

INSTITUT ZA UPOREDNO PRAVO

PRAVNI MEHANIZMI SPREČAVANJA KORUPCIJE U ZEMLJAMA JUGOISTOČNE EVROPE

SA POSEBNIM OSVRTOM NA SEKTOR ODBRANE

Urednik

Aleksandra Rabrenović

**PRAVNI MEHANIZMI SPREČAVANJA KORUPCIJE
U JUGOISTOČNOJ EVROPI**

SA POSEBNIM OSVRTOM NA SEKTOR ODBRANE

Urednik

Dr Aleksandra Rabrenović

Izdavač

Institut za uporedno pravo

Recenzenti

Dr Jovan Ćirić

Prof. dr Vladimir Čolović

Prof. dr Vladimir Đurić

Prevod

Maja Medić

Dr Ana Knežević Bojović

Lektura

Biljana Petrović

Štampa

Goragraf

ISBN 978-86-80059-92-1

PRAVNI MEHANIZMI SPREČAVANJA KORUPCIJE
U JUGOISTOČNOJ EVROPI

SA POSEBNIM OSVRTOM NA SEKTOR ODBRANE

Urednik

Dr Aleksandra Rabrenović

Institut za uporedno pravo
Beograd, 2013.

SADRŽAJ

IZJAVA ZAHVALNOSTI	7
UVOD	9
<i>Dr Aleksandra Rabrenović, Doc. dr Jelena Ćeranić, Mr Jelena Vukadinović, Mr Mirjana Glintić, Mr Vesna Ćorić, Dr Ana Knežević Bojović, Mr Ivana Rakić, Miroslav Đorđević, Prof. dr Milan Milošević</i>	
ISTORIJSKI RAZVOJ MEHANIZAMA ZA SPREČAVANJE KORUPCIJE U ZEMLJAMA JUGOISTOČNE EVROPE.....	13
<i>Doc. dr Jelena Ćeranić PARLAMENTARNA KONTROLA SEKTORA ODBRANE</i>	37
<i>Mr Marina Matić SPECIJALIZOVANA ANTIKORUPCIJSKA TELA</i>	65
<i>Mr Jelena Vukadinović Mr Mirjana Glintić SUKOB INTERESA</i>	89
<i>Dr Ana Knežević Bojović SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA</i>	123
<i>Mr Ivana Rakić INTERNA I EKSTERNA REVIZIJA</i>	143
<i>Miroslav Đordjević OMBUDSMAN</i>	175
<i>Mr Vesna Ćorić Ksenija Sorajić Baković JAVNE NABAVKE I RASPOLAGANJE DRŽAVNOM IMOVINOM</i>	201

<i>Dr Aleksandra Rabrenović</i>	
UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA	223
<i>Prof. dr Milan Milošević</i>	
KONTROLA I NADZOR NAD RADOM	
OBAVEŠTAJNO-BEZBEDNOSNIH SLUŽBI	253
<i>Dr Aleksandra Rabrenović</i>	
RAZVOJ PRAVNIH MEHANIZAMA ZA	
SPREČAVANJE KORUPCIJE U JUGOISTOČNOJ EVROPI:	
ŠTA SMO NAUČILI?	293

— | —

— | —

IZJAVA ZAHVALNOSTI

Želimo da se zahvalimo najpre gospodinu Sveinu Eriksenu, koji je inicirao nastanak ove studije, na svesrdnoj podršci prilikom njene izrade, dragocenim sugestijama i dugim razgovorima o načinima kako da je učinimo što boljom. Želimo takođe da se zahvalimo kolegama: Francisku Cardoni, Florianu Quehaji, Sandru Knežoviću, Ahmetu Alibašiću, Katerini Veličkovoj i Islamu Yusufiju na veoma korisnim komentarima. Zahvaljujemo se i direktoru Instituta za uporedno pravo, Jovanu Ćiriću, na podršci tokom pisanja ove studije. Posebnu zahvalnost dugujemo i Vladi Kraljevine Norveške, za finansijsku pomoć pri izradi i publikovanju ove studije.



UVOD

Zemlje Jugoistočne Evrope svakodnevno se bore sa sistemskom korupcijom, pokušavajući da ispune visoke demokratske standarde transparentnosti i integriteta koji im se postavljaju u procesima evropskih i evroatlantskih integracija. U Indeksu percepcije korupcije organizacije Međunarodna transparentnost (*Transparency International*) za 2012. godinu problem korupcije u zemljama Jugoistočne Evrope ocenjen je u proseku ocenom 41,4, što ukazuje na ozbiljne probleme u ovoj oblasti.¹ Uprkos brojnim merama koje su preduzete radi rešavanja tog problema, u Jugoistočnoj Evropi korupcija i dalje opstaje i ima izuzetno negativan uticaj na društveni i ekonomski razvoj regiona u celini.²

Sektor odbrane jedna je od oblasti koje su posebno podložne korupciji. Iako građani uglavnom nemaju percepciju da je stepen korupcije u sektoru odbrane veoma visok,³ jer nisu u svakodnevnom kontaktu sa institucijama ovog sektora, on jeste posebno izložen riziku od korupcije. Sektor odbrane raspolaže značajnim sredstvima državnog budžeta i ima privilegovan pristup tajnim podacima u vezi sa nabavkom naoružanja i druge opreme za potrebe vojske. Zajedno sa duboko ukorenjenom kulturom tajnosti, to ovaj sektor čini posebno podložnim administrativnim i političkim malverzacijama kao što su korupcija i zloupotreba ovlašćenja.

I pored ozbiljnih koruptivnih rizika, sistematske uporednopravne studije koje se bave mehanizmima za sprečavanje korupcije uopšte, i posebno u sektoru odbrane, prava su retkost na području Jugoistočne Evrope. Važan doprinos ovoj temi dala je studija o parlamentarnom nadzoru nad sektorom odbrane u zemljama Zapadnog Balkana,⁴ kao i studija o profesionalizaciji državne uprave ovih zemalja.⁵

¹ Prema podacima organizacije *Transparency International*, sve zemlje ocenjene ocenom manjom od 50 imaju ozbiljne probleme sa korupcijom.

² UNDOC, *Corruption in the Western Balkans: Bribery as Experienced by the Population*, United Nations Office on Drugs and Crime (UNDOC), 2011.

³ Na primer, u nedavno sprovedenom istraživanju percepcije korupcije u Srbiji navodi se da se vojska doživljava kao jedan od najmanje korumpiranih sektora, budući da samo 32 odsto ispitanika smatra da u vojsci postoji korupcija (bolje su ocenjene samo verske grupe, sa 30 odsto), dok je 77 odsto ispitanika smatralo da su političke partije najkorumpiranije, nakon čega slede zdravstvo (74 odsto) i Vlada (69 odsto), Tns, Medium Gallup, *General Context, Benchmarking corruption at the household level, 5th round, June 2012*, <http://www.slideshare.net/undpeuropeandcis/corruption-benchmarking-in-serbia>.

⁴ F. Klopfer, D. Cantwell, M. Hadžić, S. Stojanović (ur.), *Almanac on Security Sector Oversight in the Western Balkans*, Beograd, 2012.

⁵ J. M. Sahling, *Civil Service Professionalism in the Western Balkans*, SIGMA paper No. 48, Pariz 2012.

Još uvek, međutim, nije urađena studija u kojoj se analizira sveobuhvatan skup mera i institucija nedavno uspostavljenih u celom regionu sa ciljem prevencije korupcije i posebnim naglaskom na sektoru odbrane.

Ova uporednopravna studija ima za cilj da „popravi” postojeće stanje i pruži uvid u nacionalni zakonodavni okvir za izgradnju integriteta i prevenciju korupcije u Jugoistočnoj Evropi, koji se intenzivno razvio u poslednje dve dekade. Analizom su obuhvaćene Bugarska, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Kosovo,⁶ Crna Gora, Srbija i Makedonija.

Analiza se zasniva na holističkom pristupu, sa posebnim osvrtom na sektor odbrane. To znači da se razmatra na koji način institucije sektora odbrane funkcionišu u svom širem okruženju kako bi se utvrdilo da li su i u kojoj meri izuzete iz opšteg zakonskog okvira za sprečavanje korupcije. Ukoliko se utvrdi da takvi izuzeci postoje, to bi ukazalo na to da se sektor odbrane tretira kao posebna sfera interesovanja, što u velikoj meri povećava rizik od korupcije. Studija analizira šest elemenata sistema „kontrola i ravnoteža” (*checks and balances*) za sprečavanje korupcije i tri oblasti u kojima postoji značajan rizik od korupcije i zloupotreba. Uspostavljanjem sistema kontrole vlasti i ravnoteže moći onemogućava se da pojedina lica ili organi imaju preveliku moć i promoviše se razmena informacija i saradnja u izvršavanju zadataka. Elementi kontrolnih mehanizama za prevenciju korupcije obuhvaćeni ovom studijom su:

- a) parlamentarna kontrola;
- b) specijalizovana antikorupcijska tela;
- c) sprečavanje sukoba interesa;
- d) osiguranje transparentnosti/slobodnog pristupa informacijama;
- e) interna i eksterna revizija; i
- f) institucija zaštitnika građana (ombudsmana).

Osim analize ovih mehanizama, studija razmatra i tri visokorizične oblasti podložne korupciji/ neetičkom ponašanju:

- a) javne nabavke i raspolaganje imovinom u sektoru odbrane;
- b) upravljanje ljudskim resursima; i
- c) kontrolu službi bezbednosti.

Da bi se postigli ciljevi ove studije, kombinovano je nekoliko osnovnih istraživačkih metoda: normativnopravni, uporednopravni i sociološki metod. Normativnopravni i uporednopravni metodi korišćeni su u dve osnovne svrhe: 1) da se identifikuju međunarodni normativni standardi u uspostavljanju mehanizama za sprečavanje korupcije u oblastima visokog rizika za korupciju (javne nabavke,

⁶ U skladu sa Rezolucijom Ujedinjenih nacija br. 1244.

upravljanje ljudskim resursima, kontrola službi bezbednosti) i 2) da se ispita pravni okvir u vezi sa ovim pitanjima u svakoj od zemalja obuhvaćenih analizom. Imajući u vidu činjenicu da je pravni i institucionalni sistem samo deo šireg društvenog konteksta i da se ne može analizirati izolovano od datog društvenog ambijenta,⁷ u studiji je korišćen i sociološki metod. Korišćenje sociološkog metoda omogućilo je bolje razumevanje šireg društvenog konteksta preduzetih reformi i dalo važan uvid u probleme sprovođenja pravnog okvira prevencije korupcije u praksi. Važno je, međutim, naglasiti da je sociološka analiza sačinjena na osnovu postojećih, dostupnih izveštaja i radova iz oblasti borbe protiv korupcije, bez posebnog empirijskog istraživanja primene zakonodavnog okvira u praksi, koje prevazilazi okvire ove uporednopravne studije.

Normativnopravni, uporednopravni i sociološki metod korišćeni su u kombinaciji sa istorijskim metodom, koji je pomogao u razumevanju načina na koji su se mehanizmi za sprečavanje korupcije razvijali kroz vreme. Sve analizirane zemlje, izuzev Bugarske, dele istu tradiciju razvoja društvenog sistema u okviru bivše Jugoslavije, koja predstavlja zajedničko „institucionalno nasleđe” od kojeg su krenule reforme u periodu tranzicije. Istorijski metod korišćen je kako bi se ispitali elementi ovog zajedničkog institucionalnog nasleđa u oblastima prevencije korupcije, kao što su parlamentarna kontrola, interna i eksterna revizija, slobodan pristup informacijama, itd. Upotreba istorijskog metoda pokazala se veoma korisnom, budući da je postavila dobre osnove za donošenje zaključka na kraju studije o tome u kolikoj meri je zajednička politička i pravna tradicija uticala na razvoj modernih mehanizama za sprečavanje korupcije u regionu, i u kojoj meri postoji kontinuitet ili diskontinuitet u odnosu na ranije zacrtane puteve razvoja u ovoj oblasti.

Studija ima tri osnovna dela. Prvi deo analizira zajedničku pravnu tradiciju u oblasti prevencije korupcije u Jugoistočnoj Evropi, sa posebnim osvrtom na zemlje bivše Jugoslavije. U istorijskom pregledu, koji su zajednički sačinili svi autori ove studije, naglasak je stavljen na razmatranje pravnog i institucionalnog okvira krajem osamdesetih godina XX veka, kao polazne tačke reformi koje su počele da se sprovode u ovoj oblasti u poslednje dve, dve i po dekade.

Centralni deo studije čini uporednopravna analiza zakonodavnog okvira mehanizama za prevenciju korupcije u tri oblasti u kojima postoje veliki rizici za nastanak korupcije (javne nabavke, upravljanje ljudskim resursima i kontrola službi bezbednosti). Na početku svakog poglavlja izloženi su međunarodni normativni standardi u datoj oblasti, koji su zasnovani na međunarodnim konvencijama, zakonodavstvu EU i dobroj praksi međunarodnih vladinih i nevladinih organizacija (kao što su, na primer, Interparlamentarna unija, DCAF). U centralnom delu poglavlja predstavljena je uporedna analiza pravnog okvira mehanizama za sprečavanje korupcije, odn. oblasti podložne riziku od korupcije, praćena kratkim osvrtom na glavne probleme u primeni postojećeg pravnog okvira u praksi. Na

⁷ D. Kokkini-Iatridou, “Some Methodological Aspects of Comparative Law”, *Netherlands International Law Review*, 1986, 166–167.

kraju svakog poglavlja data je ocena usaglašenosti postojećeg zakonodavnog okvira sa međunarodnim normativnim standardima, koja ne uključuje i ocenu primene zakonodavstva u praksi, jer studija ne raspolaže sa dovoljno empirijskih podataka na osnovu kojih bi mogla da se objektivno izvrši takva ocena. Ocene usklađenosti pravnog okvira sa međunarodnim standardima nemaju za cilj rangiranje analiziranih zemalja na skali korupcije, već pružanje uvida u trenutna dostignuća u oblasti zakonskog regulisanja institucionalnog okvira za prevenciju korupcije u zemljama u regionu. Cilj rangiranja je i lakša razmena dobrih iskustava između zemalja Jugoistočne Evrope, kao i izgradnja svesti o tome da je borba protiv korupcije zajednički cilj koji se na najbolji način može postići učenjem od suseda koji se suočavaju sa sličnim izazovima demokratskog razvoja.

U trećem, završnom delu, razmatraju se uzroci impresivnog normativnog razvoja mehanizama prevencije korupcije u zemljama u regionu u poslednjoj dekadi. U ovom zaključnom poglavlju dati su neki od odgovora na pitanja u kojih meri su tradicija, proces evropskih integracija, kvalitet zakonodavstva i drugi faktori uticali na razvoj sistema „kontrole vlasti i ravnoteže moći” u zemljama u regionu i identifikuju se ključni uslovi pod kojima bi postojeći pravni i institucionalni okvir borbe protiv korupcije mogao dati otpljive rezultate u praksi.

*Dr Aleksandra Rabrenović, Doc. dr Jelena Ćeranić,
 Mr Jelena Vukadinović, Mr Mirjana Glintić,
 Mr Vesna Ćorić, Dr Ana Knežević Bojović,
 Mr Ivana Rakić, Miroslav Đorđević,
 Prof. dr Milan Milošević*

ISTORIJSKI RAZVOJ MEHANIZAMA ZA SPREČAVANJE KORUPCIJE U ZEMLJAMA JUGOISTOČNE EVROPE

1. Uvodne napomene

Jedna od glavnih odlika državne uprave zemalja Jugoistočne Evrope za vreme komunizma bila je njena uloga instrumenta supresije. Postojala je percepcija da je pravo izraz volje vladajuće klase, čiju primenu garantuje moći državni aparat. Komunističko nasleđe podrazumevalo je i dogmu o monopolu komunističke partije, fragmentisani i ispolitizovani kadrovski sistem i izvršnu vlast koja nije bila obavezna da obezbedi široku političku i društvenu podršku svojoj politici.¹

Politički i društveni sistem tog doba bio je zasnovani na ideološkoj premisi o beskonfliktnom društvu, odnosno na sistemu u kojem ne postoji sukob između „javnog” i „privatnog”.² Takva osnova nije omogućavala razvoj mehanizama za sprečavanje korupcije i sveobuhvatnog okvira za izgradnju integriteta.

Umesto toga, mere za sprečavanje korupcije bile su tradicionalno usmerene na *sankcije* zbog primanja mita i zloupotrebu službenog položaja u javnom sektoru.³ *Sprečavanje, tj. prevencija* korupcije nije bila politički atraktivna jer nije imala

¹ K. Goetz, H. Wollmann, "Governmentalizing central executives in post-communist Europe: a four country comparison", *Journal of European Public Policy*, 8 (6), 2001, 868.

² S. Lilić, „Državni službenici i sukob interesa” u *Sukob interesa kod javnih funkcionera i javnih službenika u Srbiji – regulative i nadzor nad njenom primenom*, Beograd, 2003, 23.

³ U bivšoj Jugoslaviji, Krivičnim zakonom FNRJ iz 1951. najvažnija krivična dela u vezi sa korupcijom bila su: krivično delo zloupotrebe položaja ili ovlašćenja, primanje ili davanje mita, kao i kršenje obaveze vršenja službene dužnosti i savesnog raspolažanja poverenim sredstvima. Može se tvrditi da su ovi propisi bili preteča propisa o sprečavanju sukoba interesa. Jugoslovenskim Krivičnim zakonom iz 1977. godine uvedeno je i krivično delo odavanja državne tajne i predviđene su sankcije protiv lica koja odaju državnu tajnu po prestanku rada u državnoj upravi. Ovo krivično delo može se tumačiti i kao preteča savremene institucije zabrane obelodanjivanja informacija po prestanku rada u državnim organima.

toliki publicitet kao sprovođenje istrage i izricanje sankcija. Zbog toga se političko rukovodstvo opredelilo za pristup orijentisan na sankcije, koje su u većini slučajeva bile usmerene protiv političkih protivnika. Može se, ipak, tvrditi da su sankcije za krivična dela u vezi sa korupcijom imale i važnu preventivnu funkciju.

Ideologija beskonfliktnog društva otežala je i razvoj regulative u oblasti javnih nabavki, koja predstavlja polje visokog rizika od korupcije. Procedure javnih nabavki u većini slučajeva nisu bile regulisane zakonom. Umesto toga, trošenje budžetskih sredstava za nabavku robe regulisali su autonomno sami državni organi. U slučaju da su propisi o javnim nabavkama i postojali, oni nisu regulisali opšti postupak javne nabavke, sankcije za nepoštovanje procedura ili mere zaštite u postupku javne nabavke.⁴ Javne nabavke su podrazumevale procedure pregovaranja, koje su bile glavni izvor korupcije i zloupotreba, jer su ostavljale prostor za favorizovanje ponuđača, koji su iz nekog razloga odgovarali naručiocu. Sve to rezultiralo je dodelom štetnih ugovora i rasipanjem sredstava iz budžeta i drugih izvora javnih finansija. Jedini izuzetak bila je procedura za dodelu investicionih radova izgradnje objekata, gde su se javne nabavke sprovodile zbog zahteva međunarodnih finansijskih institucija koje su davale finansijska investiciona sredstva i stoga obavezivale SFRJ da sprovede tendersku proceduru u skladu sa posebno predviđenim pravilima.⁵

U svim zemljama Jugoistočne Evrope obuhvaćenim ovom studijom umesto sistema podele vlasti uveden je sistem jedinstva vlasti. Umesto vlade ili saveta ministara postojalo je izvršno telo parlamenta koje je bilo nadležno za sprovođenje politike koju je usvojila skupština. Tako, na primer, u bivšoj Jugoslaviji na saveznom nivou nisu postojala ministarstva, već su se najvažnije administrativne institucije nazivale „sekretarijati Izvršnog veća”.

2. Osobenosti društvenopolitičkog razvoja bivše Jugoslavije

Može se tvrditi da se bivša Jugoslavija razlikovala od opšteg obrasca komunističkog režima u Centralnoj i Istočnoj Evropi i po ekonomskoj i po političkoj organizaciji. Nakon raskida sa Staljinom 1948. godine, Jugoslavija je počela da gradi poseban oblik društvenopolitičkog sistema koji se nazivao socijalizam. Takozvano „radničko samoupravljanje” i novouveden koncept tzv. „društvene svojine”, kao i elementi tržišne ekonomije, uspostavljeni su 1950. godine. I pored toga, međutim, vladajuća partija (Savez komunista Jugoslavije) bila je u povlašćenom položaju, kao i u zemljama Sovjetskog bloka.

⁴ Lj. Dabić, B. Nenadić, V. Đurić, *Javne nabavke u uporednom zakonodavstvu*, Institut za uporedno pravo, 2003, 234.

⁵ A. Lukić, S. Stojanović, S. Lilić, *Komentar Zakona o javnim nabavkama*, Centar za javne nabavke, 2004, 9.

Jugoslovenski oblik društvenopolitičkog sistema počivao je na dva kontradiktorna stuba: (a) na kontroli društva po principu „od vrha ka dnu” (*top down*), koju je vršila komunistička partija koristeći koncept demokratskog centralizma i (b) na društvenoj svojini, koja se zasnivala na principu „od dna ka vrhu” (*bottom up*).⁶ Koncept demokratskog centralizma označavao je način organizovanja u kojem članovi političke stranke imaju slobodu da diskutuju i raspravljaju o pitanjima i pravcima politike (element demokratije), ali nakon što je odluka stranke doneta većinom glasova, svi članovi i niži organi dužni su da je podrže (element centralizma i principa „od vrha ka dnu”).⁷ Za razliku od toga, koncept društvene svojine trebalo je da osnaži radnike i njihove samoupravne savete da menjaju društvo od dna ka vrhu. Ta osnovna kontradiktornost koja je bila ugrađena u strukturu jugoslovenske države nije, nažalost, mogla da bude prevaziđena.⁸ Ipak, čini se da je „društveno samoupravljanje” poslužilo kao instrument koji je smanjio pritisak države i birokratije na društvo⁹ i omogućio razvoj posebnog socijalističkog sistema, koji je nesumnjivo imao i svoje prednosti.

Uprkos dominaciji komunističke ideologije, partija i država u bivšoj Jugoslaviji posmatrane su kao zasebne celine, za razliku od zemalja Istočnog bloka u kojima je postojalo njihovo jedinstvo.¹⁰ U takvom ambijentu očuvani su elementi tradicionalnih vrednosti državne uprave, kao što su profesionalizam i nepristrasnost.¹¹ Postojala je takođe i svojevrsna težnja državnih organa da budu nezavisni i izbegnu političku kontrolu, čime su vremenom postajali pretnja opstanku socijalističkog društva.¹²

Povoljan društvenopolitički ambijent pogodovao je uvođenju pravnih mehanizama za obuzdavanje moći državnih organa. U tom smislu, posebno se ističe uspostavljanje ustavnog sudskeg i zakona kojima se detaljno reguliše opšti upravni postupak, što je bila retkost ili potpuna nepoznanica u drugim komunističkim sistemima.¹³ Sudska kontrola uprave, koja je postojala u Kraljevini Jugoslaviji, ponovo je uvedena 1952. godine usvajanjem Zakona o upravnim sporovima, čime je pokazana spremnost političke elite da dozvoli sudske kontrole nad aktima uprave.¹⁴ Od tog trenutka, uprava je bila predmet relativno nezavisnog sudskeg nadzora, po čemu se Jugoslavija značajno razlikovala od ostalih zemalja Socijalističkog bloka.

⁶ S. Eriksen, *Studies of Communism*, neobjavljeni rukopis, 11.

⁷ *History of the Communist Party of the Soviet Union (Bolsheviks). Short Course*. New York: International Publishers, 1939, <http://www.marx2mao.com/PDFs/HCPUS39.pdf>

⁸ L. Schultz, „Die jungste Verfassungsreform der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien”, *Jahrbuch für Ostrecht*, 1972, Vol XIII/1, 16, navedeno prema, S. Eriksen, 11.

⁹ S. Eriksen, *ibid.*

¹⁰ L. Schultz, 16.

¹¹ Ž. Šević, A. Rabrenović, “Civil Service of Yugoslavia: Tradition vs. Transition”, u T. Verheijen (ur.) *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe*, Edward Elgar, 47–82.

¹² S. Eriksen, 11.

¹³ *Ibid.*, 12.

¹⁴ I. Koprić, “Administrative Justice on the Territory of Former Yugoslavia”, SIGMA/OECD, 3.

U narednim poglavljima analiziraćemo detaljnije mehanizme za sprečavanje korupcije koji su, bar u izvesnoj meri, postojali u bivšoj Jugoslaviji. Analizu ćemo nastaviti sa parlamentarnom (kvazi)kontrolom sektora odbrane u sistemu jedinstva vlasti; ograničenom slobodom pristupa informacijama; pretečama ombudsmana; sistemima interne i eksterne revizije; sistemom upravljanja ljudskim resursima u državnoj upravi i nadzorom nad radom obaveštajnih službi.

3. Skupštinski sistem jedinstva vlasti i kontrola sistema odbrane

Jugoslavija je bila jedna od retkih država u svetu, a jedina među socijalističkim zemljama, koja se opredelila za skupštinski sistem koji počiva na načelu jedinstva vlasti. Uzimajući u obzir karakteristike skupštinskog sistema, i parlamentarna kontrola sektora odbrane mora se posmatrati kroz prizmu načela jedinstva vlasti.

Suština načela jedinstva vlasti leži, za razliku od načela podele vlasti, u postizanju nadmoći jednog organa u odnosu na druge organe u vršenju funkcija vlasti. Na taj način, određene društvene grupe, političke stranke ili druge društvene snage koje su povezane sa tim organom stiču preovlađujući uticaj na vršenje vlasti i vođenje politike.

Kako istorijska praksa pokazuje, jedinstvo vlasti može da se ostvari tako što jedan organ u potpunosti, ili većim delom, drži sve funkcije vlasti. Ovo, u osnovi primitivno sprovođenje jedinstva vlasti putem pune koncentracije svih funkcija, ne znači da ne postoje drugi organi koji vrše određene funkcije. Međutim, oni su i funkcionalno i organizaciono zavisni i podređeni organu koji ostvaruje jedinstvo vlasti.¹⁵

Kada je reč o sistemu vlasti u Jugoslaviji, posle kratkog početnog perioda (1946–1953) u kome je funkcionalao sistem vlasti napravljen po uzoru na sovjetski, već 1953. godine Ustavnim zakonom bio je uspostavljen formalni skupštinski sistem koji se zasniva na načelu jedinstva vlasti. Svi drugi jugoslovenski ustavi doneti do 1990. bili su takođe, s manje ili više doslednosti, formalno zasnovani na skupštinskom sistemu vlasti.

Bitno obeležje skupštinskog sistema (*assembly based system*) u pravnoj teoriji je načelo demokratskog jedinstva vlasti na kojem počiva skupštinski sistem. U skladu sa tim načelom, demokratsko predstavničko telo (parlament, skupština i sl.) pojavljuje se kao nosilac svih pravnih funkcija države, a u prvom redu zakonodavne funkcije, kao i ovlašćenja prema drugim organima putem kojih ostvaruje faktički uticaj na njihov rad. U vršenju zakonodavne funkcije skupština u skupštinskom sistemu isključivo i samostalno donosi najviše akte ove funkcije (ustav, zakon i sl.). To znači

¹⁵ P. Nikolić, *Ustavno pravo*, Prosveta, Beograd, 1995, 304.

da drugi organi ne mogu da uzimaju učešće u donošenju ovih akata, kao ni da donose akte koji bi bili jači ili ravni pravnoj snazi akata koje donosi skupština, odnosno da donose akte u oblastima koje nisu prethodno regulisane aktima skupštine. Svi drugi organi nalaze se u odgovarajućem odnosu zavisnosti i kontrole prema skupštini,¹⁶ iako ne moraju uvek i u svemu da joj budu i hijerarhijski podređeni. Oni ne raspolažu nikakvim ovlašćenjima prema skupštini dok, obrnuto, ona prema njima ima značajna prava (izbor, razrešenje i dr.). Na taj način se organ kojim se ostvaruje jedinstvo vlasti (skupština) pojavljuje kao najviši organ u čitavom sistemu.¹⁷

Kada je reč o odnosu zakonodavne i sudske funkcije, jedinstvo vlasti izražava se u jačem uticaju skupštine na sudstvo. U ređim, posebnim istorijskim i društvenim okolnostima (revolucionarni period) skupština može biti i neposredno angažovana u vršenju sudske funkcije putem donošenja (ili potvrđivanja) sudske akata. Vršenje sudske funkcije u skupštinskom sistemu je, međutim, povereno posebnim sudske organima koji se drže zakona i primenjuju zakon, uživajući pri tome nezavisnost, što je posledica prirode i uloge sudske funkcije i sudstva u modernoj državi. Skupština se u vršenju sudske funkcije angažuje, po pravilu, samo davanjem amnestije.¹⁸

Što se tiče odnosa zakonodavne i izvršne vlasti, interesantno je primetiti da u skupštinskom sistemu izvršna vlast (egzekutiva) u svom klasičnom značenju i obliku ne postoji. Sprovođenje demokratskog jedinstva vlasti lišava egzekutivu značajnih prava u vršenju određenih pravnih funkcija, kao i ovlašćenja prema predstavničkom telu. Izvršna vlast kao posebna grana vlasti, pored zakonodavne i sudske, karakteristična je za sisteme podele vlasti.

Iako je jugoslovenski politički sistem bio zasnovan na demokratskom sistemu jedinstva vlasti, o stvarnoj primeni skupštinskog sistema u socijalističkoj Jugoslaviji u praksi se ne može govoriti. U uslovima totalnog monopola vladajuće Komunističke partije, odnosno Saveza komunista Jugoslavije, i potpune personalizacije vlasti ostvarene u liku predsednika Republike i predsednika partije, mehanizam demokratskog jedinstva vlasti nije mogao da funkcioniše. Političko odlučivanje bilo je koncentrisano u rukama partije, te su odgovarajući državni organi postali samo izvršioci njene volje i politike. Pri tome, kao i uvek u svetu u takvim okolnostima, organi egzekutivne imali su premoć nad parlamentom.¹⁹

U suštini, svi sistem vlasti ustanovljeni od 1946. do 1990. bili su prividni skupštinski sistemi. Tako je politički sistem izgrađen na osnovu Ustava Federativne Narodne Republike Jugoslavije (FNRJ) od 1946. godine bio prividno skupštinski. U svom pravom značenju, naravno isključivo formalnom, skupštinski sistem je bio uspostavljen Ustavnim zakonom o osnovama društvenog i političkog uređenja

¹⁶ J. Đorđević, *Politički sistemi*, Savremena administracija, Beograd 1988, 594.

¹⁷ P. Nikolić, *Skupštinski sistem*, 131, navedeno prema P. Nikolić, *Ustavno pravo*, Prosveta, Beograd 1995, 304–305.

¹⁸ P. Nikolić, 323–324.

¹⁹ *Ibid*, 333.

FNRJ i saveznim organima vlasti (1953). Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ) je od 1963. godine potvrdio postavke postojecog skupštinskog sistema, ispoljavajući pri tome dve osnovne tendencije. Pre svega, to je bila tendencija učvršćivanja i jačanja položaja Savezne skupštine, a zatim i tendencija uspostavljanja jedne efikasne izvršne vlasti, a posebno jačanja predsednika Republike koji je postao izdvojen i samostalan političko-izvršni organ federacije. Određenih nedoslednosti u sprovođenju koncepcije skupštinskog sistema nije se oslobođio ni Ustav SFRJ od 1974. godine, iako je, načelno govoreći, ostao (formalno) veran njenim osnovnim postavkama.²⁰

Što se tiče parlamentarne kontrole sektora odbrane, s obzirom na to da je skupština bila dvodomna,²¹ Veće građana i Veće republika obrazovali su Odbor za odbranu i bezbednost. Kao unutrašnje radno telo veća, Odbor je imao zadatak da razmatra i pretresa pitanja koja spadaju u delokrug veća (predlozi zakona, drugih akata i dr.). Posle održanog pretresa, Odbor je bio dužan da podnese Veću izveštaj sa svojim amandmanima, mišljenjima i predlozima. U vršenju poslova, Odbor je takođe bio ovlašćen da traži podatke i informacije koje su od značaja za njegov rad od resornih saveznih ministarstava i drugih saveznih organa i organizacija.

Inače, stalni odbori Veća građana imali su predsednika i četraest članova, a u sastavu Odbora Veća republika bili su predsednik i šest članova. Izbor predsednika i članova Odbora vršilo je samo Veće i to javnim glasanjem, većinom glasova poslanika u Veću. Listu kandidata za predsednika i članove Odbora predlagao je predsednik Veća zajedno sa predsednicima poslaničkih grupa (u Veću republika sa koordinatorima poslanika iz republika članica). U Veću građana lista kandidata se utvrđivala polazeći od načela srazmerne zastupljenosti broja poslanika koji poslaničke grupe imaju u Veću, a u Veću republika listu kandidata sačinjavao je jednak broj poslanika iz svake republike članice. Mandat predsednika i članova odbora trajao je koliko i mandat veća.

Odbor za odbranu i bezbednost radio je na sednicama koje je sazivao predsednik, i to po sopstvenoj inicijativi ili na inicijativu najmanje jedne četvrtine članova Odbora (u Veću republika jedne trećine). Osim toga, on je bio dužan da sazove sednicu kad to zatraži predsednik Veća, a ako to ne bi učinio sednicu bi sazvao sam predsednik Veća. Kvorum za održavanje sednice činila je prisutnost većine članova Odbora, a odluke su se donosile većinom glasova prisutnih članova.

²⁰ *Ibid*, 333–336.

²¹ Struktura saveznog parlamenta u socijalističkoj Jugoslaviji se u više navrata menjala i to je bilo, u principu, u skladu s opštim razvojem jugoslovenskog političkog sistema i federalnog uređenja. Najdalje je otiašao Ustav SFRJ od 1963. godine koji je uveo petodomnu strukturu Savezne skupštine. Pored saveznog veća (sa većem naroda) bila su uspostavljena i četiri veća radnih zajednica – Privredno veće, Kulturno-prosvetno veće, Socijalno-zdravstveno veće i Organizaciono-političko veće. Međutim, Ustavom SFRJ iz 1974. godine ovaj koncept je izmenjen. Skupština je bila sastavljena iz dva doma : Saveznog veća i Veća republika i pokrajina. Ono što daje poseban pečat ovoj strukturi jugoslovenskog saveznog parlamenta i što je čini potpuno netipičnom, jeste federalni karakter oba doma. Skupština je ostala dvodomna sve do raspada SFRJ.

Bez obzira na to što je Odbor za bezbednost i odbranu formalno postojao i funkcionišao, skupštine nisu shvatile i ostvarile funkciju parlamentarne kontrole vojske i organa bezbednosti u Jugoslaviji sa značenjem i društvenopolitičkim uticajem kakav joj se danas pridaje u većini zemalja. Dakle, shvatanje ekonomskog i političkog značaja kontrole sektora odbrane nije prelazilo granice političkih nauka i ustavnog prava.²²

4. Slobodan pristup informacijama

Pravo na slobodan pristup informacijama je u jugoslovenskoj pravnoj teoriji i praksi uglavnom sagledavano kao pravo na informisanost. Kako ističe Vida Čok,²³ u važećim propisima SFRJ, kako saveznim, tako i republičkim, bilo je priznato pravo na informisanost, praćeno obavezom davanja informacije.²⁴ Ovo pravo bilo je priznato prevashodno novinarima i organizacijama udruženog rada koje se bave informativnom delatnošću. Davanje informacija drugim subjektima bilo je uslovljeno postojanjem društvenog interesa.²⁵

Što se tiče prava pojedinaca na pristup informacijama, ono u propisima SFRJ nije postojalo. Štaviše, razmatrajući uporednu pravnu teoriju i praksu, Čok²⁶ iznosi stanovište da ponašanje izvora informacija zavisi u velikoj meri od prirode interesa onoga ko traži informaciju – ličnog ili šireg. Ako nema šireg interesa, teško bi se pravila ponašanja izvora informacija mogla uvrstiti u kategoriju pravne obaveze (davanja informacije) analogno obavezi u odnosu na štampu.²⁷

Istovremeno je, još od Ustava iz 1963. godine,²⁸ u odnosu na rad državnih organa uspostavljeno načelo javnosti njihovog rada, praćeno „pravom građanina da bude obavešten o radu predstavničkih tela i njihovih organa, organa društvenog samoupravljanja i organizacija koje vrše poslove od javnog interesa, a posebno –

²² J. Đorđević, 601.

²³ V. Čok, *Javno informisanje, javnost rada i dostupnost informaciji – pravna teorija i zakonodavstvo*, Savremena administracija, Beograd 1982, 80.

²⁴ Istini za volju, u zakonodavstvima pojedinih republika to je bilo propisano kao izričita obaveza, dok su se propisi drugih zadržavali na manje preciznoj formulaciji o opštoj ili jednakoj dostupnosti informacija. V. Čok, 80.

²⁵ Ustav SFRJ.

²⁶ V. Čok, 78.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ A i ranije, javnost rada organa državne upravne i pojedini njegovi aspekti prepoznati su kao potreba – v. S. Popović, *Odnosi uprave i građana - sa pravnog aspekta*, Beograd, 1962, 14. Javnost rada je imanentna samoupravljanju.

pravo da u radnoj organiziciji u kojoj radi i drugoj organizaciji u kojoj ostvaruje svoje interes, bude upoznat sa materijalnim i finansijskim stanjem, sa izvršavanjem planova i poslovanjem, uz obavezu čuvanja poslovne i druge tajne”.²⁹ Već iz ove formulacije očigledno je da je pravo na informisanost bilo tesno povezano sa idejom društvenog samoupravljanja – tačnije, da je radni čovek morao biti informisan kako bi valjano mogao da učestvuje u samoupravljanju.

Proglašenjem Ustava SFRJ iz 1974. godine potvrđen je stav o tome da je informisanje jedan od bitnih uslova za dalji razvoj samoupravnih socijalističkih odnosa. I u ovom ustavu nosilac tog prava je „radni čovek i građanin”³⁰ a priznaje mu se pravo da bude obavešten o događajima koji su od interesa za njegov život i rad, i o pitanjima od interesa za zajednicu.³¹ Pravo, ali i dužnost radnog čoveka da bude obavešten bili su detaljnije razrađeni Zakonom o udruženom radu. U ovom zakonu suština obaveštavanja radnika posmatrana je u funkciji ostvarivanja prava čoveka na samoupravljanje, a dostupnost informacije bila je prevashodno prepoznata kao element odlučivanja u procesu samoupravljanja.

Jasno je, dakle, da pravo na pristup informacijama od javnog značaja, na način na koji se ono određuje danas u pravnoj teoriji i praksi, nije postojalo u bivšoj SFRJ. Istovremeno treba oprezno posmatrati i proklamovano načelo slobode informisanja. Kako Čok³² ističe, izvorima informacija prigovarano je da se ne otvaraju prema javnosti, da ne poštuju pravo novinara da prisustvuju njihovim sednicama, da se sredstvima javnog informisanja preporučuje ne samo predmet, već i način tretiranja nekog pitanja, od novinara se traži samokontrola, odnosno autocenzura, sredstvima javnog informisanja daju se „autorizovani stavovi.”

Uprkos proklamovanom načelu javnosti rada državnih organa treba imati u vidu i činjenicu da je u Srbiji, ranijoj SRJ i bivšoj SFRJ postojalo na stotinu propisa koji su regulisali pojam tajne³³. Problem, kako ističe Šabić,³⁴ nije predstavljao samo enormno veliki broj izvora prava i njihova nekonzistentost, već i činjenica da su propisi bili anahroni. Istovremeno, propisani kriterijumi za proglašavanje dokumenata često su olako korišćeni, a odavanje podataka iz takvih dokumenata smatralo se mogućnošću ugrožavanja nacionalne ili javne bezbednosti, odbrane zemlje, eventualno međunarodnih odnosa i bezbednosno-informativnih podataka.³⁵

²⁹ Čl. 34, tač. 5 Ustava.

³⁰ Kako naglašava V. Čok, 55, iako se radi o Glavi III Ustava naslovljenoj „Slobode, prava i dužnosti čoveka i građanina.”

³¹ Čl. 168, st. 1 Ustava iz 1974.

³² V. Čok, 141-142.

³³ J. Popović, „Legislative Regulation of Data Confidentiality in the Countries on the Territory of the Former Socialist Federal Republic of Yugoslavia”, Atlanti, Vol. 20, Trieste 2010, 229-238.

³⁴ R. Šabić, „Otvorena pitanja primene zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja u periodu nakon usvajanja zakona o tajnosti podataka”, zbornik rada Pristup informacijama od javnog značaja i zaštita tajnih podataka, OEBS i CUPS, Beograd, 2012, 26.

³⁵ J. Popović, *Ibid.*

Otuda je ipak ispravniji utisak koji iznosi Kregar³⁶ da je u SFRJ u određenoj meri postojala kultura tajnosti, u kojoj su postojale teme o kojima se nije govorilo, a većina je jednostavno čutala ili poslušno prihvatala podelu na dozvoljena i zabranjena pitanja. Iako su postojale javne rasprave, slobodne novine, povremene demonstracije, kritika, SFRJ, ne smemo zaboraviti, nije bila demokratska država, a elementi demokratskog uređenja u njoj bili su ograničeni. Tek otvaranjem i modernizacijom postsocijalističkih pravnih sistema tokom poslednje decenije XX veka, u periodu tranzicije, rukovođene zahtevom za demokratizacijom, uvođenjem pravne i političke odgovornosti, pravo na pristup informacijama postaje jedan od preduslova prihvaćenosti među države razvijenih demokratskih tradicija.³⁷ Kako će se pokazati, intenzivna zakonodavna aktivnost u ovoj oblasti u državama nastalim na teritoriji bivše SFRJ usledila je tek u prvoj deceniji XXI veka.

5. Preteče institucije ombudsmana

Institucija ombudsmana imanentna je demokratskim državama i građanskom društvu pa zato ne čudi činjenica da nije postojala u komunističkim državama. Međutim, kao što je pomenuto u uvodnom delu, Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija (SFRJ) predstavlja svojevrsni izuzetak. Iz političkih razloga Jugoslavija je postepeno napuštala sovjetski model državne strukture i izgradnjom sistema samoupravljanja trasirala put u nekim aspektima demokratskijem društvu u odnosu na svoje istočne susede. Iako jednopartijska, u svojoj biti totalitarna država, Jugoslavija je razvijanjem političko-društvenog koncepta samoupravljanja (dosta sličnog onome koji je postojao u DDR) Ustavom SFRJ iz 1974. godine uvela institut društvenog pravobranioca samoupravljanja, koji u više aspekata neodoljivo podseća na ombudsmana kakav je poznat zapadnim demokratijama.

Još šezdesetih godina XX veka državno-društveni ambijent u Jugoslaviji razlikovao se od istočnoevropskih komunističkih država. U stranoj literaturi se ističe da je ona komunistička po filozofiji, ali sve demokratskija u praksi, jer uviđa da zacrtani interesi države ne treba da znače i odsustvo pažnje posvećene i individualnim pravima.³⁸ Zapravo, Jugoslavija je još u to vreme, i pre uvođenja instituta društvenog pravobranioca samoupravljanja, poznavala određene kvaziombudsmanske institucije, a njena naučna javnost ispoljavala je težnju za uvođenjem ombudsmana. Tako je već Ustavom iz 1963. godine garantovano pravo građanima da mogu da se žale na rad upravnih organa, postavljaju pitanja i zahtevaju odgovore na njih, a takođe i da podnose predloge od opštег interesa. Kako je mogućnost građana da te predloge i

³⁶ J. Kregar, V. Gotovac, Đ. Gardašević, *Regulacija prava na pristup informacijama*, Transparency International, Hrvatska 2004, 4.

³⁷ *Ibid*, 13.

³⁸ W. Gellhorn, *Ombudsmen and others*, Harvard University Press, Cambridge 1967, 256.

žalbe podnose gotovo svim državnim organima dovodila do praktičnih problema, oformljena je Komisija za predstavke i žalbe. Ova komisija je, iako zavisno telo, imala pravo da, slično ombudsmanu, istražuje i predlaže, tj. da zahteva zvanično objašnjenje od nadležnih organa o stvarima na koje je dobila pritužbe.³⁹ Šezdesetih i početkom sedamdesetih godina objavljeno je više članaka značajnih autora i održano više javnih debata o potrebi uvođenja institucije ombudsmana.⁴⁰ Sve to kulminiralo je 1974. godine uvođenjem instituta društvenog pravobranioca samoupravljanja, koji je bio predviđen saveznim i republičkim ustavima, a zatim dodatno regulisan i zakonima na nivou republika.

Član 131 Ustava SFRJ iz 1974. godine glasi: „Društveni pravobranilac samoupravljanja, kao samostalni organ društvene zajednice, preduzima mere i pravna sredstva i vrši druga zakonom utvrđena prava i dužnosti radi ostvarivanja društvene zaštite samoupravnih prava radnih ljudi i društvene svojine. Društveni pravobranilac samoupravljanja pokreće pred Skupštinom društveno-političke zajednice, Ustavnim sudom ili sudovima postupak za zaštitu samoupravnih prava radnih ljudi i društvene svojine kao i postupak za ukidanje ili poništavanje odluka i drugih akata kojima se povređuju samoupravna prava i društvena svojina. Društveni pravobranilac samoupravljanja pokreće postupak za zaštitu samoupravnih prava radnih ljudi i društvene svojine po svojoj inicijativi ili na inicijativu radnika, organizacija udruženog rada i drugih samoupravnih organizacija i zajednica, sindikata i drugih društveno-političkih organizacija, državnih organa i građana. Državni organi i organi samoupravnih organizacija i zajednica dužni su, na zahtjev društvenog pravobranioca samoupravljanja, pružati mu podatke i obaveštenja od interesa za vršenje njegove funkcije.”

Društveni pravobranilac samoupravljanja postojao je na saveznom nivou, u svakoj od republika i autonomnih pokrajina, a mogao se obrazovati i za manje teritorijalne celine (npr. nekoliko opština). Može se reći da je posedovao priličnu institucionalnu nezavisnost. Iako osnovan od strane države, bio je društveni organ, tj. „organ društvene zajednice”, jedne pretežno sociološke, a ne pravne kategorije.⁴¹ Zagarantovanost ustavom i zakonima, kao i mandat od četiri godine, koji se u svega nekoliko slučajeva mogao skratiti⁴² išli su u prilog nezavisnosti ove ustanove. Međutim, u uslovima jednopartijskog sistema i izbora od strane skupštine odgovarajuće „društveno-političke zajednice” jasno je da o *de facto* nezavisnosti ne može biti govora. Čak i sam normativni okvir ponegde ostavlja jasnu mogućnost za postavljanje istaknutih partijskih kadrova bez dovoljno kvalifikacija, pa tako za zamenika društvenog pravobranioca samoupravljanja paradoksalno postavlja

³⁹ *Ibid.* 284.

⁴⁰ O tome više u S. Lilić, D. Milenković, B. Kovačević Vučo, *Ombudsman*, Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd 2002, 256 –258.

⁴¹ D. Radinović, *Ombudsman i izvršna vlast*, Službeni glasnik, Beograd 2001, 285.

⁴² Na lični zahtev, zatim u slučaju pravosnažne osude na bezuslovnu kaznu zatvora, i konačno, ako izgubi radnu sposobnost za vršenje funkcije.

(inače razuman) uslov – da kandidat mora biti pravnički obrazovan, ali se taj uslov pak ne traži kada je u pitanju sam društveni pravobranilac samoupravljanja.

Iako je imao prilično široka istražna, inicijativna i predлагаčka ovlašćenja, društveni pravobranilac samoupravljanja se od ombudsmana značajno razlikuje i po značajno užim nadležnostima, koje su mu bile ograničene samo na samoupravna prava i društvenu svojinu. Zaštitom samo koncepta „udruženog rada” i teorijski (a i praktično) problematične „društvene svojine”, izuzet je pre svega građanin kao oblik zaštite.⁴³ Ako se uzme u obzir i činjenica da se danas ombudsman stara o zaštiti ljudskih prava, jasno je da se društveni pravobranilac samoupravljanja uprkos značajnim sličnostima sa ombudsmanom ipak može smatrati samo kvaziombudsmanskom institucijom.

Krajem osamdesetih godina XX veka ova ustanova je počela da zamire da bi potpuno nestala raspadom SFRJ. Iako se, dakle, ne može smatrati ombudsmanskim institutom, ipak je važno imati u vidu da se u komunističkoj Jugoslaviji jedna takva ustanova zadržala više od petnaest godina. To je još jedan od pokazatelja različitosti državnog i društvenog sistema i ambijenta SFRJ u odnosu na druge komunističke zemlje okruženja.

6. Interna i eksterna revizija

Interna revizija nema tradiciju u zemljama regionala, jer je to potpuno nova profesija uspostavljena u ovim zemljama u periodu nakon 2000. godine. Interna revizija do tada nije postojala jer nije bio uspostavljen ni savremeni sistem interne finansijske kontrole u javnom sektoru.

Sektor odbrane u bivšoj Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji (SFRJ) nije poznavao moderne koncepte interne i eksterne revizije, pa je stoga razumljivo zbog čega nisu postojali posebni propisi o internoj i eksternoj reviziji u ovoj oblasti. Ipak, postojali su određeni oblici unutrašnje i spoljne kontrole u tadašnjem Saveznom sekretarijatu za narodnu odbranu, tj. u ministarstvu SFRJ zaduženom za poslove odbrane, pa su i u Sekretarijatu postojale celine koje su bile odgovorne za unutrašnju kontrolu i koje su vršile *ex ante* i *ex post* kontrolu rada i poslovanja Sekretarijata.

U okviru Sekretarijata za narodnu odbranu formalno su postojali razni mehanizmi unutrašnje kontrole (nadzor, stručne unutrašnje kontrole, inspekcija i sl.), koji su se primenjivali istovremeno sa tekućim procesom rada, kao njegov sastavni deo, i u okviru kontinuiranog nadzora nad zaposlenima u Sekretarijatu. Međutim, ovi oblici kontrole ne odgovaraju značenju koje interna finansijska kontrola ima danas,

⁴³ S. Lilić, D. Milenković, B. Kovačević Vučo, *Ombudsman*, Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd 2002, 260.

a pogotovo se ne mogu poistovetiti sa značenjem interne revizije. Njihov praktični značaj nije bio veliki, s obzirom na to da su u sektoru odbrane vrlo retko bile utvrđene nepravilnosti i nezakonitosti u radu.

Unutrašnja kontrola sprovodila se u okviru svakodnevne kontrole sredstava i rada koju obavljaju rukovodioци i u okviru kontrole ispravnosti i zakonitosti finansijskih transakcija koju obavljaju finansijska služba i organi drugih stručnih službi. Prilikom izvršavanja zadataka koji se odnose na upravljanje sredstvima Sekretarijata, finansijska služba je obavljala prethodnu kontrolu isprava po kojima se vrše isplate i kontrolu isprava o stanju i promenama u poslovnim knjigama i evidencijama (kako bi rukovodilac mogao da izda odobrenje ili saglasnost za određeni akt ili radnju), a u postupku naknadne kontrole, unutrašnji kontrolori su utvrđivali zakonitost transakcije, tačnost i ispravnost u odnosu prihoda, rashoda i upravljanja državnom imovinom.

Inspeksijski poslovi odbrane bili su tradicionalno povereni inspektoratu odbrane koji se krajem osamdesetih godina zvao Glavna inspekcija narodne odbrane. Inspektorat odbrane je organ uprave, u sastavu Sekretarijata za narodnu odbranu, koji je bio nadležan za inspeksijske poslove u vezi sa izvršavanjem propisa u oblasti odbrane i od značaja za odbranu, pa je *inter alia* vršio i svojevrsnu kontrolu finansijskog i materijalnog poslovanja Sekretarijata za odbranu (materijalno-finansijska inspekcija). Sprovođenje inspeksijskog nadzora, u skladu sa posebnim zakonima, bilo je povereno i Budžetskoj inspekciji koja je neposrednim uvidom u poslovanje i akte vršila spoljnu kontrolu ostvarivanja prihoda, kontrolu primene propisa u oblasti materijalno-finansijskog poslovanja i kontrolu namenskog korišćenja budžetskih sredstava. Takvi oblici nadzora bile su klasične inspeksijske kontrole Sekretarijata za odbranu i mogu se smatrati naknadnom kontrolom racionalnosti i celishodnosti utrošenih sredstava.

Veoma važnu funkciju svojevrsne interne kontrole u bivšoj SFRJ vršila je Služba društvenog knjigovodstva (SDK), koja je formirana 1959. godine kao *sui generis* institucija koja je vršila spoljnu kontrolu i nadzor finansijsko-materijalnog poslovanja korisnika društvenih (budžetskih) sredstava i privrednih subjekata. SDK je bila javna služba, odnosno samostalna i nezavisna organizacija koja je obavljala poslove društvenog knjigovodstva i poslove platnog prometa.⁴⁴ Njena samostalnost bila je garantovana Ustavom SFRJ iz 1974. godine u čl. 77, koji je predviđao da je SDK samostalna i da radi na osnovu zakona i drugih propisa i odgovorna je u okviru svojih prava i dužnosti za njihovo primenjivanje. U obavljanju poslova SDK je bila odgovorna Skupštini SFRJ, koja je nadzirala njen rad i kojoj je podnosila godišnji izveštaj o radu.⁴⁵

⁴⁴ V. čl. 4 Zakona o Službi društvenog knjigovodstva, *Službeni list SFRJ*, br. 70/83, 16/86, 72/86, 74/87, 61/88, 57/89, 79/90, 84/90, 20/91.

⁴⁵ Čl. 13, 19–20. Zakona o Službi društvenog knjigovodstva.

SDK je u okviru svojih brojnih nadležnosti vršila najvažniju kontrolu trošenja budžetskih sredstava. Kako je ta kontrola sadržavala elemente eksterne revizije budžetskih sredstava u posebnom obliku, može se tvrditi da je SDK ipak vršila funkciju državnog revizora, odnosno vrhovne revizorske inistitucije, iako nije ispunjavala međunarodne standarde vrhovnih revizorskih institucija. Pored toga, SDK je imala veoma važnu ulogu za celokupan sistem SFRJ jer je omogućavala državi da u potpunosti kontrolise ekonomsku kretanje, što je u suprotnosti sa tržišnom privredom. Svi korisnici budžetskih sredstava i privredni subjekti bili su obavezni da otvore račune u SDK, koja je samostalno utvrdjivala da li su izmirene obaveze prema državi, a i sama je vršila naplatu poreza sa računa pravnih lica.

Poslove kontrole SDK je obavljala u organizacionoj jedinici i kod korisnika društvenih sredstava, na osnovu podataka iz svojih evidencija, izveštaja, naloga kojima su korisnici društvenih sredstava raspolagali svojim sredstvima, i na osnovu knjigovodstvene i druge evidencije i dokumentacije, završnih računa i drugih obračuna korisnika društvenih sredstava.⁴⁶ Ukoliko bi se u postupku kontrole utvrdilo da nije tačno procenjeno stanje sredstava ili da je knjigovodstvo neuredno i neažurno, korisniku društvenih sredstava se nalagalo da u određenom roku izvrši popis i procenu sredstava. U slučaju utvrđivanja postojanja nezakonitosti i neispravnosti, ovlašćeno lice imalo je pravo i obavezu da doneše rešenje kojim se nalaže preduzimanje određenih radnji za otklanjanje utvrđenih nezakonitosti.

Poslovi ekonomsko-finansijske revizije obuhvatili su reviziju završnih računa i reviziju poslovanja korisnika društvenih sredstava.⁴⁷ Poslovi revizije završnih računa obuhvatili su ispitivanje i ocenu primenjenih računovodstvenih postupaka i ispravnosti podataka i, na toj osnovi, davanje mišljenja o realnosti i objektivnosti stanja sredstava i njihovih izvora i rezultata poslovanja iskazanih u završnim računima korisnika društvenih sredstava.⁴⁸ Ekonomsko-finansijska revizija poslovanja obuhvatala je ispitivanje i ocenu racionalnosti i efikasnosti rada i celokupnog poslovanja i predloge mera za unapređivanje rada i poslovanja korisnika društvenih sredstava. Revizija poslovanja se obavljala na zahtev korisnika društvenih sredstava.⁴⁹

SDK je vršila i prethodnu kontrolu budžetskih korisnika tako što je izvršavala naloge za plaćanje korisnika društvenih sredstava samo ako su bili izdati u skladu sa propisima i ako je za njihovo izvršenje postojalo pokriće na žiro računu i drugim računima izdavaoca naloga. U suprotnom, Služba je odbijala naloge za plaćanje koji nisu ispunjavali uslove i korisnike društvenih sredstava obaveštavala o razlozima

⁴⁶ Čl. 48 Zakona o Službi društvenog knjigovodstva. Prethodni Zakon o Službi društvenog knjigovodstva (*Službeni list SFRJ*, br. 2/77, 22/78, 35/80, 43/82, 41/83) predviđao je da je poslove kontrole SDK obavljala metodom preventivne i inspekcijske kontrole i revizijom finansijsko-materijalnog poslovanja (čl. 45).

⁴⁷ Čl. 69 Zakona o Službi društvenog knjigovodstva.

⁴⁸ Čl. 70 Zakona o Službi društvenog knjigovodstva.

⁴⁹ Čl. 77 Zakona o Službi društvenog knjigovodstva.

zbog kojih je odbila izvršavanje naloga.⁵⁰ Namensko korišćenje društvenih sredstava kontrolisalo se tako što se iz svrhe doznake na nalogu za plaćanje (osnov plaćanja), odnosno na nalogu za prenos sredstava i upoređivanjem sa budžetom utvrđivalo da li su za te namene predviđena sredstva. Nalozi se nisu mogli izvršiti ukoliko u budžetu nisu bila predviđena sredstva za tu namenu, tako da se može reći da je kontrola koju je obavljala SDK imala i odlike specifične interne kontrole budžetskih korisnika.

SDK je preko svog posebnog organizacionog dela obavljala poslove iz svog delokruga koji su se odnosili na vojne jedinice i vojne ustanove kako bi utvrdila na koji način su vojne jedinice i vojne ustanove raspolagale sredstvima sa svojih računa. Preko posebnog organizacionog dela, SDK je, u skladu sa svojim nadležnostima, vršila i posebnu kontrolu organizacija udruženog rada koje su proizvodile predmete naoružanja i vojne opreme, u postupku koji je važio i za ostale korisnike društvenih sredstava.⁵¹

Za razliku od interne revizije, eksterna revizija ima dugu tradiciju u zemljama bivše SFRJ, iako je u periodu nakon Drugog svetskog rata funkciju spoljne revizije vršila SDK, koja nije imala status vrhovne revizorske institucije u modernom značenju. Naime, u Kraljevini Jugoslaviji (pre Drugog svetskog rata) postojala je institucionalna kontrola trošenja budžetskih sredstava koju je vršila Glavna kontrola Kraljevine Jugoslavije – vrhovna revizorska institucija koja je imala kolektivno rukovodstvo i koja je obavljala skoro sve funkcije koje imaju savremene vrhovne revizorske institucije, i to posebno u zemljama u kojima je zastupljen model računskog suda. Glavna kontrola bila je nezavisna i slobodno je odlučivala o svojoj organizaciji, planu i predmetu revizije, i нико joj nije mogao izdavati obavezna uputstva i naredbe. Najvažnije funkcije Glavne kontrole bile su prethodna i naknadna kontrola izvršenja budžeta.

7. Upravljanje ljudskim resursima

Od završetka Drugog svetskog rata do kraja osamdesetih godina prošlog veka upravljanje ljudskim resursima u državnoj upravi imalo je tri glavne faze razvoja. Prva faza započinje donošenjem Zakona o državnim službenicima 1946. godine, druga usvajanjem Zakona o javnim službenicima 1957, dok treća počinje donošenjem Ustava iz 1974. godine. Zakon koji je regulisao status službenika u Saveznim organima uprave od 1978. godine bio je Zakon o osnovama sistema državne uprave, Saveznom izvršnom veću i saveznim organima uprave,⁵² koji je u pojedinim segmentima važio sve do raspada državne zajednice Srbije i Crne Gore 2006. godine.

⁵⁰ Čl. 107 Zakona o Službi društvenog knjigovodstva.

⁵¹ V. čl. 80–82. Zakona o Službi društvenog knjigovodstva.

⁵² Zakon o osnovama sistema državne uprave, Saveznom izvršnom veću i saveznim organima uprave (ZOSDU) *Sl. list SFRJ*, br. 23/78, 58/79, 21/82, 18/85, 37/88, 18/89, 40/89, 72/89, 42/90, 44/90, 74/90, 35/91 i *Sl. list SRJ*, br. 1/92, 31/93 i 50/93.

Dok se u prve dve faze jasno razlikuje poseban status službenika u odnosu na druge zaposlene u privatnom sektoru, treću fazu razvoja odlikuje izjednačavanje statusa službenika sa statusom drugih zaposlenih (radnih ljudi). Ta promena je posledica izgradnje samoupravljanja i približavanja personalnih sistema u državnoj upravi sistemu u radnim organizacijama, tj. ustanovama i privrednim preduzećima. U Jugoslaviji se stvara jedinstven personalni sistem koji svojim osnovnim načelima obuvata sve radne ljudе, dok specifičnosti za pojedine šire ili uže grupe organizacija treba da regulišu organi samoupravljanja u njima.

Zakon o državnim službenicima iz 1946. godine regulisao je status zaposlenih u organima državne uprave uz centralizaciju kadrovskih poslova, po ugledu na rešenja iz tadašnjeg SSSR-a. U svakoj upravnoj organizaciji postojala je personalna jedinica, a na svakom nivou (lokalnom, republičkom i saveznom) centralna uprava za personalne poslove. Na saveznom nivou personalni poslovi bili su centralizovani u okviru Sekretarijata Vlade FNRJ za personalnu službu koji je osnovan 23.7.1947. kao organ za upravljanje personalnim poslovima saveznih službenika i za opšte rukovodstvo personalnom službom FNRJ.⁵³ Personalni odseci u okviru organa uprave bili su odgovorni kako rukovodstvu organizacije u kojoj se nalaze, tako i centralnoj jedinici za personalnu službu na lokalnom, republičkom ili saveznom nivou. Izbor i razmeštaj ljudskih resursa bio je pod striktnom kontrolom personalne službe.

Zakon o javnim službenicima iz 1957. godine⁵⁴ regulisao je pravni položaj ne samo zaposlenih u državnim organima već i zaposlenih u ustanovama prosvete, nauke i kulture; u zdravstvenim ustanovama; u zavodima za socijalno osiguranje i ustanovama za socijalnu zaštitu i u drugim ustanovama koje se na osnovu zakona osnivaju radi vršenja javne službe. Zakon je polazio od profesionalnosti kao važne karakteristike javnog službenika. Tako je član 2, stav 1 ovog zakona glasio: „Javni službenici su osobe koje u državnim organima i samostalnim ustanovama vrše poslove javne službe kao svoje profesionalno zanimanje.”

Dve godine nakon donošenja ovog zakona (1959) osnovana je Uprava za personalne poslove kao organizaciona jedinica administracije Saveznog izvršnog veća za vršenje poslova u vezi s kadrovskim pitanjima u saveznim organima uprave i ustanovama saveznih javnih službi. U isto vreme osnovane su i uprave za personalne poslove pri republičkim izvršnim većima. U ovom periodu uvedene su takođe i komisije za službeničke poslove, koje su se sastojale od članova imenovanih od državnih organa i članova delegiranih od sindikalnih organizacija, a nadležnost im je bila da daju saglasnost na rešenja o postavljenju u određena zvanja, da rešavaju o prigovorima protiv akata državnih organa kojima se osporava zakonitost rešenja u personalnim odnosima, da rešavaju o žalbama službenika, da daju saglasnost na otkaze.⁵⁵

⁵³ E. Pusić, *Nauka o upravi*, Zagreb 1973, 196.

⁵⁴ *Sl. list FNRJ*, br. 53, 1957.

⁵⁵ Čl. 15–22 Zakona o javnim službenicima.

U sva tri perioda javni konkurs bio je osnova za zanivanje radnog odnosa da bi se obezbedila meritornost u zapošljavanju. Tako, na primer, član 90 Zakona o osnovama sistema državne uprave (1978) naglašavao je da se prilikom izbora radnika za rad u organima uprave posebno vodi računa o: 1) potrebi obezbeđenja kadrova sa odgovarajućim stručnim i drugim kvalitetima od značaja za rad u organu uprave; 2) doslednoj primeni instituta konkursa kao demokratskog oblika prijema radnika na rad u organe uprave. U saveznoj administraciji, nakon 1974. javni konkurs se obavezno objavljivao u „Službenom listu SFRJ“, a mogao se objaviti i u službenim glasilima republika i autonomnih pokrajina i u više dnevnih listova.

Postojali su, međutim, i važni izuzeci od principa sprovođenja javnog konkursa. Tako, na primer, u skladu sa odredbama Zakona o osnovama sistema državne uprave, Savezno izvršno veće moglo je propisati da se za vršenje pojedinih zadataka i poslova u saveznom organu uprave zasniva radni odnos i bez javnog konkursa, ako to zahtevaju priroda vršenja zadataka i poslova ili odgovornosti za izvršavanje poslova ili drugi posebni uslovi rada.⁵⁶ Izuzetno, bez javnog konkursa, zasnivao se i radni odnos na određeno vreme do tri meseca, ako zbog hitnosti potrebe nije bilo moguće sprovesti javni konkurs, kao i radni odnos za vršenje sezonskih poslova sa radnikom koji je u saveznom organu uprave obavljao iste poslove u prethodnoj sezoni.⁵⁷

Interesantno je da nije postojala obaveznost sprovođenja pismenih ispita u procesu zasnivanja radnog odnosa, već je to samo ostavljeno kao mogućnost. To je bilo u skladu i sa osnovnim propisima o radu koji su predviđali da radna zajednica *može* proveravati stručne i druge radne sposobnosti radnika i pre njegovog primanja na rad u radnu organizaciju (audicija, pismeni rad ili drugi oblici prethodnog proveravanja sposobnosti radnika).⁵⁸ Tako je i u saveznoj državnoj upravi funkcijer koji rukovodi saveznim organom uprave *mogao* odrediti da se u postupku izbora kandidata za određene zadatke i poslove provere stručne i druge sposobnosti kandidata, kao i njihovi drugi kvaliteti. Ukoliko bi se donela odluka da će se u postupku izbora kandidata vršiti provera njihovih stručnih i drugih sposobnosti i kvaliteta, to bi moralo biti naznačeno u oglasu o konkursu.⁵⁹

Od 1978. godine konkursnu proceduru sprovodila je konkursna komisija, koja je radila u skladu sa principom javnosti. Komisiju bi obrazovala tzv. „radna zajednica“, koja je predstavljala oblik samoupravnog organizovanja i odlučivanja radnika. Konkursna komisija bila je dužna da razmotri podnesene prijave i utvrdi redosled na listi kandidata prema uslovima koje pojedini kandidati ispunjavaju. Imajući u vidu da je rad konkursne komisije bio javan, kandidati koji su se prijavili na konkurs mogli su da prisustvuju radu komisije i daju primedbe na njen rad i na utvrđeni redosled na listi kandidata.⁶⁰ Konkursna komisija vodila je i zapisnik o radu.

⁵⁶ Čl. 320 ZOSDU.

⁵⁷ Čl. 319, st. 2 ZOSDU.

⁵⁸ Čl. 21 Osnovnog zakona o radnim odnosima.

⁵⁹ Čl. 324 ZOSDU.

⁶⁰ Čl. 323 ZOSDU.

Za rukovodeće radnike konkursnu komisiju obrazovalo bi Savezno izvršno veće.⁶¹ Članove ove komisije činili bi: funkcioner koji rukovodi saveznim organom uprave ili lice koje on ovlasti, predstavnik radne zajednice i predstavnik organizacije sindikata.

Jedini obavezni ispit koji se tradicionalno polagao u organima državne uprave (kao što je i danas slučaj u većini bivših jugoslovenskih republika) bio je tzv. „stručni ispit“ na kraju pripravničkog staža. Stručni ispit bio je javan i polagao se pred posebnom ispitnom komisijom. Program ispita sastojao se od opšteg i posebnog dela, a polagao se i usmeno i pismeno.⁶² Opšti deo bio je jednak za sve službenike, a posebni deo bio je prilagođen potrebama pojedinih službi.⁶³ Zakonom o javnim službenicima iz 1957. bila je predviđena mogućnost polaganja posebnog ispita za unapređenje u više zvanje kod službenika koji se nalazi u završnom platnom razredu početnog zvanja, a ne ispunjava opšte uslove za napredovanje.⁶⁴ Pripravniku koji u propisanom roku ne položi stručni ispit prestajao je radni odnos u saveznom organu uprave, odnosno saveznoj organizaciji.⁶⁵

Napredovanje u službi menjalo se tokom vremena, a najdetaljnije je bilo regulisano Zakonom o javnim službenicima iz 1957. Opšti kriterijumi napredovanja za sve javne službenike bili su: 1) stručna sposobnost 2) zalaganje 3) uspeh u radu i 4) godine službe. Napreovalo se dobijanjem višeg zvanja, više funkcije ili višeg platnog razreda (član 185 Zakona o javnim službenicima) za službenike državne uprave.

Zakon iz 1957. godine poznavao je i institut ocenjivanja službenika koji je bio orijentisan na ocenu rezultata rada i upoređivanju postignutih rezultata sa zahtevima koji proizilaze iz analitičke procene radnih mesta, a ne na oceni personalnih karakteristika radnika. To je u potpunosti u skladu sa savremenim tendencijama ocenjivanja državnih službenika. Ocene su bile od jedan (najniža, nezadovoljavajuća ocena) do pet (najviša ocena). Ocenjivanje je vršila komisija jedanput godišnje. Komisija za ocenjivanje bila je po pravilu kolegij organa i ona je donosila opštu ocenu (jednu od pet ocena) na osnovu upitnika koji bi popunio neposredni starešina organa. Ocena je imala važne posledice na pravni položaj službenika (zadržavanje od napredovanja, izvanredno napredovanje itd.).

Službenici su napreovali u više zvanje pošto su proveli tri godine u najvišem platnom razredu nižeg zvanja, a u poslednje dve godine su ocenjeni ocenom „dobar“.⁶⁶ Postojala je takođe mogućnost bržeg napredovanja službenika koji se posebno ističu u radu. Iako je sistem u velikoj meri zavisio od sposobnosti službenika, u praksi se

⁶¹ Čl. 321, st. 3 ZOSDU.

⁶² I. Krbek, *Lica u državnoj službi*, Zagreb 1948, 80. Navedeno prema E. Pusić, *Nauka o upravi*, Zagreb, 1973, 196.

⁶³ Čl. 173 –174 Zakona o javnim službenicima.

⁶⁴ Čl. 188, st. 2 Zakona o javnim službenicima.

⁶⁵ Čl. 336 ZOSDU.

⁶⁶ Čl. 187, st. 1 Zakona o javnim službenicima.

nesumnjivo pokazala tendencija da se godinama službe daje mnogo veća težina nego što bi im pripadala prema teoretskim pravilima sistema.

Plata je bila povezana sa radnim učinkom, što je takođe u skladu i sa savremenim tendencijama ocenjivanja i nagrađivanja u državnoj upravi. Napredovanje u platnom razredu načelno je bilo automatsko, posle tri godine, ali službenik je mogao i brže da napreduje ako se posebno ističe u radu. Službenik je takođe mogao biti zadržan u napredovanju – godina u kojoj nije bio povoljno ocenjen ne bi se računala u trogodišnji rok.

U Zakonu iz 1978. godine napredovanje na osnovu zasluga bilo je formalno napušteno i uvedena je široka diskrecija rukovodioca da postavi službenike na viša radna mesta. Osnovni način napredovanja bio je premeštajem državnog službenika na osnovu odluke rukovodioca organa uprave u okviru organa uprave. Zakon o osnovama sistema državne uprave predviđao je da funkcioner koji rukovodi saveznim organom uprave može odlučiti da se radnik u saveznom organu uprave, rasporedi na drugi zadatak, koji odgovara njegovoj stručnoj spremi, u skladu sa kriterijumima utvrđenim aktom o sistematizaciji zadataka i poslova. Premeštaj je takođe bio glavni način napredovanja i u drugim organima uprave, do kojeg bi dolazilo na osnovu dogovora njihovih rukovodilaca.⁶⁷ Premeštaj radnika na rad sa jednog na drugo mesto vršio se uz pristanak radnika, u skladu sa prirodom delatnosti saveznog organa uprave, odnosno savezne organizacije, ako zakonom nije bilo drukčije određeno.⁶⁸

Razlozi za prestanak radnog odnosa bili su u sva tri perioda taksativno nabrojani u zakonu. U skladu sa odredbama Zakona o osnovama sistema državne uprave radniku bi prestao radni odnos u sledećim slučajevima:

- 1) ako pismeno izjavi da ne želi da radi u tom organu, odnosno organizaciji;
- 2) po osnovu sporazuma u pismenom obliku između radnika i saveznog organa uprave, odnosno savezne organizacije;
- 3) ako odbije da vrši zadatke i poslove na koje se raspoređuje, a koji odgovaraju njegovoj stručnoj spremi i radnom iskustvu (čl. 360);
- 4) ako odbije da radi na drugim odgovarajućim zadacima i poslovima na koje je raspoređen zbog toga što na zadovoljavajući način nije obavljao određene zadatke i poslove (čl. 362, st. 1 i 6);
- 5) na osnovu pravosnažne odluke disciplinske komisije kojom mu je izrečena mera prestanka radnog odnosa;
- 6) danom dostavljanja pravosnažne presude kojom je radnik osuđen na kaznu zatvora dužu od šest meseci;
- 7) ako je prilikom stupanja u radni odnos prečutao ili dao neistinite podatke, a ti su podaci bitni za izvršavanje poslova radi kojih je zasnovao radni odnos.

⁶⁷ Čl. 358 ZOSDU.

⁶⁸ Čl. 361 ZOSDU.

Može se zaključiti da je bivša Jugoslavija imala veoma dobro razvijen sistem upravljanja ljudskim resursima koji nije bio ograničen samo na državnu upravu, već i ceo javni sektor, pogotovo u periodu od 1957. do 1978. godine. Ovaj sistem poznavao je sve moderne instrumente upravljanja ljudskim resursima koji promovišu sistem zasluga, kao što su konkursne procedure, ocenjivanje, napredovanje i nagradivanje zasnovano na učinku i stabilnost i stalnost radnog mesta. Nažalost, Zakon iz 1978. godine, koji je u velikoj meri uskladio status službenika sa zaposlenima u privatnom sektoru, nije zadržao većinu naprednih metoda upravljanja ljudskim resursima. Zbog neumitnog proteka vremena, propisi koji su postojali krajem osamdesetih godina prošlog veka još su u sećanju državnih službenika, dok su prethodni uglavnom zaboravljeni, ostavljajući važan deo jugoslovenske tradicije službeničkog sistema pokrivenim velom zaborava.

8. Kontrola i nadzor obaveštajno-bezbednosnih službi

Do sredine šezdesetih godina XX veka, obaveštajne i bezbednosne funkcije u Federativnoj Narodnoj Republici Jugoslaviji/Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji imale su naglašen centralistički karakter, sa koncentracijom nadležnosti na saveznom nivou koja je, pored narodne odbrane, obuhvatala i oblasti unutrašnjih poslova i državne bezbednosti. Pre donošenja ustavnih amandmana 1967. i 1968. godine, Federacija je imala isključivu nadležnost u oblasti zaštite ustavnog poretka, obezbeđenja i kontrole prelaženja državne granice.

Četvrti („Brionski“) plenum Centralnog komiteta SKJ održan je 1. jula 1966. godine s ciljem uspostavljanja pune kontrole Partije nad službama bezbednosti i razbijanja struktura unutar Udbe koje su označene kao centralističko-ekonomističke.⁶⁹ Neposredni povod za održavanje IV plenuma bile su optužbe da je Udba postavila uredaje za prislушкиvanje u rezidenciji Josipa Broza Tita u Užičkoj ulici br. 15 u Beogradu.

U periodu od Brionskog plenuma do raspada SFRJ, na dalji tok izgradnje i usmeravanja obaveštajno-bezbednosnog sistema Jugoslavije, od bitnog su značaja bili ustavni amandmani iz 1971. godine, dokumenti partijskih kongresa SKJ, Ustav SFRJ⁷⁰ iz 1974. godine, kojim je uspostavljen koncept opštenarodne odbrane i društvene samozaštite, Zakon o osnovama sistema državne bezbednosti⁷¹, Savezni zakon o opštenarodnoj odbrani⁷² i republički zakoni iz te oblasti.

⁶⁹ „Ekspoze saveznog sekretara za unutrašnje poslove druga Milana Miškovića povodom donošenja Osnovnog zakona o unutrašnjim poslovima“, *13.maj – časopis Saveznog sekretarijata za unutrašnje poslove*, godina XIX, br. 12, Beograd decembar 1966, 1011–1013.

⁷⁰ *Službeni list SFRJ*, br. 9/74.

⁷¹ *Službeni list SFRJ*, br. 1/74.

⁷² *Službeni list SFRJ*, br. 21/82.

Odredbe Ustava SFRJ iz 1974. godine predviđale su da „federacija, preko saveznih organa uprave, uređuje osnove sistema zaštite ovim ustavom utvrđenog poretka (državna bezbednost), obezbeđuje delatnost službe državne bezbednosti koja je neophodna za ostvarivanje ovim ustavom utvrđene odgovornosti saveznih organa i usklađuje rad organa koji vrše poslove državne bezbednosti“.⁷³

Prema *Zakonu o osnovama sistema državne bezbednosti*,⁷⁴ „federacija, preko svojih organa ovlašćenih Ustavom SFRJ,⁷⁵ utvrđuje opštu politiku u oblasti zaštite Ustavom SFRJ utvrđenog poretka, usklađuje rad organa koji vrše poslove državne bezbednosti i vrši druge poslove određene saveznim zakonom“.⁷⁶ Istim zakonskim aktom propisano je da „republike i autonomne pokrajine organizuju i neposredno vrše poslove državne bezbednosti u skladu sa Ustavom SFRJ, saveznim zakonima i politikom koju je Skupština SFRJ utvrdila u toj oblasti“.⁷⁷

Zakonom o osnovama sistema državne bezbednosti bilo je predviđeno da će „kada Predsedništvo SFRJ po svojoj inicijativi ili na predlog Saveznog izvršnog veća utvrdi da posebni razlozi bezbednosti to zahtevaju, nadležni savezni organ neposredno organizovati vršenje ili vršiti određene poslove zaštite Ustavom SFRJ utvrđenog poretka (državna bezbednost) na celoj teritoriji ili delu teritorije Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, radi suzbijanja aktivnosti usmerenih na podrivanje ili rušenje Ustavom SFRJ utvrđenog poretka“.⁷⁸ Članom 9 tog zakona bilo je propisano da „poslove državne bezbednosti u federaciji vrše Savezni sekretarijat za unutrašnje poslove i drugi savezni organi uprave kad je to posebno određeno, a u republikama i autonomnim pokrajinama – republički, odnosno pokrajinski organi nadležni za unutrašnje poslove“, te da „Savezno izvršno veće utvrđuje koje poslove državne bezbednosti i u kom obimu vrše pojedini savezni organi“.

U tim okvirima, pored određenih organa i tela obaveštajne koordinacije i kontrole, obaveštajno-bezbednosni sistem SFRJ činile su službe državne bezbednosti pri Saveznom sekretarijatu za unutrašnje poslove i organima unutrašnjih poslova republika i autonomnih pokrajina, zatim Druga (obaveštajna) uprava Generalštaba JNA, Uprava bezbednosti Saveznog sekretarijata za narodnu odbranu i organi bezbednosti Teritorijalne odbrane, kao i Služba za istraživanje i dokumentaciju Saveznog sekretarijata za inostrane poslove. U određenom smislu, poslove državne bezbednosti vršio je i Institut bezbednosti, koji je osnovan 1976. godine u okviru SSUP-a.

Rad organa koji vrše poslove državne bezbednosti u ovom periodu *usklađivali su*, u okviru Ustavom SFRJ utvrđenih prava i dužnosti, *predsednik Republike* (do

⁷³ Čl. 281, tač. 8 Ustava SFRJ.

⁷⁴ *Službeni list SFRJ*, br. 15/84 i 42/90.

⁷⁵ Predsedništvo SFRJ i Savezno izvršno veće.

⁷⁶ Čl. 7, st. 2 Zakona o osnovama sistema državne bezbednosti.

⁷⁷ *Ibid*, čl. 7, st. 3.

⁷⁸ *Ibid*, čl. 8, st. 1.

1980. godine), *Predsedništvo SFRJ i Savezno izvršno veće* (SIV). To usklađivanje obuhvatalo je političko-bezbednosno usmeravanje rada organa koji vrše poslove državne bezbednosti i utvrđivanje njihovih zajedničkih zadataka – sa stanovišta interesa i potreba bezbednosti cele zemlje.

Savezni savet za zaštitu ustavnog poretku bio je kolektivno radno telo Predsedništva SFRJ i organ bezbednosne koordinacije koji je funkcionalo u kontinuitetu od 1975. godine, mada je zvanično ustanovljen saveznim zakonom tek 1983. godine.⁷⁹ Predsednika i dva člana Saveznog saveta za zaštitu ustavnog poretku imenovalo je Predsedništvo SFRJ iz svojih redova, dok su ostali članovi bili predsednik Predsedništva CK SKJ, predsednik SIV-a, a jedan član bio je funkcioner u organima društvenopolitičkih organizacija u federaciji, kog je u sporazumu s tim organima imenovalo Predsedništvo SFRJ. U radu Saveta učestvovali su savezni sekretari (ministri) za narodnu odbranu, spoljne i unutrašnje poslove, te načelnici Službe državne bezbednosti Saveznog sekretarijata za unutrašnje poslove, Uprave bezbednosti SSNO i Službe za istraživanje i dokumentaciju.⁸⁰ U radu tog tela mogli su učestrovati i predstavnici Skupštine SFRJ, organa društvenopolitičkih organizacija (SKJ, SSRN i dr.) i odgovarajućih organa republika i autonomnih pokrajina.

Po sopstvenoj inicijativi, ili na zahtev Skupštine i Predsedništva SFRJ, odnosno odgovarajućih republičkih i pokrajinskih organa, Savezni savet za zaštitu ustavnog poretku raspravljao je o konkretnim materijalima iz oblasti bezbednosti, a naročito u vezi sa pitanjima od posebnog značaja za saradnju stručnih službi i ostalih subjekata društvene samozaštite. U vezi sa razmotrenim stanjem bezbednosti, Savet je davao odgovarajuće predloge i sugestije Predsedništvu SFRJ i društvenopolitičkim organizacijama. To telo bilo je ovlašćeno da utvrđuje stavove i mišljenja kojih su obaveštajno-bezbednosne službe u SFRJ bile obavezne da se pridržavaju.⁸¹

U periodu nakon proglašenja Savezne Republike Jugoslavije, 27. aprila 1992. godine, na saveznom nivou više nije postojalo telo za koordinaciju službi slično Savetu za zaštitu ustavnog poretku. U određenom smislu, njegove funkcije preuzeo je *Vrhovni savet odbrane*.⁸²

Radi vršenja kontrole nad radom saveznih organa koji vrše poslove državne bezbednosti, Savezna skupština je 1985. godine, na osnovu člana 17 *Zakona o osnovama sistema državne bezbednosti*, obrazovala *Komisiju za kontrolu rada Službe državne bezbednosti*. Bilo je propisano da Komisija ostvaruje uvid nad zakonitošću

⁷⁹ Pravni osnov za uspostavljanje Saveznnog saveta za zaštitu ustavnog poretku bila je odredba člana 331 Ustava SFRJ, prema kojoj Predsedništvo SFRJ može obrazovati i druge savete, odnosno druga radna tela, potrebna za njegov rad. Na osnovu toga je predsednik SFRJ Josip Broz Tito 26. decembra 1974. godine proglašio Žakon o saveznim savetima.

⁸⁰ O. Đorđević, *Osnovi državne bezbednosti – Opšti deo*, VŠUP, Beograd 1998, 298.

⁸¹ Pored Saveznnog saveta za zaštitu ustavnog poretku, koji je bio poseban organ, obrazovan posebnim zakonom i sa posebnim funkcijama, postojali su i saveti za pitanja zaštite ustavnog poretku u republikama i autonomnim pokrajinama, koji su imali različito uređen položaj i funkcije.

⁸² Prema odredbi člana 135 Ustava SRJ, Vrhovni savet odbrane sačinjavaju predsednik Savezne Republike Jugoslavije, koji je predsednik tog tela, kao i predsednici republika članica.

rada organa državne bezbednosti, naročito sa aspekta poštovanja Ustavom SFRJ i zakonom utvrđenih prava i sloboda čoveka i građanina, te u pogledu metoda i sredstava koje organi koriste u obavljanju poslova iz svoje nadležnosti. Zakonom je bilo utvrđeno da predsednika i članove Komisije imenuje Skupština SFRJ, a to telo je bilo u obavezi da o svom radu najmanje jednom godišnje izveštava Skupštinu.

Komisija za kontrolu rada SDB je u meri u kojoj je to bilo omogućeno, u periodu od 1985. do 1991. godine obavljala poslove iz svoje nadležnosti, a formalno je postojala do proglašenja Savezne Republike Jugoslavije, 27. aprila 1992. godine.⁸³ Poslovnici Savezne skupštine SRJ, koji su donošeni tokom devedesetih godina, nisu predviđali formiranje Komisije za kontrolu SDB, tako da ta oblast na saveznom nivou više nije bila pod neposrednim parlamentarnim nadzorom. Umesto toga, u Saveznoj skupštini postojao je *Odbor za odbranu i bezbednost*, kome je u nadležnost stavljeno razmatranje predloga zakona, drugih propisa i opštih akata iz oblasti bezbednosti, državljanstva i putnih isprava, položaja stranaca, prelaska granice, bezbednosti u svim vrstama saobraćaja, proizvodnje, prometa i prevoza oružja, eksplozivnih i drugih opasnih materija, kao i razmatranje pitanja u vezi sa kontrolom nad radom Savezne vlade i drugih saveznih organa i funkcionera odgovornih Saveznoj skupštini.

Jedinstvena načela rada službi državne bezbednosti utvrđivale su starešine saveznih organa državne bezbednosti, po pribavljenoj saglasnosti nadređenih političkih tela, odnosno Saveznog izvršnog veća (kasnije i Predsedništva SFRJ) ili od njih ovlašćenih tela.⁸⁴ Jedinstvenim načelima bilo je regulisano kada se i prema kojim licima, stranim organima, institucijama i organizacijama mogu primeniti određena sredstva i metode SDB i pod kojim uslovima. Takođe je utvrđena i odgovornost za primenu i eventualnu zloupotrebu tih sredstava i metoda.

Savezni savet za zaštitu ustavnog poretka je 1975. godine doneo posebne *Smernice* kojima je utvrđeno da se prema nosiocima određenih funkcija (npr. savezni i republički funkcioneri) mogu primeniti operativno-tehničke mere samo uz odobrenje Saveta. Pravilnicima je bilo propisano da se određene metode SDB mogu upotrebiti u slučajevima ugrožavanja ustavnog poretka, tj. društvenopolitičkog uredjenja, kao i drugih krivičnih dela iz delokruga službe, ali po posebnoj proceduri i uz vođenje evidencije i dosijea o preduzetim merama i akcijama.

Može se zaključiti da su obaveštajno-bezbednosne službe u čitavom periodu postojanja SFRJ imale veoma široka i zakonom nedovoljno omeđena ovlašćenja, karakteristična za sve autoritarne režime. O tome svedoči činjenica da od završetka Drugog svetskog rata pa sve do raspada SFRJ, ni u jednom saveznom ili republičkom zakonskom propisu nije eksplicitno imenovana nijedna civilna ili vojna služba. Kada je posle smrti doživotnog predsednika SFRJ Josipa Broza Tita, pod pritiskom

⁸³ Komisijom za kontrolu rada SDB od 1985. do 1991. godine predsedavali su Jovica Lazarević, Dušan Pekić, Rajko Ječmenica, Ljubomir Petrović, Živko Vasilevski i Jože Šušmelj.

⁸⁴ Zakon o osnovama sistema državne bezbednosti iz 1974. godine predviđao je da načela rada donose starešine saveznih organa u kojima se vrše poslovi državne bezbednosti, a po pribavljenoj saglasnosti Predsedništva SFRJ.

liberalnijeg krila u vođstvu Saveza komunista Jugoslavije 1984. godine konačno donet Zakon o osnovama sistema državne bezbednosti, isti je uređivao samo opšta pitanja iz ove oblasti, prepuštajući izvršnoj vlasti i čelnicima službi da svojim internim uputstvima regulišu uobičajenu zakonsku materiju - osnivanje, funkcije, ovlašćenja, organizaciju, način delovanja i odgovornost obaveštajno-bezbednosnih službi. Za sve to vreme najvažniji propis za rad službi bila su Pravila o radu Službe državne bezbednosti, koja su predstavljala tajni, javnosti nedostupan, podzakonski akt saveznog sekretara za unutrašnje poslove. Najzad, treba imati u vidu da za vreme SFRJ nisu postojali ni mehanizmi sudske kontrole nad zakonitošću rada obaveštajno-bezbednosnih službi.

— | —

— | —

Doc. dr Jelena Ćeranić¹

PARLAMENTARNA KONTROLA SEKTORA ODBRANE

1. MEĐUNARODNI STANDARDI

1.1. Uvod

U uporednom pravu rasprostranjeno je mišljenje da je politika bezbednosti „prirodni“ zadatak izvršne vlasti (egzekutive) budući da ona raspolaže neophodnim ekspertizama, resursima i može delovati efikasno. Parlament se smatra manje pogodnom institucijom za bavljenje pitanjima bezbednosti, posebno uzimajući u obzir trajanje parlamentarnih postupaka i nedostatak potpunog pristupa neophodnim ekspertizama i informacijama.

Ipak, kao i u svakoj drugoj oblasti, i u sektoru bezbednosti i odbrane, parlamentu je povereno da kontroliše izvršnu vlast. Postoji najmanje četiri razloga zbog čega je ovakva kontrola važna:

- **Kamen temeljac demokratije**

Nekadašnji francuski premijer Žorž Klemenso (*Georges Clémenceau*) jednom prilikom je rekao: „Rat je suviše ozbiljna stvar da bi bila poverena vojsci“. Ako se zanemari šaljivi aspekt izjave, ona podseća da u demokratiji, predstavnici naroda imaju vrhovnu vlast i da nijedan državni sektor ne treba da bude izvan njihove kontrole. Država bez parlamentarne kontrole sektora bezbednosti, posebno sektora odbrane, u najboljem slučaju smatraće se nedovršenom demokratijom ili demokratijom u nastajanju.²

Prema istaknutom američkom naučniku Robertu A. Dalu (*Robert A. Dahl*), najosnovniji i najtrajniji problem u politici je da se izbegne autokratska vladavina. Stoga je od suštinskog značaja da sistem podele vlasti zaista postoji, što omogućava mehanizme provere i ravnoteže protiv eventualne zloupotrebe sektora odbrane

¹ Naučni saradnik Instituta za uporedno pravo, Beograd; docent na Pravnom fakultetu Univerziteta u Banja Luci.

² P. Fluri, A.B. Johnsson, *Parliamentary Oversight of the Security Sector*, Geneva 2003.

i bezbednosti. Naime, u ovom sektoru teže je postići balans između efikasnosti i demokratije, ali je to neophodnije učiniti nego u bilo kojoj drugoj oblasti.³

- **Nema oporezivanja bez predstavljanja**

Jedan od najvažnijih mehanizama parlamenta za kontrolu izvršne vlasti je budžet. Od osnivanja prvih skupština u tadašnjim državama Zapadne Evrope, ova predstavnička tela isticala su da nema oporezivanja bez predstavljanja. S obzirom na to da organizacije u sektoru bezbednosti koriste znatan deo državnog budžeta, bitno je da parlament ima mogućnosti da efikasno prati upotrebu državnih resursa.

- **Izrada i primena zakona**

U praksi, izvršna vlast izrađuje nacrte zakona koji se tiču pitanja odbrane i bezbednosti. Međutim, parlamentarci igraju značajnu ulogu u razmatranju ovih nacrta i mogu, ukoliko je potrebno, predložiti njihove izmene i dopune. Štaviše, parlament je taj koji je zadužen da prati da zakoni ne ostanu mrtvo slovo na papiru, već da se u potpunosti primenjuju.

- **Most do javnosti**

Izvršna vlast trebalo bi da bude upoznata sa time koja su pitanja iz sektora bezbednosti prioritetna za građane. Budući da su poslanici u redovnom kontaktu sa građanima, upravo oni su ti koji lako mogu doći do informacija o mišljenju građana. Stoga poslanici predstavljaju neku vrstu mosta između izvršne vlasti koja izrađuje nacrte zakona i građana.

1.2. Izvori prava

Sektor odbrane tradicionalno se smatra oblašću koja spada u domen nacionalnog suvereniteta. Stoga ne postoji međunarodno usvojeni standardi u oblasti demokratske i parlamentarne kontrole sektora odbrane. Ovi standardi ne pominju se ni u Povelji Ujedinjenih nacija ni u brojnim međunarodnim sporazumima i konvencijama. Isto tako, pravne tekovine EU (*acquis communautaire*) ne sadrže propise o civilno-vojnim odnosima. Da bi zemlja kandidat ispunila političke kriterijume za pristupanje (koji su definisani na sastanku Evropskog saveta u Kopenhagenu 1993. godine), ona mora na određeni način da organizuje svoje civilno-vojne odnose. Dakle, iako nema

³ S. Lunn, „The Democratic Control of Armed Forces in Principle and Practice“, *Oversight and Guidance : The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security and its Reform*, DCAF, NATO Parliamentary Assembly, Brussels/Geneva 2003, 14.

međunarodnih standarda u oblasti parlamentarne kontrole sektora odbrane, postoje neki regionalni standardi kojima se utvrđuju dužnosti države, kao npr. Kodeks ponašanja Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju.

Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) je najveća regionalna, bezbednosna organizacija na svetu. Ona predstavlja forum za političke pregovore i donošenje odluka u oblasti ranog upozoravanja, sprečavanja sukoba, upravljanja krizama i postkonfliktnog oporavka i sprovodi političku volju zemalja članica preko svoje jedinstvene mreže misija na terenu. Svih 57 zemalja članica (uključujući sve zemlje iz regiona: Bugarsku, Rumuniju, Sloveniju, Hrvatsku, Bosnu i Hercegovinu, Crnu Goru, Bivšu jugoslovensku republiku Makedoniju, Srbiju) uživaju isti status. Odluke se donose konsenzusom i one su političke, a ne pravnoobavezujuće prirode.

Do dogovora o Kodeksu ponašanja o političko-vojnim aspektima bezbednosti došlo je na Forumu za bezbednosnu saradnju, koji je usvojen 1994. godine na Samitu u Budimpešti. Ovaj dokument produbljuje i kodifikuje značajne principe Helsinškog završnog akta koji uređuje odnose među državama, posebno u vezi sa nekorišćenjem sile. Ipak, Kodeks daleko prevazilazi konvencijski okvir tako što dodaje jedinstvene norme političko-vojnog ponašanja u državama. Ono što je najznačajnije, odeljci VII i VIII detaljno uređuju dogovor da države učesnice stave pod demokratsku i civilnu kontrolu svoje oružane snage, uključujući vojsku, parlamentarne i bezbednsone snage, obaveštajne službe i policiju.

Ovim kodeksom pokrivena su pitanja za koja se uobičajeno smatra da spadaju u unutrašnju nadležnost države. Tako Kodeks predstavlja ključni napredak u oblasti državne vlasti koja je do sada bila brižljivo čuvana⁴ i karakteriše se često kao „revolucionarni dokument“ i „skriveno blago među dokumentima OEBS-a“.⁵

Od 1999. godine države učesnice na godišnjem nivou razmenjuju informacije o sprovođenju Kodeksa ponašanja na osnovu Upitnika koji je ažuriran najpre 2003, a zatim i prošle godine. Novi Upitnik bolje odražava strukturu Kodeksa i uvodi određeni broj novih potpitanja, npr. o antiterorizmu. Zahteva se, takođe, da države učesnice odvojeno dostave informacije o različitim tipovima oružanih snaga. Od 2008. godine odgovori država učesnica na Upitnik objavljaju se na internet stranici OEBS-a.

Pored toga, Kodeks ponašanja koristi se unutar Foruma za bezbednosnu saradnju, gde se od njegovog usvajanja odigralo nekoliko događaja i gde se razmena informacija redovno pregleda. Takođe, Centar za sprečavanje konflikata organizuje seminare i radionice, često zajedno sa operacijama na terenu i zemljama domaćinima. Oni se obično sastaju u regionalnom okruženju, gde i dalje postoji osetljiva bezbednosna pitanja, i pozivaju vojne eksperte, predstavnike odeljenja spoljnih poslova i ponekad članove parlamenta da zajednički diskutuju o sprovođenju Kodeksa. Dakle, praktično govoreći, Kodeks se već koristi kao nova mera za izgradnju

⁴ P. Fluri, A. B. Johnsson, *Parliamentary Oversight of the Security Sector*, Ženeva 2003, 164.

⁵ „The Code of Conduct on Politico – Military Aspects of Security: a sleeping revolution”, Intervju sa Alexandre Lambert, *OSCE Magazine*, 3/2010, 5–7.

poverenja na subregionalnom nivou i nema paralele ni u jednoj drugoj međunarodnoj bezbednosnoj organizaciji, uključujući Ujedinjene nacije.⁶

Pojedine međunarodne organizacije, takođe, pokušavaju da utvrde određene principe kojima se uređuju demokratski civilno-vojni odnosi. Najaktivnije na ovom polju su Interparlamentarna unija (*The Inter-Parliamentary Union – IPU*) i Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga (*The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces – DCAF*).

Kodeks ponašanja Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju:

- uspostaviti demokratsku kontrolu oružanih snaga putem vlasti koja uživa demokratski legitimitet (parografi 20 i 21); i
- obezbediti zakonsko odobrenje budžeta za odbranu i transparentnost i pristup informacijama u vezi sa oružanim snagama (paragraf 22).

Međunarodna organizacija parlamenta (*International organization of Parliaments* (IPU) osnovana je 1889. godine. Unija je centralna tačka za parlamentarni dijalog širom sveta i radove za mir i saradnju među ljudima i za čvrsto uspostavljanje predstavničke demokratije. Interparlamentarna unija podržava napore i blisko sarađuje sa Ujedinjenim nacijama, čije ciljeve deli. Unija takođe sarađuje sa regionalnim interparlamentarnim organizacijama, kao i sa međunarodnim vladinim i nevladinim organizacijama koje motivišu iste ideje. Trenutno ima 162 člana i deset pridruženih članova Interparlamentarne unije. Sve zemlje iz regiona (Bugarska, Rumunija, Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Bivša jugoslovenska repubila Makedonija, Srbija) članice su Interparlamentarne unije.

Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga osnovan je 2000. godine na predlog švajcarske vlade. Ovaj Centar je međunarodna fondacija sa misijom da pomaže međunarodnu zajednicu u ostvarivanju dobre uprave i reformi sektora bezbednosti. Centar pruža u zemlji savetodavnu podršku i praktične programe pomoći, razvija i promoviše norme i standarde, sprovodi prilagođenu politiku istraživanja i identificuje dobre prakse i preporuke za unapređenje demokratskog upravljanja sektorom bezbednosti.

Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga trenutno broji 61 državu članicu iz celog sveta. Osnivački savet – skupština svih članova Centra – vrhovni je organ odlučivanja. Sve zemlje iz regiona su članice Centra (Bugarska (2000), Rumunija (2000), Hrvatska (2001), Bosna i Hercegovina (2001), Crna Gora (2001), Makedonija (2000), Srbija (2001)).

⁶ *Ibid.*

Interparlamentarna unija i Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga definisali su sledeće principe:⁷

- Država je jedini akter u društvu koji ima legitimni monopol vlasti.
- Službe bezbednosti su jedino odgovorne legitimno izabranim vlastima.
- Parlament je suveren i njemu je izvršna vlast odgovorna za razvoj, sprovođenje i razmatranje politike bezbednosti i odbrane.
- Parlament ima jedinstvenu ustavnu ulogu u odobravanju i ocenjivanju rashoda u sektoru odbrane i bezbednosti.
- Parlament igra ključnu ulogu u tom smislu da može da proglaši stanje opasnosti i ratno stanje.
- Principi dobre uprave i vladavine prava primenjuju se na sve oblasti, pa i na sektor odbrane.

1.3. Sadržina standarda

1.3.1. Ustavna i zakonska ovlašćenja

Parlament može da upotrebljava širok arsenal ovlašćenja prilikom kontrole sektora odbrane. Uvidom u zakonodavna rešenja velikog broja zemalja, utvrđena su, između ostalog, sledeća ustavna i zakonska ovlašćenja.

- Opšta ovlašćenja:
 - pokretanje zakonodavnog postupka;
 - izmene i dopune ili ponovno pisanje zakona;
 - postavljanje pitanja članovima vlade;
 - pozivanje članove vlade da svedoče na sednicama parlamenta;
 - pozivanje civilnih stručnjaka da svedoče na sednicama parlamenta;
 - dobijanje dokumenata od vlade;
 - postavljanje parlamentarnih pitanja; i
 - održavanje rasprava.

⁷ P. Fluri, A.B. Johnsson, *Parliamentary Oversight of the Security Sector*, Geneva 2003, 23–24.

- Budžetska kontrola:
 - pristup svim budžetskim dokumentima;
 - pravo da pregledaju i predlože izmene i dopune budžetskih fondova; i
 - pravo da odobre/odbiju svaki dodatni predlog u vezi sa budžetom predviđenim za sektor odbrane.

U većini slučajeva, budžetsku kontrolu vojske, parlament sprovodi preko svojih odbora i pododbora. Kontrolu vojnog budžeta u velikom broju zemalja pored parlamenta i njegovog odbora za budžet vrše i spoljašnja nezavisna revizorska tela. Kontrola se takođe obavlja i preko internih nadzornih tela vojske kao direktnog budžetskog korisnika.⁸

- Nabavke/raspolaganje imovinom/ prodaja oružja, transfer oružja:
 - pravo da bude u potpunosti informisan o odlukama vlade koje se odnose na nabavke/raspolaganje imovinom/prodaju oružja/transfer oružja;
 - pravo da potvrdi/odbije ugovor;
 - praćenje sledećih faza nabavki:
 - navođenja potreba za opremom;
 - upoređivanja i izbora proizvođača; i
 - procene ponuda za kompenzaciju i poravnjanje.
- Opšta odbrana i politika bezbednosti – pravo da se odobri/odbije:
 - koncept bezbednosne politike;
 - koncept upravljanja krizom;
 - struktura snaga; i
 - vojna strategija/ doktrina.
- Osoblje u sektoru odbrane, upravljanje i organizacija:
 - pravo da se odobri/odbije plan u vezi sa osobljem;
 - pravo da se utvrdi maksimalan broj zaposlenih;
 - pravo da se odobri/odbije ili pravo da se konsultuje o najvišim vojnim imenovanjima (kao što je načelnik štaba); i
 - pravo da se razmatra unutrašnja organizacija sektora odbrane

⁸ M. Hadžić, B. Milosavljević, „Demokratsko preuređenje civilno-vojnih odnosa u SCG“, *Modeli zakona o bezbednosti i odbrani*, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd 2006, 22.

