da se donese i da počne da se primenjuje 2008. godine, ovo nikome od političkih predstavnika, državnih funkcionera iz ministarstava i iz Skupštine nije bilo poznato.

Bilo je puno dilema nakon 2000. godine kako će biti koncipirani antikorupcijski organi u Srbiji. Preovladala je ideja da se razdvoje represivna i preventivna funkcija. Policija i tužilaštvo verovatno će se specijalizovati za represivnu funkciju. Među preventivnim telima imamo, pre svega, antikorupcijsku agenciju, ali i još drugih tela koja sprovode posebne zakone. Na represivnoj strani postoji, manje-više, jasan kontinuitet s prethodnim periodom. Srbija odavno ima ključna krivična dela koja su korupcionaški definisana: primanje i davanje mita, zloupotreba službenog položaja, protivzakonito posredovanje, i tako dalje. Ovde je došlo do malih poboljšanja zakona, mada, može se reći da ni ta reforma u potpunosti nije dovedena do kraja. Na primer, može li onaj ko pokuša da podmiti narodnog poslanika krivično odgovarati? Po našem zakonu – moje mišljenje je da ne može, ali to je očigledno manjkavost pravnog sistema. Drugi problem koji je takođe vezan za krivično zakonodavstvo, ali nije specifičan samo za Srbiju, jeste što su svi učesnici u korupciji – bilo od koga da dolazi inicijativa – potencijalno predmet krivičnog gonjenja, odnosno potencijalno optuženi za krivično delo: i onaj koji prima, i onaj koji daje mito. Šta to ima kao posledicu? Da ne postoji dovoljno stimulansa da se korupcija uopšte prijavljuje. Na jedan krajnje amaterski način izračunao sam, a na osnovu rezultata istraživanja javnog mnjenja, da se maksimalno prijavi ili otkrije manje od 1% krivičnih dela korupcije. Kako sam došao do ovog procenta? Upozoravam da je način amaterski, ali može da se primeni. U nedavno sprovedenom istraživanju, na izričito pitanje građanima o njihovom ličnom iskustvu sa korupcijom, da li su oni ili članovi njihovog domaćinstva u poslednjih 12 meseci nekoga podmitili, 18% građana kaže da jesu. Ako se ovo pomnoži s brojem domaćinstava u Srbiji koji je negde oko 2.500.000, to je oko 500.000 slučajeva sitne korupcije. Dakle, sitne korupcije gde se nešto daje, ali ne

one koja podrazumeva međusobnu razmenu usluga ili privilegovanja po osnovu rođачkih i prijateljskih veza. S druge strane, policija u svom godišnjem izveštaju istakla je da je u toku 2008. godine otkriveno 3.318 korupcionaških krivičnih dela, da je to broj koji raste (zaista raste u odnosu na ranije godine – 7% više nego 2007. godine). Tako se dođe do toga da imamo preko 99% tamnu brojku kriminaliteta kod ovih krivičnih dela. Dakle, ako se nešto menja, ako se želi nekakav značajan prodor na polju borbe protiv korupcije sa ove represivne strane, treba uvek da budemo svesni da je glavni problem to što se za korupciju nikada i ne saznaje. Zbog toga treba da se menja način kojim se omogućava saznanje o većem broju ovakvih slučajeva, ali i pretnja sankcijom treba zaista da postane ozbiljna.

Pored ova dva zakona o kojima je bilo reči, postoje takođe i regulative u oblasti javnih nabavki i regulative u oblasti finansiranja partija. U oblasti javnih nabavki koje su veoma značajne zbog obima sredstava koja se troše u tim postupcima, imamo veoma jasan napredak u odnosu na raniji period, počevši još od zakona iz 2002. godine koji je u najvećoj meri bio usklađen sa evropskim standardima iz tog doba, pa do ovog današnjeg zakona koji je počeo da se primenjuje januara ove godine. Zakon o javnim nabavkama baziran je, manje-više, na direktivama. Šta je osnovna manjkavost? Manjkavost je to što zakon reguliše samo središnji deo procesa i nemamo sličan propis ili su propisi znatno manje rečiti kada je reč o planiranju i izvršenju nabavki. Dakle, u situaciji smo da praktično jedna nabavka može kroz korupciju da se pokvari, usled podmićivanja ili nekih drugih zloupotreba, a da sâm tender bude izveden u potpunosti u skladu sa Zakonom. Dakle, ako kupujete kompjutere za državni organ, možete danas da nabavite 256 kompjutera koji imaju memoriju 200 GB, a potrebno vam je, zapravo, 43 kompjutera. Nema nikoga ko će vam reći: „Ne možete da kupite 256, ne treba vam toliko!“ Trebalo bi da postoji nekakva interna kontrola. Postoji na papiru i Državna revizorska institucija koja bi mogla da ospori celishodnost takve nabavke. No, ako vi učinite tako, i nabavite pet puta više nego što je potrebno, i dalje možete ceo postupak javne nabavke savršeno pošteno da sprovedete i da budete potpuno čisti pred zakonom. Ista stvar je sa kontrolom – šta se dešava posle? Kupili ste kompjutere, tražili ste da oni imaju 200 GB memorije. Da li ste proverili, imaju li zaista 200 GB memorije? Potpisali ste jednu cenu. Da li je zaista ta cena plaćena, ili je naknadno povećana? Kao što je predsednik opštine Aranđelovac osumnjičen da je povećavao cene kroz anekse, menjao uslove ugovora, preuzimao dugove, dobavljače, i tako dalje. Ovo su, dakle, ključne manjkavosti sistema. Reč je, pre svega, o

slabostima koje proističu iz nedovoljnog nadzora, zbog toga što Državnoj revizorskoj instituciji nije ranije omogućeno da počne sa radom i što ona ni danas ne može svoje zadatke da obavlja s kapacitetom koji ima. Problem je što se iz demagoških razloga istrajava na konceptu smanjenja ljudi i sredstava za kontrolna tela svake vrste. Upravo kada je izbila jedna afera sa nekim javnim preduzećem, pokazalo se, prvo, da vlada nema nikakve kontrole nad javnim preduzećima čije direktore postavlja, a drugo – državni sekretar ministarstva finansija je saopštio da imamo ukupno samo 12 budžetskih inspektora za otprilike 12.000 budžetskih korisnika!

Pre pet, šest godina budžetska inspekcija imala je, međutim, više budžetskih inspektora. Niko ne sprečava vladu da zaposli više ljudi kako bi funkcionisali mehanizmi kontrole. Nudi se, međutim, pogrešna slika da bi trebalo državnu administraciju pošto-poto svuda smanjivati u nekom jednakom procentu, a potpuno se zaboravlja da najskuplja administracija jeste ona koja ne obavlja poslove zbog kojih, uopšte, postoji.

Zakon o finansiranju partija donesen je 2003, počeo je da se primenjuje 2004, i nije ispunio očekivanja. Zašto nije ispunio očekivanja? Nije bilo kontrole. Zakon je doneo izdašno finansiranje partiji iz budžeta koje je, manje-više bilo sprovedeno, međutim nisu sprovedene ostale odredbe zakona, i to one koje govore o kontroli. Kontrola je poverena zavisnim telima, Republičkoj izbornoj komisiji i skupštinskom Odboru za finansije. Nije obezbeđena javnost podataka. Nije bilo provera da li su poštovani zakonski limiti. Od 1. januara 2010. godine ovim zadacima baviće se Agencija za borbu protiv korupcije koja će, nadam se, bolje raditi. Međutim, trebalo bi, a da bi se postigli puni rezultati, takođe promeniti neke odredbe Zakona o finansiranju političkih stranaka. Dalje, u Srbiji se puno govori o tajkunskom finansiranju stranaka i ovo se ističe kao glavni problem sa stanovišta korupcije. Ovo i jeste problem sa stanovišta borbe protiv korupcije, međutim ne mislim da je ovaj vid nezakonitog finansiranja toliko zastupljen koliko se o njemu priča. Sklon sam više da poverujem da se pribegava nekim drugim nezakonitim sredstvima, pre svega nelegalnom korišćenju javnih resursa od strane partija koje su u prilici da to učine, ili čak zloupotrebi inspekcijских i drugih kontrolnih ovlašćenja kako bi se novac uzeo od onih koji ga imaju, a za potrebe finansiranja naročito veoma skupih izbornih kampanja.