Budući da ustavne odredbe imaju najviši pravni status, važno je da parlamentarna ovlašćenja u sektoru bezbednosti budu predviđena ustavom. Ustavi se ne mogu lako menjati; svaka takva reforma u većini slučajeva zahteva kvalifikovanu većinu u parlamentu. Stoga ustav predstavlja efikasan način za zaštitu parlamentarnih ovlašćenja u ovoj osetljivoj oblasti. Ova ovlašćenja mogu dalje biti razrađena, čak i povećana posebnim zakonom ili poslovnikom parlamenta.

Od suštinske je važnosti za parlament da dobija istinite i blagovremene informacije o namerama vlade i odlukama u vezi sa sektorom bezbednosti. Parlament neće imati nikakav uticaj ukoliko ga vlada informiše nakon što postigne konačnu odluku. U takvim situacijama, parlament će biti doveden pred svršen čin, te neće imati drugog izbora osim da odobri ili odbaci odluku vlade.

1.3.2. Parlamentarni mehanizmi primenjeni na sektor odbrane

U svim demokratskim sistemima parlamenti imaju na raspolaganju različita sredstava za dobijanje informacija o radu izvršne vlasti. Na osnovu tih informacija, parlament kontroliše politiku vlade, nadgleda upravu, štiti pojedince, ili pokušava da rasvetli i eliminiše zloupotrebe i nepravde. Tri uobičajene zakonske mogućnosti kojima parlament raspolaže su :

1. parlamentarne rasprave;
2. poslanička pitanja i interpelacije; i
3. parlamentarni nadzor.

Parlamentarne rasprave o pitanjima bezbednosti predstavljaju priliku za razmenu mišljenja i prikupljanje bitnih informacija o činjeničnom stanju i namerama vlade. Uopšteno govoreći, parlamentarne rasprave javljaju se u pet situacija :

- nakon što izvršna vlast predstavi predlog godišnjeg budžeta u sektoru odbrane;
- nakon zvaničnih ili nezvaničnih izjava relevantnih ministara, kao što je ministar odbrane ili ministar spoljnih poslova;
- u vezi sa nacionalnim planom odbrane, predstavljanje Bele knjige u oblasti odbrane ili bilo kog drugog značajnog nacionalnog dokumenta u ovoj oblasti;
- u vezi sa programima vlade, koji se uglavnom prave nakon izbora; i
- u vezi sa bilo kojim velikim problemom ili katastrofom u sektoru bezbednosti.

Poslanička pitanja i interpelacije predstavljaju mehanizam koji se naviše koristi za dobijanje konkretnе informacije o radu vlade i eventualno otkrivanje loše uprave/zloupotreba u telima vlade i traženje izmene pravca vladine politike. Pitanja se mogu postavljati u pisanoj formi ili usmeno na posebnim sednicama parlamenta. Efikasnosti poslaničkih pitanja doprinose:

- mogućnost da poslanici postavljaju dodatna pitanja kad god nisu zadovoljni odgovorima ili smatraju da su potrebna dalja pojašnjenja;
- mogućnost da poslanici iniciraju raspravu o pitanjima pokrenutim tokom vremena predviđenog za poslanička pitanja;
- volja poslanika da koriste proceduralnu mogućnost za postavljanje pitanja;
- mogućnost da javnost bude prisutna u vreme postavljanja poslaničkih pitanja ili da to prati na radiju ili televiziji; i
- objavljivanje pitanja i odgovora u dokumentima koji su dostupni javnosti.

Bilo kao deo ili dodatak gorepomenutom mehanizmu, **parlamenti mogu nadzirati** rad izvršne vlasti pregledajući izveštaje koje su pripremili vlada ili nezavisna javna tela i sprovodeći specijalne istrage. Ključna ovlašćenja parlamenta uključuju ovlašćenje da :

- izabere predmet i obim parlamentarne istrage;
- poseti vojne baze i druge prostorije službi bezbednosti;
- sakuplja sve relevantne informacije, uključujući klasifikovane i veoma poverljive dokumente iz predsedništva, javne uprave ili generalštaba;
- pribavlja dokaze saslušavajući pod zakletvom članove predsedništva, javne uprave ili vojske kao i civilnog društva; i
- organizuje javne ili zatvorene rasprave.

1.3.3. Institucionalni i politički faktori

Parlament kao celina previše je veliko telo da bi moglo potpuno da se posveti detaljnном razmatranju i istraživanju svih pitanja koja su od interesa za njegov rad. Upravo iz tog razloga, parlamentarni odbori predstavljaju jedno od najjačih sredstava za efikasan parlamentarni rad. S obzirom na to da je u rad ovih tela uključen ograničen

broja poslanika, parlamentarni odbori mogu, u zavisnosti od obima raspoloživih sredstava, kao što su informacije i istraživački kapaciteti, kao i stručna pomoć koja im je na raspolaganju, da sprovode dublje i složenije zadatke nadzora sektora odbrane i bezbednosti.⁹

Dobro razvijena struktura parlamentarnih odbora presudna je za uticaj parlamenta na izvršnu vlast. U parlamentarnu kontrolu sektora odbrane, inače, nije uključen samo jedan, već nekoliko odbora koji postoje pod različitim imenima u različitim parlamentima. Uporednopravnim pregledom zakonodavstva, dolazi se do zaključka da su u najvećem broju zemalja to sledeći odbori :

- **Odbor za odbranu i bezbednost**, koji se uopšteno bavi svim pitanjima u vezi sa sektorom odbrane;
- **Budžetski ili finansijski odbor**, koji ima zadnju reč o budžetu svih organizacija iz sektora odbrane; eventualno Odbor za javne račune koji pregleda izveštaj o reviziji za ceo nacionalni budžet uključujući i budžet za odbranu;
- **Odbor ili pododbor za obaveštajne službe i pitanja**, koji obično zaseda iza zatvorenih vrata;
- **Odbor za industriju i trgovinu**, koji je posebno značajan kada je reč o snabdevanju oružjem i trgovinom;
- **Odbor za borbu protiv korupcije**, koji se bavi pitanjima korupcije u svim državnim institucijama, uključujući i tela u sektoru odbrane.

1.3.3.1. Parlamentarni odbor za odbranu i bezbednost

Parlamentarni odbor za odbranu i bezbednost je specijalizovano telo parlamenta koje daje savete i priprema preporuke skupštini u vezi sa zakonima ili odlukama koje se tiču nacionalne odbrane ili bezbednosti građana. Osobenost ovog parlamentarnog tela je složenost pitanja kojima se bavi. Parlamentarci moraju da prate rad različitih institucija i da se bave pitanjima koja se tiču vojske, policije, žandarmerije i drugih snaga za javni red, te pitanjima koja se odnose na pograničnu kontrolu, budžet, nabavke, kontrolu oružja, rad obaveštajnih službi i sl. Stoga ovaj

⁹ W. F. van Eekelen, „The National Parliamentary Dimension“, *Democratic Control of Armed Forces: The National and International Parliamentary Dimension*, DCAF Occasional Paper – No. 2, Geneva 202, 18.

odbor sa širokim ovlašćenjima može da se organizuje u nekoliko pododbora.¹⁰

Ključne funkcije parlamentarnog odbora za pitanja odbrane odnose se na razmatranje i izveštavanje o bilo kom predlogu zakona ili podzakonskog akta koji vlada predlaže iz ove oblasti i o kom skupština raspravlja, na razmatranje međunarodnih ugovora i aranžmana koji spadaju u nadležnost ministarstva odbrane, kao i iniciranje i donošenje novih zakona ili izrada nacrtu zakona unutar samog odbora. U okviru ovih nadležnosti, razmatraju se i odluke o slanju trupa u inostranstvo. Pored toga, rad odbora odnosi se na ispitivanje i izveštavanje o svakoj značajnijoj inicijativi iz oblasti odbrambene politike, povremeno saslušanje ministra odbrane o njegovim aktivnostima na izvršavanju zadataka iz oblasti odbrambene politike, nadziranje rada i usklađenosti ministarstva odbrane sa važećom zakonskom regulativnom, kao i razmatranje peticija i pritužbi vojnog osoblja i civila u vezi sa sektorom odbrane. Jedna od najvažnijih funkcija odbora odnosi se na razmatranje i izveštavanje o godišnjim troškovima ministarstva odbrane, razmatranje dodatne procene troškova koje predlaže ministarstvo i izveštavanje skupštine o odlukama u vezi sa ovim pitanjima, a ukoliko je neophodno i zahtevanje sprovođenja finansijske istrage, kao i razmatranje nabavki i robe dvostrukе namene.¹¹

Članovima odbora su za sprovođenje navedenih nadležnosti na raspolaganju održavanje saslušanja ili istrage, pozivanje pripadnika vojske, državnih službenika ili eksperata na sednice odbora, ispitivanje ministara i drugih predstavnika vlade, nadgledanje transparentnosti i efikasnosti trošenja budžeta, zahtevanje od kompetentnih organa da sprovedu kontrolu, istraživanje pritužbi, kao i posete i inspekcije u vojnim bazama i prostorijama službi bezbednosti, uključujući i posete trupama angažovanim u inostranstvu.

Ova parlamentarna tela obično rade na osnovu ovlašćenja koja proističu iz poslovnika parlamenta, posebnog zakona ili samog ustava. Većina odbora zadržava pravo da postavi sopstveni plan rada i raspored sastanaka, koji mogu biti otvoreni ili zatvoreni za javnost. U većini parlamenta odbori imaju konsultativnu ulogu jer nemaju ovlašćenja da sprovode zakone i donose konačne odluke o nekom pitanju.¹²

Članove odbora bira parlament i njihov broj varira od zemlje do zemlje. Kandidate za članove najčešće predlažu poslaničke grupe, tako da političke partije u odboru budu podjednako zastupljene. Najefikasniji izbor članova odbora

¹⁰ Ova podela može slediti funkcionalni pristup, za poseban nacrt zakona, istragu ili saslušanje, ili institucionalni pristup koji pokriva mandat jednog odbora za određenu instituciju ili agenciju. U nekim zemljama odbori imaju mešovite mandate. Tako, na primer, jedan odbor može da se bavi pitanjima nacionalne odbrane i obaveštajnih službi, itd. Što se tiče rada obaveštajnih službi, neki parlamenti imaju funkcionalan pristup i dodeljuju jednom odboru nadležnost nad svim agencijama koje se bave obaveštajnim aktivnostima. Drugi parlamenti imaju institucionalan pristup, pa rad zajedničkih agencija ili ministarstava sa obaveštajnom aktivnošću prate različiti odbori.

¹¹ Skupštinski odbori za odbranu i bezbednost, „Parlamentarni nadzor sektora bezbednosti: načela, mehanizmi i praksa“, Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga, Interparlamentarna unija, Ženeva/Beograd 2003, 86.

¹² W. F. van Eekelen, 122.

podrazumeva da se oni biraju zbog svojih specijalizovanih znanja koja spadaju u nadležnost odbora. Članstvo u odboru traje koliko i poslanički mandat, a može trajati i nekoliko zakonskih mandata. O kandidatima za predsednika odbora dogovaraju se uglavnom veće parlamentarne partije. Zbog veoma važne uloge nadzora koju ima odbor koji se bavi pitanjima odbrane, uloga predsednika odbora se u nekim parlamentima poverava predstavniku opozicionih partija, ili se mesto predsednika rotira između najveće opozicione i vladajuće partije.

Zaposleni u odboru pripremaju i organizuju sednice odbora, uspostavljaju i održavaju kontakte sa odgovarajućim institucijama i organizacijama i sa predstavnicima civilnog društva, prikupljaju odgovarajuće informacije i na nepristrasan način pomažu u sprovođenju nadležnosti odbora. Neke od aktivnosti koje obavlja stručna služba su: pružanje stručnog mišljenja, priprema materijala i brifinga za parlamentarce, praćenje zaključaka i izvršavanje i odluka odbora, priprema informacija i zaključaka o pitanjima koja se razmatraju na sednicama ovih parlamentarnih tela, priprema amandmana na zahtev, priprema izveštaja i mišljenja u vezi sa autentičnim tumačenjem zakona i drugih akata, sastavljanje odgovarajućih informacija i stručna obrada i analiza predstavki i predloga građana. Redovno praćenje informacija i razvoja u oblasti odbrane i bezbednosti, priprema analiza i istraživanja, konstruktivni predlozi i sugestije, takođe su neki od načina da stručna služba doprinese poboljšanju zakonodavne i nadzorne funkcije skupštinskog odbora. Pored toga, adekvatan broj zaposlenih u odboru i njihova dodatna obuka neophodna je za efikasan rad ovih parlamentarnih tela.

Pristup poverljivim informacijama je, takođe, važno pitanje sa kojim se susreću članovi odbora. Postoje dva načina na koji je pristup ovim informacijama regulisan. U većini parlamenta poslanicima nije neophodna bezbednosna provera jer se smatra da samim načinom izbora na funkciju imaju pristup poverljivim informacijama, dok u drugim parlamentima, pristup ovim informacijama dobijaju nakon pozitivne bezbednosne provere. Postoje propisi koji nalažu da poslanici, koji dolaze u dodir sa poverljivim informacijama, koje predstavljaju državnu, službenu ili vojnu tajnu, potpišu izjavu kojom se obavezuju na čuvanje podataka dobijenih u toku mandata u ovim odborima. Takođe, oni ne mogu pokretati pitanja ili istrage na osnovu saznanja koja proističu iz poverljivih informacija, koje su dobili obavljajući funkciju člana odbora, ni nakon prestanka članstva. U nekim parlamentima, odbori mogu angažovati stručnjake koji će se baviti istragom određenog pitanja iz nadležnosti tog tela, a angažovani eksperti podvrgavaju se posebnim obavezama čuvanja tajnosti podataka, zbog toga što u toku rada dolaze u kontakt sa poverljivim materijalom.¹³

Posebno je značajno da se sprovođenje nadležnosti iz delokruga rada odbora koji se bave pitanjima iz oblasti odbrane i bezbednosti ne razume kao kontrola u negativnom smislu te reči, odnosno kao zauzimanje unapred suprotstavljenih pozicija kontrolora i onih čiji se rad nadzire, već pre kao konstruktivna saradnja i komunikacija, razmena ideja, kao korigovanje eventualnih propusta u cilju stvaranja uslova za

¹³ D. Đurašinović, „Parlamentarna kontrola sektora odbrane“, *Pregled zakonodavstva sistema odbrane Republike Srbije*, Institut za uporedno pravo, Beograd 2007, 41.

uspešan rad institucija i agencija koje se kontrolišu, kao i unapređenje njihovih aktivnosti konstruktivnim primedbama i predlozima. Ova saradnja neophodna je ne samo zbog podele odgovornosti između zakonodavne i izvršne vlasti, već i zbog činjenice da sektor odbrane i bezbednosti doprinosi očuvanju interesa i zaštite čitave zemlje.¹⁴

1.3.4. Efikasnost parlamentarne kontrole sektora odbrane

Efikasna parlamentarna kontrola bezbednosnog sektora zahteva, pre svega, ekspertizu i resurse unutar parlamenta ili na njegovom raspolaganju. Unutar parlamenta parlamentarna ekspertiza, međutim, retko dostiže ekspertizu vlade. U većini slučajeva parlamenti imaju malobrojno, ako imaju ikakvo, istraživačko osoblje, dok vlada može da se osloni na osoblje ministarstva odbrane i drugih ministarstava koja se bave bezbednosnim sektorom. Poslanici su, uz to, izabrani sa ograničenim mandatom, dok civilno i vojno osoblje čitavu profesionalnu karijeru uglavnom provodi u ministarstvu odbrane. Osnovni problem je što se poslanici prevashodno oslanjaju na podatke koji potiču iz vlade i vojske, a to su institucije čiji bi rad trebalo da nadziru.¹⁵

Drugi značajan element efikasne parlamentarne kontrole je postojanje političke volje članova parlamenta da koriste mehanizme koji su im na raspolaganju. Čak i ukoliko je parlamentarna kontrola regulisana na odgovarajući način i parlamentarna tela/poslanici pojedinačno raspolažu sa dovoljno ekspertiza i resursa, efikasna parlamentarna kontrola nije moguća bez jake političke volje poslanika da koriste raspoložive mehanizme. Ne postoji, međutim, „recept“ za efikasnu parlamentarnu kontrolu, već ona treba da bude prilagođena potrebama, mogućnostima i okolnostima u kojima se pojedina zemlja nalazi.¹⁶

Politička volja da se efikasno nadgledaju službe bezbednosti određena je različitim faktorima, uključujući i partijsku disciplinu, politički interes i bezbednosne razloge.

Najpre, kada je reč o partijskoj disciplini, poslanici vadajuće partije uglavnom se uzdržavaju od toga da javno kritikuju izvršnu vlast, budući da im je u interesu da izvršnu vlast zadrže. Dakle, usled dominacije partijske lojalnosti u odnosu na formalne zadatke članova parlamenta, specifični mehanizmi za utvrđivanje odgovornosti ministara postali su u velikoj meri neefikasni.

Zatim, kada je reč o političkom interesu, u većini zemalja glasači nisu mnogo zainteresovani za pitanja bezbednosti. Štaviše, političari će radije raspravljati o

¹⁴ *Ibid.* 49.

¹⁵ *Ibid.* 37.

¹⁶ *Ibid.* 51.

pitanjima koja su okrenuta budućnosti nego što će se vraćati na teme iz prošlosti za koje više nema interesovanja. Shodno tome, može da se dogodi da parlamentarcima ponestane motivacije da posvete pažnju proveri rada vlade u sektoru bezbednosti i odbrane.

Naposletku, usled bezbednosnih razloga (realnih ili imaginarnih) poslanici koji su odgovorni za pitanja odbrane nerado otkrivaju, dele i otvoreno diskutuju o svojim nalazima i zapažanjima.

Kao rezultat ovih faktora, danas se parlamentarni mehanizmi odgovornosti često pasivno primenjuju. Samo ako političke partije same ocene da takvo ponašanje šteti sledećim izborima, spremne su da preispitaju odgovornost svojih članova na javnim funkcijama.

2. UPOREDNOPRAVNA ANALIZA

2.1. Mehanizmi parlamentarne odgovornosti

Mehanizmi odgovornosti vlade prema parlamentu u zemljama u regionu veoma su slični i obuhvataju: poslanička pitanja, interpelacije i glasanje o nepoverenju vlasti. Dok su poslanička pitanja „najbenigniji“ oblik odgovornosti, kojim članovi parlamenta pokazuju interes za određena aktuelna pitanja vođenja vladine politike, interpelacije i glasanje o nepoverenju vlasti predstavljaju mehanizme odgovornosti sa ozbilnjijim posledicama jer mogu rezultirati padom vlade. Razlika između ova dva mehanizma je u tome što glasanje o nepoverenju vlasti može biti inicirano bez traženja bilo kakvog odgovora od vlade, samo na osnovu zahteva većeg broja poslanika. Parlament je dužan da se izjasni o predlogu za nepoverenje vlasti, za čije je usvajanje obično potrebna većina glasova svih poslanika. Interpelacija, sa druge strane, započinje postavljanjem pitanja vlasti, a od vladinog odgovora zavisi da li će poslanici zatražiti i glasanje o poverenju vlasti. Stoga se može zaključiti da interpelacija predstavlja jednu vrstu kombinacije poslaničkog pitanja i glasanja o poverenju vlasti, koja je široko prihvaćena u našem regionu.

Odgovornost izvršne vlasti parlamentu je u svih sedam država regiona (Bugarska, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija, Kosovo i Srbija) pravno uređena na sličan način, pre svega putem odredbi ustava i poslovnika parlamenta.

Ustavom **Republike Bugarske** predviđeno je da skupština bira i razrešava dužnosti premijera, a na njegov predlog članove Saveta ministara, i vrši promene u Vladi na predlog premijera.¹⁷ Mehanizmi parlamentarne kontrole izvršne vlasti

¹⁷ Čl. 84, st. 6 Ustava Republike Bugarske.

predviđeni Ustavom i razrađeni skupštinskim Poslovnikom su: poslanička pitanja, istrage, interpelacija i glasanje o poverenju Vladi.¹⁸

Poslanici Narodne skupštine mogu premijeru, bilo kom potpredsedniku Vlade ili ministru postaviti pitanja u vezi sa nekom aktuelnom temom i temom od javnog interesa iz oblasti koje su u njihovoj nadležnosti.¹⁹ Premijeru se postavljaju pitanja koje se odnose na aktivnosti Vlade. Ova pitanja postavljaju se u pisanoj formi i moraju biti precizno formulisana. Odgovori mogu biti usmeni ili pismeni. Pismeni odgovori daju se samo ukoliko poslanici to izričito zahtevaju.

Poslanici imaju pravo da zatraže pokretanje istrage od premijera, bilo kog zamenika premijera ili ministra. Ovakve istrage moraju se ticati osnovnih aspekata aktivnosti premijera, zamenika premijera, ministara ili uprave za koju su zaduženi.²⁰

Poslovnikom je takođe predviđeno da jedna petina poslanika može zatražiti interpelaciju ili pokrenuti postupak za glasanje o poverenju Savetu ministara ili premijeru.²¹

Kada je reč o **Bosni i Hercegovini**, Poslovnicima oba doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine predviđeni su mehanizmi parlamentarne kontrole izvršne vlasti. Savet ministara BiH odgovara Parlamentarnoj skupštini za predlaganje i izvršavanje politike i primenu zakona, drugih propisa i odredaba čije je sprovođenje deo njegovog ustavnog i zakonskog ovlašćenja, kao i za usmeravanje i koordinaciju rada ministara. Mehanizmi kontrole predviđeni Poslovnicima su: glasanje o nepoverenju Savetu ministara,²² parlamentarna pitanja,²³ interpelacije,²⁴ izveštaji koje podnosi izvršna vlast,²⁵ stalne i privremene komisije²⁶ i korišćenje izveštaja koje su pripremili nezavisni državni organi.²⁷

U **Republici Crnoj Gori**, odgovornost Vlade i ministara parlamentu takođe je regulisana Ustavom i Poslovnikom Narodne skupštine. Ustavom Crne Gore predviđeno je da Skupština Crne Gore bira i razrešava predsednika i članove Vlade.²⁸

¹⁸ Poglavlje VIII skupštinskog Poslovnika.

¹⁹ Čl. 82 Poslovnika Skupštine Republike Bugarske.

²⁰ Čl. 85 Poslovnika Skupštine Republike Bugarske.

²¹ Čl. 96 Poslovnika skupštine Republike Bugarske.

²² Čl. 143–147 Poslovnika Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH; čl. 135–140 Poslovnika Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH.

²³ Čl. 151–57 Poslovnika Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH; čl. 144–149 Poslovnika Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH.

²⁴ Čl. 158–161 Poslovnika Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH; čl. 150–153 Poslovnika Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH.

²⁵ Čl. 162–163 Poslovnika Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH.

²⁶ Čl. 28–29 Poslovnika Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH.

²⁷ Čl. 54 Poslovnika Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH.

²⁸ Čl. 82, st. 12 Ustava Crne Gore.

Poslovnikom Narodne skupštine Crne Gore uređeni su mehanizmi predviđeni Ustavom za plenarna zasedanja i specijalizovane odbore. Predviđeno je da radi pribavljanja informacija, odnosno stručnih mišljenja o predlogu akta koji je u proceduri u Skupštini, razjašnjenja pojedinih rešenja iz predloženog ili postojećeg akta, razjašnjenja pitanja značajnih za pripremu predloga akta, kao i radi uspešnijeg ostvarivanja kontrolne funkcije Skupštine, u nadležnim (matičnim) odborima Skupštine mogu da se organizuju parlamentarna saslušanja i istrage.²⁹

Poslovnikom je takođe predviđena mogućnost postavljanja poslaničkih pitanja. Poslanik ima pravo da u cilju pribavljanja potrebnih informacija, odnosno sprovođenja utvrđene politike, Vladi, odnosno nadležnom ministru, postavi poslaničko pitanje i dobije odgovor na njega.³⁰

Osim toga, Poslovnikom su predviđeni mehanizmi glasanja o nepoverenju Vladi i interpelacija. Predlog da se glasa o nepoverenju Vladi mora da sadrži razloge zbog kojih se predlaže glasanje o nepoverenju.³¹ Glasanje se vrši javnim glasanjem. Interpelacija za pretresanje određenih pitanja o radu Vlade podnosi se predsedniku Skupštine u pisanoj formi, a pitanje koje treba razmotriti mora biti jasno formulisano i obrazloženo.³²

Ustavom **Republike Hrvatske** predviđeno je da Hrvatski sabor nadzire rad Vlade Republike Hrvatske i drugih nosilaca javnih dužnosti odgovornih Hrvatskom saboru, u skladu sa Ustavom i zakonom.³³

Poslovnikom Hrvatskog sabora dalje su razrađeni mehanizmi odgovornosti Vlade i ministara Saboru. Vlada je obavezna da na zahtev Sabora izvesti Sabor o svom radu, o politici koju sprovodi, u celini ili u pojedinom području, o izvršavanju zakona i drugih propisa te o drugim pitanjima iz svog delokruga.³⁴ Na predlog najmanje jedne petine ukupnog broja poslanika u Saboru može se pokrenuti pitanje poverenja predsedniku Vlade, pojedinom članu ili Vladi u celini.³⁵

Poslovnikom je, takođe, predviđeno da Sabor, odnosno njegova radna tela, mogu tražiti izveštaje i podatke od ministara i ostalih službenika koji rukovode radom drugih tela državne uprave, a oni su obavezni da na postavljeni zahtev izveste o pitanjima i pojавama iz delokruga ministarstva, odnosno drugog tela državne uprave, podnesu izveštaje o sprovođenju zakona i drugih akata, dostave podatke kojima raspolažu i odgovore na upućena pitanja.³⁶

²⁹ Čl. 72 Poslovnika Skupštine Crne Gore.

³⁰ Čl. 187 Poslovnika Skupštine Crne Gore.

³¹ Čl. 194 Poslovnika Skupštine Crne Gore.

³² Čl. 198 Poslovnika Skupštine Crne Gore.

³³ Čl. 80 Ustava Republike Hrvatske.

³⁴ Čl. 111 Poslovnika Hrvatskog sabora.

³⁵ Čl. 113 Poslovnika Hrvatskog sabora.

³⁶ Čl. 115 Poslovnika Hrvatskog sabora.

I Poslovnikom Hrvatskog sabora je kao jedan od mehanizama odgovornosti predviđena interpelacija. Interpelacijom se na sednici Sabora otvara rasprava o radu Vlade u celini ili o pojedinim odlukama Vlade ili ministarstva, ako odstupaju od opštег stava Vlade ili ministarstva u sprovođenju zakona ili utvrđene politike. Interpelacija se podnosi u pisanim oblicima. U njima mora biti jasno postavljeno i obrazloženo pitanje koje treba razmatrati. Interpelaciju potpisuju svi poslanici koji su je pokrenuli. Interpelaciju predsedniku Sabora podnosi najmanje desetina poslanika.³⁷

U **Bivšoj jugoslovenskoj republici Makedoniji**, Narodna skupština kontroliše rad Vlade u skladu sa postupkom predviđenim Ustavom i Poslovnikom Narodne skupštine. Ustavom Bivše jugoslovenske republike Makedonije predviđeno je da Skupština bira Vladu Republike Makedonije.³⁸

Poslovnikom Narodne skupštine predviđeni su tradicionalni načini odgovornosti Vlade parlamentu kao što su poslanička pitanja, interpelacija i glasanje o poverenju Vladi.

Poslanik u Narodnoj skupštini ima pravo da postavi pitanje predsedniku Vlade, bilo kom članu Vlade i drugim nosiocima javnih funkcija odgovornim pred Skupštinom za bilo koje pitanje u vezi sa njihovim radom ili pitanjima koja su u njihovoj nadležnosti.³⁹ Pitanja treba da budu kratka i precizna. Posebna zasedanja na kojima se odgovara na poslanička pitanja održavaju se svakog poslednjeg četvrtka u mesecu.

Interpelaciju može pokrenuti najmanje pet poslanika za rad bilo koje javne službe, Vlade i svakog člana Vlade pojedinačno, kao i pitanja u vezi sa radom državnih organa. Interpelacija se podnosi u pisanoj formi, potpisuju je svi poslanici koji je pokreću i mora sadržati obrazloženje.⁴⁰

Glasanje o poverenju Vladi može pokrenuti najmanje 20 poslanika. Pokretanje ovog postupka mora biti u pismenoj formi i mora sadržati obrazloženje.⁴¹

Ustavom **Republike Kosovo** predviđeno je da Skupština Republike Kosovo bira Vladu i izglasava joj nepoverenje,⁴² a mehanizmi odgovornosti Vlade Skupštini regulisani su Poslovnikom Skupštine. Reč je o tradicionalnim mehanizmima kao što su: glasanje o poverenju Vladi, interpelacija, pitanja Vladi koja zahtevaju usmene odgovore i pitanja Vladi koja zahtevaju pismene odgovore.

Skupština Kosova može izglasati nepoverenje premijeru, zasnovano na predlogu koji pokreće najmanje četvrtina, tačnije 30 poslanika, i izborom u isto vreme

³⁷ Čl. 190 Poslovnika Hrvatskog sabora.

³⁸ Čl. 68 Ustava Bivše jugoslovenske republike Makedonije.

³⁹ Čl. 37 Poslovnika Narodne skupštine Bivše jugoslovenske republike Makedonije.

⁴⁰ Čl. 45 Poslovnika Narodne skupštine Bivše jugoslovenske republike Makedonije.

⁴¹ Čl. 214 Poslovnika Narodne skupštine Bivše jugoslovenske republike Makedonije.

⁴² Čl. 65 Ustava Republike Kosovo.

novog premijera zajedno sa novim ministrima većinom glasova članova Skupštine.⁴³

Poslanička grupa može pokrenuti interpelaciju kako bi se raspravljalo neko pitanje u vezi sa radom Vlade ili ministarstva.⁴⁴ Interpelacija se pokreće u pisanoj formi i mora sadržati preciznu formulaciju teme, obrazloženje, imena i potpise svih onih koji je pokreću.

Poslovnikom su takođe predviđena i poslanička pitanja Vladi, i to kako ona na koja se odgovara usmeno, tako i ona na koja se odgovara pismeno. Na svakom zasedanju Skupštine mora postojati period za poslanička pitanja koji je ograničen na 50 minuta. Svaki poslanik može postaviti pitanje na koje odgovara bilo koji član Vlade tokom perioda za poslanička pitanja, ukoliko je to pitanje bilo poslato u pisanoj formi ne manje od 48 sati pre zasedanja.⁴⁵ Takođe, poslanici mogu postaviti pitanja koja zahtevaju pisane odgovore premijeru ili drugom ministru o njegovoj/ njenoj oblasti nadležnosti.⁴⁶

Ustavom **Republike Srbije** predviđeno je da Narodna skupština bira članove Vlade i odlučuje o prestanku mandata Vlade i ministara.⁴⁷ Zakonom o Vladi⁴⁸ predviđeno je, takođe, da je Vlada odgovorna Narodnoj skupštini za vođenje politike Republike Srbije, za izvršavanje zakona i drugih opštih akata Narodne skupštine, za stanje u svim oblastima iz svoje nadležnosti i za rad organa državne uprave.

Za razliku od drugih zemalja u regionu, Republika Srbija ima i Zakon o Narodnoj skupštini, koji detaljnije reguliše odgovornost izvršne vlasti parlamentu. Ovim zakonom predviđeno je da Narodna skupština vrši kontrolu nad radom Vlade ili člana Vlade postavljanjem poslaničkog pitanja, podnošenjem interpelacije, glasanjem o nepoverenju Vladi ili pojedinom članu Vlade i obrazovanjem anketnog odbora.⁴⁹

Tradicionalni mehanizam odgovornosti, na osnovu kojeg Vlada odgovara parlamentu za svoje postupke, jeste izglasavanje nepoverenja Vladi ili članu Vlade. Na osnovu Ustava Republike Srbije glasanje o nepoverenju Vladi ili pojedinom članu Vlade može zatražiti najmanje 60 narodnih poslanika. Narodna skupština je prihvatile predlog za izglasavanje nepoverenja Vladi ili članu Vlade ako je za njega glasalo više od polovine svih narodnih poslanika.⁵⁰ Ustavom Republike Srbije iz 2006. godine uveden je dodatni mehanizam odgovornosti – interpelacija.⁵¹

⁴³ Čl. 19 Poslovnika Skupštine Kosova.

⁴⁴ Čl. 25 Poslovnika Skupštine Kosova.

⁴⁵ Čl. 26 Poslovnika Skupštine Kosova.

⁴⁶ Čl. 27 Poslovnika Skupštine Kosova.

⁴⁷ Čl. 105, st. 9 Ustava Republike Srbije

⁴⁸ Čl. 7 Zakona o Vladi, *Sl. glasnik RS*, br. 55/2005, 71/2005 – ispr, 101/2007 i 65/2008.

⁴⁹ Čl. 56 Zakona o Narodnoj skupštini, *Sl. glasnik RS*, br. 9/2010.

⁵⁰ Čl. 18 Zakona o Vladi, *Sl. glasnik RS*, br. 55/2005, 71/2005 – ispr, 101/2007 i 65/2008.

⁵¹ Čl. 129 Ustava Republike Srbije.

Od početka dvehiljaditih, Poslovnik je predviđao praksu uspostavljanja odbora za specijalne povrede, formiranog na *ad hoc* osnovi za ispitivanje specijalnih slučajeva. Ovi odbori imaju pravo da pozivaju državne službenike umešane u slučaj. Ipak, tokom poslednje decenije *ad hoc* odbori formirani su veoma retko i njihov rad nije se ticao sektora odbrane.

2.2. Specijalizovani odbori za kontrolu sektora odbrane

Prilikom analize parlamentarne kontrole sektora odbrane u državama u regionu, treba imati na umu da je reč o zemljama koje su više od pola veka živele u komunističkom (socijalističkom) društvu, nakon čega su, početkom devedesetih prošle kroz težak period unutrašnjih konfliktata. Upravo zbog postkomunističkog i postkonfliktnog nasleđa nije nimalo lako da se sektor odbrane stavi pod demokratsku i civilnu kontrolu. Uvođenje efektivne i efikasne parlamentarne kontrole sektora odbrane veoma je složen proces i zahteva vreme.

Kada je reč o skupštinskim odborima kojima je poverena parlamentarna kontrola sektora odbrane, u svim zemljama u regionu skupštinskim poslovnicima predviđeno je formiranje jednog ili više odbora specijalizovanih za pitanja bezbednosti i odbrane. Iako postoje različitosti u smislu broja odbora i njihovih ovlašćenja, određeni nedostaci u radu ovih odbora zajednički su za sve zemlje u regionu.

Jedina zemlja u regionu koja je donela poseban Zakon o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbednosti i odbrane je Crna Gora. U Bosni i Hercegovini taj je zakon još u skupštinskoj proceduri.

Čini se da je osnovni razlog za donošenje posebnog zakona o parlamentarnoj kontroli u sektoru bezbednosti i odbrane, umesto da se ova materija jednostavno uredi skupštinskim poslovnikom, želja Skupštine Crne Gore da definiše ne samo svoja ovlašćenja u ovoj oblasti, već i obaveze vladinih institucija u sektoru bezbednosti i odbrane tokom procesa nadzora. Stoga, na primer, član 13 Zakona o parlamentarnoj kontroli sektora bezbednosti odbrane Crne Gore predviđa obavezu državnih tela da obezbede sve podatke i informacije koje traži skupštinski Odbor za bezbednost i odbranu i obaveste Odbor o sprovođenju njegovih preporuka. Član 22 Zakona takođe predviđa kazne za državna tela koja nisu u skladu sa zahtevima Odbora (ne dozvoljavaju sprovođenje nadzora nad članovima Odbora; ne obezbeđuju informacije ili dokumentaciju u zahtevanoj oblasti). Kako skupštinski Poslovnik ne može predvideti obaveze Vladinih institucija u toku procesa nadzora, donošenje posebnog zakona u oblasti parlamentarne kontrole sektora odbrane i bezbednosti izgleda kao logično i efikasno rešenje. Ipak ostaje pitanje da li postoji realna potreba da se posebnim zakonom uredi svaka oblast kontrolne funkcije Skupštine (čije su odbrana i bezbednost samo mali deo) i nadležnih Vladinih institucija koje su subjekti

parlamentarne kontrole? Mnogo efikasnije rešenje moglo bi da bude da se opštim zakonom o Vladi uredi opšta odgovornost Vlade Skupštini, uključujući odgovornost državnih tela tokom procesa nadzora. Međutim, kako u Crnoj Gori nedostaje zakon o Vladi, ideja o donošenju posebnog zakona o parlamentarnoj kontroli sektora odbrane i bezbednosti zaista može za sada biti dobro rešenje za sektor odbrane i bezbednosti.

U **Crnoj Gori** u ovoj oblasti može se uočiti veliki pomak u unapređenju rada Skupštine kako u pogledu efikasnosti, tako i u pogledu transparentnosti, zasnovan na novom pravnom okviru. Novi Zakon proširuje ovlašćenja poslanika da kontrolišu sektor bezbednosti i podstiče ih da preduzimaju inicijative tako što obavezuje članove Odbora za bezbednost i odbranu (odgovorne za kontrolu institucija u sektoru bezbednosti i odbrane) da izrađuju godišnje akcione planove za kontrolu i nadzor. Zakon ne zabranjuje članovima Odbora za odbranu i bezbednost da njihovim sastancima prisustvuju i druga nadzorna tela ili da od njih traže savete. Osim toga, da bi održao sastanak tokom redovnog zasedanja Skupštine na neku specifičnu temu, Odboru za bezbednost i odbranu potrebna je samo saglasnost trećine članova. Na ovaj način omogućeno je da Odbor za bezbednost i odbranu bude nezavisan u radu i da nadzire celokupan sektor bezbednosti u Crnoj Gori, što nije bio slučaj ranije kada je rad Odbora za bezbednost i odbranu bio regulisan samo skupštinskim Poslovnikom. Osim toga, poslanici su prošli veliki broj obuka i studijskih putovanja kako bi se upoznali sa najboljom praksom u zemljama Zapadne Evrope.⁵² Radu Odbora za bezbednost i odbranu posvećuje se dosta pažnje u medijima, a nedavno je bio uspešan pokušaj da se u rad ovog odbora uključi civilno društvo.⁵³

Kada je reč o kontroli specijalizovanih odbora sektora odbrane u Bosni i Hercegovini, važno je primetiti da na osnovu Dejtonskog sporazuma sektor odbrane nije spadao u izvorne nadležnosti **Bosne i Hercegovine**, te stoga i nije posebno pomenut u Ustavu. Ustavom je ipak predviđeno da je Parlamentarna skupština BIH, između ostalog, nadležna za:⁵⁴

- odlučivanje o izvorima i iznosu sredstava za rad institucija Bosne i Hercegovine i za međunarodne obaveze Bosne i Hercegovine; i
- odobravanje budžeta za institucije Bosne i Hercegovine.

Bosna i Hercegovina bi, posle Crne Gore, trebalo da bude druga zemlja u regionu koja će imati Zakon o parlamentarnoj kontroli sektora odbrane, bezbednosti i obaveštajnih službi. Ovaj zakon ušao je u skupštinsku proceduru 25. juna 2010, ali još nije usvojen. U julu 2012. Zajednička komisija za odbranu i sigurnost Bosne i Hercegovine organizovala je radionicu o nacrtu zakona. Cilj je bio da se izradi finalna

⁵² F. Klopfer at al, *Almanac on Security Sector Oversight in the Western Balkans*, The Belgrade Center for Security Policy and Geneva Center for Democratic Control of Armed Forces, 167.

⁵³ Npr. nevladina organizacija Institut alternativa iz Podgorice napravila je ekspertsku studiju „Komentari na Nacrt zakona o parlamentarnoj kontroli sektora bezbednosti i odbrane“. Ovaj dokument prosledjen je članovima Odbora za bezbednost i odbranu i neki od komentara iz studije prihvaćeni su u izradi konačne verzije Zakona.

⁵⁴ Čl. 4 Ustava Bosne i Hercegovine.

verzija nacrta zakona, ali do danas ona nije objavljena. Prema obrazloženju Komisije, ovaj zakon proizilazi iz obaveze koju je BiH preuzeila Individualnim partnerskim akcionim planom za BiH da svoj pravni poredak harmonizuje sa propisima EU i NATO.

Zajednička skupština Bosne i Hercegovine ima dve komisije koje su zadužene za kontrolu sektora odbrane i sigurnosti. To su: Zajednička komisija za odbranu i sigurnost BiH i Zajednička komisija za nadzor nad radom Obaveštajno-sigurnosne agencije BiH, o čijim operacijama će biti reči u poglavlju o kontroli službi bezbednosti.

Zajednička komisija za odbranu i sigurnost Bosne i Hercegovine razmatra i prati sprovođenje sigurnosne i odbrambene politike Bosne i Hercegovine; prati rad i razmatra izveštaje Stalnog komiteta za vojna pitanja, Ministarstva odbrane BiH, Ministarstva sigurnosti BiH i drugih izvršnih tela koja se bave pitanjima iz oblasti sigurnosti i odbrane i o tome izveštava Parlamentarnu skupštinu BiH, s posebnim osvrtom na izveštaje, kratkoročne i dugoročne planove u vezi sa strukturom Oružanih snaga BiH, kadrovskom politikom i regrutovanjem, platama i naknadama, obrazovanjem i obukom pripadnika Oružanih snaga BiH, profesionalnim ponašanjem i etičkim standardima za civilno i vojno osoblje, opremanjem vojske, radom vojne industrije, nabavkom sredstava i uvozom i izvozom oružja i vojne opreme, materijalnom pomoći i ugovorima sa stranim firmama koje pružaju usluge odbrambenim institucijama na komercijalnoj osnovi, borbenom gotovosti, vojnim vežbama i operacijama uključujući izvršenje međunarodnih obaveza i međunarodne operacije podrške miru; razmatra zakone i amandmane na zakone iz nadležnosti Komisije; razmatra i dostavlja mišljenja i preporuke, izmene i dopune na predlog budžeta za odbranu; razmatra izveštaje o izvršenju budžeta za odbranu, kao i izveštaje o reviziji institucija iz oblasti odbrambene i sigurnosne politike BiH, te razmatra i druga pitanja iz oblasti sigurnosti Bosne i Hercegovine.

U **Republici Srbiji**, sve do parlamentarnih izbora 2012, glavni parlamentarni odbor zadužen za sektor odbrane bio je Odbor za odbranu i bezbednost. Rad ovog odbora bio je ograničenog obima i to iz više razloga. Pre svega, odredbama tadašnjeg skupštinskog Poslovnika nije bilo predviđeno da Ministarstvo odbrane dostavlja redovne izveštaje Skupštini i Odboru za odbranu i bezbednost.⁵⁵ Kontrolna funkcija Odbora bila je takođe ograničena usled nedostatka inicijative poslanika, nedostatka jasno definisanih postupaka za izveštavanje o izvršenim inspekcijama i kontrolama tokom terenskih poseta, kao i nedostatka godišnjeg plana rada kojim bi bili određeni prioriteti u radu Odbora.⁵⁶

Skupštinski Poslovnik usvojen 2010. uređuje ova pitanja i predviđa obavezu Ministarstva odbrane da dostavlja redovne izveštaje Odboru za odbranu i unutrašnje poslove (svaka četiri meseca). Poslovnik takođe dodeljuje Odboru dovoljno ovlašćenja da nadgleda sektor bezbednosti.⁵⁷ Međutim, primena odredbi Poslovnika

⁵⁵ F. Klopfer at al, 198–199.

⁵⁶ *Ibid*, 201.

⁵⁷ Čl. 49 Poslovnika Narodne skupštine Republike Srbije.

bila je odložena prelaznim i završnim odredbama kojima je predviđeno da postojeći odbori nastavljaju rad u skladu s dosadašnjim delokrugom do konstituisanja Narodne skupštine u novom sazivu.⁵⁸ Iz tog razloga Ministarstvo odbrane nije dostavljalo izveštaje Skupštini od 2006. do sredine 2010, što se smatralo najvećim nedostatkom u sistemu demokratske civilne kontrole oružanih snaga u Srbiji.⁵⁹

U **Republici Hrvatskoj** civilnu kontrolu sektora odbrane i bezbednosti vrše izvršna vlast (predsednik, Vlada i nadležna ministarstva), zakonodavna vlast (bezbednosni, obaveštajni i odbrambeni odbori Skupštine) i operativno vođstvo, a obavljaju je visoko rangirani profesionalci koji pripadaju profesionalnim bezbednosnim, obaveštajnim, odbrambenim i vojnim strukturama.⁶⁰

Radno telo Hrvatskog sabora koje je zaduženo za sektor odbrane je Odbor za obranu.

U nadležnosti Odbora za obranu su poslovi utvrđivanja i praćenja sprovođenja politike, a u postupku donošenja zakona i drugih propisa ima prava i dužnosti matičnog radnog tela u područjima koja se odnose na: ustrojstvo i delokrug tela državne uprave u području odbrane; odbranu i zaštitu; saradnju s telima u Republici Hrvatskoj koja deluju u području odbrane i zaštite i druga pitanja odbrane i zaštite.

Bivša jugoslovenska republika Makedonija postigla je solidan uspeh u reformi sektora bezbednosti. Ovaj napredak je u velikoj meri rezultat napora da se olakša integracija zemlje u EU i NATO. Dobra uprava i demokratska kontrola sektora odbrane deo su ovih reformi.⁶¹ U Skupštini Bivše jugoslovenske republike Makedonije specijalizovani odbor koji se bavi nadzorom rada u sektoru odbrane je Odbor za odbranu i bezbednost.

Parlamentarna kontrola sektora bezbednosti na **Kosovu** je nedavno ustanovljena, te su iskustva u ovoj oblasti ograničena. Iako je prvi put uvedena pred kraj 2006, do konsolidacije parlamentarne kontrole došlo je posle 2008. godine. Naime, tek nakon Deklaracije o nezavisnosti Kosova, bilo je moguće staviti sve lokalne bezbednosne institucije pod kontrolu Skupštine Kosova.⁶²

Skupštinski Poslovnik predviđa mandat i odgovornosti skupštinskog odbora nadležnog za kontrolu sektora bezbednosti i odbrane na Kosovu, dok primarno zakonodavstvo, koje se tiče aktivnosti institucija u sektoru bezbednosti i odbrane, dalje uređuje detalje o odgovornosti pojedinih institucija. Zakon o Ministarstvu Kosovskih bezbednosnih snaga uređuje samo parlamentarni nadzor KBS; Zakon o Kosovskoj obaveštajnoj agenciji uređuje samo nadzor obaveštajnih službi.

⁵⁸ Čl. 296 Poslovnika Narodne skupštine Republike Srbije.

⁵⁹ F. Klopfer at al, 198–199.

⁶⁰ *Ibid*, 85.

⁶¹ *Ibid*, 131.

⁶² *Ibid*, 119–120.

U Republiki Bugarskoj, skupštinski odbor zadužen za parlamentarnu kontrolu sektora odbrane je Odbor za spoljnu politiku i odbranu.

Interesantno je da Poslovnik Skupštine Bugarske ne predviđa detalje o radu Odbora za spoljnu politiku i odbranu (kao i većine drugih odbora). Postoji samo jedna odredba koja se tiče rada ovog odbora navedena u članu 28, stav 5 Poslovnika Skupštine Bugarske. Ovaj član predviđa da su, za razliku od drugih odbora, sastanci Odbora za spoljnu politiku i odbranu (kao i Odbora za unutrašnju bezbednost i javni red) i njegovih pododbora zatvoreni za javnost. Samo neki sastanci ovih odbora mogu biti otvoreni, o čemu odlučuju nadležni odbori.

Rad Odbora za spoljnu politiku i odbranu je detaljnije uređen unutrašnjim pravilima Odbora za spoljnu politiku i odbranu usvojenim 9. septembra 2009.⁶³ Odbor održava redovne sastanke jednom nedeljno (svake srede u 14:30 h) tokom zasedanja Skupštine Bugarske, kao i *ad hoc* sastanke koje smatra potrebnim. Odbor izvršava svoju zakonodavnu i kontrolnu funkciju razmatranjem nacrta zakona i predlaganjem odgovarajućih amandmana i dajući svoje mišljenje o očekivanim posledicama opštih pravnih akata i (Vladinih) odluka o bugarskom godišnjem budžetu.⁶⁴ Odbor povremeno zahteva informacije i izveštaje od Ministarstva odbrane i drugih ministarstava u vezi sa problemima koji se tiču odbrambene politike i drugih pitanja.⁶⁵ Pozivi za takva saslušanja moraju se poslati članovima izvršne vlasti najmanje 24 sata pre sastanka. Odbor, takođe, može da osnuje podobore koji će raspravljati o konkretnim problemima u sektoru odbrane.

2.3. Problemi iz prakse

Iako je pravni okvir za parlamentarnu kontrolu sektora odbrane u većini zemalja solidno uspostavljen, u realnosti primena nije na odgovarajućem nivou. Budući da su ustanovljeni mehanizmi civilne kontrole sektora odbrane novi u sistemu, potrebno je da prođe neki period da bi počeli u potpunosti da se primenjuju.⁶⁶

Kada je reč o samim skupštinskim odborima za parlamentarnu kontrolu sektora odbrane, iako postoje različitosti u njihovom broju i ovlašćenjima, određeni nedostaci u radu ovih odbora zajednički su svim zemljama u regionu. Ono što je zanimljivo jeste da u većini zemalja u regionu, uprkos širokom spektru ovlašćenja koji je Poslovnikom predviđen, članovi odbora ovlašćenja ne koriste efektivno. U svim zemljama vidljiv je i veoma visok stepen zavisnosti poslanika od vođstva

⁶³ Pravila Odbora za spoljnu politiku i odbranu dostupna na internet stranici Bugarske skupštine : <http://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/members/228/documents>, 8.05.2013.

⁶⁴ Čl. 3 Pravila Odbora.

⁶⁵ Čl. 6 Pravila Odbora.

⁶⁶ F. Klopfer at al, 199.

političkih partija, što samo ukazuje na nedostatak unutarpartijske demokratije.⁶⁷

U Republici Crnoj Gori, uprkos dobrom pravnom okviru, uočava se određeni broj nedostataka u oblasti parlamentarne kontrole sektora odbrane. Pre svega, iako je zakonodavni okvir za parlamentarnu kontrolu ocenjen kao dobar, primena nije na odgovarajućem nivou. Drugim rečima, članovi nadležnih skupštinskih odbora ne koriste u potpunosti svoja ovlašćenja.

Zatim, poslanici vladajućih partija često se uzdržavaju od upuštanja u bilo koju raspravu u kojoj se kritikuje rad Vlade. Ne postoji dovoljno mehanizama koji bi ograničili uticaj politike ili osigurali da uzajamno dejstvo opozicionih političkih snaga doprinese široj javnoj dobroti u smislu reforme sektora bezbednosti i njenog nadzora. Čini se da su partijski interesi presudni za rad poslanika u Odboru za bezbednost i odbranu. Članovi ovog odbora deluju u skladu sa partijskom politikom umesto da pokušaju da ispituju, istražuju, nadziru i, kada je moguće, sarađuju sa drugim poslanicama (iz opozicione ili vladajuće partije kada je neophodno) kako bi sektor bezbednosti bio odgovoran, transparentan i pod demokratskom i civilnom kontrolom.

Isto tako, postoje ozbiljni propusti u nadzoru Odbora za bezbednost i odbranu nad korišćenjem budžetskih sredstava u sektoru bezbednosti i odbrane. Ovaj odbor nikada do sada nije kontrolisao budžetsko planiranje i potrošnju institucija u sektoru bezbednosti. Odbor je u više prilika propustio da ozbiljno razmotri ili reaguje na izveštaje Državne revizorske institucije o lošoj praksi korišćenja budžeta od strane nadležnih ministarstava.

Skupštinski odbori, takođe, na raspolaganju imaju ograničenu administrativnu podršku. Odbor za bezbednost i odbranu zapošljava samo jednog savetnika što je nedovoljno da se obezbedi odgovarajući način rada ovog odbora. Štaviše, poslanici su članovi nekoliko odbora u isto vreme i zbog toga ne mogu da se usredsrede na rad Odbora za bezbednost i odbranu.⁶⁸

Iako je rad komisija u Parlamentarnoj skupštini **Bosne i Hercegovine** ocenjen kao zadovoljavajući, i dalje postoje nedostaci. Jedan od njih je slaba saradnja između komisija i organa izvršne vlasti, što dovodi do toga da organi izvršne vlasti ne odgovaraju na zahteve skupštinskih komisija.⁶⁹ Dakle, saradnja između odbora Parlamentarne skupštine BiH zaduženih za nadzor nad sektorom odbrane, bezbednosti

⁶⁷ Neki stranački statuti uređuju položaj i predviđaju dodatne mere zaštite za one članove čije mišljenje predstavlja manjinu. Ali u praksi je situacija drugačija. „Bez obzira na to koliko impresivna gorepo- menuta prava mogu izgledati, Blondelova opšta ocena da se većina članova političkih stranaka ponaša kao pripadnici bilo kog drugog društvenog tela jer ne izvršavaju bilo koja prava i dužnosti (Blondel, 1963, 90), na odgovarajući način opisuje ponašanje pripadnika srpskih političkih stranaka. V. Goati, „Internal Relations of Political Parties in Serbia“, *Organisation Structures and Internal Party Democracy in South Eastern Europe* (ed. G. Karasimeonov), GorexPress, Sofia 2005, 14.

⁶⁸ F. Klopfer at al, 168.

⁶⁹ Prema izveštaju ovog odbora, Savet ministara BiH propustio je da ispuni zakonsku obavezu da dostavi godišnji izveštaj Obaveštajno- bezbednosne službe BiH za poslednje tri godine.

i izvršne vlasti trebalo bi da bude unapređena. Očekuje se da će problem biti prevaziđen usvajanjem Predloga zakona o parlamentarnoj kontroli sektora odbrane, bezbednosti i obaveštajnih službi koji predviđa kazne za nesaradnju sa Skupštinom i njenim telima.

Takođe, jedan od većih nedostataka jeste slabost administrativnih i logističkih kapaciteta sekretarijata ovih komisija. Potrebe komisija su mnogo veće od podrške koju trenutno dobijaju od sekretarijata. Očigledno je da mora da bude obezbeđeno više ekspertske i finansijske podrške kako bi komisije unapredile svoj rad. Ovo se posebno odnosi na komisije na nivou entiteta, gde sekretarijati zapošljavaju samo jednog eksperta po odboru.⁷⁰

Odbor za odbranu i bezbednost u prethodnom sazivu parlamenta **Republike Srbije** nije imao dovoljno sredstava, ekspertize i specijalizovanog osoblja da bi mogao efikasno da ispunjava sve zadatke koji su u njegovoј nadležnosti (odbrana, unutrašnji poslovi i pitanja bezbednosti). Stoga je rad ovog odbora bio pretežno reaktiv i ograničen na rutinska periodična saslušanja predviđena zakonom.⁷¹ Ni broj članova u Odboru za odbranu i bezbednost nije bio adekvatan, a samo osoblje nije imalo odgovarajuća znanja u vezi sa nadzornom funkcijom Skupštine.⁷²

Od sazivanja nove Skupštine sredinom 2012, uspostavljeni su novi odbori: Odbor za odbranu i unutrašnje poslove i Odbor za nadzor nad radom službi bezbednosti. Međutim, još je rano da se ocenjuje efikasnost ovih odbora u nadzoru sektora odbrane.

Ipak, iako se čini da je pravni okvir za parlamentarnu kontrolu sektora odbrane ojačan, u realnosti Skupština i dalje, iz više razloga, slabo kontroliše sektor odbrane i uopšte rad Vlade. Prvi razlog je visok stepen zavisnosti poslanika od partijskog rukovodstva, što je posledica nedostatka unutarpartijske demokratije u svakoj partiji pojedinačno. Drugi razlog je sama priroda političkog sistema i postojanje koalicionih vlada i koalicionih sporazuma koji podrazumevaju striktnu podelu Vladinih sektora (ministarstava i agencija) među koalicionim partnerima. Posledica toga je da članovi iste partije neće da dovode u pitanje rad svojih partijskih kolega koji vode druga ministarstva i agencije, niti članovi vladajuće koalicije žele da se mešaju u rad svojih partnera, zato što ne žele da naruše ravnotežu u koaliciji.⁷³ Na kraju, veoma je važno uzeti u obzir prirodu parlamentarizma Republike Srbije i zemalja u regionu, koji se zasnivaju na kontinentalnoj pravnoj tradiciji, gde su poslanici prevashodno zainteresovani za zakonodavni postupak i nisu naviknuti da vrše nadzor i ispituju

⁷⁰ F. Klopfer at al, 57.

⁷¹ Mišljenje Komisije o zahtevu Srbije za članstvo u EU.

⁷² F. Klopfer at al, 199.

⁷³ *Ibid.*

rad izvršne vlasti.⁷⁴ Jedan od ključnih razloga za ovakvu poslaničku praksu je komunistička tradicija jednopartijskog sistema i jedinstva vlasti, gde nije bilo uobičajeno da parlament poziva izvršnu vlast na odgovornost. Upravo na osnovu koncepta jedinstva vlasti, parlament i izvršna vlast predstavljali su deo istog sistema, a sve odluke donosile su se u vrhu partije.

Kada je reč o parlamentarnoj kontroli sektora bezbednosti i odbrane u **Hrvatskoj**, postoji mnogo načina na koje Skupština i njeni odbori vrše nadzor na radom institucija u sektoru bezbednosti. Predlaganje i usvajanje zakona samo je jedan od njih. Postoje redovni pregledi politika i aktivnosti sektora bezbednosti, pregledi redovnih izveštaja koje pripremaju institucije iz sektora bezbednosti, saslušanja zvaničnika iz sektora bezbednosti, koji uvek mogu tražiti da se pripreme dodatni izveštaju ukoliko je potrebno. Ova saslušanja i pregledi tiču se uglavnom zakonitosti aktivnosti i finansijske odgovornosti institucija iz sektora bezbednosti. Predstavnici sektora bezbednosti često su pozivani da učestvuju na zasedanjima odbora koji imaju veze sa sektorom bezbednosti. Česte su i posete bezbednosnim i odbrambenim objektima gde članovi odbora mogu da dobiju detaljnije informacije o svakodnevnim problemima u sektoru bezbednosti.⁷⁵

Primer Hrvatske pokazuje da je uspostavljanje demokratske i civilne kontrole sektora bezbednosti i odbrane veoma dugotrajan proces. Republika Hrvatska otpočela je reforme pre više od 20 godina. Ostvareni rezultati reformi u sektoru bezbednosti i odbrane smatraju se zadovoljavajućim,⁷⁶ naročito u poređenju sa drugim zemljama u regionu, ali i dalje ima dosta toga na čemu bi trebalo poraditi. Kada je reč o parlamentarnoj kontroli, trebalo bi unaprediti zakonski okvir tako da svi sektori Vlade i agencije zajedno sa parlamentom i njegovim telima rade zajedno kako bi se nastavio napredak u sektoru bezbednosti.⁷⁷

Kada je reč o Odboru za odbranu i bezbednost u **Bivšoj jugoslovenskoj republici Makedoniji**, uočava se niz nedostataka u njegovom radu. Pre svega, ovaj odbor nema adekvatno osoblje da obezbedi neophodne informacije i podatke. Zatim,

⁷⁴ Razlike između anglosaksonskog i kontinentalnog modela parlamentarnog nadzora počivaju na istorijskim razlikama između britanskog i francuskog parlamentarizma. Parlamentarni nadzor pozivanjem Vlade na odgovornost za sopstvene postupke ključno je sredstvo kontrole izvršne vlasti u Velikoj Britaniji i zemljama *Common Law* sistema. Umesto izrade detaljnih propisa kojima bi izvršna vlast morala da pristupi, parlament vrši nadzor nad radom izvršne vlasti. Međutim, u zemljama kontinentalne pravne tradicije, pod uticajem pre svega francuskog modela parlamentarizma, ključna uloga parlamenta je zakonodavna, a ne nadzorna. Dakle, parlamentarni nadzor je strogo odvojen od zakonodavnog postupka i smatra se posebnom ulogom parlamenta. U Francuskoj, pod uticajem francuskog prava, i u drugim zemljama kontinentalne pravne tradicije, parlamentarni nadzor se izjednačava sa pravom izražavanja opozicije i smatra se povlasticom opozicije da nadzire izvršnu vlast. V. A. Rabrenović, *Financial Accountability as a Condition for EU membership*, Institute of Comparative Law, Belgrade 2009, 205–207.

⁷⁵ F. Klopfer at al, 86.

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ *Ibid.*, 97.

Odbor jedva da je ikada ispitivao suđenja u vezi sa vojskom. Takođe, praksa je da se odluke u Odboru donose konsenzusom, a posebno one koje se odnose na istrage kao npr. istrage u vezi sa budžetskom dokumentacijom. Tako se ograničava nadzor Odbora za odbranu i bezbednost jer su većina članova i predsedavajući iz vladajuće partije i žele da izbegnu suprotstavljanje partijskom rukovodstvu. U ovakvom okruženju, članovi Odbora iz vladajuće partije mogu da preokrenu svaku inicijativu u Odboru. Od 2006. poslanici nisu pokrenuli interpelaciju ministra odbrane. Iako su poslanici prošli obuku koju su organizovale međunarodne organizacije civilnog društva u oblastima kao što su nadzor politika i glasanje o budžetu, do sada nema značajnog povećanja uključenosti u nadzor vojnih snaga.⁷⁸

Dakle, iako su reforme u sektoru odbrane ocenjene kao zadovoljavajuće, u praksi bi, kada je reč o parlamentarnoj kontroli sektora odbrane, trebalo ispraviti nekoliko nedostataka. Prvo, kada političke stranke odlučuju o imenovanju poslanika za članove odbora, posebno onih koji se bave nadzorom obaveštajnih službi, treba da vode računa o tome da su zainteresovani za tu oblast i da imaju bar malo iskustva. Drugo, članovi odbora treba da prođu predviđenu obuku, posebno kada je reč o budžetskom nadzoru, funkcionisanju obaveštajnih službi, operacijama podrške miru, itd. Treće, Skupština treba da zaposli savetnike koji bi pomagali odborima u radu. Četvrto, Odbor za odbranu i bezbednost i drugi relevantni odbori trebalo bi da insistiraju na javnim raspravama i saslušanjima o nacrtima zakona.⁷⁹

Što se tiče parlamentarne kontrole sektora bezbednosti i odbrane **Kosova**, uprkos solidnom zakonodavnom okviru, u praksi ni opšti ni specijalizovani odbori za sektor bezbednosti ne vrše kontrolu uspešno. Odbor za unutrašnje poslove, bezbednost i Kosovske bezbednosne snage do sada nije izradio nijedan izveštaj o aktivnostima Kosovskih bezbednosnih snaga. Što se tiče poseta na terenu, one su prevashodno formalne, tako da članovi Odbora uopšte nemaju kritički pristup radu Ministarstva Kosovskih bezbednosnih snaga.

Jednu od većih prepreka efikasnoj parlamentarnoj kontroli sektora odbrane i bezbednosti predstavlja nizak stepen kvalifikovanosti skupštinskog osoblja. Naime, prilikom zapošljavanja skupštinskog osoblja veliku ulogu imaju lični afiniteti i političke predrasude, što je problem sa kojim se suočava kompletna državna uprava Kosova. Shodno tome, broj sposobnog i kvalifikovanog osoblja u parlamentarnim odborima veoma je mali. Pored toga, čini se da postoji nedostatak političke volje da se ceo proces, tj. efikasna parlamentarna kontrola sektora odbrane, unapredi. Upravo zbog mešanja ličnih ili partijskih interesa i uticaja koji partijski lideri imaju na poslanike, Skupština Kosova u praksi ima mnogo manje uticaja na aktere u sektoru bezbednosti nego što je to predviđeno zakonom.⁸⁰

U Bugarskoj, parlamentarna kontrola sektora odbrane još uvek nije na zadovoljavajućem nivou. Prema najskorijem izveštaju Instituta za modernu politiku

⁷⁸ *Ibid*, 135–136.

⁷⁹ *Ibid*, 150.

⁸⁰ *Ibid*, 119–120.

(IMP),⁸¹ parlamentarna kontrola u ovom sektoru ocenjuje se kao nedovoljna. U Izveštaju se posebno naglašava da su „neki od odgovora koje dostavlja ministar odbrane parlamentu formalni, birokratski, nedostaje im dubina i nepotpuni su. Takvi odgovori odnose se na pitanja odbrane i stanje oružanih snaga. Ostali izveštaji su potpuni i detaljni – oni se odnose na imovinu Ministarstva odbrane. U pogledu kadrovske politike Ministarstva, kao i pojedinačnih slučajeva, odgovori su sveobuhvatni i dosledni. Ovakva vrsta odgovora ukazuje da ne postoji potpuna vizija o celom sektoru (...). Takođe postoji pozitivan dijalog između ministra i poslanika, koji su često zadovoljni dobijenim odgovorima. Pisani odgovori koje dostavlja ministar su koncizni i specifični.“

3. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Pravni okvir parlamentarne kontrole sektora odbrane solidno je uspostavljen u svim zemljama u regionu. Ipak, kada je reč o primeni propisa u praksi, situacija je potpuno drugačija. U većini zemalja, članovi parlamentarnih odbora nedovoljno koriste ovlašćenja koja su im poverena zakonima i skupštinskim poslovnicima. Osim toga, prisutan je veoma visok stepen zavisnosti poslanika od vođstva političkih partija, što negativno utiče na efikasnu parlamentarnu kontrolu sektora odbrane. Dakle, kada se posmatra samo pravni okvir parlamentarne kontrole sektora odbrane, u većini zemalja on je potpuno u saglasnosti sa međunarodnim standardima i zaslužuje najviše ocene. Ukoliko bi se, međutim, uzela u obzir i implementacija propisa u praksi, evaluacija bi izgledala sasvim drugačije

Ustavnim i zakonskim odredbama koje su tiču parlamentarne kontrole sektora bezbednosti i odbrane u **Crnoj Gori** zagarantovani su osnovni principi civilne kontrole oružanih snaga. Za sada je Crna Gora jedina zemlja u regionu koja je donela poseban Zakon o parlamentarnoj kontroli sektora odbrane. Budući da je pravni okvir parlamentarne kontrole sektora odbrane u Crnoj Gori potpuno u saglasnosti sa standardima, može se oceniti sa A.

Kada je reč o pravnom okviru parlamentarne kontrole sektora odbrane u **Bosni i Hercegovini**, trebalo bi uzeti u obzir da na osnovu Dejtonskog sporazuma odbrana nije spadala u izvorne nadležnosti Bosne i Hercegovine, te da sektor odbrane nije posebno pomenut u Ustavu. Ipak, u okviru zajedničke Skupštine Bosne i Hercegovine, osnovane su dve komisije zadužene za kontrolu sektora odbrane i sigurnosti. Postojeći pravni okvir je sveobuhvatan, ali ne predviđa uslove za efektivnu saradnju između komisija zaduženih za kontrolu sektora odbrane i sigurnosti i izvršne vlasti. Osim

⁸¹ Institut za modernu politiku (IMP) (<http://www.modernpolitics.org>) je nezavisni institut za politiku, javnu korist, neprofitna, nestranačka fondacija. Članovi Upravnog odbora IMP i stručnjaci uključeni u aktivnosti IMP obuhvataju širok spektar profila i profesija, uključujući akademike, kreatore politike, bivše poslanike, medije, nevladine organizacije, pravnike i istraživače u oblasti političkih nauka.

toga Predlog zakona o parlamentarnoj kontroli sektora odbrane još nije usvojen. Imajući sve to na umu, pravni okvir parlamentarne kontrole sektora odbrane u Bosni i Hercegovini može se oceniti sa B.

Što se tiče Republike Srbije, skupštinski Poslovnik koji je usvojen 2010. godine, detaljno uređuje parlamentarnu kontrolu sektora odbrane i predviđa obavezu Ministarstva odbrane da dostavlja redovne izveštaje Odboru za odbranu i unutrašnje poslove. Poslovnik takođe dodeljuje Odboru dovoljno ovlašćenja da nadgleda sektor bezbednosti. Shodno tome, pravni okvir parlamentarne kontrole sektora odbrane u Srbiji u potpunosti je u saglasnosti sa međunarodnim standardima i može se oceniti sa A.

I u Republici Hrvatskoj pravni okvir parlamentarne kontrole sektora bezbednosti i odbrane potpuno je saglasan sa međunarodnim standardima, te se može oceniti sa A. Pri tome bi trebalo naglasiti da je Hrvatska jedina zemlja u regionu koja bi i kod evaluacije implementacije propisa mogla, uprkos postojanju određenih nedostataka, dobiti ocenu A.

Bivša jugoslovenska republika Makedonija ostvarila je solidan uspeh u reformi sektora bezbednosti i odbrane. Pravni okvir parlamentarne kontrole sektora odbrane u potpunosti je u saglasnosti sa međunarodnim standardima, te se, takođe, može oceniti sa A.

Kada je reč o Kosovu, pravni okvir parlamentarne kontrole sektora odbrane je tek nedavno uspostavljen. Ustav izričito predviđa parlamentarnu kontrolu u ovom sektoru, a zakoni o akterima u sektoru bezbednosti sadrže principe kojima se garantuje demokratska kontrola sektora bezbednosti i odbrane. Sve u svemu, pravni okvir parlamentarne kontrole sektora bezbednosti i odbrane je u saglasnosti sa međunarodnim standardima i može se oceniti sa A. Pri tome bi trebalo naglasiti da je uprkos postojanju usklađenog pravnog okvira implementacija propisa u praksi na Kosovu gotovo nepostojeća.

U Bugarskoj, pravni okvir parlamentarne kontrole sektora odbrane nije dovoljno sveobuhvatan. Pored toga, sastanci Odbora za spoljnu politiku i odbranu i njihovih pododbora zatvoreni su za javnost. Imajući sve to na umu, pravni okvir parlamentarne kontrole sektora odbrane u Bugarskoj može se oceniti ocenom B.

Mr Marina Matić¹

SPECIJALIZOVANA ANTIKORUPCIJSKA TELA

1. MEĐUNARODNI STANDARDI

Dugi niz godina osnivanje specijalizovanih antikorupcijskih tela smatralo se jednom od najvažnijih inicijativa u efikasnoj borbi protiv korupcije. Ovom uverenju u velikoj meri doprineo je i uspeh Biroa za istragu korupcije u Singapuru (osnovan 1952. godine), kao i Nezavisne komisije za borbu protiv korupcije u Hong Kongu (osnovana 1974. godine). Obe institucije smatraju se zaslužnim za smanjivanje korupcije u svojim državama.² Krajem XX i početkom XXI veka, specijalizovane agencije za borbu protiv korupcije osnovane su u mnogim državama. Iako su često osnivane sa velikim optimizmom, iskustvo je, međutim, pokazalo da efikasnost antikorupcijskih agencija varira od države do države. Naučene lekcije pokazuju da su efikasne antikorupcijske agencije dobro opremljene, na čelu sa jakim rukovodiocem vidljivog integriteta i posvećenosti, i nalaze se u okviru mreže državnih i ne-državnih aktera koji zajedno rade na primeni antikorupcijskih mera. S druge strane, slabe antikorupcijske agencije karakteriše slaba politička volja koja se manifestuje u ograničenim resursima i kapacitetima zaposlenih.

Antikorupcijska tela su specijalizovane institucije osnovane sa ciljem borbe protiv korupcije preduzimanjem preventivnih mera. U pojedinim državama, institucija kao što je Agencija za borbu protiv korupcije može da bude centralno antikorupcijsko telo koje ima široke nadležnosti da formuliše, koordinira i nadzire sprovođenje antikorupcijskih politika.³

U evropskom kontekstu, **Dvadeset vodećih principa u borbi protiv korupcije**, koje je usvojio Savet Evrope 1997. godine, jedan su od prvih izvora „mekih“ međunarodnih standarda, kojima je istaknuta potreba za specijalizovanim institucijama i licima u oblasti otkrivanja, istrage, krivičnog gonjenja i presuđivanja za krivična dela korupcije. Već 1998. godine većina standarda uključena je u **Krivičnopravnu konvenciju o korupciji Saveta Evrope**.⁴ Antikorupcijski

¹ Istraživač saradnik Instituta za uporedno pravo, Beograd.

² UNDP, *Practitioners' Guide: Capacity Assessment of Anti-Corruption Agencies*, UNDP, 2011, 9.

³ U drugim državama ove poslove može da obavlja više institucija koje imaju mandat za prevenciju i ovlašćenja, kao što su organi interne kontrole, komisije za rešavanje o sukobu interesa i sektorske posebne agencije. U državama koje imaju kompleksan sistem antikorupcijskih politika i institucija uspostavljaju se posebni aranžmani za horizontalnu i vertikalnu međuinstитucionalnu saradnju.

⁴ OECD, *Specialized Anticorruption Institutions – Review of Models*, OECD, 2008.

instrumenti bili su prvobitno usmereni na promovisanje specijalizovanih organa za sprovođenje zakona i krivični progon, radi efikasnijeg sprovođenja antikorupcijskih zakona. **Konvencija UN protiv korupcije (UNCAC)**, usvojena 2003. godine, stavila je prevenciju u centar pažnje. Kao prvi globalni međunarodni ugovor u oblasti korupcije, zahtevala je od država članica ne samo da obezbede specijalizaciju organa za sprovođenje zakona, već i da osnuju specijalizovana preventivna antikorupcijska tela.

Dvadeset vodećih principa u borbi protiv korupcije⁵

Princip 3 – osigurati da organi nadležni za prevenciju, istragu, krivično gonjenje i osudu krivičnih dela korupcije uživaju nezavisnost i autonomiju koja odgovara njihovim funkcijama, da su oslobođeni nekorektnog uticaja i da su im na raspolaganju efikasna sredstva za prikupljanje dokaza, zaštitu lica koja pomažu nadležnim u borbi protiv korupcije i očuvanje poverljivosti istraga;

Princip 7 – potpomoći specijalizaciju lica i organa nadležnih za borbu protiv korupcije i obezbediti im adekvatna sredstva i obuku za obavljanje zadataka.

Krivičnopravna konvencija o korupciji⁶

Član 20 – Specijalizovani organi

Svaka potpisnica će usvojiti takve mere koje mogu biti neophodne da se obezbedi da lica ili entiteti budu specijalizovani u borbi protiv korupcije. Oni će imati neophodnu nezavisnost u skladu sa osnovnim principima pravnog sistema države potpisnice, kako bi mogli efikasno da vrše funkcije, bez nepotrebnih pritisaka. Država potpisnica će obezbediti da osoblju takvih entiteta budu pruženi adekvatna obuka i finansijska sredstva za obavljanje zadataka.

I Konvencija Ujedinjenih nacija i Konvencija Saveta Evrope utvrđuju kriterijume za efikasna antikorupcijska tela, uključujući nezavisnost, specijalizaciju, odgovarajuću obuku i resurse. Mnoge države suočavaju se sa ozbiljnim izazovima da ove široko postavljene kriterijume primene u praksi.

⁵ Rezolucija (97) 24, koju je usvojio Komitet ministara Saveta Evrope 6. novembra 1997.

⁶ Usvojena 4. novembra 1998; stupila na snagu 1. jula 2002.

Konvencija Ujedinjenih nacija o borbi protiv korupcije⁷

Član 6 – Telo ili tela za sprečavanje korupcije

1. Svaka država ugovornica osnivaće prema potrebi, u skladu s osnovnim načelima svog pravnog sistema, telo ili tela za sprečavanje korupcije sredstvima kao što su:

- (a) primena politike navedene u članu 5 ove konvencije i, po potrebi, vršenje nadzora i koordinacije u primeni te politike; i
- (b) unapređenje i širenje znanja o sprečavanju korupcije.

2. Svaka država ugovornica obezbediće telu ili telima navedenim u tački 1 ovog člana potrebnu nezavisnost, u skladu sa osnovnim načelima svog pravnog sistema, kako bi to telo ili tela mogla vršiti funkcije efikasno i neometano od bilo kakvog neopravdanog uticaja. Treba obezbediti neophodna materijalna sredstva i kvalifikovano osoblje, kao i obuku osoblja za obavljanje funkcija.

3. Svaka država ugovornica obaveštava generalnog sekretara Ujedinjenih nacija o nazivu i adresi jednog ili više organa koji mogu pomoći drugim državama ugovornicama u razradi i primeni posebnih mera za sprečavanje korupcije.

Član 36 – Specijalizovani organi

Svaka država ugovornica u skladu sa osnovnim načelima svog pravnog sistema, obezbediće uspostavljanje jednog ili više tela ili lica specijalizovanih za borbu protiv korupcije putem sprovođenja zakona. Tom telu, telima ili licima daće se potrebna nezavisnost, u skladu sa osnovnim načelima pravnog sistema odnosne države ugovornice, kako bi mogla da vrše svoje nadležnosti uspešno i bez ikakvog neprimerenog uticaja. Ta lica ili osoblje tog tela ili više tela treba da budu odgovarajuće obučeni i da raspolažu odgovarajućim sredstvima za vršenje zadataka.

Nezavisnost pre svega znači da bi antikorupcijski organi trebalo da budu zaštićeni od neprimerenog političkog uplitanja. U tom cilju, iskrena politička volja za borbu protiv korupcije ključni je preduslov. Takva politička volja mora biti ugrađena u sveobuhvatnu antikorupcijsku strategiju. Nivo nezavisnosti može varirati u skladu sa posebnim potrebama i uslovima. Iskustvo pokazuje da je strukturalna i operativna samostalnost neophodna, uz postojanje jasnog pravnog osnova i mandata koji je dat posebnom organu, odeljenju ili jedinici. Transparentne procedure za imenovanje i razrešenje direktora, zajedno sa odgovarajućom kadrovskom politikom i internim kontrolama neophodni su elementi za prevenciju nepotrebnog uplitanja u rad. Nezavisnost ne treba da isključi postojanje odgovornosti. Posebne nadležnosti koje su date nezavisnom antikorupcijskom telu trebalo bi da budu praćene punom primenom vladavine prava i ljudskih prava, a telo treba da podnosi redovne izveštaje o radu

⁷ Usvojena je 31. oktobra 2003; stupila je na snagu 14. decembra 2005.

izvršnim i zakonodavnim telima, kao i da javnosti omogući pristup informacijama o radu. Nijedan organ ne može samostalno da se bori protiv korupcije. Međuresorna saradnja, saradnja sa civilnim sektorom i privredom važni su faktori koji obezbeđuju delotvorno poslovanje.

Brojni faktori određuju nezavisnost antikorupcijskog tela:

• Pravni osnov

Antikorupcijska institucija treba da ima jasan pravni osnov koji reguliše mandat, položaj institucije, imenovanje i razrešenje direktora, unutrašnju strukturu, funkcije, nadležnosti, ovlašćenja i odgovornost, budžet, kadrovska pitanja (izbor i regrutovanje kadrova, posebne odredbe koje se odnose na imunitet osoblja ako je to potrebno), odnose sa drugim institucijama (posebno sa policijom i finansijskim kontrolnim telima), utvrđivanje odgovornosti i izveštavanje, itd. Trebalo bi da pravni osnov, kad god je to moguće, bude definisan zakonom, a ne podzakonskim aktima ili uredbama vlade. Osim toga, interne procedure (poslovnik o radu) i pravila ponašanja trebalo bi da budu regulisani u formi pravilnika i drugih podzakonskih akata.

• Položaj institucije

Posebna stalna institucionalna struktura – agencija, odeljenje ili komisija – vidljivija je i ima više samostalnosti od odeljenja ili jedinica koje postoje unutar institucionalne strukture određenog ministarstva (unutrašnjih poslova, pravde, finansija). Slično tome, telo smešteno unutar postojeće institucije, koja već uživa visok stepen samostalnosti u odnosu na izvršnu vlast (vrhovna revizorska institucija, ombudsman, poverenik za informacije, itd.) može imati koristi od već uspostavljenog samostalnog položaja.

• Imenovanje i razrešenje direktora

Simboličnu ulogu koju ima šef antikorupcijske institucije ne treba potcenjivati. Na mnogo načina direktor predstavlja stub nacionalnog sistema integriteta. Proces izbora direktora trebalo bi da bude transparentan i da omogući imenovanje osobe od integriteta na osnovu konsenzusa (npr. između predsednika i parlamenta, imenovanje od strane određene multidisciplinarne izborne komisije na predlog vlade, ili predsednika). Imenovanje od strane jedne političke figure (npr. ministra ili predsednika) ne smatra se dobrom praksom. Mandat direktora trebalo bi da bude zaštićen zakonom od neosnovanog otpuštanja.

• Izbor i regrutovanje kadrova

Izbor i imenovanje kadrova trebalo bi da bude zasnovano na objektivnom i transparentnom sistemu i na osnovu zasluga. Bezbednosne provere mogu da se koriste u postupku regrutovanja. Zaposleni treba da uživaju odgovarajući nivo sigurnosti posla. Plate treba da odražavaju prirodu i specifičnost posla. Trebalo bi da postoje mere za zaštitu od pretnji i prinuda usmerenih protiv osoblja ili njihovih porodica.

• Budžet i fiskalna autonomija

Adekvatno finansiranje tela je od presudnog značaja. Dok puna finansijska nezavisnost ne može da se postigne (u najboljem slučaju budžet će biti usvojen u skupštini i najčešće je pripremljen od strane vlade), održivo finansiranje mora da bude obezbeđeno i pravni propisi treba da spreče bezuslovno diskreciono ponašanje izvršne vlasti nad finansiranjem antikorupcijskog tela.

• Odgovornost i transparentnost

Kriterijum nezavisnosti definisan u različitim međunarodnim instrumentima značajno varira i još uvek je veoma kontroverzan. Nijedna državna institucija ne može biti potpuno samostalna i dužna pažnja mora se posvetiti potrebi očuvanja odgovornosti i transparentnosti institucija. Sva antikorupcijska tela na kraju zavise od aktuelne vlasti, a malo njih, ako postoje, imaju ustavni status jednak položaju sudstva ili ombudsmana. Takav nivo nezavisnosti nije potreban, niti se zagovara u međunarodnim standardima. Izveštaj sa objašnjenjima uz Krivičnopravnu konvenciju o korupciji kaže da „nezavisnost specijalizovanih tela za borbu protiv korupcije ne bi trebalo da bude absolutna“. Njihove aktivnosti trebalo bi, koliko je to moguće, da budu integrisane i koordinirane sa radom policije, uprave ili javnog tužilaštva. Nivo nezavisnosti koji se zahteva za specijalizovana tela je onaj koji je neophodan za njihovo odgovarajuće vršenje funkcije.

Odgovornost i nezavisnost ojačavaju jedna drugu. Praksa mnogih zemalja potvrđuje da je podrška javnosti, uslovljena integritetom antikorupcijske institucije, od ključnog značaja u periodu kada se nezavisno antikorupcijsko telo nalazi pod udarom politički motivisanih napada.

Specijalizacija antikorupcijskih tela podrazumeva dostupnost specijalizovanih kadrova koji poseduju posebne sposobnosti i mandat za borbu protiv korupcije. Oblici specijalizacije mogu da se razlikuju od države do države i ne postoji jedno uspešno rešenje koje odgovara svima. Na primer, Krivičnopravna konvencija o korupciji Saveta Evrope pojašnjava standard organa za sprovođenje zakona, koji može biti ispunjen osnivanjem posebnog tela ili određivanjem broja specijalizovanih lica u okviru postojećih institucija. Studija međunarodnih trendova ukazuje da je u zemljama OECD-a specijalizacija obično ostvarena na nivou postojećih agencija i redovnih organa za sprovođenje zakona. U državama u tranziciji i razvoju često se zbog visokog nivoa korupcije u postojećim agencijama osnivaju posebna antikorupcijska tela. Pored toga, u ovim državama, stvaranje posebnih specijalizovanih tela često je i posledica pritiska donatora i međunarodnih organizacija.

Neophodno je obezbediti **resurse i ovlašćenja** specijalizovanim kadrovima kako bi njihov rad bio delotvoran. Obuka kadrova i budžet institucije su najvažniji preduslovi. Drugi važan element neophodan za rad specijalizovanih antikorupcijskih tela jeste **razgraničavanje nadležnosti** između različitih institucija. Ponekad je korisno da se nadležnost ograniči na slučajeve visoke korupcije. Pored specijalizovanih veština i jasnog mandata, specijalizovanim antikorupcijskim telima potrebno je dati i dovoljno ovlašćenja, kao što su istražni kapaciteti i sredstva za prikupljanje dokaza

(npr. moraju im se dati zakonska ovlašćenja da vrše nadzor, pristupaju finansijskim podacima, prate finansijske transakcije, zamrznu bankovne račune, zaštite svedoka, itd.). Ovlašćenje da sprovedu sve ove funkcije treba da bude predmet odgovarajuće provere. Timski rad istražitelja, tužilaca, antikorupcijskih tela, kao i drugih specijalista (npr. finansijskih stručnjaka, revizora, specijalista informacione tehnologije) predstavlja najefikasniju upotrebu resursa.

Važan prerogativ antikorupcijskih tela, koji je priznat kao međunarodni standard, jeste pravo da **iniciraju predloge za izradu zakona**. Ovo ovlašćenje pruža im važnu mogućnost da direktno utiču na antikorupcijsku politiku vlade.

Antikorupcijska tela imaju značajnu ulogu u **koordinaciji i nadzoru nad sprovođenjem antikorupcijskih aktivnosti**. Obično imaju obavezu koordinacije preventivnih antikorupcijskih aktivnosti drugih institucija i pružanja informacija o ukupnim performansama države u prevenciji korupcije, utvrđivanju „uskih grla“ i definisanju prioriteta. Odnosi između antikorupcijskih tela i pravosudnog sistema i tužilaštva takođe su od velikog značaja. Napori treba da budu koordinisani i komplementarni, posebno u pogledu prikupljanja podataka i obezbeđivanja dokaza.

Antikorupcijska tela treba da imaju ovlašćenje **da ispitaju navode o korupciji po službenoj dužnosti (ex officio)** i da budu ohrabrena da sprovode istraživanja o korupciji. Rad antikorupcijskih tela trebalo bi da bude proaktiv i da promoviše dobru upravu i antikorupcijske standarde.

S obzirom na to da antikorupcijska tela imaju samo preventivne funkcije i ne mogu da sankcionišu slučajeve korupcije, njihovi izveštaji šalju se drugim institucijama, posebno parlamentu, radi preduzimanja daljih aktivnosti. Štaviše, važno je da javnost ima priliku da se upozna sa radom antikorupcijskih tela i da bude svesna njihovih rezultata. Na ovaj način može se vršiti pritisak na vladu da podrži sprovođenje nalaza i preporuka antikorupcijskih tela.

Kada je reč o **kapacitetima**, antikorupcijska tela treba da budu obezbeđena odgovarajućim materijalnim sredstvima, specijalizovanim i obučenim osobljem potrebnim za efikasno obavljanje funkcija. Obuka i izgradnja kapaciteta veoma su važne za jačanje antikorupcijskih tela.

U državama koje imaju složenu antikorupcijsku institucionalnu strukturu važno je da se obezbedi **saradnja između ključnih institucija** radi efikasne primene mera. Trebalo bi da budu uspostavljeni mehanizmi koji će osigurati koordinaciju između javnih i nevladinih organizacija uključenih u kreiranje politike borbe protiv korupcije, sprovođenje i nadzor nad primenom.

Izvori međunarodnih standarda, iako različitog obima, sadržaja i ciljeva, definišu jasnu međunarodnu obavezu država da obezbede institucionalnu specijalizaciju u oblasti korupcije. Važno je napomenuti da je obaveza institucionalne specijalizacije prema Krivičnopravnoj konvenciji o korupciji Saveta Evrope i Konvenciji UN protiv korupcije obavezujuća. Konvencija UN dalje zahteva da države

obezbude specijalizaciju u dvema oblastima: prevenciji (uključujući obrazovanje i podizanje svesti) i sproveđenju zakona. Države stoga moraju da obezbede specijalizovana tela ovlašćena za prevenciju korupcije i specijalizovana tela ili lica zadužena za borbu protiv korupcije u okviru agencija za sproveđenje zakona. Potrebno je istaći značajnu razliku između ove dve oblasti. Prema Konvenciji UN prevenciju je potrebno regulisati na institucionalnom nivou, osnivanjem specijalizovanog tela nadležnog za prevenciju i koordinaciju, dok agencije za sproveđenje zakona, obavezu mogu da ispune i određivanjem adekvatnog broja specijalizovanih lica u okviru postojećih institucija.

Međunarodni instrumenti postavili su osnovne standarde za specijalizaciju. Glavni pokazatelji su: nezavisnost i samostalnost, specijalizovano i obučeno osoblje, adekvatni resursi i ovlašćenja. Međunarodni standardi ne nude plan za uspostavljanje i vođenje specijalizovane institucije za borbu protiv korupcije, niti se zalažu za jedan model kao najbolji ili univerzalni tip agencije za borbu protiv korupcije. Odredbe međunarodnog prava koje se odnose na institucionalni okvir za prevenciju i suzbijanje korupcije mnogo su manje razvijene i precizirane u odnosu na odredbe kojima su regulisana krivična dela sa elementima korupcije (kao što su primanje i davanje mita, trgovina uticajem ili zloupotreba službenog položaja). Međutim, pomenute konvencije definišu funkcije i postavljaju standarde prema kojima bi trebalo da se uspostave antikorupcijske institucije. Pored toga, međunarodni mehanizmi nadzora razvili su dragoceni sistem procene i preporuka koje pružaju koristan skup najbolje međunarodne prakse u ovoj oblasti.⁸

⁸ GRECO je imao prvi krug procene u periodu između 2000. i 2002. sa fokusom na poštovanju Vodećih principa 3, 6 i 7. Pregled ocena i preporuka predstavljen je u Eser, Albin & M. Kubiciel, *Institutions against Corruption: A Comparative Study of the National Anti-corruption Strategies reflected by GRECO's First Evaluation Round*, 2004. Javni izveštaji procene za sve države članice mogu se naći na www.greco.coe.int.

2. UPOREDNOPRAVNA ANALIZA SPECIJALIZOVANIH ANTIKORUPCIJSKIH TELA U REGIONU

U državama Zapadnog Balkana preovlađuju specijalizovana antikorupcijska tela koja imaju preventivnu ulogu. Ovaj model obuhvata institucije koje imaju jednu ili više funkcija za sprečavanje korupcije, kao što su istraživanje i analiza, razvoj strateških planova i koordinacija, obuka i savetovanje drugih državnih institucija u vezi sa rizikom od mogućnosti korupcije, predlaganje preventivnih mera, itd. Ovaj tip institucija može imati i posebna ovlašćenja, kao što su kontrola izveštaja o imovini funkcionera ili odlučivanje o sukobu interesa.

2.1. Zakonsko regulisanje

Specijalizovana antikorupcijska tela postoje u većini država Zapadnog Balkana (Srbiji, Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Makedoniji i na Kosovu na osnovu Rezolucije Saveta bezbednosti UN br. 1244). Osnivanje specijalizovanih tela podstaknuto je težnjama za članstvom u Evropskoj uniji i ispunjavanjem preporuka Evropske komisije i GRECO evaluacionih izveštaja.

U Hrvatskoj postoji kompleksan institucionalni okvir za suzbijanje korupcije, tj. tela koja postoje u okviru izvršne, zakonodavne ili pravosudne vlasti i nadležna su za pojedina pitanja borbe protiv korupcije (Sektor za suzbijanje korupcije Ministarstva pravosuđa, Policijski nacionalni ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta, USKOK - Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta, „Uskočki sudovi“ i Nacionalno vijeće za praćenje provedbe Strategije suzbijanja korupcije). U izveštajima EU i IAACA (*International Association of Anti-corruption Authorities*) USKOK se tretira kao posebna agencija za borbu protiv korupcije. Takođe, OECD razlikuje antikorupcijska tela koja imaju preventivnu ulogu, tela koja se bave sprovođenjem zakona i tela koja su višefunkcionalna. Hrvatski model pripada grupi tela koja se bave prvenstveno sprovođenjem zakona.

Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta – USKOK osnovan je 2001. godine⁹ kao poseban organ u okviru Kancelarije državnog tužioca sa mandatom da rukovodi istragama i krivičnim gonjenjem u predmetima sa elementima

⁹ Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organizovanog kriminala stupio je na snagu 19. oktobra 2001. godine. Novi Zakon donet je 2009. godine, *Narodne novine* br.76/09, 116/10, 145/10, 57/11, 136/12.

korupcije i organizovanog kriminala.¹⁰ Krivična dela za koja je USKOK nadležan nabrojana su u Zakonu. USKOK ima obaveštajnu, istražnu, tužilačku i preventivnu funkciju, i odgovoran je za međunarodnu saradnju i razmenu informacija u složenim istragama. Formalna struktura i nadležnost USKOK-a uspostavljeni su tako da ova ustanova predstavlja glavni državni organ u sprečavanju i suzbijanju korupcije. Međutim, glavni fokus aktivnosti USKOK-a je na istragama i krivičnom progonu, a njegove nadležnosti u oblasti prevencije korupcije nisu u potpunosti razvijene.¹¹

Analiza organizacione strukture i nadležnosti USKOK-a pokazuje da se radi o posebnom državnom tužilaštvu specijalizovanom za progon korupcije i organizovanog kriminala, dok specijalizovana antikorupcijska tela u regionu imaju preventivnu ulogu. Imajući na umu navedene razlike, institucija USKOK-a, koja je postigla značajne rezultate u borbi protiv korupcije u Hrvatskoj, neće biti predmet dalje analize jer je veoma teško uporediti hrvatski model sa preventivnim antikorupcijskim telima u drugim zemljama u regionu.

U Bugarskoj je tek nedavno (2011) radi ostvarenja preporuka Evropske komisije iz Mehanizma saradnje i verifikacije (*Co-operation and Verification Mechanism – CVM*)¹² osnovan Borkor – Centar za prevenciju i suzbijanje korupcije i organizovanog kriminala sa ciljem da prikuplja informacije iz svih oblasti, analizira ih i identificiše rizik od korupcije. Međutim, i pored uloženih ljudskih i finansijskih resursa (140 stručnjaka i 4.000.000 evra), Borkor nije dao željene rezultate u praksi i predstavlja *ad hoc* pokušaj rešavanja problema korupcije u državi.

Pravni osnov kojim se uređuju osnivanje, pravni položaj, nadležnosti i organizacija specijalizovanih antikorupcijskih tela u Srbiji, Bosni i Hercegovini, Makedoniji i na Kosovu (na osnovu Rezolucije Saveta bezbednosti UN br. 1244) čine posebni zakoni, dok se u Crnoj Gori i Bugarskoj rad ovih tela reguliše podzakonskim aktima vlade. Tako je u Bosni i Hercegovini Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije osnovana 2010. na osnovu Zakona o Agenciji iz decembra 2009. godine.¹³ Kao i u Bugarskoj, i u Bosni i Hercegovini, osnivanje i funkcionalisanje Agencije bio je zahtev Evropske unije (uslov za viznu liberalizaciju). Državna komisija za prevenciju korupcije u Makedoniji osnovana je Zakonom o prevenciji korupcije 2002. godine.¹⁴ Antikorupcijska agencija Kosova (na osnovu Rezolucije Saveta bezbednosti UN br. 1244) osnovana je Zakonom

¹⁰ U Srbiji takođe postoji Tužilaštvo za organizovani kriminal. Nadležnost Tužilaštva za organizovani kriminal uređena je Zakonom o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i posebno teških krivičnih dela, *Službeni glasnik RS* br. 42/02, 27/03, 39/03, 60/03, 67/03, 29/04, 58/04, 45/05, 61/05, 72/09.

¹¹ OECD, *Specialized Anti-Corruption Institutions – Review of models*, OECD, 2008, 92.

¹² *Commission Decision 2006/929/EC of 13 December 2006 establishing a mechanism for cooperation and verification of progress in Bulgaria to address specific benchmarks in the areas of judicial reform and the fight against corruption and organised crime* (OJ L 354, 14.12.2006, 58).

¹³ Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, *Službeni glasnik BiH*, br. 103/09.

¹⁴ *Službeni vesnik na RM*, br. 28/2002.

iz 2006. kao rezultat zahteva UNMIK administracije.¹⁵ Specijalizovano telo za prevenciju korupcije u Srbiji predstavlja Agencija za borbu protiv korupcije, koja je osnovana Zakonom o Agenciji iz 2008, a Agencija je postala operativna 1. januara 2010. godine.¹⁶ I u Crnoj Gori antikorupcijske aktivnosti počinju nakon podsticaja međunarodne zajednice, odnosno nakon potpisivanja Sporazuma i Akcionog plana Regionalne inicijative Pakta stabilnosti (SPAI).¹⁷ U januaru 2001. Vlada CG donela je Uredbu o osnivanju Agencije za antikorupcijsku inicijativu.¹⁸

2.2. Nezavisnost

Osnivačkim aktima sve antikorupcijske institucije Zapadnog Balkana deklarativno se određuju kao nezavisne, ali kao što se vidi iz međunarodnih standarda, stepen nezavisnosti institucije zavisi od pravnog osnova, odnosno vrste akta kojim je regulisana (zakon ili podzakonski akt), položaja institucije (samostalno telo ili jedinica unutar neke već postojeće strukture), imenovanja i razrešenja direktora, finansijske i budžetske samostalnosti, procesa regrutovanja kadrova i transparentnosti u radu. Tako je, prema tekstu Zakona, Agencija u Bosni i Hercegovini nezavisna i samostalna upravna organizacija koja za svoj rad odgovara Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine.¹⁹ Sličnu odredbu sadrži i Zakon o prevenciji korupcije Makedonije,²⁰ koji definiše Državnu komisiju kao autonomnu i nezavisnu u vršenju poslova predviđenih Zakonom. Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije Republike Srbije određuje Agenciju kao samostalan i nezavisni državni organ, koji je za svoje poslove odgovoran Narodnoj skupštini.²¹ U Ustavu Kosova (na osnovu Rezolucije Saveta bezbednosti UN br. 1244) postoji odredba koja reguliše nezavisne agencije,²² a prema Zakonu Antikorupcijska agencija definisana je kao nezavisno i specijalizovano telo nadležno za sprovođenje državne politike za prevenciju i borbu protiv korupcije.²³

Uprava za antikorupcijsku inicijativu Crne Gore nije nezavisno telo. Prema Zakonu o državnoj upravi, Uprava za antikorupcijsku inicijativu nema sopstveni akt o sistematizaciji, već su organizaciona struktura, kao i broj zaposlenih regulisani

¹⁵ Zakon o Antikorupcijskoj agenciji, 2004/34. Novi Zakon donet je 2009. godine, br. 2009/03-L-159.

¹⁶ *Službeni glasnik RS*, br. 97/2008, 53/2010 i 66/2011.

¹⁷ SPAI je u oktobru 2007. godine promenio naziv u Regional Anti Corruption Initiative (RAI). Države članice su: Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Hrvatska, Makedonija, Moldavija, Crna Gora, Rumunija i Srbija.

¹⁸ *Službeni list RCG*, br. 2/01.

¹⁹ Čl. 6 Zakona o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije.

²⁰ Čl. 47 Zakona o prevenciji korupcije RM.

²¹ Čl. 3 Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije.

²² Ustav, čl.142.

²³ Čl. 3 Zakona o antikorupcijskoj agenciji.

aktom Ministarstva pravde, čiji je Uprava integralni deo.²⁴

U Bugarskoj je Centar za prevenciju i borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala regulisan Pravilnikom Vlade kao podzakonskim aktom, što stvara uslove za nestabilnost. Pravilnikom se Centar određuje kao specijalizovana administrativna struktura za sprovođenje državne politike u oblasti prevencije i borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala.

2.2.1. Organizaciona autonomija

Prema međunarodnim standardima proces izbora direktora treba da bude transparentan i da omogući imenovanje osobe od integriteta i to na osnovu konsenzusa multidisciplinarnе izborne komisije. Imenovanje direktora od strane neke političke figure ne predstavlja dobru praksu, a takva situacija postoji u Bugarskoj, dok se u Crnoj Gori direktor bira na javnom konkursu, ali ga imenuje i razrešava ministar po prethodno pribavljenoj saglasnosti Vlade.

Iako u Bosni i Hercegovini direktora Agencije imenuje Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, na predlog posebne Komisije za izbor i praćenje rada Agencije, putem javnog konkursa, u skladu sa Zakonom o ministarskim imenovanjima, imenovanjima Vijeća ministara i drugim imenovanjima Bosne i Hercegovine, uz provere koje se sprovode prilikom imenovanja članova Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, pokazalo se da je sastav Komisije sporan i da omogućava politizaciju procesa izbora direktora.²⁵ Mandat direktora Agencije je pet godina, što znači da nije u korelaciji sa političkim izbornim ciklusom. Nakon isteka mandata direktor može još jednom biti biran. Procedura izbora prvog direktora i njegovih zamenika ocenjena je kao politizovana.²⁶ Postupak razrešenja pokreće Komisija za izbor i praćenje rada Agencije, ukoliko protiv direktora bude potvrđena optužnica, ili ukoliko prekrši odredbe o nespojivosti funkcija ili Kodeksa ponašanja Agencije. Iako odredbe o izboru direktora na prvi pogled garantuju nezavisnost njegove funkcije, u stručnoj javnosti sporno je pitanje sastava Komisije za izbor i praćenje rada. Zakonom je propisano da se Komisija sastoji od devet članova – po tri predstavnika iz Predstavničkog i Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH, dva predstavnika akademske zajednice i jednog člana nevladinog sektora. Upravo ovaj član Zakona bio je sporan s obzirom na to da je u prvobitnom zakonskom tekstu bilo propisano da se Komisija sastoji od sedam članova – tri predstavnika Predstavničkog doma PS BiH, dva člana akademske zajednice, jednog predstavnika nevladinog

²⁴ Čl. 4 Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave, *Službeni list Crne Gore*, br. 5/12.

²⁵ Čl. 13 Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH.

²⁶ http://www.bh-news.com/ba/vijest/13984_skandal_uprava_agencije_za_prevenciju_korupcije_imenovana_po_politichkoj_liniji.html

sektora i jednog predstavnika iz reda uglednih građana. Nakon intervencije delegata/izaslanika, u sastav Komisije uključena su i tri predstavnika Doma naroda, te je broj članova sa sedam povećan na devet, a raniji predstavnik iz reda tzv. „uglednih građana“ je izbrisana. Navedene nesuglasice rezultirale su višemesecnim kašnjenjem usvajanja zakonskog predloga. Rukovodstvo Agencije imenovano je 19 meseci nakon usvajanja Zakona. Podzakonski akti kojima se uređuje rad Agencije doneti su sredinom 2012. godine, sa više od dve godine zakašnjenja.

Za razliku od situacije u Bosni i Hercegovini, u Makedoniji je Državna komisija uspostavljena, odnosno članovi su izabrani šest meseci nakon donošenja Zakona 2002. godine. Državna komisija za prevenciju korupcije Makedonije je kolegijalno telo koje čini sedam članova. Administrativnu, stručnu i tehničku podršku Komisiji pruža Sekretarijat, dok je u prošlosti to činilo Ministarstvo pravde. Članove Komisije bira Narodna skupština na predlog skupštinskog Odbora za izbor i imenovanje visokih funkcionera na period od četiri godine, a posle izmena iz 2010. godine uvedeno je da po isteku mandata mogu biti birani ponovo na funkciju. Prema Zakonu o borbi protiv korupcije, parlament objavljuje oglas za konkurs o imenovanju članova Komisije u Službenom glasniku Republike Makedonije, kao i u u dnevnim novinama. Uslovi koje kandidati moraju ispunjavati su: 1) da imaju državljanstvo Makedonije, 2) da imaju prebivalište u Makedoniji, 3) završen Pravni ili Ekonomski fakultet, 4) da su ugledni stručnjaci u svojoj oblasti, i 5) da imaju najmanje osam godina radnog iskustva. Parlamentarna Komisija za izbor i imenovanje sačinjava listu na kojoj su svi kandidati koji ispunjavaju zakonske uslove i podnosi je parlamentu na odlučivanje na opštoj sednici. Prilikom izbora članova Državne komisije mora se poštovati načelo pravične/ravnomerne zastupljenosti manjina. Članovi Komisije biraju predsedavajućeg među sobom, na period od godinu dana. Značajna izmena, koja je stupila na snagu 2010. godine, jeste da članovi Komisije rade puno radno vreme, dok to ranije nije bio slučaj. Državna komisija odgovorna je Skupštini, a dužna je da obaveštava javnost o preduzetim merama, aktivnostima i rezultatima rada putem redovnih godišnjih izveštaja i onda kada je neophodno informisati javnost. Državna komisija podnosi godišnji izveštaj o radu Skupštini, predsedniku Republike, Vladi i nacionalnim medijima.