Konačno, Srbija zaista ima šansu da putem evropskih integracija uradi nešto na polju borbe protiv korupcije, ali nikako ne treba pridavati ključan

i presudan značaj ovim integracijama za rešavanje naših problema. Naime, do sada se pokazalo da zahtevi koji stižu iz Brisela nisu uvek bili dovoljno snažno usmereni na suštinu. Prečesto je bilo reči o zadovoljavanju ispunjavanjem nekih formalnih stvari, na primer donošenjem zakona, osnivanjem institucija, i tako dalje, i ja ne vidim da, za sada, postoji spremnost da se taj pristup promeni.

## Dr Slobodan Beljanski

predsednik Republičkog odbora za rešavanje o sukobu interesa

# ZAKONSKA REGULATIVA I PRAKSA REŠAVANJA SUKOBA INTERESA

■ REFERAT ■

### Uvod

Osnovni cilj nepristrasne kontrole i regulacije, uključujući i sprečavanje sukoba interesa, jeste prevencija i suzbijanje korupcije, bilo da je reč o ogoljenim oblicima materijalnog potkupljivanja i zloupotrebe finansijske moći, bilo da je u pitanju zloupotreba političke moći i trgovina uticajem.

Zbog toga je, Odlukom o utvrđivanju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije koju je Narodna skupština Republike Srbije donela 8. 12. 2005. godine,<sup>35</sup> s razlogom konstatovano da je problem u vezi sa korupcijom i veći i teži u društvima na putu demokratskog preobražaja jer nove potrebe diktiraju zadatke za čije izvršavanje još uvek nisu izgrađena, ili su nedovoljno izgrađena, sredstva i metodi.

Konvencijom Ujedinjenih nacija protiv korupcije<sup>36</sup> obavezane su države ugovornice da razviju i primene ili održavaju

<sup>35</sup> „Službeni glasnik RS“, br. 109/2005.

<sup>36</sup> Usvojena Rezolucijom Generalne skupštine br. 58/4 od 31. oktobra 2003. godine, i otvorena za potpisivanje 9–11. decembra 2003. godine, u Meridi, Meksiko. Konvencija je ratifikovana Zakonom o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije („Službeni list SCG – Međunarodni ugovori“ br. 12/2005).

delotvornu, koordinisanu politiku sprečavanja korupcije kojom se unapređuje učestvovanje društva u održavanju načela vladavine prava, dobrog upravljanja javnim poslovima i javnom imovinom, integritet, transparentnost i odgovornost. Preporučeno je osnivanje posebnih tela za sprečavanje korupcije kojima su države dužne da obezbede potrebnu materijalnu i funkcionalnu nezavisnost, neometan rad i zaštitu od bilo kakvog neopravdanog uticaja.

U Odluci o utvrđivanju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije, korupcija je definisana kao odnos koji se zasniva zloupotrebom ovlašćenja u javnom ili privatnom sektoru u cilju sticanja lične koristi ili koristi za drugoga. Od uzroka, između ostalog, pomenuti su: prekomerna intervencija države u privredi, nepoštovanje tržišnih zakonitosti i nekonzistentna primena propisa, ali i način funkcionisanja političkih stranaka, postojanje neformalnih centara moći i nedostajanje ili nefunkcionisanje odgovarajućih institucija. Preporučeno je unapređenje propisa i prakse koji uređuju rad vlade, javnih agencija, zaštitnika građana, državne uprave, slobodan pristup informacijama od javnog značaja i uspostavljanje efikasnog sistema kontrole i odgovornosti. Ukazano je na značaj sprečavanja sukoba interesa i ograničenja uloge države u privredi, uz postavljanje osnovnih pravila za pošteno nadmetanje i slobodu ugovaranja, izgrađivanje jasne i delotvorne politike konkurencije i jačanje nezavisnosti i profesionalizma specijalizovanih revizorskih institucija.

U Rezoluciji Komiteta ministara Saveta Evrope o dvadeset vodećih principa u borbi protiv korupcije<sup>37</sup> naglašen je zahtev da organi i ličnosti, zaduženi za sprečavanje, istragu, gonjenje i suđenje za dela korupcije, imaju nezavisnost i autonomiju koja odgovara njihovim zadacima, da nisu izloženi nedozvoljenom uticaju, i da raspolažu efikasnim sredstvima za pribavljanje dokaza. Takođe, ukazano je na potrebu da se osnaži odgovornost i kontrola državnih funkcionera, da se obezbede odgovarajući revizorski postupci, transparentnost u javnim nabavkama, u poštenoj konkurenciji i finansiranju političkih stranaka, a da se medijima obezbedi sloboda da primaju i prenose informacije, sloboda koja podleže samo ograničenjima neophodnim u demokratskom društvu.

To je razlog zbog kojeg se u tranzicionoj fazi demokratskih država uspostavljaju kontrolna i regulatorna tela koja bi trebalo da utiču na povećanje odgovornosti nosilaca vlasti, na poštovanje ljudskih sloboda i

<sup>37</sup> *Usvojena na 101. sednici Komiteta ministara, 6. novembra 1997.*

prava, na smanjenje rizika od zloupotreba, na prevenciju i suzbijanje korupcije, i na svrsishodnu i pravičnu raspodelu temeljnih državnih resursa.

Zakonom o javnim agencijama,<sup>38</sup> javna agencija definisana je kao organizacija koja se osniva za razvojne, stručne i regulatorne poslove od javnog interesa, ako ovi poslovi ne zahtevaju stalan i neposredan politički nadzor, i ako javna agencija može bolje i delotvornije da ih vrši nego organ državne uprave (čl. 1. i 2).<sup>39</sup>

Ma koliko bila korisna, zamisao da se deo javnih ovlašćenja prepusti telima sa nadpolitičkom neutralnošću, ipak nije sprovedena sa potpunom doslednošću. Nije slučajno što se u članu 4. Zakona o javnim agencijama pominje samo njihova samostalnost, ali ne i nezavisnost. Pogotovo je indikativno nastojanje da se kroz mehanizme njihovog formiranja i normirane domete njihovih odluka zadrži mogućnost uticaja i na javne agencije i na slična tela osnovana pre donošenja Zakona o javnim agencijama.

Otuda nam se čini da delotvornost takvih tela iziskuje strože kriterijume. Regulatornim i kontrolnim, u užem smislu, mogli bismo smatrati samo takvo telo za koje postoje garancije u materijalnom, formalnom i funkcionalnom pogledu (imajući u vidu vrstu predlagачa za izbor, način izbora i razrešenja, pravni status, nadležnost i izvore finansiranja) da se smatra nezavisnim, samostalnim i nepristrasnim.

U materijalnom smislu, to označava zadatke u sprečavanju ili kontroli monopola, u prevenciji korupcije, i kontroli lične, političke, partijske i finansijske moći. U formalnom smislu, to se odnosi na zaštićenost od spoljašnjeg uplitanja u rad i od političke instrumentalizacije. U funkcionalnom smislu, to se ogleda u vrsti i efektima njihovih odluka. Pri tom, potrebno je razlikovati normativni okvir od praktičnih odlika rada. Izbor gotovo svih naših regulatornih i kontrolnih tela kasnio je u odnosu na donošenje zakona kojim su osnovana. S druge strane, mnoga od njih izabrana su i konstituisana pre nego što su ispunjeni formalni uslovi za njihovo delovanje. Komisija za lustraciju, na primer, uopšte nije počela da radi. Državna revizorska komisija dugo nije imala svoje prostorije. Zaštitnik građana i Poverenik za informacije još uvek nemaju ili dugo nisu

<sup>38</sup> „Službeni glasnik RS”, br. 18/2005, 81/2005.

<sup>39</sup> *U daljem tekstu, članovi označeni u zagradi odnoseće se na zakon koji je neposredno pomenut, ili na zakon kojim je regulisana materija u vezi sa telom o kojem je reč.*



imali adekvatne kadrovske i administrativne uslove za rad. Uslove za rad u prvih godinu dana nije imao ni Republički odbor. Najzad, nije redak slučaj da visoki državni funkcioneri potcenjuju značaj ovih tela i ignorišu njihove odluke, ili da se najavom donošenja ili donošenjem novih zakona, kao što je to slučaj sa dugotrajnom pripremom i donošenjem Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije dovode u pitanje ugled i perspektiva postojećeg tela, i umanjuje autoritet njegovih odluka.

### Regulatorna i kontrolna tela

Nakon demokratskih promena u Srbiji u jesen 2000. godine, i formiranja prve vlade u januaru 2001. godine, koja je odražavala ciljeve ovih promena, doneseno je nekoliko stotina zakona koji su inicijalno regulisali do tada neregulisane oblasti, ili su temeljno inovirali postojeće propise. Među ovim zakonima su i takvi kojima se osnivaju tela sa regulatornim i kontrolnim nadležnostima. Hronološkim redom navešćemo najvažnije. Reč je o regulatornim i kontrolnim telima u širem smislu, sa manje ili više izraženim osobinama o kojima je gore bilo reči.

- Zakonom o javnim nabavkama<sup>40</sup> ustanovljena je Komisija za zaštitu prava, koja u procesu javnih nabavki obezbeđuje zaštitu prava ponuđača i javnog interesa.
- Zakonom o radiodifuziji<sup>41</sup> osnovana je Republička radiodifuzna agencija (dalje: RRA), kao samostalna, odnosno nezavisna organizacija sa javnim ovlašćenjima u oblasti radiodifuzije (čl. 6, st. 1), tj. kao samostalan pravni subjekt koji je funkcionalno nezavisan od bilo kojeg državnog organa kao i od svih organizacija i lica koja se bave delatnošću proizvodnje i emitovanjem radio i televizijskih programa i/ili sa njom povezanim delatnostima (čl. 6, st. 2). Savet RRA je organ koji donosi sve odluke o pitanjima iz nadležnosti Agencije (čl. 7, st. 1).
- Zakonom o telekomunikacijama<sup>42</sup> osnovana je Republička agencija za telekomunikacije kao samostalna, odnosno nezavisna organizacija sa javnim ovlašćenjima u oblasti telekomunikacija, sa Savetom Agencije kao organom koji donosi sve odluke o pitanjima iz nadležnosti Agencije.

<sup>40</sup> „Službeni glasnik RS”, br. 39/2002, 43/2003, 55/2004, 101/2005.

<sup>41</sup> „Službeni glasnik RS”, br. 42/2002, 97/2004, 76/2005, 62/2006, 85/2006, 86/2006.

<sup>42</sup> „Službeni glasnik RS”, br. 44/2003, 36/2006.

- Zakonom o odgovornosti za kršenje ljudskih prava<sup>43</sup> ustanovljena je Komisija za ispitivanje odgovornosti za kršenje ljudskih prava (dalje: Komisija za lustraciju), kao samostalan i nezavisan organ koji vodi postupak lustracije, utvrđuje kršenje ljudskih prava i izriče zakonom propisane mere.
- Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja<sup>44</sup> osnovan je Nacionalni prosvetni savet kao posebno telo za utvrđivanje pravaca razvoja i unapređenja kvaliteta predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja i vaspitanja.
- Zakonom o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija<sup>45</sup> osnovan je Republički odbor za rešavanje o sukobu interesa (dalje: Republički odbor), kao samostalan i nezavisan organ zadužen za sprečavanje sukoba interesa javnih funkcionera i evidentiranje njihove imovine.
- Zakonom o energetici<sup>46</sup> osnovana je Agencija za energetiku, kao regulatorno telo za poslove unapređenja i usmeravanja razvoja tržišta energije na principima nediskriminacije i efikasne konkurencije, sa Savetom Agencije koji donosi sve odluke o pitanjima iz nadležnosti Agencije.
- Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja,<sup>47</sup> ustanovljen je Poverenik za informacije od javnog značaja.
- Zakonom o socijalno-ekonomskom savetu<sup>48</sup> osnovan je Socijalno-ekonomski savet kao nezavisan organ, nadležan, pored ostalog, za uspostavljanje i razvoj socijalnog dijaloga u pitanjima od značaja za ostvarivanje ekonomskih i socijalnih sloboda i prava čoveka.
- Zakonom o visokom obrazovanju<sup>49</sup> osnovan je Nacionalni Savet za visoko obrazovanje kao posebno telo zaduženo za obezbeđenje razvoja i unapređenja kvaliteta visokog obrazovanja.
- Zakonom o zaštiti konkurencije<sup>50</sup> osnovana je Komisija za zaštitu konkurencije, kao samostalna i nezavisna organizacija sa javnim ovlašćenjima u rešavanju prava i obaveza učesnika na tržištu (čl. 31 i čl. 35). Njen organ je Savet Komisije koji donosi sve odluke i druge akte o pitanjima iz nadležnosti Komisije (čl. 33).

<sup>43</sup> „Službeni glasnik RS”, br. 58/2003 i 61/2003.

<sup>44</sup> „Službeni glasnik RS”, br. 62/2003, 58/2004, 62/2004, 101/2005, 79/2005, 81/2005, 83/2005.

<sup>45</sup> „Službeni glasnik RS”, br. 43/2004.

<sup>46</sup> „Službeni glasnik RS”, br. 84/2004.

<sup>47</sup> „Službeni glasnik RS”, br. 120/2004, 54/2007.

<sup>48</sup> „Službeni glasnik RS”, br. 125/2004.

<sup>49</sup> „Službeni glasnik RS”, br. 76/2005, 100/2007.

<sup>50</sup> „Službeni glasnik RS”, br. 79/2005.

- Zakonom o državnim službenicima<sup>51</sup> osnovan je Visoki službenički savet, kao samostalno telo koje, pored ostalog, određuje kriterijume za izbor i način provere ispunjavanja ovih kriterijuma, i donosi Kodeks ponašanja državnih službenika.
- Zakonom o državnoj revizorskoj instituciji<sup>52</sup> osnovana je Državna revizorska institucija kao samostalan i nezavisan državni organ zadužen za reviziju državnih sredstava.
- Zakonom o naučnoistraživačkoj delatnosti<sup>53</sup> osnovan je Nacionalni savet za naučni i tehnološki razvoj kao posebno telo zaduženo za obezbeđivanje naučnog i tehnološkog razvoja, kvaliteta naučnoistraživačkog rada i razvoja ove delatnosti, i Komisija za akreditaciju i proveru kvaliteta.
- Zakonom o tržištu hartija od vrednosti i drugih finansijskih dokumenata<sup>54</sup> osnovana je Komisija za hartije od vrednosti sa ciljem da nadzire primenu zakona u odnosu na hartije od vrednosti, standardizovane finansijske derivate, i druge instrumente kojima se trguje<sup>55</sup>.
- Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije<sup>56</sup> osnovana je Agencija za borbu protiv korupcije, u čiju nadležnost, između ostalog, spadaju: primena zakona o finansiranju političkih stranaka, sprečavanje sukoba interesa, vođenje registra funkcionera i njihove imovine, i nadziranje sprovođenja Strategije, Akcionog plana i sektorskih planova za borbu protiv korupcije.

### **Normativni i praktični aspekti sprečavanja sukoba interesa**

Zakon o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija prvi je naš tematski zakon te vrste. Do njegovog donošenja, a pokazaće se da se takva praksa nastavila i kasnije, problem sukoba interesa regulisan je fragmentarno, u okviru normativnih celina posvećenih i širim i užim oblastima.<sup>57</sup> Iako je predstavljao korak napred u prvim sistemskim merama u prevenciji korupcije, neke slabosti Zakona mogle su se uočiti

<sup>51</sup> „Službeni glasnik RS”, br. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007.

<sup>52</sup> „Službeni glasnik RS”, br. 101/2005, 54/2007.

<sup>53</sup> „Službeni glasnik RS”, br. 110/2005.

<sup>54</sup> „Službeni glasnik RS”, br. 47/2006.

<sup>55</sup> Više o ovim telima, njihovoj nadležnosti i prirodi odluka koje donose, u našem radu: *Regulatorna i kontrolna tela u Republici Srbiji, Pregled, 2/2008, str. 57–74.*

<sup>56</sup> „Službeni glasnik RS”, br. 97/2008.

<sup>57</sup> Na primer, u Zakonu o državnoj upravi, Zakonu o lokalnoj samoupravi, u izbornim zakonima i zakonima iz oblasti pravosuđa.

već prilikom njegovog donošenja, a neke su se pokazale već u prvim mesecima delovanja Republičkog odbora.<sup>58</sup>

U uvodnoj odredbi u kojoj se definiše pojam predmeta Zakona, sukob interesa označen je kao negativno ukrštanje javnog i privatnog domena. Sukob postoji „kada privatni interes funkcionera utiče ili može uticati na obavljanje njegove javne funkcije” (čl. 1, st. 2). U Zakonu nije dat samo statički pojam sukoba nego i njegova dinamička dimenzija, postavljena u moralnoj dužnosti da se javna funkcija obavlja tako da privatni interes nikada ne preovlada nad javnim, niti da se između javnog i privatnog interesa izazove sukob<sup>59</sup>. Ove postavke međusobno protivreče. Ako sukob postoji čim postoji privatni interes, čije potiskivanje ne zavisi od volje subjekta nego od objektivne spoljašne procene realnog ili potencijalnog uticaja ovog interesa na obavljanje javne funkcije, bespredmetna je vrednosna divergencija između javnog i privatnog dobra, i moralna obaveza opredeljivanja za javno dobro. Budući da sukob postoji čim privatni interes ugrožava javni, a svrha zakona jeste da takav sukob spreči, proizilazi da sâm Zakon opovrgava ovu svrhu kada, obavezujući funkcionera da prednost daje javnom interesu, polazi od pretpostavke da se on, da bi uopšte bio u prilici da takav izbor učini, već nalazi u sukobu. Funkcioneru se, drugim rečima, daje nemoguća misija da se u ambijentu postojećeg sukoba kloni iskušenja da sukob izazove.