U Srbiji organe Agencije čine Odbor i direktor. Članove Odbora bira Narodna skupština, a direktor se bira na javnom konkursu koji raspisuje Odbor. Više institucija uključeno je u proceduru izbora Odbora Agencije, što bi trebalo da garantuje samostalnost rukovodstva. Devet članova Odbora bira Narodna skupština na predlog: Administrativnog odbora Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Vrhovnog kasacionog suda, Državne revizorske institucije, zaštitnika građana i poverenika za informacije od javnog značaja (putem zajedničkog dogovora), Socijalno-ekonomskog saveta, Advokatske komore Srbije i Udruženja novinara u Republici Srbiji putem zajedničkog dogovora. Iako je procedura predlaganja i izbora članova Odbora vrlo složena, nezavisnost članova Odbora ugrožena je davanjem prava predlaganja političkim telima, kao što su Administrativni odbor Narodne skupštine,

predsednik Republike, Vlada, Socijalno-ekonomski savet, dok nezavisna tela, kao što su zaštitnik građana i poverenik za informacije od javnog značaja, imaju pravo predlaganja samo jednog kandidata putem zajedničkog dogovora. Članove Odbora bira Narodna skupština što predstavlja dodatnu mogućnost za politizaciju Agencije. Mandat članova Odbora je četiri godine, što znači da je usklađen sa parlamentarnim izbornim ciklusom, a to takođe nije dobra praksa. Članovi Odbora mogu se birati najviše dva puta. Pozitivna činjenica je da se u Zakonu o Agenciji eksplicitno navode kriterijumi za izbor direktora i članova Odbora, kao i to da su jasna pravila i razlozi predviđeni za njihovo razrešenje. Tako je članom 8 Zakona o Agenciji predviđeno da član Odbora mora da ispunjava opšte uslove za rad u državnim organima, ima završen fakultet, najmanje devet godina radnog iskustva i nije osuđivan za krivično delo koje ga čini nedostojnim za vršenje funkcije člana Odbora. On ne može da bude član političke stranke, odnosno političkog subjekta. Član Odbora može biti razrešen samo ako: nesavesno vrši funkciju člana Odbora; postane član političke stranke, odnosno političkog subjekta; narušava ugled ili političku nepristrasnost Agencije; bude osuđen za krivično delo koje ga čini nedostojnim funkcije člana Odbora ili se utvrdi da je povredio zakon. Članovi Odbora, takođe, ne mogu istovremeno da vrše dve funkcije. Zanimljivo je, međutim, napomenuti da je početkom novembra 2012. godine Odbor Agencije doneo odluku o razrešenju direktorke, jer je po mišljenju Odbora narušila ugled Agencije. Direktorka je odbacila sve navode Odbora, ali je Odbor jednoglasno odlučio o njenom razrešenju. Postavlja se pitanje da li je neophodno utvrditi jasnije kriterijume i proceduru za razrešenje direktora Agencije?

Prema Zakonu o Antikorupcijskoj agenciji Kosova (prema Rezoluciji UN 1244) na čelu Agencije nalazi se direktor. Odbor za zakonodavstvo i pravosuđe pokreće postupak izbora, a Skupština Kosova, u skladu sa Poslovnikom o radu, bira direktora Agencije na javnom konkursu. Kandidat za direktora Agencije mora da ima fakultetsku diplomu, pet godina radnog iskustva, da nije osuđivan i da ima visok stepen integriteta. Odbor predlaže Skupštini dva najbolja kandidata o kojima Skupština glasa, a za izbor je dovoljna prosta većina glasova. Iako se Zakonom utvrđuju kriterijumi za izbor direktora Agencije, o njegovom izboru odlučuju samo politička tela, a mandat direktora je pet godina, sa mogućnošću još jednog izbora. Zakonom su predviđena vrlo ekstenzivna ovlašćenja Antikorupcijskog saveta²⁷ koji u cilju kontrole rada Agencije: ispituje njene izveštaje; nadzire i periodično ispituje rezultate rada direktora Agencije (direktor je dužan da svakih šest meseci izveštava Savet o nalazima Agencije koji se odnose na otkrivanje korupcije, sukob interesa, završena istraživanja/kontrole, i druga pitanja iz nadležnosti Agencije); nakon dostavljanja izveštaja Agencije, Savet može zahtevati specijalni izveštaj o slučajevima koje je Agencija obustavila ili odbacila (izveštaj bi trebalo da sadrži pojašnjenje razloga za zatvaranje predmeta bez navođenja identiteta ili ličnih podatka lica o kojima se vodila istraga); Savet kontroliše i nadzire prijave imovine funkcionera Agencije, kao i njihov sukob interesa. U Zakonu se kao razlozi za prestanak funkcije direktora Agencije

²⁷ Savet čini devet članova: tri člana imenuje Skupština, a po jednog člana imenuju Kabinet predsednika, premijer, Vrhovni sud, Glavno tužilaštvo, lokalna samouprava i građansko društvo.

navode: obavljanje funkcije koja je u suprotnosti sa funkcijom direktora Agencije i neispunjavanje obaveze predviđene Zakonom o Agenciji. U drugom slučaju direktora razrešava Skupština, ali se Zakonom ne utvrđuje procedura, kao ni kriterijumi.

Prema Zakonu o državnoj upravi Crne Gore, procedura izbora direktora (starešine organa uprave) Uprave za antikorupcijsku inicijativu odvija se putem javnog konkursa, ali direktora imenuje i razrešava ministar pravde po prethodno pribavljenoj saglasnosti Vlade. Starešina organa uprave u sastavu za svoj rad i rad organa uprave kojim rukovodi odgovara generalnom direktoru i resornom ministru.²⁸ Zakonom je predviđeno da su postupak objavljivanja javnog konkursa, razrešenje i prestanak funkcije takođe regulisani Zakonom o državnim službenicima i nameštenicima. Ostali zaposleni na rukovodećim pozicijama u Upravi smatraju se državnim službenicima i zapošljavaju se primenom istog postupka kao i ostali državni službenici. Konačnu odluku o njihovom izboru sa liste kandidata donosi ministar pravde.²⁹ Prema Uredbi o organizaciji i načinu rada državne uprave, nadzor nad zakonitošću i celishodnošću rada i zakonitošću upravnih akata Uprave vrši Ministarstvo pravde i ljudskih prava.

Centar za prevenciju i borbu protiv korupcije u Bugarskoj je pravno lice čije rukovodstvo čine Savetodavni odbor i direktor. Savetodavni odbor sastoji se od predstavnika zakonodavne, izvršne i pravosudne vlasti. Predsedavajući Savetodavnog odbora je zamenik premijera i ministar unutrašnjih poslova. Odbor ima značajnu ulogu u radu Centra, jer prema Pravilniku odobrava strateške smernice za rad Centra, daje mišljenje o novim projektima, usvaja rezultate tekućih projekta, kao i konačne rezultate, usvaja godišnji izveštaj o radu Centra i Pravilnik o radu. Članove Savetodavnog odbora bira premijer na predlog zamenika premijera i ministra unutrašnjih poslova, što ukazuje na visok stepen politizacije u izboru članova Odbora. Postojeći Savetodavni odbor ima 26 članova, od kojih su 16 ministri, zatim potpredsednik Skupštine, potpredsednik Vlade, glavni inspektor, itd. Radom Centra rukovodi direktor, kog imenuje Savet ministara (Vlada) na predlog premijera. Pravilnikom su propisani uslovi koje direktor mora da ispunjava, ali s obzirom na to da nije predviđen javni konkurs, postoji rizik od velikog uticaja i uloge izvršne vlasti u radu Centra.

2.2.2. Finansijska autonomija

U skladu sa međunarodnim standardima adekvatno finansiranje tela od presudnog je značaja, a održivo finansiranje mora da bude obezbeđeno i pravni propisi bi trebalo da spreče bezuslovno diskreciono ponašanje izvršne vlasti nad finansiranjem antikorupcijskog tela. Kao što se iz navedenih primera može videti, Ministarstvo finansija može onemogućiti rad tela ukoliko ne odobri sredstva neophodna za rad.

²⁸ Zakon o državnoj upravi, *Sl. list CG*, br. 42/11, čl. 44, st. 2 i 6.

²⁹ Zakon o državnoj upravi, čl. 44, 48, 49.

Sredinom 2012. godine Agencija u Bosni i Hercegovini dobila je neophodna budžetska sredstva, ali za trećinu manja nego što je procenjeno kao potrebno. Ministarstvo finansija odobrilo je da se do kraja 2012. godine zaposli 15 lica (tri rukovodioca, tri nameštenika i devet državnih službenika), dok je sistematizacijom predviđeno 29 zaposlenih. Za uspešno sprovođenje zadataka Agencija je procenila da je neophodno 45 zaposlenih.³⁰

Državna komisija za prevenciju korupcije u Makedoniji finansira se iz državnog budžeta. Svake godine, Državna komisija u procesu pripreme budžeta za narednu godinu podnosi svoj predlog budžeta, a konačnu saglasnost daje Ministarstvo finansija, pre nego što predlog budžeta bude podnet Skupštini na glasanje. U samom Zakonu o prevenciji korupcije ne postoje odredbe koje garantuju finansijsku nezavisnost Komisije. Sredinom 2010. godine, prilikom rebalansa budžeta, dogodilo se da je smanjen budžet Komisije tako da nije bilo dovoljno sredstava za plate do završetka godine, i Komisiji su tek nakon intervencije i pritisaka javnosti odobrena sredstva za rad do kraja godine.

Nakon početnih problema sa kadrovskim i finansijskim resursima, Agencija za borbu protiv korupcije Srbije ojačala je organizacione i kadrovske kapacitete tokom 2011. i 2012. godine. Zakonom je predviđeno da se sredstva za rad Agencije obezbeđuju u budžetu Republike Srbije, a da Agencija predlaže svoj budžet. Zakonom je takođe predviđeno da Agencija samostalno raspolaže svojim budžetom. Prema Zakonu o Agenciji ukupan budžet Antikorupcijske agencije priprema Agencija, a odborava ga Skupština. Zakon sadrži eksplicitnu odredbu u članu 4 da je Agencija samostalna u raspolaganju budžetom.

Prema Zakonu o Antikorupcijskoj agenciji Kosova, Agencija predlaže budžet, a Skupština ga odobrava. Takođe, članom 4 Zakona predviđena je i nezavisnost Agencije u raspolaganju budžetom. Iz godišnjeg Izveštaja Agencije za 2011. proizlazi da Agencija samostalno raspolaže budžetom.

Uprava za antikorupcijsku inicijativu Crne Gore nema samostalni budžet, već su sredstva namenjena Upravi deo ukupnog budžeta Ministarstva pravde. Slična situacija je i sa bugarskim Centrom, koji se definiše kao indirektni korisnik budžeta (član 2 Pravilnika), dok se članom 4 Pravilnika predviđa da se Centar može finansirati i iz sredstava nacionalnih i međunarodnih programa, ugovora i sporazuma, grantova, donacija i drugih izvora.

³⁰ <http://www.klix.ba/vijesti/bih/lisak-agencija-za-prevenciju-korupcije-je-blokirana-u-radu/120629048>. V. TI Bosna i Hercegovina, "Monitoring ispunjenosti međunarodnih i evropskih obaveza Bosne i Hercegovine u oblasti borbe protiv korupcije", juni 2012.

2.3. Nadležnosti

Prema međunarodnim standardima specijalizovana antikorupcijska tela treba da imaju jasno definisane nadležnosti koje omogućavaju prevenciju korupcije (*ex officio* vođenje postupka, iniciranje donošenja i izmena zakona, koordinacija antikorupcijske politike i aktivnosti, praćenje sprovođenja strateških dokumenta). Antikorupcijska tela u Bosni i Hercegovini, Makedoniji, Srbiji, Crnoj Gori i na Kosovu prema zakonskim propisima imaju značajnu ulogu u definisanju i praćenju sprovođenja antikorupcijskih strategija. Kada su u pitanju ovlašćenja za predlaganje zakona, jedino Agencija u Srbiji ima nadležnosti u oblasti zakonodavne inicijative, dok kod ostalih tela ne postoji prepreka da daju komentare na nacrte zakona i ukazuju na eventualan rizik od korupcije u određenim zakonskim rešenjima.

Agencija u Bosni i Hercegovini ima preventivnu, obrazovnu i ulogu koordinacije.³¹ Pored toga, Agencija bi trebalo da inicira politiku prevencije korupcije i prati njeno sprovođenje, kao i statističke trendove korupcije. Kao glavni nedostatak ističe se nedostatak inspekcijskih ovlašćenja Agencije (kako bi Agencija mogla da proverava prijave o imovini funkcionera ili da postupa po prijavama indicija koruptivnog ponašanja). Zakonom se ne predviđa ni zakonodavna inicijativa, ali to ne sprečava rukovodstvo Agencije da daje komentare na nacrte zakona. Imajući na umu da je Agencija tek nedavno počela da radi još je rano dati ocenu u kojoj meri i na koji način koristi ovlašćenja data Zakonom.

Državna komisija za prevenciju korupcije u Makedoniji, odgovorna je za sprovođenje Zakona o sprečavanju korupcije i Zakona o sprečavanju sukoba interesa. Državna komisija je takođe odgovorna za nadgledanje lobiranja u skladu sa Zakonom o lobiranju. Nadležnost Komisije obuhvata i razvoj i usvajanje Državnog programa za prevenciju i suzbijanje korupcije, a po Zakonu obavezna je da usvoji Godišnji program i plan za implementaciju Državnog programa. Državna komisija postupa po predstavkama građana i ukoliko su ispunjeni uslovi, može inicirati pokretanje krivičnog postupka pred tužilaštvom.

Nadležnosti Agencije za borbu protiv korupcije Srbije veoma su sveobuhvatne, uključujući prevenciju korupcije, sprovođenje, koordinaciju i nadgledanje borbe protiv korupcije i razvoj i širenje znanja o prevenciji korupcije. Agencija je, takođe, nadležna za vođenje registra o imovini funkcionera, rešavanje sukoba interesa i finansiranje političkih aktivnosti. Agencija ima mogućnost zakonodavne inicijative za izradu nacrtu zakona i ovlašćenje da deluje po sopstvenoj inicijativi (*ex officio*). Iako pravo da slobodno objavljuje izveštaje nije zakonski regulisano, Agencija ima praksu da ih objavljuje na veb stranici Agencije.

Nadležnosti Antikorupcijske agencije pokrivaju širok spektar pitanja u vezi sa sprečavanjem i borbom protiv korupcije na Kosovu: praćenje i sprovođenje strategije, kontrola izveštaja o imovini funkcionera i poklonima, sukob interesa, iniciranje

³¹ Čl. 5 Zakona o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH.

preliminarnih istraga korupcije i ukoliko ima elemenata krivičnog dela prosleđivanje informacija tužilaštvu, međuinstitucionalna i međunarodna saradnja. Zakon detaljno reguliše preliminarne istrage koje sprovodi Agencija po službenoj dužnosti (*ex officio*) kao i obavezu subjekata javnog i privatnog sektora da omoguće predstavnicima Agencije pristup informacijama i dokumentaciji. Kad je u pitanju zakonodavna inicijativa, Zakon ovlašćuje Agenciju da sarađuje sa nadležnim vlastima za izradu, sprovođenje i usklađivanje zakonodavstva, ali je ne ovlašćuje da predlaže zakone.

Prema Uredbi o organizaciji i načinu rada državne uprave i strateškim dokumentima koje je donela Vlada, Uprava za antikorupcijsku inicijativu Crne Gore zadužena je za: podizanje nivoa javne svesti o problemu korupcije i sprovođenje istraživanja o obimu, pojavnim oblicima, uzrocima i mehanizmima nastanka korupcije; praćenje sprovođenja preporuka GRECO; koordinaciju primene Konvencije UN za borbu protiv korupcije; saradnju sa nadležnim organima u izradi i sprovođenju zakonodavnih i programskih dokumenata od značaja za prevenciju i suzbijanje korupcije, a sa nevladinim i privatnim sektorom u cilju suzbijanja korupcije; saradnju sa državnim organima u postupku po prijavama korupcije koje Uprava dobija od građana; poslove sprovođenja Zakona o lobiranju; i izradu vodiča za planove integriteta u državnim organima. Tim od pet zaposlenih u Upravi čini Sekretarijat za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala.

Centar za prevenciju i borbu protiv korupcije analizira, planira i razvija mere i sveobuhvatna rešenja za sprečavanje mogućnosti stvaranja korupcije i korupcije i organizovanog kriminala u delu gde se ova dva krivična dela preklapaju. Centar ima i koordinacionu ulogu da poboljša saradnju i koordinaciju između državnih organa, civilnog sektora, medija i privrednih subjekata. Rad Centra, međutim, nije dao željene rezultate i nisu ga pozitivno ocenili ni civilni sektor u Bugarskoj, ni EU.

2.4. Kapaciteti

Kada su u pitanju kapaciteti, trebalo bi da antikorupcijska tela budu obezbeđena odgovarajućim materijalnim sredstvima, specijalizovanim i obučenim osobljem potrebnim za efikasno obavljanje funkcija. Kapaciteti antikorupcijskih agencija u regionu su na različitom stepnu, ali većina tela ima problem sa nedovoljnim brojem zaposlenih ili nepotpunjenim radnim mestima, zbog nedovoljnih finansijskih sredstava (izuzetak je Bugarska).

U Bosni i Hercegovini Agencija je tek sredinom 2012. dobila akt o sistematizaciji radnih mesta, a Ministarstvo finansija odobrilo je angažovanje samo 15 zaposlenih, dok je aktom o sistematizaciji predviđeno 29 pozicija.

Iako Komisija u Makedoniji postoji od 2002, Sekretarijat Komisije zapošljava samo 16 državnih službenika jer se Komisija dugo oslanjala na administrativnu

podršku Ministarstva pravde. U skladu sa aktom o organizaciji i sistematizaciji predviđeno je ukupno 41 radno mesto, što znači da Sekretarijat Komisije nema dovoljno kapaciteta za obavljanje svih zakonom predviđenih obaveza.

U septembru 2011, Agencija za borbu protiv korupcije dobila je nove i odgovarajuće prostorije uz podršku Vlade Srbije. Jačanjem kadrovske i finansijskih resursa povećala se vidljivost Agencije u javnosti, što predstavlja pozitivan razvoj događaja.

U Antikorupcijskoj agenciji Kosova zaposleno je 35 službenika, od kojih je 12 zaduženo za preliminarne istrage. Prema procenama, ovaj broj zaposlenih je dovoljan za funkcionisanje Agencije, iako je obim posla u značajnoj meri povećan u 2012. godini. Zaposleni u Agenciji redovno učestvuju u obukama koje organizuju policija, Institut za državnu upravu, kao i različiti donatori i međunarodne organizacije.

U Upravi Crne Gore trenutno jedan od glavnih izazova su skromni kapaciteti. Prema izveštaju Sigme za 2011. i 2012.³² godinu, nedostatak se naročito ogleda u pogledu stručnosti zaposlenih u Upravi, jer Uprava nije uspela da se nametne (bude priznata) kao izvor ekspertize i centar izuzetnosti u oblasti borbe protiv korupcije, pošto nije uspela da ojača znanje i kapacitete, uprkos značajnoj finansijskoj i tehničkoj pomoći.

Bugarska je u 2011. godini izdvojila 4.000.000 evra za rad Centra i zapošljavanje 40 stručnjaka u centralnom odeljenju, ali Centar još nije dao željene rezultate u borbi protiv korupcije. Organizacije civilnog društva u Bugarskoj kritikuju osnivanje novog tela za borbu protiv korupcije, koje postoji paralelno sa ranije uspostavljenim institucijama i koje je pod potpunom kontrolom izvršne vlasti.

2.5. Međuinsticucionalna saradnja i koordinacija

Međuinsticucionalna saradnja je veoma značajan preduslov za funkcionisanje i ostvarivanje rezultata u prevenciji korupcije nezavisnih antikorupcijskih tela. Imajući na umu da propisi predviđaju da nezavisna antikorupcijska tela većinu informacija moraju da dobiju od drugih državnih institucija, kao i da koordinaciju prevencije korupcije ne mogu da ostvare ukoliko ih drugi učesnici ne priznaju i ne prihvataju, uspostavljanje efikasne međuinsticucionalne saradnje predstavlja preduslov za uspešan rad nezavisnih antikorupcijskih tela. Ocena međuinsticucionalne saradnje i koordinacije još uvek se ne može dati, jer je u Bosni i Hercegovini Agencija tek nedavno postala operativna i tek treba da se vidi kako će ostvariti saradnju sa drugim državnim organima, posebno imajući na umu kompleksnu državnu strukturu Bosne i

³² SIGMA, *Assessment Montenegro 2011*, 16, <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/48970665.pdf>; SIGMA, *Assessment Montenegro 2012*, 17 http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/Montenegro_Assessment_11Oct12.pdf.

Hercegovine. BORKOR u Bugarskoj je takođe potpuno nova institucija i tek će se u narednom periodu videti rezultati njegovog rada i saradnje sa drugim institucijama. Uprava u Crnoj Gori, kao što je prethodno spomenuto, nije unapredila svoje kapacitete i ekspertizu, pa je Sigma to prepoznala kao razlog zašto nisu uspeli da se pozicioniraju kod drugih institucija. U Srbiji, Agencija postoji tri godine i to je relativno kratak period da bi potpuno novo telo uspelo da se nametne kao koordinator antikorupcijskih inicijativa i aktivnosti institucijama koje postoje decenijama (Ministarstvu pravde, policiji, tužilaštvu, sudstvu). I pored te otežavajuće okolnosti, Agencija je uspela da se nametne kao centralna ustanova za izradu planova integriteta, na osnovu Memoranduma o saradnji između Agencije i Vlade Srbije, kao i za izveštaje o imovini funkcionera, zahvaljujući sporazumima potpisanim između Agencije i Republičkog geodetskog zavoda, Agencije za privredne registre, banaka, itd. Takođe, činjenica da nezavisna antikorupcijska tela još uvek nisu ostvarila zadatke utiče i na njihovu ulogu u prekograničnoj i međunarodnoj saradnji.

Međunarodna zajednica, stručna javnost, mediji i civilno društvo jednoglasni su u oceni da rezultati rada antikorupcijskih tela u regionu nisu na očekivanom nivou, niti su ove institucije uspele da se nametnu kao centralne, krovne institucije za koordinaciju borbe protiv korupcije i formulisanje antikorupcijskih strategija i politika, bez obzira na razlike u garancijama samostalnosti i nezavisnosti.

2.6. Osnovni problemi u primeni propisa

Kada su u pitanju problemi u primeni propisa u svim državama u regionu, osim u Bugarskoj, nezavisna antikorupcijska tela nemaju dovoljno finansijskih niti ljudskih kapaciteta da bi ostvarila sve zadatke i ovlašćenja predviđena zakonskim okvirom i strateškim dokumentima. Ekonomski uslovi i situacija u celom regionu stvaraju „začarani kurg“, jer su budžetska sredstva namenjena reformama ograničena. Visoka stopa nezaposlenosti i nizak BDP ostavljaju malo manevarskog prostora vladama u regionu. Plate u javnom sektoru, koliko god da su niske, predstavljaju veliki izdatak u budžetu, a MMF zahteva od vlada da smanje zaposlenost u javnom sektoru, što često predstavlja prepreku zapošljavanju novih i stručnih kadrova u novoformiranim institucijama, kao što su nezavisna antikorupcijska tela. Na probleme u primeni propisa utiču i nedostaci u procesu donošenja zakona i strateških dokumenata. Sve države u regionu donose propise bez prethodne procene troškova, ekonomskog impakta ili mogućnosti primene u praksi, a često nedostaje veza između usvajanja propisa/strategija i planiranja budžeta.

U Bosni i Hercegovini i Srbiji dosta se kasnilo sa sprovođenjem zakona i osnivanjem antikorupcijskih agencija. U Bosni i Hercegovini Zakon je donet 2009, a direktor i dva zamenika izabrani su tek u julu 2011. godine, ali Agencija još nije u

potpunosti operativna,³³ što je u praksi onemogućilo praćenje sproveđenja Akcionog plana i Strategije borbe protiv korupcije kao kontrole finansiranja političkih stranaka. U Srbiji je Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije donet 2008, a Agencija je počela da radi u januaru 2010. godine. U relativno kratkom roku Agencija je uspela da obezbedi preko 70 zaposlenih i odgovarajuće kancelarije (već u 2011. godini), kao i da uspostavi registre funkcionera, njihove imovine i prihoda. I pored ove činjenice, za veliki broj nadležnosti koje su date Agenciji (posebno kontrola imovine funkcionera, kontrola finansiranja političkih stranaka i sukoba interesa) neophodno je povećati broj zaposlenih kako bi Agencija mogla da ispunи očekivanja.

U svim državama civilni sektor pored kritike zakonskog okvira, izražava zabrinutost za rezultate rada nezavisnih antikorupcijskih tela, jer su i javnost i građansko društvo očekivali konkretnije rezultate. Najznačajniji problem je što ova tela nisu postala opšte poznate i prihvaćene centralne tačke za borbu protiv korupcije.

I u Bosni i Hercegovini i u Srbiji same institucije zahtevaju veća istražna ovlašćenja. Agencije u obe države zavise od saradnje sa drugim državnim institucijama, kao i od efikasnosti i brzine odgovora institucija za sproveđenje zakona. Na primer, da bi Agencija za borbu protiv korupcije mogla da kontroliše imovinu funkcionera (blagovremenost podnošenja izveštaja, kao i tačnost i potpunost podataka iz izveštaja o imovini funkcionera) neophodno je da efikasno sarađuje sa Ministarstvom unutrašnjih poslova, Agencijom za privredne registre, Poreskom upravom, Katastrom, bankama i drugim institucijama, kako bi proverila tačnost podataka iz izveštaja funkcionera. U praksi se ovaj vid saradnje i razmene informacija pokazao kao prepreka, što zbog loših baza podataka drugih institucija, što zbog njihove nespremnosti da razmenjuju podatke sa jednim novim telom. Iz navedenog razloga u stručnoj javnosti, kao i među predstavnicima Odbora Agencije za borbu protiv korupcije, javljaju se predlozi da se ovlašćenja Agencije prošire, i da ona ne bude samo klasičan organ prevencije korupcije već i organ istrage.

Nedostatak zakonskih garancija samostalnosti institucija u Crnoj Gori i Bugarskoj im ne daje dovoljno mogućnosti da se na adekvatan način uključe u kreiranje antikorupcijskih politika i prevenciju visoke korupcije.

3. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Antikorupcijske institucije u regionu predstavljaju novi trend i nastaju u poslednjih deset godina kao posledica procesa evropskih integracija, političke volje i ispunjavanja obaveza preuzetih potpisivanjem i ratifikacijom Konvencije UN protiv korupcije. Izazovi koji se nalaze pred ovim relativno mladim institucijama su politički

³³ Izveštaj Evropske komisije o napretku Bosne i Hercegovine 2012, SWD (2012) 335 final, 14.

pritisci, kao i široko postavljena ovlašćenja s jedne strane i nedostatak kapaciteta (ljudskih i finansijskih), s druge strane.

Sve institucije u regionu imaju slična preventivna ovlašćenja predviđena pravnim aktima (zakonima i podzakonskim aktima), značajnu ulogu u izradi antikorupcijskih strateških dokumenta i praćenju njihove primene, podizanju svesti o borbi protiv korupcije, edukaciji i administrativnoj kontroli.

U državama u kojima je pravni osnov regulisanja nezavisnih antikorupcijskih institucija zakon (Bosna i Hercegovina, Srbija, Kosovo i Makedonija), parlament ima značajnu ulogu u izboru rukovodstva, a tela su odgovorna skupštini (podnošenja godišnjeg izveštaja). Države u kojima su osnivanje i rad antikorupcijskih tela uređeni podzakonskim aktima (Crna Gora i Bugarska) uloga izvršne vlasti u izboru rukovodstva, definisanju programa rada i prioriteta, kao i kontroli mnogo je izraženija.

Da bi se ostvarili međunarodni standardi u pogledu neophodne nezavisnosti antikorupcijskih tela trebalo bi da Crna Gora i Bugarska razmotre opciju da organizaciju, nadležnost i rad svojih antikorupcijskih tela urede zakonom, kao i da u zakonu predvide neophodne finansijske i organizacione garancije i nezavisnost u radu i odlučivanju. Prilikom ocene potrebnih garancija nezavisnosti neophodno je, međutim, analizirati i uporediti nadležnosti koje antikorupcijske institucije ovih zemalja imaju. Tako, na primer, imajući u vidu da Uprava za antikorupcijsku inicijativu Crne Gore ima vrlo ograničene nadležnosti, pretežno u oblasti podizanja svesti, međunarodnog izveštavanja (preporuke GRECO-a, primena Konvencije UN) i primene planova integriteta, svakako joj nije potreban toliko visok stepen nezavisnosti koji je neophodan institucijama koje kontrolišu imovinu funkcionera, sukob interesa i finansiranje političkih aktivnosti. Interesantno je, takođe, primetiti da je Sigma dala preporuku Crnoj Gori da unapredi postojeći institucionalni okvir, bez osnivanja posebne antikorupcijske agencije, koja bi imala sveobuhvatne nadležnosti u oblasti kontrole imovine funkcionera, sukoba interesa, kontrole finansiranja političkih aktivnosti, lobiranja. Umesto toga, predloženo je restrukturiranje postojeće Uprave za antikorupcijsku inicijativu. Razlog za ovakvu preporuku su mnogobrojni problemi sa kojima se prilikom uspostavljanja nezavisnih antikorupcijskih tela suočavaju države u tranziciji sa slabim institucionalnim kapacitetima.

Kada je u pitanju Bosna i Hercegovina, na osnovu početnih problema u konstituisanju nameće se potreba da se razmisli o neophodnosti izmene zakonske odrebe o sastavu Komisije za izbor i praćenje rada Agencije, koja je nadležna za izbor i razrešenje direktora Agencije, kao i nužnosti garantovanja neophodnih kapaciteta i finansijskih sredstava. Teško je identifikovati druge moguće probleme jer je kratko vreme primene zakona i funkcionisanja Agencije. Sve institucije bi, takođe, trebalo da pronađu odgovarajući način da se nametnu kao centri izuzetnosti, odnosno centralne institucije u prevenciji korupcije.

U pogledu ispunjenosti međunarodnih standarda analizirane države mogu se svrstati u sledeće kategorije:

Država	Ocena	Obrazloženje
Bosna i Hercegovina	B	Institucija je osnovana i regulisana zakonom. Multidisciplinarno telo koje bira direktora sastavljeno je samo od predstavnika zakonodavne vlasti.
Crna Gora	B	Institucija je osnovana i regulisana podzakonskim aktom; nema sopstveni budžet, kao ni sopstveni akt o sistematizaciji radnih mesta.
Srbija	A	Institucija je osnovana i regulisana zakonom. Multidisciplinarno telo koje čine predstavnici izvršne, zakonodavne, sudske vlasti i nezavisnih tela bira direktora. Institucija ima sopstveni budžet.
Kosovo	B	Institucija je osnovana i regulisana zakonom. Kontrolu rada vrši Savet koji pretežno čine predstavnici izvršne i zakonodavne vlasti; nejasno je kolika su ovlašćenja Saveta da se meša u svakodnevni rad Agencije.
Makedonija	A	Institucija je osnovana i regulisana zakonom. Kolegijalno je telo, a članove Komisije bira Narodna skupština na javnom konkursu.
Bugarska	C	Institucija nije regulisana zakonom. Direktora imenuje Vlada na predlog premijera; kontrolu nad radom vrši Savetodavni odbor koji ima 27 članova, pretežno predstavnika izvršne vlasti (17 ministara).

Bez obzira na ocenu pravnog okvira, većina specijalizovanih institucija za borbu protiv korupcije u zemljama u regionu susreće se sa problemima u implementaciji propisa, čija detaljna analiza prevazilazi okvire ove studije. Izveštaji međunarodnih organizacija (EU, Transparentnost, OECD, Sigma) ukazuju na probleme u sprovođenju propisa koji se ogledaju u nedostatku budžetskih sredstava i posebno u nedostatku adekvatnog broja zaposlenih, kao što je to, na primer, slučaj u Crnoj Gori, Makedoniji, Bosni i Hercegovini i na Kosovu. Zbog toga bi u svim zemljama trebalo raditi na jačanju kapaciteta ovih tela, i posebno na obezbeđenju odgovarajućih finansijskih sredstava neophodnih za efikasno obavljanje poslova ovih institucija.

— | —

— | —

Mr Jelena Vukadinović ¹

Mr Mirjana Glintić ²

SUKOB INTERESA

1. MEĐUNARODNI STANDARDI

1.1. Uvod

Sukob interesa podrazumeva konflikt između javne dužnosti i privatnog interesa lica koje obavlja javnu funkciju (*public official*) pri čemu privatni interes utiče ili bi mogao negativno da utiče na obavljanje javne funkcije. *Trenutni sukob interesa* postojaće kada lice koje vrši javnu funkciju donosi odluke pod uticajem privatnih (ličnih ili grupnih) interesa.³ Pored ovog klasičnog oblika sukoba interesa, postoji i *prividni sukob interesa* u situacijama u kojima se čini da bi privatni interes državnog službenika mogao negativno uticati na izvršenje njegove dužnosti, ali kada to, u stvari, nije slučaj. Najzad, u slučajevima kada državni službenik ima određene privatne interese, koji su takvi da mogu izazvati sukob interesa u obavljanju javne funkcije, reč je o *potencijalnom sukobu interesa*.

S obzirom na to da se većina lica koja obavljaju javnu funkciju može naći u situaciji da bira između javnog i privatnog interesa, neophodno je da postoje određene smernice, standardi kojih je nužno pridržavati se. Poštovanje pravila o izbegavanju i rešavanju sukoba interesa omogućava profesionalno i stručno delovanje lica koja obavljaju javnu funkciju u javnom interesu, što je i njihova dužnost.

¹ Istraživač saradnik Instituta za uporedno pravo, Beograd.

² Istraživač saradnik Instituta za uporedno pravo, Beograd.

³ V. SIGMA, *Conflict of Interest Policies and Practices in Nine EU Member States: A Comparative Review*, SIGMA Paper No. 36, Jun 2007; OECD, *Managing Conflict of Interest in the Public Sector: OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service*, OECD, Paris 2003; A. Toolkit, *Managing Conflict of Interest in the Public Sector*, OECD, Paris 2005; TS, *Sukob javnih i privatnih interesa i slobodan pristup informacijama*, Transparentnost, Srbija 2003; Ö. F. Gen Çkaya, *Academic Research Report Conflict of Interest*, May 2009; C. Demmke et al, *Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union*, European Institute of Public Administration, 2007; K. Kernaghan, J.W. Langford, *The Responsible Public Servant*, The Institute for Research on Public Policy, New York 1990; "Ombudsman of Victoria", Newsletter, Autumn 2008, http://www.ombudsman.vic.gov.au/resources/documents/Autumn_2008_newsletter.pdf.

1.2. Izvori prava

Osnovni međunarodni pravni akti koji regulišu ovu oblast su: Dvadeset vodećih principa u borbi protiv korupcije Saveta Evrope,⁴ posebno principi pod rednim brojevima 1, 3, 7, 10 i 20; Preporuke Saveta Ministara Saveta Evrope zemljama članicama „Kodeks ponašanja javnih službenika”;⁵ Konvencija protiv korupcije Ujedinjenih nacija, naročito članovi 5, 7, 8, 48;⁶ Konvencija OECD-a o borbi protiv podmićivanja stranih javnih službenika u međunarodnim poslovim transakcijama;⁷ Kodeks Ujedinjenih nacija o ponašanju državnih službenika;⁸ Anti-korupcijska inicijativa Pakta za stabilnost Jugoistočne Evrope.⁹

1.2.1. Izvori prava u okviru Ujedinjenih nacija

Generalna skupština Ujedinjenih nacija usvojila je Konvenciju UN protiv korupcije (UNCAC) 31. oktobra 2003. godine, koja je stupila na snagu 14. decembra 2005, a do sada ju je potpisalo 140 država. Prema Konvenciji, svaka država potpisnica će u skladu sa načelima unutrašnjeg prava nastojati da usvoji, održi i ojača sisteme kojima se povećava transparentnost i sprečava sukob interesa. Potpisivanjem Konvencije, države se obavezuju da kreiraju mere putem kojih će kontrolisati aktivnosti javnih funkcionera. Predviđene mere usmerene su na obavezu funkcionera da prijave imovinu, poklone i druge koristi, ali i sve druge aktivnosti koje mogu dovesti do sukoba interesa. Nakon ratifikacije, Konvencija postaje deo unutrašnjeg prava svake države, dok njen položaj u hijerarhiji unutrašnjeg prava zavisi od ustavnih rešenja svake države.

Konvencijom je predviđeno osnivanje Konferencije država potpisnica (CoSP) koja će se baviti pitanjem primene Konvencije u državama potpisnicama. Prema odredbama člana 63(7) Konvencije „Konferencija će uspostaviti, ako smatra da je to

⁴ The Council of Europe Resolution on the “Twenty Guiding Principles for the Fight against Corruption”, No. 97/24.

⁵ The Council of Europe Recommendation of the Committee of Ministers to Member States on “Codes of Conduct for Public Officials”, No. 200/1.

⁶ Republika Srbija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Crna Gora i Bugarska su potpisnice ove Konvencije. UN Convention against Corruption, Rezolucija Generalne skupštine 55/61, 04.12.2000.

⁷ OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, 21.11.1997.

⁸ United Nations Code of Conduct for Civil Servants, <http://www.un.org/en/ethics/pdf/Stand-IntCivSE.pdf>, 21.12.2012.

⁹ Stability Pact Anti-Corruption Initiative for South Eastern Europe, http://www.iaaca.org/Anti-CorruptionAuthorities/ByInternationalOrganizations/NonGovernmentalOrganization/201202/t20120215_805503.shtml, 22.12.2012.

potrebno, odgovarajući mehanizam ili telo sa zadatkom pružanja pomoći državama potpisnicama u efektivnom sprovođenju Konvencije.“

Konvencija UN protiv korupcije

Čl. 7, st. 4: Svaka država ugovornica će, u skladu sa osnovnim načelima svog unutrašnjeg zakonodavstva, nastojati da usvoji, održi i jača sisteme kojima se povećava transparentnost i sprečava sukob interesa.

Čl. 8, st. 5: Svaka država ugovornica će, gde to odgovara, u skladu sa osnovnim načelima svog unutrašnjeg zakonodavstva, nastojati da utvrdi mere i sisteme kojima se od lica koja obavljaju javnu funkciju zahteva da odgovarajućim organima daju izjave, između ostalog u vezi sa svojim spoljnim delatnostima, zaposlenjima, investicionim ulaganjima, dobrima i znatnijim poklonima ili koristima iz kojih može proisteći sukob interesa u pogledu njihovih funkcija javnih funkcionera.

Novembra 2009. godine, Konferencija država potpisnica UN Konvencije protiv korupcije usvojila je Rezoluciju 3/1 koja se odnosi na mehanizam za nadgledanje sprovođenja Konvencije. Rezolucija je doneta sa namerom da pomogne zemljama da ispunе predviđene ciljeve postavljene Konvencijom putem procesa nadgledanja (*review*). Nadgledanje sprovođenja Konvencije zasniva se na kontroli svake države od strane drugih dveju država, uz aktivno učešće države koja se ispituje. Ocena implementacije zasniva se na odgovorima država na pitanja predviđena sveobuhvatnom kontrolnom listom. Državama se preporučuje da prilikom odgovaranja na postavljena pitanja predviđenim upitnikom, pre popunjavanja kontrolne liste, tj. upitnika, sprovedu široke konsultacije sa svim relevantnim akterima. Izveštaj o oceni sprovođenja Konvencije priprema se u dogovoru sa zemljom koja se ispituje i može biti javan.

Svaka faza nadgledanja sprovođenja Konvencije sastoji se od dve ciklusne faze od pet godina. Prvi ciklus obuhvata III (Sprovođenje zakona i kriminalizacija) i IV poglavlje Konvencije (Međunarodna saradnja). Drugi ciklus kontrole, koji će početi 2015. godine, obuhvatiće II poglavlje (Preventivne mere), koje se između ostalog odnosi i na pitanje sukoba interesa i V poglavlje (Povraćaj imovine).

1.2.2. Izvori prava u okviru Saveta Evrope

U okviru Saveta Evrope doneti su sledeći izvori koji se odnose na sukob interesa: Kodeks ponašanja javnih funkcionera, usvojen 11. maja 2000. godine u okviru Komiteta ministara Saveta Evrope i Rezolucija o Dvadeset vodećih principa za borbu protiv korupcije, koju je usvojio Komitet ministara, 6. novembra 1997. godine.

Oba akta primenjuju se na sve zemlje članice Saveta Evrope, ali ne predstavljaju „obavezujuće“ propise (*hard law*) već su deo tzv. „mekog prava“ (*soft law*).

Kodeks ponašanja javnih funkcionera sastoji se od preporuka kako bi trebalo da se ponašaju javni funkcioneri, a u dodatku sadrži i Model Kodeksa. Model Kodeksa predlaže na koji se način treba odnositi prema situacijama koje mogu da dovedu do sukoba interesa javnih funkcionera, kao što su dobijanje i prihvatanje poklona, korišćenje javnih sredstava i sl. Preporukom Komiteta ministara sugerije se na jasan način da preporučeni Model Kodeksa ponašanja javnih funkcionera treba da bude predmet nacionalnog zakonodavstva, ali i da bude prilagođen da zadovolji okolnosti konkretne javne uprave svake države članice.

Rezolucija o Dvadeset vodećih principa za borbu protiv korupcije obuhvata opšte principe koje bi članice Saveta Evrope trebalo da poštuju u cilju efikasne borbe protiv korupcije. U okviru principa pod rednim brojevima 9 i 10, pitanje sukoba interesa obuhvaćeno je na posredan način. GRECO je odgovoran za praćenje procesa implementacije Kodeksa ponašanja javnih funkcionera ali i Rezolucije o Dvadeset vodećih principa za borbu protiv korupcije u svim zemljama Južne i Istočne Evrope. Do sada je GRECO sproveo četiri kruga evaluacije svih pitanja u vezi sa korupcijom. Pitanja koja se odnose na sukob interesa ispitivana su u drugom i četvrtom krugu evaluacije. Proces drugog kruga evaluacije je završen i izveštaji se mogu naći na zvaničnom sajtu GRECO-a, dok je četvrti proces evaluacije još u toku.

1.2.3. Izvori prava u okviru OECD-a

Preporuku OECD-a o smernicama za upravljanje sukobom interesa u javnom sektoru usvojio je Savet OECD-a 23. maja 1997. godine pozivajući države članice da „preduzmu efikasne mere u cilju otkrivanja, sprečavanja i borbe“ protiv međunarodnog podmićivanja u velikom broju oblasti. Konkretno, obaveze se odnose na: kriminalizacije podmićivanja stranih javnih funkcionera, u oblasti bankarstva, finansija, računovodstva i drugih oblasti, sa ciljem da se obezbedi adekvatna evidencija i time učini dostupnom za uvid i istraživanje, kao i državne subvencije, licence, javne nabavke i drugi ugovori u kojima može doći do koruptivnog ponašanja. Obavezu poštovanja ovih preporuka imaju i države koje su analizirane ovim izveštajem, bez obzira na to što nisu članice OECD-a. Razlog za ovakvo shvatanje treba tražiti u činjenici da su ove zemlje članice Pakta za stabilnost i njene Regionalne antikorupcijske inicijative na osnovu koje su se obavezale da primenjuju Preporuke OECD-a. Preporuke OECD-a ne predstavljaju obavezujući propis, ali mogu predstavljati predmet kontrole organizacija zaduženih za praćenje sprovođenja ovih akata.

1.2.4. Izvori prava u okviru Pakta za stabilnost – Regionalna antikorupcijska inicijativa

Antikorupcijska inicijativa Pakta za stabilnost (Inicijativa) predstavlja proizvod Pakta za stabilnost Jugoistočne Evrope.¹⁰ Inicijativa ima za cilj da pomogne zemljama Jugoistočne Evrope da postave temelje borbe protiv korupcije. Na Samitu održanom u Sarajevu, 16. februara 2000. godine, članice Pakta, uključujući i 15 država članica Evropske unije, devet zemalja Jugoistočne Evrope i međunarodne donatorske zajednice, usvojile su Inicijativu. Sedam država Jugoistočne Evrope: Albanija, Bugarska, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Savezna Republika Jugoslavija (Srbija i Crna Gora), Makedonija i Rumunija, odlučile su da u potpunosti poštuju zahteve postavljene Inicijativom. Inicijativa je doneta u cilju ubrzane izgradnje demokratskih institucija i prihvatanja dobre prakse kroz koordinirajuće napore međunarodne zajednice kao i promovisanja regionalne saradnje kroz dijalog zasnovan na snažnom mehanizmu praćenja.

U skladu sa transformacijom Pakta za stabilnost u Regionalni savet za saradnju, odlukom zemalja Jugoistočne Evrope, Antikorupcijska inicijativa Pakta za stabilnost, preimenovana je u Regionalnu inicijativu za borbu protiv korupcije (RAI), u oktobru 2007. godine. Upravni odbor Regionalne antikorupcijske inicijative¹¹ ovlašćen je da sistematski prati poštovanje obaveza preuzetih Inicijativom. Do sada, međutim, nije sprovedena nijedna konkretna pojedinačna kontrola sukoba interesa.

1.3. Sadržina standarda

1.3.1. Identifikacija i prijavljivanje situacija koje dovode do sukoba interesa

Zbog prirode posla lica koja obavljaju javnu funkciju, neophodno je predvideti pravila koja ih obavezuju da prijave situacije koje potencijalno mogu dovesti do konflikta interesa. Prijavljivanjem mogućih razloga sukoba interesa pokazuje se spremnost za izbegavanje sporne situacije.

¹⁰ Pakt za stabilnost Jugoistočne Evrope potpisani je 10. juna 1999. sa ciljem da obezbedi mir, prosperitet i stabilnost za Jugoistočnu Evropu. Pakt predstavlja oblik regionalne saradnje kroz koji su države članice Evropske unije, Evropska komisija, zemlje regionalne, Rusija, SAD, Kanada i Japan i razne finansijske institucije i međunarodne organizacije učestvovale u jačanju mira i stabilnosti u regionu. Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Hrvatska, Crna Gora, Rumunija, Srbija, Bivša Jugoslovenska republika Makedonija i Moldavija su članice partneri ovog Pakta.

¹¹ Upravni odbor predstavlja telo za donošenje odluka Regionalne antikorupcijske inicijative. Sastoji se od predstavnika Albanije, Bosne i Hercegovine, Bugarske, Hrvatske, Crne Gore, Rumunije, Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije i Srbije, kao i dodatne zemlje posmatrača - Kosova.

Prilikom prijavljivanja sukoba interesa pravi se razlika između **izveštaja o imovini i prihodima** lica koja obavlja javnu funkciju i **izveštaja o potencijalnom sukobu interesa**. Izveštaj imovine i prihoda podnosi se uglavnom prilikom stupanja na određenu poziciju a kasnije se periodično ponovo podnosi, za razliku od izveštaja o situacijama koje mogu dovesti do sukoba interesa koji se podnosi *ad hoc*.

U **izveštaj o imovini** treba da budu uključeni podaci o nekretninama, deonicama, poslovnim interesima i ortaštvu, direktorskim mestima, drugim investicijama, imovini koja je poverena na čuvanje, poklonima, sponzorisanim putovanjima. Ovakav jedan izveštaj treba da odigra ključnu ulogu u kontroli i sprečavanju sukoba interesa funkcionera izabranih na centralnom i lokalnom nivou, što uključuje članove nacionalnog i lokalnih parlamenta. Što se tiče ostalih lica koja obavljaju javne funkcije, preporuka je da se na prijavljivanje imovine obavežu rukovodeći državni službenici (*senior civil servants*) i državni službenici u pojedinim sektorima, u kojima je verovatno da može da dođe do sukoba interesa.¹²

U okviru pitanja prijavljivanja imovine lica koja obavljaju javnu funkciju, zanimljivo je pitanje vlasništva nad privatnim preduzećima. Lica koja obavljaju javnu funkciju ne mogu biti vlasnici onih privatnih preduzeća o čijem poslovanju mogu donositi odluku pri vršenju svoje javne funkcije ili koja zaključuju ugovore sa državom jer bi takve situacije predstavljale idealno poprište za izbijanje sukoba javnog i privatnog interesa. Posedovanje malog procenta udela ili akcija u velikim preduzećima moglo bi se tolerisati, ali svaki pojedinačan slučaj mora biti posebno razmatran pre nego što se utvrdi nepostojanje sukoba interesa.

Izveštaj o prihodima lica koja obavljaju javne funkcije nije neophodan ukoliko već postoji izveštaj o imovini, ali može doprineti kontroli funkcionera i lica izabranih po političkoj osnovi. Obavezivanje svih lica koja vrše javnu funkciju da prijave svoje prihode iziskivalo bi prevelike troškove, tako da je preporuka da se ova obaveza ograniči na visoke javne zvaničnike. Osim izveštaja koji se odnosi na sopstvenu imovinu, u nekim zemljama je predviđeno da se podnose izveštaji koji se tiču imovine članova uže porodice.

Podnošenjem **izveštaja o potencijalnom sukobu interesa** obezbeđuje se transparentnost u cilju otkrivanja konfliktnih interesnih situacija i isključivanja lica koja obavljaju javnu funkciju iz procesa donošenja odluka. U zavisnosti od pravnog sistema kontrola interesa može biti interna, pa tako ne iziskuje javno obelodanjivanje potrebnih informacija, dok se u drugim sistemima praktikuje objavljivanje izveštaja, koji će biti dostupni javnosti. Razliku je potrebno praviti i između različitih kategorija lica koja obavljaju javnu funkciju u ovim situacijama. Tako će lica koja obavljaju poslove najvišeg državnog interesa najčešće biti u obavezi da obelodane i podnesu izveštaj o potencijalnom privatnom interesu koji može dovesti do sukoba interesa.

¹² SIGMA, *Conflict of Interest Policies and Practice in Nine EU Member States: A Comparative Review*, SIGMA Paper No. 36, SIGMA/OECD, 2007.

Član 2 Medunarodnog kodeksa ponašanja lica koja vrše javnu funkciju

Lica koja vrše javnu funkciju ne smeju koristiti svoja zvanična ovlašćenja za sticanje dobiti za sebe ili za članove svoje porodice. Ne smeju biti ni angažovana u bilo kakvim transakcijama, ili biti postavljena na kakvu funkciju ili položaj ili imati kakav poslovni ili finansijski interes koji bi bio u sukobu sa njihovom javnom funkcijom.

Lica koja vrše javnu funkciju će, u meri u kojoj to zahteva njihov položaj, i u skladu sa zakonom, prijaviti svaki poslovni, finansijski ili kakav drugi interes ili aktivnost preduzetu radi sticanja finansijske dobiti, a koji mogu dovesti do sukoba interesa. Ukoliko do sukoba ipak dođe, lice koje vrši javnu funkciju mora se podvrgnuti merama za eliminisanje ili smanjenje sukoba interesa.

1.3.2. Istovremeni dodatni rad i angažovanje

Lica koja obavljaju javnu funkciju ne smeju biti istovremeno dodatno, honorarno angažovana na poslovima koji su van njihove funkcije ukoliko bi takve aktivnosti mogle da prouzrokuju trenutni, potencijalni ili prividni sukob interesa. U izveštaju koji se predaje uglavnom prilikom stupanja na vršenje javne funkcije, potrebno je navesti sva dodatna zaposlenja, dok je, ukoliko se takva situacija dogodi za vreme vršenja javne funkcije, to potrebno prijaviti nadređenom ili nadležnim državnim organima. Samo po sebi, dodatno angažovanje lica nije protivpravno, ali će o kompatibilnosti vršenja javne funkcije i dodatnog posla odlučivati nadležne državne vlasti.¹³ Iz tih razloga potrebno je detaljno regulisati pod kojim uslovima može doći do dodatnog angažovanja, ko odlučuje o njemu i koja lica mogu da zasnuju ovakav radni odnos zadržavajući vršenje javne funkcije. Ukoliko nadležni prepoznaju postojanje sukoba interesa, mogu zahtevati da se okončaju dodatni, honorarni poslovi.

1.3.3. Zvanično odlučivanje i politika savetovanja (uključujući zaključivanje ugovora)

Lica koja obavljaju javnu funkciju moraju pokazati objektivnost i nepristrasnost prilikom vršenja funkcija, koje se mogu sastojati u pregovaranju, pripremanju ili izvršenju ugovora; donošenju odluka o novčanim naknadama ili kaznama i

¹³ Sve zemlje OECD-a poznaju ograničenja u pogledu dodatnog angažovanja politički imenovanih lica, uključujući i članove vlade, državne službenike i (sudije), dok su u Španiji, Francuskoj, Nemačkoj i Poljskoj ovi uslovi dodatno pooštreni.

sličnim zadacima i odgovornostima. Stoga se prilikom odlučivanja o pojedinačnim slučajevima odluke moraju doneti isključivo na osnovu zakona, bez uzimanja u obzir verskih, profesionalnih, partijsko-političkih ili etničkih pripadnosti određenog lica ili zadovoljenja ličnih sklonosti. Takođe, zabranjeno je rođacima, prijateljima, drugim bliskim fizičkim ili pravnim licima dodeljivati privilegovan položaj ili određene koristi. Potom, fizičkim ili pravnim licima koja već posluju sa vladom, zabranjeno je nuditi posebnu pomoć, bez znanja ili odobrenja nadređenih.

Do sukoba interesa često dolazi u situaciji kada lice koje obavlja javnu funkciju kao ovlašćeno lice u ime države sklapa ugovore sa pojedincima, jer u ovakvim situacijama postoji mogućnost davanja privilegija pravnim ili fizičkim licima sa kojima se nalazi u posebnim, prijateljskim ili poslovnim odnosima. Lica koja obavljaju javnu funkciju ne bi smela da zaključuju ugovore u ime države ukoliko se pojavljuju kao zainteresovana lica (što uključuje i situacije zaključivanja ugovora sa preduzećima u kojima su vlasnici ili suvlasnici njihovi rođaci ili prijatelji).

1.3.4. Pokloni i privilegije

Pokloni, privilegije i ostale koristi koje stiču lica koja obavljaju javnu funkciju ne predstavljaju nužno sukob interesa. Do sukoba interesa neće doći u slučaju da su pokloni i ostale koristi retki i minimalne vrednosti, da proističu iz aktivnosti koje su u vezi sa vršenjem dužnosti državnog službenika; deo su uobičajnog protokola, kurtoazije¹⁴ i gostopimstva; ili ne ugrožavaju i ne kompromituju integritet državnog službenika i javnih funkcionera. S druge strane, svi pokloni dati kao izraz zahvalnosti (koja pritom nije ni tražena) za neku aktivnost koju je učinilo lice koje vrši javnu funkciju, a koja ulazi u opis njegovog radnog mesta; potom pokloni koji se ne mogu transparentno predstaviti javnosti, kao i svi ostali pokloni i koristi koje mogu izazvati sumnju u nezavisnost lica na javnim funkcijama trebalo bi da budu zabranjeni. Zvanične poklone članovima vlade ili funkcionerima treba shvatati kao deo vlasništva države.

Lica koja obavljaju javne funkcije ne mogu tražiti poklone, sticanje ekonomsko dobiti ili neke druge privilegije od lica, grupe ili organizacije iz privatnog sektora koji sarađuje sa vladom. Jedini izuzetak od ovog pravila odnosi se na sakupljanje finansijskih sredstava za aktivnosti koje država zvanično podržava.

¹⁴ Primer ovakvih poklona mogu predstavljati hemijske olovke ili značke.

1.3.5. Ograničenje i kontrola koristi po okončanju vršenja javne funkcije i angažovanja u nevladinim organizacijama

Činjenica da je neko lice vršilo javnu funkciju ne bi trebalo da ograničava njegove mogućnosti da nađe novo radno mesto. Međutim, prilikom traženja novog zaposlenja, lica koja su obavljala javnu funkciju trebalo bi da nastoje da izbegnu svaku mogućnost nastanka sukoba interesa između njihovog novog zaposlenja i odgovornosti koje su ranije imali.

U određenom periodu po okončanju rada u državnim organima, od lica koje je vršilo javnu funkciju očekuje se da ne prihvati imenovanje u odbor direktora ili zaposlenje u pravnim licima sa kojima je u značajnoj meri zvanično sarađivao tokom perioda od godinu dana pre nego što je okončalo svoju javnu funkciju. Takođe, lica koja su obavljala javnu funkciju ne bi trebalo da predstavljaju i zastupaju lica pred organizacijama sa kojima su u značajnoj meri zvanično sarađivala u periodu od godinu dana, ili čak i malo duže, pre nego što su okončala vršenje javne funkcije, kao i da ne savetuju svoje klijente dajući im informacije nedostupne javnosti o programima ili politici navedenih organa i organizacija.

1.3.6. Uspostavljanje jasnih pravila o tome šta se očekuje od lica koje vrši javnu funkciju u slučajevima sukoba interesa

Lice koje obavlja javnu funkciju treba da prihvati odgovornost ukoliko se utvrdi postojanje njegovih relevantnih privatnih interesa. Opcije za rešavanje sukoba interesa mogu obuhvatiti jednu ili više različitih metoda: lišavanje ili obustavljanje privatnog interesa; ograničenje pristupa određenoj informaciji u spornoj oblasti; preraspodela dužnosti i odgovornosti; prenos spornog interesa na poverenika; okončanje radnog odnosa, odnosno davanje ostavke u slučaju funkcionera.

U slučajevima male verovatnoće da će se određeni sukob često ponavljati, lice koje obavlja javnu funkciju može da nastavi vršenje javne funkcije pod uslovom da ne učestvuje u odlučivanju o predmetima u kojima bi mogao postojati sukob.

Kada su u pitanju funkcioneri, od njih se može zahtevati da otklone sporni odnos ukoliko žele da zadrže položaj. Ako se, pak, sukob interesa ne može razrešiti ni na koji drugi način, od funkcionera treba zahtevati da podnese ostavku.

1.3.7. Efikasno sprovodenje politike koja uređuje sukob interesa

Pored utvrđivanja principa regulisanja sukoba interesa, neophodno je da država razvija odgovarajuće mehanizme koji će omogućiti ostvarivanje tih principa i u praksi. Dva neophodna elementa oživljavanja propisane politike su postojanje organizacionog sistema koji ima za zadatak da otkrije kršenje politike i propisivanje odgovarajućih sankcija.

Rešavanje sukoba interesa zahteva postojanje nezavisnih tela, organizacija sa valjanim kadrom koji je u stanju da otkrije postojanje sukoba interesa. Stoga je neophodna saradnja uprave i unutrašnjeg nadzora, kao i spoljnih nadzornih institucija. Misli se, pre svega, na nezavisne revizore i ombudsmana. Postojanje postupka u kojem bi moglo da se prijavi i razmotri eventualno nepoštovanje pravila o sukobu interesa, značajno doprinosi rešavanju problema sukoba interesa.¹⁵

Ukoliko se utvrdi kršenje pravila o sukobu interesa, potreban je razvijen sistem odgovarajućih sankcija, koji će se primenjivati bez izuzetka. Nepoštovanje politike koja uređuje sukob interesa u javnom sektoru, trebalo bi smatrati disciplinskim prekršajem. Njegovi blaži oblici mogu rezultirati jednostavnim upisavanjem spornog interesa u odgovarajući registar. Odbijanje da se razreši sukob javnog i privatnog interesa se, takođe, može konstatovati, što u krajnjem slučaju može da ugrozi dalja napredovanja i karijeru lica koje obavlja javnu funkciju. Teži oblici kršenja pravila mogu čak dovesti do podizanja tužbe za korupciju ili zloupotrebu položaja.

Mogu se razviti još neke mere koje će obezbediti dodatne oblike obeštećenja u slučaju nepoštovanja pravila o sukobu interesa, što može delotvorno odvratiti one koji žele da steknu korist takvim nepoštovanjem striktnih pravila. Primeri takvih mera su, npr. retroaktivno poništenje kompromitujućih odluka i ugovora, koje je donelo, tj. zaključilo lice koje obavlja javnu funkciju, isključivanje iz budućih postupaka svih onih koji su se okoristili, bilo pojedinaca, bilo celih udruženja i preduzeća.¹⁶

¹⁵ Pravila o ovakvoj vrsti postupka moraju obuhvatati pitanja zaštite od odmazde lica koje je prijavilo nepravilnosti u postupanju državnog službenika, kao i pitanje isključivanja mogućnosti zloupotrebe postupka.

¹⁶ Ovakva isključenja mogu se odnositi na određeni period ili određene delatnosti.

2. UPOREDNOPRAVNA ANALIZA SPREČAVANJA SUKOBA INTERESA

2.1. Obaveza prijave imovine

2.1.1. Lica koja su u obavezi da prijave imovinu

Propisi Srbije, Crne Gore, Kosova, Makedonije, Hrvatske, Bosne i Hercegovine i Bugarske predviđaju obavezu funkcionera da prijave svoju imovinu i imovinu članova svoje porodice različitim nadležnim telima. U Republici Srbiji funkcioneri¹⁷ izveštaj o svojoj imovini i prihodima, kao i o imovini svog supružnika, vanbračnog partnera i maloletne dece podnose Agenciji za borbu protiv korupcije.¹⁸ U Crnoj Gori javni funkcioneri izveštaj o svojoj imovini i prihodima, kao i o imovini i prihodima supružnika i dece podnose Komisiji za sprečavanje sukoba interesa.¹⁹ Na Kosovu visoki javni zvaničnici izveštaj o svojoj i imovini članova porodice, roditelja, usvojioца, supružnika i maloletne dece podnose Agenciji za borbu protiv korupcije.²⁰ Funkcioneri Makedonije izveštaj o svojoj imovini i imovini supružnika, dece, roditelja, braće i sestara, pastoraka podnose Državnoj komisiji i Javnoj upravi prihoda.²¹ Hrvatski funkcioneri (*dužnosnici*) izveštaj o svojoj imovini, imovini bračnog ili vanbračnog partnera i maloletne dece podnose Povjereništvu za odlučivanje o sukobu interesa.²² U Bosni i Hercegovini funkcioneri podatke o svojoj imovini i imovini članova domaćinstva prema kojima imaju obavezu izdržavanja podnose Centralnoj izbornoj Komisiji BiH.²³ U Bugarskoj su funkcioneri dužni da prijave imovinu, prihode i izdatke koje imaju u zemlji i inostranstvu Nacionalnoj revizorskoj kancelariji.²⁴ Izveštaj mora sadržati navedene podatke i za supružnike i maloletnu

¹⁷ Od obaveze prijavljivanja imovine izuzeti su funkcioneri koji su odbornici, tj. članovi upravnog i nadzornog odbora javnog preduzeća, ustanove i druge organizacije čiji je osnivač opština ili grad, Republika, autonomna pokrajina ili grad Beograd, ako ne primaju naknadu po osnovu članstva, osim ukoliko to Agencija za borbu protiv korupcije od njih izričito ne zatraži.

¹⁸ Čl. 44 Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije Republike Srbije.

¹⁹ Čl. 19 Zakona o sprječavanju sukoba interesa Crne Gore.

²⁰ Čl. 40 kosovskog Zakona o suzbijanju korupcije i čl. 5 i 6 kosovskog Zakona o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona za sve zvaničnike.

²¹ Čl. 33 Zakona o prevenciji korupcije Republike Makedonije. Funkcioneri su obavezni da zajedno sa prijavljivanjem imovine daju i izjavu kojom se dopušta pristup svim računima u domaćem i inostranom bankarskom sistemu, koji su overeni kod notara.

²² Čl. 8 Zakona o sprječavanju sukoba interesa Republike Hrvatske.

²³ Čl. 16 Zakona o sukobu interesa u instituciji vlasti BiH. O postupku pred Komisijom v. čl. 18 i dalje.

²⁴ Čl. 3 bugarskog Zakona o javnom objavljivanju finansijskih interesa visokih javnih funkcionera.

decu, osim ako su razvedeni, ne žive zajedno ili nemaju zajedničko domaćinstvo.²⁵

U većini zemalja obavezu prijavljivanja imovine imaju samo funkcioneri koji obavljaju visoke javne funkcije, ali ne i sva lica koja obavljaju javnu funkciju. Funkcioneri su lica koja su izabrana ili direktno na izborima (npr. članovi parlamenta) ili od strane predstavničkog tela (npr. članovi vlade, nezavisnih regulatornih tela), predsednika republike (npr. ambasadori), kao i lica postavljena od strane vlade (npr. pomoćnici ministra, sekretari ministarstva, rukovodioci organa uprave) i predstavničkih tela lokalne samouprave. Izuzetke predstavljaju Bosna i Hercegovina i Bugarska, u kojima se zahteva da pored funkcionera i sva druga lica koja obavljaju javnu funkciju prijave imovinu. Tako član 16 stav 2 Zakona o državnim službenicima Bosne i Hercegovine predviđa obavezu svih državnih službenika da prijave svoju imovinu, ne precizirajući informacije koje bi trebalo da sadrži izveštaj o imovini.²⁶ Slično tome, član 29 bugarskog Zakona o državnoj službi utvrđuje dužnost svih državnih službenika da prijave imovinski status svom poslodavcu po preuzimanju javne funkcije, kao i svake naredne godine.

Lista srodnika lica koja vrše javnu funkciju, a koja su dužna da prijave svoju imovinu, u skladu je sa predviđenim međunarodnim standardima. Međutim, činjenica koja se mora uzeti u obzir je da su na ovom području rodbinske veze veoma razvijene i da se članovi uže i šire porodice međusobno povezani nego što je to slučaj, recimo, u Nemačkoj ili Norveškoj. Stoga bi trebalo razmišljati o tome da se lista srodnika koji su dužni da prijave imovinu proširi. Jedno od mogućih rešenja je da proširenje obuhvati sva lica koja podležu pravilima o obaveznom isključenju, odnosno izuzeću sudije u parničnom ili krivičnom postupku.²⁷ Tako, na primer, prema Zakonu o krivičnom postupku i Zakonu o parničnom postupku Republike Srbije sudija mora biti isključen ako mu je stranka, zakonski zastupnik ili punomoćnik stranke srodnik po krvi u pravoj liniji bez obzira na stepen, u pobočnoj liniji do četvrtog stepena ili mu je supružnik, tj. vanbračni partner, srodnik po tazbini do drugog stepena, bez obzira na to da li je brak prestao ili nije prestao. Dalje, sudija će biti izuzet ako je staratelj, usvojitelj ili usvojenik stranke, njenog zakonskog zastupnika ili punomoćnika ili ako između njega i stranke, njenog zakonskog zastupnika ili punomoćnika postoji zajedničko domaćinstvo.²⁸ Gotovo istovetne odredbe sadrže i hrvatski Zakon o parničnom postupku i crnogorski Zakon o krivičnom postupku.²⁹ Međutim, ukoliko bi se prihvatile ovako široka lista srodnika dužnih da prijave imovinu, mogu se

²⁵ Čl. 4, st. 5 bugarskog Zakona o javnom objavljivanju finansijskih interesa visokih javnih funkcionera.

²⁶ Državni službenik će prilikom postavljanja na mesto državnog službenika predložiti sve informacije o imovini na raspolaganju državnog službenika ili na raspolaganju članovima njegove uže porodice kao i o delatnostima i funkcijama koje obavljaju državni službenik i članovi njegove uže porodice.

²⁷ Uzeti su u razmatranje propisi Republike Srbije, Republike Hrvatske i Republike Crne Gore.

²⁸ Čl. 67, st. 3, 4 Zakona o parničnom postupku Republike Srbije i čl. 37, st. 2, 3 Zakona o krivičnom postupku Republike Srbije.

²⁹ Čl. 71, st. 3, 4 hrvatskog Zakona o praničnom postupku i čl. 38, st. 2, 3 crnogorskog Zakona o krivičnom postupku.

znatno opteretiti postojeći, često nedovoljni kapaciteti institucija koje su nadležne za prikupljanje imovinskih prijava i njihovo verifikovanje. Zbog toga bi trebalo razmišljati o nekom „srednjem“ rešenju koje bi proširilo listu srodnika obaveznih da prijave imovinu, a ne bi ugrozilo obavljanje procesa prijave i verifikacije imovine. U tom smislu, zemlje u regionu mogле bi da se ugledaju na rešenja makedonskog zakonodavca, koji zahteva prijavu imovine ne samo od supružnika/vanbračnog druga i dece već i od roditelja i braće i sestara, što smatramo najprimerenijim rešenjem za sve zemlje u regionu.

2.1.2. Podaci koji se navode u izveštaju o imovini i vremenski okvir podnošenja izveštaja

Podaci koji se moraju navesti u izveštaju o imovini gotovo su isti za sve zemlje³⁰ i obuhvataju sledeće informacije: pravo svojine na nepokretnoj imovini, pokretnoj imovini,³¹ udele u akcijama komercijalnih preduzeća,³² hartije od vrednosti, gotovinu na računima u bankama, štedionicama i drugim ustanovama za deponovanje novca i davanje zajmova, dugovima, preuzetim jemstvima, kao i godišnjim prihodima (koji služe kao poreska osnovica). Propisi pojedinih zemalja zahtevaju još neke dodatne podatke u sklopu izveštaja. Tako npr. u Crnoj Gori i Srbiji moraju da se prijave prava po osnovu autorskih, patentnih i sličnih prava; izvori i visina prihoda od obavljanja naučne, nastavne, sportske i kulturne delatnosti; članstvo u organima upravljanja i nadzornim organima javnih preduzeća i ustanova i drugim pravnim licima. Srbija još zahteva i prijavu prava korišćenja stana za službene potrebe i prihode od vršenja drugih javnih funkcija, poslova i delatnosti, koji su u skladu sa zakonom.

Zanimljivo je da prema predviđenim rešenjima jedino makedonski zakonodavac nije precizirao šta se podrazumeva pod imovinom veće vrednosti,³³ ali je, s druge strane, detaljno regulisana obaveza funkcionera da prijavi bilo koje promene svoje imovine i imovine članova svoje porodice. Pod promenom imovine podrazumeva se: izgradnja kuće i drugih objekata, kupovina nekretnina, hartija od vrednosti, automobila ili drugih pokretnih stvari čija vrednost prevazilazi dvadeset prosečnih plata (vrednost prosečne plate obračunava se na osnovu prosečne republičke zarade u poslednja tri meseca). U izveštaju je pored predviđenih informacija neophodno

³⁰ Čl. 20 crnogorskog Zakona o sprječavanju sukoba interesa, čl. 5 kosovskog Zakona o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona za sve zvaničnike, čl. 46 srpskog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije.

³¹ U Crnoj Gori prijavljuje se pokretna imovina čija je registracija obavezna po zakonu, npr. vazduhoplovi; u Srbiji i Hrvatskoj pokretna imovina veće vrednosti, a na Kosovu pokretna imovina čija je vrednost preko 5.000 evra, u Bugarskoj motorna vozila, plovila i vazduhoplovi.

³² Propisi Bosne i Hercegovine i Makedonije ne zahtevaju ovaj podatak u izveštaju o imovini.

³³ Čl. 33, st.1 makedonskog Zakona o suzbijanju korupcije. V http://dksk.org.mk/en/images/stories/PDF/assets_declaration.pdf, 23.10.2012.

navesti i osnov sticanja prijavljene imovine.³⁴

U Bugarskoj su funkcioneri dužni da prijave prihode koje su stekli tokom prethodne godine vršeći neke druge aktivnosti, a ne kao naknadu za vršenje javne funkcije u državnom organu, koji prelaze iznos od 1.025 evra. Moraju se, takođe, prijaviti svi novčani izdaci za funkcionere, njihove supružnike i maloletnu decu, koji nisu pokriveni samostalno od strane navedenih lica ili institucija u kojima su zaposlena, a bili su namenjeni za pokrivanje troškova obrazovanja i putovanja u inostranstvo.³⁵

Funkcioneri su obavezni da podnose izveštaje o imovini prilikom stupanja na dužnost, po završetku ili razrešenju sa funkcije, kada dođe do bitnih promena u sastavu imovine,³⁶ kao i u još nekim, zakonom određenim situacijama. Propisi Crne Gore, Bosne i Hercegovine i Kosova zahtevaju da se izveštaj o imovini podnosi redovno jednom godišnje. Na Kosovu se izveštaj mora podneti i dodatno, ukoliko to zahteva Agencija za borbu protiv korupcije. Hrvatski Zakon zahteva i podnošenje izveštaja svake četiri godine ukoliko je funkcioner reizabran; srpski da se izveštaj o imovini podnosi i dve godine po prestanku funkcije ako su nastupile bitne promene u imovini za vreme vršenja javne funkcije, dok crnogorski Zakon o sprječavanju sukoba interesa propisuje obavezu dostavljanja izveštaja imovine i godinu dana nakon okončanja vršenja javne funkcije.

2.1.3. Kontrola sadržine izveštaja o imovini: nadležne institucije i sankcije

U svim zemljama su za kontrolu sadržine izveštaja o imovini nadležne institucije kojima se podnosi izveštaj,³⁷ koje uvek imaju pravo da traže i dodatne

³⁴ U Makedoniji se ugovori i dokazi o transakciji novca podnose zajedno sa izveštajem Državnoj komisiji i kancelariji javnih prihoda, što predstavlja različito rešenje od rešenja predviđenog za izveštaj o imovini koji se podnosi Komisiji. U BiH, ovo pitanje je regulisano čl. 15, st. 7 Zakona o izborima.

³⁵ Čl. 3, st. 2 bugarskog Zakona o javnom objavljivanju finansijskih interesa visokih javnih funkcionera.

³⁶ Čl. 7, 8, 9 i 10 Zakona o prijavljivanju, poreklu, kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona za sve zvaničnike Kosova; za Crnu Goru čl. 19 Zakona o sprječavanju sukoba interesa Crne Gore, kao i čl. 13 i 14 Pravila o postupku pred Komisijom za sprečavanje sukoba interesa; za Republiku Srbiju čl. 12 Zakona o sprečavanju sukoba interesa u vršenju javne funkcije; čl. 8 Zakona o sprječavanju sukoba interesa Republike Hrvatske; čl. 33 makedonskog Zakona o suzbijanju korupcije; čl. 12 Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine; čl. 4. bugarskog Zakona o javnom objavljivanju finansijskih interesa visokih javnih funkcionera.

³⁷ Čl. 8, st. 3 hrvatskog Zakona o sprječavanju sukoba interesa; čl. 48 srpskog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije; čl. 28 crnogorskog Zakona o sprječavanju sukoba interesa; čl. 14 kosovskog Zakona o prijavljivanju, poreklu, kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona za sve zvaničnike; čl. 5 bugarskog Zakona o javnom objavljivanju finansijskih interesa visokih javnih funkcionera.

dokaze u vezi sa navedenom imovinom.³⁸ Institucije nadležne za sprečavanje sukoba interesa mogu se, po pravilu, obratiti državnim organima u kojima funkcijer obavlja funkciju, kao i bankama i drugim finansijskim institucijama.³⁹

Izveštaji o prijavljenoj imovini dostupni su na internet stranicama institucija koje vode registre imovine funkcijera.

Propisi svih obrađenih zemalja predviđaju različite sankcije za funkcijere koji ne prijave ili pogrešno prijave imovinu, od kojih je najčešća izricanje novčane kazne u prekršajnom postupku. Tako, na primer, kosovski Zakon o prijavljivanju, poreklu, kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona za sve zvaničnike predviđa različite novčane kazne za funkcijere koji ne ispunje svoju obavezu prijavljivanja imovine.⁴⁰ Uz novčanu kaznu moguće je izreći i zaštitnu meru zabrane vršenja funkcije do godinu dana.⁴¹ Za iniciranje prekršajnog postupka nadležna je Agencija. U slučaju da neispunjavanje utvrđenih obaveza sadrži i krivično delo, Agencija podnosi krivičnu prijavu.⁴² Zakon o sprječavanju sukoba interesa Crne Gore takođe predviđa novčane kazne ako funkcijer ne prijavi prihode koje je stekao obavljanjem naučne, nastavne, kulturne ili sportske delatnosti ili od autorskih, patentnih ili sličnih prava⁴³ ili ne podnese izveštaj Komisiji (ili podnese, ali sa netačnim podacima). Ukoliko Komisija u bilo kojoj fazi postupka posumnja da je funkcijer učinio krivično delo, podneće krivičnu prijavu nadležnim organima.⁴⁴ Pitanje neprijavljanja imovine funkcijera i u Makedoniji⁴⁵ je sankcionisano novčanom kaznom. Slično je i u Bosni i Hercegovini, gde član 19, stav 10 Zakona o izborima predviđa novčanu kaznu za članove i delegate Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i članove Predsjedništva Bosne i Hercegovine ukoliko ne prijave imovinu. Državni službenici BiH biće takođe kažnjeni novčanom kaznom ukoliko ne podnesu izveštaj o imovinskom stanju. I u Bugarskoj će funkcijer koji ne podnese izveštaj u zakonskim rokovima ili ponovi taj prekršaj biti kažnen novčanom kaznom.

³⁸ Prema čl. 3, st. 3 kosovskog Zakona o prijavljivanju, poreklu, kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona za sve zvaničnike, svako lice može dostaviti Agenciji pismene podatke koji se odnose na izvršeno prijavljivanje imovine radi utvrđivanja tačnosti izvršenog prijavljivanja.

³⁹ Čl. 8, st. 13 hrvatskog Zakona o sprječavanju sukoba interesa, čl. 48 srpskog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, čl. 29 crnogorskog Zakona o sprječavanju sukoba interesa, čl. 16 kosovskog Zakona o prijavljivanju, poreklu, kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona za sve zvaničnike, čl. 7, st. 2 bugarskog Zakona o javnom objavljivanju finansijskih interesa visokih javnih funkcijera.

⁴⁰ Čl. 17, st. 1 tač. 1, 2, 3, 4 i 5 kosovskog Zakona o prijavljivanju, poreklu, kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona za sve zvaničnike.

⁴¹ Čl. 17, st. 4 kosovskog Zakona o prijavljivanju, poreklu, kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona za sve zvaničnike.

⁴² Čl. 17, st. 5 i 4 kosovskog Zakona o prijavljivanju, poreklu, kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona za sve zvaničnike.

⁴³ Čl. 49 st. 1, 8 crnogorskog Zakona o sprječavanju sukoba interesa.

⁴⁴ Čl. 38 crnogorskog Zakona o sprječavanju sukoba interesa.

⁴⁵ Čl. 63 makedonskog Zakona o suzbijanju korupcije.

U slučaju da nikakav izveštaj nije podnet ili funkcijer ne pokazuje nikakvu nameru da sarađuje u vezi s tim, Nacionalna revizorska kancelarija dužna je da o tome obavesti Nacionalnu poresku agenciju i Državnu agenciju za nacionalnu bezbednost.

U Republici Hrvatskoj ako funkcijer ne podnese izveštaj o imovini ili podnese nepotpuni izveštaj, Povjerenstvo je obavezno da najpre pismenim putem od njega zatraži ispunjenje ove obaveze, pa tek onda da primeni ozbiljnije sankcije. Ukoliko funkcijer ne postupi po pismenom nalogu, Povjerenstvo može pokrenuti postupak protiv funkcijera i izreći sankciju obustave isplate dela neto mesečne plate ili javno objavljivanje odluke Povjerenstva.⁴⁶ Teža sankcija uslediće ukoliko funkcijer ni nakon izricanja sankcije ne podnese izveštaj ili navede neistinite ili nepotpune podatke o imovini s namerom da prikrije stvarno stanje. U tom slučaju Povjerenstvo može izreći predlog za razrešenje od javne funkcije, koje se bez odlaganja dostavlja telu javne vlasti koje je funkcijera imenovalo,⁴⁷ ili može podići krivičnu prijavu ukoliko neprijavljivanje ima elemente krivičnog dela.

Najstrože sankcije za neprijavljanje imovine predviđene su Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije Republike Srbije, kojim je predviđeno da funkcijer koji ne prijavi ili lažno prijavi imovinu bude kažnjen kaznom zatvora u trajanju od šest meseci do pet godina. Kao posledica ovakve osude, funkcijeru prestaje vršenje javne funkcije i zabranjuje mu se njeno sticanje u roku od deset godina od dana pravosnažnosti presude.⁴⁸ Novčana kazna primenjuje se samo u slučaju kašnjenja u prijavi imovine, tj. kada funkcijer sam prijavi imovinu, ali nakon isteka Zakonom predviđenih rokova.

2.2. Posedovanja udele u privrednim društvima

Tokom vršenja funkcije, funkcijeri koji poseduju udele u privrednim društvima dužni su da izvrše prenos svojih upravljačkih prava na druga lica. Upravljačka prava funkcijer je dužan da prenese na lice koje nije sa njim povezano, koje će ta prava vršiti u svoje ime, a za račun funkcijera. Lice na koje su preneta

⁴⁶ Čl. 42 hrvatskog Zakona o sprječavanju sukoba interesa.

⁴⁷ Telo javne vlasti može razrešiti službenika, i tom prilikom je dužno da o tome obavesti povereništvo, ili može odbiti ovaj predlog, uz podnošenje razloga za takav stav. U istom slučaju ponašanja funkcijera, Povereništvu stoji na raspolaganju i poziv funkcijeru da podnese ostavku, koja će se objaviti u „Narodnim novinama”, dnevnim novinama koje se prodaju na teritoriji čitave zemlje, kao i na internet stranici Povereništva. Protiv ovih odluka može se pokrenuti upravni spor (čl. 46, 47 Zakona).

⁴⁸ Čl. 72 Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije.

upravljačka prava je tzv. „povezano”, odn. „poverljivo” lice.⁴⁹ U Srbiji, izuzetno, funkcioner može preneti upravljačka prava na drugo fizičko ili pravno lice koje je osnivač-član ili direktor privrednog društva u kojem funkcioner ima upravljačka prava.

Za vreme vršenja javne funkcije funkcioner ne sme da daje informacije, uputstva, naredbe ili da na drugi način bude u vezi sa licem na koje je preneo upravljačka prava da ne bi uticao na ostvarivanje prava i ispunjavanje zadataka koji proizilaze iz prenetih upravljačkih prava. Funkcioner, međutim, ne gubi pravo da bude informisan o kretanjima i stanju u preduzećima u kojima poseduje imovinu. Kosovski Zakon o suzbijanju sukoba interesa u vršenju javne funkcije predviđa još da, ukoliko lice na koje su preneta upravljačka prava stvara poslovne odnose sa institucijama centralnog ili lokalnog karaktera, javnim preduzećima ili preduzećima gde kapital javne imovine prelazi pet odsto, obavezno je da o tom poslovanju obavesti funkcionera.

Procenat udela koji zahteva vršenja prenosa razlikuje se od države do države: u Hrvatskoj iznosi 0,5, u Bosni i Hercegovini preko jedan, Srbiji preko tri, na Kosovu preko pet odsto i više deonica, odnosno udela u vlasništvu, dok za Makedoniju i Crnu Goru nije zakonom precizirano koji procenat udela dovodi do neophodnosti prenosa upravljačkih prava.⁵⁰

Zakon o sprečavanju sukoba interesa Hrvatske predviđa dodatna ograničenja za funkcionera u vezi sa posedovanjem upravljačkih prava u privatnim preduzećima. Poslovni subjekt u kom funkcioner ima 0,5 odsto ili više udela u vlasništvu, ne može stupati u poslovne odnose sa organom javne vlasti u kojem funkcioner vrši javnu funkciju, niti sme da bude član zajednice ponuđača ili podisporučitelja u tom pravnom odnosu. Tako definisano ograničenje odnosi se i na poslovne subjekte u kojima članovi porodice funkcionera poseduju 0,5 odsto i više udela u vlasništvu, kao i kad je član porodice funkcionera na bilo koji način, direktno ili indirektno, stekao deonice od funkcionera u periodu od dve godine pre imenovanja, tj. izbora funkcionera, pa do prestanka njegove funkcije.

Što se tiče državnih službenika i nameštenika, propisi Srbije i Hrvatske predviđaju izvesna ograničenja. Prema Zakonu o državnim službenicima Republike

⁴⁹ U smislu crnogorskog Zakona, povezano lice je srodnik funkcionera u pravoj ili pobočnoj liniji do drugog stepena srodstva, srodnik po tazbini do prvog stepena srodstva, bračni i vanbračni drug, usvojilac i usvojenik. Srpski Zakon predviđa istu definiciju povezanog lica i samo još dodaje da se pod tim pojmom podrazumeva i svako drugo fizičko ili pravno lice koje se prema drugim osnovama i okolnostima može opravdano smatrati interesno povezanim sa funkcionerom. Hrvatski Zakon obuhvata sva u crnogorskim i srpskim propisima pobrojana lica i još dodaje braću i sestre. U Makedoniji povezanim licima smatraju se supružnici, deca, roditelji, braća i sestre, bočni srodnici do četvrtog stepena i tazbinski do drugog stepena, ako žive zajedno sa funkcionerom. Samo čl. 14 kosovskog Zakona o suzbijanju korupcije predviđa da će se prenos izvršiti na poverljivo lice.

⁵⁰ Čl.15 hrvatskog Zakona o sprječavanju sukoba interesa, čl. 35, st. 5 srpskog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, čl. 14 kosovskog Zakona o suzbijanju sukoba interesa u vršenju javne funkcije, čl. 7 crnogorskog Zakona o sprječavanju sukoba interesa, čl. 19 makedonskog Zakona o suzbijanju korupcije.

Srbije, državnom službeniku (takođe i funkcioneru)⁵¹ zabranjeno je da osnuje privredno društvo, javnu službu i da se bavi preduzetništvom. Ukoliko već poseduju udele u privrednom društvu, na državne službenike se shodno tome primenjuju odredbe o obavezi prenosa upravljačkih prava funkcionera.⁵² U Hrvatskoj državni službenik ne sme da ostvaruje obrt kapitala ili osniva privredna društva ili druga pravna lica, koja se bave delatnošću kojom se on bavi kao državni službenik ili koja su povezana sa poslovima iz delokruga državnog organa u kojem je zaposlen.⁵³

Po okončanju vršenja javne funkcije, funkcionerima (u Srbiji i Hrvatskoj i državnim službenicima) dozvoljeno je da povrate svoje udele i upravljačka prava u privrednim društvima.

Jedina odredba bugarskog Zakona koji se odnosi na ovo pitanje predviđa da funkcioner Republike Bugarske ne sme da raspolaže državnom ili javnom imovinom, troši budžetska sredstva, uključujući sredstva iz fondova EU, izdaje različite potvrde ili sertifikate, ili vrši kontrolu nad bilo kojom od napred navedenih aktivnosti radi obezbeđivanja koristi neprofitnim pravnim licima, privrednim društvima u kojima je funkcioner ili sa njim povezano lice član upravnog ili nadzornog odbora, direktor, partner, vlasnik udela ili akcija.⁵⁴ Štaviše, funkcioneru je zabranjeno da obavlja bilo koju od pomenutih aktivnosti u interesu navedenih pravnih lica u kojima je bio član upravnog ili nadzornog odbora, direktor, partner, vlasnik udela ili akcija 12 meseci pre negi što je postavljen da vrši javnu funkciju.⁵⁵

2.3. Članstvo u upravnim i nadzornim odborima privrednih društava i javnim ustanovama i preduzećima

Pored zabrane posedovanja upravljačkih prava u privrednom društvu za vreme vršenja javne funkcije, propisi svih zemalja izričito predviđaju još i zabranu funkcionerima (u nekim zemljama i državnim službenicima) da budu u upravnim i nadzornim odborima određenih privrednih društava i javnih preduzeća i ustanova.

Kosovski Zakon o suzbijanju korupcije, kao i Zakon o suzbijanju sukoba interesa pri vršenju javne funkcije, nalažu da funkcioner ne može biti menadžer, član upravnih ili nadzornih organa privatnih preduzeća.⁵⁶ Iste funkcije funkcioner može obavljati u javnim preduzećima, fondovima ili komercijalnim društvima u kojim organ centralne ili lokalne vlasti poseduje deonice ili druga prava na osnovu

⁵¹ Čl. 33 srpskog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije.

⁵² Čl. 28, st. 1, 2 srpskog Zakona o državnim službenicima.

⁵³ Čl. 32 hrvatskog Zakona o državnim službenicima.

⁵⁴ Čl. 9, st. 1 bugarskog Zakona o sprečavanju i utvrđivanju sukoba interesa.

⁵⁵ Čl. 9, st. 2 bugarskog Zakona o sprečavanju i utvrđivanju sukoba interesa.

⁵⁶ Čl. 26, st. 2 kosovskog Zakona o suzbijanju korupcije i čl. 15 Zakona o suzbijanju sukoba interesa pri vršenju javne funkcije.

kojih učestvuje u upravljanju kapitalom, ali tada gubi pravo na naknadu sa redovnom platom.

U Srbiji postoji istovetna zabrana delovanja javnih funkcionera u privatnom i javnom sektoru. Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, pre svega, predviđa da funkcioner za vreme vršenja javne funkcije ne može osnovati privredno društvo, javnu službu, kao ni da se ne može baviti samostalnom delatnošću. Takođe, funkcioner ne može da vrši funkciju upravljanja, nadzora ili zastupanja privatnog kapitala u privrednom društvu, privatnoj ustanovi ili drugom privatnom pravnom licu, osim ako je u pitanju strukovno udruženje, i tad nema pravo na naknade i poklone po osnovu članstva u udruženju.⁵⁷

Zakon o državnim službenicima Republike Srbije izričito zabranjuje državnim službenicima da budu direktori, zamenici ili pomoćnici direktora pravnog lica. Jedini izuzetak od tog pravila je da ih na ta mesta imenuju Vlada ili drugi državni organ.⁵⁸

U Hrvatskoj, sukob interesa će postojati u slučaju da je funkcioner član u upravnom i nadzornom odboru trgovackog društva, nadzornom odboru vanbudžetskih fondova ili ako obavlja poslove upravljanja u poslovnim subjektima.⁵⁹ Izuzetno, međutim, funkcioneri Hrvatske smeju biti članovi upravnih i nadzornih tela najviše dvaju neprofitnih udruženja i ustanova, kao i fondova i društava koji su od posebnog značaja za jedinicu lokalne ili regionalne samouprave, ali bez prava na naknadu ili primanja poklona.⁶⁰ Državni službenici Hrvatske ne smeju biti članovi upravnog ili nadzornog odbora trgovackog društva nad kojim je organ uprave u kojem službenik obavlja nadzor. Međutim, van radnog vremena po odobrenju prepostavljenog, državni službenici mogu obavljati poslove ili pružati usluge pravnom ili fizičkom licu, u situacijama kada nad tim licem ne postoji nadzor od strane državnog tela u kom službenik radi, ili takav rad nije zabranjen posebnim zakonom. U ovakvim situacijama rad državnog službenika ne bi predstavljao sukob interesa ili prepreku za uredno obavljanje zadatka, niti štetio ugledu državne službe.⁶¹

Funkcioneri Bosne i Hercegovine ne mogu biti članovi skupštine, nadzornog odbora, uprave ili menadžmenta, niti biti u svojstvu ovlašćene osobe javnog preduzeća za vreme obavljanja funkcije i šest meseci nakon prestanka njenog obavljanja. Pored toga, oni ne smeju biti članovi skupštine, nadzornog odbora, uprave i menadžmenta, niti biti u svojstvu ovlašćene osobe bilo kog privatnog preduzeća koje sklapa ugovore, ili na drugi način posluje sa institucijama koje se finansiraju iz budžeta na bilo kom nivou.⁶² Državni službenici institucija BiH ne mogu biti članovi upravnih i nadzornih odbora političkih stranaka.⁶³

⁵⁷ Čl. 33, 34 srpskog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije.

⁵⁸ Čl. 28, 29 srpskog Zakona o državnim službenicima.

⁵⁹ Čl. 14 hrvatskog Zakona o sprječavanju sukoba interesa.

⁶⁰ Čl. 14, st. 5 hrvatskog Zakona o sprječavanju sukoba interesa.

⁶¹ Čl 32, 33, 35 hrvatskog Zakona o državnim službenicima.

⁶² Čl. 5, 6 Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH.

⁶³ Čl.16, st. 3 Zakona o državnim službenicima BiH.

U Makedoniji postoji slična zabrana funkcionerima da budu članovi upravnog ili nadzornog odbora u trgovinskom preduzeću, ali i da tokom obavljanja i tri godine po prestanku funkcije steknu po bilo kom osnovu ili u bilo kom obliku akcionarska prava u pravnom licu nad kojim su vršili nadzor ili kakvu drugu kontrolu za vreme trajanja funkcije.⁶⁴

Državni službenici ne mogu u isto vreme biti odgovorna lica ili članovi upravnog odbora u javnom preduzeću.⁶⁵

Zakonodavstvo Crne Gore sadrži najproblematičnija rešenja u ovoj oblasti. Iako članovi 8 i 9 crnogorskog Zakona o sprječavanju sukoba interesa načelno zabranjuju javnim funkcionerima da budu članovi organa privrednih društava i vrše javne funkcije u javnim preduzećima i ustanovama, Zakonom su predviđeni i važni izuzeci u ovoj oblasti. Naime, većina javnih funkcionera, osim članova Vlade, sudija Ustavnog suda, sudija, državnog tužioca i zamenika državnog tužioca može, izuzetno, vršiti javnu funkciju u javnim preduzećima i javnim ustanovama.⁶⁶ Zakonom, međutim, nije precizirano značenje odrednice „izuzetno“, što ostavlja mogućnost većini javnih funkcionera da bez ikakvih zakonskih smetnji budu članovi upravnih i nadzornih odbora javnih preduzeća i ustanova. Interesantno je primetiti da su članovi Narodne skupštine Crne Gore, kao zakonodavci, sebi ostavili mogućnost da budu u upravljačkim telima javnih preduzeća, a ista mogućnost ostavljena je i odbornicima u lokalnim skupštinama, kao i drugim funkcionerima (kao što su, npr. članovi Senata Državne revizorske institucije, zaštitnik ljudskih prava i sloboda, članovi Komisije za hartije od vrednosti i sl.). Nema nikakve sumnje da ovakva rešenja nisu u skladu sa međunarodnim standardima jer ostavljaju mogućnost velikom broju funkcionera da obavljaju dodatne lukrativne funkcije koje lako mogu dovesti do prevladavanja privatnog interesa u odnosu na javni.

2.4. Dodatni poslovi i angažovanja

Što se tiče dodatnih poslova i angažovanja lica koja ih obavljaju, propisi svih analiziranih zemalja predviđaju niz ograničenja. Prema Zakonu o suzbijanju korupcije Kosova,⁶⁷ Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije Republike Srbije,⁶⁸ makedonskom Zakonu o suzbijanju korupcije,⁶⁹ hrvatskom Zakonu o sprječavanju

⁶⁴ Čl. 19 makedonskog Zakona o suzbijanju korupcije.

⁶⁵ Čl. 21 makedonskog Zakona o suzbijanju korupcije.

⁶⁶ Čl. 9, st. 1 crnogorskog Zakona o sprječavanju sukoba interesa.

⁶⁷ Čl. 25 kosovskog Zakona o suzbijanju korupcije.

⁶⁸ Čl. 30. st. 1, 4 srpskog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije.

⁶⁹ Čl. 21 makedonskog Zakona o suzbijanju korupcije.

sukoba interesa,⁷⁰ lice koje vrši javnu funkciju i koje profesionalno obavlja svoju delatnost ne sme samostalno ili u sklopu svog položaja da obavlja profesionalne ili druge aktivnosti namenjene sticanju prihoda, bez prethodne saglasnosti svog prepostavljenog (Kosovo i Makedonija), Agencije za borbu protiv korupcije (Srbija), Povjereništva (Hrvatska). Funtcioneri Bosne i Hercegovine ne smeju obavljati dužnosti ovlašćenih lica u fondacijama i udruženjima koja se finansiraju iz budžeta bilo kog nivoa vlasti, u iznosu većem od 5.000 evra godišnje, ali mogu obavljati izvršnu funkciju u fondacijama i udruženjima koji se ne finansiraju iz budžeta bilo kog nivoa vlasti.⁷¹ Državni službenici Bosne i Hercegovine ne smeju obavljati dodatnu funkciju za koju se plaća naknada, osim u slučaju kada je to odobrio ministar ili rukovodilac institucije. Državni službenik Srbije može, uz pismenu saglasnost rukovodioca, van radnog vremena da radi za drugog poslodavca ako dodatni rad nije zabranjen posebnim propisima i zakonima, ako ne stvara mogućnost sukoba interesa ili ne utiče na nepristranost rada državnog službenika. Lice koje vrši javnu funkciju na Kosovu ne može da obavlja administrativne, nadzorne ili funkcije zastupanja u komercijalnim preduzećima, firmama, ustanovama, zadrugama, fondovima ili agencijama. Ako je radno mesto na kojem je u trenutku imenovanja nespojivo sa javnom funkcijom, lice koje vrši javnu funkciju mora da ga napusti ili će Agencija pokrenuti postupak za prestanak funkcije.⁷² Ograničenje koje predviđa crnogorski Zakon je da javni fuctor ne može da zaključi ugovor o pružanju usluga javnom preduzeću ili drugom privrednom društvu koje je u ugovornom odnosu, odnosno vrši poslove za Vladu Crne Gore ili opštini tokom vršenja javne funkcije, osim ako je vrednost ugovora manja od 500 evra na godišnjem nivou. Državnim službenicima Bugarske zabranjeno je da obavljaju poslove koji su nespojivi sa njihovom funkcijom, a posebno da za te poslove primaju naknadu.⁷³

S druge strane, licima koja vrše javnu funkciju dozvoljeno je da obavljaju poslove iz oblasti nauke, sporta, obrazovanja, kulture i istraživačke delatnosti. Ona takođe mogu ostvarivati dobit na osnovu autorskih prava, patenata i sličnih prava.⁷⁴ Čl. 26, st. 2 srpskog Zakona o državnim službenicima na isti način reguliše ovo pitanje i za državne službenike. Dalje, kosovski Zakon o suzbijanju sukoba interesa u vršenju javne funkcije sadrži i odredbu kojom je fuctoru zabranjeno da se bavi privatnom delatnošću, kao što su advokatura, notarstvo, da bude licencirani stručnjak, konsultant, agent i predstavnik profitabilnih i neprofitabilnih organizacija.⁷⁵ Fuctor BiH, međutim, ne sme obavljati dužnosti ovlašćenih lica u fondacijama

⁷⁰ Čl. 12, st. 2 hrvatskog Zakona o sprječavanju sukoba interesa.

⁷¹ Čl. 11 Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH.

⁷² Čl. 28, 29 kosovskog Zakona o suzbijanju korupcije. Sličnu odredbu sadrži i čl. 31 srpskog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije.

⁷³ Čl. 19 bugarskog Kodeksa ponašanja državnih službenika.

⁷⁴ Čl. 10 kosovskog Zakona o suzbijanju sukoba interesa u vršenju javne funkcije; čl. 6 crnogorskog Zakona o sprječavanju sukoba interesa; čl. 30, st. 2 srpskog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije; čl. 13, st. 3 hrvatskog Zakona o sprječavanju sukoba interesa.

⁷⁵ Čl. 16 kosovskog Zakona o suzbijanju sukoba interesa u vršenju javne funkcije.

i udruženjima iz oblasti sporta i kulture koji se finansiraju iz budžeta bilo kog nivoa vlasti u iznosu preko 25.000 evra godišnje.⁷⁶

Propisi Kosova sadrže odredbe o dodatnom angažovanju lica koja vrše javnu funkciju u nevladinim organizacijama, dok propisi Srbije i Crne Gore to ne regulišu izričito. Tako je funkcioneru na Kosovu dozvoljeno da bude član upravnog odbora onih nevladinih organizacija iz oblasti humanitarne delatnosti, kulture, sporta i sličnih delatnosti, ali za to angažovanje nema pravo da dobija novčanu naknadu. Nevladina organizacija neće dobiti sredstva iz državnog budžeta ako je član njenog upravnog odbora zvaničnik koji ima neposrednog ili posrednog uticaja na odlučivanje o tome koje će nevladine organizacije dobiti novčana sredstva iz budžeta Kosova. U propisima Republike Crne Gore i Republike Srbije ne mogu se naći odredbe koje se posebno odnose na angažovanje javnih funkcionera u nevladinom sektoru.

Srpski Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, međutim, detaljno reguliše pitanje zabrane vršenja druge javne funkcije i vršenje funkcija u političkoj stranci.⁷⁷ Funkcioner može da vrši samo jednu funkciju, osim ako je Zakonom predviđeno da vrši više funkcija ili pod uslovom da dobije saglasnost Agencije za borbu protiv korupcije. Kada je funkcioner izabran, postavljen ili imenovan na drugu javnu funkciju koju namerava da vrši istovremeno sa funkcijom u političkoj stranci, dužan je da u roku od sledeća tri dana zatraži saglasnost Agencije za borbu protiv korupcije. S druge strane, funkcioner može da zadrži funkciju u političkoj stranci ako time ne ugrožava vršenje javne funkcije.

Bugarski Zakon o sprečavanju i utvrđivanju konflikta interesa predviđa da funkcioner ne sme da vrši neki drugi posao, koji prema Ustavu, ili nekom drugom posebnom zakonu, nije u skladu sa njegovim vršenjem javne funkcije.⁷⁸

2.5. Primanje poklona i ostalih privilegija

U svim državama bivše SFRJ, kao i Bugarske, lica koja obavljaju javnu funkciju ne smeju primati poklone⁷⁹ ili druge povlastice u vezi sa obavljanjem funkcije. Pod pojmom poklona podrazumeva se novac, stvari bez obzira na njihovu vrednost, prava i usluge date bez naknade. Lica koja obavljaju javnu funkciju smeju

⁷⁶ Čl. 11 Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH.

⁷⁷ Čl. 28, 29 srpskog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije.

⁷⁸ Čl. 5 bugarskog Zakona o sprečavanju i utvrđivanju sukoba interesa.

⁷⁹ Čl. 17 Zakona o državnim službenicima Republike Hrvatske; čl. 11 Zakona o sprječavanju sukoba interesa Republike Hrvatske; čl. 9, 10 Zakona o sukobu interesa u institucijama Bosne i Hercegovine; čl. 15 makedonskog Zakona o suzbijanju korupcije; čl. 86 Zakona o odbrani; čl. 33 kosovskog Zakona o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona za sve zvaničnike; čl. 14 crnogorskog Zakona o sprječavanju sukoba interesa; čl. 39 srpskog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije.

primati protokolarne poklone⁸⁰ i privremene poklone simbolične vrednosti,⁸¹ pri čemu nikako ne smeju primati poklone u novcu, hartije od vrednosti i dragocene metale, bez obzira na to koja im je vrednost.