Ova protivrečnost otkriva, zapravo, kasnije izraženu volju zakonodavca da u određenim slučajevima sukob javnog i privatnog interesa ipak toleriše. Beneficija da narodni poslanik, poslanik i odbornik bezuslovno može biti na rukovodećem položaju u najviše jednom javnom preduzeću i drugom pravnom licu sa većinskim učešćem državnog kapitala (čl. 10, st. 1), a da u svim ostalim privrednim subjektima može nastaviti da obavlja svoja upravljačka prava bez ikakvih ograničenja pod uslovom da to ne utiče na nepristrasno i nezavisno obavljanje njegove javne funkcije (čl. 10, st. 2), legalizuje stanje u kojem postoji potencijalni sukob interesa i objašnjava

<sup>58</sup> *Republički odbor za rešavanje o sukobu interesa (u daljem tekstu: Republički odbor), koji je nadležan za sprovođenje Zakona, konstituisan je sa više od šest meseci zakašnjenja, 18. januara 2005. godine.*

<sup>59</sup> *Ova pojava se u sociologiji najčešće izučava kao odnos društvenog i privatnog, pri čemu se privatno, po pravilu, svodi ili na vlasništvo ili na porodičnu i intimnu sferu života. Zato Hana Arendt govori o lišavajućem karakteru privatnosti, a u takozvana nelišavajuća obeležja privatnog ubraja područje slobode od kojeg, nasuprot površnosti u koju nas uvlači javnost, zavise osećajnost i kreativnost (Arendt, H., *Vita activa*, Zagreb, 1991, str. 58 ff; takođe, naš rad: „Pravo na privatnost”, u *Pravo i iluzija*, Beograd, 1999, str. 135–143).*

smisao prethodno proklamovane moralne dužnosti. Ujedno, izuzetak demantuje tačnost statičke definicije sukoba iz čl. 1, st. 2.

Osim toga, Zakon sâm narušava svoju ekskluzivnost jer neke od ključnih odredbi sadrže upućujuću klauzulu, poput formulacija: „ako se to ne protivi zabranama iz... drugog zakona“, ili: „osim kada je to propisano zakonom ili drugim posebnim propisom“ (čl. 9, st. 1). Ne treba se, stoga, čuditi što su njegov integritet počeli da narušavaju drugi zakoni.<sup>60</sup> Širenje propisa koji regulišu sukob interesa, uz Zakon kojem je sukob interesa jedini predmet, unelo je pometnju u primenu Zakona i doprinelo pravnoj nesigurnosti.

Slično je i sa pojmovima „funkcioner“ i „organ“ koji, očigledno, ne obuhvataju sve za sukob interesa karakteristične oblike predstavljanja vlasti.

Zakon dopušta kumulaciju predstavničkih funkcija, proisteklih iz neposrednih izbora. I ne samo to. Dopusća još tri bitna izuzetka: 1) funkcioner ima pravo da, pod određenim uslovima i uz odgovarajuće ali nejasno propisano odobrenje, prihvati i drugu funkciju (čl. 5); 2) narodni poslanik, poslanik i odbornik ima pravo da bude na funkciji u najviše još jednom javnom preduzeću, ustanovi i preduzeću, ili drugom pravnom licu sa većinskim učešćem državnog kapitala (čl. 10, st. 1); 3) narodni poslanik, poslanik i odbornik ima pravo da u ostalim privrednim subjektima zadrži svoja upravljačka prava, ako to ne ometa javnu funkciju, i ne utiče na njeno nepristrasno i nezavisno obavljanje. Ovakva rešenja protivreče ideji o potrebi sprečavanja sukoba interesa, i podrivaju osnovnu koncepciju Zakona.

Republičkom odboru stavljene su na raspolaganje mere upozorenja, preporuke i odluke o postojanju povrede Zakona. Mere su deklaratornog tipa, i svode se na poruku i apel. Iako je njihovo izvršenje lišeno prinude i prepušteno savesti funkcionera ili političkoj proceni organa koji je nekoga proizveo u funkcionera, pokazalo se da je u početnoj fazi primene Zakona ovakav izbor sankcija imao svoje opravdanje: nije se pribegavalo

<sup>60</sup> *Primeri ovakve legislativne prakse bili su Zakon o državnim službenicima („Službeni glasnik RS“, br. 79 od 16. septembra 2005. godine), i Zakon o zdravstvenom osiguranju („Službeni glasnik RS“, br. 87 od 2. decembra 2005. godine). U ovom drugom, potpuno zasebno regulisani su i zvanje funkcionera, i statusne, radno-pravne i vlasničke nespojivosti, i postupak obavezivanja (potpisivanje izjave o nepostojanju sukoba interesa), i paralelna primena tog zakona i „zakona kojim se uređuje sprečavanje sukoba javnog i privatnog interesa pri vršenju javnih funkcija“ (član 219).*

zloupotrebama koje bi bile posledica izbegavanja prinude, izostali su pritisci na Republički odbor, stvoreno je poverenje u njegov rad, i izgrađen je osećaj obaveze da se, u bekstvu od stigmatizacije, respektuju njegova mišljenja i odluke.

Nakon donošenja Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije, situacija se donekle promenila. Nacionalnom strategijom se, planirajući osnivanje novog tela sa izuzetno širokim poljem rada, doveo u pitanje dalji samostalan i nezavisan rad Republičkog odbora, i umanjio se ne samo njegov autoritet nego i značaj propisa iz oblasti sprečavanja sukoba interesa<sup>61</sup>. To se posebno odrazilo nakon donošenja Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, kroz odbijanje nekoliko narodnih poslanika da prihvate stav Republičkog odbora o nespojivosti ove funkcije sa njihovim izvršnim funkcijama gradonačelnika ili predsednika opštine, kao i kroz odbijanje vlade Republike Srbije da, u aprilu 2009, prihvati nalaz Republičkog odbora da su dva državna sekretara uticala na sud, i da prihvati preporuku za njihovo razrešenje.

Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije otklonio je neke od slabosti Zakona o sprečavanju sukoba interesa. Izostavljena je nejavna mera, uvedeni su: obaveza vraćanja imovinske koristi proistekle iz nedozvoljene kumulacije funkcija, praćenje imovinskog stanja funkcionera, zabrana zasnivanja radnog odnosa u određenoj oblasti dve godine po prestanku funkcije, obaveza Agencije da podnese inicijativu za razrešenje ako je mera sa takvom preporukom izrečena, a krug funkcionera proširen je na svako izabrano, postavljeno ili imenovano lice, ne isključujući sudove i tužilaštva, a uključujući i ustanove i druge organizacije.

Problemi sa ovim zakonom prevashodno su sistemske i organizacione prirode. Celokupna prvostepena nadležnost prepuštena je direktoru, iako postoji osnovana bojazan da je pojedinac više podložan uticajima. Međutim, ako ova bojazan i ne mora biti opravdana, a demantuje je dobro iskustvo sa sadašnjim Poverenikom za informacije i Zaštitnikom građana koji su sačuvali visok moralni integritet i zavidan nivo nezavisnosti, ona je, svakako, osnovana u pogledu nužnog prenošenja ogromnog obima poslova na birokratski aparat koji će biti teško kontrolisati, i u celini spasiti od parcijalne političke ili druge potkupljivosti.

<sup>61</sup> *Više o ovome u našem radu: Pravni i politički aspekti sprečavanja sukoba interesa, Arhiv za pravne i društvene nauke, 3-4/2005, str. 315-336.*

U sociologiji prava nedelotvornost zakona pripisivana je koliko preteranim ambicijama zakonodavca, toliko i neispunjenim očekivanjima ciljnih grupa.<sup>62</sup> Sadašnja naša pravna regulativa o sprečavanju sukoba interesa primer je upravo takve neusklađenosti. Nedostatak političke volje za nesumnjive zahteve građana da se sukobu interesa u javnom domenu odlučno postave prepreke, imao je za rezultat donošenje Zakona koji je stao na pola puta, više dočaravajući sliku pravne akcije nego što je toj akciji davao maha. Tako može delovati neobično, teško je oteti se utisku da je nedavno donesena Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije<sup>63</sup> samo nastavak oklevanja drugim sredstvima. Osnivanje novog centralizovanog antikorupcijskog tela, s preširokim nadležnostima i glomaznim aparatom, kakvo Nacionalna strategija predviđa, a uređuje Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, stvara opasnost od uvećavanja inertne birokratije, i od ohrabivanja onih koji odlažu ispunjenje obaveza računajući na nestalnost institucija.

## Zaključci

Zakon o sprečavanju sukoba interesa iscrpeo je primarne zadatke i, uprkos dobrim rezultatima koje je Republički odbor postigao u protekle četiri i po godine rada, u ovom trenutku postao je prevaziđen okvir za efikasnu prevenciju i kontrolu u oblasti kojoj je namenjen.

Odnos najviših državnih organa prema Republičkom odboru ne može se oceniti kao zadovoljavajući. Narodna skupština, na primer, nijednom nije razmatrala godišnji izveštaj Republičkog odbora, a vlada je nedavno dezavuisala dve njegove veoma važne odluke. Takav odnos ne daje osnova za verovanje da se organi zakonodavne i izvršne vlasti neće sa jednakom indiferentnošću odnositi i prema Agenciji za borbu protiv korupcije.

Bolja zakonska rešenja, među kojima, u prvom redu, treba pomenuti restriktivnija merila za kumulaciju funkcija, i pomeranje težišta sankcije sa moralnog na pravni teren, kakva su propisana u Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije, ubuduće bi mogla da doprinesu efikasnijem sprečavanju sukoba interesa. Da takva rešenja budu unesena u novi zakon

<sup>62</sup> Cf: Allot, A., *The Limits of Law*, London, 1980; Pound, R., *The Limits of Effective Legal Action*, *International Journal of Ethics*, 27/1917, str. 150–167.

<sup>63</sup> Odluka o utvrđivanju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije („Službeni glasnik RS”, br. 109, od 9. decembra 2005. godine).

doprineo je, upravo, Republički odbor svojim ukazivanjem na slabosti postojećeg zakona i predlaganjem njegovih izmena i dopuna.

Imajući u vidu da se odnos funkcionera prema zakonom propisanim obavezama ne može pripisati predvidivoj konstanti već spada u statističke varijable koje zavise od personalnog i stranačkog sastava pojedinih organa, neophodno je da se ubuduće, na svim nivoima, više pažnje posveti promociji vrednosti političke kulture i etike javnog delovanja kroz različite i ustaljene forme edukacije.

## Prof. dr Boško Kovačević

Fakultet za evropske pravno-političke studije

### CIVILNI SEKTOR I KONTROLA VLASTI

#### ■ REFERAT ■

#### **Moguća dijagnoza društvenosti**

Kritičko sagledavanje i analiza društvenog i političkog realiteta Srbije, posebno aktera vlasti pokazaće niz slabosti koje imaju kako nedemokratsku, tako i socio-patološku ili čak kriminalnu zasnovanost. Ova država još uvek se „davi“ u sopstvenim slabostima i nedefinisanim. Na stranu što je ovde na sceni zakasnela tranzicija, što postoje čvrsta i snažna, ako hoćete, institucionalna uporišta nacionalističke svesti i ponašanja, što se ova država još uvek muči sa suverenitetom, teritorijalnim i inim dokazima sopstvenog postojanja, što nije (do kraja) izvedena vlasnička transformacija, što...

Međutim, ako se fokusiramo na aktere, odnosno, nosioce političke vlasti, institucionalnu (ne)izgrađenost društva, političku tehnologiju (ne) donošenja odluka, „simulirane“ demokratske principe odlučivanja, onda se s pravom može izvesti ocena o ne maloj nedelotvornosti političkih institucija, ali i subjekata, o njihovoj proizvodnji počesto retrogradnih političkih odluka i procesa. Mahom neracionalna, neodgovorna politička nomenklatura, a potom i aparaturna vlasti, naprosto nije izašla iz „kratkih pantalona“ višestranačja i demokratije.

Već su opšta mesta ocene, konstatacije i dijagnoze o evidentnom maniru političkih delatnika koji se ogleda u namirivanju, sinekurama, nepotizmu, klijentelizmu u vršenju vlasti, i tako dalje. Neprikriveno i neopravdano umnožavanje činovništva regrutovanog iz poslušničkih stranačkih ešalona, nelegalni izvori finansiranja stranačkih aktivnosti, svojevrsna partijska fragmentacija i feudalizacija državnih poslova – već su postali opšte mesto svih stručnih ocena stanja stranačke, političke scene.

Politički akteri u Srbiji i njihove institucionalne poluge vlasti, još uvek „grizu vlastiti rep“, što će reći da naprosto ne razumeju političke, socijalne i duhovne procese u okruženju. Ključne reforme i transformacija društva prvo se moraju izvesti u političkoj sferi, a deficit standarda i procedura u nas postaje generator zaostajanja i retrogradnosti političkog stanja društva. Politička nomenklatura žestoko se opire korenitom menjanju svoje pozicije, standarda i načina opstajanja u i oko vlasti. U ovom partijskom sistemu Srbije koji ne samo da boluje od brojnosti stranaka nego i od opšteg nedostatka unutarpartijske demokratije, naprosto nemaju šansu da na površinu stranačkog uticaja izbiju emancipatorski ešaloni koji mogu menjati postojeće. Etablirani učesnici političkog procesa, odnosno akteri donošenja odluka obilato će koristiti retoriku demokratije, interesa nacije, evropeizacije, prosperiteta, istorijskog i inog prava na Kosovo, i tako dalje – ali će se u osnovi reprodukovati stara, preživela praksa, odnosno sopstveno namirivanje, „račundžijski egoizam“, ili pak grupno okorištavanje po principu „gvozdenog zakona oligarhije“!

Srbija realno ima nekoliko tegova koji je odaljavaju od Međunarodne zajednice, ili pak stavljaju na „klupu za rezervne igrače“. Valjda zbog toga međunarodni subjekti čak s vremena na vreme dolaze u obilazak i dele lekcije u maniru „štapa i šargarepe“. „Kratko pamćenje“ i prećutkivanje, istorijska „doslednost u odbrani srpstva“, postali su oveštala retorika političkih delatnika prema strancima, potpuno neovisno od stranačkih boja i uverenja. „Nemogućnosti“ da se ispune zahtevi Haškog tribunala nesporno govore o neutemeljenosti političkih i inih vršioaca vlasti u političke institute koje su nasledili, ali ih nisu transformisali. Da pomenemo samo potpunu centralizaciju sredstava i odlučivanja, uporno odbijanje da se opštinama i gradovima vrati imovina koju je autoritarni režim nezakonito oduzeo. Problem sa Kosovom je, takođe, otvoreno političko pitanje. Ono u osnovi skriva čitav niz drugih važnih životnih i inih tema, a o njima sadašnji nosioci vlasti ne žele da razmišljaju, a kamoli da ih rešavaju. Na tu temu retko izriču ni reč samokritike, ali zato „ispisuju tomove“ o „antirspskoj zaveri čitavog sveta“. Oni ih ostavljaju nekim drugima, i

ponašaju se, u najmanju ruku, po logici „zabijanja glave u pesak“. Ovde pozivam u pomoć konstataciju Maksa Vebera (Max Weber) (1988, 90–96) o potrebi politike da bude u sprezi sa etikom i nadasve o dubokoj utemeljenosti „etike ubeđenja“ ili „etike odgovornosti“ kod političara. Deficit odgovornosti svakako da kao posledicu ima diskreditaciju politike kao ozbiljne i neminovne društvene delatnosti. Veber govori u ovom tekstu: „ako etika ubeđenja i etika odgovornosti ne predstavljaju apsolutne suprotnosti već se nadopunjavaju, i tek zajedno formiraju istinskog čoveka koji može da ima poziv za politiku“, tada mi možemo govoriti o delatnoj, prosperitetnoj i poštenoj politici kao pozivu.