Funkcioneri nemaju obavezu da prijave poklone simbolične vrednosti. Pod poklonima simbolične vrednosti podrazumevaju se pokloni do određene svote novca. U Makedoniji je ta vrednost 100, Hrvatskoj 70, Bosni i Hercegovini 100, Crnoj Gori 50 evra, dok je u Srbiji predviđeno da vrednost poklona ne prevaziđa pet odsto prosečne mesečne zarade bez poreza i doprinosa u Republici. U rešenjima koja uređuju ovo pitanje na Kosovu, predviđeno je da pokloni ne mogu da prelaze vrednost od 50 evra, odnosno njihova ukupna vrednost ne može da prelazi 100 evra u jednoj godini ako ih poklanja ista osoba. Ukoliko u toku jedne godine funkcioner primi više pokona od iste osobe, ukupna vrednost svih poklon ne sme preći predviđen iznos. Ova ograničenja odnose se i na lica koja su poklon primila u korist lica koje obavlja javnu funkciju,⁸² ali i na sva lica koja sa licem koje vrši javnu funkciju žive u porodičnom domaćinstvu.⁸³

Ukoliko je licu koje vrši javnu funkciju ponuđen poklon koji ne sme da primi, ono je dužno da ga odbije i da o toj ponudi pismeno obavesti instituciju vlasti koja ga je izabrala, imenovala, ili u čije ime obavlja javnu funkciju.⁸⁴ Prema Zakonu o prevenciji sukoba interesa Republike Makedonije, u slučaju da funkcioner ne može da odbije poklon, dužan je da poklon predala nadležnom organu i da u roku od 48 sati podnese izveštaj o primljenom poklonu uz navođenje svedoka i drugih dokaza.⁸⁵

⁸⁰ Protokolarnim poklonima smatraju se pokloni koje daju predstavnici inostranih zemalja i međunarodnih organizacija tokom poseta i drugih prilika, kao i drugi pokloni dati pod sličnim okolnostima. Lice koje vrši javnu funkciju ne sme da primi više od jednog poklona godišnje od istog lica ili institucije.

⁸¹ Povremenim poklonima manje vrednosti smatraju se pokloni dati na raznim radnim i ličnim proslavama, praznicima i u sličnim prilikama.

⁸² Čl. 14, st. 6 Zakona o sprječavanju sukoba interesa Crne Gore. Čl. 8 Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH. Prema čl. 42 Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije Republike Srbije, u izuzetnim situacijama povezano lice može da primi protokolarni poklon. Funkcioner neće biti odgovoran ukoliko dokaže da nije mogao da utiče na ponašanje povezanog lica ako je ono poklon primilo, odnosno ako dokaže da poklon nije bio u vezi sa vršenjem njegove javne funkcije.

⁸³ Čl. 11 kosovskog Zakona o prijavljivanju, poreklu, kontroli imovine visokog javnog zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona za sve zvaničnika i čl. 33 kosovskog Zakona o suzbijanju korupcije; čl. 42 srpskog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije i čl. 14, st. 3 crnogorskog Zakona o sprječavanju sukoba interesa.

⁸⁴ Čl. 15 crnogorskog Zakona o sprječavanju sukoba interesa; čl. 40 srpskog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije; čl. 33 kosovskog Zakona o suzbijanju korupcije; čl. 10(6) Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH. Ova odredba nije predviđena u hrvatskom Zakonu

⁸⁵ Čl. 16 makedonskog Zakona o suzbijanju korupcije.

Primljeni pokloni kao i njihova vrednost prijavljuju se državnom organu u kom funkcijer vrši funkciju, koji će potom te podatke zabeležiti u katalog poklona,⁸⁶ čija se kopija potom dostavlja Agenciji, Komisiji, tj. Agenciji za borbu protiv korupcije, Povjerenstvu, Centralnoj izbornoj komisiji Bosne i Hercegovine, Državnoj komisiji.⁸⁷ Formalni i prigodni pokloni koji prelaze određenu novčanu vrednost, a nisu ličnog karaktera, postaju vlasništvo države.⁸⁸ Protokolarni pokloni po pravilu postaju svojina države.

Ukoliko utvrди da je povređeno pravilo o prijavi poklona, nadležni organ za sprečavanje sukoba interesa u analiziranim zemljama obavestiće državni organ u kojem lice vrši svoju javnu funkciju i zahtevati da se prema tom licu preduzmu disciplinske mere. U slučajevima sumnje u postojanje krivičnog dela može se podneti i krivična prijava.⁸⁹

Registar poklona je javan i može se naći na internet stranici nadležnih organa za sprečavanje sukoba interesa.

U Bugarskoj odredbe o poklonima mogu da se nađu samo u etičkom Kodeksu ponašanja lica koja vrše javnu funkciju. Shodno pomenutom kodeksu, licima koja vrše javnu funkciju zabranjeno je da primaju poklone, novac, kakve druge usluge ili koristi za svoj rad koje mogu uticati na njihovo obavljanje javne funkcije.⁹⁰ Za razliku od ostalih obrađenih zemalja, u Bugarskoj nije predviđeno da postoje pokloni određene vrednosti koje bi lica koja vrše javnu funkciju mogla da prime. Ni Krivični zakonik Bugarske u članovima posvećenim davanju poklona i koristi licima koja vrše javnu funkciju ne pominje neki konkretan novčani iznos iznad kog će se smatrati da je učinjeno krivično delo davanja i primanja mita.⁹¹ Isto tako, nije konkretno predviđena obaveza prijavljivanja primanja poklona koja postoji u ostalim državama.

⁸⁶ Čl. 12, st. 1 kosovskog Zakona o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona za sve zvaničnike; čl. 16 crnogorskog Zakona o sprječavanju sukoba interesa i čl. 41, st. 2 srpskog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije; čl. 5 Uredbe o darovima koje prima dužnosnik HR.

⁸⁷ Čl. 12, st. 5 kosovskog Zakona o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona za sve zvaničnike; čl. 17 crnogorskog Zakona o sprječavanju sukoba interesa i čl. 41 srpskog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije; čl. 21 Zakona o sprečavanju interesa Makedonije; čl. 10, st. 4 Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH.

⁸⁸ Čl. 40 srpskog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije; čl. 15 crnogorskog Zakona o sprječavanju sukoba interesa; čl. 33 kosovskog Zakona o suzbijanju korupcije; kao i čl. 11 kosovskog Zakona o prijavljivanju, poreklu, kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu, kontroli poklona za sve zvaničnike; čl. 4 Uredbe o darovima koje prime dužnosnici HR.

⁸⁹ Čl. 41 srpskog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije; čl. 17, st. 2 crnogorskog Zakona o sprječavanju sukoba interesa; čl. 33 kosovskog Zakona o suzbijanju korupcije; kao i čl. 12, st. 6 kosovskog Zakona o prijavljivanju, poreklu, kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu, kontroli poklona za sve zvaničnike; čl. 17 Zakona o sukobu interesa u institucijama BiH, čl. 21 Zakona o sprečavanju interesa zajedno sa čl. 357 Krivičnog zakona Makedonije; čl. 42 Zakona o sprečavanju sukoba interesa.

⁹⁰ Čl. 8 bugarskog Kodeksa ponašanja državnih službenika.

⁹¹ V. čl. 224, 225, 301, 303 i 304 bugarskog Krivičnog zakonika.

Tumačenjem stava 4, člana 12 bugarskog Zakona o sprečavanju i utvrđivanju sukoba interesa može se, međutim, doći do zaključka da obaveza postoji jer ta odredba predviđa načelnu obavezu funkcionera da licima koja ih biraju, imenuju ili Komisiji za sprečavanju i utvrđivanje sukoba interesa prijave svaku situaciju u kojoj se javlja njihov privatni interes.

2.6. Zaposlenje po okončanju vršenja javne funkcije

Sve analizirane zemlje u regionu prihvatile su međunarodno prihvaćeni standard ograničenja mogućnosti zaposlenja po okončanju vršenja javne funkcije kako bi se izbegla mogućnost uspostavljanja koruptivnih odnosa za vreme vršenja javne funkcije.

Prema propisima Kosova, po okončanju vršenja javne funkcije, funkcioner ne može u sledećih godinu dana da bude zaposlen, imenovan na rukovodeći položaj ili uključen u kontrolu javnih ili privatnih preduzeća ukoliko su njegove dužnosti u poslednje dve godine, pre okončanja vršenja javne funkcije, bile u neposrednoj vezi sa nadzorom ili kontrolom poslovanja ovih preduzeća. Isto pravilo važi i za angažovanje visokog funkcionera u nevladinim organizacijama po okončanju javne funkcije.⁹²

Propisi Crne Gore i Makedonije⁹³ sadrže slične odredbe: funkcioner u periodu od godinu dana (odnosno dve godine u Makedoniji) po prestanku funkcije ne može da nastupa kao predstavnik ili punomoćnik pravnog lica sa kojim organ u kojem je vršio funkciju ima ili uspostavlja ugovorni odnos, niti da zastupa pravno ili fizičko lice pred organom vlasti u kojem je učestvovao u donošenju odluke. Takođe, ovim zakonima predviđeno je da funkcioner ne sme ni da obavlja poslove revizije i upravljanja u pravnom licu u kojem su, najmanje godinu dana pre prestanka funkcije, njegove dužnosti bile povezane sa supervizorskim ili kontrolnim poslovima, kao ni da stupa u ugovorne odnose ili druge oblike saradnje sa organom vlasti u kojem je vršio svoju funkciju.⁹⁴

Hrvatski Zakon o sprečavanju sukoba interesa predviđa rok od godinu dana u kom funkcioner ne sme da prihvati imenovanje ili izbor ili stupi u radni odnos kod pravnog lica sa kojim je u vreme obavljanja funkcije bio u poslovnom odnosu, osim u slučaju kada Povjerenstvo da saglasnost.⁹⁵

⁹² Čl. 10–17 kosovskog Zakona o suzbijanju sukoba interesa u vršenju javne funkcije.

⁹³ Čl. 17, st. 3 makedonskog Zakona o suzbijanju sukoba interesa.

⁹⁴ Čl. 13 crnogorskog Zakona o sprječavanju sukoba interesa; čl. 17, st. 1, 2 makedonskog Zakona o suzbijanju interesa.

⁹⁵ U istom čl. 20 Zakona navodi se i „kad u trenutku imenovanja, izbora ili sklapanja ugovora iz konkretnog slučaja proizilazi da namerava stupiti u poslovni odnos sa telom u kom je obavljao funkciju.“

Srpski Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije jednostavno predviđa da funkcioner kome je prestala javna funkcija, dve godine po prestanku funkcije ne može da zasnuje radni odnos, odnosno poslovnu saradnju sa pravnim licem, preuzetnikom ili međunarodnom organizacijom koja obavlja delatnost u vezi sa funkcijom koju je funkcioner vršio, osim po dobijenoj saglasnosti Agencije za borbu protiv korupcije.⁹⁶

U zakonima BiH predviđena su različita rešenja za funkcionere i državne službenike. Funkcioneri ne smeju tokom, ali i šest meseci po okončanju funkcije biti članovi upravnog i nadzornog odbora, skupštine, uprave i menadžmenta, niti biti u svojstvu ovlašćene osobe u javnom preduzeću. Ne smeju takođe biti ni članovi upravnog i nadzornog odbora, niti direkcije ili agencije za privatizaciju.⁹⁷ Zakon o državnim službenicima u institucijama BiH predviđa u čl. 16(b): „Državni službenik koji je razriješen dužnosti u roku od dvije godine od dana razrješenja s dužnosti ne može se zaposliti kod poslodavca kojem je bio redovni prepostavljeni, odnosno ne može se zaposliti u firmi nad čijim radom je provodio redovan nadzor. On takođe ne smije primati bilo kakvu naknadu od tog poslodavca ili firme u roku od dvije godine od dana razrješenja s dužnosti.”

Bugarski funkcioneri koji su okončali vršenje javne funkcije zbog postojanja sukoba interesa ne mogu ponovo vršiti javnu funkciju u narednih godinu dana. Svim funkcionerima koji su okončali vršenje javne funkcije, zabranjeno je, takođe, da zaključe ugovor o radu ili neki drugi ugovor o vršenju nadzornih ili kontrolnih funkcija u preduzećima nad kojima su vršili nadzor ili sa kojima su zaključili ugovor u toku poslednje godine vršenja javne funkcije. Funkcioner koji je okončao vršenje javne funkcije ne može biti partner, imati udela, biti direktor ili član upravnog ili nadzornog odbora takvog preduzeća. Navedena ograničenja važe i za ona preduzeća koja imaju bliske veze sa opisanim preduzećima.⁹⁸ Državnim službenicima je načelno zabranjeno da po okončanju službe zloupotrebljavaju podatke do kojih su došli tokom angažovanja u državnoj službi.⁹⁹

U propisima Republike Crne Gore, Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Makedonije, Srbije i Bugarske ne mogu se naći odredbe koje regulišu angažovanje lica koja vrše javnu funkciju u nevladinim organizacijama po okončanju vršenja funkcije.

⁹⁶ Čl. 38 srpskog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije.

⁹⁷ Čl. 5. Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH.

⁹⁸ Čl. 20a, 21 bugarskog Zakona o sprečavanju i utvrđivanju sukoba interesa.

⁹⁹ Čl. 13 bugarskog Kodeksa ponašanja državnih službenika.

2.7. Zvanično odlučivanje i politika savetovanja (uključujući i zaključenje ugovora)

U zemljama u regionu, funkcioneri su u obavezi da se prilikom obavljanja funkcije ponašaju savesno i nepristrasno¹⁰⁰ i ne smeju uticati na donošenje odluka organa javne uprave radi ostvarenja sopstvenog interesa.¹⁰¹ Ova obaveza posebno je naglašena u slučajevima nalaženja posla u javnoj upravi i postupku javnih nabavki.¹⁰²

Radi ostvarenja ovih principa, u skoro svim zemljama koje su ovde obrađene zakonom je predviđena obaveza javnih funkcionera da prijave svoj privatni interes pre rasprave ili donošenja odluke o konkretnom pitanju u vezi sa kojim taj interes postoji. Takva rešenja poseduju zakoni koju uređuju sukob interesa Makedonije,¹⁰³ Bugarske¹⁰⁴ i Crne Gore,¹⁰⁵ kao i Zakon o državnim službenicima Srbije.¹⁰⁶ Slično rešenje predviđeno je i Zakonom o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine.¹⁰⁷ Pored ovog rešenja koje je predviđeno u svim zakonima, prema

¹⁰⁰ V. čl. 4.2 Zakona o suzbijanju korupcije Kosova: „Službeno lice obavezno je da izvršava svoju funkciju ili dužnost savesno, stručno, bez diskriminacije ili davanja privilegija bilo kome, uz dužno poštovanje ljudskih sloboda, prava i ljudskog dostojanstva.”

¹⁰¹ V. Zakon o sprečavanju sukoba interesa Kosova, koji u članu 1 predviđa da je funkcioneru zabranjeno da utiče na odluku nekog zvaničnika ili tela zbog ličnog materijalnog dobitka ili dobitka lica sa kojim je u vezi, kao i da utiče na donošenje odluka zakonodavnih organa, sudova ili izvršnih organa, koristeći položaj zvaničnika za lični dobitak ili dobitak bliskih lica. Isto rešenje je predviđeno bugarskim Zakonom o sprečavanju i objavljivanju sukoba interesa.

¹⁰² V. Hrvatski Zakon o sprječavanju sukoba interesa, makedonski Zakon o sprečavanju sukoba interesa, kao i bugarski Zakon o sprečavanju i objavljivanju sukoba interesa. Prema čl. 7 hrvatskog Zakona o sprječavanju sukoba interesa, funkcioner ne sme „e) tražiti, prihvati ili primiti vrednost ili uslugu radi glasovanja o bilo kojoj stvari, ili utjecati na odluku nekog tijela ili osobe radi osobnog probitka ili probitka povezane osobe, f) obećavati zaposlenje ili neko drugo pravo u zamjenu za dar ili obećanje dara, g) utjecati na dobivanje poslova ili ugovora o javnoj nabavi, i) na koji drugi način koristiti položaj dužnosnika utjecanjem na odluku zakonodavne, izvršne ili sudbene vlasti kako bi postigli osobni probitak ili probitak povezane osobe, neku povlasticu ili pravo, sklopili pravni posao ili na drugi način interesno pogodovali sebi ili drugoj povezanoj osobi.“ Čl. 5, tač. 2 makedonskog Zakona predviđa da „funkcioneri ne smeju da utiču na donošenje odluka o javnim nabavkama ili da na bilo koji način koriste svoj položaj kako bi uticali na donošenje odluke sa ciljem ostvarivanja privatnog interesa/koristi za sebe ili lica koja su povezana sa njim/njom”.

¹⁰³ Čl. 13 Zakona o sukobu interesa Makedonije.

¹⁰⁴ Čl. 7 Zakona o sprečavanju i objavljivanju sukoba interesa Bugarske.

¹⁰⁵ Čl. 12 Zakona o sprječavanju sukoba interesa Crne Gore.

¹⁰⁶ Čl. 30 Zakona o državnim službenicima Republike Srbije.

¹⁰⁷ Čl. 7, tač. 1: „Izabrani zvaničnici i nosioci izvršnih funkcija ne mogu glasati po bilo kojem pitanju koje se direktno tiče privatnog preduzeća u kojem taj izabrani zvaničnik, nosilac izvršne funkcije ili interesno povezana lica imaju finansijski interes. Izabrani zvaničnici i nosioci izvršnih funkcija koji se nađu u takvim situacijama uzdržat će se od glasanja, te na otvorenoj sjednici objasniti razloge zbog kojih su uzdržani.“ Isto rešenje predviđa i čl. 20(b) bugarskog Zakona o sprečavanju i objavljivanju sukoba interesa.

makedonskom Zakonu o sprečavanju korupcije predviđeno je i da izabrani i imenovani funkcioneri, službenici, kao i odgovorna lica u javnim preduzećima moraju da budu isključeni iz procesa donošenja odluka o pravnim licima čiji je osnivač funkcioner ili članovi njegove porodice.¹⁰⁸ U Srbiji, u slučaju da funkcioner ne prijavi postojanje privatnog interesa, pojedinačni akt u čijem donošenju je učestvovao proglašće se ništavim.¹⁰⁹

Rešenje koje na detaljniji način uređuje obavezu funkcionera da nepristrasno donose odluke predviđeno je srpskim Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije. Naime, članom 36 Zakona predviđeno je da: „Pravno lice u kojem je funkcioner vlasnik više od 20% udela ili akcija, ako učestvuje u postupku privatizacije, javnih nabavki ili drugom postupku čiji je ishod zaključivanje ugovora sa organom Republike, teritorijalne autonomije, lokalne samouprave, drugim korisnikom budžeta, odnosno drugim pravnim licem čiji je osnivač organ Republike, teritorijalne autonomije ili lokalne samouprave ili pravnim licem u kojem je više od 20% kapitala u javnoj svojini, obavezno je da o tome obavesti Agenciju u roku od tri dana od dana preduzimanja prve radnje u postupku, kao i o konačnom ishodu postupka u roku od tri dana od dana saznanja o njegovom okončanju.”¹¹⁰

2.8. Propisi o sukobu interesa koji se odnose na sektor odbrane

U svim analiziranim državama regiona opšti propisi koji regulišu sprečavanje sukoba interesa primenjuju se i na lica zaposlena u ministarstvu odbrane. Tako se pomenuti propisi, između ostalog, primenjuju na ministre odbrane, njihove zamenike i pomoćnike, direktore i zamenike direktora organa državne uprave u okviru ministarstava odbrane.

Pored navedenih lica, opšti propisi o sukobu interesa pojedinih država precizno predviđaju dodatna lica iz sektora odbrane na koja će se ove odredbe primenjivati. Na taj način eliminiše se svaka sumnja da li su ta lica u obavezi da poštuju odredbe o zakonima koji regulišu konflikt interesa, kao što su odredbe o obavezi prijave imovine, odbijanja poklona i sl. Tako se, npr. kosovski Zakon o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona primenjuje i na „visoke javne zvaničnike koji su na javnim funkcijama u strukturama reda, bezbednosti, kao što su komandant i zamenik komandanta Bezbednosnih snaga Kosova.”¹¹¹ Hrvatski Zakon o sprječavanju sukoba

¹⁰⁸ Čl. 22 makedonskog Zakona o sprečavanju korupcije.

¹⁰⁹ Čl. 32 Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije Republike Srbije; čl 17(5) hrvatskog Zakona o sprječavanju sukoba interesa.

¹¹⁰ Čl. 36 Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije Republike Srbije.

¹¹¹ Čl. 3 kosovskog Zakona o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona za sve zvaničnike.

interesa primenjuje se i na glavnog inspektora odbrane, načelnika i zamenika načelnika Glavnog stožera Oružanih snaga, zapovednike i njihove zamenike grana Oružanih snaga RH i Zapovedništva za potporu, direktora i zamenika direktora Hrvatskog vojnog učilišta, kao i zapovednika Obalne straže Republike Hrvatske. U Bugarskoj se osnovni propisi o sukobu interesa primenjuju i na direktora i zamenika direktora Instituta za nacionalnu društvenu bezbednost.

Pored opštih odredbi o sprečavanju konflikta interesa, koje se odnose samo na pojedina lica u sektoru odbrane, zakoni o vojsci po pravilu sadrže na opšti način definisanu obavezu svih profesionalnih vojnih lica, vojnih službenika i nameštenika da izbegavaju svaku aktivnost koja može predstavljati realni ili očigledni sukob interesa. Propisi zemalja iz regiona sadrže i pojedine odredbe kojima se vojnim službenicima zabranjuju konkretnе aktivnosti koje nesumnjivo vode ka sukobu javnog i privatnog interesa. Tako, npr. Zakon o službi u Bezbednosnim snagama Kosova zabranjuje pripadnicima kosovskih Bezbednosnih snagama da se angažuju na drugom poslu, uključujući i privatno poslovanje, osim uz dopuštenje nadređenih; da ostvaruju finansijsku dobit, izuzev plate, od prirode ili po prirodi posla u Bezbednosnim snagama.¹¹² S obzirom na to da ovaj zakon upućuje i na primenu Zakona o civilnoj službi, proizilazi da je vojnim službenicima i nameštenicima zabranjeno da primaju poklone ili druge koristi i privilegije, osim protokolarnih i onih manje vrednosti.¹¹³

Zakon o vojsci Crne Gore izričito predviđa zabranu primanja poklona, korišćenja povlastica ili drugih koristi za sebe, za članove porodice, prijatelje i druga pravna ili fizička lica sa kojima ostvaruje privatnu ili poslovnu saradnju.¹¹⁴ Državni službenici i nameštenici pri Ministarstvu odbrane, takođe, ne smeju da obavljaju poslove koji mogu dovesti do sukoba interesa i, po pribavljenom odobrenju nadležnih, mogu van radnog vremena obavljati poslove koji neće dovesti do sukoba interesa. Za obavljanje poslova u naučnoistraživačkoj, pedagoškoj, humanitarnoj, sportskoj ili kakvoj sličnoj delatnosti nije im potrebno odobrenje nadređenih.¹¹⁵ Takođe, državnim službenicima i nameštenicima Ministarstva odbrane zabranjeno je da primaju novac i poklone, sem protokolarnih i prigodnih poklona manje vrednosti.

Što se tiče Republike Srbije, Zakon o vojsci zabranjuje vojnim službenicima i nameštenicima primanje poklona, dodatnog angažovanja, osnivanja privrednih društava i javnih službi, kao i učešće u organima pravnih lica. Problem je, međutim, u tome što Agencija za borbu protiv korupcije nema ingerencije za nadgledanje sprovođenja ovih odredbi kod najvećeg broja vojnih službenika, nameštenika i profesionalnih vojnih lica, već je nadzor nad sprovođenjem ovih odredbi isključivo u nadležnosti rukovodstva Ministarstva odbrane. U Srbiji, takođe, vrh vojne hijerarhije nije u obavezi da prijavljuje svoju imovinu i prihode, čime su profesionalna vojna lica u važnom delu izuzeta iz opšteg pravnog režima prevencije sukoba interesa.

¹¹² Čl. 4 Zakona o Bezbednosnim snagama Kosova.

¹¹³ Čl. 52 kosovskog Zakona o civilnoj službi.

¹¹⁴ Čl. 58 crnogorskog Zakona o vojsci.

¹¹⁵ Čl. 50 crnogorskog Zakona o vojsci.

Vojnim licima na službi u Oružanim snagama BiH¹¹⁶ zabranjeno je „primanje i navođenje nekog da primi poklon ili bilo šta drugo od materijalne vrednosti od bilo kojeg lica ili organizacije koja od Oružanih snaga traži da preduzmu neku zvaničnu meru, s njima ima poslovni odnos ili sprovodi neke aktivnosti, niti od onih na čije finansijske, profesionalne ili lične interese obavljanja ili neobavljanja dužnosti može značajno uticati“. U sledećem članu istog zakona, predviđeni su izuzeci navedene zabrane primanja poklona. Tako, na primer, ukoliko je poklon učinjen od strane predstavnika strane zemlje, profesionalna vojna lica ih mogu primiti, ali oni predstavljaju vlasništvo BiH¹¹⁷. Takođe, lice može za sebe primiti poklone i „čašćenje“¹¹⁸ od bilo kog lica ili organizacije ukoliko njihova vrednost ne prelazi iznos od 50 evra, poklone od podređenih ili za podređene koji ne prelaze vrednost od 200 evra¹¹⁹, poklone od podređenih nedređenim u posebim prilikama¹²⁰ u vrednosti do 200 evra. Svaki primljeni poklon mora se prijaviti nadređenom profesionalnom vojnom licu.

Bugarski Zakon o odbrani i vojnim snagama poseduje odredbu kojom je državnim službenicima Ministarstva odbrane zabranjeno da tri godine po okončanju vršenja javne funkcije zaključe ugovor, budu partneri ili vlasnici udela ili deonica, da budu članovi upravnog ili nadzornog odbora privrednog društva nad kojim su vršili kontrolu ili nadzor kao državni službenici u poslednjoj godini vršenja javne funkcije. Isto pravilo važi i za one državne službenike Ministarstva odbrane koji su u poslednjoj godini vršenja javne funkcije učestvovali u organizovanju javnih nabavki ili u nekom drugom postupku u vezi sa sredstvima iz fondova EU. U tom slučaju bivši državni službenik Ministarstva odbrane u periodu od tri godine po okončanju vršenja javne funkcije ne može učestrovati ili zastupati druga lica u takvim postupcima pred Ministarstvom odbrane.

Za sva ostala pitanja koja se tiču konflikta interesa, zakoni o vojsci ili vojnoj službi zemalja u regionu predviđaju shodnu primenu odredbi Zakona o državnim službenicima o sprečavanju sukoba interesa na vojne službenike, nameštenike i profesionalna vojna lica.¹²¹ Na taj način su profesionalna vojna lica, vojni službenici i nameštenici u obavezi da poštuju opšte odredbe o sukobu interesa, predviđene

¹¹⁶ Čl. 86 Zakona o službi u oružanim snagama BiH.

¹¹⁷ Osim u izuzetnim slučajevima, kada pokloni mogu postati vlasništvo profesionalnih vojnih lica, ukoliko je to utvrđeno propisom donetim od strane ministra odbrane. U svakom slučaju, lice koje primi poklon dužno je da o tome obavesti nadređenog.

¹¹⁸ Čašćavanje i pokloni uključuju hranu, usluge, pokretne predmete i stvari koje nemaju veliku vrednost.

¹¹⁹ Pokloni mogu biti predati u sledećim prilikama: unapređenje, penzionisanje, promene komandne strukture i usled drugih profesionalnih uspeha.

¹²⁰ Npr. venčanja, rođendani.

¹²¹ Tako, npr. čl. 8 srpskog Zakona o vojsci; čl. 11 crnogorskog Zakona o vojsci; čl. 1, st. 3 kosovskog Zakona o Kosovskim snagama bezbednosti; čl. 14 hrvatskog Zakona o službi u Oružanim snagama Republike Hrvatske; čl. 188a bugarskog Zakona o odbrani i Oružanim snagama Bugraske. Pod profesionalnim vojnim licem se podrazumevaju profesionalni vojnik, podoficir i oficir.

zakonima o državnim službenicima. Delimični izuzetak od ovog pravila predstavlja Zakon o službi u oružanim snagama BiH, koji predviđa da će se propisi o državnim službenicima i nameštenicima shodno primenjivati samo na vojne službenike i nameštenike, ali ne i na profesionalna vojna lica.

2.9. Osnovni problemi u primeni propisa

Jedan od osnovnih problema u primeni propisa koji regulišu sukob interesa tiče se nepostojanja odgovarajućih kapaciteta nadležnih institucija kojima se podnose izveštaji o imovini lica koja vrše javnu funkciju da izvrše verifikaciju ovih izveštaja. Tako se na primer Agencija za borbu protiv korupcije Republike Srbije susreće sa problemom verifikacije 20.000 imovinskih prijava javnih funkcionera,¹²² što je ogroman posao, koji nesumnjivo prevazilazi kapacitete ove nedavno uspostavljene institucije. Pri tome treba imati u vidu da su u Srbiji jedino funkcioneri dužni da prijave imovinu, a ne i državni službenici, kao što je npr. u Bosni i Hercegovini i Bugarskoj. Agencija za borbu protiv korupcije Bosne i Hercegovine, koja je nadležna za verifikaciju izveštaja o imovini svih državnih službenika državnog nivoa BiH, još uvek nije operativna, iako je ustanovljena zakonom još 2009. godine.¹²³ Na ovaj način se u velikoj meri obesmišljavaju odredbe o obavezi prijave imovine državnih službenika. Kosovska Agencija za borbu protiv korupcije suočava se takođe sa problemom odgovarajućih kapaciteta, što rezultira formalističkim pristupom verifikaciji prijava imovine, bez preduzimanja potrebnih istražnih radnji, kako bi se utvrdilo pravo stanje u imovinskoj slici lica koja obavlaju javnu funkciju.¹²⁴

Da bi se prevazišli postojeći problemi potrebno je prvenstveno raditi na izgradnji kapaciteta institucija koje su odgovorne za prikupljanje izveštaja o imovini i za njihovu verifikaciju. Trebalo bi, takođe, razmišljati i o suženju kruga lica koja obavljuju javnu funkciju a koja su dužna da prijave imovinu, posebno u slučajevima kada se za obavljanje javne funkcije ne dobija nikakva novčana naknada. Shodno prihvaćenim međunarodnim standardima i usvojenoj dobroj praksi, preporučuje se da samo najviši državni funkcioneri imaju obavezu da prijavljuju imovinu, a ne i sva lica koja vrše javnu funkciju (npr. svi državni ili javni službenici), što je inspirisano namerom da se spreči konflikt interesa tamo gde je najverovatniji, a u isto vreme izbegne preopterećenost kapaciteta nadležnih tela. S druge strane, trebalo bi razmišljati o proširenju kruga srodnika lica najviših državnih funkcionera koji su dužni da prijave svoju imovinu. Predlažemo da, u skladu sa rešenjima makedonskog zakonodavca, ova obaveza bude proširena (pored supružnika i dece funkcionera) na roditelje i rođenu braću i sestre.

¹²² Podaci su preuzeti sa <http://www.bti-project.de/fileadmin/Inhalte/reports/2012/pdf/BTI%202012%20Serbia.pdf>, 10.02.2013.

¹²³ SIGMA, *Assessment report, Bosnia and Herzegovina*, 2012, SIGMA/OECD, 33.

¹²⁴ SIGMA, *Assessment report, Kosovo*, 2012, SIGMA/OECD.

Sledeći važan problem sa kojim se suočavaju sve zemlje u regionu jeste primena preporuka nezavisnih tela nadležnih za sprovođenje propisa o sprečavanju konflikta interesa, odn. postupanje državnih organa po njihovim prijavama. Tako je, na primer, Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine, koja je nadležna za rešavanje sukoba interesa parlamentaraca, izrekla nekoliko novčanih kazni članovima parlamenta koji su se našli u sukobu interesa, ali je nekoliko njih odbilo da kaznu plati ili ju je platilo sa velikim zakašnjenjem.¹²⁵ Sa sličnim problemom suočava se i makedonska Državna komisija za prevenciju korupcije jer državne institucije, uprkos njenim preporukama, često potpuno ignorišu procedure usmerene na sprečavanje konflikta interesa. Takva praksa, zajedno sa niskim nivoom institucionalnog kapaciteta i visoko politizovanim institucijama predstavlja veoma plodno tlo za cvetanje korupcije.¹²⁶ Agencija za borbu protiv korupcije Srbije takođe se suočava sa neadekvatnom saradnjom sa drugim državnim institucijama, posebno sa javnim tužilaštvom, koje je u nekoliko slučajeva odbilo zahteve za pokretanje krivičnog postupka prilikom neprijavljivanja imovine javnih funkcionera.

Najzad, jedan od glavnih problema, koji se javlja u većini zemalja u regionu, jeste pitanje odgovarajućeg nadzora nad sprovođenjem propisa o konfliktu interesa profesionalnog vojnog osoblja, kao i vojnih službenika i nameštenika. Činjenica je da u sektoru odbrane postoje dve zasebne hijerarhije: jedna u okviru ministarstava odbrane i jedna u okviru same vojske. Na funkcionere iz ministarstva odbrane primenjuju se opšti propisi o sukobu interesa, i za njihovo sprovođenje staraju se obično specijalizovana tela za borbu protiv korupcije. S druge strane, na sva profesionalna vojna lica, od najnižeg do najvišeg čina (od profesionalnog vojnika do najvišeg oficirskog zvanja), primenjuju se opšti propisi o državnim službenicima, a za nadzor nad njihovim sprovođenjem nadležno je rukovodstvo ministarstva odbrane. Najveći nedostatak ovakvog rešenja ogleda se u činjenici da lica koja zauzimaju najviše položaje u vojnoj hijerarhiji nisu pod nadzorom nezavisnih antikorupcijskih tela, već rukovodstva ministarstva. Situaciju dodatno komplikuje relativna složenost i specifičnosti poslova bezbednosti, koji otežavaju uvid javnosti u njihovo odvijanje, što dalje ukazuje na neophodnost uvođenja dodatnih kontrolnih mehanizama ovog sektora.

¹²⁵ SIGMA, *Assessment report Bosnia and Herzegovina*, 2012, SIGMA/OECD.

¹²⁶ SIGMA, *Assessment report, Macedonia*, 2012, SIGMA/OECD.

3. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Obezbeđivanje poštovanja etike i pružanje kvalitetnih usluga u državnoj upravi usko je povezano sa efikasnim delovanjem protiv korupcije. Ovako definisane ciljeve potrebno je stalno i iznova naglašavati i stavljati u prvi plan, pogotovo u kontekstu reformskih napora koji su preduzeti u svim državama u regionu u ovoj oblasti u poslednjoj dekadi. Prvi uslov za uspešno sprečavanje korupcije je identifikovanje i objektivna procena faktora i oblasti u kojima može doći do nastanka i razvoja korupcije, a jedan od njih je nesumnjivo i sukob interesa. Zato je neophodno da država poseduje odgovarajuće mehanizme prevencije i kažnjavanja nastalog sukoba između privatnog interesa lica koje vrši javnu funkciju i javnog interesa, koje je dato lice dužno da zastupa. Primena međunarodno prihvaćenih standarda u oblasti prevencije sukoba interesa jedan je od najboljih pokazatelia da li jedna država ulaže dovoljno napora usmerenih ka eliminisanju situacija u kojima privatni interes može nadvladati javni.

Opšti zakonski propisi o sukobu interesa u Srbiji, Hrvatskoj, Crnoj Gori, Bosni i Hercegovini, na Kosovu, u Makedoniji i Bugarskoj u velikoj su meri usaglašeni sa međunarodnim standardima i nude gotovo istovetna rešenja. U zakonima svih analiziranih zemalja predviđena je obaveza prijave imovine odgovarajućim specijalizovanim telima za borbu protiv korupcije. Shodno međunarodno prihvaćenim standardima, ova obaveza trebalo bi da bude rezervisana samo za funkcionere i takvo rešenje imaju srpski, hrvatski, kosovski, crnogorski i makedonski zakoni. Nešto drugačije rešenje može se pronaći u bosanskom i bugarskom zakonu koji zahtevaju prijavljivanje imovine ne samo od funkcionera, nego i od državnih službenika. Iako ovo rešenje deluje kao dobro i sveobuhvatno, postavlja se pitanje mogućnosti njegove delotvorne primene u praksi, odn. kapaciteta specijalizovanih antikorupcijskih tela nadležnih za verifikaciju prijavljene imovine.

Uporednopravnom analizom utvrđeno je da su u svim analiziranim zemljama postavljena ograničenja u vezi sa dodatnim angažovanjem lica koja obavljaju javnu funkciju, kao i njihovim zaposlenjem po okončanju vršenja javne funkcije. Jedini izuzetak u tom smislu predstavlja rešenje Zakona o sprječavanju konflikta interesa Crne Gore, koji većini funkcionera dozvoljava mogućnost obavljanja upravljačkih funkcija u javnim preduzećima, što nije u skladu sa međunarodnim standardima. Zemlje u regionu razlikuju se, takođe, u propisanom vremenskom periodu u kojem je licu koje je vršilo javnu funkciju zabranjeno da se bavi određenim poslovima jer bi nastala sporna situacija sukoba interesa. Slično je i sa zakonskim odredbama o zabrani primanja poklona ili obavezi prenošenja udela u privrednim društvima, koji se razlikuju od države do države samo po propisanim vrednostima poklona, odnosno udela u privrednim društvima.

Prilikom analize propisa država iz regiona posvećenih sukobu interesa u sektoru odbrane uočava se više problema. Jedan od najvažnijih jeste (ne)postojanje obaveze prijave imovine od strane lica koja se nalaze na čelu vojne hijerarhije. Naime, zakonske odredbe koje regulišu sprečavanja sukoba interesa, a za čiju su primenu uglavnom nadležna specijalizovana antikorupcijska tela, ne primenjuju se u svim zemljama i na vrh vojne hijerarhije. Situacija je nešto bolja u Hrvatskoj, Makedoniji, Bugarskoj i na Kosovu, jer se odredbe osnovnih zakona o sukobu interesa primenjuju i na izvestan broj profesionalnih vojnih lica. Međutim, u Srbiji, Crnoj Gori i Bosni i Hercegovini lica visoko pozicionirana u vojnoj hijerarhiji izuzeta su od primene opštih odredbi zakona o sprečavanju sukoba interesa, tako da nemaju obavezu prijavljivanja imovine, kao ni poklona primljenih u toku obavljanja službe. Obaveza prijavljivanja imovine vojnog vrha uobičajena je praksa u drugim zemljama, uključujući i Litvaniju, Kinu i SAD. Takvi i slični propusti moraju se zakonski precizno regulisati jer otvaraju prostor za različite vrste zloupotreba i korupcije. Imajući u vidu da sektor odbrane koristi značajna budžetska sredstva, šteta koju može pretrpeti budžet može da bude zaista ogromna.

Primedba svim državama regiona je nepostojanje adekvatnih i detaljnih propisa o sukobu interesa u sektoru odbrane jer postojeće načelne i upućujuće odredbe nisu dovoljne za regulisanje tako značajnog pitanja. Naime, u svim zemljama u regionu odredbe o sukobu interesa u zakonima koji regulišu status vojnih službenika i vojnih profesionalnih lica veoma su retke i uglavnom se svode na upućivanje, odn. shodnu primenu odredbi o državnim službenicima i nameštenicima, koji sadrže odredbe načelne prirode bez jasnih mehanizama praćenja njihovog sprovođenja. Iz ovog razloga, pravni okvir u oblasti konflikta interesa svih zemalja u regionu u sektoru odbrane mogao bi biti ocenjen ocenom B, koja označava delimičnu usklađenost sa međunarodnim standardima.

Iz ovog razloga preporučuje se da sve zemlje u regionu posebnu pažnju najpre obrate na usaglašavanje propisa o sukobu interesa sektora odbrane sa opštim propisima o sukobu interesa. Donošenje adekvatne zakonske regulative, međutim, samo je prvi korak u eliminisanju „sivih“ zona i sprečavanju lica koja vrše javne funkcije da zloupotrebljavaju svoj položaj zarad ostvarivanja ličnog interesa. Sledeci važan korak, naravno, jeste delotvorna primena uspostavljenog pravnog okvira u praksi, što predstavlja daleko složenije i teže pitanje. Ne sme se gubiti iz vida činjenica da svaka nerešena situacija sukoba interesa potencijalno vodi u korupciju i dopirinosi širenju trenda slabljenja poverenja građana u javne institucije u celom regionu.

Dr Ana Knežević Bojović¹

SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA

1. MEĐUNARODNI STANDARDI

Da bi se razumelo pravo na slobodan pristup informacijama, potrebno je na samom početku napraviti razgraničenje između njegova dva aspekta. Prvi aspekt predstavlja pravo lica da ima pristup dokumentima koji mogu biti od značaja za donošenje odluke u nekom postupku koji se vodi pred državnim organom. Drugi aspekt je mnogo širi i podrazumeva pravo opšte javnosti da ima uvid u javne dokumente koji predstavljaju informacije od javnog značaja. Prvi aspekt ovog prava zapravo je samo jedan oblik ostvarivanja prava na pravično suđenje, dok je drugi deo slobode informisanja.

Pravo na pristup informacijama koje su u posedu organa vlasti tek odnedavno je priznato kao jedno od osnovnih ljudskih prava.² Izuzetak predstavlja Švedska, u kojoj je pravo javnosti na pristup javnim dokumentima priznato u okviru propisa koji su se odnosili na slobodu štampe još 1776. godine.³ Prvi Zakon o slobodnom pristupu informacijama usvojen je 1966. godine u Sjedinjenim Američkim Državama,⁴ a za njim je usledilo usvajanje sličnih zakona i u drugim državama. Tokom poslednjih decenija zakonodavna aktivnost u ovoj oblasti naročito je intenzivna – i to kako ona koja se odvija u okviru pojedinačnih država, tako i ona koja se odvija na međunarodnom

¹ Naučni saradnik Instituta za uporedno pravo, Beograd.

² T. Mendel, *Freedom of information (a Comparative Legal Survey)*, United Nations Educational Scientific and Cultural Organisation (UNESCO), New Delhi 2003, 111.

³ M. Savino, "The Right to Open Public Administrations in Europe: Emerging Legal Standards", *Sigma Papers*, No. 46, 2010, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5km4g0zfqt27-en>, 7. Isti režim se odnosio i na Finsku, koja je tada bila deo Kraljevine Švedske. Finska je svoje propise kojima je regulisano ovo pitanje usvojila 1951. godine.

⁴ Kako ističe D. Banisar (*Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Records Laws*, 2006, Privacy International), američki predsednik Lindon Džonson (*Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Records Laws*, 2006, Privacy International) izjavio je tom prilikom: "Potpisujem ovaj akt sa dubokim osećanjem ponosa zbog toga što su Sjedinjene Države otvoreno društvo u kome se pravo javnosti zna da neguje i štiti."

planu. Osim toga, u pojedinim državama pravo na pristup informacijama zajemčeno je ustavnim tekstovima.⁵

Koji su to, dakle, pravni izvori prava na pristup informacijama od javnog značaja na međunarodnom nivou?

1.1. Izvori prava

Već tokom svoje prve sednice Generalna skupština Ujedinjenih nacija usvojila je Rezoluciju 59 (1), u kojoj se navodi da je „sloboda informisanja osnovno ljudsko pravo i temelj svih sloboda kojima su Ujedinjene nacije posvećene.” Članom 19 Univerzalne deklaracije o pravima čoveka Ujedinjenih nacija⁶ sloboda mišljenja i izražavanja utvrđena je na sledeći način: „Svako ima pravo na slobodu mišljenja i izražavanja, što obuhvata i pravo da ne bude uznemiravan zbog svog mišljenja, kao i pravo da traži, prima i širi obaveštenja i ideje bilo kojim sredstvima i bez obzira na granice.” Slična formulacija sadržana je i u članu 19 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima⁷ Ujedinjenih nacija, koji glasi: „Svako lice ima pravo na slobodu izražavanja; ovo pravo bez obzira na granice, podrazumeva slobodu iznalaženja, primanja i širenja informacija i ideja svih vrsta, u usmenom, pismenom, štampanom ili umetničkom obliku, ili na bilo koji način po slobodnom izboru.” Nadalje, specijalni izvestilac Ujedinjenih nacija za slobodu mišljenja i izražavanja uvažio je načela u vezi sa slobodom informisanja kao ključne elemente slobode govora, ali i kao važno samostalno ljudsko pravo. Tokom 2005. godine u okviru Ujedinjenih nacija usvojena je Konvencija protiv korupcije. Članom 10 ove konvencije, koji nosi rubrum „Javno izveštavanje”, ohrabruju se države da usvoje mere kojima se poboljšava slobodan pristup informacijama kao jedno od sredstava za borbu protiv korupcije. Poseban značaj slobodnog pristupa informacijama dat je u Arhuskoj konvenciji,⁸ koja je stupila na snagu 2001. godine. Članom 4 Konvencije zahteva se od država potpisnica da usvoje i sprovode zakone kojima se građanima omogućava da od organa vlasti traže informacije (uključujući i dokumente) u vezi sa životnom sredinom. Informacije u vezi sa životnom sredinom obuhvataju podatke koji se odnose na elemente životne sredine, faktore koji bi mogli uticati na stanje životne

⁵ Španija, Estonija, Finska, Poljska, Portugalija, Rumunija, Slovenija. M. Savino, *ibid.*

⁶ Universal Declaration of Human Rights. General Assembly resolution 217 A (III) of 10 December 1948;

⁷ International Covenant on Civil and Political Rights, General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966, http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_cepr.htm

⁸ Zakon o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine (ratifikovana Arhuska konvencija) 12. maja 2009, *Sl. Glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 38/09)

sredine, kao i na stanje zdravlja i bezbednosti.⁹ Konvencijom je propisana važna obaveza država potpisnica da u svom zakonodavstvu omoguće građanima pristup informacijama u vezi sa životnom sredinom, a da pritom ne moraju da dokazuju da za to imaju pravni interes. Arhusku konvenciju je do sada ratifikovalo ili joj pristupilo 46 država, uključujući Srbiju. Konvenciji je pristupila i Evropska unija.

I u okviru Saveta Evrope sloboda informisanja priznata je kao osnovno ljudsko pravo, članom 10 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda.¹⁰ Član 10, stav 1 Konvencije, podsetimo, glasi: „Svako ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo uključuje slobodu posedovanja sopstvenog mišljenja, primanja i saopštavanja informacija i ideja, bez mešanja javne vlasti i bez obzira na granice.” Kao što je to slučaj i sa drugim pravima i slobodama zajemčenim ovom konvencijom, obim prava na slobodan pristup informacijama formulisan je preko sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava. Kako ističe Mendel,¹¹ dok je ranije Sud tumačio član 10 Konvencije tako da on ne podrazumeva pozitivnu obavezu države da širi ili da javnosti otkriva informacije,¹² novija sudska praksa ovog suda pokazuje da je Sud značajno promenio pristup. U predmetu *Kenedi protiv Mađarske*¹³ Sud je izričito priznao obavezu države da, u okolnostima kada je zatražena informacija dostupna i ne zahteva da vlada prikuplja ikakve podatke, država ima obavezu da ne ometa protok informacija koje je podnosič predstavke tražio. Ovo pravo je u određenoj meri priznato još 2006. godine, kada je Sud u predmetu *Sdružení Jihoceské Matky v. Czech Republic*¹⁴ našao da član 10 Konvencije može podrazumevati pravo na pristup informacijama koje su u posedu organa vlasti. U presudi u predmetu *Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary*¹⁵ Sud je u stavu 35 priznao da razvija širi pristup slobode infomisanja, koji podrazumeva i slobodan pristup informacijama.

Ipak, daleko od toga da je pitanje prava na pristup informacijama regulisano samo Evropskom konvencijom o ljudskim pravima. Naprotiv, Savet Evrope angažovan je već decenijama na usvajanju standarda u vezi sa slobodnim pristupom informacijama.¹⁶ U tom regulatornom okviru izdvajaju se dva dokumenta: Preporuka Saveta ministara (2002)¹⁷ državama članicama o pristupu službenim dokumentima¹⁷ i

⁹ Čl. 2 Arhuske konvencije.

¹⁰ European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms,

¹¹ T. Mendel, *Freedom of Information as an Internationally Protected Human Right*, <http://www.article19.org/data/files/pdfs/publications/foi-as-an-international-right.pdf>, 25.11.2012.

¹² Predmeti Leander v. Sweden, 26.3.1987, 9 EHRR 433, st. 74, kao i Gaskin v. United Kingdom, 7.7.1989, 12 EHRR 36 i Guerra and Ors v. Italy, 19 February 1998.

¹³ Predstavka broj 31475/05, presuda od 26.5.2009.

¹⁴ Predstavka broj 19101/03, presuda od 10.7.2006.

¹⁵ Predstavka broj 37374/05, presuda od 14. 4. 2009.

¹⁶ V. D. Banisar, 11.

Recommendation Rec(2002)2 of the Committee of Ministers to member states on access to official documents, dostupna na <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=262135>.

¹⁷ Recommendation Rec(2002)2 of the Committee of Ministers to member states on access to official documents, dostupna na <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=262135>.

Konvencija Saveta Evrope o pristupu službenim dokumentima, od 18. 6. 2009. godine. Kako ističe Šabić,¹⁸ Preporuka predstavlja sublimirani izraz najboljih međunarodnih standarda u ovoj oblasti, te će o njoj biti više reči u daljem u tekstu. Upravo na njoj je zasnovana i pomenuta konvencija, koja još nije stupila na snagu – za to je potrebno deset ratifikacija, dok je u trenutku pisanja ovog rada Konvenciju ratifikovalo samo šest zemalja.¹⁹ Stoga će se ovde upućivanje na standarde Saveta Evrope smatrati upućivanjem na odgovarajuću sudske praksu Evropskog suda pravde i na Preporuku (2002)2.

Evropska unija je pitanje slobodnog pristupa informacijama priznala već od svog osnivanja – uz Ugovor iz Maastrichta usvojena je Deklaracija o pravu na pristup informacijama.²⁰ Istini za volju, Deklaracija je zapravo predstavljala samo preporuku da Komisija treba da sačini izveštaj o merama usmerenim ka poboljšanju pristupa informacijama koje su u posedu organa. Ipak, na osnovu ove deklaracije Savet i Komisija usvojili su kodeks ponašanja, kojim su detaljno bili regulisani uslovi pod kojima se može tražiti pristup informacijama koje su u posedu tih institucija. Slobodan pristup informacijama zajemčen je 1997. godine i članom 255 Ugovora o Evropskoj zajednici svim pravnim i fizičkim licima koja imaju prebivalište ili registrovano sedište u jednoj od država članica – ipak, detaljna pravila u vezi sa ostvarivanjem ovog prava Savet je trebalo da usvoji u roku od dve godine od stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama.²¹ To je i učinjeno kada su Savet i Evropski parlament usvojili Uredbu 1049/2011 o pristupu dokumentima Evropskog parlamenta, Saveta i Komisije.²² Pristup koji je usvojen u Uredbi odgovara nordijskom konceptu pristupa informacijama.²³ Iako je tokom 2009. godine Komisija predložila da se Uredba revidira, nakon oštре javne debate, odustalo se od toga, te je Uredba i dalje na snazi. Sudska praksa Evropskog suda pravde, kao i mišljenja ombudsmana bila su od ključnog značaja za ostvarivanje punog domaća ovog prava.²⁴ Ugovorom iz Lisabona potvrđeno je opredeljenje Evropske unije za primenu prava na pristup informacijama – članom 15 ponovljeno je da svaki građanin Unije, kao i svako fizičko i pravno lice, koje ima prebivalište, odnosno registrovano sedište, u nekoj od država

¹⁸ R. Šabić, „Zaštita prava na slobodan pristup informacijama prema Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja“, *Pravni zapisi* 1/2012 , 55.

¹⁹ V. <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=205&CM=1&DF=&CL=ENG>.

²⁰ Declaration No. 17 on the right of access to information, dostupna na <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0101000037>.

²¹ <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997E/htm/11997E.html#0173010078>.

²² Regulation (EC) No. 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, *Council and Commission documents*, *OJ L* 145, 31.5.2001, 43–48.

²³ M. Augustyn, C. Monda, Transparency and Access to Documents in the EU: Ten Years on from the Adoption of Regulation 1049/2001,

http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20110912103927_EipascopeSpecialIssue_Art2.pdf

²⁴ Za detaljan pregled sudske prakse Evropskog suda pravde v. predmet T-36/04, API v. Commission.

članica ima pravo na pristup dokumentima organa, tela i agencija Unije.²⁵ Nadalje, Povelja o osnovnim pravima²⁶ u članovima 41 i 42 izričito garantuje pravo svakog lica da ima pristup dokumentima koja se na njega odnose, te dokumentima organa EU. Kako se ističe,²⁷ za manje od dve decenije pristup informacijama u Evropskoj uniji evoluirao je od usluge institucija pojedincu do osnovnog subjektivnog prava.

Osim što je Evropska unija usvojila propise kojima se jamči pravo na pristup informacijama koje su u posedu njenih organa, uvela je putem direktiva i obavezu da države članice u svoje zakonodavstvo unesu propise kojima se omogućava pristup informacijama iz pojedinih oblasti – npr. u oblasti zaštite životne sredine;²⁸ direktivama su, takođe, uređena pitanja obrade podataka o ličnosti,²⁹ te način korišćenja informacija koje potiču iz javnog sektora.³⁰

1.2. Sadržina standarda

Prvi značajan standard u vezi sa slobodnim pristupom informacijama jeste da lice koje zahteva pristup informacijama ne mora da navodi razloge za taj zahtev.³¹ To je važan standard jer oslikava samu suštinu ovog prava – pristup informacijama mora biti slobodan i ne sme se uslovljavati. Formalni uslovi za podnošenje zahteva moraju ujedno da budu minimalni.³² To znači da će biti dovoljno da se zahtev podnese u pisanim oblicima, bilo na papiru bilo elektronskim putem,³³ a čak i ako nije dovoljno precizan, organ javne vlasti ne može ga ignorisati, već mora pomoći podnosiocu da zahtev precizira,³⁴ odnosno da identificuje dokument koji sadrži traženu informaciju.³⁵ Ipak, ako se to ne može postići, organ nije dužan da ispuni zahtev.

²⁵ Consolidated version of the Treaty on European Union, *Official Journal of the European Union C 83/13.*

²⁶ Charter of Fundamental Rights of the European Union, 2010/C 83/02.

²⁷ M. Savino, *The Right to Open Public Administrations in Europe: Emerging Legal Standards*, 8.

²⁸ Directive 2003/4/EC of 28 January 2003 on public access to environmental information, repealing Council Directive 90/313/EEC.

²⁹ Directive 95/46/EC of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data.

³⁰ Directive 2003/98/EC of 17 November 2003 on the re-use of public sector information.

³¹ Tač. V 1 Preporuke SE, čl. 6 Uredbe 1049/2011 o pristupu dokumentima Evropskog parlamenta, Saveta i Komisije.

³² Tač. V 2 Preporuke SE.

³³ Ovo je, na primer, izričito predviđeno u članu 6 Uredbe.

³⁴ Čl. 6, st. 2 Uredbe.

³⁵ Tač. VI 5 Preporuke.

Svaki organ javne vlasti od kojeg se traži informacija, odnosno dokument, treba da razmatra zahteve bez ikakve diskriminacije, na ravnopravnoj osnovi.³⁶ Zahtevi se moraju razmatrati bez odlaganja, odnosno, po zahtevu se mora postupati u razumnom roku koji je unapred poznat,³⁷ a ako to nije moguće u propisanom roku, tražioca bi o tome trebalo obavestiti.

Zahtev za pristup informacijama od javnog značaja može se odbiti ako je očigledno nerazuman. Na taj način se organi javne vlasti štite od nerazumnih zahteva koji bi za organ bili opterećenje ili predstavljaju očiglednu zloupotrebu prava – pod ovo bi se mogli podvesti i slučajevi kada podnositelj nepotrebno više puta podnosi isti zahtev.³⁸

U slučaju čak i delimičnog odbijanja zahteva, razlozi za odbijanje moraju biti obrazloženi.³⁹ Ovaj stav se zasniva na Preporuci R (81) 19 o pristupu informacijama koje su u posedu organa javne vlasti. Jedini izuzetak može postojati u slučaju da se u obrazloženju otkriju podaci izuzeti od prava na slobodan pristup informacijama, o kojima će više biti reči dalje u tekstu.

Da bi pristup informacijama odista bio slobodan, ne sme podrazumevati visoke troškove za podnositelja. To znači da se pristup informacijama ne sme naplaćivati⁴⁰ – dakle, uvid u izvorne dokumente mora biti besplatan. Ipak, organ javne vlasti može tražiociu da naplati izdavanje kopije dokumenta, ali takva naknada mora biti razumna i ne sme biti viša od stvarnih troškova koje za obavljanje takve radnje ima organ javne vlasti.⁴¹

Ukoliko zahtev nije razmotren u propisanom roku ili je odbijen, potrebno je obezbediti brz i jeftin postupak pred sudom ili drugim nezavisnim i nepristrasnim organom.⁴² Nakon brižljive analize postojećih nacionalnih sistema pravnih lekova i postupaka u slučaju odbijanja zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, OECD⁴³ preporučuje da države u svoja zakonodavstva uvedu dvostepeni sistem – postupak pred upravnim organom u prvom stepenu, te drugostepeni postupak pred sudom. Iako se načelno možemo složiti sa time da ovakav sistem svakako pruža najbolje garantije za zaštitu prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, ograničenja i pravne tradicije nacionalnih pravnih sistema nameću potrebu da se u analizi rukovodimo nešto manje razrađenim standardom, sadržanim u Preporuci Saveta Evrope, imajući ipak stalno u vidu preporuke OECD-a. U prilog ovakvom stavu ide i metodologija korišćena za rangiranje zakona o pristupu informacijama od

³⁶ Tač. VI 2 Preporuke

³⁷ Tač. VI 4 Preporuke. Uredbom je, na primer, predviđen rok od 15 dana.

³⁸ Tač. VI 6 Preporuke.

³⁹ Tač. VI 7 Preporuke.

⁴⁰ Tač. VIII 1 Preporuke.

⁴¹ Tač. VIII 2 Preporuke.

⁴² Tač. IX 1 i 2 Preporuke.

⁴³ M. Savino, 41.

javnog značaja,⁴⁴ prema kojoj se ispituje da li postoji pravo na tzv. „unutrašnji“ pravni lek – organu koji je nadređen onom organu koji nije učinio dostupnom informaciju od javnog značaja, te da li postoji pravo na tzv. „spoljni“ pravni lek, odnosno, mogućnost podnošenja pravnog leka nekom nezavisnom organu.

Kao i druga ljudska prava, i pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja trpi određena ograničenja. U kojim slučajevima je moguće da države predvide ograničenja ovog prava?

Kao prvo, ograničenja slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja moraju biti jasno i precizno određena zakonom⁴⁵ a ujedno moraju biti i neophodna u demokratskom društvu i srazmerna u odnosu na cilj koji se njima štiti, a on može biti:

- nacionalna bezbednost, odbrana i međunarodni odnosi;
- javna bezbednost;
- sprečavanje kriminalnih aktivnosti, istraga u vezi sa takvim aktivnostima i gonjenje zbog takvih aktivnosti;
- disciplinska istraga;
- privatnost i drugi legitimni privatni interes;
- privredni i drugi ekonomski interes;
- jednakost stranaka u sudskom postupku;
- priroda, odnosno životna sredina;
- ekonomski i monetarna politika i politika kursa valute jedne države;
- inspekcija, kontrola ili nadzor od strane državnih organa; ili
- poverljivost većanja različitih državnih organa u vezi sa ispitivanjem nekog pitanja.⁴⁶

Pravo na pristup informaciji može se odbiti ako bi otkrivanje informacije koju dokument sadrži povredilo ili moglo da povredi neki od navedenih interesa, osim ako ne postoji preovlađujući javni interes da se informacija učini dostupnom javnosti.⁴⁷ Ovako formulisana pravila o ograničavanju prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja predstavljaju standard koji ne samo da je sadržan u relevantnim dokumentima Saveta Evrope, već ga preporučuje i OECD.⁴⁸ U njemu je izraženo načelo pronalaženja ravnoteže između prava javnosti da zna i potrebe da se zaštite navedeni interesi, pri čemu se ne pravi razlika između zaštite interesa nacionalne bezbednosti i zaštite prava intelektualne svojine. Evropska unija u svojim propisima,

⁴⁴ <http://www.rti-rating.org/>

⁴⁵ Tač. IV 1 Preporuke.

⁴⁶ Upor. tač. IV Preporuke, čl. 3 Konvencije Saveta Evrope i čl. 4 Uredbe EU.

⁴⁷ Tač. IV 2 Preporuke.

⁴⁸ M. Savino, 23 i 40.

na primer, usvaja nešto drugačiji pristup dajući veći stepen zaštite legitimnom javnom interesu (nacionalna bezbednost, vojna pitanja ali i zaštita privatnosti)⁴⁹ u odnosu na pitanja koja suštinski predstavljaju privatni interes, kao što su, na primer, privredni i ekonomski interesi (npr. pravo intelektualne svojine). Dakle, u pogledu dozvoljenih ograničenja prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja treba prihvatiti stav da nijedna kategorija podataka nije sama po sebi izuzeta od režima slobodnog pristupa, dok istovremeno treba usvojiti i standard da tela koja o izuzeću odlučuju ova ograničenja moraju tumačiti usko.⁵⁰

Potrebno je istaći da se u Preporuci Saveta Evrope ističe i obaveza države da obezbedi da građani budu obavešteni o svom pravu na pristup informacijama, kao i da državni službenici budu obučeni o tim pravima građana i postupku davanja informacija.⁵¹ Nadalje, Preporukom se podstiču organi javne vlasti da samoinicijativno učine dostupnim informacije kada je to u interesu povećavanja transparentnosti rada javne uprave, kao i da ohrabruju informisano učešće javnosti u odlučivanju o pitanjima od javnog značaja.⁵²

2. UPOREDNOPRAVNA ANALIZA SLOBODNOG PRISTUPA INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA

2.1. Pravni izvori prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja

Pravo na pristup informacijama u većini država čija su zakonodavstva predmet istraživanja zajemčeno je ustavom.⁵³ Izuzetak predstavljaju Makedonija, čiji Ustav u članu 16 garantuje pravo na informisanje samo u najširem smislu te reči, kao i Bosna i Hercegovina, čiji Ustav u članu 2 ipak propisuje da se u Bosni i Hercegovini neposredno primenjuje Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, dok u članu 3, u kojem se nabrajaju zaštićena ljudska prava i osnovne slobode, ne spominje čak ni najšire pravo na informisanje.

Sve ove države, osim ustavnih garantija, imaju i posebne zakone kojima se bliže uređuje slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Ovi zakoni usvajani su posle 2000. godine, uglavnom u okviru mnogo obimnijih zakonodavnih izmena

⁴⁹ Razloge za ovo treba tražiti u detaljnim i opsežnim propisima Evropske unije u vezi sa zaštitom podataka o ličnosti.

⁵⁰ M. Savino, 40.

⁵¹ Tač. X Preporuke.

⁵² Tač. XI Preporuke.

⁵³ Ustav Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 85/10 – prečišćeni tekst, čl. 38, Ustav Republike Bugarske, čl. 41, st. 2, Ustav Crne Gore čl. 51, Ustav Kosova čl. 41. Ustav Srbije, čl. 51, st. 2.

koje podrazumeva pridruživanje Evropskoj uniji. Ujedno, evropski trend detaljnog zakonodavnog regulisanja slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja javio se upravo u to vreme, te se može reći da su ove države, iako prevashodno podstaknute potrebom da usklade svoje propise sa tekovinama prava Evropske unije, kao jednim od ključnih zahteva u postupku pridruživanja Evropskoj uniji, relativno brzo unele nastajući međunarodni standard u svoje zakonodavstvo. Bugarska⁵⁴ i Bosna i Hercegovina⁵⁵ su to učinila najranije – 2000. godine, dok je poslednja bila Makedonija.⁵⁶ Srbija je Zakon usvojila 2004.,⁵⁷ Crna Gora 2005.,⁵⁸ Hrvatska još 2003.,⁵⁹ dok je Kosovo svoj prvi Zakon o slobodnom pristupu informacijama usvojilo 2003, a zatim i drugi 2010. godine.⁶⁰ Osim Zakona, u svim državama usvojeni su i odgovarajući podzakonski akti – radi se o propisima kojima se utvrđuju naknade za pristup informacijama od javnog značaja, kao i o poslovnicima/statutima tela koja vrše nadzor nad slobodnim pristupom informacijama od javnog značaja. Zanimljivo je da su propisi ovih država prilično visoko rangirani – prema RTI⁶¹ rangiranju, Srbija ima najbolji Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, sa 135 od mogućih 150 poena,⁶² a prilično dobro su kotirane i Hrvatska – na devetom mestu sa 114, Bosna i Hercegovina – 102, Kosovo – 106, Makedonija – 108 poena. Najlošije rangirane među državama čije se zakonodavstvo ispituje u ovoj studiji su Bugarska sa 92 i Crna Gora sa 89 poena.⁶³

⁵⁴ Закон за достъп до обществена информация Обн. ДВ. бр.55 от 7 Юли 2000г., изм. ДВ. бр.1 от 4 Януари 2002г., изм. ДВ. бр.45 от 30 Април 2002г., изм. ДВ. бр.103 от 23 Декември 2005г., изм. ДВ. бр.24 от 21 Март 2006г., изм. ДВ. бр.30 от 11 Април 2006г., изм. ДВ. бр.59 от 21 Юли 2006г., изм. ДВ. бр.49 от 19 Јуни 2007г., изм. ДВ. бр.57 от 13 Јули 2007г., изм. ДВ. бр.104 от 5 Декември 2008г., изм. ДВ. бр. 77 от 1 октомври 2010 г., изм. ДВ. бр.39 от 20 Мај 2011 г.

⁵⁵ Zakon o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini, *Službeni glasnik BiH*, br. 28/00, 45/06 i 02/09.

⁵⁶ Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер, *Сл. Весник на РМ*, бр.13/2006, 86/2008, 6/2010.

⁵⁷ Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, *Službeni glasnik RS*, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010.

⁵⁸ Zakon o slobodnom pristupu informacijama, *Sl. list RCG*, br. 68/05. Tokom 2012. godine Crna Gora je usvojila novi zakon (Zakon o slobodnom pristupu informacijama, br. 44/12), koji se primenjuje od 17. februara 2013. godine, a do tada je na snazi stari Zakon o slobodnom pristupu informacijama iz 2005. godine (*Sl. list RCG*, br. 68/05). U tekstu će stoga biti analizirane odredbe oba propisa.

⁵⁹ Zakon o праву на приступ информацијама, *Narodne novine*, br.172/03, 144/10,77/11 .

⁶⁰ Zakon o uvidu u javnim dokumentima, br. 03/L-215.

⁶¹ <http://www.rti-rating.org/index.php>, 08. 01. 2013. RTI Rating je internet stranica koju su pokrenule dve nevladine organizacije - *Access Info Europe* i *Centre for Law and Democracy*, sa idejom da se aktivistima i zakonodavcima pružano sredstvo za ocenu pravnog okvira prava na pristup informacijama od javnog značaja u njihovoj zemlji. RTI Rating sadrži podatke o propisima 89 država u ovoj oblasti, a rangiranje se vrši na osnovu metodologije koju su sami razvili.

⁶² http://www.rti-rating.org/view_country.php?country_name=Serbia, 08. 01. 2013.

⁶³ Iako se mogu očekivati promene u rangiranju zbog usvajanja novog zakona – rangiranje je izvršeno na osnovu starog zakona iz 2005. godine

2.2. Izuzeci od prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja i poverljivost podataka

Osim ustavnih odredbi i zakona kojima se izričito reguliše pristup informacijama od javnog značaja, u svim državama su propisani i mogući izuzeci od ovog prava. Radi se o uobičajenim kategorijama izuzetaka i propisani izuzeci u svim državama odgovaraju međunarodnim standardima. Drugačije je samo u Bugarskoj, u čijem Zakonu je napravljena razlika između zvaničnih informacija i službenih informacija, što podrazumeva i drugačiji režim izuzetaka od prava na slobodan pristup zvaničnim i službenim informacijama. Naime, zvanične informacije, koje se nalaze u propisima, dostupne su samim objavljuvanjem, dok se pristup službenim informacijama može ograničiti ukoliko se radi o pripremnim dokumentima javnog organa, izveštajima, konsultacijama, kao i ako dokumenti sadrže mišljenja i izjave koje se odnose na tekuće ili buduće pregovore. Nadalje, u Bugarskoj su iz domena primene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja izričito izuzete one informacije koje se mogu pribaviti u upravnom postupku, kao i informacije koje čuva Nacionalni arhiv Bugarske.

Sve države koje su predmet istraživanja imaju i zakone o tajnosti podataka,⁶⁴ i jasno je da se postavlja pitanje odnosa između propisa kojima se informacije u posedu organa javne vlasti čine dostupnim javnosti i propisa na osnovu kojih informacije dobijaju oznaku tajnosti. U gotovo svim državama koje su predmet istraživanja, ipak se čak i informacije izuzete od prava na slobodan pristup informacijama mogu, ako je to u interesu javnosti, učiniti dostupnim. Radi se o tzv. „testu javnog interesa i proporcionalnosti“, s tim što se polazi od pretpostavke da je informacija opravdano izuzeta iz domena primene zakona, te se utvrđuje potreba da se od takvog izuzetka odstupi. Nasuprot tome, zakonodavstvom Srbije propisana je opšta pretpostavka da je ograničavanje prava na slobodan pristup informacijama izuzetak od pravila, te se, čak i u slučaju kada se radi o podacima koji su oglašeni tajnim, pristup informaciji

⁶⁴ У Bugarskoj – Zakon о заштити тајних информација, оригинални назив: Закон за заштита на класифицираната информација (Обн. ДВ. бр.45 от 30 Април 2002г., попр. ДВ. бр.5 от 17 Јануари 2003г., изм. ДВ. бр.31 от 4 Април 2003г., изм. ДВ. бр.52 от 18 Јуни 2004г., доп. ДВ. бр.55 от 25 Јуни 2004г., доп. ДВ. бр.89 от 12 Октомври 2004г., изм. ДВ. бр.17 от 24 Февруари 2006г., изм. ДВ. бр.82 от 10 Октомври 2006г., изм. ДВ. бр.46 от 12 Јуни 2007г., изм. ДВ. бр.57 от 13 Јули 2007г., изм. ДВ. бр.95 от 20 Ноември 2007г., изм. ДВ. бр.109 от 20 Декември 2007г., изм. ДВ. бр.36 от 4 Април 2008г., изм. ДВ. бр.66 от 25 Јули 2008г., изм. ДВ. бр.69 от 5 Август 2008г., изм. ДВ. бр.109 от 23 Декември 2008г., изм. ДВ. бр.35 от 12 Май 2009г., изм. ДВ. бр.42 от 5 Јуни 2009г., изм. ДВ. бр.82 от 16 Октомври 2009г., изм. ДВ. бр.93 от 24 Ноември 2009г., изм. ДВ. бр.16 от 26 Февруари 2010г., изм. ДВ. бр.88 от 9 Ноември 2010г., изм. ДВ. бр.23 от 22 Март 2011г., изм. ДВ. бр.48 от 24 Јуни 2011г., изм. ДВ. бр.80 от 14 Октомври 2011г., изм. и доп. ДВ. бр.44 от 12 Јуни 2012г.). У Bosni i Hercegovini – Zakon о заштити тајних податка, *Službeni glasnik BiH*, бр. 54/05 и 12/09, у Hrvatskoj – Zakon о тајности података (Urednički pročišćeni tekst, *Narodne novine*, бр. 79/07 и 86/12), у Makedoniji – Законот за класифицирани информации (Службен весник на РМ, бр. 9/04, 113/07), у CrnojGori – Zakon о тајности података (*Službeni list CG*, бр. 14/08, 76/09, 41–10), у Srbiji – Zakon о тајности података (*Sl. glasnik RS*, бр. 14/2009)

uskraćuje samo ako bi zbog njihovog odavanja mogle nastupiti teške pravne ili druge posledice po interesu zaštićene zakonom koji pretežu nad interesom za pristup informaciji.⁶⁵ Sličnu formulaciju sadrže i Zakon Crne Gore iz 2005. godine i zakoni Kosova. Novim zakonom Crne Gore iz primene testa štetnosti izuzimaju se, ipak, neke kategorije informacija. Naime, za podatke o ličnosti koji se odnose na javne funkcionere u vezi sa vršenjem javne funkcije, kao i na prihode, imovinu i sukob interesa tih lica i njihovih srodnika koji su obuhvaćeni zakonom kojim se uređuje sprečavanje sukoba interesa, kao sredstva dodeljena iz javnih prihoda (osim za socijalna primanja, zdravstvenu zaštitu i zaštitu od nezaposlenosti) važi prepostavka da javnost uvek ima pravo da ih zna, te se stoga test štetnosti ni ne sprovodi.⁶⁶ Nadalje, ovim zakonom izričito se predviđa da se test štetnosti ne primenjuje ako je neku informaciju tajnom proglašila druga država ili međunarodna organizacija.⁶⁷ Novim zakonom Crne Gore propisan je i najduže dozvoljen period za ograničavanje pristupa pojedinim kategorijama informacija (npr. do okončanja postupka, do isteka prava intelektualne svojine) što je korisno rešenje.

To znači da je u ova tri propisa početna prepostavka da pravo na slobodan pristup informacijama ima primat u odnosu na zaštitu tajnosti podataka, čak i kada su oni oglašeni tajnim u skladu sa važećim propisima – polazna tačka je, dakle, da informacija treba da bude dostupna javnosti. Takav pristup dat je i u Preporuci Saveta Evrope. Ipak, ne bi bilo pravilno zaključiti da propisi ostalih država nisu usklađeni sa važećim međunarodnim standardima – ovde samo ukazujemo na različite polazne tačke u regulisanju izuzetaka.

Bez obzira na ovakvu *prima facie* usklađenost propisa sa relevantnim međunarodnim standardima, praksa je pokazala⁶⁸ da propisi o tajnosti podataka i propisi o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja uglavnom nisu usklađeni, te da se organi javne vlasti često pozivaju na tajnost nekog podatka kao razlog za odbijanje zahteva za pristup informaciji, bez procene interesa javnosti da zna. Problem su takođe i nedovoljno razrađeni zakoni⁶⁹ ili podzakonska regulativa,⁷⁰ što otvara mogućnost za zloupotrebu. Čini se da je za sve države koje su predmet ispitivanja tačna konstatacija da će se „u realnim situacijama službenici i tijela javnih vlasti prikloniti odbijanju zahtjeva ukoliko sami informaciju na bilo koji način vide kao osobni podatak ili tajnu, pa čak i kada ona nije zakonski tajna ili osobna“.⁷¹

⁶⁵ Čl. 9, st. 2 Zakona Srbije. Upor. čl. 8 Zakona Hrvatske, čl. 6 Zakona Makedonije.

⁶⁶ Čl. 16, st. 2 Zakona Crne Gore iz 2012. godine.

⁶⁷ Čl. 16, st. 5 Zakona Crne Gore iz 2012. godine.

⁶⁸ V. pod 3.6.

⁶⁹ „Zakon o pravu na pristup informacijama u Republici Hrvatskoj: primjena analize javnih politika u radovima studenata Fakulteta političkih znanosti”, 2007, <http://www.dimonline.hr/publikacije/>

⁷⁰ http://www.danas.rs/danasrs/iz_sata_u_sat/sabic_zakon_o_tajnosti_podataka_ne_funkcionise.83.html?news_id=42532

⁷¹ „Zakon o pravu na pristup informacijama u Republici Hrvatskoj: primjena analize javnih politika u radovima studenata Fakulteta političkih znanosti”, 2007, 94.

2.3. Postupak pristupa informacijama od javnog značaja

U svim zakonima koji su predmet istraživanja postupak pristupa informacijama uređen je u skladu sa odgovarajućim međunarodnim standardima. To znači da zahtev za pristup informaciji od javnog značaja može podneti svako, a da pri tome ne mora da dokazuje da za to ima pravni interes niti da organu javne vlasti obrazlaže svoj zahtev.⁷² Po pravilu se traži da zahtev bude podnet u pisanom obliku, ali pojedina zakonodavstva dozvoljavaju i mogućnost podnošenja zahteva usmeno – o ovakvom zahtevu se, po pravilu, sačinjava odgovarajući zapisnik. Iako u pogledu ovog pravila ne postoji izražen međunarodni standard, čini se da je rešenje prema kome se zahtev za pristup informaciji može postaviti i usmeno i pismeno bolji i da u većoj meri odgovara težnji da se ukinu suvišne formalnosti u vezi sa pristupom informacijama od javnog značaja.

Zakonima država koje su predmet istraživanja dosledno se traži da zahtev bude dovoljno precizan, odnosno, tražena informacija mora biti određena ili odrediva. U slučaju da je zahtev nepotpun, organ javne vlasti može tražiti od podnosioca zahteva da ga dopuni – propisani rokovi su uglavnom kratki i kreću se u rasponu od tri,⁷³ preko osam⁷⁴ do 15⁷⁵ ili čak 30 dana u Bugarskoj.⁷⁶ Prema Zakonu BiH, tražilac se obaveštava da organ javne vlasti nije u mogućnosti da mu traženu informaciju učini dostupnom, uz istovremeno upućivanje na odgovarajući pravni lek.⁷⁷ Istini za volju, Zakonom BiH jeste propisano da će organ javne vlasti, obaveštavajući tražioca o nemogućnosti da se zahtev obradi, u obaveštenju navesti i „sva specifična pitanja koja mogu razjasniti zahtjev“.⁷⁸ Čini se da se tako postupak traženja informacije nepotrebno produžava i izmešta iz redovnog postupka – isti zajednički napor organ javne vlasti i tražilac mogu učiniti i u ovoj fazi postupka, umesto da se pokreće postupak pred drugim organom ili podnosi novi, precizniji zahtev, ako se postojeći već može urediti, te da propis BIH ne odgovara u potpunosti međunarodnom standardu prema kome organ javne vlasti ne može ignorisati zahtev ako nije dovoljno jasan, već mora pomoći tražiocu u identifikovanju dokumenta koji informaciju sadrži.⁷⁹

Što se tiče rokova u kojima su organi javne vlasti dužni da postupe po zahtevu, oni su uglavnom jasno propisani zakonom i svakako se mogu oceniti razumnim; uglavnom se radi o rokovima od 15 dana, uz određene izuzetke kao što su Crna

⁷² V. Čl. 12 Zakona Makedonije, čl. 11 Zakona Hrvatske, čl. 15, st. 7 Zakona Srbije, čl. 24 Zakona Bugarske, čl. 1 Zakona Crne Gore iz 2005, čl. 6 Zakona Crne Gore iz 2012. godine.

⁷³ Hrvatska, čl. 12 Zakona,

⁷⁴ Crna Gora/2005, čl. 17, Crna Gora/2012, čl. 20.

⁷⁵ Srbija, čl. 15, st. 6 Zakona.

⁷⁶ Čl. 29, st. 1.

⁷⁷ Bosna i Hercegovina, čl. 12.

⁷⁸ Čl. 12, st. 2 Zakona BIH.

⁷⁹ V. pod 1.2. Sadržina standarda.

Gora, gde je u Zakonu iz 2005. godine rok za odgovor na zahtev osam dana ili, izuzetno, 48 časova⁸⁰ i Makedonija, gde je članom 21 Zakona propisano da organ koji drži informaciju mora da je dostavi odmah, odnosno, najkasnije u roku od 30 dana. Smatramo da je makedonskim zakonom propisan neopravданo dugačak rok, čak i ako se uzme u obzir činjenica da je makedonskim zakonom propisan i rok od 30 dana u kome tražilac informacije može urediti svoj nepotpuni zahtev, čime je, čini se, zakonodavac imao nameru da uspostavi svojevrsnu ravnotežu između ova dva roka.

Pravila o tome u kom obliku organ javne vlasti odlučuje o zahtevu su različita. Nekim propisima se zahteva da organ javne vlasti doneše rešenje, bez obzira na to da li se zahtev usvaja ili odbija (Zakon Crne Gore iz 2012, član 30), odnosno odluku (Bugarska, članovi 34 i 38). U nekim zakonima nije izričito propisana forma odluke o zahtevu ako se zahtev usvaja, ali jeste propisano da se u slučaju odbijanja zahteva, donosi rešenje, koje mora biti obrazloženo (Srbija, član 16, Hrvatska, član 15). U svim propisima izričito je data obaveza da odbijanje zahteva bude obrazloženo u pisanom obliku, što je u skladu sa relevantnim međunarodnim standardima

Još jedan bitan međunarodni standard u vezi sa pristupom informacijama od javnog značaja jeste taj da on ne sme podrazumevati visoke troškove za podnosioca. Kako je istaknuto ranije,⁸¹ to znači da se sam pristup informacijama ne sme naplaćivati, ali organ javne vlasti može tražiocu naplatiti izdavanje kopije dokumenta, s tim što takva naknada mora biti razumna i ne sme biti viša od stvarnih troškova koje za to ima organ javne vlasti. Ovo pravilo dosledno je sprovedeno u zakonima svih država koje su predmet istraživanja.⁸² Neke države imaju i posebna pravila o oslobođanju i od ovih troškova za pojedine kategorije tražilaca – u Srbiji su, na primer, od obaveze plaćanja naknade oslobođeni novinari kada zahtevaju kopiju dokumenta radi obavljanja svog poziva, potom udruženja za zaštitu ljudskih prava kada zahtevaju kopiju dokumenta radi ostvarivanja ciljeva udruženja, kao i sva fizička i pravna lica kada se tražena informacija odnosi na ugrožavanje, odnosno zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine.⁸³ U Crnoj Gori troškova su oslobođena lica sa invaliditetom⁸⁴ a prema novom zakonu, i lica u stanju socijalne potrebe.⁸⁵ U BiH se troškovi umnožavanja prvih deset stranica standardne veličine ne naplaćuju.⁸⁶ S druge strane, u Makedoniji je već Zakonom izričito propisano da organ javne vlasti može od tražioca informacije

⁸⁰ Kada je to potrebno radi zaštite života ili slobode lica, na zahtev se mora odgovoriti odmah, a najduže u roku od 48 sati – čl. 16, st. 2 Zakona Crne Gore. Isti izuzetak je propisan i članom 16, st. 2 Zakona Srbije.

⁸¹ V. 1.2, Sadržina standarda, fn 39 i 40.

⁸² BiH, čl. 16; Crna Gora/2005, čl. 19; Crna Gora/2012, čl. 33; Makedonija, čl. 29; Srbija, čl. 17; Kosovo, čl. 21; Bugarska, čl. 20.

⁸³ Čl. 17, st. 4.

⁸⁴ Zakon iz 2005, čl. 19, st. 3, Zakon iz 2012, čl. 33, st. 3.

⁸⁵ Zakon iz 2012, čl. 33, st. 3.

⁸⁶ Čl. 16.

zahtevati da predujmi troškove dostavljanja velike informacije⁸⁷ – u drugim državama ovo pitanje regulisano je podzakonskim aktima.⁸⁸

2.4. Pravni lekovi u slučaju odbijanja pristupa informacijama od javnog značaja

Pitanje pravnog leka u slučaju da organ javne vlasti odbije zahtev za pristup informaciji od javnog značaja tesno je povezano sa postojanjem nezavisnog tela koje vrši nadzor nad poštovanjem propisa o dostupnosti informacija od javnog značaja. Kao što je ranije istaknuto,⁸⁹ međunarodnim standardima traži se da u slučaju odbijanja zahteva tražilac informacije ima pravo žalbe nekom upravnom organu, a potom i pravo da pokrene odgovarajući sudski postupak. Poželjno je da upravni organ kome se žalba podnosi ne bude redovni drugostepeni organ, već nezavisno i nepristrasno telo. Najveći broj država čija se zakonodavstva istražuju osnovao je posebna nezavisna tela u tu svrhu:

- u Srbiji je to poverenik za zaštitu podataka o ličnosti i informacije od javnog značaja;⁹⁰
- u Hrvatskoj je to Agencija za zaštitu osobnih podataka;⁹¹
- u Makedoniji je to Komisija za zaštitu prava na slobodan pristup informacijama;⁹²
- u BiH je to ombudsman;⁹³

⁸⁷ Čl. 29, st. 5.

⁸⁸ U Srbiji, na primer, ukoliko visina nužnih troškova za izdavanje kopija dokumenata na kojima se nalaze informacije od javnog značaja prelazi iznos od 500 dinara, tražilac informacije je dužan da pre izdavanja informacije položi depozit u iznosu od 50 odsto od iznosa nužnih troškova. (V. Troškovnik kojim se utvrđuje visina nužnih troškova za izdavanje kopije dokumenata na kojima se nalaze informacije od javnog značaja, koji je sastavni deo Uredbe o visini naknade nužnih troškova za izdavanje kopije dokumenata, *Sl.glasnik RS*, br. 8/2006. U Hrvatskoj se, sa druge strane, od tražioca zahteva da unapred položi iznos očekivanih stvarnih troškova dostave informacija, a ako ga ne položi, smatra se da je odustao od zahteva. (Čl. 4 Kriterija za određivanje visine naknade iz čl. 19, st. 2 Zakona o pravu na pristup informacijama, *Narodne novine*, br. 38/11.).

⁸⁹ V. pod 1.2. Sadržina standarda.

⁹⁰ <http://www.poverenik.org.rs/>

⁹¹ <http://www.azop.hr>, Agencija je ovu nadležnost dobila tek izmenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama od 2011. godine (*Narodne novine*, br 77/11). Do tada se žalba ulagala rukovodiocu organa javne vlasti, a ovakvo rešenje bilo je predmet kritike. M. Vidaković Mukić, *Zakonsko uređenje prava na pristup informacijama u Hrvatskoj, Bosni i Hercegovini i Srbiji i Crnoj Gori*. Materijal sa skupa „28. septembar Međunarodni dan *Gradići imaju pravo znati*”, Zagreb (Velika dvorana HND-a), 28. 09. 2005.

⁹² <http://www.komspi.mk>.

⁹³ <http://www.ombudsman.gov.ba>

- na Kosovu je to narodni advokat⁹⁴ – ali samo donekle. Naime, za razliku od drugih zemalja, čijim zakonima je jasno propisano da se žalba protiv rešenja o odbijanju zahteva za pristup informacijama, ili žalba u slučaju čutanja uprave, podnosi nezavisnom telu, kosovskim Žakonom predviđeno je samo to da narodni advokat „pomaže građanima za realizaciju prava na uvid u dokumente za koje su odbijeni“, te da je dužan da preduzima mere potrebne za promovisanje i podržavanje prava na uvid u javna dokumenta, te da podnosi Skupštini redovne izveštaje o sprovođenju tog prava.⁹⁵ Ujedno je stavom 4 člana 17 tog zakona propisano da se nezadovoljna strana u postupku pristupa informacijama od javnog značaja može žalbom obratiti i drugim institucijama. Kako je kosovskim Žakonom za postupak realizacije prava na pristup informacijama predviđena shodna primena Zakona o upravnom postupku,⁹⁶ mora se uzeti da je ovde zapravo na snazi kombinacija dva sistema – zaštite prava na pristup informacijama prema opštem režimu koji važi za upravni postupak, i delimičnoj primeni posebnog režima na ovo pravo.

Zakonima Bugarske i Crne Gore iz 2005. nije predviđeno postojanje posebnog nezavisnog tela koje bi vršilo kontrolu nad sprovođenjem propisa o pristupu informacijama od javnog značaja. U Bugarskoj se stoga žalba podnosi neposredno Upravnom судu ili Vrhovnom upravnom судu, u zavisnosti od toga koje telo je donelo inicijalnu odluku.⁹⁷ U Crnoj Gori se protiv akta prvostepenog organa vlasti o zahtevu za pristup informaciji može izjaviti žalba organu vlasti koji vrši nadzor nad radom prvostepenog organa, a ako takvog organa nema, može se pokrenuti upravni spor.⁹⁸ Ipak, situacija u Crnoj Gori promenila se usvajanjem novog zakona 2012. godine – ova nadležnost poverena je Agenciji za zaštitu podataka o ličnosti i pristup informacijama.⁹⁹ Ovakvu dvostruku nadležnost imaju i poverenik za informacije od javnog značaja u Srbiji, te Agencija za zaštitu osobnih podataka u Hrvatskoj, a rešenje je poznato i u uporednoj praksi, gde je pokazalo dobre rezultate.¹⁰⁰ Praksa država u regionu, međutim, pokazala je da jednu od teškoća u radu ovih organa predstavlja broj zaposlenih, koji je često nedovoljan da se savlada rastući priliv predmeta. Kako Agencija u Crnoj Gori još uvek nije počela sa radom i nije poznato koliko će zaposlenih u odnosu na postojećih 25 imati,¹⁰¹ ostaje da se vidi da li će Crna Gora izvesti pouke iz prakse u Srbiji i Hrvatskoj.

Pokazalo se da u dosadašnjoj praksi Crne Gore osnovni praktični problem nije bilo samo nepostojanje nezavisnog tela – budući da su organi koji su odbijali pristup

⁹⁴ <http://www.ombudspersonkosovo.org>.

⁹⁵ Čl. 17.

⁹⁶ Čl. 15.

⁹⁷ Čl. 40 bugarskog Zakona.

⁹⁸ Čl. 20 bugarskog Zakona.

⁹⁹ Čl. 34 crnogorskog Zakona iz 2012. godine.

¹⁰⁰ Ujedinjeno Kraljevstvo, Nemačka, Slovenija, Estonija, Španija, V. M. Savino, 36.

¹⁰¹ <http://azlp.me/index.php/o-agenciji/organizacija-agencije>.

informacijama od javnog značaja gubili upravne sporove koje su protiv njih pokretali tražioci informacija – već i nedostatak sankcije¹⁰² i mehanizma prinudnog izvršenja. Slična situacija postoji i u Srbiji, čiji je Zakon ocenjen kao najbolji na svetu, a čiji poverenik je izrazito aktivan. U Izveštaju za 2011. godinu¹⁰³ poverenik je istakao da zakonski mehanizam, prema kome Vlada, na traženje poverenika, treba da obezbedi izvršenje rešenja poverenika,¹⁰⁴ ne funkcioniše u punoj meri, te je svih 17 slučajeva tokom 2011. godine kada je poverenik od Vlade zahtevao da postupi u skladu sa ovom odredbom Zakona okončano bez rezultata.¹⁰⁵ S druge strane, jedna od preporuka za poboljšanje bugarskog zakonodavstva jeste upravo uspostavljanje nezavisnog organa koji bi vršio kontrolu nad sprovođenjem Zakona o pristupu informacijama od javnog značaja.¹⁰⁶ Praksa će pokazati da li će promena zakonodavnog i institucionalnog okvira u Crnoj Gori doneti pozitivne rezultate.

Čini se da je najveći problem u svim državama koje su predmet istraživanja zapravo ostatak kulture tajnosti i nedostatak kulture transparentnosti i javnosti u radu, te da je rad na promovisanju ideje da podaci po pravilu treba da budu dostupni, a ne tajni, jednako važan kao i valjan zakonski okvir.

U državama koje imaju nezavisna tela koja vrše nazdor nad sprovođenjem propisa o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja rokovi da telo postupi po žalbi uglavnom su određeni tako da ne prelaze 30 dana (u Srbiji i Hrvatskoj telo je dužno da odluči bez odlaganja, a najduže u roku od 30 dana, u Makedoniji je rok 15 dana, Zakonom Kosova nisu propisani nikakvi rokovi). Protiv odluka nezavisnih tela moguće je pokrenuti upravni spor, koji je hitan. U Crnoj Gori je Zakonom iz 2005. godine takođe propisan kratak rok od tri dana u kom drugostepeni organ mora postupiti po žalbi na rešenje prvostepenog organa, dok je Zakonom iz 2012. godine ovaj rok produžen na pet dana, a rešenje podnosiocu mora se dostaviti u roku od 15 dana od podnošenja žalbe, u oba zakona. Zakon Bugarske ne sadrži posebne rokove, već u svemu upućuje na Zakon o upravnom sporu.

¹⁰² <http://www.slobodnaevropa.org/content/novi-cg-zakon-korak-unazad-u-slobodi-pristupa-informacijama/24636075.html>

¹⁰³ V. Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 2011. godinu, <http://www.poverenik.org.rs/images/stories/dokumentacija-ova/izvestajiPoverenika/2011/latizvestaj2011.pdf>.

¹⁰⁴ Radi se o sledećem zakonskom rešenju iz člana 28 Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, koje je u Zakon uneto izmenama i dopunama iz 2010. godine: Rešenja poverenika su obavezujuća, konačna i izvršna. Administrativno izvršenje rešenja poverenika sprovodi poverenik prinudom (prinudnom merom, odnosno novčanom kaznom), u skladu sa zakonom kojim se uređuje opšti upravni postupak. U postupku administrativnog izvršenja rešenja poverenika ne može se izjaviti žalba koja se odnosi na izvršenje. Ako poverenik ne može da sproveđe rešenje na način iz stava 2 ovog člana, Vlada mu na njegov zahtev pruža pomoć u postupku administrativnog izvršenja tog rešenja – primenom mera iz svoje nadležnosti, odnosno obezbeđivanjem izvršenja rešenja poverenika neposrednom prinudom.

¹⁰⁵ *Ibid*, 91.

¹⁰⁶ *Access to information in Bulgaria*, 7, http://store.aip-bg.org/publications/ann_rep_eng/2011.pdf.

2.5. Objavljivanje informacija od javnog značaja od strane organa javne vlasti

Relevantnim zakonima država čije je zakonodavstvo predmet istraživanja objavljivanje informacija od javnog značaja od strane organa javne vlasti različito je regulisano. U tom smislu mogu se razlikovati dva pristupa:

- zakoni o pristupu informacijama od javnog značaja kojima se propisuje obaveza organa javne vlasti da informišu građane o njihovom pravu na pristup informacijama koje su u posedu tog organa i upustva u vezi sa odgovarajućim postupkom. Ova obaveza praćena je obavezom dostavljanja nadležnom organu izveštaja u vezi sa brojem upućenih zahteva za pristup informacijama od javnog značaja i radnji preduzetih po tim zahtevima. Ovaj pristup usvojile su Makedonija i Crna Gora, u svojim zakonima iz 2005. godine.
- zakoni kojima se, osim gorenavedenog, propisuje i šira obaveza organa javnih vlasti da objavljaju podatke o svojoj organizaciji i radu (nadležnosti, organizaciona struktura, izvori finansiranja i budžet, usluge koje se pružaju korisnicima), putem godišnjeg objavljivanja informatora ili godišnjih izveštaja, ali i objavljivanja na internet stranicama. Ovaj pristup usvojili su Srbija, Bugarska, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Kosovo, kao i Crna Gora u Zakonu iz 2012. godine.

Na osnovu prikupljenih podataka, ali i na osnovu svoje prakse, nezavisna tela nadležna za slobodan pristup informacijama od javnog značaja objavljaju godišnje izveštaje u kojima, osim pregleda statističkih podataka, ukazuju na poteškoće u praktičnoj primeni propisa o pristupu informacijama i daju preporuke za poboljšanje zakonodavnog okvira i prakse. Slične izveštaje sačinjavaju i neke nevladine organizacije,¹⁰⁷ a obe vrste izveštaja služe kao korisno sredstvo za identifikovanje problema koji se javljaju u praksi.

2.6. Problemi u praksi

Kao što se videlo u prethodnoj analizi, pravni okviri država koje su predmet istraživanja usklađeni su u velikoj meri i počivaju na sličnim načelima. Ne iznenađuje stoga, naročito imajući u vidu i zajedničku pravnu i društvenu prošlost ovih država, što su praktični problemi u vezi sa sprovođenjem prava na pristup informacijama takođe podudarni. U tom pogledu mogu se izdvojiti sledeće kategorije problema:

¹⁰⁷ Npr., *Access to Information Programme* u Bugarskoj – <http://www.aip-bg.org> ili MANS u Crnoj Gori - <http://www.mans.co.me/>

- nemogućnost pristupa informacijama koje su proglašene tajnim. U Crnoj Gori, na primer, definicija tajnih podataka iz Zakona o tajnosti podataka nije usklađena sa definicijom iz Zakona o slobodnom pristupu informacijama, a Zakon o tajnosti podataka ne nalaže primenu testa štetnosti u slučaju zahteva za pristup podacima.¹⁰⁸ U Hrvatskoj Agencija nije mogla da pristupi poverljivim podacima, te je zahteve za pristup takvim informacijama morala da odbija kako bi tražiocu informacije omogućila ispunjenje procesne pretpostavke za pokretanje upravnog spora.¹⁰⁹ Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti Srbije takođe je u Izveštaju o radu za 2011. godinu¹¹⁰ istakao da su organi javne vlasti odbijali zahteve za pristup informacijama navodeći kao razlog poverljivost ili tajnost informacija, često utvrđenu podzakonskim aktima ili čak ugovornim klauzulama, što je suprotno Zakonu. Dodatni problem u Srbiji uzrokuje činjenica da još nije usvojen nijedan podzakonski akt kojim bi se odredili bliži kriterijumi koje će organi javne vlasti primenjivati u postupku označavanja podataka pojedinim stepenima tajnosti.¹¹¹ Čini se da je nasleđe tajnosti i dalje veoma ukorenjeno u državama u regionu;

- državni organi ne primenjuju u potpunosti zakonski okvir u vezi sa slobodnim pristupom informacijama od javnog značaja, a uočena je i nevoljnost organa javne vlasti da postupaju po odlukama nezavisnih tela ili odlukama suda donetim u postucima u vezi sa informacijama od javnog značaja.¹¹² Dobra ilustracija za prvu tvrdnju je praksa primene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja u Srbiji koja se odnosi na primenu tzv. „tripartitnog testa”, kojim se utvrđuje da li je interes javnosti da zna suprostavljen nekom pretežnjem interesu – kako Gajin ističe,¹¹³ tek je neznatan broj odluka organa javne vlasti u kojima je ovaj test odista i primenjen, što znači da organi javne vlasti sistematski ignorišu centralni zakonski institut. Što se tiče nevoljnosti organa javne vlasti da postupe po odlukama nezavisnih tela ili sudova, problem leži u sistemima sankcija i izvršenja sankcija za kršenje ove obaveze. U svim državama koje su predmet ispitivanja pokazalo se da organi javne vlasti u pojedinim, naročito osetljivim slučajevima, odbijaju da postupe po odlukama nezavisnih tela ili čak odlukama suda donetih u postupcima u vezi sa pristupom informacijama. Razlozi za takvo postupanje su političke prirode,

¹⁰⁸ <http://www.mans.co.me/wp-content/uploads/2011/07/Izvjestaj-o-primjeni-ZoSPI-januar-april-2011.pdf>.

¹⁰⁹ <http://www.azop.hr/news.aspx?newsID=163&pageID=87>.

¹¹⁰ <http://www.poverenik.org.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2011/latiz-vestaj2011.pdf>.

¹¹¹ S. Gajin, „Razvoj i međusobno usklađivanje normativnih okvira pristupa informacijama od javnog značaja i zaštite tajnih podataka”, zbornik radova *Pristup informacijama od javnog značaja i zaštita tajnih podataka*, OEBS i CUPS, Beograd 2012, 12.

¹¹² <http://www.poverenik.org.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2011/latiz-vestaj2011.pdf>, <http://www.mans.co.me/wp-content/uploads/2011/07/Izvjestaj-o-primjeni-ZoSPI-januar-april-2011.pdf>.

¹¹³ S. Gajin, 14.

kao što su i mehanizmi koji treba da obezbede njihovo poštovanje zapravo politički i zasnovani na osnovnim principima demokratskog uređenja. U tom smislu, dakle, nije nužno moguće dati neke konkretne preporuke za poboljšanje pravnog okvira, već ponoviti potrebu za dubljom afirmacijom i prihvatanjem prava na slobodan pristup informacijama;

- nedostaci u vezi sa aktivnom transparentnošću u radu organa javne vlasti.¹¹⁴ Organi javne vlasti obavezu da sveobuhvatno i ažurno objavljuju podatke o svom radu ne sprovode uvek, niti je sprovode dosledno. Na primer, neki organ javne vlasti će objaviti informator o svom radu, ali ga potom neće ažurirati narednih 12 meseci, iako redovno ažuriranje podataka zapravo zahteva manje vremena nego ažuriranje jednom godišnje i ne predstavlja veliki tehnološki izazov. Negativan primer u tom pogledu je čak i hrvatska Agencija za zaštitu osobnih podataka, koja na svojoj internet stranici nema jasno istaknut podatak ni o broju zaposlenih, niti o organizacionoj strukturi,¹¹⁵ iako ima detaljne podatke o trošenju budžetskih sredstava, dok je izuzetno pozitivan primer internet stranica poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti Srbije, sa detaljnim spiskom zaposlenih i njihovim biografijama,¹¹⁶ te detaljnim i ažurnim informatorom o radu.¹¹⁷ Čini se da je najveći problem nesklonost ili, tačnije, nespremnost organa javne vlasti da objave upravo one podatke koje su za najširu javnost najzanimljiviji – a to su podaci o načinu trošenja budžetskih sredstava i o javnim nabavkama.

3. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

U svim državama koje su predmet istraživanja, kako je već istaknuto, zakoni kojima se reguliše slobodan pristup informacijama od javnog značaja usvojeni su nakon 2000. godine, i to uglavnom u sklopu zakonodavnih promena tokom postupka pridruživanja Evropskoj uniji. To istovremeno znači da su i zakonodavni okviri ovih država u najvećoj meri zasnovani na relevantnim međunarodnim standardima, među kojima se za sada svakako ističe Preporuka Saveta Ministara (2002)² državama članicama o pristupu službenim dokumentima, koja trenutno predstavlja izraz najbolje evropske prakse u toj oblasti. Primetno je i da većina ovih država teži ka poboljšanju kako relevantnog zakonodavnog okvira, tako i prakse slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja – o tome svedoče nedavne izmene zakona u Crnoj Gori i Hrvatskoj, ali i pozitivna praksa nezavisnih tela među kojima se svakako ističe

¹¹⁴ http://store.aip-bg.org/publications/ann_rep_eng/2011.pdf

¹¹⁵ <http://www.azop.hr/page.aspx?PageID=34>

¹¹⁶ <http://www.poverenik.org.rs/sr/o-nama/organizacija.html>

¹¹⁷ <http://www.poverenik.org.rs/sr/informator-o-radu/aktuelni-informator/1287--2012-.html>

poverenik u Srbiji. Neobično je da je u gotovo svim državama usvajanje Zakona o slobodnom pristupu informacijama prethodilo usvajanju modernih zakona o tajnosti podataka, iako je pravo na slobodan pristup informacijama, kako ističe Vodinelić,¹¹⁸ najmlađa među problematikama koje se tiču podataka. Ovo bi moglo da posluži kao još jedna ilustracija ranije iznete teze da je kultura tajnosti i dalje ukorenjena u svim državama koje su predmet ispitivanja i da je za pun obim prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja u budućnosti potrebno dosledno preuzimati sve mere propisane zakonima te sprovoditi dodatne aktivnosti na pojačavanju svesti organa javne vlasti o neophodnosti i značaju dostupnosti informacija.