Dakle, mislim da se u nas ne radi o sitnim prepravkama i „krečenju fasada“ nego o potrebi ukupne društvene transformacije sistema, u cilju postizanja stabilnosti i izvesnosti življenja. I da ponovim svoje duboko ubeđenje: za tako nešto prevashodno je bitna posve drugačija politička i stranačka kompozicija vlasti i odlučivanja! Ovde, pre svega vidim nužnost sistemskih promena, od institucionalne dogradnje društva, decentralizacije političkog sistema, subjektiviranja lokalnih zajednica sa uvećanim kompetencijama, odnosno otvaranje procesa raznih vidova regionalnog povezivanja i saradnje, do uspostavljanja građanina kao ključnog aktera političkog sistema i procesa. Hteli to ili ne, zajedno sa našim ukupnim okruženjem ulazimo u „postnacionalno doba“ (Etijen Balibar [Etienne Balibar]), odnosno upućeni smo na postupnu demontažu nacionalne države koju, uzgred rečeno, nismo završili. Ipak, modernost u okruženju otvara procese za instalisanje demokratske države prava i vladavinu prava (Jirgen Habermas [Jürgen Habermas]). Centralno i suštinsko pitanje jeste kako otvoriti i obezbediti da političke retorte koje sutra mogu tvoriti vlast, nasele pametne, mudre, sposobne i nadasve odgovorne osobe. To je nalog za onaj mali broj političkih delatnika koji čine političku elitu Srbije i koji mogu stvarati pretpostavke za drugačiji, kreativniji i odgovorniji politički ambijent. Nije daleko od istine da je intelektualna elita Srbije još uvek pretežno tradicionalna, patrijarhalna, lumpenburžajska, autoritarna i nacionalistička, i da sa religijskim krugovima (SPC) neretko utiče, šta više, određuje smer političkih događanja.

U arsenalu neminovnih, nužnih procesa građenja novog političkog ambijenta, neodložno se nameće nalog za instalisanje raznih vidova (samo)organizovanja građana. Reč je o potrebi podrške idejama, inicijativama i organizovanja građana kao kreativnom, ali i korektivnom faktoru političkog vršenja vlasti. Zašto bi svrstani i pristali na razne stranačke stege i uzuse, članovi političkih partija bili jedina mera

demokratskog procesa u društvu?! Uostalom, poverenje političkim strankama daju ili ne daju birači – građani. Oni imaju pravo i da na drugi način uskraćuju i kontrolišu to poverenje, i to ne samo svake četvrte godine.

### **Izazovi civilne scene**

Ozbiljna razmišljanja o perspektivnosti razvijenih, modernih društava, posebno na fonu altermodernizacije (Alen Turen [Alain Touraine]), ne zaobilaze, ne marginalizuju političku sferu i ulogu politike. Mnogi autori, poput Imanuela Volerstina (Immanuel Wallerstein), Antonija Gidensa (Anthony Giddens), Alena Turena, Jirgena Habermasa, Fritjofa Capre (Fritjof Capra) a i drugih, naprotiv ističu da će sutra u svim društvima biti „potrebno više politike“. Oni, obeležavajući buduća društva u koordinatama individualizma i pluralizma, smatraju da je potrebno izvesti pre svega promenu vrednosnog sistema, zatim ostvarivanje individualnog i socijalnog dostojanstva za što veći broj stanovništva, nadalje, ostvarivanje eko-održivosti društva, i tako dalje. Dakle, u optici je zadatost izgradnje održivog sveta u kojem će presudnu važnost imati političke instance vladanja i donošenja odluka, ali sa veoma snažnim i odlučujućim uticajem građana, a ne prevashodno partijskih, nacionalnih, religijskih sledbenika i podanika.

Dakle, pored političkih kanala odlučivanja, važno je obezbediti da se emituju uticaji na vlast, odnosno, da se u proces donošenja odluke ugrade čvrsti osnovi uticaja raznih oblika građanskog (samo)organizovanja. Subjekti civilnog društva, veli Fritjof Capra (2004, 196–200), oslanjaće se na „mreže naučnika, istraživačkih instituta, think-tank organizacija, obrazovnih institucija (van akademske sfere), poslovnih organizacija i vladinih agencija“. Navodim ovde i mišljenje Edgara Morena (Edgar Morin) (2002, 124–125), koji smatra da je sada politička sfera svedena na tehniku i privredu, da je vidno oslabio građanski duh. Izlaz iz ovog stanja on vidi u potrebi obnove civilnog duha, odnosno, u demokratizaciji i obnovi solidarnosti i odgovornosti.

Jirgen Habermas (2008, 38–39) takođe piše o procesima stvaranja „nacije građana“, kao novog oblika kolektivnog identiteta sa izraženom građanskom solidarnošću, ali i sa različitim vidovima organizovanja tih istih građana. Prepoznavanje „umreženog društva“ koje nastaje padom autoriteta i legitimiteta nacionalne države, u radovima Manuela Kastelsa (Manuel Castels) zaziva u osnovi novu matricu civilnog organizovanja

između građana i države koja preferira ljudsko dostojanstvo, etičku održivost i ekologiju. Tekstovi o novom civilnom društvu i potrebi dalje „subjektivizacije društvenih pokreta“ (A. Turen) svakako unose nove poglede na uticaj i domete klasične političke sfere u obavljanju vlasti. To jeste ishodni i optimalistički proces temeljne promene političkog momenta modernih društava, o kojem valja razmišljati i u ovakvom invalidnom i zaostalom političkom realitetu kao što je ovaj naš.

### **Srbija i njeni kapaciteti**

Ne treba bežati od ocene da je civilnu scenu u Srbiji u poslednjoj deceniji prošlog veka indukovao autoritarni režim, samoupravni (komunistički) sentiment i stvaranje prostora za javni angažman dela poslenika i odličnika propalog, urušenog režima. Ako ovome dodamo i deo građanstva koji nije bio ideološki i nacionalno (vladarski) ostrašćen, onda su to enklave odakle je stvaran civilitet na ovim prostorima. Na toj ili sličnoj platformi nicali su brojne civilne, nevladine organizacije, sa izraženim neslaganjem prema autoritarnoj vlasti i nacionalističkom modelu vladanja<sup>64</sup>.

Kako se moglo desiti da su kapaciteti i energije koje su imale NVO (kao profani i izvikani nazivnik civilne scene u poslednjoj deceniji prošlog veka), sistematski urušavani od 5. oktobra 2000. godine?

- Jedan broj ovih organizacija pristao je da bude parapolitički privezak strankama u borbi za vlast i vršenje vlasti nakon oktobra 2000. godine;
- Deo ovih organizacija realno je obezbeđivao, zahvaljujući raznim inostranim donacijama, osnovnu ili pak dodatnu egzistenciju za svoje aktiviste u tom vremenu, ali je taj izvor polako presušio;
- Deo ovih organizacija naprosto nije razumeo novu političku i društvenu realnost, jer je u osnovi bio fundiran na logici „protiv“ u javnom delovanju, i nije našao sadržaje delovanja;
- Vlast uspostavljena nakon 5. oktobra 2000, u nizu nedomišljenih poteza i promašaja nije videla da je za budućnost Srbije i te kako važno da ima što organizovaniji civilni sektor. Simbolična materijalna pomoć civilnom sektoru sigurno ne bi gurnula Srbiju u veću nemaštinu nego što je sada nego bi, naprotiv, postavila stabilan demokratski temelj procesa demokratizacije;

<sup>64</sup> Vidi: *Direktorij nevladinih i neprofitnih organizacija u Srbiji i Crnoj Gori, CRNPS, Beograd 2002.*

- Sama vođstva civilnog pokreta u Srbiji ostala su na nivou „sopstvene dopadljivosti“, ili pak preživljavanja i nisu videla, prepoznala tu emancipatorsku energiju koja se taložila u organizacijama koje su vodili ili predstavljali.

U takvom/sličnom političkom-normativnom-funkcionalnom društvenom realitetu naprosto nije bilo moguće ni očekivati da samoorganizovanje građana u Srbiji nastavi svoj subjektivitet, i ozbiljnije utiče na demokratske tokove u novom političkom okruženju.

Ako u optiku vremena unesemo samo još analizu stvarnih i samoprovanih aktera civilnog društva (posrednici između građana i države), od medija, sindikata, raznih vidova samoorganizovanja građana, nacionalista, verskih fundamentalista, potencijalnih tajkuna i karijerista, onda doista postoje ne mali problemi njihovog realnog uticaja na javne i političke procese u smislu građanskosti, što veli E. Balibar (2003–79).

Ako, pak, uključimo vizuru alter-modernizacijske zasnovanosti budućih društava i sadržaje kao potku građanskog (samo)organizovanja, onda je u nas priča o civilnom sektoru i kontroli vlasti krajnje upitna. Ima podosta argumenata koji govore u prilog veze da se pod firmom građanstva i NVO poturaju razni akteri koji nemaju baš nikakve veze s građaninom (nacionalisti, ksenofobi, fašisti, verski fundamentalisti, rasisti, kriminalci, i tako dalje).

### **Problem javnosti i javnog mnjenja**

Nije nepoznato da iole ozbiljnije građansko utemeljenje društva, naprosto pretpostavlja postojanje javnosti i javnog mnjenja. To je institucija demokratije koja se potvrđuje u svojoj podršci ili oponiranju vlasti. Javnost i javno mnjenje treba planski, sistemski izgrađivati sa barem onoliko truda koliko je uloženo u mehanizme manipulisanja ljudima. Svaka iole ozbiljna vlast koja drži do sebe naprosto je upućena da računa na ulogu javnosti i javnog mnjenja, ako ne kao kreatora, a onda – sasvim sigurno kao – korektora u vršenju političke vlasti. Priče o institucionalizaciji i prepoznatljivosti autoriteta javnosti i javnog mnjenja kod su nas na nivou (ne)poželjnog, ako izlaze iz okvira stranaka koje tvore vlast. Demokratska retorika odličnika vlasti prosto je nemoguća bez javnosti i javnog mnjenja. Proizvodnja rumora, halo-efekta, glasina deo je političkog procesa, posebno u nedemokratskim režimima. Ova inficiranja prate društva u

tranziciji. Transparentnost svake političke elite ne ogleda se samo u emitovanju obećanja već i u svođenju računa, u prihvatanju promašaja, previda i recidiva loših poteza, za čega se pretpostavlja da se istovremeno sa instalisanjem nove politike ili njenog dela – javno utvrde i kriterijumi za ocenu uspešnosti te politike.

Ne treba imati iluzije da će istraživanje javnog mnjenja koje praktikuju stranke, mediji i profesionalne agencije pružati uvid u stvarno pulsiranje javnosti, a i ti podaci biće barem indikativni.

Razne sondaže i (re)interpretacije, javna obećanja, i tako dalje, u osnovi ukazuju da etabrirana politika treba građanina, treba njegovo poverenje. Vlast, međutim, i dalje javno govori o narodu jer „narod“ je amorfna masa podložna manipulaciji, uostalom kao i nacija.

Da li se poverenje stiže u razmacima od četiri godine, ili pak kontinuiranim delatnim, odgovornim odnosom? Konferencije za štampu i brifinzi predstavljaju mehanizam saopštavanja namera, planova, obećanja. Međutim, politički proces ima i drugu stranu koju onda razni iskorišćeni oblici javnosti obilato koriste.

Prisustvo civilnih aktera i inicijativa u javnosti i javnom mnjenju vidim kao značajnu indikaciju demokratičnosti, posebno lokalnih zajednica, odnosno, kao gradivni element nove društvenosti. Tim više, jer su civilne adrese upućene na novu konfiguraciju i sadržaje delovanja, jednako kao i etabrirane političke stranke koje čine vlast. Uz jednu razliku: civilne adrese su toga svesne, dok stranke od takve kontrole beže „kao đavo od krsta“.

### **Građanin, i pored svega!**

Ovom društvu, ovoj državi potreban je građanin, kao bazični činilac političkog sistema i procesa. Svako partikularno i fragmentarno uznošenje stanovništva (nacija, profesija, religija, partijska pripadnost) u procese odlučivanja, ima svoje ozbiljne nedostatke i hendikepe. Od ustavne proklamacije i deklarativnog preferiranja građanina pa do stvarnog, gradivnog subjekta – očito je kod nas dug proces.

Iz tih razloga čini se da je i te kako važno da u ovakvim/sličnim društvima postoje različiti vidovi građanskog (samo)organizovanja i njihova prepoznatljivost u demokratskim procesima, njihov uticaj na političko

odlučivanje. Ovom društvu potrebne su rekonstruisane institucije (standardi, kriterijumi, procedure), jednako kao i različiti sadržaji i oblici civilnog organizovanja. Sa dominirajućim partikularitetima, kao sastavnicima političkog ambijenta i odlučivanja nije realno očekivati ishodišna priključivanja modernizacijskim procesima. Ostaje nam samo retorika i verbalna ubeđivanja, s vremena na vreme.

Ima nekoliko krupnih, sistemskih pitanja kada se pominje, analizira scena donošenja odluka i sudbina tih odluka. Da li je potrebno u ovom društvenom i političkom realitetu posmatrati demokratiju prevashodno kao proceduru, kriterijume, standarde? Problem *policy*-ja za ovu političku realnost veoma je izražen i očito, ako hoćete, pojmovna i delatna nepoznanica. Mnogi kritički posmatrači naših temeljnih političkih odluka upozoravaju da lična odgovornost, čak i načelno, nije ugrađena u politički sistem. Ovaj tekst nastao je iz uverenja da se politički subjekti koji tvore vlast i opoziciju neće dobrovoljno odreći moći i sinekura ako ih na to ne natera ulazak u Evropsku uniju i organizovani civilni sektor.

U našim uslovima, jedna od etapa demokratičnosti (bez atributa parole) jeste transparentnost rada organa vlasti, precizirana javna i lična odgovornost, otvorenost medija, posebno javnog servisa, prema civilnom sektoru. Javnom kritičkom reči valja, naprosto, vršiti pritisak da se izvrše suštinske institucionalne i proceduralne promene u matrici vršenja vlasti.<sup>65</sup>

■ DISKUSIJA ■

### **Dr. iur. Štefani Rikarda Roos**

Najpre bih nešto rekla gospodinu Nenadiću u vezi sa izjavom da korupcija uvek predstavlja nedostatak kontrole. Tome bih dodala da korupcija uvek predstavlja, pre svega, nedostatak svesti. Imajući u vidu jedan poznati citat rekla bih da je kontrola dobra, ali svest je

<sup>65</sup> *Korišćena literatura: (1) M. Veber: Politika kao poziv, u knjizi „Kritika kolektivizma“, Filip Višnjić, Beograd 1988. (2) E. Balibar: Mi, građani Evrope?, Beogradski krug, Beograd 2003. (3) F. Capra: Skriveni krug, Liberata, Zagreb 2004. (4) E. Moren: Odgoj za budućnost, Educa, Zagreb 2002. (5) J. Habermas: Eseji o Evropi, Školska knjiga, Zagreb 2008. (6) I. Volerstin: Utopistika, Republika, Beograd 2000. (7) E. Gidens: Posledice modernosti, Filip Višnjić, Beograd 1998. (8) Direktorij nevladinih i neprofitnih organizacija Srbije i Crne Gore, CRNPS, Beograd 2002.*



bolja. I time dolazim do završnog zahteva dr Beljanskog koji pogađa suštinu. Nećete se začuditi što se kao predstavnica političke fondacije potpuno slažem sa dr Beljanskim koji je rekao da ono što nam je u budućnosti potrebno jeste veća posvećenost razvoju političke kulture, pravne kulture, etike i vrednosti. Na osnovu posmatranja situacije u svim zemljama u regionu poslednjih godina, zaključila sam da je upravo to ono što je važno. Na žalost, upravo je ovo najteže i postići. To nas, opet, vodi ka gospodinu Nenadiću koji je rekao da borba protiv korupcije ne sme biti samo nešto čime želimo da zadovoljimo Evropsku uniju i da ispunimo formalne kriterijume. Koliko je to istina videli smo u slučaju Rumunije, i to izuzetno ekstremno gde se 1. januara 2007. stvar potpuno okrenula. Ipak želim da kažem, a ovo je sada nešto što se odnosi na ono što je rekao profesor Kovačević, da je iskustvo koje imamo u Rumuniji pokazalo da je civilno društvo bilo veoma aktivno pre pristupanja Evropskoj uniji, posebno 2006. godine. Kada je došlo do pristupanja Evropskoj uniji, civilno društvo je nestalo i sada, dve godine kasnije, u Rumuniji ponovo jača civilno društvo. Navešću Vam samo jedan primer koji to pokazuje. Jedan od kriterijuma nakon pristupanja bilo je donošenje novog Krivičnog zakonika i Zakona o krivičnom postupku. Vlada je odredila datum do kojeg će ti zakoni biti doneseni (15. maj 2009). U martu ove godine, okupile su se velike i male nevladine organizacije, i napravile akciju pod nazivom „Zaustavite donošenje tih zakona“. Ta organizacija predstavnika civilnog sektora podnela je tužbu protiv rumunske vlade pred Upravnim sudom zbog kršenja Zakona o transparentnosti jer nije bilo dovoljno konsultacija sa organizacijama civilnog društva o tim zakonima. Rezultat toga jeste to što je donošenje tih zakona najpre odloženo, a te grupe civilnog društva svake nedelje imaju konsultacije sa političarima, sudijama, tužiocima, i tako dalje. Ishod svega toga jesu mnoga poboljšanja koja su unesena u te zakone. Dakle, sasvim je normalno da dođe do zaustavljanja aktivnosti civilnog sektora kada se te organizacije povlače iz društvenih zbivanja, ali sigurno je da će doći trenutak kada će civilno društvo ojačati. Nadam se da će tako biti i u Srbiji.