Što se tiče ukupne ocene poštovanja relevantnih međunarodnih standarda, ako bi ocena A podrazumevala potpuno prihvatanja relevantnih međunarodnih standarda, B njihovo delimično prihvatanje, a C neprihvatanje, onda bi zakonodavni okviri Srbije i Hrvatske, kao i novi zakonodavni okvir Crne Gore mogli biti ocenjeni ocenom A, dok bi zakonodavni okviri Makedonije, Bugarske, Bosne i Hercegovine i Kosova morali dobiti ocenu B, najpre zbog nedovoljno razrađenog pravnog okvira, koji bi svakako mogao biti poboljšan u pojedinim aspektima – kao što su načelna pravila koja se odnose na tajnost podataka, pravila o proaktivnom pristupu informacijama od javnog značaja, rokovi u kojima organ javne vlasti rešava o zahtevu tražioca i naknadama koje tražilac plaća za informaciju razrađenog institucionalnog okvira za ostvarivanje ovog prava.

¹¹⁸ V. Vodinelić, „Normiranje informacionog trougla”, zbornik radova *Pristup informacijama od javnog značaja i zaštita tajnih podataka*, OEBS i CUPS, Beograd 2012, 19.

Mr Ivana Rakić¹

INTERNA I EKSTERNA REVIZIJA

1. MEĐUNARODNI STANDARDI

1.1. Uvodne napomene

Regulisanje interne i eksterne revizije u javnom sektoru izuzetno je važno za sprečavanje korupcije, odnosno izgradnju integriteta sektora odbrane, s obzirom na to da se interna i eksterna revizija smatraju ključnim mehanizmima kojima se vrši kontrola trošenja javnih sredstava i obezbeđuje pravilno korišćenje javnih resursa u smislu zakonitosti, regularnosti, efikasnosti i ekonomičnosti. Kontrolom javnih rashoda utvrđuje se na koji način se troše budžetska sredstva i da li se ona troše namenski, čime se uspostavlja disciplina u trošenju javnih resursa, preduzimaju određene mere u pojedinačnim slučajevima i pojačava odgovornost korisnika javnih sredstava.

Upravljanje budžetskim sredstvima privlači ogromnu pažnju građana, jer država ima obavezu da javnosti polaže račune za raspolaganje javnim sredstvima. Eksterna revizija je najvažniji element kontrolnog sistema u javnom sektoru koji poreskim obveznicima omogućava da provere kako vlada koristi javna sredstva, a interna revizija proverava da li su programi i planovi za izvršavanje poslova iz nadležnosti budžetskih korisnika zaštićeni od gubitaka, prevare ili lošeg upravljanja.²

Međunarodni standardi koji se odnose na internu i eksternu reviziju zasnivaju se na opštim evropskim i međunarodno prihvaćenim principima i najboljoj praksi finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru, pošto u oblasti interne i eksterne revizije ne postoje propisi koje je potrebno preneti u domaće pravo. Oblasti interne i eksterne revizije smatraju se „mekim“ pravnim tekovinama EU (*soft acquis*), jer interna i eksterna revizija nisu deo zajedničke pravne tekovine EU, s obzirom na to da ne postoje posebni propisi Unije u ovim oblastima, već su one u isključivoj nadležnosti država članica. Od država u regionu očekuje se da primenjuju norme koje utvrđuju Institut internih revizora (*Institute of Internal Auditors – IIA*) i Međunarodna

¹ Istraživač saradnik Instituta za uporedno pravo, Beograd.

² M. M. Milunović, „Unapređenje interne revizije u javnom sektoru Republike Srbije“, *Vojno delo* vol. 63, jesen (3)/2011, 317.

organizacija vrhovnih revizorskih institucija (*International Organization of Supreme Audit Institutions* – INTOSAI), pošto se primena standarda koje utvrđuju ove dve organizacije smatra najboljom praksom primene međunarodnih standarda za internu i eksternu reviziju u javnom sektoru.

Evropska komisija potvrdila je da se primena IIA i INTOSAI standarda smatra dobrom praksom, tako što je ukazala da se najvažniji standardi u oblasti interne finansijske kontrole u javnom sektoru nalaze u INTOSAI Smernicama za internu kontrolu u javnom sektoru i u IIA dokumentima (upućujući na dokument o osnovnim postavkama o internoj reviziji u Evropi³), a u oblasti eksterne revizije u Limskoj deklaraciji iz 1977. godine.⁴

Usvajanje utvrđenih međunarodnih standarda predstavlja obavezu za sve države u regionu, jer države koje pristupaju Evropskoj uniji moraju da reformišu sektor finansijskog upravljanja u skladu sa međunarodno priznatim standardima i dobrom praksom EU (*good practice*). Ovu obavezu moraju da ispunе sve države u regionu, a istu obavezu morala je da ispuni i Bugarska, koja je već pristupila Uniji.

Kao deo sveobuhvatne procene sposobnosti zemalja kandidata da preuzmu obaveze koje proizlaze iz članstva i mogućnosti da sprovedu i primene pravne tekovine EU, interna i eksterna revizija sagledavaju se u okviru Poglavlja 32 prepristupnih pregovora za članstvo u EU – Finansijska kontrola. Oblasti interne i eksterne revizije sagledavaju se tako što se analiziraju institucionalni i pravni okvir za internu i eksternu reviziju, uspostavljanje decentralizovane i funkcionalno nezavisne interne revizije, uspostavljanje nezavisne i funkcionalne vrhovne revizorske institucije (VRI), praksa obavljanja revizije i sprovođenja mišljenja i preporuka internih revizora i VRI.

Kako bi se ocenio napredak država u pregovorima za članstvo u EU, Komisija EU donosi redovne godišnje izveštaje o napretku država u pogledu ispunjavanja uslova za članstvo iz pregovaračkih poglavlja (*Annual Regular Progress Reports*), a poslednji, tzv. „sveobuhvatni izveštaj“ o praćenju donosi pred samo učlanjenje države kandidata u EU (*Comprehensive Monitoring Report*). U okviru navedenih izveštaja daje se i ocena ispunjenosti standarda u oblasti finansijske kontrole, odnosno interne i eksternu revizije.

³ ECIA Position Paper on Internal Auditing in Europe, European Confederation of Institutes of Internal Auditing, Brussels 2005.

⁴ V. Welcome to the world of PIFC, European Commission, 2006, http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/control/brochure_pifc_en.pdf, 8.02.2013, 6.

U Upitniku Komisije EU, koji je upućen Vladi Republike Srbije, npr. izričito je predviđeno da se od zemlje kandidata za članstvo u EU očekuje da primeni međunarodne standarde revizije koji su utvrđeni INTOSAI Smernicama za internu kontrolu u javnom sektoru (koje su zasnovane na drugoj verziji COSO modela Instituta za internu reviziju) i INTOSAI norme, posebno Limsku i Meksičku deklaraciju. V. Questionnaire - Information requested by the European Commission to the Government of Serbia for the preparation of the Opinion on the application of Serbia for membership of the European Union, 2010, http://www.media.srbija.gov.rs/medeng/documents/questionnaire_srb.pdf, 8.02.2013, 358.

Pored ocene u izveštajima Komisije EU, ocena prihvatanja međunarodnih standarda za internu i eksternu reviziju daje se u izveštajima koji se donose u okviru Sigma programa (*Support for Improvement in Governance and Management*). Sigma program je zajednička inicijativa Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) i Evropske unije, koju pretežno finansira EU u cilju pružanja podrške reformi sistema javne uprave u državama kandidatima i potencijalnim kandidatima za članstvo u Uniji, kao i u državama susedske politike EU.

Podrška unapređenju vladavine i upravljanja u javnom sektoru ostvaruje se na osnovu procene napretka u reformama i utvrđivanjem prioriteta pomoću osnovica (*baselines*) koje odražavaju međunarodne standarde, najbolju praksu i regulativu EU.⁵ Sigma je utvrdila brojne kriterijume za ocenu uspeha reformi zemalja u sektoru javne uprave, uključujući internu i eksternu reviziju, a svaki od kriterijuma odražava zahteve članstva u EU u skladu sa najboljom praksom u Uniji i prihvaćenim međunarodnim standardima. Osnovice koje je Sigma razvila sadrže veliki broj pitanja u vezi sa sistemom upravljanja javnim sredstvima na osnovu kojih Sigma izrađuje godišnje izveštaje o različitim aspektima vladavine i upravljanja u javnom sektoru u državama u regionu. Da bi pripremila i utvrdila svoje procene, Sigma obavlja razgovore sa brojnim zainteresovanim stranama u okviru terenskih misija i analizira propise i druga relevantna dokumenta. Mišljenja koja se iznose u okviru Sigma programa ulaze u sastav izveštaja koje na godišnjem nivou izrađuje Evropska komisija, iako u daleko manje detaljnem obliku.⁶

Uspostavljanje i obezbeđivanje odgovornosti korisnika budžetskih sredstava u državama koje žele da pristupe Evropskoj uniji nameće se, dakle, kao posebna obaveza u okviru pregovora o učlanjenju u EU (Poglavlje 32), a analiza interne i eksterne revizije vrši se na osnovu procene da li su i u kojoj meri prihvaćeni međunarodni standardi u oblasti finansijskog nadzora sadržani u aktima Instituta internih revizora i Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija. Dakle, iako navedeni međunarodni standardi nemaju pravno obavezujući karakter, s obzirom na to da je reč o *soft acquis* i da primena tih standarda predstavlja dobru praksu EU, njihovo prihvatanje ipak je neophodno za zemlje koje žele da postanu članice Unije, jer u odnosu na njih Komisija EU donosi godišnje izveštaje o napretku u članstvu u EU.

⁵ V. *Control and Management System Baselines for European Union Membership*, SIGMA Baselines – October 1999.

⁶ V. *Towards a More Financially Responsible Government in Serbia: Implementation of Recommendations and Measures of the Serbian State Audit Institution*, European Policy Centre, Belgrade 2012, http://www.cep.org.rs/images/eng_analysis_implementation_measures_and_recommendations_dri.pdf, 03.02.2013, 18–19.

1.2. Izvori prava

1.2.1. Interna revizija kao deo koncepcije interne finansijske kontrole u javnom sektoru

Međunarodni standardi za internu reviziju u javnom sektoru razvijali su se istovremeno sa koncepcijom interne finansijske kontrole u javnom sektoru (*PIFC*) koju je Komisija EU razvila u cilju stvaranja strukturisanog i operativnog modela pomoći državama članicama i državama (potencijalnim) kandidatima za unapređenje interne kontrole i kontrolnog okruženja u javnom sektoru. Prema ovoj koncepciji, interna finansijska kontrola u javnom sektoru mora biti u skladu sa međunarodnim INTOSAI i IIA standardima i najboljom praksom EU, zbog čega su sve države u regionu uredile internu reviziju prema navedenim standardima i u propisima uputile na njihovu primenu. Pored toga, ovlašćeni interni revizori u svim državama, koji su članovi nacionalnih udruženja, odnosno instituta za interne revizore dužni su da se pridržavaju profesionalnih standarda za obavljanje interne revizije koje utvrđuje Institut za interne revizore (IIA).⁷

- 1) **Smernice za standarde interne kontrole u javnom sektoru**, koje je izdala Međunarodna organizacija vrhovnih revizorskih institucija i koje utvrđuju standarde za uspostavljanje finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru.⁸ Standardi obuhvataju integralni okvir interne kontrole koji je definisala Komisija sponzorskih organizacija – COSO (*The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*), ne uključujući funkciju interne revizije. Ipak, pojedine odredbe posvećene su i internoj reviziji, pa se u Smernicama govori i o ulozi interne revizije.
 - 2) **Međunarodni okvir profesionalne prakse** (*International Professional Practices Framework*) – koncepciski okvir koji je utvrdio međunarodni Institut za interne revizore koji objedinjuje Obavezne smernice (*Mandatory Guidance*) za stručno sprovođenje interne revizije i Preporučene smernice (*Strongly Recommended Guidance*) koje opisuju praksu za efikasnu primenu obaveznih smernica.
- ❖ **Obavezne smernice** sadrže tri osnovna elementa: Definiciju interne revizije (*Definition of Internal Auditing*), Etički kodeks (*Code of Ethics*) i Međunarodne standarde za profesionalnu praksu interne revizije – Standardi (*International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing – Standards*). Standardi su podeljeni na Standarde karakteristika (*Attribute Standards*) i na Standarde izvođenja (*Performance Standards*).

⁷ Institut za interne revizore je međunarodno profesionalno udruženje internih revizora čiji članovi su ovlašćena nacionalna udruženja, odnosno instituti za interne revizore koji okupljaju interne revizore u svoje članstvo.

⁸ *Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector* (INTOSAI GOV 9100) – International Organization of Supreme Audit Institutions.

❖ **Preporučene smernice** obuhvataju Praktične savete (*Practice Advisories*), Osnovne postavke (*Position Papers*) i Priručnike (*Practice Guides*).

- 3) Standardi INTOSAI GOV 9140 – Nezavisnost interne revizije u javnom sektoru** (*Internal Audit Independence in the Public Sector*). Ovi standardi, koje je utvrdila Međunarodna organizacija vrhovnih revizorskih institucija, upućuju i na primenu drugih izvora koji uređuju nezavisnost internih revizora: Standarda Instituta za internu reviziju, standarda ISSAI 1610 o korišćenju rezultata rada internih revizora Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija (*ISSAI 1610 Financial Audit Guideline – Special Considerations – Using the Work of Internal Auditors*) i Međunarodnih standarda revizije 610 (*International Standard on Auditing 610*) koje je usvojio Odbor za međunarodne standarde revizije i uveravanja (International Auditing and Assurance Standards Board).
- 4) Standardi INTOSAI 9150 – Koordinacija i saradnja vrhovnih revizorskih institucija i internih revizora u javnom sektoru** (*Coordination and Cooperation between SAIs and Internal Auditors in the Public Sector*).

1.2.2. Eksterna revizija

Eksterna revizija ima ključnu ulogu u oceni i izveštavanju o tome na koji način se sprovode finansijska kontrola i interna revizija. Eksterna revizija je najvažniji mehanizam koji poreskim obveznicima omogućava da provere kako vlada koristi javna sredstva, zbog čega je u uporednom pravu prihvaćeno rešenje osnivanja nezavisnih vrhovnih revizorskih institucija koje imaju zadatku da ispitaju trošenje sredstava iz budžeta i drugih javnih sredstava, odnosno da ispitaju zakonito i efikasno korišćenje javnih fondova.

U pogledu eksterne revizije, od država u regionu očekuje se da primenjuju pravila koja je utvrdila Međunarodna organizacija vrhovnih revizorskih institucija (INTOSAI), posebno pravila koja su predviđena u deklaracijama iz Lime i Meksika. Okvir Međunarodnih standarda vrhovnih revizorskih institucija sastoji se od dokumenata koje je usvojio Kongres Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija (INCOSAI), s ciljem regulisanja profesionalnih standarda rada vrhovnih revizorskih institucija.⁹

INTOSAI je profesionalna organizacija vrhovnih revizorskih organizacija u zemljama koje su članice UN ili u njenim specijalizovanim agencijama. Evropski revizorski sud je član INTOSAI, zato što je članstvo u INTOSAI omogućeno i VRI nadnacionalnih organizacija koje su subjekti prema međunarodnom pravu i koje imaju pravni status i odgovarajući stepen ekonomske, tehničke/organizacione ili

⁹ *International Standards of Supreme Audit Institutions – ISSAI* okvir.

finansijske integracije.¹⁰ VRI, kao članice INTOSAI, nisu obavezne da primenjuju INTOSAI dokumente, ali su VRI ipak saglasne da se primena INTOSAI standarda smatra dobrom praksom, iako je na svakoj VRI da odluči da li će i u kojoj meri primenjivati ove standarde. Međutim, značaj ovih standarda je izuzetno veliki, zbog čega je INTOSAI na Kongresu u Johannesburgu 2010. godine donela Deklaraciju kojom se sve članice INTOSAI pozivaju da prihvate Okvir Međunarodnih standarda VRI (*The South Africa Declaration on the International Standards of Supreme Audit Institutions*). Uticaj INTOSAI standarda potvrdila je i Generalna skupština UN koja je donela Rezoluciju o nezavisnosti VRI, u kojoj se upućuje na primenu ovih standarda, posebno Limske i Meksičke deklaracije.¹¹

VRI u svim državama u regionu, osim Kosova, članice su INTOSAI i sve su se opredelile da prihvate INTOSAI Okvir Međunarodnih standarda VRI i da u svom radu koriste profesionalne INTOSAI standarde. Hrvatska Državna kancelarija za reviziju članica je INTOSAI od 1994, a Kancelarija za reviziju institucija BiH, bugarska Nacionalna revizorska kancelarija i makedonski Državni zavod za reviziju postali su članovi INTOSAI 2001. godine. Državna revizorska institucija u Crnoj Gori stekla je članstvo u INTOSAI 2007, a srpska Državna revizorska institucija 2008. godine. Kancelarija glavnog revizora Kosova nije član INTOSAI, ali je prihvatile INTOSAI standarde i predstavnici Revizorske kancelarije redovno učestvuju u aktivnostima koje organizuje INTOSAI.

Dokumenti ISSAI okvira su razvrstani u četiri nivoa:

Nivo 1: Osnovni principi, sadržani u Limskoj deklaraciji
(*Founding Principles*)

Limska deklaracija o smernicama za pravila revizije sadrži niz osnovnih principa INTOSAI.¹²

Nivo 2: Preduslovi za funkcionisanje vrhovnih revizorskih institucija
(*Prerequisites for the Functioning of Supreme Audit Institutions*)

Preduslovi za funkcionisanje VRI zasnivaju se na Osnovnim principima (*Nivo 1*) koje razvijaju ka osnovnim prepostavkama za pravilno funkcionisanje VRI i profesionalno obavljanje eksterne revizije. Ovi standardi obuhvataju sledeće izvore: *Meksičku deklaraciju o nezavisnosti vrhovnih revizorskih institucija*,¹³ *Smernice i*

¹⁰ V. čl. 2 Statutes of INTOSAI, <http://www.intosai.org/about-us/statutes.html>.

¹¹ UN General Assembly Resolution A/66/209 – *Promoting the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening supreme audit institutions*.

¹² ISSAI 1 – *Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts*.

¹³ ISSAI 10 – *The Mexico Declaration on SAI Independence*.

dobru praksu u vezi sa nezavisnošću VRI,¹⁴ Principe transparentnosti i odgovornosti,¹⁵ Etički kodeks,¹⁶ i Standarde kontrole kvaliteta revizije.¹⁷

Nivo 3: Fundamentalni principi revizije (Fundamental Auditing Principles)

Izvori trećeg nivoa zasnivaju se na dokumentima prethodna dva i sadrže fundamentalne principe samog procesa vršenja revizije.¹⁸ Fundamentalni principi obuhvataju sledeće izvore: *Osnovne principe*,¹⁹ *Opšte standarde*,²⁰ *Standarde obavljanja revizije*,²¹ i *Standarde izveštavanja*.²²

Nivo 4: Smernice za reviziju (Auditing Guidelines)

Smernice za reviziju se dele na Opšte smernice (*General Auditing Guidelines*) i Posebne smernice za reviziju (*Specific Auditing Guidelines*). U ovim dokumentima fundamentalni principi revizije razvijaju se kao detaljne i operativne smernice koje se mogu koristiti u svakodnevnom obavljanju revizije. *Opšte smernice* obuhvataju Smernice za primenu standarda za finansijsku reviziju, Smernice za reviziju učinka i Smernice za reviziju usklađenosti,²³ a *Posebne smernice* se odnose na pojedine tematske oblasti.²⁴

Pored dokumenata koji čine Okvir Medunarodnih standarda vrhovnih revizorskih institucija i koji sadrže standarde i smernice za reviziju, VRI primenjuju i *INTOSAI Smernice za dobro upravljanje (INTOSAI GOV) – INTOSAI Guidance for Good Governance (INTOSAI GOV)*. Smernice sadrže izuzetno važna uputstva o internoj kontroli i računovodstvu, koja koriste državnoj upravi i obuhvataju *Računovodstvene standarde* i *Standarde interne kontrole*.²⁵

¹⁴ ISSAI 11 – *Guidelines and Good Practices Related to SAI Independence*.

¹⁵ ISSAI 20 – *Principles of transparency and accountability*; ISSAI 21 – *Principles of Transparency and Accountability - Principles and Good Practices*.

¹⁶ ISSAI 30 – *Code of Ethics*. Etički kodeks obuhvata sledeće principe: integritet, nezavisnost, objektivnost i nepristrasnost, profesionalno čuvanje tajne, stručnost.

¹⁷ ISSAI 40 – Quality Control for SAIs. V. <http://www.issai.org/composite-191.htm>.

¹⁸ V. <http://www.issai.org/composite-192.htm>.

¹⁹ ISSAI 100 – *Basic Principles in Government Auditing*.

²⁰ ISSAI 200 – *General standards in Government Auditing and standards with ethical significance*.

²¹ ISSAI 300 – *Field Standards in Government Auditing*.

²² ISSAI 400 – *Reporting standards in Government Auditing*.

²³ V. *General Auditing Guidelines on Financial Audit, General Auditing Guidelines on Performance Audit, General Auditing Guidelines on Compliance Audit*.

²⁴ V. *Guidelines on International Institutions, Guidelines on Environmental Audit, Guidelines on Privatisation, Guidelines on IT-audit, Guidelines on Audit of Public Debt, Guidelines on Peer Reviews*.

²⁵ V. <http://www.issai.org/composite-194.htm>.

1.3. Sadržina standarda

1.3.1. Interna finansijska kontrola u javnom sektoru

Interni reviziji je deo sveobuhvatnog sistema interne finansijske kontrole u javnom sektoru (*Public Internal Financial Control – PFIC*), koji čine finansijsko upravljanje i kontrola i interna revizija i njihova harmonizacija i koordinacija. Finansijsko upravljanje i kontrola predstavljaju sistem internih kontrola koji se sprovodi politikama, procedurama i aktivnostima koje uspostavlja i za koje je odgovoran rukovodilac korisnika sredstava (organizacije), a kojim se, upravljujući rizicima, obezbeđuje razumno uveravanje da će se ciljevi organizacije ostvariti na zakonit, pravilan, ekonomičan, efikasan i efektivan način. Standardi interne kontrole zasnivaju se na komponentama interne kontrole (kontrolno okruženje, procena rizika, kontrolne aktivnosti, informacije i komunikacije, praćenje), pa su standardi razvrstani prema ovim elementima.²⁶ Centralna jedinica za harmonizaciju je centralna organizacija u zemlji koja je odgovorna za pripremu i promovisanje metodologija za finansijsko upravljanje i kontrolu i internu reviziju, u skladu sa međunarodno prihvaćenim standardima i najboljom praksom.

Sistem interne finansijske kontrole u javnom sektoru zasniva se na principu upravljačke odgovornosti, prema kojem je rukovodilac budžetskog korisnika (državnog organa ili organizacije) odgovoran za upravljanje i kontrolu rada organizacije kojom rukovodi, kao i za utvrđivanje i ostvarivanje postavljenih ciljeva organizacije, čijem ispunjavanju sistem interne finansijske kontrole značajno doprinosi.²⁷ Upravljačka odgovornost znači da su rukovodioci odgovorni ne samo za donošenje finansijskih odluka, nego i za donošenje tih odluka na odgovarajući način i za sprovođenje odluka u najboljem interesu javnosti.²⁸ To znači da je rukovodilac neposredno odgovoran i za (pravilno) uspostavljanje, funkcionisanje i unapređenje sistema interne finansijske kontrole. U skladu sa tim, i ministar odbrane, kao rukovodilac ministarstva odbrane, ima obavezu uspostavljanja sistema interne finansijske kontrole u sektoru odbrane, odnosno u ministarstvu odbrane.

Upravljačka odgovornost odnosi se i na finansijsko upravljanje i kontrolu i na internu reviziju, pa je rukovodilac organizacije odgovoran za uspostavljanje kako efikasnog sistema interne kontrole, tako i interne revizije. U poslednje vreme, sve više pažnje posvećuje se finansijskom upravljanju i kontroli, jer od razvoja finansijskog upravljanja i kontrole u skladu sa principom upravljačke odgovornosti zavisi i uspostavljanje i razvoj interne revizije. Interni revizori, iako su u svom radu neposredno odgovorni rukovodiocu organizacije, nisu odgovorni za uspostavljanje

²⁶ V. Smernice za standarde interne kontrole u javnom sektoru.

²⁷ V. R. de Koning, *Public Internal Financial Control – Javna interna finansijska kontrola*, 2007, <http://www.pifc.eu/translations/Pifc-Bosnian.pdf>, 23.02.2013, 51; M. M. Milunović, 314.

²⁸ *Ibid*, 51.

sistema interne kontrole, već samo za procenu njegovog funkcionisanja, potencijalnih slabosti i davanje preporuka za poboljšanje i preduzimanje korektivnih mera,²⁹ dok krajnja odgovornost za njegovo uspostavljanje i funkcionisanje ostaje na rukovodstvu državnog organa.

Osnovna karakteristika savremenog, decentralizovanog sistema finansijskog upravljanja i kontrole jeste donošenje odluka i utvrđivanje odgovornosti u okviru nižih organizacionih jedinica koje i donose konkretne odluke, što podrazumeva uspostavljanje decentralizovane umesto centralizovane kontrole. Umesto donošenja odluka i vršenja nadzora na centralnom nivou vlade (uobičajeno u ministarstvu finansija), odluke o trošenju budžetskih sredstava sada donose pojedinci odgovorni za pružanje usluga, a nadzor nad njihovim radom i raspolažanjem finansijskim sredstvima vrše njihovi pretpostavljeni.³⁰ Odgovornost za finansijsku kontrolu se, dakle, decentralizuje, ali putem centralno regulisanog pravnog okvira (zakona ili pravilnika), koji predstavlja osnov za proces harmonizacije uspostavljenih decentralizovanih sistema finansijskog upravljanja i kontrole u državnim organima, čiji je nosilac ministarstvo finansija.³¹ Razvoj finansijskog upravljanja i kontrole otuda može biti usporen ako nema jasne svesti o upravljačkoj odgovornosti i ukoliko se sistem ne zasniva na principu razdvajanja uloge rukovodioca i dužnosti ostalih zaposlenih u organizaciji. Istovremeno, upravljačka odgovornost i navedeni princip razdvajanja doprinose i boljem razumevanju i uspostavljanju funkcionalne decentralizovane interne revizije.

U skladu sa tim, interna revizija se uspostavlja u okviru budžetskih korisnika, preko posebnih jedinica interne revizije odgovornih rukovodiocu organizacije kojem podnose izveštaj. To znači da je rukovodilac odgovoran za odluke koje donosi i za upravljanje organizacijom, pa tako i za funkcionisanje sistema interne kontrole u organizaciji, a interni revizori služe unapređenju upravljanja organizacijom, budući da predstavljaju „savetnika unutar organizacije“³² a ne dodatni nivo kontrole. Interni revizori vrše procene i daju preporuke, a rukovodilac organizacije odlučuje da li će i na koji način postupiti po preporukama internog revizora, tako da je on i odgovoran za te odluke.

Prema definiciji Instituta za internu reviziju, interna revizija je nezavisno, objektivno uveravanje i savetodavna aktivnost osmišljena da doda vrednost i poboljša poslovanje organizacije. Ona pomaže organizaciji da ostvari svoje ciljeve uvodeći sistematičan, disciplinovani pristup procenjivanju i poboljšanju efikasnosti upravljanja rizicima, kontrolnih i upravljačkih procesa.³³ Uspostavljanje decentralizovane i funkcionalno nezavisne interne revizije zasniva se na zakonima koji uređuju internu reviziju, odnosno internu finansijsku kontrolu u javnom sektoru,

²⁹ M. M. Milunović, 317.

³⁰ *Ibid*, 326.

³¹ *Ibid*.

³² R. de Koning, 60.

³³ Institute of Internal Auditors (IIA) – *Definition of Internal Auditing*.

a organizaciono pozicioniranje interne revizije utvrđuje se istim zakonom, posebnim zakonom ili podzakonskim aktom.

Primena koncepcije interne revizije u sektoru odbrane ostvaruje se uspostavljanjem posebne, organizaciono i funkcionalno nezavisne jedinice (odseka) za internu reviziju u okviru ministarstva odbrane, u skladu sa utvrđenim pravnim okvirom i međunarodnim standardima. Jedinica za internu reviziju mora se utvrditi zakonom ili uredbom, a preporučuje se da se zakonima garantuje nezavisnost i objektivnost interne revizije i da se obezbedi adekvatna pravna zaštita profesije internih revizora.³⁴ Prilikom stručnog sprovođenja interne revizije, interni revizori trebalo bi da koriste Međunarodni okvir profesionalne prakse Instituta za internu reviziju (*International Professional Practices Framework*), koji objedinjuje Definiciju interne revizije, Etički kodeks (*Code of Ethics*), Međunarodne standarde za profesionalnu praksu interne revizije – Standardi (*International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing – Standards*) i Praktične savete (*Practice Advisories*).³⁵ Svrha, ovlašćenja i odgovornost aktivnosti interne revizije moraju se formalno definisati u povelji interne revizije u skladu sa Međunarodnim okvirom. Izvršni rukovodilac revizije mora periodično da pregleda povelju interne revizije i da je podnosi višem rukovodstvu i odboru na odobrenje.³⁶

Posebna jedinica za internu reviziju nadzire efektivnost interne kontrole i redovno pruža informacije o funkcionisanju interne kontrole (o prednostima i slabostima interne kontrole) i daje preporuke za njeno unapređenje. Iako interna revizija ima veoma značajnu savetodavnu i edukativnu ulogu u praćenju interne kontrole, ona ne sme da bude zamena za snažan sistem interne kontrole. Da bi interna revizija bila efikasna, interni revizori moraju da budu nezavisni, nepristrasni, pošteni i moraju pravilno da obavljaju svoju delatnost, jer jedino tako mogu redovno izveštavati nadležna lica, davati im nepristrasna mišljenja o procenama interne kontrole i objektivno izneti predloge o ispravljanju otkrivenih nedostataka. Zbog toga se propisima mora garantovati nezavisnost i objektivnost internih revizora.³⁷

Organizaciona nezavisnost ostvaruje se u odnosu na druge organizacione delove korisnika javnih sredstava, a jedinica za internu reviziju odgovorna je

³⁴ V. *Nezavisnost internih revizora u javnom sektoru*.

³⁵ V. *Smernice za standarde interne kontrole u javnom sektoru*.

³⁶ Standard 1000 – Svrha, ovlašćenja i odgovornosti. Povelja interne revizije je formalni dokument koji definiše svrhu, ovlašćenja i odgovornost aktivnosti interne revizije. Povelja interne revizije ustanavlja poziciju aktivnosti interne revizije u organizaciji, uključujući i prirodu odnosa funkcionalnog izveštavanja odbora od strane izvršnog rukovodioca revizije, daje ovlašćenje za pristupanje zapisima, osoblju i sredstvima od značaja za izvršenje revizije i definiše obuhvat interne revizije. Etički kodeks obuhvata načela relevantna za profesiju i prakse interne revizije i pravila ponašanja koja opisuju kakvo se ponašanje očekuje od internih revizora. Svrha Etičkog kodeksa je da promoviše etičku kulturu u sveukupnoj profesiji interne revizije. Četiri osnovna načela kojih se interni revizori moraju pridržavati su: integritet, objektivnost, poverljivost i stručnost, a za svako načelo ustanovljeno je po nekoliko pravila ponašanja.

³⁷ V. *Smernice za standarde interne kontrole u javnom sektoru*.

rukovodiocu korisnika javnih sredstava, kog direktno izveštava. Pored toga, interna revizija nezavisna je od delatnosti koja je predmet revizije, procesa interne kontrole i aktivnosti rukovodstva. Funkcionalna nezavisnost podrazumeva nezavisno planiranje, sprovođenje i izveštavanje, što znači da jedinica za internu reviziju samostalno odlučuje o području i načinu obavljanja revizije i da slobodno izveštava o obavljenoj reviziji. Interni revizori moraju biti oslobođeni svakog političkog pritiska, moraju primati adekvatnu naknadu za svoj rad, moraju imati slobodan pristup svim dokumentima i osoblju, a njihove dužnosti i ovlašćenja moraju biti jasno utvrđena.³⁸ Njima se ne može dodeliti obavljanje bilo koje druge funkcije i aktivnosti, osim aktivnosti interne revizije.

Aktivnost interne revizije mora da bude nezavisna, a interni revizori objektivni u obavljanju svojih poslova. Nezavisnost je sloboda od uslova koji mogu biti pretnja sposobnosti internih revizora da na nepristrasan način izvrše svoje obaveze. Objektivnost je nepristrasan mentalni stav koji dopušta internim revizorima da izvrše reviziju na takav način da veruju u rezultat svog rada, kao i u to da nisu učinjeni nikakvi ustupci kada je u pitanju kvalitet. Objektivnost zahteva da interni revizori ne podređuju svoje mišljenje o pitanjima revizije mišljenju drugih. Interni revizori moraju imati objektivan i nepristrasan stav i izbegavati svaki sukob interesa. Pretnje koje mogu ugroziti nezavisnost i objektivnost moraju se kontrolisati na nivou individualnog revizora, na nivou angažovanja, i na funkcionalnim i organizacionim nivoima. Ukoliko je nezavisnost ili objektivnost narušena, detalji narušavanja moraju biti obelodanjeni odgovarajućim stranama. Interni revizori moraju da se uzdrže od ocenjivanja specifičnih poslova za koje su prethodno bili odgovorni.³⁹

1.3.2. Eksterna revizija

Svaka država bi trebalo da ima vrhovnu revizorsku instituciju – nezavisnu javnu instituciju koja je odgovorna parlamentu i koja u skladu sa zakonom obavlja najvišu funkciju revizije javnih sredstava, pri čemu je naknadna revizija (*ex post* revizija) neophodan zadatak svake VRI, bez obzira na to da li vrši i prethodnu (*ex ante*) reviziju. VRI tradicionalno vrše finansijsku reviziju (reviziju ispravnosti i zakonitosti upravljanja finansijama i reviziju računovodstva), ali pored toga vrše i reviziju rezultata rada (učinka).⁴⁰

Nezavisnost VRI i osoblja i funkcionera VRI mora biti obezbeđena u funkcionalnom, institucionalnom i finansijskom smislu. VRI se uspostavljaju ustavom, kojim se i garantuje nezavisnost VRI i članova VRI, a detaljnije se

³⁸ V. *Nezavisnost internih revizora u javnom sektoru*.

³⁹ Standardi: 1100 – Nezavisnost i objektivnost, 1120 – Lična objektivnost i 1130 – Narušavanje nezavisnosti i objektivnosti.

⁴⁰ Poglavlje 2 i 4 Limske deklaracije.

regulišu zakonom. Ustav mora posebno regulisati postupke razrešenja sa položaja, koji ne smeju ugrožavati nezavisnost članova, a mora se garantovati pravna zaštita nezavisnosti, koju će pružati vrhovni sudovi. Članovi VRI nezavisni su od subjekata revizije i zaštićeni od njihovog uticaja. Vrhovnim revizorskim institucijama moraju da se obezbede finansijska sredstva neophodna za izvršavanje zadataka, a VRI moraju imati pravo da se neposredno obrate za potrebna sredstva javnoj instituciji koja odlučuje o državnom budžetu. Sredstva koja su im dodeljena pod odvojenom stavkom budžeta mogu da koriste onako kako one smatraju za shodno.⁴¹

VRI vrše reviziju aktivnosti vlade, njenih upravnih organa i drugih podređenih institucija, a u pogledu odnosa sa parlamentom mora im se garantovati visok stepen inicijative i autonomije.⁴² Trebalo bi da imaju pristup svim zapisima i dokumentima u vezi sa finansijskim upravljanjem i da su ovlašćene da od subjekta revizije usmeno ili pismeno zahtevaju sve informacije koje smatraju potrebnim. Svaka VRI samostalno utvrđuje plan i program revizije i slobodna je da odlučuje o vrsti i obimu revizije.⁴³ Sve javne finansijske operacije, bez obzira na to da li se i na koji način reflektuju u nacionalnom budžetu, trebalo bi da budu predmet revizije, a delovi finansijskog upravljanja koji nisu obuhvaćeni budžetom takođe moraju biti predmet revizije.⁴⁴ VRI mora ustavom biti ovlašćena i obavezana da najmanje jednom godišnje izveštava parlament ili drugu nadležnu javnu instituciju o svojim nalazima. Izveštavanje mora biti nezavisno, a izveštaj se mora objaviti, kako bi se obezbedila opsežna distribucija i rasprava i unapredilo sprovođenje nalaza VRI.⁴⁵ VRI moraju imati pravo da slobodno izveštavaju i objavljuju rezultate svoga rada. Posebno je važno pratiti sprovođenje preporuka VRI i parlamenta.

⁴¹ V. poglavlja 5 – 7 Limske deklaracije.

⁴² V. poglavlja 8 – 9 Limske deklaracije.

⁴³ V. poglavlja 10 i 13 Limske deklaracije.

⁴⁴ Poglavlje 18 Limske deklaracije.

⁴⁵ Poglavlje 16 Limske deklaracije.

LIMSKA DEKLARACIJA

Odredbe koje se odnose na nezavisnost vrhovnih revizorskih institucija

Poglavlje 5 – Nezavisnost vrhovnih revizorskih institucija

- 1) Vrhovne revizorske institucije mogu objektivno i efikasno ispuniti svoje ciljeve samo ako su nezavisne od subjekta revizije i ako su zaštićene od spoljašnjeg uticaja.
- 2) Iako državne institucije ne mogu biti apsolutno nezavisne, jer su deo države kao celine, vrhovne revizorske institucije moraju imati funkcionalnu i organizacionu nezavisnost neophodnu za ostvarivanje zadataka.
- 3) Uspostavljanje vrhovnih revizorskih institucija i potreban stepen njihove nezavisnosti utvrdiće se ustavom države, a detalje treba urediti zakonom. Posebno će Vrhovni sud garantovati odgovarajuću pravnu zaštitu od bilo kakvog uplitanja u nezavisnost i mandat vrhovne revizorske institucije.

Poglavlje 6 – Nezavisnost osoblja i funkcionera vrhovnih revizorskih institucija

- 1) Nezavisnost vrhovnih revizorskih institucija neodvojivo je povezana sa nezavisnošću njenih članova. Članovi se definišu kao osobe koje donose odluke u ime vrhovne revizorske institucije i odgovorni su za te odluke prema trećim stranama, odnosno članovi kolegijalnog tela koje donosi odluke ili rukovodilac inokosno organizovane vrhovne revizorske institucije.
- 2) Nezavisnost članova garantovaće ustav. U ustav će naročito biti uključene procedure razrešenja sa položaja, koje ne smeju ugrožavati nezavisnost članova. Metodi imenovanja i razrešenja članova zavisiće od ustavnog uredenja svake zemlje.
- 3) U svojim profesionalnim karijerama osoblje vrhovnih revizorskih institucija ne sme biti pod uticajem subjekata revizije i ne sme od njih zavisiti.

Poglavlje 7 – Finansijska nezavisnost vrhovnih revizorskih institucija

- 1) Vrhovnim revizorskim institucijama biće obezbeđeno dovoljno finansijskih sredstava za izvršavanje zadataka.
- 2) Ako je potrebno, vrhovne revizorske institucije imaće pravo da se direktno obrate za potrebna finansijska sredstva javnoj instituciji koja odlučuje o državnom budžetu.
- 3) Vrhovne revizorske institucije imaće pravo da koriste sredstva koja su im dodeljena pod odvojenom stavkom budžeta onako kako one smatraju za shodno.

Načela Meksičke deklaracije o nezavisnosti državnih revizorskih institucija

- 1) Postojanje odgovarajućeg i efektivnog ustavnog/pravnog okvira i *de facto* primena tog okvira.
- 2) Nezavisnost članova VRI, uključujući sigurnost mandata i pravni imunitet u slučaju normalnog razrešenja sa dužnosti.
- 3) Dovoljno širok mandat i potpuna diskrecija, prilikom udaljavanja s funkcija VRI.
- 4) Neograničen pristup informacijama.
- 5) Pravo i obaveza izveštavanja o radu.
- 6) Sloboda odlučivanja o sadržaju i vremenu izveštavanja i sloboda objavljivanja izveštaja.
- 7) Postojanje efektivnih mehanizama za praćenje postupanja po preporukama VRI.
- 8) Finansijska i upravljačka/administrativna autonomija i raspoloživost odgovarajućih ljudskih, materijalnih i finansijskih resursa.

2. UPOREDNOPRAVNA ANALIZA INTERNE I EKSTERNE REVIZIJE

2.1. Interna revizija

U zemljama u regionu postoje zakonski osnovi za razvoj interne finansijske kontrole u javnom sektoru, budući da sve zemlje imaju koherentan i sveobuhvatan pravni okvir koji definiše sistem, principe i funkcionisanje interne finansijske kontrole u javnom sektoru. Na osnovu zakonskih propisa ustanovljeni su sistemi finansijskog upravljanja i kontrole i sistemi interne revizije, a u ministarstvima nadležnim za finansije formirane su centralne jedinice za harmonizaciju. Pravni okvir interne finansijske kontrole u javnom sektoru čine različiti zakonski i podzakonski propisi, a u pojedinim zemljama usvojeni su i posebni zakoni o internoj reviziji.

Pravni osnov za uređenje interne revizije u Hrvatskoj, Crnoj Gori, Bugarskoj i Makedoniji čine posebni zakoni koji regulišu internu finansijsku kontrolu u javnom sektoru, dok se u Bosni i Hercegovini, Srbiji i na Kosovu (na osnovu Rezolucije Saveta bezbednosti UN br. 1244) ova oblast reguliše zakonima čije su pojedine odredbe posvećene i internoj reviziji, odnosno internoj finansijskoj kontroli u javnom sektoru. Tako se u Hrvatskoj primenjuje Zakon o sustavu unutarnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru,⁴⁶ koji predviđa obavezu uspostavljanja interne revizije

⁴⁶ Narodne novine, br. 141/06.

kod svih budžetskih korisnika, a u Crnoj Gori je obaveza uspostavljanja interne revizije utvrđena Zakonom o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru.⁴⁷ Pošto je u hrvatskom i crnogorskom zakonu predviđena opšta obaveza za internu reviziju, doneti su posebni propisi o kriterijumima za uspostavljanje interne revizije koji predviđaju i obavezu uspostavljanja posebne nezavisne jedinice za internu reviziju u ministarstvima odbrane.

U Hrvatskoj je obaveza uspostavljanja posebne jedinice u svim ministarstvima utvrđena Pravilnikom o unutarnjoj reviziji korisnika proračuna, koji je donelo Ministarstvo finansija i koji uređuje kriterijume za uspostavljanje interne revizije kod budžetskih korisnika, organizacioni položaj jedinice za internu reviziju i položaj imenovanog internog revizora u jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao i proveru kvaliteta obavljanja interne revizije.⁴⁸ Uredbom o unutrašnjoj organizaciji Ministarstva obrane formirano je Samostalno odeljenje za internu reviziju koje je odgovorno ministru odbrane i koje postupa u skladu sa Međunarodnim okvirom profesionalne prakse, Etičkim kodeksom interne revizije i posebnom Poveljom internih revizora koju je donelo Ministarstvo obrane.⁴⁹

Odeljenje za unutrašnju reviziju Ministarstva odbrane Crne Gore formirano je Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva odbrane,⁵⁰ na osnovu Uredbe o uspostavljanju unutrašnje revizije u javnom sektoru,⁵¹ koja predviđa obavezu uspostavljanja posebne organizacione jedinice za unutrašnju reviziju u Ministarstvu odbrane. Pored navedenih propisa, interna revizija (u sektoru odbrane) uređena je i Pravilnikom o načinu i postupku rada unutrašnje revizije,⁵² koji bliže propisuje način i postupak rada unutrašnje revizije, i Priručnikom za unutrašnju reviziju, koji je izdalo Ministarstvo finansija i u okviru kojeg su utvrđeni Povelja i Etički kodeks interne revizije za sve budžetske korisnike.⁵³

Bugarski Zakon o finansijskom upravljanju i kontroli u javnom sektoru sadrži opšte odredbe o uvođenju interne revizije u javni sektor,⁵⁴ ali su posebnim zakonom o internoj reviziji utvrđeni kriterijumi za uspostavljanje posebne jedinice za internu reviziju u okviru budžetskih korisnika. Zakon o internoj reviziji u javnom

⁴⁷ *Sl. list Crne Gore*, br. 73/08, 20/11, 30/12.

⁴⁸ *Narodne novine*, br. 35/08.

⁴⁹ Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva obrane, *Narodne novine*, br. 26/12.

⁵⁰ Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva odbrane (2011), <http://www.odbrana.gov.me/biblioteka/pravilnici>, 16.12.2012.

⁵¹ *Sl. list Crne Gore*, br. 23/09, 35/11.

⁵² *Sl. list Crne Gore*, br. 32/09.

⁵³ *Priručnik za unutrašnju reviziju*, Ministarstvo finansija, 2011, <http://www.mf.gov.me/organizacija/sektor-za-pifc/110702/Prirucnik-za-unutrasnju-reviziju.html>, 16.12.2012.

⁵⁴ Закон за финансово управление и контрол в публичния сектор, *Държавен вестник*, br. 21/2006, 42/2009, 54/2010, 98/2011.

sektoru,⁵⁵ *inter alia* predviđa obavezu formiranja posebne jedinice za internu reviziju u svim ministarstvima, pa je u Ministarstvu odbrane formirana Direkcija za internu reviziju. Interna revizija u sektoru odbrane u Bugarskoj je, dakle, uređena Zakonom o finansijskom upravljanju i kontroli u javnom sektoru i Zakonom o internoj reviziji u javnom sektoru, u skladu sa međunarodnim standardima, a primenjuje se i Pravilnik o organizaciji Ministarstva odbrane, koji bliže uređuje Direkciju za internu reviziju.⁵⁶ Navedenim propisima ustanovljena je funkcionalna jedinica za internu reviziju koja je odgovorna ministru odbrane i koja redovno izveštava ministra odbrane o svom radu. Direkcija postupa u skladu sa međunarodnim standardima za internu reviziju koji su uneti u propise o internoj reviziji, i u skladu sa Etičkim kodeksom i Poveljom o internoj reviziji, koje je odobrio ministar finansija.

Interni reviziji u Makedoniji bila je regulisana posebnim Zakonom o internoj reviziji i starim Zakonom o internoj finansijskoj kontroli iz 2007. godine, ali je sada ova oblast regulisana samo Zakonom o javnoj internoj finansijskoj kontroli iz 2009. godine.⁵⁷ Zakonom je predviđena obaveza uspostavljanja nezavisne jedinice za internu reviziju u svim ministarstvima, pa je u Ministarstvu odbrane formiran Odsek za internu reviziju. Interna revizija vrši se u skladu sa Pravilnikom o načinu vršenja interne revizije i načinu izveštavanja o reviziji⁵⁸ i u skladu sa Poveljom o internoj reviziji i Etičkim kodeksom interne revizije. Ministarstvo finansija donelo je pravilnike o Povelji i o Etičkom kodeksu interne revizije na osnovu kojih su budžetski korisnici dužni da donesu posebnu Povelju i Etički kodeks, ali nema podataka o tome da li je Ministarstvo odbrane to učinilo.⁵⁹ Ipak, može se zaključiti da je interna revizija u sektoru odbrane uređena u skladu sa međunarodnim standardima.

U Bosni i Hercegovini se takođe primenjuje poseban Zakon o internoj reviziji u javnom sektoru, iako postoji i Zakon o finansiranju institucija Bosne i Hercegovine, kojim je ranije bila uređena ova oblast.⁶⁰ Zakon o internoj reviziji institucija Bosne i Hercegovine uređuje internu reviziju u skladu sa međunarodnim standardima, ali njegove odredbe nisu dovoljno precizne,⁶¹ pa je Ministarstvo odbrane donelo

⁵⁵ Закон за вътрешния одит в публичния сектор, *Държавен вестник*, бр. 27/2006, 64/2006, 102/2006, 43/2008, 69/2008, 71/2008, 110/2008, 42/2009, 44/2009, 78/2009, 80/2009, 82/2009, 99/2009, 54/2010, 8/2011, 98/2011, 50/2012.

⁵⁶ Устройствен правилник на министерството на отраната, *Държавен вестник*, бр. 39/2011, 22/2012.

⁵⁷ Закон за јавна внатрешна финансиска контрола, *Службен весник на Република Македонија*, бр. 90/09, 12/11.

⁵⁸ Правилникот за начинот на извршување на внатрешната ревизија и начинот за известување на ревизијата, *Службен весник на РМ*, бр. 136/2010.

⁵⁹ Правилникот за повелбата за внатрешна ревизија, *Службен весник на РМ*, бр. 136/2010, Правилникот за Етичкиот кодекс на внатрешните ревизори, *Службен весник на РМ*, бр. 136/2010.

⁶⁰ Zakon o finansiranju institucija Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik BiH*, br. 61/04, 49/09, 42/12, 87/12.

⁶¹ Zakon o internoj reviziji institucija Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik BiH*, br. 27/08, 32/12.

poseban *Pravilnik o internoj reviziji* u Ministarstvu odbrane Bosne i Hercegovine.⁶² Ovaj pravilnik propisuje delokrug i metodologiju rada, izradu i izvršenje plana interne revizije, praćenje preporuka i standarda, saradnju sa Centralnom jedinicom za harmonizaciju i sa Kancelarijom za reviziju institucija Bosne i Hercegovine. Ministarstvo odbrane jedan je od retkih državnih organa koji je uspostavio jedinicu interne revizije, čak i pre Odluke o kriterijumima za uspostavljanje jedinica interne revizije u institucijama Bosne i Hercegovine, koju je donela Centralna jedinica za harmonizaciju.⁶³ Kancelarija za internu reviziju Ministarstva odbrane formirana je u skladu sa Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji Ministarstva kao jedna od osnovnih organizacionih jedinica. Primjenjuju se i Povelja interne revizije i Etički kodeks koje je donelo Ministarstvo finansija, a nema podataka da je Ministarstvo odbrane donelo posebnu povelju interne revizije.

Uspostavljanje interne revizije u Srbiji zasniva se na odgovarajućim odredbama Zakona o budžetskom sistemu kojima se reguliše interna finansijska kontrola u javnom sektoru, s obzirom na to da ne postoje odvojeni zakoni kojima se uređuje interna revizija ili finansijsko upravljanje i kontrola.⁶⁴ Uslovi za organizovanje interne revizije u javnom sektoru detaljnije su uređeni Pravilnikom o zajedničkim kriterijumima za organizovanje i standardima i metodološkim uputstvima za postupanje i izveštavanje interne revizije u javnom sektoru, a standardi i metodologija rada određeni su u skladu sa Međunarodnim standardima za internu reviziju.⁶⁵ Ovaj pravilnik predviđa obavezu uspostavljanja posebne organizacione jedinice za internu reviziju u Ministarstvu odbrane. Ministarstvo odbrane primjenjuje i Povelju interne revizije Ministarstva odbrane i Etički kodeks, koje je donelo po preporuci Državne revizorske institucije (DRI). Po preporuci DRI formiran je i Odsek za internu reviziju tek 2011, iako je još 2009. godine Pravilnikom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Ministarstvu odbrane Odsek za internu reviziju sistematizovan kao uža unutrašnja jedinica u Ministarstvu van Sektora i Sekretarijata, direktno odgovorna ministru odbrane. Međutim, Odsek za internu reviziju još nije funkcionalan, jer su u Odseku zaposlena samo dva revizora od sistematizacijom predviđenih pet radnih mesta.⁶⁶

Na Kosovu je na snazi adekvatan pravni i institucionalni okvir koji čine Zakon o upravljanju i odgovornostima za rad u javnim finansijama,⁶⁷ Zakon o unutrašnjoj

⁶² Pravilnik o internoj reviziji u Ministarstvu odbrane Bosne i Hercegovine, http://www.mod.gov.ba/files/file/pravilnici/pravilnik_int_rev_H_20100903092148.pdf, 16.12.2012.

⁶³ *Službeni glasnik BiH*, br. 49/12. Prema kriterijumima za uspostavljanje posebne jedinice, Ministarstvo odbrane obavezno je da formira nezavisnu jedinicu za internu reviziju.

⁶⁴ Zakon o budžetskom sistemu, *Službeni glasnik RS*, br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 93/2012.

⁶⁵ Pravilnik o zajedničkim kriterijumima za organizovanje i standardima i metodološkim uputstvima za postupanje i izveštavanje interne revizije u javnom sektoru, *Službeni glasnik RS*, br. 99/2011.

⁶⁶ Podaci se odnose na januar 2012. godine. V. B. Milosavljević, S. Đorđević, „Korupcija u sektoru bezbednosti: unutrašnja kontrola“, <http://www.bezbednost.org/Bezbednost/4941/Korupcija-u-sektoru-bezbednosti-unutrasnja.shtml>, 7, 16.12.2012.

⁶⁷ Zakon br. 03/L-048 o upravljanju i odgovornostima za rad u javnim finansijama, *Službeni list*, br. 27/2008.

reviziji,⁶⁸ podzakonski propisi i Povelja i Etički kodeks interne revizije. Zakoni predviđaju obavezu uspostavljanja interne revizije u javnom sektoru, a kriterijumi za formiranje posebne nezavisne jedinice utvrđeni su Administrativnim uputstvom o osnivanju i funkcionisanju jedinica unutrašnjih reviziju u javnom sektoru.⁶⁹ U skladu sa kriterijumima iz ovog uputstva, u Ministarstvu za kosovske snage bezbednosti uspostavljena je Jedinica za internu reviziju, podređena Stalnom sekretaru, na osnovu Administrativnog uputstva o zadacima, organizaciji i strukturi Ministarstva za Kosovske snage bezbednosti.⁷⁰ Formirana Jedinica za internu reviziju ocenjena je kao funkcionalna, pošto je angažovala interne revizore neophodne za njeno normalno funkcionisanje.⁷¹

Postojeći pravni okvir za internu reviziju u javnom sektoru u svim navedenim zemljama obezbeđuje uslove za nesmetano obavljanje interne revizije u sektoru odbrane, jer su formalno-pravno prihvaćeni svi međunarodni standardi za nezavisnost i objektivnost interne revizije, u skladu sa usvojenom Definicijom interne revizije, kao i Međunarodni standardi za profesionalnu praksu interne revizije. Zakonskim i podzakonskim propisima garantuje se funkcionalna i organizaciona nezavisnost interne revizije i odgovarajuća pravna zaštita profesije, a ministarstva odbrane obavezuju se na formiranje posebne organizacione jedinice za internu reviziju.

2.2. Eksterna revizija

2.2.1. Nezavisnost vrhovnih revizorskih institucija

Vrhovne revizorske institucije (VRI) u svim zemljama u regionu osnovane su kao samostalni i najviši državni organi kontrole upravljanja budžetskim sredstvima koji su odgovorni samo parlamentu. Nezavisnost VRI i osoblja i funkcionera VRI obezbeđena je u funkcionalnom, institucionalnom i finansijskom smislu, pošto su uglavnom prihvaćeni standardi koje predviđaju Limska i Meksicka deklaracija, a revizija se u svim zemljama sprovodi u skladu sa Međunarodnim standardima revizije predviđenim dokumentima ISSAI okvira.

Međutim, stepen nezavisnosti VRI i njenih članova nije isti u svim zemljama,

⁶⁸ Zakon br. 03/L-128 o unutrašnjoj reviziji, *Službeni list*, br. 59/2009.

⁶⁹ Administrativno uputstvo br. 23/2009 o osnivanju i funkcionisanju jedinica unutrašnjih reviziju u javnom sektoru, http://mf.rks-gov.net/Portals/0/Njesite/NJQHAB/rregullat/Administrativno%20Uputstvo%20br.%202023_2009.pdf, 16.12.2012.

⁷⁰ Administrativno uputstvo br. 8/2009 o zadacima, organizaciji i strukturi Ministarstva za Kosovske snage bezbednosti, <http://mksf-ks.org/repository/docs/Admin%20Instruction%20on%20the%20MKSF.pdf>, 16.12.2012.

⁷¹ *Audit report on the annual financial statements of Ministry of Kosovo security forces for the year ended on 31 december 2011*, Office of the Auditor General, 2012, 22.

jer se u Makedoniji i Bosni i Hercegovini nezavisnost VRI garantuje samo zakonom. Ustavi ove dve zemlje ne sadrže posebne odredbe o VRI, iako je standard da se nezavisnost VRI i njenih članova garantuje ustavom, a da se VRI bliže urede zakonom. To stvara potencijalnu opasnost za VRI u Makedoniji i BiH i može ugroziti njihovu nezavisnost, mada ove institucije imaju visok stepen nezavisnosti, a nepostojanje ustavnih odredbi o VRI nema direktni uticaj na njihovu nezavisnost. U Makedoniji se nezavisnost Državnog zavoda za reviziju (Држевен завод за ревизија) garantuje Zakonom o državnoj reviziji,⁷² a u BiH je Kancelarija za reviziju institucija BiH uspostavljena Zakonom o reviziji institucija BiH koji garantuje njenu nezavisnost.⁷³

U ostalim zemljama, VRI su uspostavljene ustavom, odnosno zakonom na osnovu ustava, koji garantuje samostalnost i nezavisnost VRI, a VRI i državna revizija su detaljnije regulisane zakonom koji takođe garantuje nezavisnost VRI. U bugarskom Ustavu predviđeno je samo da Narodna skupština osniva Nacionalnu revizorsku kancelariju (*Сметна палата*),⁷⁴ a Zakonom o Nacionalnoj revizorskoj kancelariji uređuju se struktura, organizacija i nadležnosti Nacionalne revizorske kancelarije.⁷⁵ Ustavi Srbije, Hrvatske i Crne Gore sadrže slične odredbe i definišu VRI kao samostalne i vrhovne nacionalne revizorske organe i garantuju njihovu nezavisnost.⁷⁶ Pored Ustava, u Srbiji je Državna revizorska institucija uređena Zakonom o Državnoj revizorskoj instituciji,⁷⁷ a crnogorska Državna revizorska institucija je takođe uređena posebnim zakonom – Zakonom o Državnoj revizorskoj instituciji.⁷⁸ Pod pritiskom EU, u Hrvatskoj su ustavne garancije nezavisnosti Državne kancelarije za reviziju utvrđene tek 2010., izmenama Ustava koji je donet 1990. godine, a pored Ustava primenjuje se i Zakon o Državnom uredu za reviziju koji pruža dodatne garancije i bliže uređuje eksternu reviziju u Hrvatskoj.⁷⁹ Kosovski Ustav sadrži najviše odredbi koje su posvećene eksternoj reviziji, tako da se može reći da pruža najveće garancije od svih zemalja u regionu. Eksternu reviziju regulišu tri člana Ustava,⁸⁰ a pravni okvir eksterne revizije obezbeđuje i Zakon o uspostavljanju Kancelarije glavnog revizora

⁷² Закон за државна ревизија, Сл.весник, бр. 66/10, 145/2010.

⁷³ *Službeni glasnik BiH*, бр. 12/06.

⁷⁴ В. чл. 91 Устава Републике Бугарске (Конституция на република българия), *Държавен вестник*, бр. 56/1991, 85/2003, 18/2005, 27/2006, 78/2006, 12/2007.

⁷⁵ Закон за сметната палата, *Държавен вестник*, бр. 98/2010, 1/2011, 4/2011, 99/2011.

⁷⁶ В. чл. 96 Устава Републике Србије, *Službeni glasnik Republike Srbije*, бр. 83/2006, 98/2006; в. чл. 53а Устава Републике Хрватске, *Narodne novine*, бр. 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10; в. чл. 144 Устава Црне Горе, *Sl. list Crne Gore*, бр. 1/2007.

⁷⁷ *Službeni glasnik Republike Srbije*, бр. 101/2005, 54/2007, 36/2010.

⁷⁸ *Sl. list Republike Crne Gore*, бр. 28/04, 27/06, 78/06; *Sl. list Crne Gore*, бр. 17/07, 73/10, 40/11.

⁷⁹ *Narodne novine*, бр. 80/11.

⁸⁰ В. чл. 136–138 Устава Косова,

<http://www.assembly-kosova.org/common/docs/Constitution1%20of%20the%20Republic%20of%20Kosovo.pdf>, 16.12.2012.

Kosova i Revizorske kancelarije Kosova.⁸¹ Kosovski i crnogorski Ustav jedini predviđaju da članove Kancelarije glavnog revizora i Državne revizorske institucije bira i razrešava parlament,⁸² dok je u ostalim zemljama to uređeno zakonom, iako je preporuka da se osnovna načela predvide ustavom.

Finansijska nezavisnost VRI u svim zemljama obezbeđena je na zadovoljavajući način, pošto se sredstva neophodna za rad VRI obezbeđuju iz budžeta, u skladu sa predloženim planom sopstvenog budžeta VRI, koji odobrava parlament. VRI imaju pravo da samostalno upravljaju i raspolažu sredstvima za rad, u skladu sa predviđenim budžetom i u skladu sa propisima. Zakoni na uopšten način regulišu finansiranje VRI, ali se ipak može reći da su ispunjeni standardi o njihovoj finansijskoj nezavisnosti. Jedino u Crnoj Gori nije obezbeđena potpuna finansijska samostalnost Državne revizorske institucije, s obzirom na to da zakonsko rešenje omogućava Ministarstvu finansija da izmeni predlog budžeta koji je predložila Državna revizorska institucija i na taj način neposredno ugrozi nezavisnost i rad Državne revizorske institucije.⁸³ Iako je praksa u uporednom pravu da se finansijski predlog VRI prihvata u potpunosti, postoji mogućnost da izvršna vlast Crne Gore izvrši uticaj na Državnu revizorsku instituciju promenom predloženog budžeta. Zbog toga je u BiH izričito predviđeno da Ministarstvo finansija BiH, Savet ministara i Predsedništvo mogu dati mišljenje o nacrtu budžeta Kancelarije za reviziju institucija BiH, ali bez mogućnosti da izmene predlog budžeta koji je prethodno odobrila Parlamentarna komisija.⁸⁴

Funkcionalna nezavisnost VRI obezbeđena je u svim zemljama u regionu, tako da VRI imaju pravo da samostalno utvrđuju plan i program revizije. To znači da VRI mogu da odlučuju o subjektima revizije, da definišu obim i vrstu i odrede vreme i način revizije. Pored toga, VRI imaju značajna istražna ovlašćenja koja im daju pravo na slobodan i direktni pristup svim neophodnim dokumentima i informacijama u vezi sa upravljanjem finansijama budžetskih korisnika, a budžetski korisnici su dužni da im omoguće takav pristup i da im usmeno ili pisanim putem pruže tražene informacije.

2.2.2. Obim i vrste revizije

Zakoni svih zemalja omogućavaju VRI da vrše reviziju svih javnih finansijskih operacija, tako da VRI u regionu vrše eksternu reviziju poslovanja svih korisnika javnih sredstava – direktnih i indirektnih budžetskih korisnika i pravnih lica koja

⁸¹ Zakon br. 03/075 o uspostavljanju Kancelarije glavnog revizora Kosova i Revizorske kancelarije Kosova, *Službeni list*, br. 32/2010.

⁸² V. čl. 136 Ustava Kosova i čl. 82 Ustava Crne Gore.

⁸³ *Analytical report SEC(2010) 1334 – Commission Opinion on Montenegro's application for membership of the European Union*, Communication from the Commission to the European parliament and the Council, 2010, 123.

⁸⁴ Čl. 5, st. 3 Zakona o reviziji institucija BiH.

su povezana sa budžetskom korisnicima. Finansijske operacije koje podležu reviziji zapravo se određuju preko subjekata revizije – nabranjem ili opisivanjem subjekata čije se poslovanje kontroliše. Eksternoj reviziji podležu i korisnici sredstava (fondova) EU, osim u Crnoj Gori, Bosni i Hercegovini i na Kosovu, u čijim zakonima to nije izričito navedeno.

Upoređivanjem odredbi koje regulišu subjekte revizije, može se zaključiti da nadležnost VRI po pravilu obuhvata sve javne organe i institucije, uključujući parlament, predsednika (predsedništvo) republike, ministarstva, različite državne agencije, organe uprave i organe lokalne (regionalne) samouprave (npr. opštine), centralnu (narodnu) banku, fondove socijalnog i zdravstvenog osiguranja, političke stranke, javna preduzeća, pravna lica u kojima država (posredno ili neposredno) ima određeno učešće u kapitalu odnosno u upravljanju i dr. Ministarstvo odbrane u svim zemljama podleže obaveznoj reviziji koju vrši VRI.

U skladu sa međunarodnim standardima, sve zemlje su prihvatile rešenje po kojem VRI, pored finansijske revizije, vrše i reviziju rezultata rada (učinka). Zakonima je istovremeno predviđeno da VRI sprovode i posebne revizije. VRI tradicionalno kontrolišu pravilnost i zakonitost trošenja budžetskih sredstava i upravljanja imovinom države (finansijska revizija), zbog čega je ova revizija razvijenija od revizije učinka i češće se sprovodi. Revizija ekonomičnosti, efektivnosti i efikasnosti poslovanja korisnika javnih sredstava (revizija učinka) normativno je ustanovljena u skladu sa međunarodnim standardima, ali se i dalje razvija i još uvek nisu vidljivi značajni efekti ovakve kontrole. U većini zemalja mnogo je kasnije počelo sprovođenje revizije učinka, a u Srbiji se revizija učinka još ne smatra prioritetom, pošto je Državna revizorska institucija odlučila da počne vršenje revizije učinka tek 2013. godine.

2.2.3. Izveštaji o reviziji

Pravni okvir za eksternu reviziju u svim zemljama u regionu sadrži odredbe koje na sličan način regulišu postupak nezavisnog izveštavanja VRI o svom radu, u skladu sa načelom javnosti rada VRI. VRI imaju pravo i obavezu da slobodno izveštavaju parlament, odnosno nadležni parlamentarni odbor o rezultatima izvršenih revizija podnošenjem godišnjeg izveštaja o aktivnostima i eksternoj reviziji, i da slobodno, bez ikakvih ograničenja objavljuju rezultate svog rada. Postupak izveštavanja i objavljivanja izveštaja VRI u skladu je sa međunarodnim standardima, s obzirom na to da VRI u svim zemljama jednom godišnje izveštavaju parlament i podnose mu izveštaj o radu i o izvršenim revizijama, a izveštaji se objavljuju na zvaničnoj internet prezentaciji (sajtu) VRI ili istovremeno i u službenom glasilu, kao što je to predviđeno u BiH.⁸⁵

⁸⁵ Čl. 16, st. 7 Zakona o reviziji institucija BiH. Rokovi za podnošenje godišnjih izveštaja nisu isti u svim zemljama.

Međutim, ustavna ovlašćenja o podnošenju godišnjeg izveštaja parlamentu sadrže samo ustavi Crne Gore, Hrvatske i Kosova, dok ustavi Bugarske i Srbije ne predviđaju ovakve odredbe, pa se može zaključiti da propisi Bugarske, Srbije, ali i Makedonije i BiH, nisu usklađeni sa preporukom da se ustavom utvrde pravo i obaveza godišnjeg izveštavanja parlamenta.⁸⁶

VRI u svim zemljama u regionu redovno vrše reviziju u sektoru odbrane, pa se i izveštaji o reviziji finansijskog poslovanja ministarstava odbrane objavljaju i dostupni su javnosti. Jedino je za Crnu Goru dostupan izveštaj samo za 2007. godinu. Navedeni izveštaji u svim zemljama ukazuju na brojne nepravilnosti i nezakonitosti u finansijskom upravljanju ministarstvom odbrane, ali i da ministarstva uglavnom postupaju po preporukama VRI, što pokazuje da uspostavljene VRI ostvaruju svoju ulogu u kontroli trošenja budžetskih sredstava (u sektoru odbrane) i da se unapređuje poslovanje ministarstava odbrane.

Bugarska Nacionalna revizorska kancelarija u poslednjem izveštaju nije utvrdila veće nepravilnosti u finansijskom upravljanju Ministarstvom odbrane, što se delimično može objasniti činjenicom da je u Bugarskoj uspostavljen funkcionalan sistem interne finansijske kontrole.⁸⁷ U ostalim zemljama u regionu, VRI su utvrdile brojne nepravilnosti i nezakonitosti, što pokazuje da se preporuke VRI ne primenjuju u potpunosti, a da se sistem interne finansijske kontrole u sektoru odbrane još razvija. Tako je u Hrvatskoj Državna kancelarija za reviziju potvrdila da su utvrđene nepravilnosti delimično posledica nezadovoljavajućeg funkcionisanja sistema internih kontrola, zbog čega je i donela uslovno Mišljenje za 2011. godinu. Obavljenom revizijom utvrđene su nepravilnosti i propusti koji se odnose na računovodstveno poslovanje, informatički sistem i postupke javne nabavke.⁸⁸

U izveštajima Kancelarije glavnog revizora Kosova za 2010. i 2011. godinu takođe je ukazano na nekoliko nedostataka finansijskog upravljanja i kontrole u sektoru odbrane, pa se preporučuje unapređenje finansijskog upravljanja i uspostavljanje efikasnije interne kontrole kako bi se stvorilo odgovarajuće kontrolno okruženje i eliminisale utvrđene slabosti. Iako je Izveštaj za 2011. godinu potvrdio da u Ministarstvu postoji odgovarajuće kontrolno okruženje i da je ostvaren značajan napredak u odnosu na prethodne izveštaje, mogu se izdvojiti pojedine oblasti koje imaju određene slabosti: javne nabavke, registrovanje nefinansijske imovine, stvaranje sveobuhvatnog registra imovine, sprovođenje kapitalnih projekata i jačanje mehanizama upravljanja kapitalnim projektima, korišćenje službenih vozila, zapošljavanje nekvalifikovanog kadra i bez otvorenog konkursa, redovno izveštavanje

⁸⁶ Kao što je već navedeno, ustavi Makedonije i BiH uopšte ne sadrže odredbe o VRI i eksternoj reviziji.

⁸⁷ V. Одитен доклад № 0200005911 за извършен одит за съответствие при финансовото управление на Министерството на отбраната за периода от 01.01.2010 г. до 30.09.2011 г., Сметна палата, 2012, 54–55.

⁸⁸ V. *Izvješće o obavljenoj reviziji – Ministarstvo obrane*, Državni ured za reviziju, Zagreb 2012, 14–22.

i praćenje sproveđenja ugovora od strane menadžera projekta, overavanje isplata u skladu sa relevantnim zakonima i propisima na snazi (podnošenje nepotpune dokumentacije i overavanje isplata iako za to nisu postojali uslovi), kašnjenja u završetku radova i pružanju roba i usluga.⁸⁹

U Makedoniji je Državni zavod za reviziju obavio reviziju Finansijskog izveštaja Ministarstva odbrane za 2011. godinu i izrazio negativno mišljenje o istinitosti i objektivnosti bilansa stanja, mišljenje s rezervom o bilansu prihoda i rashoda i negativno mišljenje o saglasnosti sa zakonskim propisima, uputstvima i uspostavljenim politikama. Oblasti u kojima su utvrđeni problemi su: nepotpun i delimično neusklađen popis sredstava i izvora sredstava na kraju godine, neobezbeđeni verodostojni dokumenti za računovodstveno evidentiranje postojećih sredstava, netačni podaci o isplatama avansa zaposlenima i o evidentiranju obaveza, neuspostavljena računovodstvena evidencija o nabavci i trošenju zaliha materijala, rezervnih delova i sitnog inventara, prekoračenja u isplati troškova korišćenja mobilnih telefona, javne nabavke.⁹⁰ U drugom izveštaju utvrđeno je da se ne poštuju zakonske odredbe o određivanju početne cene prilikom javnih prodaja i davanja pod zakup nepokretnosti; da su netačni podaci koji se odnose na preduzimanje mera za naplatu potraživanja po osnovu kamata, zakupnina, jer su mnoga potraživanja zastarela; da se neblagovremeno vrše isplate za službena putovanja u inostranstvo, školovanje, obuke, mirovne operacije u inostranstvu; da je nepotpuna i neuredna dokumentacija o ostvarivanju određenih prihoda i dr.⁹¹

Srpska Državna revizorska institucija je kod Ministarstva odbrane za 2010. godinu izrazila mišljenje s rezervom, pošto je utvrdila brojne probleme koji postoje u poslovanju Ministarstva. Utvrđeno je da nije uspostavljen odgovarajući sistem interne finansijske kontrole; dva postupka javne nabavke nisu sprovedena u skladu sa zakonom; nije izvršen popis nepokretnosti, a vrednost pokretnih stvari i nepokretnosti nije pravilno iskazana; pojedini finansijski izveštaji nisu verodostojni i ne daju istinit i objektivan prikaz; nije popisana sva finansijska imovina, a popis nije izvršen u skladu sa propisima; postoje brojne nepravilnosti u vezi sa platama, dodacima i naknadama zaposlenih i dr.⁹²

U Crnoj Gori, Državna revizorska institucija je u Izveštaju o reviziji poslovanja Ministarstva odbrane za 2007. godinu uputila brojne zamerke Ministarstvu zato

⁸⁹ *Annual audit report 2011*, Office of the Auditor General, 2012, 52; *Audit report on the annual financial statements of Ministry of Kosovo security forces for the year ended on 31 december 2011*, Office of the Auditor General, 2012, 5; *Audit report on the annual financial statements of Ministry of Kosovo security forces for the year ended on 31 december 2010*, Office of the Auditor General, 2011, 4. i 18.

⁹⁰ V. Ministarstvo za odbrana - Buџetska sметka (637) – Конечен извештај на овластениот Држевен ревизор, бр. 13-116/16, 2012, 1-2.

⁹¹ V. Ministarstvo za odbrana – Сметка на основен буџет (631) – Конечен извештај на овластениот Држевен ревизор, бр. 13-116/17, 2012, 1-2.

⁹² *Izveštaj o reviziji godišnjeg finansijskog izveštaja Ministarstva odbrane za 2010. godinu*, Državna revizorska institucija, Beograd 2011, 6-9. V. i *Izveštaj o radu Državne revizorske institucije za 2011. godinu*, Državna revizorska institucija, Beograd 2012, 16.

što se u strukturi budžeta Ministarstva ne precizira koja su sredstva namenjena samom Ministarstvu, a koja Vojsci Crne Gore; računovodstveni sistem Ministarstva ne obezbeđuje adekvatnu evidenciju o izvršenju budžeta; finansijski plan nije sveobuhvatan, jer nisu planirani svi ostvareni prihodi; u Izveštaju o neizmirenim obavezama nisu prikazane neizmirene obaveze po osnovu doprinosa na lična primanja; evidentirano je nepoštovanje odredbi Zakona o budžetu, kao i Zakona o javnim nabavkama prilikom nabavke roba, usluga i izvršenja radova i dr.⁹³

Kancelarija za reviziju institucija BiH izrazila je negativno mišljenje o poslovanju Ministarstva odbrane zato što je utvrdila da finansijski izveštaji Ministarstva ne prikazuju fer i istinito stanje imovine i obaveza za 2011. godinu, a rezultati poslovanja i izvršenja budžeta za 2011. godinu nisu prikazani u skladu sa prihvaćenim okvirom finansijskog izveštavanja. Prema Izveštaju, finansijske transakcije i informacije prikazane u finansijskim izveštajima nisu bile usklađene sa odgovarajućim zakonima i propisima u svim značajnim aspektima, što potvrđuju ozbiljni nedostaci, kao to da: pokretna vojna imovina nije prikazana u skladu sa Međunarodnim računovodstvenim standardima; obaveze prema dobavljačima i troškovi nisu precizno utvrđeni, a Ministarstvo nije evidentiralo obaveze iz 2011. i ranijih godina zbog kašnjenja u dostavljanju fakturna; ne postoji pouzdana evidencija o stvarnom stanju zateznih kamata koje se obračunavaju na zakašnjenja u plaćanju obaveza električne energije, jer iste nisu evidentirane u poslovnim knjigama Ministarstva; nije izvršeno razgraničenje na rashodima za nabavku materijala u skladu sa Međunarodnim računovodstvenim standardima; kod tekućeg održavanja, u poslovnim knjigama ne vrši se ispravno evidentiranje izdataka koji imaju karakter investicionog održavanja, odnosno kapitalnih ulaganja; nije uspostavljen efikasan i pouzdan sistem javnih nabavki i dr.⁹⁴

2.3. Osnovni problemi u primeni propisa

Imajući u vidu činjenicu da je interna revizija potpuno nova profesija u zemljama u regionu, osnovni problemi u primeni propisa prvenstveno su se odnosili na samo uspostavljanje posebnih jedinica u ministarstvima odbrane, ili nedostatak transparentnosti u njihovom stvaranju, a kasnije na njihovo otežano funkcionisanje zbog nepostojanja prakse interne revizije i manjka kadrova. Tako je, na primer, u Hrvatskoj Vlada donela odluku o osnivanju Samostalnog odeljenja za internu reviziju u Ministarstvu odbrane 14. decembra 2005. godine, ali ni posle dve nedelje od donošenja te odluke, u Ministarstvu nisu znali da kažu bilo kakve detalje o novom

⁹³ V. *Izvještaj o reviziji godišnjeg finansijskog izveštaja Ministarstva odbrane za 2007. godinu*, Državna revizorska institucija Crne Gore, Podgorica 2008, 30–32.

⁹⁴ V. *Izvještaj o finansijskoj reviziji Ministarstva odbrane Bosne i Hercegovine za 2011. godinu*, Sarajevo 2012, 4–5.

odeljenju i nije bilo poznato ko je na čelu Odeljenja i da li je tada počeo sa radom.⁹⁵ U Srbiji se, sa druge strane, dugo čekalo na uspostavljanje interne revizije u Ministarstvu odbrane i na zapošljavanje internih revizora u Odseku za internu reviziju. Odsek za internu reviziju sistematizovan je kao uža unutrašnja jedinica u Ministarstvu još 2009. Prvi interni revizor postavljen je na dužnost 25. januara 2010, a do januara 2012. godine u Odseku bila su zaposlena samo dva revizora od pet radnih mesta predviđenih sistematizacijom.⁹⁶

U praksi ne postoji jasna svest o razlici između interne revizije i drugih oblika (interne) kontrole, pa se interna revizija ponekad posmatra kao (novi) oblik interne kontrole u javnom sektoru, a ne kao savetodavna delatnost. Interna revizija se i dalje razvija, a delimično je ograničena i zbog niskog stepena razvoja novog sistema finansijskog upravljanja i kontrole. Zbog toga je interna revizija u sektoru odbrane još u fazi organizacionog i kadrovskog konstituisanja, sporo se primenjuje i nije u potpunosti funkcionalna.

Iako je interna revizija ustanovljena, njena funkcionalnost je ograničena zbog malog broja angažovanih internih revizora i drugih činilaca koji su povezani sa trenutnim stepenom razvoja (profesionalizacija, stručna sposobljenost i sl.). Postojeći kadar nije dovoljan, pa se državama preporučuje dalje jačanje interne revizije i angažovanje dodatnih internih revizora kako bi jedinice za internu reviziju mogle efikasnije da vrše internu reviziju, otklone propuste u radu i tako ispune sve ciljeve predviđene godišnjim planom. Pored toga, interni revizori su uglavnom lica koja nemaju praktičnog znanja o obavljanju interne revizije, pa će njihova stručna edukacija trajati određeno vreme, što može dodatno usporiti razvoj interne revizije. Zato je praktična primena propisa o internoj reviziji najveći problem u funkcionisanju jedinica za internu reviziju.

Ovakvi problemi su, međutim, neizbežni, budući da se sistem interne revizije, odnosno interne finansijske kontrole, u sektoru odbrane još uvek razvija. Zbog toga efekti uspostavljanja interne revizije nisu odmah vidljivi, iako se ona sprovodi, a preporuke internih revizora prihvataju. Države bi trebalo da pomognu u edukaciji kadra i da obuče dodatna lica za obavljanje interne revizije i obezbede njihovo stalno profesionalno usavršavanje. Edukacija kadra uključuje podizanje svesti o upravljanju rizicima u ministarstvima odbrane i o obavljanju revizije u oblastima koje su ocenjene kao visoko rizične, kao što su javne nabavke, budžet i finansije, raspolažanje imovinom i dr. Osim problema zbog nekvalifikovanog i neobučenog kadra, teškoće u funkcionisanju interne revizije stvara i neutraktivnost profesije internog revizora zbog relativno niskih zarada. To stvara problem zapošljavanja i zadržavanja odgovarajućeg kadra, s obzirom na to da kvalitetan stručan kadar odlazi u privatni sektor u kojem su zarade mnogo više od zarada u javnom sektoru.

⁹⁵ V. <http://www.poslovni.hr/hrvatska/morh-nista-ne-zna-o-svom-odjelu-za-unutarnju-reviziju-1903>, 20.02.2013.

⁹⁶ V. <http://korupcija.bezbednost.org/Korupcija/205/Unutrasnja-kontrola.shtml>, 20.02.2013.

Ipak, određeni efekti uspostavljene interne revizije već postoje i uočen je napredak u razvoju sistema, s obzirom na to da su u izveštajima internih revizora identifikovani brojni nedostaci i nepravilnosti u sektoru odbrane i da su pruženi brojni zaključci i preporuke. Tako je u Hrvatskoj osnivanje Samostalnog odeljenja za internu reviziju bilo netransparentno, a danas je ova jedinica nezavisna, funkcionalna i sprovodi internu reviziju u skladu sa godišnjim planom. Pozitivni efekti interne revizije u Ministarstvu odbrane Hrvatske već su vidljivi, pošto se brojne aktivnosti Ministarstva vrše prema nalazima i preporukama Samostalnog odeljenja za internu reviziju. U Bosni i Hercegovini interna revizija takođe doprinosi poboljšanju poslovanja Ministarstva odbrane, iako rad Kancelarije za internu reviziju nije u početku bio zasnovan na procedurama planiranja, izvršenja i izveštavanja u skladu sa standardima revizije. To pokazuju izveštaji Kancelarije za reviziju institucija BiH o finansijskoj reviziji Ministarstva odbrane za 2010. i 2011. godinu,⁹⁷ ali i jedno Mišljenje internog revizora Ministarstva u kojem se navodi da se u Ministarstvu ne poštuju odredbe Pravilnika o materijalno-finansijskom poslovanju, niti zakon i podzakonski akti koji definišu uspostavljanje određenih poslovnih aranžmana sa dobavljačima.⁹⁸ Međutim, u Srbiji će, prema nekim procenama, prvi rezultati uspostavljanja interne revizije u sistemu odbrane biti vidljivi tek 2013–2014. godine, pošto je Odsek za internu reviziju uspostavljen tokom 2011, a još uvek ne funkcioniše na način koji zadovoljava potrebe savremene interne revizije.⁹⁹ Prema Izveštaju o radu Državne revizorske institucije, Ministarstvo odbrane nije uspostavilo sistem interne finansijske kontrole na način koji svojim funkcionisanjem obezbeđuje primenu zakona, propisa, pravila i procedura, kao i postizanje drugih ciljeva zbog kojih se u skladu sa zakonom uspostavlja.¹⁰⁰

Ministarstvima odbrane se otuda preporučuje dalji razvoj interne revizije, preduzimanje dodatnih aktivnosti na unapređenju interne revizije i prihvatanje svih preporuka, saveta i uputstava koje pružaju interni revizori. Važno je istovremeno poboljšati saradnju sa centralnim jedinicama za harmonizaciju, kao i sa vrhovnim revizorskim institucijama, pošto razvoj interne revizije zavisi i od rezultata eksterne revizije. Ova saradnja je neophodna zato što razvoj interne revizije zavisi od celokupnog kontrolnog okruženja u javnom sektoru, jer je interna revizija deo koncepcije interne finansijske kontrole u javnom sektoru (PIFC koncepcija), koja se razvija unutar tzv. „okvira“ kontrolnog okruženja. To znači da se mora unaprediti i finansijsko upravljanje i kontrola, kao i ukupno kontrolno okruženje.

⁹⁷ V. Izveštaj o finansijskoj reviziji Ministarstva odbrane Bosne i Hercegovine za 2010. godinu, Kancelarija za reviziju institucija BiH, Sarajevo 2011, 9; Izveštaj o finansijskoj reviziji Ministarstva odbrane Bosne i Hercegovine za 2011. godinu, Kancelarija za reviziju institucija BiH, Sarajevo 2012, 12.

⁹⁸ Ovaj slučaj je karakterističan zato što je Mišljenje internog revizora dospelo u medije, što pokazuje da se sve veća pažnja posvećuje aktivnostima unutar Ministarstva.

⁹⁹ V. <http://korupcija.bezbednost.org/Korupcija/205/Unutrasnja-kontrola.shtml>, 16.12.2012.

¹⁰⁰ V. Izveštaj o radu Državne revizorske institucije za 2011. godinu, http://www.dri.rs/images/pdf/dokumenti/izvestaji_o_radu_2011.pdf, 16.12.2012, 10.

S obzirom na to da su uspostavljeni sistemi internih kontrola u zemljama u regionu slabi i da je koncepcija efektivne upravljačke odgovornosti nerazvijena, razumljivo je zašto se i interna revizija u ovim zemljama izuzetno teško razvija. Pravni okviri su utvrđeni i prihvaćeni su međunarodni standardi, ali uspostavljena interna revizija nije funkcionalna i rezultati su u praksi slabiji od očekivanog. Problemi u sprovođenju propisa i prihvaćenih standarda izazvani su i sporim razvojem javne uprave i reforme javnih finansija, od čijih rezultata zavisi i delotvornost PIFC koncepcije.

Zbog toga se može postaviti pitanje da li uvođenje PIFC koncepcije, posebno decentralizovane interne revizije, odgovara tranzicionim zemljama u regionu, odnosno da li su one bile spremne za ovakve promene u sistemu kontrole javnog sektora? Evropska unija je stvorila ovu koncepciju poučena sopstvenim iskustvom neefikasnosti tradicionalnih finansijskih i inspekcijskih kontrola, koje se zasnivaju na detaljnном prethodnom proveravanju zakonitosti individualnih transakcija i nedostatku odgovornosti menadžmenta organa uprave za finansijsko upravljanje. Novi PIFC pristup za razliku od toga insistira na delegaciji finansijskog upravljanja i kontrole organima uprave. Preduslov delegacije finansijske kontrole je postojanje jasne odgovornosti menadžmenta za upravljanje finansijskim sredstvima i uspostavljanje unutrašnjih kontrolnih procedura koje bi trebalo da spreče mogućnosti zloupotreba. Ovakva koncepcija, međutim, izaziva velike probleme i nedoumice u praksi, pošto predstavlja novinu i nije praćena utvrđivanjem jasnih linija odgovornosti za finansijske procese koji se odvijaju u okviru organa uprave. Za zemlje u regionu to predstavlja svojevrsnu kulturološku promenu u stavovima koji preovlađuju u javnom sektoru, s obzirom na nepostojanje jasne svesti o (internoj) kontroli javnih sredstava i sprečavanju korupcije na ovaj način.

Uspostavljanje pravnih okvira za internu reviziju nije još uvek dalo željene rezultate, budući da se, umesto pažljivom planiranju uvođenja interne revizije, pristupilo ubrzanim procesu harmonizacije sa komunitarnim pravom, bez vršenja dubljih promena u sistemu javne uprave koje se zasnivaju na jačanju upravljačke odgovornosti. Zemlje u regionu su spremne da usvoje sve međunarodne standarde koje ih vode na putu ka EU, ali ne vode računa o stvarnoj mogućnosti njihove primene i velikim promenama koje primena ovih standarda izaziva u postojećim strukturama.

Ipak, uspostavljanje funkcionalne interne revizije nije nedostižan cilj za zemlje u regionu, ali se to mora činiti korak po korak, što nije nimalo lako i trajaće određeni period. Potrebno je da prođe dosta vremena da se zaista shvati značaj nezavisne interne revizije i PIFC koncepcije, čije uspostavljanje svakako može imati samo pozitivne rezultate u borbi protiv korupcije. U tom smislu se mogu koristiti iskustva koja su druge zemlje stekle prilikom uspostavljanja interne revizije, odnosno interne finansijske kontrole u javnom sektoru.¹⁰¹ Uspostavljanje interne revizije otuda

¹⁰¹ V. više J. Diamond, „The Role of Internal Audit in Government Financial Management: An International Perspective“, IMF Working Paper, br.02/94, 2002, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=879645, 23. 02.2013, 18–22; R. de Koning, 24 i dalje, 160–161.

zahteva i podizanje svesti, promenu navika i postojanje stvarne političke volje da se postignu željeni rezultati u borbi protiv korupcije, a ne samo formalno ispunjavanje zahteva u vezi sa usklađivanjem nacionalnog zakonodavstva sa pravom EU.

U svim zemljama u regionu su uspostavljene VRI, koje prema važećim propisima imaju visok stepen institucionalne, funkcionalne i finansijske nezavisnosti, i, prema brojnim ocenama, ostvaruju veoma važnu ulogu u kontroli trošenja budžetskih sredstava, s obzirom na to da su pozitivni efekti rada VRI svakako vidljivi. Pravni okvir za eksternu reviziju garantuje njihovu nezavisnost, s obzirom na to da je u svim zemljama u principu usklađen sa međunarodnim standardima. Ipak, određeni problemi u primeni propisa postoje, budući da su savremene VRI uspostavljene u regionu tek nakon 1990, odnosno 2000. godine. Zato se može reći da se eksterna revizija u zemljama u regionu još razvija, a da je nezavisnost VRI u pojedinim zemljama ugrožena zbog određenih nedostataka postojeće regulative. To se prvenstveno odnosi na Makedoniju i BiH koje u svojim ustavima ne sadrže odredbe o VRI.

Formiranje VRI u pojedinim zemljama bilo je praćeno brojnim teškoćama, zbog čega je izbor članova VRI bio često odlagan. Tako je u Srbiji Državna revizorska institucija počela da radi nakon više od tri godine posle donošenja Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji, a njen rad bio je otežan zbog nedostatka finansijskih sredstava, poslovnog prostora i opreme. Kadar koji je zaposlen u VRI u većini zemalja je stručan i iskusan kadar, koji je radio u bivšoj SDK u Jugoslaviji, tako da se u praksi ne javljaju problemi u vezi sa profesionalnom praksom eksterne revizije. Potrebno je, međutim, zadržati postojeći, a privući novi kvalifikovan kadar, pošto su plate u javnom sektoru mnogo niže od plata u privatnom sektoru. Istovremeno, bitno je i uvećati broj revizora kako bi se sve planirane revizije mogle obaviti i to kvalitetno i profesionalno.

Ono što takođe može povremeno otežati rad VRI jeste nedovoljna svest o nezavisnosti VRI i o ulozi eksterne revizije u kontroli trošenja budžetskih sredstava. Zbog toga se najveći problemi stvaraju prilikom primene nalaza i preporuka koje su VRI dale u izveštajima. VRI imaju ograničena ovlašćenja da sankcionišu budžetske korisnike koji nezakonito ili nesvršishodno troše budžetska sredstva ili ne dostavljaju tražene informacije i dokumenta, pa se to može negativno odraziti na njihov rad. Ipak, uloga VRI i nije da kažnjavaju, već da kontrolama ostvaruju preventivnu funkciju i unaprede finansijsko upravljanje u javnom sektoru, pa bi zapravo trebalo unaprediti postojeće mehanizme za praćenje učinka revizije (*follow-up*). U tom smislu preporučuje se uključivanje informacija o sprovođenju preporuka i mera u okviru posebnog odeljka izveštaja VRI, objavljivanje odazivnih izveštaja na internet prezentaciji VRI i objavljivanje opštih preporuka subjektima i odgovora na njihova česta pitanja.¹⁰² Pri tome, da bi se zaista ostvarili željeni rezultati, neophodno je učvrstiti vezu između VRI i parlamenta, kao garanta primene preporuka VRI.

¹⁰² V. CEP, *Ka većoj finansijskoj odgovornosti vlasti u Srbiji – Implementacija preporuka i mera Državne revizorske institucije Srbije*, Centar za evropske politike, Beograd 2012, 80.

Probleme u primeni stvaraju i pojedina zakonska rešenja koja narušavaju autonomiju VRI u pogledu zapošljavanja, ocenjivanja i napredovanja zaposlenih i koja zbog toga mogu ugroziti nezavisnost VRI. U Srbiji npr. Državna revizorska institucija mora da dobije saglasnost Ministarstva finansija za svoj kadrovske plan, što omogućava Vladi da odloži ili čak spreči zapošljavanje kadrova. Zatim, Narodna skupština mora da odobri Poslovnik o radu Državne revizorske institucije, čime se nameće nepotrebna kontrola procesima i procedurama Državne revizorske institucije.¹⁰³ Pored toga, problem stvara i odredba po kojoj predlog za razrešenje članova Državne revizorske institucije može da podnese samo 20 narodnih poslanika (od 250 poslanika u Narodnoj skupštini), bez obzira na to što poslanici moraju i da glasaju da bi razrešili člana Državne revizorske institucije.

U pogledu članova VRI, Državnoj revizorskoj instituciji u Crnoj Gori (DRI) upućivane su kritike da je nezavisnost DRI ugrožena zbog toga što je za predsednika Senata DRI izabran bivši ministar finansija i potpredsednik Vlade koji je bio i narodni poslanik i član predsedništva vladajuće političke partije, a koji je bio obuhvaćen istragom u Italiji povodom tzv. „duvanske afere“ zbog krivičnih dela koja su izvršena u vreme kada je bio ministar. Postoje ozbiljne tvrdnje da je Zakon o državnoj revizorskoj instituciji čak izmenjen da bi on mogao da ispunjava uslove za izbor za predsednika DRI, a da su promene Zakona odobrene na istoj parlamentarnoj sednici tokom koje je on zapravo bio imenovan.¹⁰⁴ To je izazivalo brojne sumnje u nezavisnost i objektivnost DRI i moglo je štetno uticati na poverenje javnosti u njegov rad. Predsednik Senata nedavno je podneo ostavku, ali zbog kompromitujućeg video-snimka koji je dospeo u medije, smatrajući da je njegovo ponašanje koje je zaokupilo medijsku pažnju i ostalu javnost nedostojno državne funkcije.¹⁰⁵

Izveštaji VRI u svim zemljama pokazuju da u sektoru odbrane postoje brojni problemi, pošto su revizijom utvrđeni ozbiljni nedostaci (nepravilnosti i nezakonitosti) u poslovanju ministarstava odbrane. Ipak, izveštaji pokazuju i da se preporuke VRI uglavnom primenjuju, što ukazuje na to da se rad VRI sve više uvažava i da se poštuje njihova uloga u unapređenju finansijskog upravljanja u javnom sektoru. To, međutim, potvrđuje da se eksterna revizija u zemljama u regionu ubrzano razvija, uprkos određenim problemima koji postoje u primeni propisa.

¹⁰³ *Ibid*, 20; SIGMA, *Assessment – Serbia, 2011 (Consolidated Text)*, SIGMA/OECD, 141.

¹⁰⁴ M. Trivunović, V. Devine, H. Mathisen, *Korupcija u Crnoj Gori 2007. god, Prikaz glavnih problema i stanja reformi*, <http://www.unap.org.me/files/reports/ijr/Report%20on%20Corruption%20in%20Montenegro%20-%20MNE.pdf>, 16.12.2012, 67. Dnevni list *Vijesti* tvrdi da mu je, nakon što je u Italiji oslobođen optužbi da je bio umešan u navedenu aferu, Vlada Crne Gore, na njegov zahtev, uplatila 250.000 evra na ime pomoći za plaćanje advokata koji su ga zastupali u postupku pred italijanskim sudom koji je protiv njega vođen zbog sumnje u umešanost u šverc cigareta. V. <http://www.vijesti.me/vijesti/ivanisevicu-vlada-dala-250-000-advokata-bariju-clanak-76915>, <http://www.vijesti.me/vijesti/u-italiji-bi-razapeli-advokata-koji-bi-se-usudio-da-trazi-50-000-eura-clanak-78626>, <http://www.portalanalitika.me/component/content/article/63079-za-ivanievievu-odbranu-pred-sudovima-u-bariju-250-hiljada-eura-.html>, <http://www.portalanalitika.me/drustvo/vijesti/64378-ivanevi-imam-pravo-na-nadoknadu.html>, 22.02.2013.

¹⁰⁵ V. http://www.dri.co.me/1/index.php?option=com_k2&view=item&id=67:ostavka-gdina-miroslava-ivani%C5%A1evi%C4%87a-predsjednika-senata-dri&lang=sr, 3.04.2013.

3. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

U skladu sa opšteprihvaćenim međunarodnim standardima za internu reviziju u javnom sektoru zemlje u regionu su normativno i u organizacionom smislu uspostavile internu reviziju u javnom sektoru, odnosno u sektoru odbrane, jer su sve države utvrdile pravni okvir za internu reviziju i uspostavile internu reviziju u sektoru odbrane formiranjem posebne organizacione jedinice u ministarstvu odbrane. Države preduzimaju aktivnosti na funkcionisanju jedinica za internu reviziju u ministarstvu odbrane, čime su se stvorili uslovi za unapređenje i razvoj uspostavljene interne finansijske kontrole. Pravni okvir za internu reviziju u ovim zemljama uglavnom je usaglašen sa međunarodnim standardima, tako da nema većih razlika među nacionalnim propisima koji regulišu internu reviziju.

Propisi na sličan način uređuju internu reviziju, tako što zakoni kojima se reguliše interna finansijska kontrola ili poseban zakon o internoj reviziji utvrđuju obavezu uspostavljanja interne revizije u javnom sektoru, a posebnim zakonom o internoj reviziji ili posebnim podzakonskim aktom utvrđuju se kriterijumi, odnosno obaveza uspostavljanja posebne jedinice za internu reviziju u ministarstvu odbrane. Navedenim propisima se i bliže uređuje obavljanje interne revizije i predviđa obaveza godišnjeg izveštavanja o izvršenoj internoj reviziji, a sve zemlje su prihvatile međunarodnu Definiciju interne revizije i donele Povelju interne revizije i Etički kodeks internih revizora. Međunarodni standardi za profesionalnu praksu interne revizije nisu u potpunosti prihvaćeni u svim zemljama, pa je neophodno u tom smislu izvršiti potrebljana usaglašavanja (npr. u pogledu obaveznog stručnog usavršavanja internih revizora, internog i eksternog ocenjivanja interne revizije, sprečavanju sukoba interesa i dr.). To se posebno odnosi na Srbiju, Makedoniju, Crnu Goru, Bosnu i Hercegovinu i Kosovo.

Potrebno je propisima jasnije definisati i unaprediti i sistem finansijskog upravljanja i kontrole jer bez ovih objašnjenja nije moguć ni razvoj interne revizije, s obzirom na to da se radi o sveobuhvatnom sistemu interne finansijske kontrole u javnom sektoru. Na taj način će se bolje razgraničiti finansijsko upravljanje i kontrola od interne revizije, pa će interna revizija zaista moći da se posmatra kao podrška i savetodavna delatnost, a ne samo kao „kontrolna aktivnost“. Zato bi u Srbiji trebalo usvojiti poseban zakon koji bi regulisao internu finansijsku kontrolu u javnom sektoru i/ili poseban zakon o internoj reviziji, pošto je Srbija jedina od zemalja koja internu reviziju uređuje samo podzakonskim aktom – Pravilnikom. Ostale zemlje imaju bar jedan od ovih zakona, a u Srbiji je zakonski osnov za internu reviziju utvrđen samo članom 82 Zakona o budžetskom sistemu.

Eksterna revizija u svim zemljama u regionu uređena je prema Okviru Međunarodnih standarda vrhovnih revizorskih institucija, a uspostavljanje VRI i njihov rad, odnosno obavljanje eksterne revizije u svim zemljama regulisano je na sličan način. U svim zemljama postoji dobar zakonski osnov za obezbeđenje

nezavisnosti VRI i, osim kosovske Kancelarije glavnog revizora, sve VRI su članice Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija (INTOSAI). Pravni okvir u svim zemljama pruža dobru osnovu za ostvarivanje institucionalne, funkcionalne i finansijske nezavisnosti VRI, a eksterna revizija vrši se u skladu sa međunarodnim standardima. Ipak, u crnogorskom zakonu trebalo bi izričito propisati da se revizija vrši na način i prema postupcima koji su utvrđeni Međunarodnim standardima ISSAI okvira.

Najveći nedostatak regulative u Makedoniji i BiH je nepostojanje ustavnih garancija nezavisnosti VRI, zbog čega bi trebalo u ustave ovih zemalja uneti odredbe o VRI, u skladu sa preporukama Limske i Meksičke deklaracije. Nezavisnost VRI u Makedoniji i BiH trenutno garantuju brojne zakonske odredbe, posebno odredbe o izboru i razrešenju članova VRI, tako da Državni zavod za reviziju i Kancelarija za reviziju institucija BiH ipak imaju visok stepen nezavisnosti.

Da bi se obezbedila puna nezavisnost VRI i unapredio njihov rad, neophodno je izvršiti određene izmene zakona u svim zemljama jer još uvek nisu u potpunosti usklaćeni sa međunarodnim standardima. Na taj način će se doprineti smanjenju rizika po nezavisnost VRI, efikasnijoj praktičnoj primeni zakona i jačanju kapaciteta VRI koje ulažu značajne napore da unaprede praksu i uvećaju uticaj u zemlji. Otuda je neophodno obezbediti i kontinuiranu obuku državnih revizora. Ovo se posebno odnosi na Crnu Goru i Srbiju. U Crnoj Gori bi trebalo predvideti da Ministarstvo finansija, odnosno Vlada nema pravo da izmeni predlog budžeta VRI koji je dostavljen Ministarstvu, bez obzira na to što Ministarstvo do sada nikada nije menjalo budžet DRI. U Srbiji bi npr. trebalo povećati minimalni broj narodnih poslanika neophodan za podnošenje predloga za razrešenje člana Saveta DRI, a u Ustav bi se mogle uneti odredbe o podnošenju godišnjeg izveštaja VRI parlamentu. U Ustav Bugarske bi takođe mogle da se unesu odredbe o podnošenju godišnjeg izveštaja Nacionalne revizorske kancelarije parlamentu.

U pogledu pojedinačnih pravnih okvira za *internu reviziju* zemalja u regionu može se zaključiti da su Srbija, Makedonija, Crna Gora, Kosovo i BiH delimično usaglasile svoje pravne okvire sa međunarodnim standardima, zbog čega im se može dati ocena B. Bugarska i Hrvatska su svoju regulativu u oblasti interne revizije u potpunosti uskladile sa međunarodnim standardima, pa im se može dati ocena A. Pored toga što je kao članica EU usaglasila svoje zakonodavstvo sa najboljom praksom Unije, Bugarska je prihvatile i sve međunarodne standarde za internu reviziju u javnom sektoru, što je uradila i Hrvatska, prihvatajući na taj način pravne tekovine EU.

Usklađivanje pravnih okvira za *eksternu reviziju* sa međunarodnim standardima izvršile su u potpunosti Bugarska, Hrvatska i Kosovo, pa im se može dati ocena A. Bugarska je prihvatile sve preporuke u pogledu utvrđivanja pravila za ovu oblast, a Hrvatska je nakon izmena Ustava i donošenja Zakona o Državnom uredu za reviziju 2011. godine završila proces usklađivanja propisa u oblasti eksterne revizije sa međunarodnim standardima. Za Kosovo se, takođe, može reći da je uskladilo

propise sa međunarodnim standardima, budući da pruža najveće ustavne garancije nezavisnosti VRI i da propisi o eksternoj reviziji ispunjavaju ostale međunarodne kriterijume u pogledu VRI. Crna Gora i Srbija nisu u potpunosti uskladile propise sa međunarodnim standardima, pa im se može dati ocena B, s obzirom na to, propisi ne pružaju dovoljne garancije nezavisnosti i samostalnosti VRI. Imajući u vidu da ustavi Makedonije i BiH ne sadrže važne ustavne garancije nezavisnosti VRI, može se zaključiti da ni ove države nisu u potpunosti uskladile svoje pravne okvire sa međunarodnim standardima, tako da se i njima može dati ocena B.