#### **Dr. iur. Matijas Hartvig**

Značajan utisak na mene ostavila je otvorenost sa kojom ste ovde govorili o svojim problemima. Verovatno je prvi korak ka popravljanju situacije spoznaja problema. Mnoga društva sklona su tome da kažu

kako ne znaju gde leže problemi, i među njih ubrajam i nemačko društvo. Lično sam stekao utisak da, ako se ovde diskutuje na ovakvom nivou na kakvom je to danas bio slučaj, onda će u nekom trenutku koji, naravno, neće biti sutra, Srbija dostići standard kojim će moći da se ponosi pred svakom evropskom državom.



FAKULTET ZA EVROPSKE  
PRAVNO-POLITIČKE STUDIJE  
Univerzitet Singidunum



FONDACIJA KONRAD ADENAUER  
Program Pravna država  
za Jugoistočnu Evropu

## PROGRAM

### Stručni skup

## VLADAVINA PRAVA – ODGOVORNOST I KONTROLA VLASTI

8. juni 2009.

- 9.00–09.15 Otvaranje i uvodne reči:**  
Prof. dr Ilija **BABIĆ**, dekan FEPPS  
Dr. iur Stefanie Ricarda **ROOS**, M.A.L.D, direktorka  
Regionalnog programa Pravna država za Jugoistočnu  
Evropu Fondacije Konrad Adenauer
- 09.15–10.15 Ustavne pretpostavke odgovorne vlade – Nemačko  
iskustvo: kontrola vlasti u nemačkom Ustavu**  
Dr iur. Matthias Hartwig, Max-Planck Institut za  
komparativno građansko pravi i međunarodno pravo,  
Hajdelberg, Nemačka
- 10.15–10.45 Ombudsman – zaštita ljudskih prava i kontrola  
administracije**  
Saša Janković, Zaštitnik građana, Republika Srbija
- 10.45–11.15 Sloboda medija u Srbiji – zakonski okvir i primena  
medijskih zakona**  
Dinko Gruhonjić, predsednik Nezavisnog društva  
novinara Vojvodine

## Iskustva u radu nezavisnih regulatornih tela u medijskoj oblasti

Goran Karadžić, član Saveta Republičke radiodifuzne  
agencije

- 11.15–11.45 Pristup informacijama od javnog značaja i  
institucionalni oblici ostvarivanja ovog prava**  
Rodoljub Šabić, Poverenik za informacije od javnog  
značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Republika Srbija
- 12.00–12.30 Pravo konkurencije, antimonopolsko  
zakonodavstvo i institucionalni oblici kontrole**  
Prof. dr Dijana Marković Bajalović, predsednica Komisije  
za zaštitu konkurencije i profesorka na Fakultetu za  
evropske pravno-političke studije
- 12.30–13.00 Sprečavanje korupcije – zakonodavstvo i iskustva  
u primeni propisa**  
Nemanja Nenadić, programski direktor Transparency  
Serbia
- 13.00–13.30 Sukob interesa – zakonska regulativa i praksa  
rešavanja sukoba interesa**  
Dr Slobodan Beljanski, predsednik Republičkog odbora  
za rešavanje o sukobu interesa
- 13.30–14.00 Civilni sektor i kontrola vlasti**  
Prof. dr Boško Kovačević, Fakultet za evropske pravno-  
političke studije
- 14.00–14.30 ZAKLJUČNI KOMENTAR**



**Fondacija Konrad Adenauer**  
**Program pravna država Jugoistočna Evropa**

Fondacija Konrad Adenauer je nemačka politička fondacija koja se širom sveta, u okviru mnogobrojnih savetodavnih i dijaloških programa, zalaže za unapređenje demokratije i pravne države, kao i za osiguranje osnovnih i ljudskih prava. Još od 1990, Fondacija Konrad Adenauer dopunjava svoje projektne aktivnosti u oblasti unapređenja demokratije i političkog dijaloga regionalnim programima za jačanje pravne države koji obuhvataju više zemalja.

Fondacija se, na taj način, zalaže za sledeće:

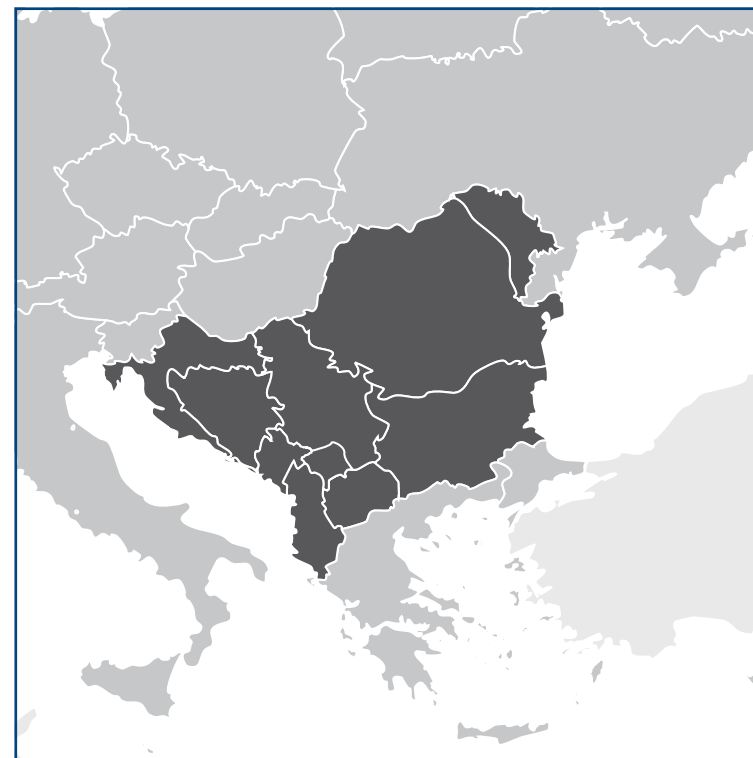
- za strukture pravne države i glavne institucionalne elemente pravne države, kao što su funkcionalno ustavno sudstvo, uključujući i savladavanje prošlosti iz perioda pre uspostavljanja pravne države uz korišćenje pravnih sredstava;
- za podelu vlasti, posebno za jako, priznato i nezavisno sudstvo i zakonitost rada uprave;
- za obezbeđenje osnovnih i ljudskih prava, i to za njihovu materijalno-pravnu i procesno-pravnu dimenziju;
- za jačanje regionalne saradnje i regionalnih udruženja u svrhu jačanja pravne države i demokratije.

U zemljama Jugoistočne Evrope, razvoj pravne države Fondacija Konrad Adenauer podržava od 2006. godine pre svega sprovodeći aktivnosti u okviru Programa pravna država Jugoistočna Evropa, čije je sedište u Bukureštu, Rumunija. Program pravna država Jugoistočna Evropa deluje u devet zemalja: Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija, Moldavija, Rumunija, i Srbija. Podrška razvoju funkcionalnog ustavnog sudstva, koje je jedan od glavnih elemenata pravne države, predstavlja jedno od težišta rada ovog Programa od samog njegovog početka. U tom okviru, ovaj Program organizuje godišnje konferencije, seminare, letnje škole, studijske programe, i objavljuje stručne publikacije.

*Više informacija o projektima na ovu temu, kao i uopšte o Programu pravne države Jugoistočna Evropa možete naći na internet adresi [www.kas.de/rspsoe](http://www.kas.de/rspsoe).*

**Kontakt:**

Rechtsstaatsprogramm Südosteuropa  
 Konrad-Adenauer-Stiftung  
 Strada Plantelor 50  
 RO - 023975 Bukarest  
 Rumänien  
 Tel.: +40 21 323 31 26  
 Fax: +40 21 326 04 07  
 E-mail: [office.rspsoe@kas.ro](mailto:office.rspsoe@kas.ro)



CIP