Bez obzira na datu ocenu usklađenosti pravnog okvira sa međunarodnim standardima, ono što je karakteristično za sve države u regionu jesu brojni problemi u sprovođenju propisa i prihvaćenih standarda, zbog čega se javljaju velika odstupanja i razlike u primeni utvrđenih pravnih okvira u pojedinim zemljama. Izveštaji Komisije EU i Sigme potvrđuju da su zemlje u regionu dobine zadovoljavajuću ocenu u pogledu uspostavljanja pravnih okvira za internu i eksternu reviziju, ali da njihova primena nije na zadovoljavajućem nivou i da se interna i eksterna revizija još uvek razvijaju.¹⁰⁶ Nedovoljna svest o nezavisnosti i ulozi interne i eksterne revizije u kontroli trošenja budžetskih sredstava i nepostojanje jasne svesti o značaju kontrole javnih sredstava za sprečavanje korupcije otežavaju razvoj interne i eksterne revizije u regionu. U pogledu interne revizije nije utvrđena jasna odgovornost menadžmenta za upravljanje finansijskim sredstvima i uspostavljanje unutrašnjih kontrolnih procedura, što je osnovni uslov za razvoj interne revizije, pa se može zaključiti da zemlje u regionu nisu bile spremne za uvođenje PIFC koncepcije i primenu svih utvrđenih međunarodnih standarda od kojih se neki ne mogu ni primeniti u zemljama u tranziciji. Rezultati eksterne revizije zavise od primene nalaza i preporuka koje VRI daju u izveštajima, a to je jedan od najvećih problema u primeni standarda za eksternu reviziju. Pored toga, probleme u primeni standarda stvaraju i pojedina zakonska rešenja koja narušavaju autonomiju VRI u pogledu zapošljavanja, ocenjivanja i napredovanja zaposlenih u VRI i zbog toga mogu ugroziti nezavisnost VRI.

Na osnovu sveobuhvatne uporedne analize, može se zaključiti da proces uspostavljanja institucionalnih kapaciteta za internu i eksternu reviziju u zemljama u regionu prema međunarodnim standardima još uvek nije završen, mada su utvrđeni pravni okviri u velikoj meri usaglašeni sa njima. Iako je postignut visok stepen usklađenosti propisa sa međunarodnim standardima, uspostavljanjem interne revizije i radom VRI još nisu postignuti željeni rezultati. Zato je neophodno da sve zemlje ulože značajne napore kako bi uspostavile u potpunosti funkcionalnu internu reviziju i nezavisne i samostalne VRI. To znači da je neophodno raditi na razvoju interne i eksterne revizije, posebno na ispitivanju ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti budžetske potrošnje, kako bi se obezbedila ne samo zakonitost, već i svršishodnost trošenja javnih sredstava.

¹⁰⁶ Izveštaji Komisije EU i Sigme za sve države, osim Bugarske, dostupni su na sajtovima: http://ec.europa.eu/enlargement/countries/strategy-and-progress-report/index_en.htm; <http://www.oecd.org/site/sigma/publications/documents/assessmentreports.htm>.

*Miroslav Đorđević*¹

OMBUDSMAN

1. MEĐUNARODNI STANDARDI

1.1. Uvod

Institucija ombudsmana, snažnog činioca jačanja demokratskih procesa i koncepta države kao javnog servisa građana, danas postoji u preko 130 zemalja. Iako se nastanak njenog današnjeg oblika tradicionalno dovodi u vezu sa švedskim Ustavom iz 1809. godine (u kom se javlja *Justitieombudsman*), a koren sežu sve do početka XVIII veka, ova ustanova je svoju ekspanziju doživela tek u drugoj polovini XX veka. Do procvata ove institucije, koja je vremenom eskalirala do te mere da pojedini autori govore o „ombudsmaniji“², došlo je najviše zaslugom Danske.

Iako konsenzus oko definicije instituta ombudsmana u literaturi ne postoji,³ može se reći da je cilj uspostavljanja ombudsmana borba za zaštitu ljudskih prava, povećanje transparentnosti i pravilan rad državnih organa, borba protiv „loše uprave“ (*maladministration*)⁴ i prevencija korupcije. Ombudsman tako predstavlja svojevrsnog

¹ Istraživač Instituta za uporedno pravo, Beograd.

² D. Milkov, „Zaštitnik građana Republike Srbije“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, 1–2/2008, 200.

³ Teškoće u preciznom, sveobuhvatnom određivanju pojma ombudsmana predstavljaju kako razlike u prirodi i nadležnostima ove institucije od zemlje do zemlje, tako i u primetnoj evoluciji i širenju pomenutih nadležnosti. Često se navodi definicija kanadskog autora Donalda Rovata, koja kaže da je ombudsman nezavisan i nepristrasan funkcioner zakonodavnog tela čije se postojanje obično predviđa ustavom i koji vrši nadzor nad upravom, ispituje žalbe građana na administrativnu nepravdu i lošu upravu, te da je ovlašćen da ispituje, kritikuje, obznanjuje, ali ne i da poništava akcije uprave. – D. Simović, „O potrebi ustanovljavanja policijskog ombudsmana u Republici Srbiji“, *Policija u funkciji zaštite ljudskih prava*, Kriminalističko-policajska akademija, Beograd, 2011, 84. Ova vremešna definicija iz 1968. godine, iako tačna, za današnje pojmove ipak je nepotpuna jer ne uzima u obzir posebno staranje ombudsmana o zaštiti ljudskih prava, na kojem se danas insistira (tzv. „hibridni ombudsman“).

⁴ Loša uprava može se definisati kao svako nezakonito, nepravilno, nepravedno, neetično donošenje upravnih akata i vršenje upravnih radnji, ali i svako nehajno ponašanje, odugovlačenje, proizvoljnost, odnosno postupanje uprave koje nije fer, efikasno i ljubazno. S. Jugović, „Zaštitnik građana i kontrola policije i bezbednosno-informativne agencije u Republici Srbiji“, *Pravna riječ*, 29/2011, 733–734. U Izveštaju Evropskog ombudsmana za 1998. godinu stoji da „loša uprava postoji kada se neko javno telo ne ponaša (deluje) u saglasnosti sa pravilom ili principom koji ga obavezuje“. <http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports/faces>, 11.02.2013.

arbitra između državnog aparata i pojedinca, nezavisni korektiv birokratskog aparata koji se stara o pravima građana i dobrom funkcionisanju državne uprave (*good administration*), a svojim delovanjem ima i značajnu ulogu u sprečavanju korupcije. Pored nacionalnih ombudsmana opšte nadležnosti, mogu postojati i ombudsmani specijalizovani za određeno uže polje delovanja (vojska, policija, obrazovanje, itd.), nadnacionalni (Evropski ombudsman), ali i regionalni, lokalni ombudsmani. Jedna od važnih uloga ombudsmana jeste i sprečavanje korupcije ukazivanjem na slabosti sistema koje do nje dovode.

Sektor odbrane spada u nadležnost nacionalnog ombudsmana u zemljama koje imaju ombudsmana generalne nadležnosti, odnosno vojnog ombudsmana u zemljama čije pravo poznaje takvo specijalizovano telo. Upravo u domenu vojnog ombudsmana, zbog same nedemokratske, izrazito hijerarhijske i netransparentne prirode vojske, javljaju se znatnije specifičnosti u odnosu na neke druge specijalizovane ombudsmane. Samo jedna od zemalja o kojima je u ovom istraživanju reč (Bosna i Hercegovina) poznaje instituciju posebnog vojnog ombudsmana.

1.2. Izvori prava

Od šezdesetih godina XX veka počinju da se formiraju međunarodni standardi i dobra praksa ombudsmana. Postoji mnoštvo akata međunarodnih organizacija koji daju smernice i definišu osnovne principe na kojima treba da počiva ova institucija. Iako su po pravilu savetodavnog, neobavezujućeg karaktera, ti akti svojim autoritetom utiču na to da ih države implementiraju u svoja nacionalna zakonodavstva. Organizacije poput Ujedinjenih nacija, Evropske unije, Saveta Evrope i njegove Evropske komisije za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija) donosile su preporuke i smernice koje se tiču ombudsmana. Po značaju se posebno ističu tzv. *Pariski principi* ustanovljeni na prvoj Međunarodnoj radionici nacionalnih institucija koje se bave promocijom i zaštitom ljudskih prava (održanoj u Parizu 1991. godine), koje su ubrzo prihvatile Ujedinjene nacije i Savet Evrope.

Međunarodni koordinacioni komitet nacionalnih institucija za ljudska prava (*The International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*)⁵ prati implementaciju Pariskih principa od strane nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava⁶ i akredituje države članice UN ocenama: A (država u potpunosti primenjuje Pariske principe), B (država delimično primenjuje Pariske principe) i C (država ne primenjuje Pariske principe). Od država

⁵ Ovo telo je osnovano na konferenciji u Tunisu 1993. godine sa ciljem da olakša koordinaciju nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava. Njegov rad potpomogao je Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za ljudska prava.

⁶ U zemljama obuhvaćenim ovim radom to su ombudsmani.

obuhvaćenih ovim istraživanjem, na poslednjoj akreditaciji⁷ (decembar 2011. godine) Bosna i Hercegovina, Hrvatska i Srbija ocenjene su ocenom A, Bugarska i Makedonija ocenom B, dok se Crna Gora i Kosovo ne nalaze u ovom izveštaju.⁸

Sve zemlje obuhvaćene istraživanjem, sa izuzetkom Kosova,⁹ članice su Ujedinjenih nacija i Saveta Evrope, a u trenutku pisanja ovog rada Bugarska i Hrvatska su članice Evropske unije.

Postoji još i niz drugih dokumenata koja se bave zaštitom ljudskih prava i odnose se parcijalno ili indirektno na instituciju ombudsmana. Tako treba pomenuti Opcioni protokol uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka, koji predstavlja dodatak Konvenciji Ujedinjenih nacija o zabrani mučenja, a prihvatile su ga sve države obuhvaćene ovim istraživanjem (izuzev Kosova). Generalna skupština Ujedinjenih nacija donela je niz rezolucija koje se bave zaštitom ljudskih prava, od kojih se u kontekstu ombudsmana mogu izdvojiti rezolucije A/RES/65/207 i A/RES/63/169 u kojima se države članice ohrabruju da preduzmu određene korake u cilju jačanja integriteta ombudsmana i zaštite ljudskih prava. Ako se ovome pridodaju i smernice još nekih relevantnih institucija, poput Evropskog ombudsmana¹⁰, Međunarodne asocijacije ombudsmana (IOA), Evropskog instituta za ombudsmana (EOI) i slično, kristališu se određena načela kvalitetnog rada ove institucije.

1.3. Sadržina standarda

Uprkos odsustvu bilo kakvog međunarodnog normativnog akta koji bi jasno razgraničio ova načela (tj. kategorije), odlučili smo se da međunarodne standarde u pogledu ombudsmana prikažemo putem sledećih pet kategorija: predviđenost ustavom i zakonom; adekvatna nadležnost; nezavisnost; javnost, izveštavanje i poverljivost; efikasnost i kompetentnost.

⁷<http://nhri.ohchr.org/EN/Documents/Chart%20of%20the%20Status%20of%20NHRIs%20%28DIC%202011%29.pdf>, 11.02.2013.

⁸ Kosovo nije članica UN, te stoga ne može biti obuhvaćeno ovim rangiranjem.

⁹ Po rezoluciji UN 1244 Kosovo je sastavni deo Republike Srbije (autonomna pokrajina u okviru Republike Srbije).

¹⁰ U trenutku pisanja ovog rada (decembar 2012. godine) od zemalja koje su istraživanjem obuhvaćene samo je Bugarska članica Evropske unije, te je institucija Evropskog ombudsmana dostupna samo njenim građanima. I pored toga, smernice Evropskog ombudsmana svojim autoritetom vrše daleko širi uticaj i učestvuju u formiranju opštih međunarodnih principa o ombudsmanu.

1.3.1. Ustanovljenje ustavom ili zakonom

Način na koji je u pravnom sistemu definisana institucija ombudsmana ima za posledicu viši ili niži nivo njegove nezavisnosti, a samim tim i kvalitet rada. Kako je ustav najviši pravni akt jedne zemlje, poželjno je da upravo on što detaljnije reguliše pitanja ombudsmana, njegovog izbora, nadležnosti i funkcionisanja.¹¹ Ukoliko ombudsman nije regulisan ustavom, onda je poželjno da to bude učinjeno zakonom, a ne nekim podzakonskim aktom. U literaturi se, takođe, ističe da je institucija ustanovljena ustavom manje ranjiva, manje podložna arbitarnim pritiscima i spremnija da preživi protok vremena.¹²

Pariski principi: Ustanovljenje ombudsmana ustavom ili zakonom

Član 2

Mandat dat nacionalnoj ustanovi (za zaštitu ljudskih prava, konkretno – ombudsmanu) treba da bude jasno naznačen u ustavnom i(li) zakonskom tekstu, uz navođenje njegove sadržine i nadležnosti.

Venecijanska komisija mišljenja je da je poželjno da postojanje ove institucije bude garantovano odredbama ustavnog karaktera koje bi determinisale suštinske karakteristike i ovlašćenja Kancelarije ombudsmana i uslove za njegovo imenovanje, a koje bi, pak, dalje bile razrađene zakonskim odredbama. Zbog toga se preporučuje da ustavne odredbe ne budu previše ekstenzivne, a ustavni okvir preuzak, jer bi to sprečilo razuman razvoj institucije. Naročito treba imati u vidu da odredbe u ustavu o ombudsmanu na nacionalnom nivou ne bi trebalo da spreče formiranje sličnih institucija na lokalnom ili regionalnom nivou, ili u pojedinim oblastima.¹³ Dakle, može se zaključiti da je ideal da ova institucija bude elastično predviđena ustavom u jednom razumnom obimu koji bi pokrio sve njegove esencijalne aspekte, uz dalju razradu zakonskim i podzakonskim aktima.

¹¹ Tako, na primer, u Mišljenju Venecijanske komisije od 6. decembra 2004. o nacrtu Zakona o ombudsmanu Republike Srbije, ističe se da je u cilju zaštite ombudsmana od političkih uticaja poželjno da garancije njegovog postojanja i osnovnih principa budu predviđene ustavom. CDL-AD(2004)041 *Joint Opinion on the Draft Law on the Ombudsman of Serbia by the Venice Commission, the Commissioner for Human Rights and the Directorate General of Human Rights of the Council of Europe, Strasbourg, 6 December 2004, No. 9.* http://www.venice.coe.int/site/main/texts/CDL_2010_OMBUD_e.pdf, 11.02.2013.

¹² B. Milosavljević, *Ombudsman – zaštitnik prava građana*, Centar za antiratnu akciju, Beograd 2001, 31.

¹³ CDL-AD(2007)020 , Opinion on the possible reform of the Ombudsman Institution in Kazakhstan adopted by the Venice Commission at its 71st Plenary Session ,Venice, 1-2 June 2007), No. 7. http://www.venice.coe.int/site/main/texts/CDL_2010_OMBUD_e.pdf, 11.02.2013.

1.3.2. Adekvatna nadležnost

Osnovna funkcija ombudsmana jeste da ukazuje na „lošu upravu“ u svim državnim sferama, pa tako i u domenu vojske. Standardi Međunarodne asocijacije ombudsmana (IOA) u članu 4, stav 4 navode da „ombudsman dopunjuje, ali ne zamenjuje formalne državne kanale“¹⁴. Ombudsman je tako „organ koji ne nastupa silom, pretnjom, sankcijom, ne naređuje, niti sam kažnjava. Naprotiv, to je takav organ koji predlaže, daje inicijative, učestvuje i koordinira rad državnih organa u cilju pronalaženja najboljih rešenja za zadovoljavanje i zaštitu prava čoveka.“¹⁵ Postupanje institucije ombudsmana može biti samoinicijativno (kako ombudsman *ex officio* prati stanje ljudskih prava i funkcionisanje uprave) i po pritužbi građana, što je u praksi daleko češće.

Detaljnije formulisanje ovih standarda izvršile su međunarodne organizacije ombudsmana, a u tom smislu je dragocena i praksa Evropskog ombudsmana. Poželjne kompetencije ombudsmana detaljno su definisane Pariskim principima i izložene u donjem okviru.

Pariski principi: Nadležnost ombudsmana

U skladu sa Pariskim principima¹⁶, nadležnost ombudsmana treba da obuhvata:

- pravo da istražuje eventualne nepravilnosti u radu državnog aparata (uključujući i ministarstvo odbrane), to jest ispita da li institucije vrše svoje delatnosti u skladu sa zakonom i etičkim standardima;
- pravo da vredi i drugim državnim institucijama upućuje preporuke kako bi se sprečila „loša uprava“ i eventualno otklonile tako nastale posledice;
- pravo da državnim institucijama upućuje predstavke kada oceni da su ugrožena ljudska prava;
- pravo da rezultate svojih aktivnosti učini dostupnim javnosti;
- pravo da, ukoliko je ugrožavanje/povreda ljudskih prava ili „loša uprava“ posledica lošeg normativnog okvira, predlaže amandmane i nove zakone, a sve u cilju promovisanja dobre uprave i integriteta institucija (a samim tim i smanjenja korupcije);

¹⁴ CDL-AD(2007)020, *Opinion on the Possible Reform of the Ombudsman Institution in Kazakhstan* adopted by the Venice Commission at its 71st Plenary Session, Venice, 1-2 June 2007), No. 7. http://www.venice.coe.int/site/main/texts/CDL_2010_OMBUD_e.pdf, 11.02.2013.

¹⁵ B. Marković, „Ombudsman i uprava u procesu zaštite ljudskih prava i sloboda“, Eseji o upravi, Kragujevac 2001, 175. Izuzetaka ipak ima, pa tako u Švedskoj ombudsman može sam da preduzme i krivično gonjenje ukoliko smatra da za to ima osnova.

¹⁶ <http://www2.ohchr.org/english/law/parisprinciples.htm>, 11.02.2013.

- pravo da predloži razrešenje lica koja obavljaju javnu funkciju (u slučajevima dokumentovanog nevaljanog, ilegalnog ili koruptivnog delovanja);
- poželjno je da se ombudsman zalaže za implementaciju u nacionalno zakonodavstvo svih onih standarda i dobrih praksi međunarodnih tela u kojima je država član, a tiču se zaštite ljudskih prava i promocije dobre uprave. Podstiče se i saradnja ombudsmana sa međunarodnim organizacijama, posebno sa Ujedinjenim nacijama;
- takođe je poželjno da ombudsman pomaže u formulisanju i ostvarivanju ljudskih prava i u tom cilju sprovodi naučne i istraživačke programe, te širi javnu svest o značaju ljudskih prava putem informisanja i obrazovanja.

1.3.3. Nezavisnost i neutralnost

Zbog same prirode institucije ombudsmana jasno je da je njena nezavisnost jedan od najvećih prioriteta. Tako recimo Statut Evropskog ombudsmana u članu 9 predviđa:

„Ombudsman će vršiti svoje dužnosti uz potpunu nezavisnost, u interesu zajednica i građana Unije. U svom radu on neće tražiti niti prihvati instrukcije od bilo koje vlade ili kakvog drugog tela. On će se uzdržati od bilo kakvog činjenja inkompatibilnog sa njegovim dužnostima.”¹⁷

Da bi se obezbedila potpuna nezavisnost i neutralnost potrebno je da se ispuni nekoliko uslova, među kojima je ranije pomenuta ustavna garancija ovog instituta, zatim adekvatna procedura za vršenje izbora i smenu ombudsmana, inkompatibilnost ove funkcije sa funkcijama državnog aparata, razumno finansijsko obezbeđenje (koje omogućava nesmetan rad) i finansijska nezavisnost od izvršne vlasti.

Kada je reč o izboru ombudsmana, što zbog njegovog nastanka kao parlamentarnog poverenika, a i same prirode posla koji obavlja, čini se da je najlogičnije da njegov izbor vrši parlament. Najčešće i jeste tako, ali u uporednom pravu postoji i nekoliko drugačijih modela koji predviđaju veće ili manje učešće egzekutive u postupku izbora ombudsmana.¹⁸ U cilju veće nezavisnosti čini se da je daleko bolje da izbor vrši parlament po mogućству bez ikakvog učešća izvršne vlasti, jer je upravo egzekutiva najčešće na meti ombudsmanovog delovanja.

U uporednom pravu može se zapaziti da postoje dva osnovna vida finansiranja ombudsmana. Jedan je preko parlamenta i njegovih tela, a drugi preko vlade i njenih tela. Kako je za samostalnost ombudsmana važno da se izbegne finansiranje koje

¹⁷ <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/statute.faces,11.02.2013>.

¹⁸ B. Milosavljević, 39–42.

bi poticalo od tela koje ne spada pod njegovu jurisdikciju, najčešće je rešenje da parlament instituciji dodeljuje budžet.¹⁹

Dobre smernice u pogledu finansiranja ombudsmana dala je i Venecijanska komisija, koja smatra da radi obezbeđenja punog, nezavisnog i efikasnog vršenja poslova ombudsmana, zakon kojim se ombudsman ustanovljava treba da propiše pravo ove institucije da sama podnosi predlog za svoj budžet.²⁰

Konačno, kada je reč o inkompatibilnosti i neutralnosti, jasno je da ombudsman ne može na bilo koji način biti povezan sa stranom u postupku. Međunarodna asocijacija ombudsmana u svojim Standardima (član 2.4) to prosto definiše: „...ombudsman ne sme da ima bilo kakav lični interes ili ulog, gubitak ili dobitak, od ishoda stvari (problema)“.²¹ Pored toga, ne sme da se meša u redovni postupak državnog organa, jer on predstavlja korektiv koji, kao što je već rečeno, „dopunjuje, ali ne zamenjuje formalne državne kanale“, tj. ukazuje na propuste i deluje proaktivno da do njih više ne dolazi.

1.3.4. Javnost, izveštavanje i poverljivost

Kako je ombudsman institucija koja jača savremeno društvo i transparentnost državne uprave, javnost igra veliku ulogu u njegovom delovanju. Neobavezujuće preporuke koje ombudsman donosi neretko mobilisu javnost kreirajući javno mnjenje koje na kraju dovodi do obaveznosti, tj. normiranja sadržaja iz preporuke. Osim što izlazi u javnost sa svojim zaključcima i preporukama, ombudsman je dužan da u određenom periodu (najčešće na godinu dana) podnese izveštaj organu koji ga je izabrao (u najvećem broju slučajeva parlamentu). U ovim izveštajima on saopštava detalje o broju pritužbi koje je dobio, istraga koje je sproveo, broju rešenih slučajeva i sl. Rezultati rada ombudsmana po pravilu su javni, ali određene specifičnosti postoje kada je reč o vojnom ombudsmanu (naravno, u zemljama u kojima je takav ombudsman predviđen) zbog same prirode sektora odbrane koji samo donekle trpi transparentnost i civilnu kontrolu. Ombudsman je takođe dužan da u tajnosti drži podatke o podnosiocu pritužbe i sl.,²² čime se povećava poverenje građana u ovu instituciju, a time i njena efikasnost.

¹⁹ D. Radinović, *Ombudsman i izvršna vlast*, Službeni glasnik, Beograd 2001, 167.

²⁰ CDL-AD(2007)020 – *Opinion on the possible reform of the Ombudsman Institution in Kazakhstan* adopted by the Venice Commission at its 71st Plenary Session, Venice, 1–2 June 2007, No. 30. http://www.venice.coe.int/site/main/texts/CDL_2010_OMBUD_e.pdf, 11.02.2013.

²¹ http://www.ombudsassociation.org/sites/default/files/IOA_Standards_of_Practice_Oct09.pdf 11.02.2013.

²² Isrpne standarde u ovoj sferi predviđaju Standardi Međunarodne asocijacije ombudsmana u članu 3, http://www.ombudsassociation.org/sites/default/files/IOA_Standards_of_Practice_Oct09.pdf 11.02.2013.

1.3.5. Efikasnost i kompetentnost

Pored kvalitetnog normativnog okvira, uspeh ombudsmana u velikoj meri zavisi od moralnih, stručnih i drugih ličnih kvaliteta osobe koja obavlja tu funkciju. Izbor prave ličnosti za nosioca ove funkcije je zato od izuzetnog značaja, zbog čega mu nacionalna zakonodavstva posvećuju posebnu pažnju.²³ Za izbor ombudsmana propisuju se uslovi koji se najčešće odnose na moralne kvalitete ličnosti, akademsko pravničko obrazovanje i minimum profesionalnog iskustva (radnog staža) na polju upravnog rada ili primene prava. Često se ističe i potreba da kandidat za položaj ombudsmana ima i iskustvo u zaštiti ljudskih prava.

Iako je veoma poželjno da osoba na položaju ombudsmana bude izrazitim moralnim i profesionalnim kvalitetima, ne treba preterivati u normiranju takvih uslova jer to može dovesti do problema u primeni.²⁴ Potrebno je zbog toga postaviti razumne, ali opet visoke uslove za izbor u ovo zvanje. Tako se, na primer, u članu 6, stav 2 Statuta Evropskog ombudsmana predviđaju sledeći uslovi:

„Ombudsman se bira iz reda lica koja su državljeni Unije, imaju puna građanska i politička prava, nude svaku garanciju nezavisnosti, a ispunjavaju uslove za ostvarivanje najviše pravosudne funkcije u svojoj zemlji ili imaju priznatu stručnost i iskustvo potrebno za vršenje delatnosti ombudsmana.”²⁵

Ovako postavljeni uslovi sasvim su dovoljni da u praksi osiguraju branu koja sprečava da na poziciju ombudsmana dođe nekvalifikovano, nestručno lice. U kontekstu efikasnosti ombudsmana, može se još samo reći da je Evropski ombudsman, izabran uz ovakve uslove, u samom vrhu po broju prihvaćenih preporuka u svetu (čak 82 odsto u 2011. godini).²⁶

2. UPOREDNOPRAVNA ANALIZA

Da bi ustanova ombudsmana služila svojoj svrsi i davala rezultate u praksi, tj. pomogla ostvarivanju ljudskih prava i zaštitila građane od loše uprave (*maladministration*), potrebno je da njen rad bude uređen i nezavisnost garantovana adekvatnim pravnim okvirom. Takođe, adekvatno finansiranje i stručnost lica koji ovaj

²³ B. Milosavljević, 36.

²⁴ CDL-AD(2004)041 Joint Opinion on the Draft Law on the ombudsman of Serbia by the Venice Commission, the Commissioner for Human Rights and the Directorate General of Human Rights of the Council of Europe, Strasbourg, 6 December 2004, No. 13, http://www.venice.coe.int/site/main/texts/CDL_2010_OMBUD_e.pdf, 01.02.2013.

²⁵ <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/statute.faces>, 11.02.2013.

²⁶ <http://www.euractiv.rs/eu-prioriteti/5081-u-eu-prihvaeno-82-preporuka-ombudsmana>, 11.02.2013.

posao vrše u praksi često prave razliku između efikasnog i neefikasnog ombudsmana. U uporednopravnoj analizi ovog instituta u zemljama bivše Jugoslavije (sa izuzetkom Slovenije) i Bugarskoj, fokusiraćemo se na nekoliko uslova koji su *conditio sine qua non* za pravilno delovanje ombudsmana, i to: kvalitetan institucionalni okvir (predviđenost ustavom i zakonom), način izbora i razrešenja ombudsmana, njegova nadležnost, finansiranje i podnošenje izveštaja.

2.1. Institucionalni okvir

Pod institucionalnim okvirom podrazumeva se, pre svega, predviđenost ovog instituta ustavom i zakonom, ali i podzakonskim aktima. U skladu sa međunarodnim standardima, o kojima je ranije bilo reči, poželjno je da institucija ombudsmana bude zagarantovana najvišim pravnim aktom – ustavom, jer se na taj način najbolje štiti njen integritet. Takođe, dobro je da ustavopravna zaštita bude značajnog obima, ali ne i restriktivna po karakteru, kako bi se ostavila mogućnost osnivanja raznih specijalnih, regionalnih i lokalnih ombudsmana. Kvalitetan ustavni i zakonski okvir svakako je preduslov za dobru praksu ombudsmana, ali je, kako ćemo videti, ne podrazumeva. Nedovoljno finansiranje, nestručnost kadrova i slabo funkcionisanje pravne države u praksi dovode do loših rezultata institucije ombudsmana, uprkos kvalitetnom institucionalnom okviru.

2.1.1. Ustav

U svim zemljama koje ovo istraživanje pokriva, sa izuzetkom Bosne i Hercegovine, institucija ombudsmana predviđena je ustavom, a zatim podrobnije definisana zakonom.

U hrvatskom Ustavu iz 1990. godine (koji je kasnije nekoliko puta revidiran, a poslednji put 2010. godine)²⁷ u članu 93 predviđa se ustanova ombudsmana („pučki pravobranitelj“) kao opunomoćenika Hrvatskog sabora za promociju i zaštitu ljudskih prava i sloboda utvrđenih Ustavom, zakonima i međunarodnim pravnim aktima o ljudskim pravima i slobodama koje je prihvatila Republika Hrvatska.²⁸ Dalje se kaže da ombudsmanu pritužbu može podneti svako ko smatra da su mu usled nepravilnog rada državnih organa i drugih organa sa javnim ovlašćenjima povredena ustavna ili zakonska prava. Ustav takođe određuje dužinu mandata, nezavisnost ombudsmana u

²⁷ Poslednja izmena Ustava Hrvatske koja se ticala institucije ombudsmana izvršena je 2001. godine. <http://www.usud.hr/uploads/Redakcijski%20prociscen%20tekst%20Ustava%20Republike%20Hrvatske,%20Ustavni%20sud%20Republike%20Hrvatske,%202023.%20ozuka%202011.pdf>, 11.02.2013.

²⁸ Ustav Republike Hrvatske, čl. 93.

radu i njegov imunitet, a regulisanje ostalih pitanja prepušta zakonu.

Republika Srbija u Ustavu iz 2006. godine²⁹ ovaj institut predviđa u članu 138. Ombudsman („zaštitnik građana“) je po ovom ustavu „nezavisan državni organ koji štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja.“³⁰ Odmah potom se precizira da su iz nadležnosti ombudsmana izuzeti predsednik Republike, Narodna skupština, Vlada, Ustavni sud, sudovi i javna tužilaštva. Utvrđuje se da ombudsman uživa imunitet i da ga bira Narodna skupština (kojoj je i odgovoran), ali se pojedinosti oko izbora, kao i ostala pitanja, ostavljaju zakonu.

Ustav Republike Crne Gore iz 2007. godine³¹ vrlo kratko u članu 81 predviđa da je „zaštitnik prava i sloboda Crne Gore samostalan i nezavisan organ koji preduzima mera za zaštitu ljudskih prava i sloboda“.³² Ustav još kaže da se ombudsman bira na period od šest godina, a svako detaljnije određivanje materije prepušteno je zakonu.

U Bosni i Hercegovini (u daljem tekstu BiH) institucija ombudsmana („ombudsman za ljudska prava Bosne i Hercegovine“) nije predviđena Ustavom,³³ već se nalazi u okviru Aneksa VI Dejtonskog mirovnog sporazuma („Sporazum o ljudskim pravima“³⁴). U članovima 4, 5 i 6 prilično su detaljno regulisani mandat ombudsmana, način izbora, nezavisnost i nadležnost, a sva preostala regulativa prepuštena je zakonu. Iako odsustvo ombudsmana u ustavnom aktu na prvi pogled odstupa od međunarodnih standarda, treba imati u vidu istorijske okolnosti nastanka BiH kao nezavisne države 1995. godine i činjenicu da Aneks VI Dejtonskog mirovnog ugovora ima istu pravnu težinu kao i Ustav (koji je i sam donet kao Aneks IV istog mirovnog sporazuma). Specifičnost u BiH predstavlja i postojanje specijalnog – vojnog ombudsmana („parlamentarnog vojnog poverenika“) koji je po ugledu na nemačkog vojnog ombudsmana 2009. godine regulisan Zakonom o parlamentarnom vojnom povereniku BiH. Ovaj specijalni ombudsman ne pominje se u Ustavu, već je propisan zakonom.

²⁹ http://www.parlament.rs/upload/documents/Ustav_Srbije_pdf.pdf, 11.02.2013.

³⁰ Ustav Republike Srbije, čl. 138.

³¹ http://www.skupstina.me/cms/site_data/ustav/Ustav%20Crne%20Gore.pdf, 11.02.2013.

³² Ustav Crne Gore, čl. 81.

³³ Koji je donet 1995. godine kao IV Aneks Dejtonskog mirovnog sporazuma.

³⁴ <http://www.ombudsmen.gov.ba/materijali/o%20nama/Annex%20VI%20-%20bosnian.pdf> 11.02.2013.

Kosovo³⁵ u Ustavu iz 2008. godine³⁶ u članovima 132 – 135. vrlo detaljno reguliše institut ombudsmana³⁷ (u srpskoj verziji *ombudsman*, a u albanskoj *Avokati i Popullit* i *ombudsperson*).³⁸ Ustav predviđa da ombudsman nadzire i štiti prava i slobode pojedinaca od nezakonitih i neregularnih radnji javnih organa. On dalje navodi da je ova institucija nezavisna u vršenju svoje dužnosti, kao i da su bilo koji drugi organi i institucije na Kosovu koji vrše legitimnu vlast dužni da na zahtev ombudsmana predstave zatražena dokumeta i informacije.³⁹ U članu 133. precizira se da ombudsman ima kancelariju i poseban budžet, zatim pitanje njegovih zamenika, dok se član 134. bavi pitanjima kvalifikacija, izbora i razrešenja ombudsmana.

U Makedoniji je ombudsman (makedonski: *Народен правообранител*) ustanovljen i prilično bazično određen Ustavom iz 1991. godine⁴⁰ (član 77), dok su kasnije amandmanima XI i XII nešto podrobnije definisani njegova uloga i ovlašćenja. Po Ustavu je tako ombudsman zadužen da štiti ustavna i zakonska prava građana kada ih krše organi državne uprave i drugi organi i organizacije sa javnim mandatom. Precizira se rok na koji se ombudsman može izabrati, način izbora, kao i zadatak da se ombudsman mora posebno starati o suzbijanju diskriminacije i jednakoj zastupljenosti zajednica u javnim organima na svim nivoima i u javnom životu. Uređivanje ostalih pitanja prepušta se zakonu.

Bugarski Ustav iz 1991. godine⁴¹ i dalje je na snazi, uz više značajnih revizija (2003, 2005, 2006. i 2007. godine). Izmenama Ustava 2006. uvedena je članom 91a institucija ombudsmana, ali se sva regulativa ovog instituta prepušta zakonu. Ustav samo kaže da ombudsmana bira Narodna skupština i da je njegov cilj da štiti građanska prava i slobode. Od svih zemalja u kojima je u ovom istraživanju reč, ovde je ombudsman svakako najsiromašnije ustavopravno regulisan. U slučaju Bugarske interesantno je, takođe, da je ona, kao i Srbija, zakon o ombudsmanu donela pre ustavne regulative (zakon je počeo da važi januara 2004. godine, dok su izmena

³⁵ Kosovo je po rezoluciji UN 1244 sastavni deo Republike Srbije.

³⁶ http://www.kushtetutakosoves.info/repository/docs/Ustav.Republike.Kosovo.Srpski_cyr.pdf 11.02.2013.

³⁷ Ombudsman je na Kosovu osnovan 2000 godine Uredbom UNMIK-a br. 2000/38, koja je instituciji ombudsmana dala mandat da istražuje žalbe protiv UNMIK-a i lokalne javne administracije. Kasnijim uredbama iz 2006. i 2007. godine unete su značajne izmene, a donošenjem Zakona o ombudsmanu 2010. godine, sve ove uredbe stavljene su van snage.

³⁸ Termin ombudspersona koji se nalazi i na veb stranici kosovskog ombudsmana www.ombudspersonkosovo.org potpuno je pogrešan i ne upotrebljava se zvanično nigde u svetu osim na Kosovu (iako je Uredbom UNMIK-a br. 2007/15 ovaj termin zamenjen terminom ombudsman, on se i dalje koristi). Nastao je u želji pojedinih autora da uvaže rodnu ravnopravnost, pogrešno držeći da je reč ombudsman složenica od reči ombuds i man, što, međutim, nije slučaj. Ovaj termin ne dolazi iz engleskog, već iz švedskog jezika u kome ombudsman nije složenica, već jedinstvena reč koja označava poverenika, kako muškarca tako i ženu. Više o tome u: D. Milkov, „Zaštitnik građana Republike Srbije“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 1–2/2008, 203–204.

³⁹ Ustav Kosova, čl. 132.

⁴⁰ http://www.uni-graz.at/opvIwww_ustav_makedonija_mak.pdf, 11.02.2013.

⁴¹ <http://www.parliament.bg/en/const>, 11.02.2013.

Ustava i uvođenje ombudsmana u Ustav učinjeni, kako je već rečeno, više od dve godine kasnije, marta 2006). Demokratske promene i Ustav iz 1991. ostavile su prvobitno Bugarsku bez institucije ombudsmana. Tek 1998. godine najviše zaslugom bugarske nevladine organizacije „Centar za studije demokratije“ učinjeni su napor da se pristupi izradi Nacrta zakona o ombudsmanu uprkos tome što za ovu instituciju u tom trenutku nije postojao ustavni okvir.⁴² Zakon o ombudsmanu donet je 2003. (počeo je da važi 1. januara 2004), a sledeće, 2005. godine donet je i Pravilnik o organizaciji i delatnosti ombudsmana. Tako se u Bugarskoj po Zakonu i Pravilniku napravio i ustavni okvir ustanovljen amandmanom iz 2006. godine, pa je možda delom zbog toga ustavopravna regulativa ostavljena preširoko, bez ikakve detaljnije regulative (što u Srbiji, pak, nije slučaj).

2.1.2. Zakon

Svaka od zemalja obuhvaćenih istraživanjem donela je zakon o ombudsmanu, kojim se detaljnije reguliše funkcionisanje ove institucije. Uprkos tome što pojedine zemlje poznaju različite specijalne ombudsmane, samo u BiH postoji pomenuti specijalizovani vojni ombudsman (parlamentarni vojni poverenik).⁴³ Tako su sva pitanja u vezi sa odbranom u svim zemljama obuhvaćenim ovim radom u nadležnosti generalnog, nacionalnog ombudsmana, izuzev u BiH, gde ova nadležnost pripada opštem – generalnom ombudsmanu i specijalnom – vojnom povereniku (Zakon o ombudsmanu za ljudska prava BiH u članu 3 izričito navodi da u nadležnost institucije ombudsmana spadaju i „sve žalbe o povredi ljudskih prava i sloboda navodno počinjenih od vojnih vlasti“).⁴⁴

Aktuelni zakoni o ombudsmanu u zemljama u regionu prikazani su u tabeli koja sledi.

⁴² Više o ovome u *The Ombudsman Institution in South-Eastern Europe*, 50. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/untc/unpan014896.pdf>, 11.02.2013.

⁴³ U daljem tekstu – vojni poverenik BiH.

⁴⁴ Međusobni odnos ove dve institucije regulisan je podzakonskim aktom – „Smernice o osnova-ma saradnje parlamentarnog vojnog poverenika BiH sa institucijom ombudsmana za ljudska prava BiH“, https://www.parlament.ba/sadrzaj/komisije/ostalo/vojni_povjerenik/ostale_aktivnosti/default.aspx?id=22158&langTag=bs-BA&pril=b, 10.05.2013.

Hrvatska	Zakon o pućkom pravobranitelju ⁴⁵	iz 2012. godine
Srbija	Zakon o zaštitniku građana ⁴⁶	iz 2005. godine
Crna Gora	Zakon o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore ⁴⁷	iz 2011. godine
Bosna i Hercegovina	Zakon o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine ⁴⁸	iz 2004. godine
	Zakon o parlamentarnom vojnom povereniku Bosne i Hercegovine ⁴⁹	iz 2009. godine
Kosovo	Zakon o narodnom advokatu ⁵⁰	iz 2010. godine
Makedonija	Zakon o narodnom pravobranitelju ⁵¹	iz 2003. godine
Bugarska	Zakon o ombudsmanu ⁵²	iz 2004. godine

Pored navedenih zakona, sve gorepomenute zemlje donosile su i podzakonske akte kojima su regulisana uglavnom tehnička pitanja i mehanizmi sprovođenja zakona. Tako je u Hrvatskoj donesen *Poslovnik o radu pućkog pravobranitelja*, u Makedoniji *Pravilnik o procedurama ombudsmana*, u BiH *Pravila postupka institucije ombudsmana za ljudska prava u BiH* (kao i nekoliko podzakonskih akata kojima se podrobnije reguliše rad parlamentarnog vojnog poverenika), u Bugarskoj *Pravilnik o organizaciji i delatnosti ombudsmana*, itd.

2.1.3. Analiza institucionalnih okvira

Ukoliko se uporedi institut ombudsmana u ovim državama, uočiće se veliki broj sličnosti jer sve prate isti model, ali s druge strane i značajan broj razlika kako u pravnom okviru, tako i u praksi.

⁴⁵<http://www.zakon.hr/z/128/Zakon-o-pu%C4%8Dkom-pravobranitelju>, 11.02.2013.

⁴⁶http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zastitniku_gradjana.html, 11.02.2013.

⁴⁷http://www.ombudsman.co.me/docs/izvjestaji/Zakon_o_zastitniku_ci_ljudskih_prava_i_sloboda_Crne_Gore.pdf, 11.02.2013.

⁴⁸<http://www.ombudsmen.gov.ba/materijali/o%20nama/zakon%20o%20ombudsmenu%20BiH.pdf>, 11.02.2013.

⁴⁹https://www.parlament.ba/2006_2010/komisije/ostalo/vojni_povjerenik/default.aspx?id=31088&langTag=sr-SP-Cyrl&pril=b, 10.05.2013.

⁵⁰http://www.ombudspersonkosovo.org/img/images/content/other/706296_Zakon%20o%20Ombudsmanu%202010-195-ser.pdf, 11.02.2013.

⁵¹<http://www.ombudsman.mk/ombudsman/upload/NPM-dokumenti/Pravna%20ramka%20NPM/Zakon%20za%20Naroden%20Pravobranitel%20mkd.PDF>, 11.02.2013.

⁵²<http://www.ombudsman.bg/regulations/ombudsman-law>, 11.02.2013.

U pogledu dužine tradicije institucije ombudsmana, od navedenih država prednjače Hrvatska i Makedonija, koje gotovo da imaju kontinuitet ove ustanove sa kvaziombudsmanском, eks-jugoslovenskom ustanovom društvenog pravobranioca samoupravljanja. Srbija, a sa njom i Crna Gora i Kosovo, sledeći istu liniju državnosti, ostali su bez instituta ombudsmana više od deset godina posle pada komunističkog režima (kada je, ironično, postojala pomenuta kvaziombudsmska institucija, društveni pravobranilac samoupravljanja).

Sadržinska analiza ustavopravnog okvira pokazuje sličnosti svih zemalja, osim BiH i Bugarske. Bugarska je tako primer najlošijeg rešenja po kome se ustavom garantuje samo najelementarnije – postojanje institucije. Sve ostalo je prepusteno zakonu. Ovo je u suprotnosti sa međunarodnim standardima iz ove oblasti, po kojima bi propisi ustavnog karaktera trebalo da determinišu suštinske karakteristike i ovlašćenja kancelarije ombudsmana i uslove za njegovo imenovanje, kako bi se na taj način bolje zaštitio integritet ove ustanove. Sa BiH je, pak, situacija drugačija. U Aneksu VI Dejtonskog mirovnog sporazuma – „Sporazumu o ljudskim pravima“ (koji je akt ustavne težine i karaktera), regulativa materije ombudsmana je po obimu znatno veća u odnosu na druge države u ovom istraživanju. Na prvi pogled moglo bi se zaključiti, u skladu sa međunarodnim standardima, kako ovakvo rešenje nije dobro, jer preobimna regulativa može dovesti do kočenja razvoja instituta ombudsmana i njegovog prilagođavanja novim potrebama. Ovde, međutim, to nije slučaj, jer su odredbe elastično postavljene i nisu restriktivnog karaktera. Slična, obimna regulativa prisutna je i kada je reč o Kosovu, u čijem se Ustavu u tri člana detaljno određuje rad ombudsmana. Isto kao i u slučaju BiH, ovde nema kršenja međunarodnih standarda postavljanjem iscrpne, restriktivne regulative.

Kada je reč o Srbiji, Crnoj Gori, Makedoniji i Hrvatskoj, ustavopravni okvir je postavljen na sličan način. U slučaju Srbije, Hrvatske i Makedonije, nešto je obimniji, dok je u crnogorskom Ustavu ova materija regulisana prilično sažeto, ne baš u skladu sa međunarodnim preporukama. Takođe, neke države prilikom navođenja nadležnosti ombudsmana prednost daju zaštiti ljudskih prava (Hrvatska, Crna Gora), dok neke primat daju borbi protiv „loše uprave“ (Srbija, Makedonija). Sve zemlje o kojima je reč, sa izuzetkom Srbije i Bugarske, u svojim ustavima određuju dužinu trajanja mandata ombudsmana.

Jedini od navedenih ustava koji izričito navodi da ombudsman ima svoju kancelariju i poseban budžet, koji predlaže i kojim sam upravlja jeste Ustav Kosova.⁵³ Ironija je da su razlozi neefikasnosti u praksi kosovskog ombudsmana, između ostalog, kako ćemo videti, problemi neadekvatnog finansiranja i prostorija za rad. Ovo je jedan od ilustrativnih primera kako jedno kvalitetno zakonsko (ustavno) rešenje ostaje samo mrtvo slovo na papiru u odsustvu pravne države.

Može se zaključiti da sve zemlje obuhvaćene istraživanjem, izuzev Bugarske i možda Crne Gore, imaju ustavopravni okvir ustanove ombudsmana u skladu sa

⁵³ Ustav Kosova, čl. 133.

međunarodnim standardima. Predviđenost ombudsmana ustavom, kao i određivanje njegovih zadataka, izbora i nadležnosti veoma je poželjno. Detaljna regulativa načina rada ove institucije u zemljama obuhvaćenim ovim radom prepuštena je dalje zakonima, pa će sada biti nešto više reči o izboru i konkretnim aspektima delovanja ombudsmana predviđenim pravima pomenutih država.

2.2. Način izbora i razrešenja dužnosti ombudsmana

2.2.1. Izbor

U svim zemljama o kojima je u ovom istraživanju reč, predviđeno je da ombudsmana bira narodna skupština.

Hrvatskog ombudsmana („pučkog pravobranitelja“) prostom većinom bira Narodna skupština („Sabor“) na period od osam godina.⁵⁴ Zakonom o pučkom pravobranitelju dodatno je ustanovljena i mogućnost njegovog reizbora.⁵⁵ Predlog za izbor najmanje dva kandidata sačinjava Ustavni odbor Skupštine,⁵⁶ uz prethodno mišljenje Odbora za ljudska i manjinska prava. Hrvatski ombudsman ima tri zamenika. Rešenje da se ombudsman bira prostom većinom nije najbolje sa stanovišta međunarodnih standarda, ali s druge strane olakšava njegov izbor. U Hrvatskoj je uprkos takvoj regulativi dolazilo do zastoja u izboru ombudsmana (iz političkih, ali i praktičnih razloga), pa je tako i preporuka Evropske komisije bila da se ova institucija osnaži.

U Srbiji se zaštitnik građana bira većinom glasova svih narodnih poslanika, takođe na predlog odbora zaduženog za ustavna pitanja.⁵⁷ Bira se na petogodišnji mandat, a isto lice može biti najviše dva puta uzastopno birano na ovu funkciju.⁵⁸ Ima četiri zamenika.

U Ustavu Crne Gore, u delu o nadležnostima Narodne skupštine,⁵⁹ utvrđuje se da ovaj organ imenuje „zaštitnika prava i sloboda“ (prostom većinom). Član 81. Ustava predviđa da mandat ombudsmana traje šest godina, a Zakon o zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore dalje precizira da Skupština odlučuje o broju njegovih zamenika (najmanje jedan), kao i da se jedan od zamenika mora baviti zaštitom od diskriminacije. Zamenici se biraju na predlog ombudsmana.

Zakon o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine predviđa da ovu instituciju čine tri osobe, od kojih je jedna predsedavajući sa zadatkom da koordinira

⁵⁴ Ustav Republike Hrvatske, čl. 93.

⁵⁵ Zakon o pučkom pravobranitelju Republike Hrvatske, čl. 10.

⁵⁶ Pun naziv je Odbor za Ustav, poslovnik i politički sustav Hrvatskoga sabora.

⁵⁷ Zakon o zaštitniku građana Republike Srbije, čl. 4.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Ustav Republike Crne Gore, čl. 82. st. 12.

rad institucije (mandat ombudsmana traje šest godina, a predsedavajući se smenjuje na svake dve, pa tako na kraju mandata sva tri lica predsedavaju institucijom u jednom periodu svog mandata). Ombudsmane imenuju Predstavnički dom i Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH iz liste kandidata koju im je za potrebe imenovanja ombudsmana dostavila specijalno formirana *ad hoc* komisija.⁶⁰ Mandat ombudsmana traje šest godina uz mogućnost reizbora. Rešenje da institut ombudsmana bude sačinjen od tri osobe posledica je činjenice da do kršenja ljudskih prava i dalje često dolazi zbog nacionalne i verske netrpljivosti. Stoga Zakon u članu 8 predviđa da ombudsmani saraduju u obavljanju dužnosti, a zatim dodaje „...da raspodela zadataka među njima neće zavisiti od kriterijuma etničkog porekla podnosioca žalbe...“⁶¹ Tako se od 2006. godine i donošenja Zakona o izmenama i dopunama Zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH, ombudsmani biraju iz tri konstitutivna naroda (bošnjačkog, hrvatskog i srpskog), što ne isključuje mogućnost imenovanja i iz reda ostalih.⁶² Što se vojnog poverenika BiH tiče, njega takođe bira parlament, ali na period od pet godina (što je godinu dana kraći mandat od onog koji ima generalni ombudsman), uz mogućnost samo jednog reizbora.⁶³

Ombudsman Kosova⁶⁴ („narodni advokat“) bira se od strane Skupštine Kosova većinom glasova svih njenih poslanika na petogodišnji mandat.⁶⁵ Zakonom o narodnom advokatu predviđeno je da ombudsman ima pet zamenika (koji se takođe biraju u Skupštini, ali prostom većinom) i isključuje mogućnost reizbora na ovu funkciju. Pomenuti zakon naglašava da najmanje jedan od zamenika ombudsmana treba da bude pripadnik srpske zajednice Kosova, a najmanje jedan iz ostalih zajednica koje nisu većinske, a zastupljene su u Skupštini Kosova.⁶⁶

Po makedonskom Ustavu i Zakonu o narodnom pravobraniocu, ombudsmana po predlogu Parlamentarnog komiteta bira Skupština većinom od ukupnog broja poslanika, ali uz to da ista takva većina mora postojati i među poslanicima koji pripadaju nevećinskim zajednicama u Makedoniji.⁶⁷ Mandat traje osam godina, a broj zamenika ombudsmana po njegovom predlogu određuje Skupština. Uslovi i način njihovog izbora isti su kao i za ombudsmana. Dozvoljen je jedan reizbor.

U odnosu na ostale pomenute zemlje, u načinu izbora ombudsmana u Bugarskoj postoji jedna specifičnost. Naime, i u Bugarskoj se ombudsman bira u

⁶⁰ Zakon o izmenama i dopunama zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH, čl. 3. Tekst zakona: <http://www.ombudsmen.gov.ba/materijali/o%20nama/zakon%20o%20izmenama%20i%20dopunama%20zakona.pdf>, 11.02.2013.

⁶¹ Zakon o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine, čl. 8.

⁶² Zakon o izmenama i dopunama Zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH čl. 3.

⁶³ Zanimljivo je da je sam Zakon o parlamentarnom vojnog povereniku u svojim prelaznim i završnim odredbama ograničio trajanje mandata prvog vojnog poverenika BiH do 30. juna 2012. godine (dakle na tri godine), sa ciljem da se ova nova institucija stavi na probu pre prvog izbora na pun mandat.

⁶⁴ Po rezoluciji UN 1244 Kosovo je sastavni deo Republike Srbije (autonomna pokrajina u okviru Republike Srbije).

⁶⁵ Zakon o narodnom advokatu Kosova, čl. 9.

⁶⁶ *Ibid*, čl. 8, st. 13.

⁶⁷ Zakon o narodnom pravobraniocu Republike Makedonije, čl. 5.

parlamentu, ali je glasanje tajno.⁶⁸ Za izbor je dovoljna prosta većina poslanika koji su glasali. Mandat traje pet godina i dozvoljen je jedan reizbor. Bugarski zaštitnik građana ima jednog zamenika koji se bira na isti način kao i on sam. Čini se da je sa stanovišta budućeg integriteta i nezavisnosti ombudsmana rešenje da se on bira tajnim glasanjem verovatno celishodno. S druge strane, izbor prostom većinom nije ideal kakav se sreće u međunarodnim standardima, uprkos znatnom olakšavanju izbora usled, kako je već bilo rečeno, političkih i praktičnih problema koji se javljaju kada su uslovi za izbor postavljeni prestrogo. Slično kao i u Hrvatskoj, čak ni „lak” način izbora propisan zakonskim okvirom nije garant da će tako biti i u praksi, pa je, ironično, Bugarska posle stupanja na snagu Zakona o ombudsmanu, 1. januara 2004, čekala godinu i po dana da bude izabran prvi ombudsman.

2.2.2. Neophodne kvalifikacije/kompetentnost

Zakoni propisuju uslove i lične karakteristike neophodne da bi neko lice postalo ombudsman. U svim zemljama obuhvaćenim ovim istraživanjem od kandidata se zahtevaju državljanstvo države u kojoj želi da postane ombudsman, kao i visoki moralni i stručni kvaliteti. Ovaj vrlo neodređen standard u nekim zemljama je potom detaljno razrađen, a negde ostavljen tako široko, bez preciziranja konkretnih uslova u pogledu neophodnog obrazovanja, radnog iskustva, itd. Najsažetija je u tom smislu regulativa BiH, po kojoj se kaže da svaki punoletni građanin BiH, koji je punopravan u uživanju građanskih i političkih prava i koji ima dokazano iskustvo u oblasti ljudskih prava, te priznat visok moralni status, može biti izabran za ombudsmana.⁶⁹ Bugarska odlazi samo korak dalje, pa tako pored ovih vrlo široko postavljenih uslova zahteva i univerzitetsku diplomu,⁷⁰ a Kosovo svemu navedenom pridodaje još i uslov neosuđivanosti za krivična dela.⁷¹ U Crnoj Gori se pored svega navedenog traži još i petnaest (za ombudsmana), odnosno deset godina radnog iskustva (za zamenika).⁷²

Srbija, Hrvatska i Makedonija najdetaljnije regulišu ova pitanja, postavljajući tako znatno precizniji i uži okvir za imenovanje u zvanje ombudsmana. U sve tri zemlje se za ombudsmana traži završen pravni fakultet (što ne mora biti slučaj i kada je reč o zamenicima, osim u Makedoniji), a godine neophodnog radnog staža se kao i u Crnoj Gori razlikuju zavisno od toga da li je reč o kandidatu za mesto ombudsmana ili njegovog zamenika. U Srbiji se za ombudsmana traži kandidat sa najmanje deset godina radnog iskustva na poslovima koji su od značaja za obavljanje poslova iz

⁶⁸ Zakon o ombudsmanu Republike Bugarske, čl. 10.

⁶⁹ Zakon o ombudsmanu za ljudska prava BiH, čl. 11. Uslovi za izbor vojnog poverenika Bosne i Hercegovine postavljeni su pak nešto strože. Naglašene su zabrana članstva u političkim partijama, zabrana obavljanja druge aktivnosti za koju se plaća naknada i neosuđivanost za krivična dela.

⁷⁰ Zakon o ombudsmanu Bugarske, čl. 9.

⁷¹ Zakon o narodnom advokatu Kosova, čl 6.

⁷² Zakon o zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore, čl 8.

nadležnosti zaštitnika građana (pet godina za zamenika),⁷³ u Hrvatskoj, kao i u Crnoj Gori, čak petnaest godina staža (za zamenika osam),⁷⁴ a u Makedoniji devet godina radnog iskustva za kandidata na mesto ombudsmana (sedam za mesto zamenika).⁷⁵

Ostavljanje previše širokog okvira, isključivo uz standarde koji se mogu na različite načine tumačiti („čovek izrazitih moralnih vrlina“, itd.), ne može biti dobro, jer omogućava da se uz političku volju u jednom trenutku pozicije ombudsmana domogne nekompetentna osoba.⁷⁶ Kako je po svojoj prirodi u najvećem delu povezan s pravom, poželjno je da ombudsman po struci bude diplomirani pravnik i osoba od iskustva na ovakvim poslovima. Međutim, postavljanje isuviše visoke granice zahtevanog radnog staža jeste mač sa dve oštice jer može dovesti do teškog pronalaženja pravog kandidata koji je voljan da se prihvati posla ombudsmana (u Hrvatskoj je tako bilo reči da u krugovima ljudi koji odgovaraju svim visoko postavljenim uslovima, a kandidata je veoma malo, nema volje za prihvatanjem posla ombudsmana zbog nedovoljno atraktivnih zarada). Od zemalja koje su pred nama, analizirajući samo zakonsko rešenje, može se reći da je ono ponajbolje u Srbiji i Makedoniji, gde je uspostavljena razumna ravnoteža između težine uslova za izbor ombudsmana (a time i kvalitetnijih kandidata) i primene ovih odredbi u praksi.

2.2.3. Prevremeni prestanak funkcije

Razlozi za prevremeni prestanak funkcije ombudsmana precizirani su relevantim zakonima. Ukoliko tih razloga ima previše, a pogotovo ukoliko su direktno ili indirektno u vezi sa voljom izvršnih vlasti, onda to može predstavljati ozbiljnu smetnju nezavisnosti ombudsmana. Kada je reč o državama obuhvaćenim ovim istraživanjem, vidljivo je da su ovi uslovi postavljeni gotovo istovetno. Razlika ima najviše u samoj zakonodavnoj tehnici, pa se tako u nekim zemljama navode određeni prirodni i logični razlozi za prestanak funkcije (npr. smrt, ostavka...), zatim oni koji se podrazumevaju po nekom drugom zakonu (npr. sticanje uslova za odlazak u penziju – Zakon o radu), dok druge zemlje ove razloge ne navode izričito, što naravno ne znači da oni ne važe. S druge strane, svuda se ističe da će ombudsmanu funkcija prestati u slučaju osude za krivično delo, stupanja u sukob interesa (npr. ulaskom u političku partiju, ili profesionalnim obavljanjem neke druge delatnosti, što zabranjuju svi ovde razmatrani zakoni), zatim u slučaju nemogućnosti obavljanja funkcije u određenom vremenskom periodu (u Hrvatskoj i Bugarskoj), nastupanja trajne fizičke i mentalne nesposobnosti za obavljanje funkcije, itd. O postupku razrešenja ombudsmana iz

⁷³ Zakon o zaštitniku građana Republike Srbije, čl. 5 i 6.

⁷⁴ Zakon o pučkom pravobranitelju Republike Hrvatske, čl. 11 i 12.

⁷⁵ Zakon o narodnom pravobraniocu Republike Makedonije, čl. 6.

⁷⁶ U SFRJ postojao je „društveni pravobranilac samoupravljanja“, kvaziombudsmanska institucija, za koju su uslovi za izbor bili namerno postavljeni tako široko, da se svaki partijski poslušnik mogao „pružiti“ kroz taj zakonski okvir i biti izabran.

navedenih razloga, kao i zbog nestručnog i nesavesnog obavljanja funkcije, u Srbiji odlučuje Narodna skupština većinom od ukupnog broja narodnih poslanika (što je ista većina koja je potrebna za njegov izbor). Ovakav mehanizam je dobar jer daje veći integritet ombudsmanu i time pospešuje njegovu nezavisnost.

2.3. Finansiranje

Finansiranje kancelarije ombudsmana veoma je važno pitanje, jer kako praksa pokazuje, neretko uprkos dobrom zakonodavnom okviru ombudsman ne postiže zadovoljavajuće rezultate usled nedostatka finansijskih sredstava. Zato je vrlo važno da zakonskim, a po mogućству i ustavnim aktom ova materija bude podrobno definisana, uz davanje što većeg integriteta kancelariji ombudsmana.

Od svih zemalja obuhvaćenih ovim istraživanjem jedino Kosovo u Ustavu ističe da ombudsman ima poseban budžet, koji sam predlaže i kojim sam upravlja.⁷⁷ Ovakvo rešenje je u skladu sa međunarodnim standardima po kojima je poželjno da institucija ombudsmana bude finansirana od strane parlamenta, a ne izvršne vlasti i to kroz poseban budžet koji sama predlaže. Ukoliko za ovo postoje i ustavne garancije – tim bolje. Međutim, ovo je, nažalost, još jedan primer potpuno drugačije realnosti u odnosu na normirano rešenje. Sredstva koja se kosovskom ombudsmanu odobravaju nedovoljna su, te stoga ne omogućavaju njegov kvalitetan i nesmetan rad.⁷⁸ U Izveštaju za 2011. godinu navodi se i podatak da je direktnim mešanjem i narušavanjem finansijske nezavisnosti ombudsmana, kosovska Vlada, tačnije Ministarstvo finansijskih poslova, povuklo značajnu svotu novca namenjenu ombudsmanu.⁷⁹ Ovakva ozbiljna narušavanja finansijskog integriteta ombudsmana pravolinijski vode njegovoj neefikasnosti.

Zakon o zaštitniku građana Republike Srbije reguliše pitanje finansiranja ombudsmana tako što se sredstva za njegov rad obezbeđuju u okviru budžeta Republike Srbije.⁸⁰ Ombudsman sam sačinjava predlog svog budžeta (u skladu sa metodologijom i kriterijumima koji važe za ostale budžetske korisnike) i dostavlja ga Vladi radi uključivanja u predlog budžeta.

U Crnoj Gori zahtev za dodelu budžetskih sredstava (koja se obezbeđuju kao posebna stavka u budžetu Crne Gore) podnosi radno telo Skupštine nadležno za oblast ljudskih prava, po predlogu ombudsmana.⁸¹ On ima pravo da učestvuje na sednici Skupštine na kojoj se o njegovom budžetu odlučuje.

⁷⁷ Ustav Kosova, čl. 134.

⁷⁸ Izveštaj kosovskog ombudsmana za 2011. godinu, 111–116

http://www.ombudspersonkosovo.org/repository/docs/4263_RAPORTI%202011%20serbisht.pdf, 02.03.2013.

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ Zakon o zaštitniku građana Republike Srbije, čl. 37.

Makedonija ima nešto drugačije rešenje po kome se sredstva za rad Kancelarije ombudsmana obezbeđuju kao posebna stavka u budžetu, ali se predlog budžeta sačinjava u koordinaciji Kancelarije ombudsmana i Vlade, preko Ministarstva finansija.⁸² Iako budžet Makedonije ima posebnu stavku, u vezi sa budžetom ombudsmana, i u Zakonu⁸³ se navodi da ombudsman ima punu autonomiju u raspolaganju dodeljenim sredstvima, zabrinjava to što se obim sredstava određuje uz obavezan dogovor sa izvršnom vlasti, jer je izvršna vlast najčešće meta kritike ombudsmanovih preporuka. Ovakvo rešenje ne pomaže nezavisnosti ove institucije i u suprotnosti je sa međunarodnim standardima.

Po Zakonu o izmenama i dopunama Zakona o ombudusmenu za ljudska prava BiH „sredstva potrebna sa funkcionisanje institucije ombudsmana osiguravaju se u proračunu (budžetu) institucija BiH”.⁸⁴ Dalje se objašnjava da je svake godine institucija ombudsmana obavezna da nadležnom Ministarstvu finansija i trezora dostavi predlog finansijskog plana, na temelju kojeg se odobravaju sredstva iz budžeta BiH.⁸⁵ Sredstva za rad vojnog poverenika BiH obezbeđuju se u posebnom delu budžeta.⁸⁶

Bugarska i Hrvatska u zakonima kratko predviđaju da će finansiranje institucije ombudsmana biti u okviru državnog budžeta.⁸⁷ Bugarski Zakon tome pridodaje da se ombudsman može finansirati i iz drugih javnih izvora, kao i da se mora tretirati kao prioritet prvog reda u smislu dodele sredstava.

Pored odredbi o finansiranju kancelarije ombudsmana u zakonima navedenih zemalja sreću se i odredbe u kojima se precizira visina zarade samog ombudsmana i njegovih zamenika. Ovakva zakonska garancija, (naravno ukoliko ona i u praksi podrazumeva visoku platu) vrlo je značajna jer doprinosi kvalitetnijem kadru. Treba imati na umu da pogotovo u slučajevima kada su uslovi za izbor na funkciju ombudsmana postavljeni veoma visoko, a postoji nekompatibilnost obavljanja ove funkcije sa bavljenjem nekim drugim poslom i preduzetništvom, upravo atraktivna plata jeste važan motiv za prihvatanje ove funkcije. Tako, na primer, Zakon o ombudsmanu Srbije predviđa da zaštitnik građana ima pravo na platu u visini plate predsednika Ustavnog suda, a zamenici u visini plate sudije Ustavnog suda.⁸⁸

Načini finansiranja ombudsmana u državama o kojima je u ovom radu reč, sadrže neke značajne razlike. Ukoliko se kroz prizmu međunarodnih standarda sagledaju ova zakonska rešenja može se reći da ponajbolji zakonski okvir poznaju Srbija i Kosovo, a zatim i Crna Gora. Naravno, kao što je već bilo reči, odsustvo efikasne pravne države u praksi može da obesmisli i najkvalitetniji zakonski okvir.

⁸¹ Zakon o zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore, čl. 53.

⁸² Zakon o izmenama i dopunama Zakona o ombudsmanu Makedonije (2009), čl. 6.

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o ombudusmenu za ljudska prava BiH, čl. 15.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ Zakon o parlamentarnom vojnom povereniku BiH, čl. 12.

⁸⁷ Zakon o pučkom pravobranitelju Republike Hrvatske, čl. 33 i Zakon o ombudsmanu Republike Bugarske, čl. 7.

2.4. Nadležnost

U svim državama obuhvaćenim ovim istraživanjem nadležnost ombudsmana normirana je na sličan način, ali određene razlike ipak postoje. Jedno od važnijih pitanja jeste da li ombudsman ima pravo da kontroliše i rad sudova pored organa uprave. Razlika je takođe primetna između zakona koji na prvo mesto stavljuju zaštitu građana od „loše uprave“ i onih kojima je centralno pitanje zaštita ljudskih prava i sloboda. Zajedničko svim ovim ombudsmanima je da oni ne mogu menjati, ukidati ili poništavati akte organa, već samo ukazati i upozoriti na kršenje prava, te kritikovati postojeća i predlagati nova pravna rešenja. Svim ovde obrađenim zemljama zajedničko je i to da ombudsman postupak ispitivanja povrede prava pokreće po pritužbi ili samoinicativno.

U Republici Srbiji nadležnost ombudsmana ograničena je na povrede prava građana od strane organa uprave. Ustav i Zakon jasno isključuju mogućnost da ombudsman kontroliše rad sudova, javnog tužilaštva, Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade i Ustavnog suda.⁸⁹ Ovakva restriktivna odredba ne sreće se u zakonima drugih ovde obrađenih zemalja.⁹⁰ Centralna dužnost srpskog zaštitnika prava građana jeste da kontroliše zakonitost i pravilnost rada organa uprave. On ima i pravo predlaganja zakona iz svoje oblasti, podnošenja inicijative za promenu zakona (ukoliko smatra da do povreda prava građana dolazi zbog nedostatka u propisima), davanja mišljenja u postupku pripreme predloga zakona, kao i pokretanja postupka pred Ustavnim sudom za ocenu ustavnosti i zakonitosti.⁹¹ Da bi ombudsman nesmetano obavljao dužnost, organi uprave obavezni su da sarađuju sa ombudsmanom i da mu omoguće pristup prostorijama i dostave tražene informacije.⁹²

U zakonima Hrvatske, Crne Gore, Kosova, Bugarske, Makedonije i BiH, ombudsman je ovlašćen da se meša u slučajeve koji se vode pred sudovima u slučaju nepotrebnog odugovlačenja postupka i zloupotrebe vlasti. Ovakvo rešenje je potencijalno opasno u zemljama gde je finansiranje ombudsmana povezano sa izvršnom vlasti, jer na taj način može doći do posrednog mešanja vlasti u rad sudova i narušavanja načela podele vlasti.

Zakoni svih ovih zemalja na gotovo istovetan način regulišu ovlašćenja ombudsmana da po pritužbi građana ili *ex officio* sprovodi postupak, da mu je omogućen uvid u dokumentaciju, saradnja državnih organa, itd.

⁸⁸ Zakon o zaštitniku građana Republike Srbije, čl. 36.

⁸⁹ Zakon o zaštitniku građana Republike Srbije čl. 17, st. 3.

⁹⁰ S jedne strane ona je poželjna jer se tako ni na koji način ne dira u integritet i nezavisnost sudstva, ali je, s druge strane, izuzimanjem rada Vlade iz nadležnosti ombudsmana, domet njegovog delovanja bitno sužen.

⁹¹ Zakon o zaštitniku građana Republike Srbije, čl. 17–19.

⁹² *Ibid*, čl. 21.

Zakon o ombudsmenu za ljudska prava BiH jedini je koji izričito pominje nadležnost ombudsmana da sprovodi istrage u svim žalbama u slučaju povrede ljudskih prava i sloboda koje su navodno počinile vojne vlasti.⁹³ U BiH je jačanje vladavine prava, tj. zaštita ljudskih prava i sloboda vojnih lica i kadeta centralni zadatak vojnog poverenika. Svaki pripadnik oružanih snaga BiH ima pravo da se direktno obrati vojnom povereniku ukoliko smatra da su mu povređena osnovna prava. Vojni poverenik, pak, ima pravo da, bez prethodne najave, u bilo kom trenutku poseti jedinice i komande oružanih snaga BiH i organizacione jedinice Ministarstva odbrane, zahteva izveštaje od ministra odbrane, prisustvuje sednicama parlamenta i Zajedničke komisije za odbranu i bezbednost, da u slučaju sprovođenja disciplinskog postupka dobije pristup potrebnoj evidenciji, itd.⁹⁴

U svim zemljama obuhvaćenim ovim istraživanjem zakon predviđa imunitet ombudsmana u radu.

2.5. Izveštavanje

Podnošenje godišnjeg izveštaja takođe je zajednička karakteristika ombudsmana u zemljama o kojima je ovde reč. U svim zemljama, osim BiH, ova obaveza ogleda se u podnošenju godišnjeg izveštaja narodnoj skupštini, dok se u BiH ovaj izveštaj podnosi, pored Predstavničkog doma i Doma naroda Parlamentarne skupštine, i Predsedništvu BiH (izveštaj vojnog poverenika podnosi se, pak, samo Parlamentarnoj skupštini, takođe jednom godišnje). Izveštaji se moraju učiniti dostupnim javnosti (hrvatski Zakon o pučkom pravobranitelju precicira da se on mora objaviti na internet stranici ombudsmana, dok ostali zakoni samo navode „objavljivanje kroz mas-medije”, ili koriste izraz „imaju se učiniti javnim”).

Sadržaj ovog izveštaja obuhvata, po pravilu, statistiku broja primljenih i obrađenih pritužbi, mišljenje o opštem stanju ljudskih prava i poštovanju zakona u zemlji, preporuke i druge mere koje ombudsman predlaže sa ciljem da se propusti u zaštiti i ostvarivanju prava otklone, itd.

Ombudsmani imaju i mogućnost donošenja posebnih, specijalnih izveštaja ako za tim postoji potreba, tj. ukoliko to javni značaj i hitnost slučaja iziskuju.

⁹³ Zakon o ombudsmenu za ljudska prava BiH, čl. 3.

⁹⁴ Zakon o parlamentarnom vojnom povereniku, čl. 4.

2.6. Osvrt na primenu prava (problemi u praksi)

Institucionalni okviri ombudsmana su, kako ćemo precizirati nešto kasnije, u svim zemljama obuhvaćenim ovom analizom prilično kvalitetni i u velikoj meri slede međunarodne standarde i preporuke. Kada je o primeni propisa, pak, reč, situacija je znatno drugačija. Odstupanja od zakonskog okvira u praksi su u pojedinim slučajevima zabrinjavajuća, a zajednička crta u svim zemljama jeste neophodnost jačanja vladavine prava. Problemi u praksi proizlaze kako iz nedovoljnog autoriteta same institucije ombudsmana, tj. nepoštovanja preporuka koje ona donosi, tako i zbog lošeg funkcionisanja same institucije ombudsmana usled nezadovoljavajućih novčanih sredstava za rad institucije i odsustva dovoljno brojnog i stručnog kadra (što je sve preduslov nezavisnosti i efikasnosti).

Situacija se značajno razlikuje od zemlje do zemlje, ali je diskrepancija između institucionalnog okvira i njegove primene možda najveća na Kosovu, gde su uprkos vrlo kvalitetnim pravnim rešenjima na papiru, u primeni rezultati slabo vidljivi. Kosovski ombudsman uprkos trudu neretko ostaje nemoćan, jer je, kako sam kaže u Izveštaju za 2010. godinu, „...koncept pravne države na Kosovu toliko otuđen da je dostigao nivo ironičnog izraza...”⁹⁵ U izveštaju za narednu, 2011. godinu, on dalje objašnjava kako je „institucija ombudsmana stalno skretala pažnju na stanje ljudskih prava i sloboda na Kosovu, odnosno na razmere kršenja ljudskih prava i sloboda od strane državnih institucija Kosova, od kojih jedan deo ne čini ni najmanji napor da bi poboljšali to stanje. I dalje je evidentan nedostatak uticaja preporuka ombudsmana upućenih državnim organima koji su pozvani da sprovode zakone i stvaraju mogućnosti građanima da reše njihove probleme, čime bi povećali poverenje u državne organe i pravnu državu.”⁹⁶

Kada se radi o kršenju ljudskih prava i sloboda na nacionalnoj i verskoj osnovi, situacija je teška i u BiH. Ombudsman ove zemlje u Izveštaju za 2012. godinu dobro i objektivno primećuje da uprkos činjenici da je Odeljenje (institucije ombudsmana) za praćenje nacionalnih, verskih i drugih manjina dobilo najmanje žalbi u prošloj godini, to „ne može biti objektivni indikator stanja ljudskih prava lica koja pripadaju nacionalnoj, verskoj ili drugoj manjini, budući da se često dešava da žalbe koje podnesu pripadnici neke manjine budu registrovane u drugim odeljenjima”.⁹⁷ Ovo, između ostalog, pokazuje da bi za neku potpuniju ocenu implementacije pravnog okvira trebalo napraviti sveobuhvatnu studiju koja bi pored zvaničnih statistika i analiza uključivala mnoštvo društvenoistorijskih činilaca.

⁹⁵ http://www.ombudspersonkosovo.org/repository/docs/29119_Raporti%202010%20-%20serbisht.PDF, 11.02.2013.

⁹⁶ Izveštaj kosovskog ombudsmana za 2011. godinu, 7. http://www.ombudspersonkosovo.org/repository/docs/4263_RAPORTI%202011%20serbisht.pdf 10.05.2013.

⁹⁷ Izveštaj ombudsmena BiH za 2012. godinu, 5. http://www.ombudsmen.gov.ba/materijali/publikacije/GI2012/GI_OmbBiH_2012_srp.pdf 10.05.2013.

Jačanje pravne države i vladavine prava mora biti imperativ svim zemljama u regionu koje treba da čine napore ka snaženju vladavine prava i integriteta institucija. Ombudsman Srbije u Izveštaju za 2012. godinu navodi da su „slabe institucije, premoć političke volje i populizma nad vladavinom prava, medijski ratovi, birokratija i formalizam najveće prepreke potpunijem ostvarivanju ljudskih prava i vladavine prava u Srbiji”.

Pored ovog centralnog problema i glavne prepreke efikasnom delovanju ombudsmana, smetnju često predstavlja i nedostatak zadovoljavajućih novčanih sredstava za nesmetan rad ove institucije, kao i nedovoljan broj zaposlenih, stručnih lica u kancelariji ombudsmana. U tom pogledu u zemljama regiona postoje značajne razlike. U BiH je tako u prethodne tri godine budžet ombudsmana polako smanjivan (2012. godine beleži pad od 10 odsto u odnosu na 2010. godinu), dok je u Hrvatskoj pak slučaj obrnut – 2012. godine je u odnosu na 2011. godinu budžet ombudsmana povećan za 12, a broj zaposlenih za sedam odsto (došlo je do pripajanja Centra za ljudska prava instituciji pučkog pravobranitelja, ali je zato i budžet ombudsmana adekvatno uvećan kako bi zadovoljio povećane potrebe). Drugačija je situacija na Kosovu gde je 2011. značajno povećan broj pritužbi ombudsmanu, a raspoloživa sredstva ostala su na nivou 2010. godine (što ni tada nije bilo zadovoljavajuće).

Kao što je ranije napomenuto, nedovoljno atraktivne zarade, posebno uz visoke kriterijume za izbor na mesto ombudsmana ili njegovog zamenika, mogu da dovedu do slabog interesovanja kandidata za ova mesta. Iz navedenog razloga u Hrvatskoj je bilo zastoja u izboru ombudsmana. Kada je reč o kadrovima, interesantan je i primer iz Crne Gore, gde se ni posle dva kruga oglašavanja za posao u Stručnoj službi (ombudsmana) nijedan kandidat nije javio, pa je mesto na kraju ostalo upražnjeno.⁹⁸

Dublja analiza raskoraka (doduše različitog od zemlje do zemlje) između kvaliteta institucionalnog okvira i njegove primene otvara mnoga pitanja, od praktičnih pa sve do pravnoteorijskih. Da li je možda nerealno da jedan suštinski visokosofisticiran institut kakav je ombudsman, koji je potekao i uspešno funkcioniše u daleko naprednijim i bogatijim zapadnim društvima, nađe u tom istom obliku plodno tlo i na Balkanu (koji se istorijsko-kulturološki znatno razlikuje od zemalja uzora)? Da li bi možda neki vid adaptacije instituta ombudsmana lokalnim prilikama bio celishodan, tj. pokazao veće uspehe u praksi? Ostaje da na ova i slična pitanja odgovori budu dati u nekoj daleko opsežnijoj, multidisciplinarnoj studiji. Sada je samo evidentno da zemlje obuhvaćene ovim istraživanjem od idealnog zakonskog modela ombudsmana ne odstupaju mnogo, što, pak, nije slučaj i kada je reč o njegovoj implementaciji.

⁹⁸ Izveštaj crnogorskog ombudsmana za 2012. http://www.ombudsman.co.me/docs/izvjestaji/Final_Izvjestaj_za_2013_310320131450.pdf, 157. 10.05.2013.

3. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA:

OCENA INSTITUCIONALNIH OKVIRA

Ukoliko bismo po ugledu na Međunarodni koordinacioni komitet nacionalnih institucija za ljudska prava ocenjivali ocenama A, B i C usklađenost institucionalnih okvira država obuhvaćenih ovim radom sa međunarodnim pravnim standardima, rezultati se ne bi mnogo razlikovali od onih koje je dao pomenuti komitet (iako on uzima u obzir samo Pariske principe). Nijedna od zemalja, naravno, ne poseduje nekakav idealan pravni okvir kome se ne može pronaći mana, ali se čisto teorijskom analizom može reći da su institucionalna rešenja Srbije, Crne Gore, Kosova, BiH i Hrvatske u najvećoj meri u skladu sa međunarodnim standardima i da zato zaslužuju ocenu A. Usled različitih odstupanja od međunarodnih standarda, institucionalni okviri Makedonije i Bugarske su „u skladu sa međunarodnim standardima uz određene značajnije izuzetke/nedostatke“ i ocenjeni su ocenom B. Priroda tih nedostataka u navedenim zemljama je heterogena i varira od valjanosti pravne tehnike kojom je ova oblast regulisana do pitanja izbora i finansiranja ombudsmana, što sve može uticati na nivo njegovog integriteta. Ocenu C, koja označava da država nije implementirala međunarodne standarde u svoje zakonodavstvo, od zemalja obuhvaćenih ovim istraživanjem ne zaslužuje nijedna (mada je interesantno da je Rumunija, zemlja regiona koja je pritom i članica Evropske unije, dobila ovu neprelaznu ocenu od strane Međunarodnog koordinacionog komiteta za ljudska prava u okviru poslednjeg rangiranja).

Važno je konstantno imati na umu da kvalitetan pravni okvir u odsustvu pravne države ostaje samo mrtvo slovo na papiru. Ukoliko bi se analizirala efikasnost ombudsmana navedenih država u praksi, rezultati bi svakako bili dosta drugačiji. Težnju za stvaranjem kvalitetnih pravnih rešenja koja su u skladu sa međunarodnim standardima mora da kao *conditio sine qua non* prati stalna borba za jačanje pravne države, jer ni najbolja rešenja *per se* neće smanjiti narušavanje ljudskih prava i lošu upravu.

— | —

— | —

*Mr Vesna Čorić*¹

*Ksenija Sorajić Baković*²

JAVNE NABAVKE I RASPOLAGANJE DRŽAVNOM IMOVINOM

1. MEĐUNARODNI STANDARDI

1.1. Uvod

Javne nabavke definišu se kao pribavljanje dobara i usluga ili ustupanje izvođenja radova od strane državnog organa, organizacije, ustanove ili drugih pravnih lica. Značaj javnih nabavki za nacionalne i svetsku ekonomiju je veliki. Statistike pokazuju da države u razvoju okvirno troše oko 10–15 odsto BDP-a u postupku javnih nabavki.³ Taj procenat još je veći u razvijenim zemljama i dostiže i do 20 odsto BDP-a.⁴ Pored toga, priroda javnih nabavki je takva da uključuje i rizik od zloupotrebe i korupcije i mogućnost velikih gubitaka za čitavo društvo, naročito kada su u pitanju velike javne nabavke u bitnim oblastima kao što su zdravstvo, obrazovanje i infrastruktura. Usled svega toga, opšte je prihvaćeno da je regulisanje javnih nabavki zasnovano na transparentnosti, nadmetanju i objektivnim kriterijumima od velikog značaja kako za nacionalnu, tako i za svetsku ekonomiju. Kada je postupak javnih nabavki uređen na takav način, omogućeno je postizanje maksimalne vrednosti u zamenu za novac iz budžeta.

Međutim, veliki broj zemalja u razvoju ima zakone o javnim nabavkama koji su neadekvatni ili zastareli što dovodi do neefikasnosti postupka javnih nabavki, zloupotreba i korupcije. Do korupcije u javnim nabavkama može doći u gotovo svakoj fazi postupka i ona se najčešće ogleda u dodeljivanju ugovora ili pogodovanju ponuđačima od strane javnih službenika u zamenu za određenu korist. Pored

¹ Istraživač saradnik Instituta za uporedno pravo, Beograd.

² Advokat, Advokatska kancelarija Marić & Mujezinović.

³ T. Ballard, “Transparency and Public Procurement”, u *Transparency and Public Procurement*, UN-POS, 2012, 2.

⁴ <http://www.oecd.org/daf/competition/cartelsandanti-competitiveagreements/41505296.pdf>, 18.11.2012, 2.

toga, i sami ponuđači često među sobom sklapaju tajne dogovore i tako eliminišu konkurenčiju. Sve to dovodi do velikih gubitaka u javnoj infrastrukturi i čitavom društvu, utiče na smanjenje investicija⁵ i samim tim predstavlja prepreku za efikasan i održiv razvoj svake države.⁶

Kao ključni problemi postupka javnih nabavki u zemljama u razvoju i tranzicionim zemljama identifikovani su:

- nedostatak transparentnosti u postupku javnih nabavki, kao i nedovoljno informacija o konkretnim postupcima javnih nabavki;
- „uticaj birokratije”, tj. korupcija koja dovodi do toga da se određeni ponuđači favorizuju u odnosu na ostale;
- nepostojanje razvijenog sistema odgovornosti na osnovu kojeg bi predstavnici vlasti odgovarali za neadekvatne odluke; i
- nedovoljno obrazovan kadar/javni službenici.⁷

U cilju eliminisanja pomenutih nedostataka neophodno je postojanje sveobuhvatne pravne regulative, efikasne organizacije i jasno određenih kontrolnih i nadzornih postupaka koji omogućavaju usaglašenost sa propisima, standardizovane terminologije i uslove ugovaranja; poboljšanje transparentnosti i dostupnosti propisa koji regulišu postupak javnih nabavki i sprovođenje obuke stručnog kadra/javnih službenika u oblasti javnih nabavki.⁸

Zbog velikog značaja javnih nabavki gotovo sve međunarodne i regionalne organizacije uzimaju učešće u njihovom regulisanju, i aktivno pristupaju problemu eliminisanja korupcije iz postupaka javnih nabavki.

1.2. Međunarodni izvori prava u oblasti javnih nabavki

Pojavom korupcije u javnim nabavkama bavile su se Ujedinjene nacije koje su usvojile Konvenciju protiv korupcije koja u članu 9 posebno reguliše obavezu svake države članice da preduzme neophodne korake u cilju uspostavljanja jedinstvenog i odgovarajućeg sistema javnih nabavki. Ovi koraci, prihvaćeni kao osnovna načela regulisanja javnih nabavki, dalje su razrađeni kroz velikih broj najznačajnijih međunarodnih akata koji se bave postupkom javnih nabavki. Kao materiju koja je u bliskoj vezi sa javnim nabavkama, član 9 Konvencije reguliše i upravljanje javnim finansijama i propisuje mere za povećanje transparentnosti i odgovornosti u njihovom

⁵ OECD, *Policy Roundtables, Collusion and corruption in public procurement*, OECD, 2010, 10.

⁶ R. Anderson et al, *Ensuring integrity and competition in public procurement markets: a dual challenge for good governance*, 4, <http://www.unescap.org/tid/projects/procure2011-docIII2.pdf>.

⁷ W.A. Wittig, *Public procurement and development agenda*, WTO, 6.

⁸ *Ibid*, 2.

upravljanju. Pored člana 9, značajne smernice relevantne za materiju javnih nabavki, sadržane su i u članovima 6, 8 i 10, koji se bave telima za sprečavanje korupcije, kodeksom ponašanja javnih funkcionera i podnošenjem javnih izveštaja.

Javne nabavke imaju veliku ulogu u ekonomskoj stabilnosti Evropske unije. Postupak i osnovne mehanizme javnih nabavki regulišu dve direktive EU: Direktiva o usklađenosti postupaka javnih nabavki radova, roba i usluga i Direktiva o usklađenosti postupaka javnih nabavki u oblasti vodoprivrede, energetike, transporta i poštanskih usluga.⁹ Glavni akcenat direktiva Evropske unije je na konkurenčiji, prevenciji principa „domaće kupovine”, tj. nediskriminaciji i promovisanju slobodne trgovine dobara i usluga. Direktive Evropske unije obavezuju države članice, između ostalog, da redovno objavljuju svoje ponude i zahteve u Službenom glasniku Evropske unije, sprovode javne nabavke u skladu sa otvorenom i transparentnom procedurom, primenjuju jasne i objektivne kriterijume poznate svim zainteresovanim učesnicima javnih nabavki, kao i da primenjuju princip jednakosti domaćih i stranih subjekata. Značajna je u ovom kontekstu i Direktiva 2007/66/EZ koja reguliše reviziju postupka javne nabavke.¹⁰

Pored osnovnih direktiva u oblasti javnih nabavki neophodno je spomenuti i Direktivu 2009/81/EC o postupku javnih nabavki u oblasti odbrane i bezbednosti.¹¹ Ova direktiva uređuje postupke javnih nabavki oružja, municije i ratne opreme za potrebe odbrane i bezbednosti. Usvajanjem ove direktive Evropska unija nastoji da u javne nabavke u oblasti odbrane i bezbednosti uvede primenu standarda transparentnosti i konkurentnosti. Naime, do donošenja Direktive, članice Evropske unije najčešće su primenjivale član 346 Ugovora o osnivanju Evropske unije (bivši član 296 Ugovora o osnivanju Evropske zajednice), koji im dozvoljava da u postupcima javnih nabavki u oblasti odbrane i bezbednosti odstupe od načela transparentnosti i konkurentnosti kako bi zaštitile interes bezbednosti. Primena ovog izuzetka moguća je i dalje, ali uz restriktivno tumačenje interesa bezbednosti.

Nasuprot članu 346 Ugovora, Direktiva uvodi pravila pravičnosti i transparentnosti u postupak javnih nabavki, fleksibilnost naručioca da pregovara o svim detaljima ugovora i mogućnost da od učesnika javne nabavke zahteva da obezbede poverljivost informacija i rezerve poručene robe i usluge, kako bi u slučaju oružanih sukoba, isti bili na raspolaganju naručiocu.

⁹ Direktiva Evropske unije 2004/18/EC koja se odnosi na javne nabavke preduzeća u javnom sektoru i Direktiva Evropske unije 2004/17/EC koja se odnosi na javne nabavke u komunalnom sektoru. Obe direktive su objavljene u *Službenom glasniku* L 134, 30.04.2004.

¹⁰ Direktiva 2007/66/EZ Evropskog parlamenta i Saveta kojom se menja i dopunjava Direktiva Saveta 89/665/EEZ i 92/13/EEZ o poboljšanoj efiksasnosti postupka revizije u vezi sa dodelom ugovora o javnim nabavkama. Direktiva je objavljena u Službenom glasniku L 335/31 20. decembra 2007.

¹¹ Direktiva 2009/81/EZ o usklađivanju postupaka nabavke za određene ugovore o radovima, ugovore o nabavci robe i ugovore o uslugama u oblasti odbrane i bezbednosti. Objavljena je u *Službenom glasniku* L 216/76, 20. avgusta 2009.

Naravno, i Direktiva ostavlja mogućnost ograničenja transparentnosti u određenim slučajevima. U članu 30 tačka 3 Direktive 2009/81/EC propisano je da se u javnom pozivu ne moraju objavljivati informacije od javnog interesa, naročito ne interesa odbrane i bezbednosti.

1.3. Sadržina međunarodnih standarda u oblasti javnih nabavki

Vodeći međunarodni standardi u oblasti javnih nabavki i raspolaganja državnom imovinom koji imaju za cilj prevenciju korupcije su:

- Transparentnost i dostupnost javnosti

Transparentnost ima veliku ulogu u oblasti javnih nabavki, kako od samog početka postupka - od momenta objavljivanja oglasa i dostavljanja ponuda, tako do otvaranja ponuda i objavljivanja ishoda postupka. Transparentnost takođe podrazumeva i objavljivanje ugovora zaključenog sa najpovoljnijim ponuđačem. Smatra se da transparentnost predstavlja jedno od najboljih sredstava za prevenciju korupcije i raznih drugih oblika zloupotrebe.

U vezi sa transparentnošću i dostupnošću javnosti, u članu 9 Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije definisane su:

- obaveza objavljivanja informacija koje se odnose na postupke i ugovore o nabavkama;
- primena objektivnih i unapred definisanih kriterijuma za donošenje odluka u javnim nabavkama u cilju omogućavanja naknadne verifikacije pravilne primene pravila ili procedura;
- delotvoran sistem unutrašnje revizije, uključujući delotvoran sistem žalbe, kako bi se obezbedili zakonska mogućnost prigovora i pravni lekovi; i
- prethodno utvrđivanje uslova za učešće, uključujući kriterijume za odabir i ustupanje ugovora i pravila nadmetanja, kao i njihovo objavljivanje.¹²

Međutim, opšti je stav da transparentnost ne mora postojati po svaku cenu, pa ni po cenu drugih bitnih principa, kao što je npr. efikasnost. Zato većina država prilagođava konkretan nivo transparentnosti postupka javnih nabavki u zavisnosti od brojnih faktora kao što su osetljivost informacija, specifičnost i vrednost javne

¹² Čl. 9 Zakona o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije, *Sl. list SCG – Međunarodni ugovori*, br. 12/2005.

nabavke, itd. Transparentnost je vrlo često ograničena kod javnih nabavki u oblasti odbrane usled postojanja poverljivih informacija od značaja za odbranu i nacionalnu sigurnost zemlje. Prema propisima EU, međutim, da bi došlo do ograničenja transparentnosti i da bi se isključila primena opštih propisa o javnim nabavkama, potrebno je da to bude u cilju zaštite vitalnih interesa bezbednosti države. To znači da je u svakom konkretnom slučaju potrebno proceniti da li su ispunjeni uslovi za primenu izuzetaka od opštih propisa, a ti uslovi su:

- postojanje potreba za zaštitom vitalnih bezbednosnih interesa;
- direktna povezanost sa javnim nabavkama; i
- neprimenljivost opštih pravila EU o javnim nabavkama.

Nivo transparentnosti zavisi i od konkretnе faze postupka javnih nabavki. Najčešće je proces davanja ponuda striktno regulisan, ali su faze pre i posle davanja ponuda u manjoj meri transparentne.

- Konkurentnost

Konkurentnost predstavlja jedan od osnovnih principa tržišne ekonomije. U postupcima javnih nabavki konkurentnost ima veliki značaj zato što se učesnici javnih nabavki međusobno takmiče, što rezultira postizanjem najpovoljnije ponude, najboljih rezultata, boljeg kvaliteta, šireg izbora ponude. Konkurencija je jedan od osnovnih principa unutrašnjeg tržišta Evropske unije i detaljno je regulisana i na evropskom nivou.

Model zakona UNCITRAL-a predviđa da svi postupci javne nabavke podležu rigoroznim zahtevima promovisanja konkurentnosti i objektivnosti. Posebno je definisano u članu 12 ovog modela da nije dozvoljeno da naručilac podeli javnu nabavku na više manjih ili da koristi neodgovarajući postupak procene vrednosti javne nabavke sa ciljem da eliminiše konkurenčiju između učesnika postupka javne nabavke. U izboru postupka javnih nabavki neophodno je da se naručilac vodi principom što veće konkurenčije, te da se, ukoliko je moguće, opredeli za otvoreni postupak javnih nabavki na kojem učestvuje najviše ponuđača.

Principi transparentnosti i konkurentnosti međusobno su povezani – u slučaju ograničenja konkurenčne procedure nivo transparentnosti se smanjuje. Generalno je, međutim, prihvaćeno da postoje određeni slučajevi u kojima se konkurentnost može ograničiti ili skroz isključiti, i to:

- kada je roba koja se nabavlja toliko specifična da praktično ni ne postoji prava konkurentnost (npr. iz tehničkih ili umetničkih razloga, usled svojinskih prava);
- kada se zaključuju ugovori manje vrednosti (šta se smatra manjom vrednošću varira od države do države);

- kada se nabavlja određena vrsta robe (npr. kada se takvom robom uvek trguje po unapred određenoj, istoj ceni);
- kada postoje vanredne okolnosti, kao što je npr. naročita hitnost (pri tome faktori koji su doveli do te hitnosti moraju biti nepredvidivi i van kontrole naručioca); i
- kada postoje poverljive informacije od državnog značaja (u slučaju odbrane, nacionalne bezbednosti ili drugih javnih interesa).

U slučajevima kada se konkurentnost ograničava, primenjuju se određene alternativne mere kako bi se osigurali jednak tretman ponuđača i pravičnost. Takve mere mogu biti:

- striktno definisanje kriterijuma za primenu postupaka u kojima se ograničava konkurenca;
- javno otvaranje ponuda, u prisustvu više lica, naročito u slučaju pregovaračkog postupka;
- dodatne kontrole kako bi se proverila opravdanost sprovođenja postupka;
- poseban postupak izveštavanja, itd.

Nabavka robe, radova i usluga od strane naručilaca iz sektora odbrane i bezbednosti, koja se ne može smatrati osetljivom ili vojnom, trebalo bi da bude regulisana opštim propisima o javnim nabavkama. Iz opštih propisa o javnim nabavkama mogu se isključiti ugovori iz oblasti odbrane i bezbednosti, samo kada opšti propisi nisu dovoljni da zaštite suštinske bezbednosne interese: 1) da se poverljive informacije osiguraju od neovlašćenog pristupa; 2) da se osigura bezbednost (kvalitet) nabavke kako bi oružane snage dobile isporuku na vreme, naročito u vremenima kriza ili oružanih sukoba (davanje ponuda/ugovaranje).

Da bi se povećala transparentnost javnih nabavki u sektoru odbrane, obim osetljive i vojne robe koja može biti izuzeta od opštih propisa mora biti jasno i precizno definisan. Na primer, vojna i osetljiva roba trebalo bi da uključuje:

- oružje, municiju, ratne materijale;
- proizvode namenje za specijalne vojne svrhe; kao i
- osetljivu vojnu robu, radove i usluge koje podrazumevaju pristup poverljivim informacijama.

U skladu sa Direktivom 2009/81/EC, u sektoru odbrane konkurentnost se može isključiti u javnim nabavkama čija je vrednost viša od 400.000 evra za nabavku robe i usluga i 5.000.000 evra u slučajevima nabavki koje se tiču:

- vojne opreme;

- osetljive opreme;
- radova, robe i usluga direktno povezanih sa vojnom ili osetljivom opremom; i
- radova i usluga za specifične vojne potrebe ili osetljive radove ili osetljive usluge.

I u ovim slučajevima, međutim, moraju se poštovati posebna pravila procedure predviđena Direktivom.

- Kontrola i odgovornost

Principi kontrole i odgovornosti podrazumevaju efikasnu internu i eksternu kontrolu postupka javnih nabavki kao i postojanje žalbene procedure u kojoj zainteresovana lica mogu zastupati svoje interes.

Jedan od preduslova za uspešnu kontrolu postupaka javnih nabavki i očuvanje njihove transparentnosti jeste postojanje pisane ili elektronske evidencije o toku svake javne nabavke. Postojanje takve evidencije olakšava kako internu, tako i eksternu kontrolu postupaka, obezbeđuje zvaničnu evidenciju u slučaju žalbenog postupka i omogućava kritički uvid javnosti u način trošenja javnih sredstava. To takođe olakšava i utvrđivanje neregularnosti u postupcima javnih nabavki, kao i utvrđivanje lica odgovornih za te neregularnosti.

Opšte je prihvaćeno da efikasna kontrola postupaka javnih nabavki treba da obuhvata internu i eksternu kontrolu.

Interna kontrola najčešće podrazumeva finansijsku kontrolu, internu reviziju i kontrolu upravljanja. U tom smislu, potrebno je da se u okviru samog sistema javnih nabavki uspostavi efikasan sistem interne kontrole koji će nadzirati rad javnih službenika koji sporovode javne nabavke, asistirati prilikom usaglašavanja sa zakonima i podzakonskim aktima i osigurati pouzdanost internog i eksternog izveštavanja. Nasuprot tome, eksternu kontrolu vrše lica van samog sistema javnih nabavki. Kriterijumu za sprovođenje eksterne kontrole određenih postupaka mogu biti različiti – eksternoj kontroli mogu biti podvrgnute složenije javne nabavke većih vrednosti, javne nabavke kod kojih postoji mogućnost da se određeni ponuđač favorizuje (u smislu učestalosti javnih nabavki koje dobija i njihovih vrednosti), osetljive javne nabavke koje privlače veliku pažnju javnosti, kod kojih su žalbeni postupci česti, itd. U većini zemalja, rezultati eksterne revizije objavljaju se u cilju transparentnosti i javnosti.

Važan aspekt principa kontrole i odgovornost jeste i postojanje žalbene procedure koja omogućava da zainteresovana lica, pred organom nezavisnim od organa koji je doneo odluku u prvom stepenu, zaštite svoje interes.

Efikasan žalbeni sistem podrazumeva mogućnost da se blagovremeno inicira žalbena procedura, postojanje nezavisnog tela koje bi sprovelo kontrolu, postojanje

efikasnog i blagovremenog odlučivanja o žalbi, kao i adekvatnih mera kojima bi se eliminisali negativni efekti nezakonito sprovedene javne nabavke. Dakle, efikasna žalbena procedura podrazumeva takav sistem u kojem nezadovoljni ponuđači, odnosno zainteresovana lica mogu inicirati žalbenu proceduru pre nego što sam ugovor o dodeli konkretnе javne nabavke bude zaključen. Da bi se omogućilo efikasno i blagovremeno odlučivanje o žalbi, većina država predviđa postojanje posebnog tela koje po pravilima upravnog postupka odlučuje o žalbi. Česta su, međutim, zakonska rešenja kojima se žalilac obavezuje da i onda kada o žalbi odlučuje posebno žalbeno telo, žalbu podnese i samom naručiocu da bi se omogućilo da naručilac sam izmeni svoju odluku ukoliko utvrdi da je žalilac imao pravo. Često rešenje je da u slučaju kada posebno žalbeno telo odlučuje o žalbi, postoji mogućnost obaranja njegove odluke pred redovnim sudovima. Efikasan postupak, međutim, ne može imati stvarnog efekta ako ne postoje mehanizmi koji bi eliminisali negativne efekte nezakonitih odluka. Zato se najčešće telu koje odlučuje o žalbi daje ovlašćenje da odlučuje o privremenim merama, kao i o konačnim kaznama i eventualnim naknadama štete.

2. UPOREDNOPRAVNA ANALIZA SISTEMA JAVNIH NABAVKI I UPRAVLJANJA DRŽAVNOM IMOVINOM U SEKTORU ODBRANE

2.1. Zakonski okvir u oblasti javnih nabavki

Zakonski okvir u oblasti javnih nabavki Crne Gore u potpunosti je uređen Zakonom o javnim nabavkama, koji je stupio na snagu 1. januara 2012. godine.¹³ Usvajanjem ovog zakona regulisani su procedura i osnovna pravila javnih nabavki, u cilju zadovoljenja interesa međunarodnih standarda i standarda Evropske unije. Pomenuti Zakon je u saglasnosti sa Direktivom 2004/18/EC za klasični sektor javnih nabavki i Direktivama 89/665/EC i 92/13/EC u oblasti zaštite prava učesnika postupka javnih nabavki. Specifičnost Zakona o javnim nabavkama Crne Gore je u tome što je pomenutim Zakonom obuhvaćena i Direktiva 2004/17 koja se odnosi na sektor komunalnih usluga, te je postupak javne nabavke za komunalni sektor isti kao i za klasični sektor, kao i to da nema pojednostavljene procedure. Neophodno je, međutim, napomenuti da Direktiva Evropske unije 2009/81 koja se odnosi na sektor odbrane još nije dobila pravni okvir u Crnoj Gori.¹⁴

Republika Srbija donela je novi Zakon o javnim nabavkama u decembru 2012, koji je stupio na snagu u aprilu 2013. Donošenju novog zakona pristupilo se zbog

¹³ Zakon o javnim nabavkama, *Sl. list CG*, br. 42/11.

¹⁴ SIGMA, *Assesment Montenegro*, 2012, 23. http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/Montenegro_Assessment_11Oct12.pdf.

nedostataka koji su se pripisivali prethodnom Zakonu iz 2008. godine.¹⁵ Iстicala su se, između ostalog, ograničenja Zakona iz 2008, kao ta da ne sadrži razrađene i precizne mere i mehanizme za sprečavanje korupcije i sukoba interesa i da su njegove odredbe koje se odnose na nabavke u komunalnom sektoru nejasne, neprecizne i neusklađene sa Direktivom 2004/17/EZ. Takođe se kao manjkavost prethodnog pravnog okvira navodilo da se njime omogućava veoma često pribegavanje zatvorenim i nekonkurentnim postupcima javnih nabavki, pre svega, postupku javne nabavke male vrednosti i pregovaračkom postupku bez objavljivanja javnog poziva.¹⁶ Rešenjima novog zakona nastoje da se obezbede uslovi za efikasnu upotrebu javnih sredstava, propisivanjem jasnih procedura za dodelu javnih ugovora, odnosno mehanizama za sprečavanje korupcije i obezbeđivanje konkurenčije.¹⁷

Kosovo je 2011. godine usvojilo Zakon kojim se regulišu sve aktivnosti nabavke ugovornih autoriteta i koncesionih radova sa ciljem da se obezbedi efikasnije, povoljnije, transparentnije i pravednije korišćenje javnih fondova i javnih izvora na Kosovu, integritet i odgovornost javnih zvaničnika, javnih službenika i drugih lica koja vrše ili su uključena u aktivnost javne nabavke i stvori stručna institucionalna kultura javnih zvaničnika, koja vrše ili su uključena u aktivnost javne nabavke.¹⁸

Takođe, Republika Hrvatska ima zakonski okvir u oblasti javnih nabavki¹⁹ kojim uređuje postupke zaključivanja ugovora o javnim nabavkama i okvirnih sporazuma radi nabavke robe, radova ili usluga, pravnu zaštitu u vezi s tim postupcima i nadležnost organa državne uprave nadležnog za javne nabavke. Na sličan način i Republika Makedonija reguliše postupak javnih nabavki kroz zakonski i podzakonski okvir, posebno uređujući način i postupak javnih nabavki i organa nadležnih za kontrolu zakonitosti i pravilnosti postupaka javnih nabavki.²⁰ Republika Hrvatska usvojila je Uredbu o javnoj nabavi za potrebe obrane i sigurnosti, koja sadrži odredbe u skladu s Direktivom Evropske unije 2009/81.²¹

Ciljevi sprovođenja postupka javnih nabavki u Zakonu Republike Hrvatske u potpunosti su u saglasnosti sa standardima i ciljevima propisanim u međunarodnim dokumentima i direktivama Evropske unije. Osnovna načela koja su prisutna u oblasti javnih nabavki su načelo ekonomičnosti i efikasnosti upotrebe javnih sredstava, načelo konkurenčije, transparentnosti i načelo ravnopravnosti, jednakosti i nediskriminacije ponuđača. Imajući u vidu da su u pitanju javna sredstva, prihvaćen je standard „vrednosti za novac“, te da se postupak javne nabavke mora sprovesti

¹⁵ Zakon o javnim nabavkama Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 116/2008.

¹⁶ Predlog zakona o javnim nabavkama, 149, <http://www.sns.org.rs/images/pdf/Predlog-Zakona-o-javnim-nabavkama.pdf>, 20. 02. 2013.

¹⁷ *Ibid*, 151.

¹⁸ Zakon br. 04/L-42 o javnim nabavkama na Kosovu, *Sl. list Kosova*, Priština, septembar 2011.

¹⁹ Zakon o javnim nabavama Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 90/2011, srpanj 2011.

²⁰ Zakon za javni nabavki, *Službeni vesnik na Republika Makedonija*, br. 136/07, 130/08, 97/10, 53/11, 185/11 i 24/12.

²¹ Uredba o javnoj nabavi za potrebe obrane i sigurnosti, *Narodne novine*, 89/12.

na takav način da odabir između dve ili više ponuda mora biti zasnovan na odnosu troškova sa dobijenim rezultatom. Na isti je način Bosna i Hercegovina regulisala postupak javnih nabavki usvajanjem Zakona o javnim nabavkama 2004. godine i njegovim izmenama i dopunama u pogledu ovog standarda.²² Osnovno načelo ovog zakona jeste načelo efikasnosti korišćenja javnih sredstava tj. „vrednosti za novac“. Ovim načelom vodi se i Crna Gora, kao i načelom obezbeđivanja konkurenčije, transparentnosti postupka javne nabavke i načelom ravnopravnosti između učesnika postupka javnih nabavki.

Propisivanje ovakvih načela u zakonima kojima se uređuje postupak javnih nabavki jedan je od načina za borbu protiv korupcije u sektoru javnih nabavki. Zakoni o javnim nabavkama imaju preventivnu funkciju protiv koruptivnih radnji, ali i represivnu, putem ovlašćenja za izricanje prekršajnih sankcija.

Republika Bugarska, kao članica Evropske unije, prilagodila je u potpunosti zakonski okvir u postupku javnih nabavki standardima koji postoje u Evropskoj uniji i međunarodnim standardima.²³ Radi veće dostupnosti javnosti i transparentnosti, uspostavljen je portal javnih nabavki na kojem se nalaze aktuelni postupci javnih nabavki i sve informacije u vezi s njima.²⁴ Zajednički portal formiran je i za Srbiju, Crnu Goru, Makedoniju, Hrvatsku, Kosovo i Bosnu i Hercegovinu.²⁵ Značaj ovakvog portala je velik, a između ostalog predstavlja korak napred ka većoj transparentnosti i boljoj prevenciji u eventualnim zloupotrebljavanjima i korupciji u postupcima javnih nabavki.

Kad su u pitanju vrste postupaka i načini sprovođenja javnih nabavki, rešenja u pravnim sistemima članica Evropske unije i onih koji su na putu da to postanu su slična. Tako u Srbiji postoji otvoren i restriktivni postupak u zavisnosti od dostupnosti dostavljanja ponuda, pregovarački postupak sa objavljivanjem ili bez objavljivanja javnog poziva u kome ugovorne strane pregovaraju o uslovima i rokovima predmetnog ugovora, postupak javne nabavke male vrednosti i konkurs za nacrte u oblasti građevinarstva, arhitekture i sl. U Crnoj Gori postoji mogućnost postizanja neposrednog sporazuma ukoliko vrednost javne nabavke ne prelazi određeni iznos, ali je predviđen i ograničavajući procenat ukupnih javnih nabavki neposrednim sporazumom na godišnjem nivou od strane jednog naručioca, kako bi se izbegle eventualne zloupotrebe.

²² Zakon o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine, *Sl. glasnik Bosne i Hercegovine*, br. 49/04, 19/05, 52/05, 52/05, 8/06, 24/06, 70/06, 12/09 i 60/10.

²³ Zakon za obšestvenite porčki Republike Bugarske, *Sl. glasnik Bugarske*, br. 28, oktobar 2004.

²⁴ www.aop.bg, 11.12.2012.

²⁵ <http://www.nabavke.com/sr/index.htm>, 11. 12. 2012.

2.2. Izuzeci od primene opšteg zakonodavnog okvira javnih nabavki u sektoru odbrane

Zakon o javnim nabavkama Crne Gore predviđa određene izuzetke od opšte primene ovog zakona, od kojih su dva relevantna za oblast odbrane i bezbednosti.²⁶ Na prvom mestu, članom 3, stav 1, tačka 6 ovog zakona propisuje se da se Zakon ne primjenjuje na ugovore o nabavkama oružja, municije i drugih predmeta neophodnih za odbranu i bezbednost Crne Gore. Na drugom mestu, značajan je izuzetak koji se uvodi istim članom, stav 1 u tački 5 kojim se predviđa da se uobičajeni režim javnih nabavki ne primjenjuje na poverljive nabavke, u skladu sa zakonom. Iz izloženih zakonskih formulacija zaključuje se da su odstupanja od opšteg režima javnih nabavki izvršena na previše fleksibilan i arbitraran način. U tom pogledu, čini se, da je prethodni Zakon o javnim nabavkama Crne Gore sadržao adekvatnija i preciznija rešenja.²⁷ Naime, članom 3 ranijeg Zakona predviđalo se da se on ne primjenjuje na nabavke oružja, municije i drugih materijala neophodnih za odbranu i bezbednost Republike, koje su zakonom i drugim propisom proglašene kao povjerljive i čija realizacija mora biti praćena posebnim mjerama bezbjednosti. Dakle, dok se u novom Zakonu kriterijumi za odstupanje od opšteg režima javnih nabavki određuju alternativno, tako da je bila dovoljna ispunjenost uslova u pogledu poverljivosti nabavke ili njene neophodnosti za odbranu i bezbednost Republike, ranijim Zakonom bila je zahtevana njihova kumulativna ispunjenost. Propisima kojima se reguliše vršenje poslova policije, državne bezbednosti i odbrane bile su jasno određene vrste nabavki na koje se nije primenjivao bivši Zakon o javnim nabavkama. Reč je, naime, o članu 97 Zakona o policiji i članu 3 Zakona o agenciji za nacionalnu bezbednost. Međutim, u međuvremenu dati članovi prestali su da se primjenjuju, tako da ostaje tek da se vidi na koji će način (i u kom roku) zakonodavac otkloniti manjkavost preširoko formulisanih izuzetaka. Potrebno je uspostavljanje jasnih kriterijuma shodno standardima Evropske unije, pre svega rešenjima iz Direktive 2009/81/EC o postupku nabavki u oblasti odbrane i bezbednosti, kako bi se precizirao potpuno neodređen izuzetak u pogledu „poverljivih nabavki u skladu sa zakonom” i na taj način usko i jasno postavila oblast njegove primene.

Novim Zakonom o javnim nabavkama Republike Srbije, koji je stupio na snagu 1. aprila 2013, nastojalo se, pre svega, da se otklone nedostaci prethodnog

²⁶ Predviđeno je takođe prethodno pomenutim članom 3 novog Zakona o javnim nabavkama Crne Gore da se on ne primjenjuje i na druge precizno određene kategorije nabavki. Između ostalog, navode se nabavke koje se sprovode po posebnom postupku međunarodne organizacije, na osnovu međunarodnog sporazuma ili ugovora sa tom međunarodnom organizacijom, usluge u vezi sa zapošljavanjem, nabavke izbornog materijala i nabavke koje se sprovode za zaštitu i spašavanje od katastrofa i većih nesreća – vanrednog stanja. Ovi osnovi odstupanja od opšteg režima javnih nabavki neće biti detaljnije analizirani budući da ne spadaju u domen regulisanja Direktive 2009/81/EC o postupku nabavki u oblasti odbrane i bezbednosti.

²⁷ Zakon o javnim nabavkama Crne Gore, *Službeni list RCG*, br. 46/06.

Zakona, koji je regulisanje nabavki u oblasti odbrane i bezbednosti u potpunosti prepustio podzakonskim aktima. Novim Zakonom se, naime, razgraničavaju dva režima poverljivih nabavki. Tako, nov Zakon, s jedne strane, definiše nabavke u oblasti odbrane i bezbednosti na koje se primenjuju posebne odredbe tog zakona,²⁸ dok, s druge strane, definiše izuzetke u oblasti odbrane i bezbednosti na koje nisu primenjive odredbe pomenutog Zakona.²⁹ Izložena rešenja novog Zakona mogu se oceniti kao napredna u odnosu na formulacije prethodnog Zakona, kako zbog toga što, pre svega, precizno i iscrpno, određuju nabavke u oblasti odbrane i bezbednosti na koje se primenjuju posebne odredbe Zakona o javnim nabavkama, tako i zbog toga što su predmeti nabavki u oblasti odbrane i bezbednosti navedeni u članu 127 novog Zakona formulisani u potpunosti u skladu sa rešenjima iz Direktive 2009/81/EC. Isto tako, članom 127 Zakona definiše se pojam vojne opreme i bezbednosno osetljive opreme na način saobrazan Direktivi 2009/81/EC. Dalje, član 128 novog Zakona utvrđuje nabavke u oblasti odbrane i bezbednosti na koje se Zakon ne primenjuje. Iscrpna lista odstupanja koïncidira sa nabavkama koje su izuzete od primene Direktive 2009/81/EC i u načelu predstavlja dobro rešenje.³⁰

Smatraju se naprednim i formulacije iz člana 127, stav 4 i 5 kojima se predviđa obaveza obaveštavanja nadležnog odbora Narodne skupštine o sprovodenju postupka nabavki u oblasti odbrane i bezbednosti, kao i jemčenje konkurentnosti postupka u meri u kojoj je to ostvarivo. Naime, izložena rešenja su u skladu sa osnovnim ciljem Direktive 2009/81/EC, koja nastoji da se u javne nabavke u oblasti odbrane i bezbednosti uvede primena standarda transparentnosti i konkurentnosti.³¹ I pored nesumnjivog napretka, za potpuno transponovanje Direktive 2009/81/EC u srpsko zakonodavstvo potrebno je donošenje podzakonskih propisa koju bi takođe bili usaglašeni sa njenim rešenjima, a čija izrada još nije započeta. U Strategiji razvoja javnih nabavki u Republici Srbiji iz 2011. navodi se, nakon ukazivanja na značaj pomenute Direktive, da je Vlada spremna da u potpunosti započne sa primenom Direktive u vreme koje ne bi moglo da bude kraće od jedne, odnosno dve godine pre pristupanja Republike Srbije u EU. Stoga se najkasnije u tom roku očekuje od Vlade da podzakonskim aktima detaljno uredi postupak javnih nabavki u oblasti odbrane i bezbednosti i dalje utvrdi spisak dobara, usluga i radova koji se javljaju kao predmet nabavki u oblasti odbrane i bezbednosti, kao što je propisano članom 127, stav 6 Zakona o javnim nabavkama.

²⁸ Čl. 127 Zakona o javnim nabavkama, *Službeni glasnik RS*, br. 124/2012.

²⁹ Čl. 128 Zakona o javnim nabavkama, *Službeni glasnik RS*, br. 124/2012.

³⁰ Između ostalog, članom 128 novog Zakona, kao i predmetnom Direktivom, navode se izuzeci od primene ustanovljenog režima: nabavke u oblasti odbrane i bezbednosti kada se ugovori zaključuju u skladu sa međunarodnim propisima, kao i nabavke u okviru programa saradnje koji se zasnivaju na istraživanju i razvoju novog proizvoda, koje zajedno realizuje Republika Srbija i jedna ili više država ili međunarodnih organizacija, ako je primenjivo na naredne faze celog i dela životnog veka tog proizvoda.

³¹ Strategija razvoja javnih nabavki u Republici Srbiji iz 2011, 6, www.kg-cci.co.rs/pdf/strategije_2012.pdf, 01. 03. 2013.

Pored navedenih dostignuća, novousvojeni Zakon karakterišu i određene manjkavosti. Reč je, pre svega, o izuzetku koji je obuhvaćen članom 128, stav 1, tačka 5 novog Zakona. Datim izuzetkom predviđa se da se Zakon ne primenjuje onda kada bi primena postupka javne nabavke dovela do otkrivanja informacija koje se smatraju ključnim za bezbednost, a na osnovu odluke Vlade. Ovo rešenje trpi kritike zbog toga što se njime izvršnoj vlasti ostavlja širok stepen diskrecionih ovlašćenja, te je kao takvo podložno zloupotrebljama.

Republika Hrvatska u članu 11 Zakona o javnoj nabavi reguliše režime koji se primenjuju u pogledu različitih vrsta nabavki za potrebe odbrane i bezbednosti na način saobrazan Direktivi 2009/81/EC. Kao što je već pomenuto, Republika Hrvatska je takođe usvojila Uredbu o javnoj nabavi za potrebe odbrane i sigurnosti, kojom iscrpno definiše režim koji se primenjuje u slučajevima gde se ne primenjuju odredbe zakona kojim se regulišu javne nabavke Republike Hrvatske. U članu 2 ove uredbe ističe se da se u pogledu pitanja pravne zaštite u postupcima javnih nabavki koje se regulišu pomenutom uredbom primenjuju odgovarajuće odredbe Zakona o državnoj komisiji za kontrolu postupka javne nabave.³² Posebno je značajna garantija sadržana takođe u članu 2 Uredbe, kojom se naglašava da se nijedno od pravila, programa, sporazuma ili dogovora na osnovu kojih se određeni ugovori izuzimaju od primene Zakona o javnoj nabavi i Uredbe ne smeju koristiti s ciljem izbegavanja primene Zakona o javnoj nabavi ili Uredbe, te se na taj način sprečava eventualna zloupotreba odredaba Uredbe. Nadalje je važno napomenuti da se u članu 4 Uredbe izričito predviđa da sadrži rešenja, koja su potpuno usaglašena sa Direktivom 2009/81/EZ, o postupcima nabavke u oblasti odbrane i sigurnosti.

U Zakonu o javnim nabavkama Kosova propisano je u kojim će slučajevima biti dozvoljeno odstupanje od primene opštih pravila i standarda javnih nabavki. Tako, ukoliko bi se kompromitovali poverljivost ili bezbednosni interesi u toku sprovođenja postupka javnih nabavki, dozvoljeno je da se takav ugovor klasifikuje kao tajna, što je u suprotnosti sa transparentnošću kao osnovnim načelom javnih nabavki.

Rešenja iz Zakona o javnim nabavkama Makedonije koja se odnose na izuzetke od primene opštег režima javnih nabavki nisu u saglasnosti sa Direktivom 2009/81/EC. Tačnije, članovima 6 i 7 pomenutog zakona ne samo da su utvrđena odstupanja koja se ne poklapaju sa osnovima predviđenim predmetnom Direktivom već su, štaviše, dati izuzeci od primene Zakona veoma široko i arbitrarно postavljeni.³³ Zakon o javnim nabavkama u članu 6, stavovi 2 i 3 predviđa, uključenost Vlade u postupak javnih nabavki, ali ne i parlamenta, što svakako predstavlja ograničenje primene načela transparentnosti.

Članom 5 Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine ugovori koji mogu biti izuzeti od primene odredbi ovog zakona su ugovori koji se odnose na

³² Zakon o državnoj komisiji za kontrolu postupka javne nabave, *Narodne novine*, 18/13.

³³ Tako, na primer, formulacija iz člana 6, kojom se predviđa da se režim datog zakona ne primenjuje na nabavke u oblasti odbrane i bezbednosti koje vode otkrivanju informacija što narušava suštinski bezbednosni interes, veoma je široko postavljena i podložna zloupotrebljama.

državne tajne, ugovori čije izvršenje mora biti propraćeno posebnim merama sigurnosti, koncesioni ugovori. Kao i u drugim zemljama, i u Bosni i Hercegovini na ugovore iz oblasti odbrane koji se odnose na proizvodnju ili trgovinu oružjem, vojnom opremom i drugim namenskim materijalom primenjuju se drugačija pravila od propisanih Zakonom o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine. Podzakonski akti Bosne i Hercegovine, kojima se uređuje režim poverljivih nabavki kritikovani su zbog netransparentnosti i nekonkurentnosti, kao i široke i neodređene liste sredstava na koja se primenjuju od strane Evropske komisije.³⁴ Začuđujuće je da novi Nacrt zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine, koji još uvek nije ušao u skupštinsku proceduru, ne nudi u tom pogledu nikakva poboljšanja, već jedino u članu 10 u potpunosti izuzima od primene Zakona širok i nedovoljno jasno definisan krug nabavki u oblasti odbrane i bezbednosti.³⁵ Bilo bi, stoga, uputno da se bilo budućom podzakonskom regulativom, bilo posredstvom entitetskih zakona, zakonodavstvo Bosne i Hercegovine uskladi sa Direktivom 2009/81/EC.

2.3. Žalbeni postupak

Poštovanje načela kontrole i odgovornosti ogleda se u postojanju efikasne kontrole postupaka javnih nabavki, kao i žalbene procedure u kojoj zainteresovana lica mogu zastupati svoje interes. S tim u vezi su neraskidiva i načela javnosti i transparentnosti i zato je naročito bitno da oštećena strana pored žalbe i pismenih podnesaka ima mogućnost da na otvorenim sednicama drugostepenog organa usmeno brani svoje stavove i iznosi dokaze. Pored javnih pretresa, javnost rada drugostepenog organa obezbeđuje se i mogućnošću uvida javnosti u odluke tog organa. Na taj način obezbeđuje se kritički uvid javnosti u praksi odlučivanja drugostepenog organa. Posebno je značajna i mogućnost sudske revizije postupka, koja omogućava da jedan od uprave potpuno nezavisan organ odlučuje u konačnom stepenu.

U svim analiziranim državama, formirana su tela čiji je zadatak da pre svega štite javni interes i prava ponuđača u postupcima javnih nabavki. To su pre svega drugostepeni organi koji su formalno pravno nezavisni u odnosu na tela koja donose odluke u prvom stepenu i koji se biraju od strane parlamenta. Odluke tih organa su

³⁴ P. Jeremić, *EU zabrinuta zbog poverljivih nabavki*, <http://www.pravda.rs/2011/08/14/eu-zabrinuta-zbog-poverljivih-nabavki/>, 20.02.2013.

³⁵ Od primene Zakona izuzimaju se ugovori o javnoj nabavci koji su zakonom Bosne i Hercegovine proglašeni državnom tajnom (v. čl.10, st. 1, tač. a Nacrta), ugovor o javnoj nabavci čije izvršenje zahteva posebne mere sigurnosti u skladu sa zakonima u Bosni i Hercegovini (čl. 10, st. 1, tač. b) i ugovor o javnoj nabavci u području odbrane, ukoliko bi otkrivanje informacija u vezi sa nabavkom „teškog naoružanja“ bilo suprotno interesima sigurnosti Bosne i Hercegovine ili ukoliko se radi o zaštiti osnovnih interesa sigurnosti povezanih sa proizvodnjom ili trgovinom oružja, municije i ratnih materijala, a prema listi koju donosi Vijeće ministara BiH na predlog Agencije (čl.10, st.1, tač. f). http://www.javnennabavke.gov.ba/legislativa/upripremi/Konacna_verzija_nacrta_Zakona_u_BiH.pdf, 11.02.2013.

dostupne javnosti, a protiv njih može se pokrenuti upravni spor koji omogućava da u konačnom stepenu odlučuje sud, kao državni organ koji je nezavisan od organa uprave.

U većini država, tela nadležna za odlučivanje po žalbi to čine na zatvorenim sednicama, na osnovu dokaza i dokumentacije dostavljene od strane ponuđača koji je uložio žalbu i naručioca, dok se u posebnim slučajevima, na zahtev stranke, može održati javna sednica na kojoj stranke dobijaju priliku da prezentuju svoj slučaj.

Bugarska je specifična po tome što zakon koji reguliše javne nabavke predviđa obavezno zakazivanje javnog pretresa kojem prisustvuju stranke, dok druge države, uglavnom, predviđaju mogućnost održavanja javnog pretresa jedino u zakonom određenim slučajevima. Na tok javnog pretresa i pozivanje stranaka u Bugarskoj primenjuju se pravila Zakona o parničnom postupku. Ovakvo rešenje omogućava temeljno raspravljanje svakog zahteva i potpunu odbranu interesa oštećenog ponuđača. Pretpostavka za uvođenje ovakvog rešenja, međutim, jeste visoki stepen efikasnosti rada tela koje odlučuje o žalbi, jer bi u suprotnom drugostepeni organi mogli postati preopterećeni zahtevima za održavanje javne rasprave, čime bi mogla da se ugrozi efikasnost celokupnog žalbenog postupka.

U Makedoniji stranke mogu zahtevati održavanje usmene rasprave radi razjašnjenja složenih činjeničnih i pravnih pitanja. O predlogu odlučuje Državna komisija za žalbe po javnim nabavkama, a u slučaju da predlog bude prihvачen rasprava je javna. Javnost može biti isključena ukoliko postoji potreba za zaštitom poverljivih informacija.

Slično tome i u Srbiji stranke u postupku mogu predložiti da se održi usmena rasprava ako složenost činjenične ili pravne situacije to zahteva.³⁶ O predlogu za održavanje rasprave odlučiće Republička komisija za zaštitu prava u postupku javnih nabavki, koja je nadležna za odlučivanje po žalbi. Usmena rasprava je, po pravilu, javna. Javnost može biti isključena samo ako je to potrebno radi zaštite poslovne tajne ili zaštite podataka, u skladu sa zakonom kojim se uređuje tajnost podataka.³⁷

U Crnoj Gori Komisija odlučuje o žalbama na zatvorenim sednicama, ali Poslovnik o radu Državne komisije za kontrolu javnih nabavki propisuje da u izuzetnim slučajevima Državna komisija može pozvati angažovanog veštaka ili omogućiti određenim licima da učestvuju u raspravi o predmetu, bez prava prisustva većanju i glasanju.³⁸ Javnost rada Državne komisije obezbeđuje se: davanjem saopštenja za javnost; objavljinjem odluka i drugih konačnih akata na internet stranici Državne komisije; omogućavanjem pristupa inofrmacijama u skladu sa

³⁶ Čl. 155, st. 1 Zakona o javnim nabavkama Republike Srbije.

³⁷ Čl. 155, st. 5 Zakona o javnim nabavkama Republike Srbije.

³⁸ Čl. 13 Poslovnika o radu Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki, usvojen na sednici 19. marta 2012, <http://www.kontrolanabavki.me/1/dokumenta/pravna%20regulativa/Poslovnik%20o%20radu%20drzavne%20komisije%20za%20kontrolu%20postupaka%20javnih%20nabavki.pdf>, 12. 02. 2013.

zakonom i prezentacijom i publikovanjem izveštaja o radu.³⁹

U Bosni i Hercegovini o žalbama odlučuje Ured za razmatranje žalbi. Zakonom je propisano da Ured odlučuje na sednicama. Ne postoji, međutim, podzakonski akt koji bi preciznije regulisao postupak odlučivanja Ureda.⁴⁰

U Hrvatskoj u žalbenom postupku, stranke mogu predložiti održavanje usmene rasprave, posebno zbog razjašnjenja složenog činjeničnog stanja ili pravnog pitanja.⁴¹ Državna komisija može odlučiti o održavanju usmene rasprave i u slučaju kada sama utvrdi da je to potrebno zbog razjašnjenja složenog činjeničnog stanja ili pravnog pitanja.⁴² Usmena rasprava je javna, a javnost može biti isključena zbog potrebe čuvanja tajne.⁴³

Na Kosovu, Uprava za reviziju nabavki odlučuje na zatvorenim sednicama. Međutim, u skladu sa Pravilnikom o radu ovog tela, u posebnim slučajevima, na obrazloženi zahtev stranke, predsednik Uprave može odlučiti da se održi javna rasprava na kojoj će svaka od strana imati priliku da prezentuje svoj slučaj.

2.4. Problemi u praksi

Uprkos solidnom pravnom i institucionalnom okviru drugostepene kontrole javnih nabavki, većina zemalja u regionu suočava se sa značajnim problemima u praksi, koji se ogledaju pre svega u suviše dugom trajanju žalbenog postupka, kao i nedostatku sistematičnosti i transparentnosti u odlučivanju. Tako, na primer, organizacione teškoće u radu državne komisije nadležne za odlučivanje po žalbama Hrvatske (kao što je odsustvo pravne obaveznosti kako Statuta, tako i Poslovnika Državne komisije) i sve veći priliv žalbi doveli su do ispoljene neefikasnosti ovog organa prilikom postupanja po žalbama. Tačnije, iako postoji obaveza izdavanja odluke u roku od 15 dana, odlučivanje je u proseku trajalo 70 dana.⁴⁴ Očekuje se da će ovi problemi biti prevaziđeni efektivnom primenom novog Zakona o državnoj komisiji za kontrolu postupka javne nabavke, kojim se postavljaju snažne garantije nezavisnosti

³⁹ Čl. 7 Poslovnika o radu Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki, usvojenog na sednici 19. marta 2012.

⁴⁰ Čl. 49 i 52 Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine, *Sl. glasnik Bosne i Hercegovine*. br. 49/04, 19/05, 52/05, 52/05, 8/06, 24/06, 70/06, 12/09 i 60/10.

⁴¹ Čl. 166, st. 1 Zakona o javnoj nabavi Republike Hrvatske.

⁴² Čl. 166, st. 3 Zakona o javnoj nabavi Republike Hrvatske.

⁴³ Čl. 166, st. 5 Zakona o javnoj nabavi Republike Hrvatske.

⁴⁴ *Commission Staff Working Document, Comprehensive Monitoring Report on Croatia*, Brussels, 10.10.2012, SWD(2012) 338 final, accompanying the document *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Comprehensive Monitoring Report on Croatia's state of preparedness for EU membership* {COM(2012)601final}, 18, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/hr_analytical_2012_en.pdf, 11. 04.2013.

žalbenog organa, a koji je stupio na snagu u februaru 2013.⁴⁵ U Bosni i Hercegovini, organizacije privatnog sektora smatraju da se u odlukama Ureda za razmatranje žalbi vrlo često prenebregavaju stvarne neregularnosti, a da se umesto toga posebna pažnja posvećuje irelevantnim formalnim primedbama,⁴⁶ na osnovu kojih se postupci javnih nabavki neopravdano poništavaju. Slična situacija postojala je i u žalbenom postupku pred Republičkom komisijom za zaštitu prava u postupku javnih nabavki u Srbiji, čiji bi nedostaci trebalo da se otklone sproveđenjem novog Zakona o javnim nabavkama. Na Kosovu postoje i institucionalna ograničenja postojećeg sistema, koja se ogledaju u preklapanju nadležnosti između organa nadležnih za javne nabavke, tačnije između Uprave za reviziju nabavki, Agencije za nabavke i Regulatorne komisije za nabavke, što se svakako negativno odražava na pravnu sigurnost.⁴⁷ Zbog toga bi posebnu pažnju trebalo posvetiti jasnom razgraničenju izvršnih i regulatornih ovlašćenja datih organa.

2.5. Zakonski okvir raspolaganja imovinom u sektoru odbrane

Kao i postupak nabavke u sektoru odbrane na koji se ne primenjuju odredbe Zakona o javnim nabavkama, u Republici Srbiji se i otuđenje imovine u sektor odbrane nalazi pod drugačijim režimom u odnosu na opšti režim koji je propisan Zakonom o javnoj svojini.⁴⁸ Raspolaganje sredstvima posebne namene uredeno je Uredbom o sredstvima posebne namene.

U skladu sa Uredbom, sredstva posebne namene mogu se otuđiti kada odlukom nadležnog organa budu oglašena suvišnim, zastarem, nepodobnim ili kada su rashodovana, kao i u drugim slučajevima propisanim zakonom. Postupak otuđenja pokretnih stvari posebne namene sprovodi komisija koju obrazuje ministar. Osnovni kriterijum za prodaju, uz ostale jednake uslove, jeste najviša ponuđena cena. Odluku o otuđenju donosi ministar ili lice koje on ovlasti. Otuđenje nepokretnih stvari posebne namene vrši se u skladu sa Zakonom o javnoj svojini, koji propisuje da Vlada odlučuje o pribavljanju i raspolaganju nepokretnostima u svojini Republike Srbije za potrebe državnih organa i organizacija i o prenosu prava javne svojine na nepokretnosti u svojini Republike Srbije na drugog nosioca prava javne svojine.

Što se tiče kontrole raspolaganja imovinom u sektoru odbrane, Ministarstvo odbrane trebalo bi, u skladu sa propisima, da obezbedi državnim revizorima preciznu i kompletну listu prodate imovine. Pored toga, član 71 Zakona o javnoj svojini nameće obavezu Ministarstvu odbrane i Ministarstvu unutrašnjih poslova da podnose Direkciji za imovinu godišnje izveštaje o stanju nepokretnosti u svojini Republike Srbije.

⁴⁵ Zakon o državnoj komisiji za kontrolu postupka javne nabave, *Narodne novine*, 18/13.

⁴⁶ SIGMA, *Bosnia and Herzegovina Assessment*, 2012, SIGMA/OECD, 91–92.

⁴⁷ European Commission, *Kosovo Progress Report*, 2011, 38, SEC(2011) 1207 final, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/ks_rapport_2011_en.pdf

⁴⁸ Zakon o javnoj svojini, *Sl. glasnik RS*, br. 72/2011.

U Crnoj Gori, do raspolaganja imovinom u oblasti odbrane došlo je u najvećem obimu nakon dobijanja nezavisnosti 2006. godine. Imovina je otuđena u skladu sa Uredbom o postupku prodaje viška naoružanja i vojne opreme⁴⁹ koja je postupak prodaje regulisala kao poverljiv. Tada je na osnovu ovlašćenja ministra prodata imovina u vrednosti od 14.6 miliona evra.⁵⁰ Danas je raspolaganje imovinom u sektoru odbrane regulisano Uredbom o spoljnoj trgovini sredstvima za posebne namene⁵¹ koja u članu 10 sadrži odredbu sličnu odredbi srpske Uredbe. Naime, u skladu sa članom 10, predlog za otuđenje sredstava za posebne namene daje rukovodilac organa nakon utvrđivanja da su sredstva suvišna, zastarela ili rashodovana. Otuđenje se može vršiti samo pravnim licima registrovanim za proizvodnju i promet naoružanja i vojne opreme ili državnim organima i drugim pravnim licima po odluci Vlade. Što se tiče parlamentarne kontrole raspolaganja imovinom, Ministarstvo odbrane nema obavezu da parlamentu podnosi izveštaje o raspolaganju imovinom, niti postoji formalan propis koji bi nametao obavezu dostavljanja odluka o raspolaganju.

Raspolaganje imovinom u sektoru odbrane na Kosovu regulisano je Administrativnim uputstvom za upravljanje Vladinom imovinom.⁵² Na osnovu Uputstva, 2010. godine u Ministarstvu odbrane Kosova formirana je Komisija za procenu vrednosti imovine, čiji je zadatak bio da pripremi izveštaj o postojećim sredstvima Ministarstva. Međutim, ne postoji informacija da li je, u skladu sa Uputstvom, formirana Komisija za otuđenje sredstava kao organ koji bi upravljaо raspolaganjem imovine i vršio kontrolu istog. U skladu sa članom 13, takva Komisija trebalo bi da odlučuje o zahtevima za otuđenje sredstava, kao i da vodi računa da postupak bude transparentan, efikasan i da pruža maksimalnu dobit.⁵³

Kao što se iz svega gore navednog može videti, zakonski okvir raspolaganja imovinom u sektoru odbrane u obrađivanim zemljama ne prati međunarodne standarde u toj oblasti. Postupci prodaje su nedovoljno transparentni, parlamentarna kontrola, i u slučajevima kada je predviđena nije dovoljno efikasna, a javnost nema nikakav uvid u raspolaganje imovinom. Imajući u vidu sukobe koji su se u prethodnim decenijama dešavali na području Balkana, jasno je da postoji velika količina oružja i municije koju je, po trenutno važećim propisima, moguće otuđiti bez ikakave kontrole. Zato je potrebno da se jasno i precizno definišu slučajevi u kojima je sredstva posebne namene moguće otuđiti, kao i da se precizno uredi postupak otuđenja i uspostavi efikasna parlamentarna kontrola tog postupka.

⁴⁹ Uredba o postupku prodaje viška naoružanja i opreme, *Službeni glasnik Crne Gore*, br. 63.

⁵⁰ R. Radević, *Building integrity in defence – Montenegro*, Draft report, 58.

⁵¹ Uredbom o spoljnoj trgovini sredstvima posebne namene, *Službeni glasnik Crne Gore*, br. 66/10.

⁵² Administrativno uputstvo za upravljanje Vladinom imovinom, *Sl. list Kosova*, br. 21/2009.

⁵³ F. Quehaji, *Building integrity in defence in Kosovo*, Draft report, 63–64.

3. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

U postupcima javnih nabavki postoji veliki rizik od zloupotrebe i korupcije i mogućnost velikih gubitaka za budžet država. Na međunarodnom nivou definisani su standardi u cilju eliminisanja i prevencije mogućih korupcija u sektoru javnih nabavki. Osnovni standardi su transparentnost, nadmetanje i fer konkurenca zasnovana na objektivnim kriterijumima i principi kontrole i odgovornosti učesnika u postupcima javnih nabavki. Moguće je ograničiti slučajevne konkurentnosti i transparentnosti u određenim slučajevima, a posebno u slučajevima nabavki robe u oblasti odbrane i bezbednosti države.

Zakoni država koji su obrađivani ovim tekstom manje ili više su slični i sadrže osnovne odredbe kojima se definiše postupak javnih nabavki i različite procedure putem kojih se sprovode javne nabavke. Većina zakona o javnim nabavkama u tim opštim odredbama slede primer međunarodnih standarda i evropskih pravila, te nema većih odstupanja među državama.

Kad je u pitanju regulisanje javnih nabavki u sektoru odbrane i bezbednosti, mogu se primetiti razna odstupanja u zakonima država u pogledu obima transparentnosti. Imajući u vidu specifičnost proizvoda kojima se trguje u ovoj oblasti, pojedine države štite svoje tržište i informacije kojima raspolažu, te ih skoro uzdižu na nivo državnih tajni, isključujući gotovo u potpunosti režim javnih nabavki u sektoru odbrane iz opšteg režima javnih nabavki. Kao što je ranije istaknuto, ovakva regulativa zastupljena je u Bosni i Hercegovini, Makedoniji, Crnoj Gori i na Kosovu. U Republici Srbiji, u aprilu 2013, stupio je na snagu novi Zakon o javnim nabavkama, koji je usvojen u decembru 2012. godine. Njime se nastoje uvesti značajna poboljšanja, budući da je kao jedan od specifičnih ciljeva za njegovo donošenje predviđeno upravo uređivanje nabavki u oblasti odbrane i bezbednosti u skladu sa pravilima i praksom država članica Evropske unije. Međutim, uprkos navedenom cilju u radu su izložene određene manjkavosti koje sadrže formulacije novog Zakona u vezi sa regulisanjem nabavki u oblasti odbrane i bezbednosti.

S druge strane, države koje su već pristupile Evropskoj uniji, kao što su Bugarska i Hrvatska, morale su da liberalizuju svoj sistem i da ga usaglase sa standardima koje u tom pogledu postavlja Evropska unija. Može se stoga zaključiti da Republika Bugarska i Republika Hrvatska imaju zakonsku regulativu koja je najviše u saglasnosti sa međunarodnim i evropskim standardima.

Žalbene procedure predviđene zakonima obrađivanih zemalja u značajnoj meri prate propise Evropske unije. U većini analiziranih država predviđena je mogućnost da zainteresovano lice, na osnovu ličnog obrazloženog zahteva, na otvorenim sednicama drugostepenog organa usmeno brani svoje stavove i iznosi dokaze u slučaju složenih pitanja. U Bugarskoj, zakon koji reguliše javne nabavke predviđa ne samo mogućnost, već i obavezu žalbenog organa da zakaže javni pretres

kojem prisustvuju stranke. Odgovor na pitanje da li bi održavanje javne rasprave trebalo da bude obavezno u drugostepenom postupku i drugih zemalja u regionu nije jednostavan i zahteva pažljiv i vešto balansiran pristup zakonodavca. Naime, potrebno je omogućiti zainteresovanim stranama da usmeno brane svoje stavove kako bi se omogućilo temeljno i transparentno raspravljanje svakog zahteva, ali je istovremeno bitno obezbediti i efikasnost odn. razumno trajanje žalbenih procedura. Stoga se preporučuje detaljnije razrađivanje zakonskih uslova u kojima se dozvoljava javna rasprava, uz istovremeno propisivanje jasnih garantija da nadležni žalbeni organi neće zloupotrebiti svoja diskreciona ovlašćenja.

Ocena usklađenosti pravnog okvira u oblasti javnih nabavki u sektoru odbrane sa međunarodnim standardima

Zemlja	Ocena usklađenosti pravnog okvira
Republika Srbija	B
Republika Bosna i Hercegovina	C
Republika Bugarska	A
Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija	C
Kosovo ⁵⁴	C
Republika Hrvatska	A
Republika Crna Gora	C

Napomena: Ocena A – pravni okvir je u potpunosti u saglasnosti sa standardima; ocena B – pravni okvir je delimično u saglasnosti sa standardima; ocena C – pravni okvir nije u saglasnosti sa standardima

Bez obzira na stepen usklađenosti pravnog okvira sa međunarodnim standardima, važno je naglasiti da se gotovo sve države koje su obrađene u ovom tekstu suočavaju sa značajnim teškoćama u primeni propisa i standarda u praksi, čime se stvaraju ozbiljni rizici za pojavu korupcije i zloupotreba. Kako detaljna analiza primene propisa u analiziranim zemljama prevazilazi okvire ove studije, nije moguće dati validnu ocenu implementacije propisa u oblasti javnih nabavki u sektoru odbrane. Ipak, nesumnjivo je da je neophodno ulaganje daljih npora u poboljšanje primene postojećih propisa u svim zemljama u regionu, a posebno jačanje institucionalnih kapaciteta kontrolih tela, kao garanta obezbeđenja zakonitosti sprovođenja javnih nabavki.

U oblasti raspolaganja imovinom u sektoru odbrane propisi obrađivanih zemalja, sa izuzetkom Bugarske kao članice EU, nisu u dovoljnoj meri usaglašeni sa prihvaćenim međunarodnim standardima i propisima Evropske unije. Uz takve propise mogućnosti za zloupotrebe su velike, naročito imajući u vidu velike količine oružja i municije koje su ostale nakon ratnih sukoba poslednjih decenija. Pozitivno je da većina država predviđa neku vrstu kontrole sprovedenih postupaka (od strane

⁵⁴ Pod Rezolucijom Ujedinjenih nacija 1244.

parlamenta, državnih revizorskih institucija ili za to određenih državnih organa), međutim, u praksi ta kontrola nije dovoljno efikasna. Osim toga, ni javnost najčešće nema nikakav uvid u raspolaganje imovinom. Da bi se ovaj problem rešio, potrebno je da se jasno i precizno definišu slučajevi u kojima je sredstva posebne namene moguće otuđiti, da se precizno uredi postupak otuđenja i uspostavi efikasna parlamentarna kontrola tog postupka.

**Ocena usklađenosti pravnog okvira u oblasti
raspolaganja državnom imovinom sa međunarodnim standardima**

Zemlja	Ocena usklađenosti pravnog okvira
Republika Srbija	B
Republika Bosna i Hercegovina	B
Republika Bugarska	A
Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija	B
Kosovo ⁵⁵	C
Republika Hrvatska	B
Republika Crna Gora	B

Napomena: Ocena A – pravni okvir je u potpunosti u saglasnosti sa standardima; ocena B – pravni okvir je delimično u saglasnosti sa standardima; ocena C – pravni okvir nije u saglasnosti sa standardima.

⁵⁵ Pod Rezolucijom Ujedinjenih nacija 1244.

— | —

— | —

Dr Aleksandra Rabrenović¹

UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA

1. MEĐUNARODNI STANDARDI

1.1. Uvod

Osnovni međunarodno prihvaćeni standard u oblasti upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi jeste princip meritornosti ili profesionalnih zasluga (*merit*). On se u širem smislu može definisati kao uspostavljanje posebnog vrednosnog sistema državne uprave koji se zasniva na profesionalnosti, kompetentnosti i integritetu u cilju ostvarenja javnog interesa.² Sistem meritornosti predstavlja protivtežu sistemu političke lojalnosti, koji se popularno zove „sistem plena“ (*spoils system*), u kojem se na radna mesta u državnoj upravi dolazi isključivo na osnovu političkih, a ne profesionalnih zasluga.³ Svi drugi standardi u oblasti upravljanja ljudskim resursima nesumnjivo imaju osnov u principu meritornosti. Primena principa meritornosti u sektoru odbrane od velikog je značaja za stvaranje profesionalnog kadra sa visokim nivoom integriteta.

Kadrovi u ministarstvima odbrane obično obuhvataju dve grupe zaposlenih: 1) civile, čiji se pravni položaj utvrđuje zakonom o državnim službenicima, i 2) lica na službi u vojsci (vojna lica, civili na službi u vojsci), čiji se status najčešće reguliše zakonom o vojsci/oružanim snagama. Budući da većinu zaposlenih u ministarstvima odbrane obično čine civilna lica, u ovom poglavlju pažnja će biti posvećena prvenstveno propisima koji se odnose na upravljanje ljudskim resursima državnih službenika, a u manjoj meri na lica na službi u vojsci.

¹ Naučni saradnik Instituta za uporedno pravo, Beograd.

² P. W. Ingraham, „Building Bridges over Troubled Waters: Merit as a Guide“, *Public Administration Review*, 2006, 486–495.

³ Uspostavljanje „sistema plena“, koji je i danas zastupljen u mnogim zemljama, interesantno je i zbog toga što se smatralo da je to zapravo i najbolji sistem uređenja državne uprave u demokratskom društvu. Američki predsednik Džekson ukazivao je na to da „u zemlji gde su službe stvorene isključivo u korist naroda nijedan pojedinac nema više prava na službu nego bilo koji drugi.“ Funkcionisanje „sistema plena“ dovelo je, međutim, do masovnog širenja korupcije i zloupotreba u sistemu federalne uprave SAD i ubrzanog napuštanja ovog sistema. V. E. Pusić, *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb 1973, 178–179.

Zbog nacionalnih specifičnosti, oblast upravljanja ljudskim resursima obično nije predmet međunarodnih konvencija niti predstavlja deo pravnih tekovina EU. U poslednje dve decenije, usvojeno je, međutim, nekoliko važnih međunarodnih pravnih akata koji predstavljaju međunarodni pravni osnov za regulisanje ove oblasti. Pored toga u ovoj oblasti postoje tzv. „meki” (*soft*) *acquis*, koji predstavljaju zajedničke standarde država članica EU i utiču na razvoj nacionalnog prava na indirekstan način.⁴ Iako nemaju pravnoobavezujuće dejstvo, ovi standardi mogu imati značajne praktične efekte na zemlje koje žele da postanu članice EU, jer ih Evropska komisija koristi kao standarde za ocenu napretka ka članstvu.

1.2. Izvori međunarodnog prava

1.2.1. Ujedinjene nacije

Do donošenja Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije 2003. godine, oblast upravljanja ljudskim resursima u državnoj upravi bila je regulisana u nekoliko različitih dokumenata Ujedinjenih nacija. Na primer, u **Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima**⁵ (iz 1948. godine), u članu 21, stav 2, garantuje se da svako ima pravo na jednak pristup javnim službama u svojoj zemlji.⁶ Pored toga, **Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (ICESCR)**,⁷ obavezuje zemlje potpisnice da svojim građanima garantuju pravične i zadovoljavajuće uslove rada i na taj način im obezbede jednakе mogućnosti za napredovanje na poslu, isključivo u zavisnosti od godina radnog staža i kompetentnosti. Pakt takođe naglašava važnost obezbeđenja pravične i jednakе nagrade za jednak rad, naročito u pogledu jednakosti muškaraca i žena i poštovanje principa „ista plata za isti posao.”⁸

Praćenje implementacije Pakta povereno je **Komitetu za ekonomска, socijalna i kulturna prava**. Komitet je telo od 18 nezavisnih eksperata za ljudska

⁴ M. Keune, „EU Enlargement and Social Standards – Exporting the European Social Model?”, *The European Union and the Social Dimension of Globalisation, How the EU Influences the World* (J. Orbis, L. Tortell), Routhledge, 2009, 52.

⁵ Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima je deklaracija koju je usvojila Generalna skupština Ujedinjenih nacija 10. decembra 1948. godine.

⁶ Iako sama Deklaracija nije pravno obavezujuća, njene odredbe su ugrađene i razrađene u kasnijim međunarodnim sporazumima, regionalnim instrumentima ljudskih prava, nacionalnim ustavima i zakonima.

⁷ Multilateralni sporazum koji je usvojila Generalna skupština Ujedinjenih nacija 16. decembra 1966. i koji je stupio na snagu 3. januara 1976. godine obavezuje zemlje potpisnice da rade na osiguranju ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava za pojedince, uključujući i pravo na rad i pravo na zdravlje, pravo na obrazovanje i pravo na zadovoljavajući životni standard. U oktobru 2012. godine, Pakt je imao 160 potpisnica.

⁸ Čl. 23 Pakta.

prava, koji se biraju na četiri godine, s tim da se polovina članova bira svake dve godine. Sve države članice obavezne su da podnose redovne izveštaje Komitetu o zakonodavnim, sudskim, političkim i drugim merama koje su preduzete u cilju ostvarivanja prava afirmisanih u Paktu. Prvi izveštaj podnosi se u roku od dve godine od ratifikacije Pakta. Po isteku tog perioda, izveštaji se podnose svakih pet godina. Komitet razmatra sve izveštaje i dostavlja primedbe i preporuke državama potpisnicama u obliku „zaključnih primedbi”. Sve zemlje Južne i Istočne Evrope potpisnice su Pakta⁹ i imaju zakonsku obavezu da poštuje njegove odredbe.

Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije (iz 2003. godine) sadrži nekoliko važnih odredbi o upravljanju ljudskim resursima, koje za cilj imaju smanjenje rizika od korupcije u ovoj oblasti. Konvencija naglašava značaj principa meritornosti i transparentnosti u procesu zapošljavanja, kao i adekvatnog nagrađivanja i pravičnog sistema plata. Konvencija obavezuje zemlje potpisnice da obezbede odgovarajuće programe obuke kako bi se povećala svest državnih službenika o rizicima korupcije u javnom sektoru. U nastavku teksta navedeni su izvodi iz Konvencije koji se odnose na upravljanje ljudskim resursima.

Član 7 Javni sektor – Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije

Svaka država ugovornica će, gde to odgovara i u skladu sa osnovnim načelima svog pravnog sistema, nastojati da usvoji, održava i jača sisteme selekcije, zapošljavanja, zadržavanja, unapređivanja i penzionisanja službenika i, gde to odgovara, drugih neizabranih javnih funkcionera:

- (a) koji se zasnivaju na načelima efikasnosti, transparentnosti i objektivnih kriterijuma kao što su rezultati rada, pravičnost i stručnost;
- (b) koji obuhvataju odgovarajuće procedure izbora i obuke pojedinaca za javne funkcije koje se smatraju naročito podložnim korupciji, te rotiranje, gde to odgovara, tih pojedinaca i njihov odlazak na druge funkcije;
- (c) kojima se podstiču adekvatno nagradjivanje i pravični rasponi plata, uz vođenje računa o stepenu ekonomskog razvoja države ugovornice;
- (d) kojima se uspostavljaju programi obrazovanja i obuke kako bi se službenicima omogućilo da zadovolje kriterijume korektnog, časnog i pravilnog obavljanja javnih funkcija i kojima se obezbeđuje specijalizovana i odgovarajuća obuka kako bi uvećali svest o zamkama korupcije svojstvenim obavljanju tih funkcija. Takvi programi mogu se pozivati na kodekse ili standarde ponašanja u primenljivim oblastima.

⁹ Bosna i Hercegovina od 1. septembra 1993, Bugarska od 21. septembra 1970, Crna Gora od 23. oktobra 2006, Rumunija od 9. decembra 1974 Srbija od 12. marta 2001, Makedonija od 18. januara 1994, bivša Jugoslavija je bila potpisnica Pakta od 8. avgusta 1967, a ratifikovala ga je 2. juna 1971. godine.

Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije trebalo bi da se sprovodi uz pomoć Mechanizma za nadgledanje implementacije, definisanog u Rezoluciji 3/1 (iz 2009. godine), sa ciljem da se zemljama potpisnicama pomogne u ispunjavanju ciljeva Konvencije u okviru procesa nadgledanja od strane drugih zemalja potpisnica (*peer review*). Svaka faza nadgledanja sastoji se od dva petogodišnja ciklusa. Prvi ciklus obuhvata poglavlja III (Inkriminisanje i primena zakona) i IV (Međunarodna saradnja) Konvencije. Drugi ciklus nadgledanja, koji će otpočeti u toku 2015. godine, obuhvata Poglavlje II (Preventivne mere), koje sadrži i pitanja u pogledu upravljanja ljudskim resursima, i Poglavlje V (Povraćaj dobara).

1.2.2. Savet Evrope

Ključni pravni akt Saveta Evrope koji se odnosi na upravljanje ljudskim resursima u državnoj upravi je **Preporuka R (2000)6 Komiteta ministara država članica o statusu državnih službenika u Evropi**, koju je Komitet ministara usvojio 24. februara 2000. godine, na 699. sastanku zamenika ministara.¹⁰ Preporuka nije pravno obavezujuća za države članice Saveta Evrope (uključujući i sve zemlje Jugoistočne Evrope) i još uvek nisu uspostavljeni mehanizmi za praćenje i nadzor njenog sprovođenja.

Cilj Preporuke je veći stepen jedinstva između zemalja članica Saveta Evrope u pogledu uređenja službeničkih sistema. U Preporuci je prepoznato da državne uprave imaju ključnu ulogu u demokratskom društvu i da moraju da imaju na raspolaganju odgovarajuće ljudske resurse da bi mogle na zadovoljavajući način da izvršavaju svoje zadatke. Navodi se i da su državni službenici ključni element državne uprave i da treba da imaju neophodne kvalifikacije i odgovarajuće zakonske i materijalne uslove kako bi mogli da obavljaju poslove državne uprave na odgovarajući način. Pored toga, u Preporuci se ističe značaj promovisanja učešća državnih službenika u procesu donošenja odluka u vezi sa organizacijom, strukturom i načelima vršenja javnih funkcija.

Preporuka sadrži principe dobre prakse kojima treba da se vode vlade država članica u svom zakonodavstvu i praksi. Principi dobre prakse podrazumevaju između ostalog: postojanje pravnog okvira koji reguliše status državnih službenika; izbor na osnovu zasluga i pravičnu i otvorenu konkurenčiju; napredovanje na osnovu zasluga; učešće zaposlenih u procesu donošenja odluka; adekvatnu naknadu koja bi trebalo da bude dovoljna da se osigura da službenici ne dolaze u situaciju da budu izloženi riziku od korupcije; prestanak dužnosti iz razloga predviđenih zakonom. Ovi principi utvrđeni su u Aneksu Preporuke, a izvodi iz Aneksa predstavljeni su u tabeli u nastavku teksta.

¹⁰ Preporuka se odnosi na praćenje sprovođenja Preporuke Parlamentarne skupštine 1303 (1996) u kojoj je od Komiteta ministara traženo da uključi definisanje evropskih pravnih instrumenata o državnim službenicima i Preporuke Parlamentarne skupštine 1322 (1997) o državnoj službi u proširenoj Evropi.

Izvodi iz Aneksa Preporuke R (2000) 6 Saveta Evrope o statusu državnih službenika

1. Pravni okvir za državne službenike i njegovo sprovođenje

Pravni okvir i opšti principi koji se odnose na status državnih službenika treba da budu utvrđeni zakonom i kolektivnim ugovorom, a njihovo sprovođenje treba da se prepusti vlasti i/ili drugim nadležnim organima ili da se reši kolektivnim ugovorima.

4. Uslovi i zahtevi za zapošljavanje

Zapošljavanje državnih službenika treba da se zasniva na principu jednakog pristupa javnim funkcijama i izboru na osnovu zasluga, kao i na otvorenoj konkurenciji i zabrani diskriminacije. U vezi sa navedenim principima, sistemi i procedure selekcije treba da budu otvoreni i transparentni i njihova pravila treba da budu jasno definisana. Proces selekcije treba da omogući izbor najboljeg kandidata koji može da zadovolji specifične potrebe datog ministarstva ili drugog organa uprave.

7. Napredovanje

Napredovanje koje podrazumeva viši nivo odgovornosti treba da se zasniva na zaslugama.

10. Učešće državnih službenika u donošenju odluka

Državna uprava treba da promoviše učešće zaposlenih ili konsultovanje sa zaposlenima u procesu donošenja odluka o organizaciji, strukturi i principima koji se odnose na vršenje javne funkcije.

12. Zarade

Državni službenici treba da imaju odgovarajuću zaradu, srazmerno svojim odgovornostima i funkciji. Zaradu treba posmatrati kao sredstvo za ostvarenje željenih organizacionih ciljeva koje treba da bude u odgovarajućem iznosu, kako bi se osiguralo da se službenici ne dovode u poziciju da budu izloženi riziku od korupcije ili primorani da se bave aktivnostima koje su nespojive sa obavljanjem javne funkcije.

16. Prestanak radnog odnosa državnih službenika

Radni odnos trebalo bi da bude prekinut samo u slučajevima predviđenim zakonom i iz razloga predviđenih zakonom. U svim slučajevima treba da bude dostupan pravni lek kako bi državni službenici bili zaštićeni od zloupotrebe vlasti.

Još jedan važan pravni akt Saveta Evrope koji se odnosi na upravljanje ljudskim resursima je Rezolucija (97) 24 o **Dvadeset vodećih principa u borbi protiv korupcije**, koju je Komitet ministara usvojio 6. novembra 1997. godine. Zadatak praćenja sprovođenja ove Rezolucije poveren je GRECO-u. Iako se oblast upravljanja ljudskim resursima ne pominje eksplisitno, princip 9 obavezuje države članice Saveta Evrope „da osiguraju da procesi organizacije, funkcionisanja i donošenja odluka u državnoj upravi uzmu u obzir potrebu za borbot protiv korupcije, naročito kroz obezbeđenje transparentnosti u meri u kojoj je to u skladu sa potrebom da se postigne efikasnost“. Na osnovu principa 9, u drugom krugu evaluacije (2003–2006), GRECO je ocenio stepen transparentnosti i efikasnosti upravljanja ljudskim resursima u državnoj upravi u svim zemljama Jugoistočne Evrope.

1.2.3. Evropska unija

Direktan uticaj EU na upravljanje ljudskim resursima u administrativnim sistemima država članica je ograničen jer EU nema direktnе nadležnosti u ovoj oblasti. Postoje, međutim, određeni izvori indirektnog uticaja članstva u EU na države članice. Tako su, na primer, na osnovu člana 4 Lisabonskog sporazuma,¹¹ države članice EU obavezne da preduzmu sve neophodne mere, opšte ili posebne, kako bi obezbedile ispunjenje obaveza koje proizilaze iz Ugovora i članstva u EU. To znači da uprave država članica EU moraju da imaju odgovarajuće kapacitete kako bi efektivno učestvovali u procesu donošenja odluka na nivou EU i obezbedile pravovremeno sprovođenje propisa, direktiva i odluka donesenih na nivou EU.¹² Države članice, takođe, mogu da budu tužene Evropskom sudu pravde ukoliko ne ispune svoje obaveze koje proističu iz Ugovora i mogu im biti izrečene novčane kazne. Ove „indirektnе“ odredbe predstavljaju najvažniji pravni osnov koji omogućava Evropskoj uniji ne samo da zahteva od država članica da imaju dobro razvijene administrativne sisteme, zasnovane na principu meritornosti, već joj daje pravo i da ocenjuje administrativnu podobnost (potencijalnih) zemalja kandidata za članstvo u EU.

Evropska unija je prvi put eksplisitno definisala kriterijume za članstvo na sednici Evropskog saveta u Kopenhagenu u junu 1993, a zatim i na sednici Evropskog saveta u Madridu u decembru 1995. godine. U početku ti kriterijumi nisu obuhvatili i jasno definisane zahteve u pogledu administrativnih kapaciteta. Osnovni kriterijumi koje su morale da ispune države kandidati u pogledu njihove unutrašnje spremnosti za prijem u EU svodili su se na razvoj demokratskih sistema upravljanja, stvaranje funkcionalne tržišne privrede i dokazane sposobnosti za apsorbovanje i primenu evropskih pravnih tekovina. U zaključcima Evropskog saveta u Madridu,

¹¹ The Lisbon Treaty, *Official Journal of the EU C 306*, 17.2.2007.

¹² A. Verheijen, “Administrative Capacity Development: A Race against Time?”, *WRR Scientific Council for Government Policy Working Documents*, W 107, 2000.

iz decembra 1995. godine, adekvatni administrativni kapaciteti pominju se kao eksplicitan kriterijum za članstvo, s tim da to pitanje nije detaljnije razrađeno.

Administrativni kapaciteti, u koje spadaju i pitanja upravljanja ljudskim resursima, prvi put su primjenjeni kao poseban kriterijum u Mišljenjima Komisije, koja su objavljena u julu 1997. godine i koja su se odnosila na tadašnje zemlje kandidate za članstvo u EU. Mišljenja su predstavljala konture onoga što Evropska komisija smatra adekvatnim sistemom upravljanja ljudskim resursima u državnoj upravi.

Radi detaljnije razrade zahteva Komisije iz oblasti upravljanja ljudskim resursima, Sigma program¹³ ponudio je koristan instrument za definisanje tzv. „polaznih osnova“ (*baselines*) u oblasti ljudskih resursa u procesu pristupanja EU.¹⁴ Polazne osnove sadrže standarde službeničkog zakonodavstva i dobre prakse evropskih zemalja u oblasti upravljanja ljudskim resursima i drugim oblastima javne uprave.¹⁵ Od 1999. godine, Evropska komisija izrađuje redovne izveštaje o napretku ka članstvu zemalja kandidata na osnovu polaznih osnova i izveštaja Sigme. Polazne osnove se u oblasti upravljanja ljudskim resursima predstavljene su u donjoj tabeli.

SIGMA je vršila redovnu ocenu stanja u oblasti upravljanja ljudskim resursima u novim državama članicama EU pre nego što su postale punopravne članice, a imala je i mogućnost da oceni njihov razvoj nakon što su postale članice Unije.¹⁶ Takvo obimno iskustvo omogućilo joj je ne samo da razvija, već i da revidira svoje standarde i preporuke u oblasti upravljanja ljudskim resursima koje daje zemljama koje se trenutno pripremaju za članstvo u EU.

Ključni standardi za efikasno upravljanje ljudskim resursima u državnoj upravi koji će biti detaljnije analizirani u ovom poglavlju su: zakonsko regulisanje pravnog položaja državnih službenika, obaveznost javnih konkursa i pismenih ispita u proceduri zapošljavanja, smanjenje politizacije, stabilnost državne uprave i predvidljivi i transparentni sistemi plata.¹⁷

¹³ Program SIGMA finansiran je najvećim delom od strane Evropske unije i jednim delom od OECD-a i predstavlja jedan od glavnih instrumenata Evropske komisije za promovisanje razvoja kapaciteta državne uprave u zemljama Jugoistočne Evrope.

¹⁴ SIGMA/OECD, “Structural Elements for Improving Horizontal Public Governance Systems in EU Candidate States: SIGMA Assessment Baselines”, 2009.

¹⁵ Te oblasti su vođenje javnih politika, službenički sistem, javna interna finansijska kontrola, upravljanje javnim rashodima, eksterna revizija i javne nabavke.

¹⁶ J. Meyer-Sahling, “Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession”, Sigma Papers, No. 44, 2009, OECD Publishing.

¹⁷ SIGMA working paper, “Can Civil Service Reforms Last? The European Union’s 5th Enlargement and Future Policy Orientations”, http://www.rcpar.org/mediaupload/publications/2010/20100311_SIGMA_can_reforms_last.pdf, 4. decembar 2012.

**Polazne osnove Sigme za upravljanje ljudskim resursima
u državnoj upravi¹⁸**

- Postoji jasno razdvajanje političkih funkcija i službeničkih radnih mesta.
- Selekcija kandidata: zapošljavanje i napredovanje zasnovani su na zaslugama i sposobnostima kandidata kao osnovama za osiguranje profesionalnosti.
- Prava i obaveze državnih službenika pravno su utemeljeni, posebno obaveza nepristrasnosti i integriteta. Uspostavljen je sistema nespojivosti određenih funkcija radi sprečavanja sukoba interesa.
- Postoji efektivno regulisanje postupka po žalbama i prigovorima.
- Regulativa koja se odnosi na ocenjivanje je pravična i daje odgovarajuće garancije objektivnosti.
- Sistem plata državnih službenika je utvrđen zakonom i transparentan, a stepen diskrecije koje rukovodstvo ima u odlučivanju o visini plate je nizak.
- Strukture koje treba da obezbede primenu zajedničkih standarda upravljanja ljudskim resursima u državnoj upravi postoje, a tela koja obezbeđuju primenu zajedničkih standarda imaju odgovarajuće kapacitete i ovlašćenja.

1.3. Sadržaj međunarodnih standarda**1.3.1. Zakonsko regulisanje pravnog položaja državnih službenika**

Radi obezbeđenja stabilnosti, nepristrasnosti i integriteta rada državnih službenika potrebno je da pravni položaj zaposlenih u državnoj upravi bude uređen zakonom. Posebna pažnja trebalo bi da bude posvećena kvalitetu usvojenih zakona, kao i njihovoj implementaciji. Veliki broj novih država članica EU i zemalja u regionu vrlo često je u poslednje dve decenije menjao svoje službeničko zakonodavstvo, što se negativno odrazilo na stabilnost položaja službenika. Zbog toga se preporučuje da zakoni o državnim službenicima ne budu previše detaljni, već da sadrže samo osnovne odredbe, koje bi bile detaljnije razrađene u podzakonskim aktima. Na ovaj način smanjila bi se hiperregulacija upravljanja ljudskim resursima u državnoj upravi. Upravljanje ljudskim resursima na osnovu zakonskih odredbi široko je prihvaćeno kako od strane državnih službenika u novim zemljama članicama, tako i u zemljama koje su (potencijalni) kandidati za članstvo u EU.

¹⁸ SIGMA/OECD, "Structural Elements for Improving Horizontal Public Governance Systems in EU Candidate States: SIGMA Assessment Baselines", 2009.

Opšti propisi kojima se regulišu prava i obaveze državnih službenika, uključujući i sistem plata (zakoni o državnim službenicima i platama državnih službenika), treba da se primenjuju i na sva civilna lica zaposlena u ministarstvima odbrane i službama bezbednosti. Postojanje izuzetaka od ovog pravila, kojima se izbegava službenički režim za civilna lica, najčešće ukazuje na postojanje netransparentnog, zatvorenog sistema upravljanja ljudskim resursima, koji je podložan političkim pritiscima i korupciji.

1.3.2. Obaveznost javnog konkursa i pisanih ispita

Zapošljavanje putem javnog konkursa osnovni je standard službeničkog sistema zasnovanog na principu meritornosti. Sproveđenjem javnog konkursa daje se pravo svim građanima na jednak pristup državnoj upravi, koji je garantovan i ustavnim odredbama mnogih evropskih zemalja. Javni konkurs takođe pruža mogućnost pronalaženja najboljih kandidata koji traže posao na tržištu rada. Konkursnu proceduru trebalo bi da sprovode konkursne komisije koje su u radu nezavisne od bilo kakvog političkog uticaja. Radi ostvarenja transparentnosti i objektivnosti konkursne procedure prednost treba dati pisanim ispitima u odnosu na intervju, kod kojih postoji veći stepen diskrecije konkursne komisije u oceni znanja i veština prijavljenih kandidata. Pisani ispiti takođe su od ključnog značaja za pravilno testiranje znanja i veština kandidata (sposobnosti pisanja, organizovanja ideja i argumentacije, itd).

Da bi se obezbedila zaštita prava svih učesnika konkursa, rezultati konkursne procedure trebalo bi da budu predmet žalbe pred drugostepenim organom uprave (obično komisijom za žalbe), kao i pred nadležnim sudom (najčešće upravni sud).

1.3.3. Smanjenje politizacije

Iako depolitizacija već dugo važi za jedan od osnovnih principa upravljanja ljudskim resursima u državnoj upravi, iskustva novih država članica Evropske unije i zemalja u regionu pokazala su da je ovaj ideal veoma teško postići u praksi. Ne treba zaboraviti ni da je politizacija zastupljena i u mnogim starim državama članicama EU. Uporedno iskustvo pokazalo je da postizanje uspeha u ovom segmentu reforme državne uprave zahteva mnogo više od donošenja zakona, a to je uspostavljanje poverenja i saradnje između političkih partija i interesnih grupa koje bi imale zajednički interes da uspostave profesionalnu upravu i smanje politizaciju.¹⁹ Kako je najveći broj zemalja u regionu još daleko od uspostavljanja ovog političkog

¹⁹ The World Bank, *International Public Administration Reform: Implications for the Russian Federation*, The World Bank, Washington, DC, 2003.

konsenzusa, čini se da je trenutno najbolje rešenje prihvatanje realnosti i određenog nivoa politizacije, pre nego insistiranje na potpunoj i sveobuhvatnoj depolitizaciji, što neće dati željene rezultate.

Iz tih razloga SIGMA predlaže da standardi za depolitizaciju budu svedeni na manji broj i da budu precizno definisani, bez nerealnih očekivanja. Preporuka je da se najpre uspostavi jasna razlika između političkih pozicija i službeničkih radnih mesta.²⁰ Broj političkih pozicija trebalo bi svesti na minimum. Mandat lica koja obavljaju političke funkcije (ministar, državni sekretar) trebalo bi da bude vezan za mandat vlade, dok bi državni službenici imali pravo na zasnivanje stalnog radnog odnosa. Državni sužbenici na rukovodećim radnim mestima, zbog svog specifičnog položaja između upravne i političke sfere, mogu imati i poseban status i biti imenovani na dužnost u određenom vremenskom periodu (obično od pet do sedam godina, kako se njihov mandat ne bi poklapao sa mandatom vlade). Trebalo bi staviti naglasak na propisivanje određenih uslova za zasnivanje radnog odnosa na svim službeničkim radnim mestima (obrazovne kvalifikacije i radno iskustvo), uključujući i rukovodeća radna mesta, kao i transparentnost u procesu selekcije u cilju smanjenja najočiglednijih oblika politizacije.

Radi smanjenja politizacije takođe se preporučuje uvođenje odredbi o nepristrasnosti državnih službenika. Državni službenik trebalo bi da ima zakonsku obavezu da postupa u skladu sa propisima, nepristrasno i politički neutralno. Trebalo bi takođe predvideti i zabranu državnom službeniku da izražava i zastupa svoja politička uverenja.

1.3.4. Stabilnost državne uprave

Stabilnost zaposlenja u državnoj upravi predstavlja preduslov za profesionalizaciju i uspostavljanje sistema zasluga. Stabilnost se pre svega postiže jasno definisanim pravilima za prestanak radnog odnosa, kao što su: 1) penzionisanje; 2) protek vremena na koje je lice postavljeno (ukoliko se radi o postavljenju na određeni period); 3) podnošenje ostavke; 4) ukidanje radnog mesta zbog reorganizacije organa; 5) slučajevi razrešenja, koji moraju biti takođe regulisani zakonom (kao npr. osuda na kaznu zatvora u određenom trajanju i sl.). Ako se odluke o prestanku radnog odnosa mogu doneti lako, atraktivnost posla se smanjuje i odvraća potencijalne dobre kandidate od traženja posla u državnoj upravi.

²⁰ OECD, *European Principles for Public Administration*, SIGMA Paper: No. 27, 2004, OECD publishing.

1.3.5. Predvidljiv i transparentan sistem plata

Izuzetno je važno da struktura plata bude predvidljiva i transparentna i da ne zavisi u velikoj meri od diskrecione odluke rukovodioca. Zbog toga je ključni evropski princip pri utvrđivanju sistema plata u javnoj upravi da osnovna plata predstavlja glavni element ukupne plate, tako da čini najmanje 80 do 90 odsto ukupne plate.²¹ To znači da je potrebno ograničiti dodatna primanja koja zavise od diskrecione ocene rukovodilaca, što doprinosi transparentnosti sistema i predvidivosti nivoa fonda zarada.²² Važno je, međutim, napomenuti da u većini evropskih sistema postoji i izgrađen sistem ocene rezultata rada službenika na osnovu kojeg službenici dobijaju varijabilni deo plate (bonuse), ali samo u iznosu od 10 odsto ukupne plate do maksimalnih 20 odsto za rukovodeće pozicije.²³ Uobičajeno je da se bonusi isplaćuju na godišnjem nivou, uzimajući u obzir rezultate rada ostvarene tokom cele prethodne godine.

Beneficije u dobrima i uslugama (npr. dodela stanova, korišćenje mobilnih telefona, službenih automobila) nisu uobičajene. Smatra se da je skupo administrirati i obezbeđivati takvu vrstu beneficija, kao i da takve beneficije mogu da utiču na pogoršanje odnosa među zaposlenima. U takvim situacijama neki državni službenici mogu imati veću korist u odnosu na druge službenike, kojima beneficije takve vrste nisu potrebne ili važne.

2. UPOREDNOPRAVNA ANALIZA SISTEMA UPRAVLJANJA LJUDSKIM RESURSIMA U ZEMLJAMA U REGIONU

2.1. Zakonsko regulisanje pravnog položaja državnih službenika

U prethodne dve dekade sve zemlje u regionu donele su zakone kojima se reguliše pravni položaj državnih službenika, koji su bili predmet čestih izmena i dopuna. Republika Crna Gora donela je prvi Zakon o državnim službenicima još 1991. godine,²⁴ koji je prestao da važi donošenjem novog Zakona o državnim službenicima i namještenicima 2004. godine.²⁵ Samo četiri godine kasnije, donet je novi Zakon

²¹ *Ibid.*

²² G. Reid, J. Orac, *Human Resource Management Issues in ECA Countries*, <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/ACSRCourse2007/Session%201/PublicEmployPayIssuesECA.pdf>.

²³ OECD, „The State of Public Service, Preliminary findings based on a first analysis of the results of the 2006 surveys on Strategic Human Resource Management and Comparison of Employment in the Public Domain, Paper for discussion at the Public Employment and Management Working Party (PEMWP)”, 2006, 78.

²⁴ Zakon o državnim službenicima, *Službeni list RCG*, br. 45/91.

²⁵ Zakon o državnim službenicima i namještenicima, *Službeni list RCG*, br. 27/04.

o državnim službenicima,²⁶ a 2011. i najnoviji Zakon koji je stupio na snagu u januaru 2013.²⁷ Slično tome, Republika Hrvatska donela je prvi Zakon o državnim službenicima još 1994. godine,²⁸ koji je zamenjen najpre Zakonom o državnim službenicima iz 2001,²⁹ a zatim Zakonom o državnim službenicima iz 2005, koji je još uvek na snazi.³⁰ Bugarska je usvojila Zakon o državnim službenicima 1999,³¹ koji je doživeo 32 izmene i dopune do 2012,³² što znači da je bio menjan i dopunjavan dva do tri puta godišnje. Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija usvojila je Zakon o državnim službenicima još 2000. godine,³³ koji je i dalje na snazi, ali je u toku prethodne dve dekade bio predmet 17 izmena i dopuna. Na državnom nivou Bosne i Hercegovine Zakon o državnim službenicima donet je 2002. i do sada je bio predmet 11 izmena i dopuna.³⁴ Nakon zastarelog Zakona o radnim odnosima u državnim organima iz 1991, koji je delimično regulisao pitanje službeničkih odnosa, Republika Srbija donela je savremeni Zakon o državnim službenicima 2005. godine,³⁵ koji je do sada bio menjan i dopunjavan šest puta. Kosovo je usvojilo Zakon o državnim službenicima 2010. godine, koji je zbog zastoja u donošenju podzakonskih propisa počeo da se primenjuje tek 2012. godine.

²⁶ Zakon o državnim službenicima i namještenicima, *Sl. list Crne Gore*, br. 50/08 od 19.08.2008, 86/09 od 25.12.2009, 49/10 od 13.08.2010, 50/11 od 21.10.2011.

²⁷ Zakon o državnim službenicima i namještenicima, *Sl. list Crne Gore*, br. 39/2011, od 04.08.2011.

²⁸ Zakon o državnim službenicima i namještenicima i o plaćama nositelja pravosudnih dužnosti, *Narodne novine*, 74/1994.

²⁹ Zakon o državnim službenicima i namještenicima, *Narodne novine*, 27/01. Zakon se primenjivao od 30. marta 2001. do 1. januara 2006. Odredbe koje se odnose na plate službenika i nameštenika primenjuju se i danas jer u međuvremenu nije donet poseban zakon o platama službenika.

³⁰ Zakon o državnim službenicima, *Narodne novine* br. 92/05, 107/07, 27/08, 49/11, 150/11, 34/12

³¹ Zakon o državnim službenicima, *Službeni glasnik*, br. 67 od 27. jula 1999.

³² Brojne izmene i dopune bugarskog Zakona o državnim službenicima objavljene su u sledećim *Službenim glasnicima Republike Bugarske*: br. 1 od 04.01.2000; br. 25 od 16.03.2001; br. 99 od 20.11.2001; br. 110 od 21.12.2011; br. 45 od 30.04.2002; br. 95 od 28.10.2003; br. 70 od 10.08.2004; br. 19 od 01.05.2005; br. 24 od 21.03.2006; br. 30 od 11.04.2006; br. 102 od 19.12.2006; br. 59 od 20.07.2007; br. 64 od 07.08.2007; br. 43 od 29.04.2008; br. 94 od 31.10.2008; br. 108 od 19.12.2008; br. 35 od 12.05.2009; br. 42 od 05.06.2009; br. 74 od 15.09.2009; br. 103 od 29.12.2009; br. 15 od 23.02.2010; br. 46 od 18.06.2010; br. 58 od 30.07.2010; br. 77 od 01.10.2010; br. 91 od 19.11.2010; br. 97 od 10.12.2010; br. 1 od 04.01.2011; br. 18 od 01.03.2011; br. 100 od 20.12.2011; br. 15 od 21.2.2012; br. 20 od 09.03.2012; br. 38 od 18.05.2012; br. 82 od 26.10.2012.

³³ Законот за државните службеници, Службен весник на РМ, бр. 59/2000, 112/2000, 34/2001, 103/2001, 43/2002, 98/2002, 17/2003, 40/2003, 85/2003, 17/2004, 69/2004, 81/2005, 61/2006, 36/2007, 161/2008, 6/2009, 6/2012, 24/2012.

Zakon o državnim službenicima i namještenicima i o plaćama nositelja pravosudnih dužnosti, *Narodne novine*, 074/1994.

Zakon o državnim službenicima i namještenicima, *Narodne novine*, 27/01. Zakon se primenjivao od 30. marta 2001. do 1. januara 2006. Odredbe toga zakona koje se odnose na plate službenika i nameštenika primenjuju se i danas jer u međuvremenu nije donet poseban zakon o platama službenika.

³⁴ Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik BiH*, br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10, 40/12.

³⁵ Zakon o državnim službenicima, *Službeni glasnik RS*, br. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009.

Česte izmene službeničkog zakonodavstva negativno se odražavaju na pravnu sigurnost državnih službenika i dovode do problema u implementaciji propisa. Cilj službeničkog zakonodavstva jeste da obezbedi stabilnost pravnog položaja državnih službenika, a njegove česte izmene i dopune potpuno su suprotne svojoj svrsi. U praksi se dešava da rukovodioci ignorišu postojeće propise očekujući da će sledeće izmene zakonodavstva rešiti postojeće probleme.³⁶

Jedan od razloga za česte promene sigurno je i veoma detaljno zakonsko regulisanje statusa državnih službenika u zemljama regiona. Da bi se ovakav problem izbegao u budućnosti predlaže se da se prilikom donošenja novog službeničkog zakonodavstva ne unosi veliki broj detalja, a da se zadrže samo osnovne odredbe, koje bi bile detaljnije razrađene u podzakonskim aktima. Na ovaj način smanjile bi se hiperregulacija upravljanja ljudskim resursima u državnoj upravi i pojačana politizacija pitanja upravljanja ljudskim resursima, koja je delimično proistekla i iz čestih izmena Zakona o državnim službenicima.

2.2. Procedure zapošljavanja

2.2.1. Zapošljavanje vojnih i civilnih lica u oružanim snagama

Postupak zapošljavanja lica na službi u vojski, kao i drugi aspekti upravljanja ljudskim resursima u oružanim snagama, regulisan je posebnim zakonima koji se odnose na status zaposlenih u vojski (najčešće zakonom o oružanim snagama). Profesionalni vojnici angažovani su najčešće po ugovoru i mogu im biti ponuđeni ubrzani programi napredovanja u karijeri, s obzirom na to da je vojna služba ograničena godinama života. Što se tiče viših činova, postoje dva ključna načina regrutovanja: a) automatsko dobijanje čina po završetku vojnog obrazovanja, i b) interni ili javni konkurs za dobijanje oficirskog čina. Interni i javni konkurs sprovodi ministarstvo odbrane, zbog specifičnosti službe u oružanim snagama. Osnovni zahtevi koje vojna lica moraju da ispune za prijem u vojnu službu (kao što su državljanstvo, godine života, fizička kondicija) utvrđeni su obično zakonom o vojski, dok su procedura zapošljavanja i načini izbora kandidata regulisani podzakonskim propisima (pravilnicima ministarstva odbrane), koji najčešće nisu javno dostupni.

Srbija i Hrvatska, međutim, dozvoljavaju i određene izuzetke od osnovnih načina zapošljavanja vojnih i civilnih lica u oružanim snagama. Naime, Zakon o Vojsci Srbije pruža mogućnost za prijem u civilnu službu u oružanim snagama bez

³⁶ Takva je situacija nastala na primer u Republici Srbiji gde je Zakon o državnim službenicima bio menjan u nekoliko navrata da bi se produžio rok za popunjavanje rukovodećih radnih mesta na osnovu konkursa. Iako je poslednji rok za popunjavanje rukovodećih radnih mesta istekao krajem 2010. godine, sva mesta još nisu popunjena jer se, između ostalog, očekivala nova promena zakonodavstva koja bi to dozvolila.

javnog konkursa „ukoliko potrebe službe to zahtevaju”.³⁷ Ovaj izuzetak daje širok prostor za manevrisanje Ministarstvu odbrane da primi u službu u oružanim snagama civilna lica bez raspisivanja konkursa, što je u suprotnosti sa principom meritornosti. Ta lica mogu naknadno biti prevedena relativno lako i bez konkursa na vojnu ili na civilnu službu u Ministarstvu odbrane, u skladu sa odredbama Uredbe o prijemu na službu u Vojsku Srbije i Ministarstvo odbrane Srbije bez javnog konkursa.³⁸ Slično tome, član 21 Zakona o službi u oružanim snagama Republike Hrvatske propisuje da u cilju obavljanja dužnosti koje su od posebnog značaja za odbranu, ministar odbrane može izuzetno zaposliti lice sa statusom vojnog lica ili civilnog činovnika bez javnog konkursa. Taj izuzetak, takođe, daje značajno diskreciono pravo ministru da po sopstvenom nahođenju zapošljava lica u oružanim snagama.

2.2.2. Zapošljavanje civilnih lica u ministarstvu odbrane

Što se tiče civilnih lica u ministarstvima odbrane, njihov status regulisan je zakonima o državnim službenicima, kojima je utvrđen niz standarda koji treba da osiguraju zapošljavanje u skladu sa principom meritornosti. Obavezni interni ili javni konkursi za prijem u državnu upravu predstavljaju standard koji su prihvatile sve zemlje u regionu. Smatra se da je konkurs garancija primene principa meritornosti i ključni element za ograničavanje političke diskrecije u procesu zapošljavanja.

Još jedna garancija primene principa meritornosti je i profesionalna i nepristrasna konkursna komisija, čiji sastav se razlikuje od zemlje do zemlje. U Bosni i Hercegovini, na državnom nivou, postupak sprovodi petočlana konkursna komisija – dva člana predlaže institucija koja popunjava slobodna radna mesta, a tri člana imenuje Agencija za državnu službu sa svoje liste eksperata.³⁹ Slično je i u Crnoj Gori, gde procedure izbora kandidata sprovodi komisija sastavljena od jednog predstavnika Uprave za kadrove, jednog predstavnika državnog organa koji zapošljava kandidata i stručnog evaluatora za određene veštine, tj. nezavisnog eksperta angažovanog putem konkursa.⁴⁰ Zajedničko ovim dvema zemljama je to što komisiju čini manji broj državnih službenika iz organa u kojem se popunjavaju slobodna radna mesta, i veći broj (barem formalno) nepristrasnih lica, kao što su predstavnici nezavisnih organa za upravljanje ljudskim resursima i nezavisni eksperti. To bi trebalo da smanji potencijalni politički uticaj na proces izbora kandidata. Zakonodavstvo Srbije i Kosova predviđa sličan sastav komisije, ali samo za izbor

³⁷ Čl. 45 i čl. 120 i 121 Zakona o Vojsci Srbije.

³⁸ Uredba o prijemu na službu u Vojsku Srbije i Ministarstvo odbrane bez javnog konkursa, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 3 od 16. januara 2012. godine.

³⁹ Čl. 24, st. 2 Zakona o državnim službenicima, *Službeni glasnik BiH*, br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10, 40/12.

⁴⁰ Čl. 42, st. 2 Zakon o državnim službenicima, *Sl. list Crne Gore*, br. 39–2011, od 04. avgusta 2011.

kandidata za najviše funkcije u državnoj upravi.⁴¹ Konkursne komisije za izbor ostalih državnih službenika u Bugarskoj, Makedoniji, Srbiji, Hrvatskoj i na Kosovu sastoje se uglavnom od službenika iz organa u kojem se sprovodi konkurs, što pokazuje veći stepen decentralizacije u procesu zapošljavanja i otvara prostor za potencijalni veći politički uticaj na izbor kandidata.

Nadalje, sve zemlje u regionu prihvatile su testiranje kandidata kao osnov za donošenje odluke o zapošljavanju, ali se razlikuju po tome da li predviđaju obavezne pisane ispite. Dok neke od zemalja predviđaju gotovo identične procedure zapošljavanja za najviše funkcije i za ostala radna mesta, druge imaju posebne procedure za različite kategorije državnih službenika koje u različitoj meri odražavaju princip meritornosti.

Pored toga, interesantno je napomenuti i da je većina zemalja u regionu ostavila određeni stepen diskrecije u završnoj fazi procesa zapošljavanja rukovodstvu organa u kojem se popunjavaju slobodna radna mesta. Naime, prilično često, ministar ili sekretar ima pravo da izabere jednog kandidata sa uže liste najbolje rangiranih kandidata koju sastavlja konkursna komisija, umesto da ima obavezu da zaposli najbolje rangiranog kandidata. Time se u značajnoj meri ograničava primena principa meritornosti u praksi.

Može se tvrditi da propisi na državnom nivou Bosne i Hercegovine, Bugarske i Kosova daju najbolje garancije za primenu principa meritornosti u proceduri zapošljavanja, budući da sve tri zemlje predviđaju pismene ispite i intervjuje kao obavezne instrumente za selekciju kandidata.⁴² U Bosni i Hercegovini, za nerukovodeća radna mesta, Agencija za državnu službu automatski bira najbolje rangirane kandidate na osnovu rezultata postignutih u procesu selekcije. Međutim, u Zakonu o državnoj službi stavljen je snažan naglasak na jednaku etničku zastupljenost u procesu selekcije, što podriva sistem meritornosti, jer se jasno favorizuju tri najveće etničke grupe, na uštrb nacionalnih manjina i kvalitet kandidata koji učestvuju u postupku selekcije.⁴³ U Bugarskoj se izbor najbolje rangiranog kandidata vrši nakon detaljne procedure utvrđene u Vladinoj naredbi.⁴⁴ Na Kosovu Uredba br. 02/2010 sadrži vrlo detaljna pravila za sprovođenje pismenih ispita i intervjuja i način selekcije koju vrši izborna

⁴¹ Čl. 68 Zakona održavnim službenicima Srbije; čl. 15, st. 2 kosovskog Zakona o državnim službenicima br. 03/L-149.

⁴² Čl. 32 Uredbe br. 02/2010 o procedurama zapošljavanja u državnoj službi, Kosovo; čl. 24 i 25 Naredbe o sprovođenju konkursa za državnu službu, Republika Bugarska (*Наредба за провеждане на конкурсите за държавни служители*), usvojene 16. januara 2004. godine, *Službeni glasnik* br. 6 od 23. januara 2004; br. 83 od 18. oktobra 2005; br. 46 od 6. juna 2006; br. 84 od 19. oktobra 2007; br. 92 od 24. oktobra 2008; br. 5 od 20. januara 2009; br. 16 od 27. februara 2009; br. 18 od 10. marta 2009; br. 42 od 5. juna 2009; br. 47 od 21. juna 2011; br. 106 od 30. decembra 2011; br. 95 od 2. decembra 2011; br. 106 od 30 decembra 2011; br. 7 od 24. januara 2012; br. 21 od 13. marta 2012; br. 49 od 29. juna 2012. godine.

⁴³ SIGMA, *Assessment Bosnia and Herzegovina*, 2012, SIGMA/OECD.

⁴⁴ Naredba o sprovođenju konkursa za državnu službu, Republika Bugarska (*Наредба за провеждане на конкурсите за държавни служители*).

komisija. Ne postoji diskreciono pravo rukovodstva u procesu izbora kandidata – kandidat koji osvoji najveći broj bodovana na pismenom i usmenom ispitu dobija zaposlenje u državnoj upravi.⁴⁵ Dodatna garancija da se izbor kandidata zasniva na principu meritornosti je i to da najbolje rangirani kandidat mora da osvoji najmanje šezdeset odsto od maksimalnog broja bodova.⁴⁶

U Makedoniji pismeni ispit i intervju predstavljaju obavezni deo procedure prijema u službu, s tim da rukovodilac državnog organa ima određeni stepen diskrecije u vezi sa konačnim izborom kandidata.⁴⁷ Svi kandidati moraju prvo da polože stručni pismeni ispit, koji se sastoji iz opšteg i stručnog dela.⁴⁸ Izborna komisija (sastavljena od dva predstavnika organa u kojem se bira državni službenik i jednog predstavnika Agencije za državnu službu) zatim održava intervju sa pet najuspešnijih kandidata koji su položili državni ispit za dobijanje licence.⁴⁹ Na osnovu rezultata pismenog ispita i intervjeta, Komisija predlaže rukovodstvu organa u kojem se sprovodi proces izbora listu kandidata koji su ušli u uži izbor na kojoj se nalaze tri najuspešnija. Sekretar organa dužan je da izabere jednog kandidata sa liste kandidata koji su ušli u uži izbor u roku od tri dana od dostavljanja liste.⁵⁰ Međutim, ukoliko sekretar ne izabere nijednog kandidata, u roku od narednih šest meseci nije dozvoljeno pokretanje nove procedure za izbor državnih službenika.⁵¹ Obaveza održavanja pismenog ispita i ograničenje diskrecije u konačnom izboru (na jednog od tri najbolje rangirana kandidata) obezbeđuje umeren stepen primene principa meritornosti.

U Crnoj Gori novi Zakon o državnim službenicima (koji je stupio na snagu 2013. godine) daje dobru osnovu za primenu principa meritornosti, budući da uvodi određene novine u proceduru selekcije. Ocenjivanje sposobnosti kandidata vrši se na osnovu pismenog ispita i intervjeta, ali može da se vrši i na neki drugi odgovarajući način.⁵² Komisija vrednuje kandidate na osnovu testa sposobnosti i na osnovu informacija o profesionalnim i radnim kvalitetima kandidata, koje se dobijaju od ranijih poslodavaca (ukoliko kandidat ima prethodno radno iskustvo), kao i na osnovu prosečne ocene i dužine studiranja.⁵³ Takav način selekcije predstavlja novinu u regionu. Komisija izrađuje izveštaj na osnovu kojeg se sastavlja lista kandidata koji su ušli u uži izbor, koja se zatim dostavlja rukovodiocu organa državne uprave.⁵⁴

⁴⁵ Čl. 40 Uredbe br. 02/2010 o procedurama zapošljavanja u državnoj službi.

⁴⁶ Čl. 40, st. 3, Uredbe br. 02/2010 o procedurama zapošljavanja u državnoj službi.

⁴⁷ Čl. 14, st. 5 Zakona o državnim službenicima Makedonije, *Службен весник на РМ*, br. 59/2000, 112/2000, 34/2001, 103/2001, 43/2002, 98/2002, 17/2003, 40/2003, 85/2003, 17/2004, 69/2004, 81/2005, 61/2006, 36/2007, 161/2008, 6/2009, 6/2012, 24/2012.

⁴⁸ Čl. 16, st. 3, Zakona o državnim službenicima Makedonije.

⁴⁹ Čl. 17, st. 3, Zakona o državnim službenicima Makedonije.

⁵⁰ Čl. 17 i čl. 17a, Zakona o državnim službenicima Makedonije.

⁵¹ Čl. 17a, st. 6, Zakona o državnim službenicima Makedonije.

⁵² Čl. 42, st. 4 Zakona o državnim službenicima i nameštenicima Crne Gore.

⁵³ Čl. 43, st. 1 Zakona o državnim službenicima Crne Gore.

⁵⁴ Čl. 44, st. 1 Zakona o državnim službenicima Crne Gore.

Na listi se nalazi pet najbolje rangiranih kandidata. Rukovodilac organa državne uprave po pravilu imenuje najbolje rangiranog kandidata. U izuzetnim prilikama, međutim, nakon što je održao razgovore sa svim kandidatima koji su ušli u uži izbor, rukovodilac organa može da izabere drugog kandidata sa liste onih koji su ušli u uži izbor, pri čemu je dužan da u prilogu odluke obrazloži razloge za takvo njen donošenje.⁵⁵ Predviđeni izuzeci od obaveznog pismenog ispita i pravo rukovodioca državnog organa da izabere bilo kojeg kandidata sa šire liste predstavljaju razloge za zabrinutost u pogledu primene principa meritornosti.

Iako su u Hrvatskoj pismeni ispiti u procesu izbora kandidata obavezni, postoji visok stepen diskrecije u završnoj fazi procesa selekcije. Zakon o državnoj službi zahteva upotrebu pismenih ispita i sprovođenje intervjuja za sve kandidate za prijem u državnu službu.⁵⁶ Na osnovu tih rezultata Komisija sastavlja listu od deset najbolje rangiranih kandidata.⁵⁷ Ministar, odnosno drugo ovlašćeno lice, ima prvo da izabere bilo kojeg od deset kandidata, pri čemu je obavezan da obrazloži razloge za donošenje takve odluke.⁵⁸ Mogućnost izbora između deset najbolje rangiranih ukazuje na visok stepen političke diskrecije u procesu izbora kandidata.

U Srbiji zakonski okvir ne pruža dovoljne garancije za zapošljavanje na osnovu principa zasluga. Prvo, pismeni ispit nije obavezan u procesu izbora kandidata, već se mogu koristiti drugi načini provere sposobnosti kao što su intervjuji, simulacije i slično.⁵⁹ Nakon sprovođenja pismenog ispita, kandidati koji su osvojili najveći broj bodova pozivaju se na razgovor. Nakon celokupne provere podataka o školskoj spremi, znanjima i veštinama odabranih kandidata, do kojih se došlo putem pisanih ispita i/ili razgovora i drugih metoda selekcije, konkursna komisija predlaže rukovodiocu državnog organa užu listu od najviše tri kandidata.⁶⁰ Rukovodilac državnog organa dužan je da izabere jednog od kandidata sa liste⁶¹ bez mogućnosti poništavanja postojećeg i pokretanja novog konkursa. Međutim, činjenica da pismeni ispit nije obavezan i da rukovodilac organa bira jednog od tri najbolje rangirana kandidata bez obzira na rezultat koji je kandidat ostvario na ispitu, a takođe i bez obaveze da obrazloži razloge za takav izbor, ne ukazuje na to da postoje adekvatne garancije primene principa meritornosti.

⁵⁵ Čl. 45, st. 2 i 3 Zakona o državnim službenicima Crne Gore.

⁵⁶ Čl. 50a Zakona o državnoj službi, Republika Hrvatska.

⁵⁷ Čl. 51, st. 2 Zakona o državnoj službi, Republika Hrvatska.

⁵⁸ Čl. 51, st. 2 Zakona o državnoj službi, Republika Hrvatska.

⁵⁹ Čl. 56 Zakona o državnim službenicima, Republika Srbija.

⁶⁰ Čl. 57 Zakona o državnim službenicima, Republika Srbija; čl. 16 Pravilnika o stručnim osposobljenostima, znanjima i veštinama koje se proveravaju u izbornom postupku, načinu njihove provere i merilima za izbor na radna mesta, *Službeni list RS*, br. 64/2006, 81/2006, 43/2009, 35/201.

⁶¹ Čl. 57, st. 2 Zakona o državnim službenicima, Republika Srbija.

2.2.3. Zapošljavanje rukovodećih državnih službenika

Dok je u nekim zemljama koje su obuhvaćene analizom proces zapošljavanja rukovodećih i nerukovodećih državnih službenika isti (Bugarska, Makedonija), u većini zemalja (Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Hrvatska, Kosovo i Srbija) postupak izbora rukovodećih državnih službenika jednostavniji je od postupka izbora državnih službenika na nižim pozicijama i podrazumeva veći stepen političke diskrecije u izboru kandidata. U nekim zemljama nije obavezan ni pismeni ispit za proveru znanja kandidata, već je dovoljan samo razgovor sa kandidatom. Zbog toga se čini da je u većini zemalja u regionu lakše biti imenovan na najvišu funkciju u službeničkom sistemu nego izabran na konkursu za pripravnike u državnoj upravi,⁶² koji često podrazumeva sveobuhvatnu proveru znanja i veština u različitim oblastima rada državne uprave.

Iako u Bosni i Hercegovini postupak izbora rukovodećih državnih službenika podrazumeva i pismene ispite, stepen političke diskrecije u izboru kandidata veći je nego u slučaju ostalih državnih službenika. Broj pitanja na pismenom ispitu dvostruko je veći nego na konkursima za niža radna mesta.⁶³ Međutim, za razliku od postupka izbora za niža radna mesta gde Agencija za državnu službu automatski vrši izbor najboljeg kandidata, kod izbora rukovodećih službenika komisija rukovodstvu organa koji vrši izbor predlaže listu svih kandidata koji su uspešno položili testove, koja prethodno samo treba da bude odobrena od strane Agencije za državnu službu. Rukovodstvo nadležnog organa ima pravo da izabere bilo kojeg kandidata sa liste kandidata koji su ušli u uži izbor,⁶⁴ čime se rukovodstvu nadležnog organa daje visok stepen diskrecije u postupku izbora. Ako rukovodstvo organa ne izabere nijednog kandidata u roku od 30 dana od dana prijema mišljenja Agencije i uže liste uspešnih kandidata, Agencija imenuje najuspešnijeg kandidata po službenoj dužnosti.⁶⁵

U Srbiji se u postupku izbora službenika na položaju, pismeni ispiti koriste samo za proveru sposobnosti, dok se znanje ocenjuje isključivo u toku razgovora. Provera logičkog i analitičkog rezonovanja, organizacionih i upravljačkih sposobnosti vrši se na početku izbornog postupka na osnovu standardizovanih psiholoških

⁶² J. Meyer-Sahling, *Civil Service Professionalisation in Western Balkans*, SIGMA paper No. 48, GOV/SIGMA (2012)1.

⁶³ Čl. 15, st. 4 Pravilnika o postupcima oglašavanja, izbora kandidata, premještaja i postavljenja državnih službenika u službu, *Službenik glasnik BiH*, br. 27/08, 56/09, 54/10.

⁶⁴ Čl. 28, st. 2 Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine. Ova procedura razlikuje se od postupka koji se primenjuje za državne službenike na ostalim pozicijama kada Agencija za državnu službu imenuje državnog službenika na osnovu rezultata ostvarenih u izbornom postupku. V. čl. 28, st. 1 Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine.

⁶⁵ Čl. 28, st. 3 Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik BiH*, br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10, 40/12.

testova.⁶⁶ Međutim, znanja i stručna sposobljenost kandidata ocenjuju se samo u toku razgovora.⁶⁷ U završnoj fazi, slično kao u Bosni i Hercegovini, uža lista najbolje rangiranih kandidata podnosi se rukovodiocu organa, koji ima pravo da sa nje izabere jednog od kandidata. Rukovodilac organa, međutim, nije obavezan da i izabere jednog od predloženih kandidata, s tim što mora da obrazloži takvu odluku Visokom službeničkom savetu i Upravi za kadrove.⁶⁸ Slično tome, na Kosovu posebna izborna komisija predlaže ministru tri najbolje rangirana kandidata za rukovodeće pozicije u državnoj službi, a ministar slobodno odlučuje o izboru jednog od predloženih kandidata.

U Crnoj Gori je Zakonom o državnim službenicima propisano da se provera sposobnosti rukovodećih državnih službenika vrši samo na osnovu strukturisanih usmenih intervjuja.⁶⁹ Slično izbornom postupku za ostale državne službenike, izborna komisija predlaže listu od pet kandidata ministru, koji zatim, po pravilu, predlaže Vladi radi imenovanja najbolje rangiranog kandidata. Međutim, ministar ima mogućnost da izabere i nekog drugog kandidata sa liste, ali to mora da obrazloži u pisanom obliku. Na taj način ministru je ostavljena široka diskrecija da odlučuje o svojim najbližim saradnicima.

Najzad, procedura izbora za najviše pozicije u Hrvatskoj mnogo je jednostavnija nego za ostale državne službenike. Izbor vrši komisija koju imenuje ministar, odnosno rukovodilac upravne organizacije koja popunjava najviše pozicije, i u čijem je sastavu obavezni predstavnik državnog organa odgovornog za službenička pitanja.⁷⁰ Međutim, izborni postupak svodi se na formalnu proveru informacija u formularu i na razgovor sa kandidatima, na osnovu kojih rukovodilac organa predlaže Vladi imenovanje rukovodećeg državnog službenika.⁷¹ Pored toga, rukovodeći državni službenici podležu i bezbednosnoj proveri, koja se vrši u skladu sa posebnim propisima.⁷²

⁶⁶ Čl. 19a Pravilnika o stručnim sposobljenostima, znanjima i veštinama koje se proveravaju u izbornom postupku, načinu njihove provere i merilima za izbor na radna mesta, *Službeni glasnik RS*, br. 64/2006, 81/2006, 43/2009, 35/2010.

⁶⁷ Čl. 20 Pravilnika.

⁶⁸ Čl. 71, st. 2 Zakona o državnoj upravi, *Službeni glasnik RS*, br. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009.

⁶⁹ Čl. 53, st. 5 Zakona o državnim službenicima i nameštenicima, *Službeni list CG*, br. 39/2011.

⁷⁰ Čl. 26 Uredbe o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi, *Narodne novine*, br. 74/10, 142/11, 53/12.

⁷¹ Čl. 27 Uredbe o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi, *Narodne novine*, br. 74/10, 142/11, 53/12.

⁷² Čl. 28 Uredbe o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi, *Narodne novine*, br. 74/10, 142/11, 53/12.

2.2.4. Pravna zaštita kandidata u proceduri zapošljavanja

Sve zemlje pružaju pravnu zaštitu kandidatima koji nisu zadovoljni rezultatima konkursa, obično preko specijalizovanih žalbenih komisija koje imaju određeni stepen samostalnosti i koje su ovlašćene da odlučuju o povredama prava državnih službenika. Na primer, u Hrvatskoj je drugostepeni organ koji odlučuje po žalbama kandidata u drugostepenom postupku Odbor za državnu službu;⁷³ u Bosni i Hercegovini, Srbiji i Crnoj Gori – Komisija za žalbe;⁷⁴ na Kosovu – Komisija za rešavanje sporova i žalbi. Izuzetak od ovog pravila čine Makedonija i Bugarska. U Makedoniji je Agencija za državnu upravu, koja takođe ima ovlašćenje da kreira politiku, odgovorna za odlučivanje o žalbama. U Bugarskoj kandidati koji nisu zadovoljni rezultatima mogu da ulože prigovor nadležnoj izbornoj komisiji,⁷⁵ jer izgleda da ne postoji drugostepeni administrativni organ nadležan za odlučivanje o žalbama kandidata. Nezadovoljni kandidati u Bugarskoj imaju i mogućnost da pokrenu upravni spor pred Upravnim sudom.⁷⁶

2.3. Smanjenje politizacije

U svim zemljama u regionu pravi se jasna razlika između političkih i službeničkih radnih mesta u državnoj upravi.⁷⁷ Mesta ministra, zamenika ministra, kao i savetnika ministra rezervisana su za politički postavljena lica, čiji je mandat u vezi sa mandatom vlade. S druge strane, radna mesta sekretara ministarstva (tajnik ministra u Hrvatskoj, državen sekretar u Makedoniji, sekretar i sekretar sa posebnim zadatkom u BiH), pomoćnika ministra (državen sovetnik u Makedoniji), kao i direktora drugih upravnih organizacija i organa uprave u sastavu ministarstava

⁷³ Čl. 52, st. 3 i čl. 65 Zakona o državnim službenicima Republike Hrvatske.

⁷⁴ Čl. 63 Zakona o državnoj službi Bosne i Hercegovine; čl. 136 Zakona o državnim službenicima Republike Makedonije.

⁷⁵ Čl. 10 Zakona o državnim službenicima Republike Bugarske.

⁷⁶ Čl. 124 Zakona o državnim službenicima Republike Bugarske.

⁷⁷ Republika Crna Gora: Zakon o državnim službenicima i namještencima, *Sl. list Crne Gore*, br. 50/08 od 19.08.2008, 86/09 od 25.12.2009, 49/10 od 13.08.2010, 50/11 od 21.10.2011; Republika Hrvatska: Zakon o državnim službenicima, *Narodne novine*, br. 92/05, 107/07, 27/08, 49/11, 150/11, 34/12; Republika Bosna i Hercegovina: Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik BiH*, br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10, 40/12; Republika Makedonija: Законот за државните службеници, *Службен весник на РМ*, br. 59/2000, 112/2000, 34/2001, 103/2001, 43/2002, 98/2002, 17/2003, 40/2003, 85/2003, 17/2004, 69/2004, 81/2005, 61/2006, 36/2007, 161/2008, 6/2009, 6/2012, 24/2012; Republika Srbija: Zakon o državnim službenicima, *Službeni glasnik RS*, br. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009.

i njihovih pomoćnika su najviša službenička radna mesta jer se popunjavaju putem konkursa i uglavnom nisu povezana sa vladinim mandatom.⁷⁸

Drugi važan pravni osnov depolitizacije jeste propisivanje minimalnih formalnih uslova za postavljenje na rukovodeće radno mesto, kao što su stepen stručne spreme i radno iskustvo. U Srbiji je to stečeno visoko obrazovanje na studijama drugog stepena (diplomske akademske studije – master, specijalističke akademske studije, specijalističke strukovne studije), odnosno završene osnovne studije u trajanju od najmanje četiri godine i najmanje devet godina odgovarajućeg radnog iskustva.⁷⁹ Slično tome i u Crnoj Gori rukovodeće lice mora imati visoku školsku spremu, najmanje pet godina radnog iskustva i položen stručni ispit.⁸⁰ U Bosni i Hercegovini se za rukovodeće pozicije takođe traži univerzitetsko obrazovanje (VII stepen stručne spreme, odnosno visoko obrazovanje prvog, drugog ili trećeg ciklusa bolonjskog sistema studiranja).⁸¹ Propisivanjem minimalnih uslova u pogledu stepena stručne spreme i radnog iskustva takođe se postavljaju važna ograničenja formalnoj političkoj diskreciji pri postavljanju službenika na rukovodeće radno mesto.

U poslednjih nekoliko godina došlo je, međutim, do porasta politizacije državne uprave u većini bivših jugoslovenskih republika. Taj trend se ogleda u 1) postepenom izdvajaju određenih rukovodećih pozicija iz službeničkog statusa; 2) široko korišćenom prelaznom režimu zakonskih odredbi koje se odnose na depolitizaciju, sadržanih u prelaznim i završnim odredbama Zakona o državnim službenicima; kao i 3) izmenama zakonskih odredbi koje garantuju depolitizaciju.

U nekim zemljama u regionu dolazi do postepenog izdvajanja nekih

⁷⁸ U Republici Srbiji i Republici Crnoj Gori radna mesta sekretara ministarstva i pomoćnika ministra popunjavaju se na period od pet godina. Na državnom nivou Bosne i Hercegovine sekretari ministarstva i pomoćnici ministra postavljaju se na neodređeno vreme, što bi trebalo da doprinese punoj depolitizaciji ovih pozicija. Jedini izuzetak od imenovanja rukovodećeg državnog službenika na neodređeno vreme jeste pozicija sekretara sa posebnim zadatkom, koji se imenuje na period koji nije duži od pet godina. Sekretar sa posebnim zadatkom obično se postavlja na radno mesto direktora nezavisne upravne organizacije i može obavljati tu funkciju maksimalno dva mandata. U Republici Makedoniji rukovodeći državni službenici (osim državnih sekretara) takođe se biraju na neodređeno vreme. Slična je situacija i u Republici Hrvatskoj, gde je dužina imenovanja glavnog tajnika, zamjenika ravnatelja državnog ureda i sl. povezana sa mandatom Vlade, dok se drugi rukovodeći državni službenici (npr. pomoćnici ministra) biraju na neodređeno vreme. V. čl. 34 Zakona o državnim službenicima CG i čl. 34 Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik BiH*, br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10, 40/12; Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima, *Narodne novine*, br. 150/11, od 22.12.2011.

⁷⁹ Čl. 45, st. 2 Zakona o državnim službenicima, *Službeni glasnik RS*, br. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009.; V. A. Rabrenović, „Depolitizacija rukovodeće strukture državne uprave Srbije – nemoguća misija?”, *Pravni život*, br. 10/2011, II tom, 307–323.

⁸⁰ Čl. 32 Zakona o državnim službenicima i namještenicima, *Sl. list Crne Gore*, br. 50/08 od 19.08.2008, 86/09 od 25.12.2009, 49/10 od 13.08.2010, 50/11 od 21.10.2011.

⁸¹ Čl. 22, st. 1, tač. c) Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik BiH*, br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10, 40/12.

rukovodećih pozicija iz službeničkog sistema. U Hrvatskoj, izmenama Zakona o državnim službenicima iz 2011. godine, radno mesto glavnog tajnika ministarstva (koje odgovara mestu stalnog sekretara Velike Britanije – *Permanent Secretary*), kao i pozicije zamjenika predstojnika državnog ureda i zamjenika predstojnika državne uprave organizacije (koje predstavljaju radna mesta zamenika direktora i zamenika direktora upravne organizacije) prestala su da budu službenička radna mesta u pravom smislu te reči. Naime, izmenama i dopunama Zakona o državnim službenicima iz 2011, koji je donet neposredno nakon formiranja nove Vlade Republike Hrvatske u decembru 2011. godine,⁸² tajnik ministarstva i druga rukovodeća radna mesta u državnim uredima i upravnim organizacijama postavljaju se, umesto na neodređeno vreme (kako je to bilo predviđeno odredbama Zakona o državnim službenicima iz 2005. godine) od strane Vlade na period od četiri godine, na osnovu javnog konkursa.⁸³ Čl. 2, st. 2 Zakona o izmenama i dopunama Zakona o državnim službenicima predviđao je takođe da do sprovođenja javnog konkursa Vlada može za obavljanje rukovodećih poslova ovlastiti rukovodećeg službenika zatečenog u državnoj službi najduže do šest meseci od dana stupanja na snagu izmena i dopuna Zakona o državnim službenicima. Na ovaj način, novoj Vladi dato je puno pravo da smeni postojeće državne tajnike u periodu od šest meseci i postavi nove, u skladu sa svojim političkim preferencijama, ali na osnovu sprovedenog javnog konkursa.

U Republici Srbiji proces depolitizacije državne uprave bio je značajno usporavan u nekoliko navrata putem izmene prelaznih i završnih odredbi Zakona o državnim službenicima, kojima se odlagao krajnji rok u kojem se moraju sprovesti konkursi za rukovodeća radna mesta (položaje). Naime, nedugo nakon donošenja Zakona o državnim službenicima, odredbe o depolitizaciji bile su menjane zbog promene političke strukture na vanrednim izborima početkom 2007. godine, a zatim, iz različitih razloga, i narednih godina. Kada je Zakon o državnim službenicima donet 2005. godine, u članu 180 bilo je predviđeno da se do 1. jula 2007, radi postavljenja na položaje sprovedu javni konkursi. Međutim, nakon opštih parlamentarnih izbora početkom 2007. godine, Zakon o državnim službenicima u ovom segmentu menjan je najpre sredinom 2007, zatim i nakon parlamentarnih izbora 2008. i, najzad, krajem 2009. godine.⁸⁴ Izmenama Zakona o državnim službenicima iz 2009. rok za popunjavanje položaja produžen je do kraja 2010. godine.⁸⁵ Međutim, sve do formiranja nove Vlade polovinom 2012, sva radna mesta položaja još nisu bila popunjena u skladu sa procedurama Zakona o državnim službenicima.

Nakon formiranja nove Vlade Republike Srbije u julu 2012. i donošenja

⁸² Zakon o izmenama i dopunama Zakona o državnim službenicima, *Narodne novine*, br. 150/11, od 22.12.2011.

⁸³ Čl. 2, st. 1 Zakon o izmenama i dopunama Zakona o državnim službenicima, *Narodne novine*, br. 150/11, od 22.12.2011.

⁸⁴ Zakoni o izmenama i dopunama Zakona o državnim službenicima, *Službeni glasnik RS*, br. 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009.

⁸⁵ Čl. 57 Zakona o izmenama i dopunama Zakona o državnim službenicima, *Službeni glasnik RS*, br. 104/09.

novog Zakona o ministarstvima, stepen formalne političke diskrecije u postavljenju rukovodećih službenika široko je otvoren. Kao što je već pomenuto, članom 38 Zakona o ministarstvima⁸⁶ predviđeno je da ministar može 45 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona predložiti Vladi razrešenje državnog službenika na položaju, ukoliko državni službenik nije ostvario rezultate u radu. Zakon, međutim, ne sadrži bliže određenje pojma „rezultata u radu“ pa se novim ministrima omogućava široko diskreciono ovlašćenje da daju ocenu na osnovu svojih sopstvenih kriterijuma.

Na Kosovu su raniji UMNIK propisi garantovali visok nivo zaštite rukovodećih državnih službenika, tzv. stalnih sekretara. Zakon o državnim službenicima iz 2010. godine je, međutim, sasvim izmenio process selekcije rukovodećih službenika, dajući mnogo veća diskreciona ovlašćenja ministrima i Vladi da mogu da utiču na postupak imenovanja i razrešenja rukovodećih državnih službenika.⁸⁷

Interesantno je primetiti da jedino u Crnoj Gori i na državnom nivou Bosne i Hercegovine nije došlo do značajnog porasta politizacije državne uprave u poslednjih nekoliko godina.⁸⁸ Ako se čak posmatra cela prethodna dekada, u kojoj je održano nekoliko parlamentarnih izbora, uočava se pozitivna tendencija niskog nivoa politizacije državne uprave u ovim zemljama. Ova činjenica otvara pitanje uzroka takvog trenda i eventualnog „recepta“ koji bi ove zemlje mogle dati drugim zemljama u regionu kad je depolitizacija državne uprave u pitanju.

2.4. Stabilnost

U svim zemljama obuhvaćenim analizom stabilnost državne službe postiže se prvenstveno pomoću jasno utvrđenih pravila za prestanak radnog odnosa, koja su utvrđena zakonom o državnim službenicima i koja se odnose na: 1) penzionisanje, 2) istek mandata (u slučaju imenovanja na određeni period), 3) ostavke, 4) ukidanje radnog mesta usled reorganizacije organa, 5) razrešenje sa dužnosti, koje je takođe regulisano zakonom (kao što je, na primer, zatvorska kazna određenog trajanja, itd.). Prestanak dužnosti državnih službenika u većini zemalja moguć je i u slučaju dve uzastopne negativne ocene učinka.

⁸⁶ Zakon o ministarstvima, *Službeni glasnik RS*, br. 72/2012.

⁸⁷ D. Doll, F. Korenica, A. Rogova, “The Post Independence Civil Service in Kosovo: A Message of Politicisation”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 78, No. 4, 2012, 665–691.

⁸⁸ J. Meyer-Sahling, *ibid.*

2.5. Sistemi plata

U većini zemalja obuhvaćenih analizom sistemi plata državnih službenika su reformisani i zasnivaju se generalno na principima transparentnosti i predvidljivosti. Tradicionalni karijerni sistemi zamenjeni su sistemom pozicije, što znači da su platni razredi jasno povezani sa prirodom posla (stепен сложности, отговорности, независимост у раду, итд.), umesto manje-više automatskog napredovanja na osnovu stepena obrazovanja i godina radnog staža. U svim analiziranim zemljama iznos plate državnih službenika izračunava se množenjem koeficijenata utvrđenih u zakonskim i podzakonskim propisima (zakoni ili uredbe o platama državnih službenika) sa osnovicom plate, koja se obično utvrđuje na godišnjem nivou, kako bi se smanjio rizik od visoke inflacije.

Može se tvrditi da su najpredvidljiviji i najtransparentniji sistemi plata državnih službenika uvedeni u Srbiji i u nešto manjoj meri na Kosovu. U Srbiji je jedinstveni sistem plata za trinaest kategorija poslova uveden Zakonom o platama državnih službenika, koji je usvojen 2006. godine,⁸⁹ i broj naknada sveden je na najmanju moguću meru. Plate su za pet najviših službeničkih radnih mesta – položaja – fiksne, dok ostali državni službenici imaju mogućnost horizontalnog napredovanja na platnoj skali, koje zavisi od učinka. Horizontalno napredovanje, koje se zasniva na povećanju plate od pet odsto, zavisi od godišnje ocene radnog učinka.⁹⁰ Na Kosovu postoji četrnaest platnih razreda i unutar svakog od njih moguća je horizontalna progresija, takođe u zavisnosti od ocene radnog učinka.⁹¹ Međutim, iznos plata za pojedine stepene u platnim razredima nije utvrđen zakonom, već Vladinom uredbom.⁹² Zakon takođe predviđa i naknadu za rad u posebnim uslovima, kao i naknadu za posebne uslove i zahteve radnog mesta i tržišta rada, koje su takođe regulisane uredbom Vlade. Iako takve naknade mogu biti opravdane u određenim okolnostima, postoji opasnost da se mogu preterano koristiti u praksi, što je u suprotnosti sa principima predvidljivosti i transparentnosti.

Bosna i Hercegovina uvela je sistem plata sa sedam horizontalnih koraka koji je utvrđen Zakonom o platama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine iz 2008. godine.⁹³ Zadržan je, međutim, preveliki broj različitih naknada, zbog čega je sistem plata prilično netransparentan jer daje široku diskreciju rukovodiocima

⁸⁹ *Službeni glasnik RS*, br. 62/2006, 101/2007, 99/2010.

⁹⁰ Tako, na primer, državni službenik koji dobije izuzetnu ocenu radnog učinka u dve uzastopne godine može da napreduje dva stepena u horizontalnoj liniji i na taj način dobije povećanje plate od deset odsto. Državni službenik čiji radni učinak je u dve uzastopne godine ocenjen ocenom „izuzetan“ ili „izuzetan“ i „odličan“, nezavisno od redosleda ocena, biće promovisan za jedan platni stepen, itd.

⁹¹ Unutar tri najviša platna razreda i četrnaest najnižih platnih razreda postoji pet koraka za napredovanje, dok unutar ostalih razreda postoji dvanaest koraka za napredovanje.

⁹² Čl. 10 Zakona o platama državnih službenika.

⁹³ Zakon o platama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik*, br. 50/08.

da utvrde ukupan iznos plate za pojedine državne službenike. Takvo diskreciono odlučivanje o platama doprinosi kulturi u kojoj državni službenici zavise od rukovodilaca, a ne zakonom utvrđenih normi, što podriva princip zakonitosti u upravi.⁹⁴ Poslednjim izmenama i dopunama Zakona o platama smanjen je broj naknada,⁹⁵ zbog fiskalnih problema, što predstavlja pozitivan pomak. Usled budžetskih ograničenja, horizontalno napredovanje po platnim koracima odlagano je već nekoliko puta i, u skladu sa najnovijim izmenama i dopunama, počeće da se sprovodi tek 2016. godine.⁹⁶

U Makedoniji, plata državnog službenika sastoji se od nekoliko komponenti od kojih svaka nosi određeni broj bodova. Prva komponenta je stepen obrazovanja i kreće se od 100 bodova za srednje obrazovanje do 250 bodova za doktorat.⁹⁷ Veza između složenosti posla i iznosa plate napravljena je uvođenjem naknada za određena zvanja, pri čemu naknada za svako zvanje zavisi od prirode i obima posla, složenosti i stepena odgovornosti koji podrazumeva dati posao.⁹⁸ Pored toga, postoje četiri „horizontalna stepena u karijeri“ (A, B, C i D) za svako zvanje, koja se mogu steći po isteku tri godine radnog staža u određenom zvanju, što podrazumeva i karijernu naknadu od pet, deset, petnaest i dvadeset odsto.⁹⁹ Uvedeni su i elementi plate zasnovani na učinku kako bi se omogućilo da državni službenici mogu brže da napreduju (godinu dana ranije) ukoliko su ocenjeni najvišom ocenom.¹⁰⁰ Iako je sistem prilično predvidljiv, budući da nema značajnije diskrecije u utvrđivanju iznosa plate, ipak je previše složen i nedovoljno transparentan, zbog velikog broja različitih naknada. Horizontalna progresija ograničena je na samo četiri stepena, što daje male mogućnosti za napredak u karijeri.¹⁰¹

Crna Gora je nedavno usvojila novi Zakon o platama državnih službenika i namještenika,¹⁰² koji predviđa fiksni iznos plate za rukovodeće državne službenike i ograničene mogućnosti horizontalne progresije (tri stepena u svakoj kategoriji) za karijерne državne službenike. Zakonom je, međutim, uvedena značajna naknada za obavljanje dužnosti na određenim radnim mestima, koja treba da bude regulisana

⁹⁴ SIGMA, *Assessment Bosnia and Herzegovina 2012*, SIGMA/OECD.

⁹⁵ U izmenama i dopunama Zakona o platama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine iz 2012. godine brisane su odredbe koje se odnose na princip fleksibilnosti koji je omogućio nekim državnim činovnicima da dobiju povećanje plata i do 50 odsto, na osnovu odluke ministra. V.: čl. 1, st. 2 i 3 Izmena i dopuna Zakona o platama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik*, br. 50/12.

⁹⁶ Čl. 5 Izmena i dopuna Zakona o platama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine.

⁹⁷ Čl. 35 Zakona o državnoj službi Makedonije.

⁹⁸ Čl. 36 Zakona o državnoj službi Makedonije.

⁹⁹ Čl. 37 i 38 Zakona o državnoj službi Makedonije.

¹⁰⁰ Nasuprot tome, ukoliko je ocenjen ocenom „nezadovoljava“, državni službenik se „unazađuje“ na niži stepen na karijernoj lestvici i dobija nižu karijernu naknadu do sledeće godišnje ocene radnog učinka.

¹⁰¹ Analytica, *Introducing Career-Based System in Civil Service*, Analytica, April 2008, <http://www.analyticamk.org/files/ReportNo12.pdf>

¹⁰² *Službeni glasnik Republike Makedonije*, br. 14/12, usvojen 7. marta 2012. godine.

uredbom Vlade.¹⁰³ Zakon predviđa i mogućnost dodele bonusa u zavisnosti od radnog učinka, a iznos tih bonusa takođe se utvrđuje uredbom Vlade. Interesantno je napomenuti da te dve uredbe nisu lako dostupne (nisu objavljene na sajtu Agencije za državnu službu), što sistem čini netransparentnim i nedovoljno predvidljivim.

U Hrvatskoj, plate državnih službenika regulisane su starim Zakonom o državnim službenicima i namještenicima iz 2001. godine.¹⁰⁴ Ovaj zakon je, donošenjem novog Zakona o državnim službenicima 2005. prestao da važi, osim članova 108–112, kojima su regulisane plate. Zakon utvrđuje opšte principe i raspone koeficijenata (npr. za radna mesta I nivoa – od 1,05 do 3,50, za radna mesta II nivoa – od 0,90 do 1,20 i sl.)¹⁰⁵ dok su konkretni koeficijenti za svako radno mesto utvrđeni Vladinom Uredbom.¹⁰⁶ Od donošenja Uredbe 2001. godine, usvojene su 34 njene izmene i dopune,¹⁰⁷ što znači da je menjana oko tri puta godišnje. Toliko česte izmene verovatno su posledica različitih vrsta pritisaka u vezi sa povećanjem postojećih koeficijenata i nisu u skladu sa principom predvidljivosti plate. Valja primetiti i da je u Hrvatskoj reforma sistema plata u državnoj upravi započela 2008. godine, ali nije bila uspešna i od tada nije bilo pokušaja da se ponovo sprovede.¹⁰⁸

Sve zemlje u regionu zadržale su posebnu naknadu za godine radnog staža, pri čemu se u određivanju ukupne plate neproporcionalno velika težina daje dužini radnog staža, što negativno utiče na radni učinak. U nekim slučajevima naknada za godine radnog staža može iznositi i do 35 odsto od ukupnog iznosa plate.¹⁰⁹ Iako su godine radnog staža legitiman faktor za nagrađivanje i povećanje plate, koji postoji u velikom broju evropskih zemalja, u uslovima tranzicije, povećanje plate po osnovu godina radnog staža može imati negativan uticaj na motivaciju zaposlenih i to posebno mladih kadrova. Godine radnog staža prave veliku razliku u ukupnom iznosu plate, a to odvraća mlade kadrove da se zaposle i razvijaju karijeru u državnoj upravi i negativno utiče na radni učinak.

¹⁰³ Čl. 18 i 19 Zakona o platama državnih službenika i namještenika Crne Gore.

¹⁰⁴ Zakon o državnim službenicima i namještenicima, *Narodne novine*, br. 27/01.

¹⁰⁵ Čl. 109, st. 4 Zakona o državnim službenicima i namještenicima.

¹⁰⁶ Uredba o nazivima radnih mesta i koeficijentima složenosti poslova radnih mesta u državnoj službi, *Narodne novine*, br. 37/01, 38/01, 71/01, 89/01, 112/01, 7/02, 17/03, 197/03, 21/04, 25/04, 66/05, 131/05, 11/07, 47/07, 109/07, 58/08, 32/9, 140/09, 21/10, 38/10, 77/10, 113/10, 22/11, 142/11, 31/12, 49/12, 60/12, 78/12, 81/12, 100/12, 124/12, 140/12, 16/13, 25/13.

¹⁰⁷ Uredba o nazivima radnih mesta i koeficijentima složenosti poslova radnih mesta u državnoj službi.

¹⁰⁸ J. M. Sahling, 57.

¹⁰⁹ Maksimalni odnos povećanja po osnovu godina radnog staža i ukupne plate u Srbiji je 16 odsto, u Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj i Makedoniji 20 odsto, dok u Crnoj Gori može da bude i do 35 odsto.

2.6. Ključni problemi u procesu implementacije

Većina zemalja u regionu suočava se sa sličnim problemima u pogledu upravljanja ljudskim resursima u državnoj upravi. Opšti problem je što i pored adekvatnog zakonskog okvira zapošljavanje unutar državne uprave još uvek nije zasnovano na principu zasluga. U Bosni i Hercegovini i Makedoniji politika i dalje ima veliku ulogu u zapošljavanju i napredovanju u državnoj upravi, s tim da je često maskirana kao etnička reprezentativnost.¹¹⁰ U Srbiji su procedure zapošljavanja i dalje u velikoj meri zasnovane na političkoj pripadnosti. Budući da su mehanizmi za osiguranje nepristrasnosti koji su ugrađeni u propise o zapošljavanju relativno slabi, nije ih teško zaobići. Zbog toga se odluke o zapošljavanju i dalje često donose u velikoj meri na osnovu diskrecije rukovodilaca.¹¹¹ U Crnoj Gori, ministarstva i drugi organi državne uprave često ignoriraju zakonske procedure. Umesto principa meritornosti, zapošljavanje i napredovanje bazirano je prevashodno na mrežama političkih veza, klijentelizmu i politizaciji.¹¹² Na Kosovu je nedavno uspostavljen adekvatan zakonski okvir, ali nije ostvaren značajan napredak u njegovom sprovođenju.¹¹³ Uprkos zakonskim poboljšanjima, i dalje se mogu čuti navodi da je državna uprava slaba i veoma ispolitizovana.¹¹⁴

Dodatna slabost u većini zemalja u regionu je široka politizacija najviših rukovodećih nivoa. Nakon promene vlasti na izborima, službenici na najvišim nivoima bivaju zamenjeni „ljudima od poverenja” novog političkog rukovodstva uprkos dobro postavljenom zakonodavnom okviru,¹¹⁵ što se negativno odražava na kontinuitet, kvalitet rada i stabilnost državne uprave.

Još jedna negativna praksa koja je prilično uobičajena u svim zemljama u regionu je zapošljavanje po ugovoru na određeno vreme. Ovakva vrsta zapošljavanja trebalo bi da predstavlja izuzetak koji se koristi samo za privremene potrebe. Međutim, u nekim zemljama, kao što je na primer Makedonija, radna mesta na određeno vreme pretvaraju se u stalna radna mesta u državnoj upravi, pa tako kandidat zaposlen po ugovoru na određeno vreme postaje državni službenik, čime se zaobilazi redovna zakonska procedura zapošljavanja.¹¹⁶

Ključni problem u pogledu implementacije novih reformisanih sistema plata je to što se preostale naknade često prilično široko tumače i tako ne poštuju nove,

¹¹⁰ SIGMA, *Assessment Bosnia and Herzegovina*, 2012, SIGMA/OECD.

¹¹¹ SIGMA, *Assessment Serbia*, 2012, SIGMA/OECD.

¹¹² SIGMA, *Assessment Montenegro*, 2012, SIGMA/OECD.

¹¹³ SIGMA, *Assessment Kosovo*, 2012, SIGMA/OECD.

¹¹⁴ SIGMA, *Kosovo Public Service and Administrative Framework: Assessment*, maj 2008, SIGMA/OECD, 1.

¹¹⁵ SIGMA, *Assessment Macedonia – Public Service and the Administrative Framework*, SIGMA/OECD, 2008.

¹¹⁶ SIGMA, *Assessment Macedonia – Public Service*, SIGMA/OECD, 2009.

restriktivne odredbe o platama. Na primer, u Crnoj Gori prekomerno obračunavanje naknade za „teške uslove rada”, koja je uvedena Izmenama i dopunama prethodnog Zakona o zaradama državnih službenika i namještenika u januaru 2008. godine, bilo je predmet žučne rasprave i preispitivanja od strane Ustavnog suda.¹¹⁷ I u Srbiji je jedna od preostalih naknada, kao što je naknada za „rad u pripravnosti”, počela da se obračunava velikom broju službenika koji nisu morali biti pozvani na dužnost nakon radnog vremena, što je očigledna zloupotreba sistema koji je formalno dobro uspostavljen.

Najzad, nedovoljno razvijene menadžerske veštine rukovodilaca za primenu savremenih praksi upravljanja ljudskim resursima, kao što je ocenjivanje državnih službenika, koje predstavlja osnov za nagrađivanje po učinku, takođe predstavljaju značajnu prepreku za sprovođenje reformi. Nedovoljni kapaciteti centralnih organa državne uprave i jedinica za upravljanje ljudskim resursima u pojedinim institucijama i njihovo marginalizovanje dodatno pogoršavaju situaciju.¹¹⁸ Da bi se prevazišli ovi problemi, potrebno je kontinuirano jačati kapacitete ključnih institucionalnih faktora za nadgledanje implementacije svih elemenata kompleksnog sistema upravljanja ljudskim resursima u državnoj upravi.

3. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Na osnovu ovog kratkog uporednopravnog pregleda upravljanja ljudskim resursima u državnoj upravi u zemljama u regionu, može se zaključiti da su sve zemlje koje su obuhvaćene analizom u određenoj meri uskladile svoje zakonodavstvo sa međunarodnim standardima.

Između analiziranih zemalja, međutim, postoje razlike u pogledu stepena usklađenosti različitih aspekata upravljanja ljudskim resursima. Bugarska i Makedonija su najčešće menjale svoje službeničko zakonodavstvo, čime je stvoren veći stepen pravne nesigurnosti, koji ne predstavlja dobar primer delotvornog pravnog regulisanja službeničkog sistema. Što se tiče procedura zapošljavanja, može se reći da je zapošljavanje na osnovu principa zasluga zakonski obezbeđeno na mnogo višem nivou u Bugarskoj, Bosni i Hercegovini i na Kosovu, nego u drugim zemljama u regionu, jer izborna procedura i za rukovodeća i za nerukovodeća radna mesta, pored intervjua, obuhvata i pismenu proveru veština i znanja. U pogledu politizacije, kao dobri primeri izdvajaju se Bosna i Hercegovina i Crna Gora, budući da u poslednjih

¹¹⁷ Upravni sud Crne Gore pokrenuo je postupak za preispitivanje zakonitosti Izmena i dopuna Zakona o platama državnih službenika i namještenika, u skladu sa kojim bi plate velikog broja zvaničnika i visokih državnih službenika mogle da se povećaju za 30 odsto, na osnovu naknade za „teške uslove rada”. Zahtev za preispitivanje br. IV-14/08, Podgorica, 22.01.2008.

¹¹⁸ A. Rabrenović, “Civil Service Pay Reform in Southeast Europe: Creating Incentives for Performance”, u M. Vintar, P. Pevčin (ur.), *Contemporary Issues in Public Policy and Administrative Organization in South East Europe*, University of Ljubljana, 2009, 294–213.

nekoliko godina nisu suštinski menjale svoj zakonodavni okvir koji se odnosi na ovu oblast, dok ostale zemlje u regionu u ovom segmentu zaostaju. Najzad, sve zemlje imaju adekvatan pravni okvir za obezbeđenje zaštite u slučaju proizvoljnog otpuštanja, ali se razlikuju u pogledu predvidljivosti i transparentnosti sistema plata. Srbija i Kosovo predstavljaju dobar primer, dok Bosna i Hercegovina i Hrvatska najviše kasne u ovom aspektu reforme. Zbog svih pomenutih neujednačenosti, stepen usklađenosti pravnog okvira svih zemalja u regionu sa međunarodnim standardima u oblasti upravljanja ljudskim resursima, po našem mišljenju, može se oceniti ocenom B.

Posebno pitanje, naravno, jeste da li je pravno utemeljenje najboljih međunarodnih standarda u oblasti upravljanja ljudskim resursima primereno zemljama u okruženju i njihovom stepenu razvoja i u kolikoj meri su postojeći pravni standardi zaista i primenjeni u praksi? Da li je trenutna regulativa maksimum koji zemlje u okruženju mogu da postignu imajući u vidu društvene okolnosti u kojima službenički sistem postoji, kao što su dominacija politike nad svim segmentima društva, nestabilnost političkih sistema, tranzicionalna privreda i globalna finansijska kriza? O svim ovim pitanjima više reči biće u zaključnom poglavljju.

Ocena usklađenosti zakonodavnog okvira sa najboljim međunarodnim standardima

Zemlja	Ocena
Bugarska	B
Bosna i Hercegovina	B
Hrvatska	B
Kosovo	B
Crna Gora	B
Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija	B
Srbija	B

— | —

— | —

Prof. dr Milan Milošević ¹

KONTROLA I NADZOR NAD RADOM OBAVEŠTAJNO-BEZBEDNOSNIH SLUŽBI

1. MEĐUNARODNI STANDARDI

1.1. Uvodne napomene - značaj nadzora i kontrole obaveštajno-bezbednosnih službi

Svaka država ima obaveštajno-bezbednosni aparat određenih ciljeva i mogućnosti. Obaveštajno-bezbednosne službe su instrument u rukama najviših državnih institucija, koji se može koristiti za dobro ili zlo. Te službe su jedna od ključnih komponenti svake države i kao takve treba da pružaju nezavisnu analizu informacija, relevantnih za bezbednost države i društva. S obzirom na takvu poziciju, službe moraju da opravdaju svoje delovanje u očima javnosti, da pokažu efikasnost i da svoj rad zasnivaju na poštovanju načela zakonitosti, kako bi se obezbedilo da obaveštajno-bezbednosni sistem određene zemlje bude u funkciji realizacije političke volje nosilaca vlasti i očuvanja sistema nacionalne bezbednosti. U vezi s tim, svaka demokratska država treba da uspostavi jasan i sveobuhvatan pravni okvir, koji bi proizilazio iz demokratskih struktura i procesa i koji bi obezbeđivao kontinuitet demokratskih vrednosti i u oblasti delovanja obaveštajno-bezbednosnih službi.

Priroda zadataka obaveštajno-bezbednosnih službi zahteva da one u svom radu koriste i tajne, odnosno prikrivene metode prikupljanja podataka, što je u neskladu sa načelima otvorenog društva. Određena osetljiva područja njihovih aktivnosti moraju ostati tajna što se, pre svega, odnosi na izvore informacija, operacije, metode, procedure, sredstva rada, anonimnost pripadnika i njihovu zaštitu, poverljiva dokumenta. Tajnost koja obavlja rad obaveštajnih službi ohrabruje zloupotrebe i može dovesti do toga da službe deluju nezavisno. Zbog paradoksa odbrane demokratskog društva tajnim sredstvima, nužno je da bezbednosne i obaveštajne službe budu podvrgnute demokratskom nadzoru od strane kompetentnih državnih tela, u okviru visokih profesionalnih standarda kojima se te službe moraju rukovoditi (jasna i razrađena legislativa, sudska nadzor nad određenim aktivnostima, unutrašnji moralni kodeks i

¹ Redovni profesor Kriminalističko-policijске akademije, Beograd.

dr.). Nije, međutim, jedini problem u vezi sa obaveštajno-bezbednosnim službama tajnost njihovog rada. Sama činjenica da one prikupljaju i analiziraju informacije, donosi im moć, a moćna obaveštajna služba je potencijalni izvor ugrožavanja prava i sloboda građana. Zbog toga je nadzor nad ovom oblašću od suštinske važnosti za svaku državu, jer pored obezbeđivanja efikasnog i pravilnog rada bezbednosnih službi, doprinosi i funkcionisanju same demokratije u zemlji.²

S druge strane, političke elite po pravilu teže uspostavljanju kontrole nad svim delovima sistema, što je naročito izraženo u nestabilnim i postkonfliktnim društvima. U tom smislu, svrha nadzora je sprečavanje nosilaca vlasti da zloupotrebljavaju obaveštajno-bezbednosne službe. Pretpostavke za efektivnu civilnu demokratsku kontrolu su višepartijski sistem, tržišna privreda, uspostavljanje vlade na demokratskim načelima smenjivosti i poredak vladavine prava. Nasuprot tome, u uslovima rđave vladavine, u autoritarnim i nedemokratskim režimima, u poretku anomije prava, bezbednosno-obaveštajne ustanove podložne su samovolji vlastodržaca. Ljudska prava i slobode građana nezaobilazni su elementi sistema koji moraju biti ustavom garantovani, kao i pravo javnosti, građana, medija i ostalih delova civilnog društva da uzmu učešće u kontroli bezbednosnih službi.

Demokratska provera odgovornosti obaveštajno-bezbednosnih službi ima za cilj da se te ustanove zaštite od političkih zloupotreba, a da pritom ne budu osamostaljene, odnosno stavljene van domašaja izvršne vlasti. Bezbednosne i obaveštajne službe takođe moraju biti spremne da odgovore na zahteve građana koje artikulišu njihovi izabrani predstavnici u vladu i parlamentu, koji sprovode političku kontrolu nad tim službama.

Nadzor i kontrola obaveštajno-bezbednosnih službi u postkomunističkim zemljama zaslužuju posebnu pažnju, prvenstveno sa aspekta nužnosti reorganizacije i depolitizacije službi i neophodnosti njihovog potčinjavanja demokratskom nadzoru kroz vladavinu prava. Da li su bezbednosne službe u postkomunističkim sistemima s kraja XX i početka XXI veka zaista stavljene pod kontrolu, ili su nove političke elite u tim državama olako poverovale da poseduju moć i da su obezbedile lojalnost pripadnika službi prethodnog poretku, ostaje pitanje bez konačnog odgovora. U praksi, evidentne su manipulacije i postojanje rezervnih timova u službama, koji u zavisnosti od ishoda rezultata izbora stupaju na scenu. Takve situacije potvrđuju neophodnost redefinisanja organizacije obaveštajno-bezbednosnih službi, njihove kadrovske obnove, posebno u domenu rukovođenja, podizanja nivoa stručnosti i profesionalizma njihovog sastava, te posebno osiguranja efikasnije kontrole njihovog rada.

² V. H. Born (ur.), *Parliamentary Oversight of the Security Sector – Principles, Mechanisms and Practices*, IPU & DCAF, Geneva 2003, 16-17.

1.2. Izvori prava

Na nivou relevantnih međunarodnih institucija kao što su Ujedinjene nacije (UN), Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OSCE), Parlamentarna skupština Veća Europe (PACE), Međuparlamentarna unija i dr., dostignut je međunarodni konsenzus o pitanjima nadzora obaveštajno-bezbednosnih službi, koji podrazumeva da te ustanove moraju biti podložne demokratskim načinima provere odgovornosti. Između ostalih, može se govoriti o sledećim međunarodno-pravnim izvorima normi i standarda u demokratskom nadzoru bezbednosnih i obaveštajnih službi:

- *Izveštaj o ljudskom razvoju* UNDP (Razvojni program UN) iz 2002. godine, u kome se nabrajaju načela i principi demokratskog vršenja vlasti u sektoru bezbednosti;³

- *Pravilnik o političko-vojnim aspektima bezbednosti*, koji je usvojen na Plenarnoj sednici Foruma za bezbednosnu saradnju OEBS, održanoj u Budimpešti, 03. decembra 1994. godine, u čijim su tačkama 20 i 21 objašnjeni principi demokratske političke kontrole vojnih, paravojnih i unutrašnjih snaga bezbednosti, kao i obaveštajnih službi i policije;⁴

- *Preporuka br. 1402* Parlamentarne skupštine Saveta Evrope, u kojoj se, pored ostalog, navodi da „službe unutrašnje bezbednosti moraju poštovati Evropsku konvenciju o ljudskim pravima...“, da „svaka neusklađenost operativnih aktivnosti službi unutrašnje bezbednosti sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima mora biti odobrena zakonom“, te da „zakonodavac mora doneti jasne i obuhvatne zakone koji službe unutrašnje bezbednosti smeštaju u zakonski okvir“;⁵

- *Zaključak Interparlamentarne unije* u kome se navodi da „demokratski nadzor obaveštajnih struktura treba da počiva na jasnom i izričitom zakonskom okviru na osnovu koga se uređuje ustrojstvo obaveštajnih organizacija normativnim aktima koje odobrava parlament“, te da se „ovim aktima dodatno određuju granice ovlašćenja svake službe, njeni načini delovanja i načini na koje se može pozvati na odgovornost“;⁶

- *Rezolucija br. 113* Skupštine Zapadnoevropske unije (WEU), usvojena 4. decembra 2002. godine, kojom se, pored ostalog, „zahteva od nacionalnih parlamenta da: (1) podrže planove reforme obaveštajnih sistema, istovremeno braneći posebna ovlašćenja parlamenta, u cilju ostvarivanja uspešnije i efikasnije provere načina prikupljanja obaveštajnih podataka i načina korišćenja prikupljenih podataka...“;⁷

³ V. United Nations Human Development Report 2002, Chapter 4, Box 4.3, Oxford University Press, New York 2002, 90.

⁴ V. Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security, OSCE, Budapest, 3.12.1994, 3.

⁵ Dostupno na: <http://www.assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta99/EREC1402.htm>.

⁶ Citirano prema: H. Born (ur.), 63.

⁷ V. http://www.assembly-weu.org/en/documents/sessions_ordinaires/pv/2002/pv09.php#P225.

- *Serija smernica i uputstava* Odbora za pomoć u razvoju (DAC) Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) pod naslovom „Reforma bezbednosnog sistema, vršenje vlasti i efikasno postupanje“, publikovana 2005. godine, u kojoj se, pored ostalog, navodi da „sistomom bezbednosti (uključujući bezbednosne i obaveštajne službe) treba upravljati uz poštovanje istih načela odgovornosti i transparentnosti koja važe u čitavom javnom sektoru, i naročito uz veću civilnu kontrolu bezbednosnih postupaka.“⁸

Treba imati u vidu da na međunarodnom nivou ne postoji nadzor bezbednosnih i obaveštajnih službi, mada Evropski sud za ljudska prava, koji deluje prema Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima, može primati prijave pojedinaca o aktivnostima vladinih organa u gotovo svim evropskim državama.

1.3. Sadržina standarda

Vladavina prava suštinski je i neizostavni deo demokratije. Bezbednosne i obaveštajne službe mogu biti legitimne jedino ako su zakonski utemjeljene i ako svoja ovlašćenja dobijaju od pravnog sistema. Bez takvog okvira ne postoji osnov za razlikovanje postupaka koji se sprovode za dobrobit države i onih koje vrše prekršioci zakona, uključujući teroriste. Ni u najtežim situacijama „nacionalna bezbednost“ ne bi smela biti korišćena kao izgovor za napuštanje obaveze poštovanja zakona, koja je svojstvena demokratskim državama. Naprotiv, vanredna ovlašćenja bezbednosnih službi moraju biti zasnovana na zakonskom okviru i sistemu kontrola definisanih odgovarajućim pravnim normama.

Zakonska regulativa potrebna je i da bi se odredila ili ograničila ustavna prava pojedinaca u slučajevima koji se tiču bezbednosnih interesa države. To se može postići na dva načina. Prvo, ograničavanjem ljudskih prava radi zaštite društvenih interesa.⁹ Poznat primer je i ograničavanje slobode izražavanja pripadnika obaveštajnih službi s ciljem očuvanja tajnosti njihovog rada. Drugo, u kriznim situacijama, kada je državna bezbednost ozbiljno ugrožena, može se dozvoliti privremeno nepoštovanje i povreda određenih prava. Međutim, neka ljudska prava su nepovrediva. Tako se, shodno odredbama Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, ne dozvoljavaju povrede sledećih prava: na život; na nepodvrgavanje mučenju ili okrutnom, nehumanom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju; na slobodu od ropstva ili služenja; na nemogućnost kažnjavanja zatvorom zbog neispunjavanja ugovorne obaveze; na nepodvrgavanje retroaktivnim kaznenim merama; na tretiranje

⁸ V. OECD, *Security System Reform and Governance: A DAC Reference Document*, OECD, Paris 2005, 22-23.

⁹ V. Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of Provisions in the International covenant on Civil and Political Rights, Annex 4, UN Doc E/CN.4/1984/4 (1984). Načela iz Sirakuze dostupna su na: <http://www.graduateinstitute.ch/faculty/clapham/hrdoc/docs/siracusa.html>

kao ličnosti pred zakonom; na slobodu misli, savesti i vere.¹⁰

Što se tiče ograničavanja prava na međunarodnom nivou, Evropska konvencija o ljudskim pravima, na primer, dozvoljava ograničavanje prava na javno suđenje, prava na poštovanje privatnosti, kao i ograničavanje verskih sloboda, slobode izražavanja i udruživanja „u skladu sa zakonom”, kao i ograničavanja koja su „neophodna u demokratskom društvu” u interesu državne bezbednosti.¹¹ Pored toga, ako službe imaju zakonska ovlašćenja na ometanje privatne imovine ili komunikacija, građanima treba da budu stavljeni na raspolaganje pravni postupci za podnošenje pritužbi u slučajevima neispravnog postupanja. To je jedan od načina na koje zemlje potpisnice Evropske konvencije o ljudskim pravima mogu ispuniti svoju obavezu da obezbede efikasan pravni lek za dokazive povrede ljudskih prava.¹²

Razrada načela dobrog upravljanja i najbolje prakse u bezbednosnom sektoru data je u Pravilniku o političko-vojnim aspektima bezbednosti, usvojenom 1994. godine od strane OEBS-a. Prema pomenutom dokumentu, ta načela su: država ima legitiman monopol sile; bezbednosne službe odgovorne su legitimnim demokratskim vlastima; parlament je suveren i izvršnu vlast drži odgovornom za razvoj, primenu i menjanje bezbednosne i odbrambene politike; parlament ima jedinstvenu ustavnu ulogu u odobravanju i nadgledanju odbrambenih i bezbednosnih troškova; načela dobrog upravljanja i vladavina prava važe za bezbednosni sistem kao i za druge organe vlasti; pripadnici sistema bezbednosti pojedinačno su odgovorni pred sudovima za kršenja domaćih i međunarodnih zakona; institucije sistema bezbednosti politički su neutralne.¹³

Pravni standardi i najbolji načini delovanja mogu se razvijati na četiri nivoa nadzora obaveštajnih i bezbednosnih službi. Svaki od tih nivoa može se posmatrati kao jedan sloj demokratskog nadzora koji obuhvata: unutrašnju kontrolu na nivou službe; kontrolu izvršne vlasti; parlamentarni nadzor i kontrolu koju sprovode nezavisna tela za nadzor.

Nadzor nad radom obaveštajnih i bezbednosnih službi najpre se obavlja u okviru njih samih. U tom smislu, unutrašnja kontrola podrazumeva preispitivanje ovlašćenja i pripadajuće odgovornosti rukovodećeg kadra za aktivnosti potčinjenog osoblja, uključujući i mehanizme za zaštitu prava zaposlenih i disciplinske postupke unutar određene službe. Unutrašnjom kontrolom obezbeđuje se zakonito realizovanje mera i radnji iz nadležnosti službe, odnosno sprovođenje zakona na efikasan i profesionalan način. Delovanje unutrašnje kontrole nužna je osnova za spoljašnji demokratski nadzor ustanova obaveštajno-bezbednosnog sistema.

¹⁰ V. International Covenant on Civil and Political Rights, Part II, Article 4.2, G.A. res. 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR Supp. (No. 16) at 52, U.N. Doc A/6316 (1996), 999 U.N.T.S. 171, stupio na snagu 23.3.1976.

¹¹ Upor. European Convention for the Protection on Human Rights and Fundamental Freedoms, Articles 6,8,9-11,European Court of Human Rights, Strasbourg 2011, dostupno na: <http://www.echr.coe.int>

¹² *Ibid*, član 13.

¹³ V. OSCE, *Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security*, Budapest, 3 December 1994, 3-4.

Drugi nivo nadzora nad radom obaveštajnih i bezbednosnih službi odnosi se na kontrolu koju obavlja izvršna vlast, a koja znači odgovornost nadležnih vladinih zvaničnika zaduženih za pojedine obaveštajno-bezbednosne službe. Kontrola od strane izvršne vlasti pre svega je usmerena na određivanje programske orijentacije, osnovnih zadataka i prioriteta službi. Taj nivo kontrole uključuje i upućenost nadležnog ministra u rad resornih službi i nadzor nad njima, kontrolu nad tajnim operacijama, međunarodnom saradnjom i merama zaštite od zloupotrebe položaja. Vlada kao organ izvršne vlasti predlaže zakonska rešenja, donosi podzakonska akta, predlaže budžet, daje smernice za rad službi, u sklopu čega organizuje i sprovodi kontrolu. Pored toga, nosioci izvršne vlasti koriste i druge oblike kontrole službi prvenstveno kroz funkcije savetodavnih tela u oblasti bezbednosti (savetnik za bezbednost/obaveštajni rad, inspektorati, komisije za kontrolu rada službi).

Treći nivo tiče se parlamentarnog nadzora, koji se uglavnom odnosi na normativni okvir i zakonitost rada obaveštajno-bezbednosnih službi, odobravanje ili informisanost o njihovoj programskoj orijentaciji i pojedinim aktivnostima, kao i na usvajanje budžeta tih službi. Budući da je parlament sastavljen tako da neposredno reprezentuje volju građana - birača, ta institucija je ključni predstavnik građana - nosilaca suvereniteta. U tom svojstvu, parlament ostvaruje nadzor nad obaveštajno-bezbednosnim službama na sledeće načine: donošenjem zakona koji regulišu sistem bezbednosti (uspostavljanje institucija sistema bezbednosti, regulisanje osnova njihove organizacije, utvrđivanje ovlašćenja, uređenje unutrašnjih odnosa i odnosa sa drugim organima itd.); odobravanjem budžeta službi; vršenjem određenih neposrednih ovlašćenja (davanje saglasnosti na predlog za imenovanje najviših funkcionera službi, ratifikacija međunarodnih ugovora) i neposrednom kontrolom sistema bezbednosti.

Rad nezavisnih tela za nadzor službi, što predstavlja četvrti nivo demokratskog nadzora, tiče se nezavisne provere njihovog rada sa stanovišta građana (npr. narodni pravobranilac ili parlamentarni poverenik), sa stanovišta efikasnog sprovođenja vladine politike (npr. glavni inspektor) i sa stanovišta trošenja novca poreskih obveznika (vrhovne revizorske institucije). Građansko društvo, naučna udruženja i građani mogu ograničiti delovanje službi nudeći drugačije poglede na stanje bezbednosti i promovišući javne debate o aktivnostima obaveštajno-bezbednosnih službi i odgovornosti njihovih zvaničnika (naučne institucije i organizacije civilnog društva), razotkrivajući skandale i krizne situacije (mediji) ili podnoseći tužbe u slučaju prekršaja (građani).

Zaseban vid kontrole obaveštajno-bezbednosnih službi predstavlja sudska revizija, odnosno propisima utvrđena uloga sudova u davanju ovlašćenja za određene obaveštajne aktivnosti, ocenjivanju zakonitosti rada ovih službi i gonjenju njihovih pripadnika u slučajevima povrede dužnosti.

2. UPOREDNOPRAVNA ANALIZA KONTROLE I NADZORA NAD RADOM OBAVEŠTAJNO-BEZBEDNOSNIH SLUŽBI

2.1. Civilne i vojne obaveštajne službe

Kada je reč o kontroli i radu specijalizovanih obaveštajno-bezbednosnih službi u Bosni i Hercegovini, važno je primetiti da na osnovu Dejtonskog sporazuma sektor bezbednosti i odbrane nije ni spadao u izvorne nadležnosti BiH. Ipak, vremenom je ovlašćenje za osnivanje i kontrolu obaveštajnih službi preneto sa entiteta na BiH. Saglasno tome, konstituisana je jedinstvena služba (Obaveštajno-bezbjednosna agencija) na nivou BiH, a istovremeno je zabranjeno delovanje bilo kakvih drugih civilnih obaveštajno-bezbednosnih struktura u BiH, tako da su stupanjem na snagu ovog zakona prestale sa radom obaveštajne službe entiteta – Obaveštajno-sigurnosna služba (OSS) Federacije BiH i Obaveštajno-bezbjednosna služba (OBS) Republike Srpske.

Obaveštajno-bezbjednosna agencija BiH (OBA)¹⁴ formirana je posebnim Zakonom, usvojenim 14.4.2004. godine u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine na inicijativu tadašnjeg visokog predstavnika Pedija Ešdauna. U nadležnosti Agencije je prikupljanje, analiziranje i distribucija obaveštajnih podataka u cilju zaštite bezbednosti, suvereniteta, teritorijalnog integriteta i ustavnog poretku BiH. Pored pitanja bezbednosti, OBA se bavi i globalnim pretnjama, kao što su terorizam, špijunaža usmerena protiv BiH, sabotaže protiv vitalne nacionalne infrastrukture, organizovani kriminal, uključujući trgovinu drogom, ljudima i oružjem, nezakonita proizvodnja oružja za masovno uništenje, radnje koje su kažnjive po međunarodnom humanitarnom pravu i dela organizovanog nasilja ili zastrašivanja nacionalnih ili verskih grupa u Bosni i Hercegovini. Službom OBA rukovodi generalni direktor. Sedište službe je u Sarajevu a glavni centri su u Brčkom, Mostaru, Sarajevu i Banja Luci. Prema utvrđenoj sistematizaciji, ova služba ima oko 700 zaposlenih, uglavnom preuzetih iz OSS i OBS.

Zakonom o odbrani BiH uspostavljena je jedinstvena odbrambena struktura Bosne i Hercegovine i formirano Ministarstvo odbrane i oružanih snaga BiH, koje je nadležno za vršenje nadzora nad svim subjektima Oružanih snaga BiH. U Ministarstvu odbrane BiH formiran je **Sektor za obaveštajno-sigurnosne poslove**, u čijoj je nadležnosti koordinacija obaveštajnih, kontraobaveštajnih i bezbednosnih poslova unutar sistema odbrane čija je osnova jedinstvena bezbednosna politika BiH.

Posebno treba naglasiti da je na nivou Bosne i Hercegovine u toku 2003. godine formirano **Ministarstvo bezbjednosti BiH** koje u organizacionom smislu

¹⁴ Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, br. 12/04 i 56/06.

sačinjavaju: Granična policija BiH, Nacionalni centralni biro INTERPOL-a i Agencija za istraživanje i zaštitu – SIPA. Time je na nivo BiH *prenet deo nadležnosti MUP-ova entiteta*, koje uključuju: kontrolu prelaženja i bezbednost državne granice; suprotstavljanje međunarodnom terorizmu; suzbijanje prekograničnog i organizovanog kriminala; borbu protiv trgovine ljudima i ilegalnih migracija; istraživanje ratnih zločina; međunarodnu policijsku saradnju; sprovođenje politike useljavanja i azila u BiH.

Paralelno sa procesom međunarodnog priznanja **Makedonije**, uspostavlja se i njen bezbednosno-obaveštajni sistem. Osnovu tog sistema činile su službe državne i javne bezbednosti Ministarstva unutrašnjih poslova (*Ministarstvo za vнатреšни работи* – MVR) koje su, naročito u periodu od proglašenja nezavisnosti do prijema u organizaciju Ujedinjenih nacija, aprila 1993, pored ostalog, sprovodile i obaveštajnu delatnost. Formiranje novog bezbednosno-obaveštajnog sistema okončano je 1995. godine donošenjem novog Zakona o unutrašnjim poslovima i posebnog Zakona o Agenciji za obaveštajni rad.

Uprava za bezbednost i kontraobaveštajni rad – UBK je resorska bezbednosno-obaveštajna služba i organ u sastavu Ministarstva unutrašnjih poslova, koja izvršava zadatke koji se odnose na zaštitu od špijunaže, terorizma i drugih aktivnosti izvršenih nasilnim sredstvima, kojima se ugrožavaju ili podrivaju ustavom utvrđene demokratske institucije. Ta služba je nadležna i za suzbijanje težih oblika organizovanog kriminaliteta. Na čelu UBK je direktor kog, na predlog ministra unutrašnjih poslova, imenuje i razrešava Vlada. Direktor, čiji mandat traje četiri godine, samostalan je u izvršavanju zadataka iz nadležnosti Uprave, a za svoj rad odgovara ministru i Vladi. U organizacionom smislu, UBK sačinjavaju centrala u sedištu Ministarstva unutrašnjih poslova, centri, odseci i detašmani. Najzad, u UBK postoje i neka samostalna odeljenja, kao što je Odeljenje za zaštitu ličnosti. UBK ima regionalna odeljenja u Skoplju, Kumanovu, Štipu, Prilepu, Strumici, Bitolju i Velesu.¹⁵

Vojnukomponentu obaveštajno-bezbednosnog sistema Makedonije predstavlja **Sektor za koordinaciju obaveštajnog i kontraobaveštajnog rada i kontrolu poverljivih dokumenata**. Naime, reorganizacijom Ministarstva odbrane po NATO standardima osnovan je Sektor za koordinaciju obaveštajnog i kontraobaveštajnog rada i kontrolu poverljivih dokumenata, koji se težišno bavi kontraobaveštajnom zaštitom jedinica i ustanova Armije RM i prikupljanjem obaveštajnih podataka o armijama susednih zemalja i bezbednosnoj situaciji u regionu, a za potrebe MO i Generalštaba ARM. Rukovodilac Sektora, preko pomoćnika načelnika Sektora, rukovodi odeljenjima za koordinaciju obaveštajnog i kontraobaveštajnog rada, operativno-tehničku podršku, planiranje, saradnju sa NATO-om i podršku vojnih izaslanika, analitiku, kontrolu poverljivih dokumenata i podršku štabovima i opšte poslove.

¹⁵ Ova odeljenja imaju odseke, odnosno detašmane u sedištima opština. Teritorijalno odeljenje za Skoplje, na primer, ima četiri odseka (u opštinama Čair, Kisela voda, Karpoš i Gazi Baba).

Istovremeno, rukovodilac Sektora za koordinaciju obaveštajnog i kontraobaveštajnog rada i kontrolu poverljivih dokumenata nadređen je **Obaveštajno-bezbednosnoj službi** GŠ ARM (G-2), a kao izvršne organe ima bataljon Vojne policije, centralnu evidenciju i kartoteku, i Odeljenje za recipročnu bezbednost sa NATO-om.

Poziciju glavne, centralno-autonomne obaveštajne službe Republike Bugarske ima **Državna agencija za nacionalnu bezbednost (NANS)**. Ova služba je uspostavljena izmenama i dopunama više zakonskih akata, koji su stupili na snagu 1. januara 2008. godine. U sastav nove centralno-autonomne bezbednosne i kontraobaveštajne službe ušle su dotadašnja Nacionalna služba bezbednosti – NSS, služba Bezbednost – vojna policija i Kontraobaveštajna služba pri Ministarstvu odbrane, te Obaveštajna služba Ministarstva finansija. Dotadašnji rukovodioci ovih službi imenovani su za zamenike direktora NANS-a. U fokusu nadležnosti Državne agencije za nacionalnu bezbednost je kontraobaveštajno suprotstavljanje međunarodnom terorizmu, suzbijanje prekogranične trgovine narkoticima, borba protiv korupcije u državnim strukturama i otkrivanje pranja novca. Za obavljanje tih poslova raspoređeno je oko 3.000 izvršilaca.

U sastavu Ministarstva odbrane¹⁶ funkcioniše **Služba za vojne informacije – SVI**, sa osnovnim funkcijama prikupljanja, obrade i analize podataka, informacija i dokumenata od interesa za odbranu i nacionalnu bezbednost, njihovo čuvanje i distribuciju korisnicima u skladu sa Pravilnikom o zaštiti informacija. U skladu sa funkcijama koje obavlja je i njena unutrašnja organizacija.

Nacionalna služba za zaštitu (*Nacionalna služba za ohrana – NSO*) je autonomna služba za obezbeđenje i bezbednosnu zaštitu i naslednica bivše V uprave Službe državne bezbednosti. Formirana je Vladinom uredbom 1992. godine, ali je pod neposrednom jurisdikcijom predsednika Republike Bugarske. Njena osnovna funkcija je zaštita i obezbeđenje državnih funkcionera (članova Vlade, parlamenta, predsednika Republike i dela njegovog okruženja) kao i visokih stranih državnika prilikom poseta Republici Bugarskoj. Službom rukovodi načelnik.

Nakon demokratskih promena 2000. godine, započet je proces demokratske transformacije bezbednosno-obaveštajnog sistema **Srbije** i tadašnje SRJ. Istupanjem Crne Gore iz Državne zajednice SCG u junu 2006. godine, stekli su se uslovi da Republika Srbija, kao nezavisna država, suvereno uređuje i oblikuje sopstveni obaveštajno-bezbednosni sistem.

Bezbednosno-informativna agencija Republike Srbije (BIA), obrazovana je Zakonom o bezbednosno-informativnoj agenciji 27. jula 2002. godine, s tim što je BIA od 28. oktobra 2002. godine civilna služba u statusu posebne organizacije, odnosno autonomna institucija povezana direktno sa Vladom Republike Srbije.

¹⁶ Poslove bezbednosti u Ministarstvu odbrane, ustanovama i jedinicama Bugarske armije do 2008. godine vršila je služba Bezbednost – vojna policija i kontraobaveštajna služba, koja je sada u sastavu Državne agencije za nacionalnu bezbednost (NANS).

BIA je u celini preuzela nadležnost, poslove i zadatke dotadašnjeg Resora državne bezbednosti, uključujući sve prostorije, predmete, kompletnu arhivu i drugi materijal, opremu, sredstva za rad i druga sredstva koja je do tada koristio RDB.

BIA je formirana kao posebna organizacija za: a) zaštitu bezbednosti Republike Srbije i otkrivanje i sprečavanje delatnosti usmerenih na podrivanje ili rušenje Ustavom utvrđenog poretka, b) istraživanje, prikupljanje, obradu i procenu bezbednosno-obaveštajnih podataka i saznanja od značaja za bezbednost Republike Srbije i informisanje nadležnih državnih organa, i c) druge poslove određene Zakonom (saradnja sa organima, organizacijama i službama drugih zemalja i sl). Shodno tome, delokrug rada Bezbednosno-informativne agencije obuhvata kontraobaveštajne, obaveštajne i druge poslove bezbednosti. U pogledu unutrašnje strukture, BIA je podeljena na regionalne teritorijalne centre (CBIA) i odeljenja, te na centralu, tj. organizacione jedinice – uprave u sedištu Agencije. BIA u svom sastavu ima Institut bezbednosti, Obrazovno-istraživački centar i Sanitet. Radom Agencije rukovodi direktor, kog postavlja i razrešava Vlada¹⁷. Direktoru u rukovođenju pomažu zamenik, pomoćnici i savetnici.

Vojnoobaveštajna agencija (VOA) je stručni organ Ministarstva odbrane nadležan i odgovoran za vojnoobaveštajnu delatnost. Zadaci Agencije su ofanzivno prikupljanje podataka i informacija o svim oblicima ugrožavanja suvereniteta i teritorijalnog integriteta i odbrane Republike Srbije, kao i samog Ministarstva odbrane i Vojske Srbije. U tom smislu, VOA prikuplja, analizira, obrađuje, procenjuje i dostavlja na korišćenje podatke i informacije vojnog, vojnopolitičkog, vojno-ekonomskog i naučno-tehničkog karaktera o potencijalnim i realnim opasnostima, aktivnostima i namerama stranih zemalja i njihovih oružanih snaga, međunarodnih i stranih organizacija, grupa i pojedinaca. Zajedno sa Upravom G-2 Generalštaba, VOA čini vojnoobaveštajni sistem Republike Srbije, s tim što u tu strukturu ulaze i organizacije po dubini, obaveštajne, obaveštajno-izviđačke i izviđačke jedinice u operativnim i taktičkim sastavima vojske Srbije. VOA u svom sedištu ima četiri odeljenja (za prikupljanje podataka, za analizu i procenu, za kadrove i za logistiku), i jedan odsek (za unutrašnju kontrolu).

U nadležnosti **Uprave za obaveštajno-izviđačke poslove, specijalna i elektronska dejstva (G-2)** spadaju: planiranje, organizovanje, rukovođenje i kontrola realizacije *obaveštajno-izviđačkih i specijalnih zadataka*, kao i *elektronskih i protivelektronskih dejstava* u Vojsci Srbije. Uprava je takođe nadležna za izradu sistemskih dokumenata, planiranje, organizovanje, rukovođenje i realizaciju obaveštajnog obezbeđenja Vojske; prikupljanje i obradu podataka dobijenih izviđanjem; izradu i distribuciju obaveštajnih informacija zainteresovanim korisnicima; planiranje i organizovanje obaveštajne i kontraobaveštajne obuke u Generalštabu, jedinicama i ustanovama Vojske; obuku, borbenu gotovost, planiranje razvoja izviđačkih i jedinica za elektronsko izviđanje i protivelektronska dejstava.

¹⁷ Direktor, između ostalog, ima i dužnost da Narodnoj skupštini i Vladi Republike Srbije dva puta godišnje podnosi izveštaj o radu Agencije i stanju bezbednosti Republike Srbije.

Vojna bezbednosna agencija – VBA zadužena je za kontraobaveštajnu zaštitu ukupnog sistema odbrane, uključujući i VOA. U pogledu nadležnosti i zadataka propisano je da VBA otkriva, prati, dokumentuje i preseca: obaveštajnu i drugu neprijateljsku delatnost stranih obaveštajnih službi u i prema Vojsci Srbije; unutrašnji i međunarodni terorizam, ilegalni promet opasnih materija, šverc naoružanja i vojne opreme i subverzivne aktivnosti usmerene prema Vojsci Srbije i Ministarstvu odbrane, i krivična dela protiv ustavnog uređenja i bezbednosti Republike Srbije, protiv čovečnosti i međunarodnog ratnog i humanitarnog prava i najtežih dela sa elementima organizovanog kriminala. VBA takođe vrši istraživanje i dokumentovanje paravojnog organizovanja i ilegalnog naoružavanja i kontraobaveštajno štiti komande, ustanove, objekte i pripadnike Ministarstva odbrane, formacijska mesta, informacije i podatke od posebnog značaja za odbranu zemlje i Ministarstvo odbrane u međunarodnim i humanitarnim operacijama. Radom VBA rukovodi direktor koji je neposredno potčinjen Ministarstvu odbrane Republike Srbije. Strukturu VBA čine Agencija (centrala) i izvršni organi – centri VBA u Beogradu, Novom Sadu, Nišu, Kraljevu, zatim Centar za operativno-tehničku podršku i Centar za usavršavanje kadrova.

Zakonom o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije iz 2007. godine, ukinuta je dotadašnja *Služba za istraživanje i dokumentaciju* Ministarstva spoljnih poslova, tako da u tom ministarstvu sada funkcioniše samo **Služba bezbednosti**, u čijoj su nadležnosti preventivno-bezbednosna, kontraobaveštajna i protivprislušna zaštita zaposlenih lica, objekata Ministarstva i DKP misija Republike Srbije u inostranstvu. Te nadležnosti obuhvataju vršenje bezbednosnih provera, neposredno obezbeđenje objekata i zaposlenih i sačinjavanje bezbednosnih procena.

Zakonom o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike **Hrvatske**, koji je stupio na snagu 17. avgusta 2006.¹⁸ propisana je nova organizacija hrvatskih bezbednosnih i obaveštajnih službi. Prema odredbama tog zakona, dotadašnja *Protuobavještajna agencija* – POA i *Obavještajna agencija* – OA, spojile su se u jednu službu pod nazivom *Sigurnosno-obavještajna agencija* – SOA. Rešenja u aktuelnom zakonu imala su za cilj redukovanje sistema obaveštajne zajednice, davanje većih ovlašćenja službama bezbednosti i uvođenje novog sistema kontrole službi bezbednosti.

U nadležnosti **Sigurnosno-obavještajne agencije** je: zagranično delovanje na prikupljanju i analiziranju podataka političkog, ekonomskog, vojnog i bezbednosnog karaktera; suprotstavljanje terorizmu i drugim oblicima organizovanog nasilja; prikupljanje, analiziranje i procena podataka o delovanju stranih obaveštajnih službi prema Republici Hrvatskoj; praćenje delovanja pojedinih lica, grupa i organizacija na teritoriji Hrvatske koja su usmerena protiv nacionalne bezbednosti; suzbijanje organizovanog i ekonomskog kriminala; učešće u kontraobaveštajnoj zaštiti i obezbeđenju štićenih lica, objekata i prostora, kao i važnijih skupova i sastanaka na zahtev Vlade Republike Hrvatske. Sigurnosno-obavještajna agencija je teritorijalno

¹⁸ *Narodne novine*, br. 79/2006.

organizovana u okviru deset regionalnih centara i centrale SOA u Zagrebu¹⁹.

U zakonskoj nadležnosti **Vojne sigurnosno-obavještajne agencije – VSOA**²⁰ su prikupljanje, analiza, obrada i ocenjivanje podataka o vojskama i odbrambenim sistemima drugih zemalja, o spoljnim pritiscima koji mogu imati uticaj na odbrambenu sposobnost zemlje, te o aktivnostima u inostranstvu koje su usmerene na ugrađavanje odbrambene moći.²¹ VSOA na području Hrvatske prikuplja, analizira, obrađuje i ocenjuje podatke o namerama, mogućnostima i planovima delovanja lica, grupa i organizacija u zemlji kojima je cilj ugrožavanje odbrambene sposobnosti države, te preduzima mere otkrivanja, praćenja i suprotstavljanja ovakvim aktivnostima, pri čemu nema represivna ovlašćenja.

Zakonom o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske uspostavljeni su i **Zavod za sigurnost informacijskih sustava (ZSIS) i Operativno-tehnički centar za nadzor telekomunikacija (OTC)**. Delatnost ovih institucija je u funkciji SOA i VSOA, ali i policijskih i tužilačkih službi i entiteta – uključujući Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminala – USKOK.

Agencija za nacionalnu bezbjednost Republike **Crne Gore** pravni je sukcesor Službe državne bezbjednosti MUP-a, i predstavlja autonomno-centralnu obaveštajno-bezbednosnu ustanovu, koja nema policijska ovlašćenja, osim onih koja propisuje zakon.²² Kao deo sistema bezbednosti Crne Gore, **Agencija za nacionalnu bezbjednost (ANB)**, u saradnji sa državnim organima, ministarstvima i organima uprave, u skladu sa bezbednosnim standardima, a na osnovu Ustava i Zakona, vrši poslove nacionalne bezbednosti koji se odnose na zaštitu Ustavom utvrđenog poretka, bezbednost i teritorijalni integritet Crne Gore, Ustavom utvrđena ljudska prava i slobode, kao i druge poslove od interesa za nacionalnu bezbednost Crne Gore.

Direktora Agencije za nacionalnu bezbednost imenuje i razrešava Vlada, uz pribavljeni mišljenje Skupštine. Direktor ne može biti član političke stranke, niti može politički da deluje. Za ostale službenike ANB Zakon predviđa obavezu da poslove i zadatke koji su im povereni izvršavaju u skladu sa zakonom, drugim propisom i opštim aktom, pri čemu ni oni, kao ni direktor, ne mogu biti članovi političkih stranaka. Unutrašnja kontrola je poverena generalnom inspektoru, kog postavlja i razrešava Vlada na period od pet godina, sa mogućnošću reizbora. Pored direktora ANB, generalni inspektor ima obavezu da izveštaj o kontroli podnosi i Vladi Crne Gore.²³

¹⁹ <http://www.soa.hr>.

²⁰ <http://www.morh.hr>.

²¹ Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske, čl. 24.

²² Upor. M. Lučić, „Transformacija bezbjednosno-obavještajnih sistema bivših jugoslovenskih republika“, *Perspektive daljeg razvoja krivičnog zakonodavstva Crne Gore (treće stručno savjetovanje)*, Crnogorska revija za krivično pravo i kriminalnu politiku, br.1/2009, Budva 2009, 232.

²³ Zakon o Agenciji za nacionalnu bezbjednost, *Službeni list RCG*, br. 28/05, br. 86/09 i 20/11, čl. 1, 25, 39–42.

U organizacijsko-formacijskoj strukturi Vojske Crne Gore, u skladu sa standardima NATO, od 2007. godine ustanovljeni su obaveštajno-izviđački štabni elementi od nivoa Generalštaba, zaključno sa nivoima komandi bataljona, Čete specijalnih snaga i Pomorskog odreda. Konkretnije, u sastavu Generalštaba Vojske Crne Gore nalazi se **Odjeljenje za obaveštajno-izviđačke poslove (J-2)**. Saglasno članu 41 Zakona o odbrani, bezbednosni poslovi u oblasti odbrane u Crnoj Gori organizuju se u okviru *Odjeljenja za vojnoobaveštajne i bezbednosne poslove*, kao organizacione jedinice Ministarstva odbrane. Bezbednosni poslovi u oblasti odbrane odnose se, između ostalog, na bezbednosnu zaštitu Ministarstva, Vojske, stručno usmeravanje Vojne policije, itd.

Najzad, Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o odbrani,²⁴ koji je stupio na snagu 15. marta 2012. godine, predviđeno je da se pored obaveštajnih, kontraobaveštajnih i bezbednosnih poslova koje organizuje i vrši Agencija za nacionalnu bezbjednost, isti poslovi obavljaju i u **Odjeljenju za vojnoobaveštajne i bezbednosne poslove**, kao organizacione jedinice Ministarstva odbrane Crne Gore. U Odjeljenju će se prikupljati podaci i informacije iz oblasti vojnoobaveštajnih, kontraobaveštajnih i bezbednosnih poslova i obezbeđivati osnova za analitičke i operativne procene, neophodne za ostvarivanje funkcija Ministarstva odbrane, izvršavanje misija i zadatka Vojske Crne Gore, bezbednost lica u službi u Vojsci, kao i bezbednost pripadnika savezničkih i partnerskih snaga u mirovnim misijama i operacijama. Zakonom je propisano da pomenuto Odjeljenje ne vrši mere tajnog prikupljanja podataka, jer će to biti u nadležnosti Agencije za nacionalnu bezbjednost.²⁵

Skupština **Kosova** proglašila je nezavisnost 17. februara 2008, a dva meseca nakon toga usvojila je svoj novi ustav. Ustav je izričito predviđao osnivanje **Kosovske obaveštajne agencije (KOA)** za „identifikovanje, istragu i praćenje pretnji po bezbednost u Republici Kosovo.” Ovakva formulacija odražavala je tekst Ahtisarijevog paketa, koji je predlagao stvaranje domaće obaveštajne agencije „za praćenje pretnji po unutrašnju bezbednost na Kosovu.” Takođe, ustavna formulacija koja predviđa da KOA „treba da bude profesionalna, politički nepristrasna, multietnička i podložna nadzoru Skupštine”²⁶ zasnovana je na Ahtisarijevoj preporuci da Agencija „treba da bude profesionalna, apolitička, multietnička i podložna parlamentarnom nadzoru.”²⁷

Tokom juna 2008. godine, Skupština je donela Zakon o Kosovskoj obaveštajnoj agenciji (Zakon br. 03/L-063), koji je pružio konkretniji mandat i detaljno naveo propise shodno kojima bi KOA funkcionsala. Konkretne odredbe u Zakonu ograničavale su izvršna ovlašćenja KOA – uskraćujući joj nadležnosti da

²⁴ *Službeni list CG*, br. 14/2012.

²⁵ Očekuje se da Odjeljenje za vojnoobaveštajne i bezbednosne poslove počne sa radom u prvom kvartalu 2013. godine.

²⁶ Ustav Republike Kosovo, čl. 129, tač. 2.

²⁷ *Konačan sveobuhvatan predlog rešenja za status Kosova*, Kancelarija specijalnog izaslanika Ujedinjenih nacija za Kosovo, Priština 2007.

koristi direktnu ili indirektnu silu, hapsi građane ili pokreće krivične postupke.²⁸ Ubrzano donošenje Zakona o KOA – posebno neodržavanje javne rasprave o njemu – donekle je opravdano potrebom za blagovremenim donošenjem zakonskog okvira neophodnog za uspostavljanje nove kosovske države. Izmene i dopune Zakona o KOA mogu se i dalje donositi, a zakonodavci sada mogu uzeti u obzir i iskustvo koje su stekli službenici ove agencije i nadzornih tela. Ovakav proces, ipak, još nije sproveden.²⁹

Sa operativne tačke gledišta, KOA je još u prvoj fazi razvoja. Na primer, predsedniku i premijeru Kosova, koji dele tu ustavnu odgovornost,³⁰ trebalo je skoro godinu dana da imenuju prvog direktora KOA. Javnost nikada nije obaveštена o razlogu za ovo zakašnjenje, ali je naširoko pretpostavljeno da su se ova dva lidera borila za političku kontrolu nad Agencijom, posebno imajući u vidu tendenciju bivših pripadnika da utiču na politički vođene obaveštajne službe. Imenovanje direktora konačno je izvršeno februara 2009. godine kao deo sporazuma koji je obuhvatao i postavljanje zamenika direktora i glavnog inspektora, čija imenovanja su takođe odgovraćena.

2.2. Mehanizmi političke i stručne koordinacije i kontrole

Kontrola i nadzor nad Obaveštajno-bezbednosnom agencijom **Bosne i Hercegovine** sprovodi se korišćenjem različitih mehanizama: unutrašnje kontrole, kontrole od strane izvršne vlasti, parlamentarnog i sudskega nadzora, kao i kontrole nezavisnih tela, medija, te organizacija civilnog društva. Zakonom je u nadležnost Saveta ministara BiH stavljena izvršna kontrola nad OBA, dok je predsedavajući tog organa zadužen da koordinira „aktivnosti Agencije i osigurava smernice u pogledu bezbednosno-obaveštajne politike. On nadzire rad Agencije i snosi političku odgovornost za njen rad.“ Kao savetodavno telo koje pomaže predsedavajućem tokom obavljanja ovih zadataka, Zakonom je uspostavljen **Izvršni obaveštajni odbor**, koji čine predsedavajući i dva zamenika predsedavajućeg (ili bilo koja druga dva člana Saveta ministara, sve dok su zastupljena sva tri konstitutivna naroda).

Prema Zakonu o OBA, Savet ministara odgovoran je za „pripremanje godišnje platforme o bezbednosno-obaveštajnoj politici, odobravanje Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji Agencije, (te) odobravanje godišnjeg programa aktivnosti Agencije, uzimajući u obzir pismeno Mišljenje Ministarstva finansija i trezora o finansijskim aspektima tog programa i Ministarstva spoljnih poslova BiH iz njegove nadležnosti.“

²⁸ Zakon o KOA, čl. 3 tač. 1.

²⁹ F. Qehaja, „Intelligence Governance in Kosovo“, *Strengthening Intelligence Governance in the Western Balkans*, DCAF Geneva 2012, 10.

³⁰ Ustav Republike Kosovo, čl. 129, tač. 3.

Predsedavajući Saveta ministara ima još brojnija prava i obaveze. Između ostalog, on je nadležan da „vrši nadzor nad radom Agencije i obezbeđuje zakonitost u obavljanju njenog rada, što uključuje davanje opštih smernica Agenciji za izvršavanje zadataka koji spadaju u delokrug njenih dužnosti...na način kojim se unapređuje efikasnost i odgovornost Agencije; utvrđuje programe razvoja Agencije i donosi smernice za njihovo sprovođenje u koordinaciji sa generalnim direktorom; donosi instrukcije neophodne za sprovođenje ovog zakona; saziva sastanke Izvršnog obavještajnog odbora najmanje jedanput u svakom kalendarskom mesecu; podnosi Predsedništvu i Parlamentarnoj skupštini BiH koncizni godišnji izveštaj o aktivnostima Agencije.”³¹

Iako Zakon o OBA stavlja u nadležnost Izvršnog obavještajnog odbora neke opšte dužnosti i ovlašćenja,³² Odbor u praksi ne igra neku bitniju ulogu u nadzoru nad Agencijom. Jedan od razloga za njegov slab učinak može biti činjenica da ne postoji politička volja za poboljšanje saradnje između izvršne vlasti i Parlamentarne skupštine. Najizraženiji primer nedostatka saradnje ogleda se u stalnim kašnjenjima i odgađanjima koja prate zakonsku odredbu o usvajanju Godišnje platforme o bezbednosno-obavještajnoj politici.³³

Imenovanja generalnog direktora OBA i njegovog zamenika nalažu da sva tri nadzorna tela blisko sarađuju i koordiniraju svoj rad u tom procesu. Prema Zakonu o OBA „generalnog direktora i zamenika generalnog direktora imenuje i razrešava dužnosti Savet ministara, na predlog predsedavajućeg i u konsultacijama sa članovima Predsedništva, Izvršnog odbora i Bezbjednosno-obavještajne komisije.”³⁴

U Republici **Makedoniji** koordinacija na nacionalnom nivou u oblasti bezbednosti i odbrane ostvaruje se preko: Saveta za bezbednost; Vlade, koja koordinira odgovarajuće resore bezbednosti i odbrane; i Centra za upravljanje krizama.³⁵

Savet za bezbednost predstavlja svojevrstan forum koji razmatra pitanja nacionalne bezbednosti Republike Makedonije. Ovo telo ima savetodavnu ulogu i odluke koje donosi nemaju obavezujući karakter za državne organe, čime se ne stvara institucionalni okvir za rešavanje problema u oblasti bezbednosti i odbrane. Savet za bezbednost sačinjavaju predsednici Vlade i Sobranja, ministri odbrane, unutrašnjih i spoljnih poslova, kao i tri člana koje imenuje predsednik Republike.

Vlada rukovodi ključnim resorima pomoću kojih se ostvaruju bezednost i odbrana, a u tom smislu su izgrađeni i elementarni preduslovi za praktično realizovanje

³¹ Zakon o OBA, čl. 8–10.

³² Zakon o OBA, čl. 12–17.

³³ Upor. D. Hadžović, E. Dizdarević, „Nadzor nad obavještajnim sektorom na Zapadnom Balkanu: Studija slučaja Bosne i Hercegovine, *Strengthening Intelligence Governance in the Western Balkans*, DCAF Geneva 2012, 8.

³⁴ Zakon o OBA, čl. 25.

³⁵ Opširnije v. O. Bakreski, *Koordinacija na bezbednosniot sektor – iskustva i praktiki*, Filozofski fakultet, Skopje 2005, 210–240.

izvršne vlasti u ovom segmentu. Vlada Republike Makedonije ostvaruje obaveze u sektoru bezbednosti preko ministarstava za poslove odbrane i unutrašnjih poslova. Vlada ima primarnu odgovornost za nacionalnu koordinaciju bezbednosnog sektora, tako što je ključan jasni sistem za donošenje odluka u ovom sektoru na kolektivnom individualnom nivou. Kada treba da se postigne politička odluka, javlja se potreba za ozbiljnim pripremama administracije za dobre alternative i implementacije.

Treći nivo za ostvarenje koordinacije dat je kroz institucionalno rešenje sadržano u **Centru za upravljanje krizama** koji je formiran, pre svega, sa primarnim zadatkom da obezbedi potrebnu saradnju i koordinaciju bezbednosne zajednice u Republici Makedoniji. Centar je formiran 2005., sa obrazloženjem da je takav Centar neophodan, posebno sa aspekta loših iskustava u koordinaciji u vreme krize iz 2001. godine. Centar za upravljanje krizama donosi odluke u skladu sa Ustavom i zakonima. Dakle, daje mu se izvršna funkcija, moć da odlučuje i moć da implementira te odluke, baš ono što nedostaje Savetu za bezbednost³⁶.

Jedan od oblika koordinacije funkcionisanja institucija obaveštajno-bezbednosnog sistema Republike **Bugarske** ostvaruje se preko **Vrhovnog saveta za nacionalnu bezbednost**, koji je kao savetodavno telo predsednika Republike formiran 1990. godine. Sednicama Saveta, kojima predsedava predsednik Republike, prisustvuju premijer, ministri odbrane, unutrašnjih i spoljnih poslova i ekonomije, te načelnik Generalštaba oružanih snaga. Iako to telo razmatra najvažnija pitanja iz oblasti odbrane i nacionalne bezbednosti, ono nema ingerencije da donosi operativne odluke, niti da neposredno utiče na pravce delovanja nadležnih službi.

Budući da je za vođenje unutrašnje i spoljne politike Bugarske nadležan Ministarski savet, Vlada je i neposredno odgovorna za ostvarivanje uloge koordinacije i kontrole nad radom obaveštajnih i bezbednosnih ustanova. Ta funkcija sprovodi se u okviru **Saveta za bezbednost** pri Birou premijera. U nadležnosti Saveta za bezbednost su: interpretacija, analiza i izrada zbirnih informacija koje se tiču rizika po nacionalnu bezbednost, davanje ocena i prognoza o dinamici bezbednosnih pretnji; planiranje konkretnih mera za neutralisanje opasnosti i predlaganje rešenja u kriznim situacijama; koordinacija planova svih specijalizovanih organa i službi koje se bave prikupljanjem obaveštajnih i drugih informacija; razmatranje i predlaganje Ministarskom savetu godišnjih planova budžeta za potrebe nacionalne bezbednosti.

Zakonom o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike **Srbije** od 11. decembra 2007, osnovan je **Savet za nacionalnu bezbednost** kao operativno telo Republike Srbije, u čijem je delokrugu rada razmatranje stanja u oblasti zaštite nacionalne bezbednosti, razmatranje pitanja koja se odnose na rad organa unutrašnjih poslova i bezbednosnih službi, njihovu međusobnu saradnju i njihovu saradnju sa drugim nadležnim državnim organima i službama bezbednosti drugih država i međunarodnih organizacija, predlaganje mera za unapređenje stanja u oblasti zaštite nacionalne bezbednosti, kao i razmatranje predloga nadležnih organa, organa unutrašnjih poslova i službi bezbednosti čiji je cilj unapređenje stanja u oblasti zaštite

³⁶ *Ibid*, 287–291.

nacionalne bezbednosti. Članovi ovog Saveta su: predsednik Republike, predsednik Vlade, ministri odbrane, unutrašnjih poslova i pravde, načelnik Generlštaba Vojske Srbije, direktor Bezbednosno-informativne agencije, direktor VBA, direktor VOA i načelnik Službe bezbednosti Ministarstva spoljnih poslova.

Vrh upravljačke piramide u obaveštajno-bezbednosnom sistemu Republike Hrvatske čine predsednik Republike, Vlada i Hrvatski sabor.³⁷ U sferi nacionalne bezbednosti predsednik Republike ima tri značajna ovlašćenja: vrhovni je komandant oružanih snaga, sa Vladom Republike Hrvatske oblikuje i sprovodi spoljnu politiku i sarađuje u usmeravanju rada obaveštajno-bezbednosnog sistema. Kao nosilac izvršne vlasti, Vlada je, uz poslove koje realizuje u podeljenoj nadležnosti sa predsednikom Republike, odgovorna i za ukupno delovanje sistema nacionalne bezbednosti.

Saradnja između predsednika Republike i predsednika Vlade u usmeravanju rada obaveštajnih službi ostvaruje se preko **Vijeća za nacionalnu sigurnost**.³⁸ U radu sednica Vijeća učestvuju predsednik Republike, predsednik Vlade, ministri odbrane, pravosuđa, unutrašnjih i spoljnih poslova, član Vlade zadužen za pitanja nacionalne bezbednosti, savetnik predsednika Republike za nacionalnu bezbednost, rukovodioci službi SOA i VSOA, načelnik Glavnog stožera oružanih snaga i predsednik Hrvatskog sabora.

Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost³⁹ (UVNS) obavlja stručne i administrativne poslove koji Vijeću za nacionalnu sigurnost omogućavaju analizu izveštaja agencija i ocenu postizanja njihovih ciljeva rada, te ocenu sprovođenja odluka predsednika Republike i Vlade u usmeravanju rada bezbednosno-obaveštajnih agencija.⁴⁰ Takođe, UVNS obavlja poslove koji predsedniku Republike i Vladi omogućavaju nadzor nad radom obaveštajno-bezbednosnih agencija i Operativno-tehničkog centra za nadzor telekomunikacija, te vrši stručni nadzor nad njihovim radom.

Za sprovođenje odluka predsednika Republike i Vlade u usmeravanju rada obaveštajno-bezbednosnih agencija, realizaciju odluka Vijeća za nacionalnu sigurnost i usklađivanje rada bezbednosno-obaveštajnih ustanova, zadužen je **Savjet za koordinaciju sigurnosno-obavještajnih agencija**,⁴¹ kojim predsedava član Vlade zadužen za nacionalnu bezbednost. Članovi tog tela su savetnik predsednika Republike za nacionalnu bezbednost, direktori obaveštajno-bezbednosnih agencija i direktor Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost. Po pozivu i potrebi, sednicama Savjeta za koordinaciju sigurnosno-obavještajnih agencija mogu prisustvovati i glavni državni tužilac, rukovodioci policije, USKOK-a, carine, Uprave za zaštitu i spašavanje, te rukovodioci drugih nadzornih i inspekcijskih tela.

³⁷ Opširnije u: S. Tatalović, M. Bilandžić, *Osnove nacionalne sigurnosti*, Policijska akademija, Zagreb 2005, 180–183.

³⁸ Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske, čl. 3.

³⁹ Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske, čl. 6.

⁴⁰ <http://www.uvns.hr>.

⁴¹ Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske, čl. 5.

Prema Strategiji nacionalne bezbjednosti **Crne Gore**, upravljanje sistemom nacionalne bezbednosti ostvaruju: Skupština Crne Gore, predsednik Crne Gore, Vlada Crne Gore i Savjet za odbranu i bezbjednost.⁴² U tom smislu, Skupština Crne Gore donosi zakone; donosi Strategiju nacionalne bezbjednosti i Strategiju odbrane; proglašava ratno i vanredno stanje; odlučuje o upotrebi snaga u međunarodnim misijama, vrši nadzor nad Vojskom i bezbednosnim službama. Odgovorna je za obezbeđenje zakonskih prepostavki za funkcionisanje sektora bezbednosti i odbrane.

Predsednik Crne Gore predsedava Savjetom za odbranu i bezbjednost, komanduje Vojskom na osnovu odluka Savjeta za odbranu i bezbjednost i odlučuje o njenoj upotrebi, u skladu sa zakonom. *Vlada Crne Gore* vodi nacionalnu bezbednosnu politiku: predlaganjem Strategije nacionalne bezbjednosti, Strategije odbrane i zakona iz ove oblasti; realizacijom Strategije nacionalne bezbjednosti; praćenjem stanja nacionalne bezbednosti; donošenjem uredbi sa zakonskom snagom za vreme vanrednog ili ratnog stanja, ako Skupština Crne Gore nije u mogućnosti da se sastane; utvrđivanjem organizacije rada organa državne uprave u slučaju vanrednog ili ratnog stanja; zaključivanjem i staranjem o sprovоđenju međunarodnih ugovora i sporazuma iz oblasti nacionalne bezbednosti i kompatibilnosti nacionalnih zakona s međunarodnim dokumentima; obezbeđenjem materijalnih i finansijskih sredstava za potrebe sistema nacionalne bezbednosti i potrebnog nivoa operativne i borbene sposobnosti snaga bezbednosti.

Savjet za odbranu i bezbjednost donosi odluke o komandovanju Vojskom Crne Gore; analizira i ocenjuje bezbednosnu situaciju u Crnoj Gori i donosi odluke za preduzimanje odgovarajućih mera; predlaže Skupštini proglašenje ratnog i vanrednog stanja; predlaže upotrebu Vojske u međunarodnim snagama. Savjet za odbranu i bezbjednost Crne Gore čine: predsednik Crne Gore, predsednik Skupštine i predsednik Vlade.⁴³

Kad je reč o mehanizmima za kontrolu i nadzor nad Obaveštajnom službom **Kosova**, zaključuje se da su mehanizmi za kontrolu i nadzor nad KOA i dalje u ranim fazama razvoja. Da bi se razumelo kako ovi mehanizmi funkcionišu, mora se prvo shvatiti položaj KOA u okviru vertikalne hijerarhije Vlade Kosova. Prema zakonskom okviru Agencije, KOA je nezavisno telo koje je odgovorno direktno premijeru i predsedniku. Ono ne potпадa ni pod jedno ministarstvo, niti je deo Kabinetra premijera. Pored toga, direktor KOA učestvuje na sastancima **Saveta bezbednosti Kosova** u savetodavnom svojstvu.⁴⁴ Uopšteno, postoje akteri koji

⁴² Strategija nacionalne bezbjednosti Crne Gore, tač. 5.2 Upravljanje sistemom nacionalne bezbjednosti.

⁴³ S obzirom na važnost koju ima Savjet za odbranu i bezbjednost, ima mišljenja da bi u rad Savjeta trebalo uključiti i ministre odbrane, unutrašnjih poslova i javne uprave, direktora Agencije za nacionalnu bezbjednost, kao i načelnika Generalštaba. Prema: R. Radević „Nova Strategija nacionalne bezbjednosti Crne Gore“, *Bezbednost Zapadnog Balkana*, god. 4, br. 12, Centar za civilno-vojne odnose & Beogradska škola za studije bezbednosti, Beograd 2009, 95.

⁴⁴ Zakon o Savetu bezbednosti Kosova, čl. 3, tač. 4.

podržavaju ovaj vid strukture odgovorne premijeru, a takođe postoje i oni koji se zalažu za agenciju pod okriljem ministarstava (bilo Ministarstva unutrašnjih poslova ili Ministarstva spoljnih poslova). Međutim, istinski nezavisna agencija odgovorna premijeru smatrala bi se po svemu sudeći ministarstvom bez portfelja.⁴⁵

Mehanizmi interne kontrole KOA odražavaju želju da se deluje institucionalno u okviru sistema međusobne uzajamne provere ogranačaka vlasti. Poglavlje III Zakona o KOA detaljno opisuje ovlašćenja i odgovornosti glavnog inspektora, kog zajednički imenuju predsednik i premijer.⁴⁶ Činjenica da glavnog inspektora direktno imenuju predsednik i premijer, njemu/njoj pruža snažna ovlašćenja i legitimnost da obavlja funkcije unutrašnje kontrole, što nije slučaj u drugim zemljama u regionu. Mandat traje četiri godine i može da se obnovi na dodatne četiri. Mandat glavnog inspektora jeste da odgovara premijeru i relevantnim parlamentarnim odborima o aktivnostima KOA. Pritom, glavni inspektor može da pokrene interne istrage, sproveđe finansijske revizije i preporuči popravne mere.⁴⁷

Zakašnjenja u razvoju KOA odložila su i razvoj njenih mera unutrašnje kontrole. Do 2012. godine, moglo bi se reći da mere unutrašnje kontrole u Agenciji funkcionišu samo delimično i sa nedovoljnim osobljem. Jedan od problema je taj što su procedure zapošljavanja i obuke kvalifikovanih službenika komplikovane i veoma osetljive. U međuvremenu operativni kapacitet glavnog inspektora i dalje se povećava.⁴⁸

2.3. Parlamentarni nadzor

Prepoznajući značaj parlamentarne kontrole obaveštajnih službi, u Bosni i Hercegovini pripremljen je Zakon o parlamentarnoj kontroli sektora odbrane, bezbednosti i obaveštajnih službi, koji je ušao u skupštinsku proceduru 25. juna 2010, ali još nije usvojen. U međuvremenu, parlamentarni nadzor nad radom centralne obaveštajne službe u **Bosni i Hercegovini** vrši Zajednička komisija za nadzor nad radom OBA Zajedničke skupštine Bosne i Hercegovine.⁴⁹

⁴⁵ F. Qehaja, 14.

⁴⁶ Zakon o KOA, čl. 9, tač. 1.

⁴⁷ Zakon o KOA, čl. 10, tač. 3–5.

⁴⁸ F. Qehaja, 14–15.

⁴⁹ Članom 18 Zakona o OBA predviđena je obaveza da Parlamentarna skupština BiH uspostavi zajedničku Obavještajno-bezbjednosnu komisiju, sastavljenu iz redova Predstavničkog doma i Doma naroda, koja bi vršila nadzor nad radom OBA. Izmenama i dopunama Zakona, usvojenim 19. februara 2009, ime Komisije promenjeno je u Zajednička komisija za nadzor nad radom OBA.

Zajedničku komisiju za nadzor nad radom OBA čini po šest članova iz Predstavničkog doma i Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH, i to iz redova sva tri konstitutivna naroda. Spoljno rukovođenje ovom službom vrše Predsedništvo i Savet ministara BiH. Predsedavajući Saveta ministara, radi konsultacija i olakšavanja koordinacije stručnih pitanja, ima ovlašćenja da formira Izvršni obaveštajni odbor. Komisija je zadužena da „vrši nadzor nad zakonitošću rada Agencije; održava rasprave o imenovanju generalnog direktora i zamenika generalnog direktora Agencije i daje mišljenja o tom imenovanju; razmatra izveštaje generalnog direktora o radu i troškovima Agencije, analizira način trošenja budžetskih sredstava, te daje mišljenje o detaljnem predlogu budžeta Agencije.”

Zajednička komisija za nadzor nad radom OBA nadzire zakonitost rada Agencije; raspravlja i daje mišljenja o imenovanju generalnog direktora i zamenika generalnog direktora; razmatra izveštaje predsedavajućeg o pitanjima iz njegove nadležnosti, uključujući mere preduzete radi rešavanja svih problema u Agenciji utvrđenih prilikom sprovođenja inspekcijske kontrole, revizije ili istrage; razmatra izveštaje generalnog direktora o radu i troškovima Agencije, te posebno analizira način trošenja budžetskih sredstava; daje mišljenja o detaljnem predlogu budžeta Agencije; razmatra izveštaje glavnog inspektora; zahteva od zaposlenih u Agenciji da, uz pomoć predsedavajućeg, osiguraju stručne savete kada je to potrebno radi sprovođenja nadzora; provodi istrage o radu Agencije. Komisija razmatra i druga pitanja iz oblasti rada Agencije u skladu sa Zakonom o Obaveštajno-sigurnosnoj agenciji BiH, kao i drugim posebnim zakonima iz kojih proističe odgovarajuća nadležnost.

Parlamentarna kontrola zakonitosti rada obaveštajnih, bezbednosnih i policijskih službi u **Bugarskoj** sprovodi se preko **Komisije za spoljnu politiku, odbranu i bezbednost** Narodnog sobrania.

Poznato je da u Skupštini **Makedonije** egizstiraju dva specijalizovana odbora koji se bave nadzorom rada obaveštajnih službi, i to: Odbor za nadzor nad radom Uprave za bezbednost i kontraobaveštajnu službu i Obaveštajne agencije, i Odbor za kontrolu prisluškivanja (*Committee Supervising Communication Interception*). Da bi se povećala nezavisnost i efikasnost pomenutih odbora, skupštinski Poslovnik predviđa da predsedavajući odbora moraju biti iz opozicionih partija, s tim što je u Odboru za kontrolu prisluškivanja i većina članova iz opozicije.

Odbor za nadzor nad radom Uprave za bezbednost i kontraobaveštajnu službu i Obaveštajne agencije ima predsednika i osam članova i njihovih zamenika. Odbor razmatra pitanja koja se, između ostalog, odnose na: poštovanje sloboda i prava građana, preduzeća i drugih pravnih lica, utvrđenih Ustavom i Zakonom od strane Uprave za bezbednost i kontraobaveštajnu službu i Obaveštajne agencije; poštovanje zakona u vršenju poslova iz nadležnosti ovih službi – u smislu prekoračenja njihovih ovlašćenja, neovlašćenih aktivnosti i drugih štetnih trendova u njihovom radu; metode i sredstva koja u svom radu koriste pomenute službe – u smislu poštovanja prava građana i drugih subjekata; finansijske, kadrovske i tehničke uslove rada Uprave

za bezbednost i kontraobaveštajnu službu i Obaveštajne agencije, itd.⁵⁰ Članovi i zaposleni koji rade u ovim telima treba da poseduju (mada nije obavezno) sertifikate bezbednosti koje izdaje Direkcija za bezbednost i poverljive podatke. Oni povremeno pohađaju seminare u vezi sa pitanjima koja se odnose na delokrug rada ovih odbora.

U **Srbiji** je, sve do parlamentarnih izbora 2012, glavni parlamentarni odbor zadužen za sektor odbrane bio Odbor za odbranu i bezbednost. Novim Poslovnikom iz 2010. godine uveden je i novi Odbor za nadzor nad radom službi bezbednosti, koji raspolaže sa dovoljno ovlašćenja da može da nadgleda rad ovih službi. Kako bi se kontrola pojačala, Poslovnikom je predviđeno da Narodna skupština obavlja nadzor nad službom bezbednosti neposredno i preko nadležnog odbora. Da bi ovaj zadatak bio objektivno ispunjen, Odbor za nadzor nad radom službi bezbednosti podnosi Narodnoj skupštini Izveštaj o izvršenom nadzoru nad radom službi bezbednosti za prethodnu godinu, sa zaključcima i eventualnim predlogom mera, do kraja marta tekuće godine.⁵¹

U parlamentu Republike **Hrvatske** obrazovano je ukupno 29 radnih tela, među kojima je i **Odbor za unutrašnju politiku i nacionalnu bezbednost**, kome je povereno vršenje nadzora nad obaveštajno-bezbednosnim službama. Prema Poslovniku Hrvatskog sabora, ovaj odbor razmatra pitanja koja se, između ostalog, odnose na: državnu i javnu bezbednost, nadzor nad zakonitošću rada Kancelarije za nacionalnu bezbednost i Službe za zaštitu ustavnog poretka naročito u pogledu ostvarivanja Ustavom Republike Hrvatske i zakonom utvrđenih ljudskih prava i osnovnih sloboda, pravnih lica, državnih i drugih organa, te prava i sloboda utvrđenih normama međunarodnog prava; davanje mišljenje o imenovanju rukovodioca bezbednosnih službi u skladu s Ustavom, itd.⁵² Odbor ima predsednika (najčešće je to član najjače stranke parlamentarne manjine), potpredsednika i 11 članova.⁵³

Odbor za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost ovlašćen je i da saslušava direktore i zaposlene u obaveštajno-bezbednosnim agencijama u cilju ispitivanja zakonitosti mera koje su te službe preduzimale, te da raspravlja o zakonitosti njihovog finansijskog i materijalnog poslovanja. S druge strane, informacije koje se dostavljaju Odboru ne smeju da sadrže podatke o licima sa kojima su obaveštajno-bezbednosne agencije sarađivale, niti podatke na osnovu kojih bi mogao da se otkrije način na koji je služba došla do određenih saznanja.⁵⁴

⁵⁰ ECPRD Request No. 1983: "Jurisdiction and other matters concerning members and staff of Defense Committee and Security Services Control Committee", National Assembly of the Republic of Serbia.

⁵¹ Čl. 230–231 Poslovnika Narodne skupštine Republike Srbije.

⁵² Kontrolna i nadzorna uloga ovog odbora delimično je regulisana i Zakonom o sigurnosno-obaveštajnom sustavu Republike Hrvatske. Osim toga, u slučaju ratnog stanja, predsednik Odbora učeštuje u radu Veća za nacionalnu sigurnost.

⁵³ <http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=5199>

⁵⁴ Upor. O. Bakreski, *Kontrola na bezbednosni sektor*, 270 –271.

Treba dodati da građansku kontrolu nad primenom ovih mera vrši sedmočlano **Vijeće za građanski nadzor sigurnosno-obaveštajnih agencija**, koje na četiri godine imenuje Hrvatski sabor. Vijeće za građanski nadzor nadležno je za praćenje zakonitosti rada obaveštajno-bezbednosnih agencija, te praćenje i nadzor nad primenom mera tajnog prikupljanja podataka kojima se ograničavaju ustavna ljudska prava i osnovne slobode. Vijeće postupa na osnovu programa koji donosi Odbor za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost, te po zahtevima građana, pravnih lica i državnih tela, u vezi sa uočenim nezakonitim radnjama ili nepravilnostima u radu obaveštajno-bezbednosnih agencija, posebno kada je reč o kršenju zagarantovanih prava i sloboda.

Naročito treba naglasiti da u Hrvatskoj bezbednosnim proverama ne podležu ni zaposleni niti članovi Odbora za unutrašnju politiku i nacionalnu bezbednost. Međutim, u skladu sa Zakonom o tajnosti podataka, poslanici u Saboru mogu pristupati klasifikovanim podacima bez sertifikata pod uslovom da su prethodno potpisali izjavu u Kancelariji Veća za nacionalnu sigurnost, kojom potvrđuju da su upoznati sa odredbama ovoga zakona i drugih propisa kojima se uređuje zaštita klasifikovanih podataka i da se obvezuju da će raspolagati tim podacima u skladu s propisima. Kada je reč o stručnom usavršavanju i zaposleni i članovi Odbora imaju jednak tretman kao i svi drugi.

Parlamentarni nadzor rada obaveštajnih službi, a posebno Agencije za nacionalnu bezbjednost Crne Gore, vrši Skupština **Crne Gore**⁵⁵ preko nadležnog radnog tela – Odbora za bezbednost i odbranu, kome Agencija podnosi godišnji izveštaj o radu. Skupština Crne Gore je 31. decembra 2010. godine donela Zakon o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbednosti i odbrane.⁵⁶ Njime je ova oblast prvi put zakonski uređena, a nadležnom telu, Odboru za bezbjednost i odbranu, data su i ovlašćenja za vršenje konsultativnih saslušanja, kontrolnih saslušanja i parlamentarnih istraga.⁵⁷

U dosadašnjem radu, Odbor za bezbjednost i odbranu praktikovao je i nadzor ANB putem korišćenja dva osnovna mehanizma: saslušanja i parlamentarne istrage. U tom smislu, Odbor je održavao konsultativna saslušanja kada je želeo da pita za mišljenje eksperte pre nego što odluči o usvajanju zakona ili strategija. Takođe, održavao je kontrolna saslušanja kada se dogode nesporazumi u vezi sa usvajanjem ili primenom Vladinih politika u oblasti bezbednosti i odbrane (svedoci na kontrolnim saslušanjima obično su članovi Vlade i predstavnici relevantnih organa državne

⁵⁵ Skupština Crne Gore ima 11 odbora, od kojih su dva nadležna za pitanja u vezi s odbranom, bezbednošću i unutrašnjim poslovima, i to: Odbor za bezbednost i odbranu i Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu.

⁵⁶ Skupština Republike Crne Gore je 22. decembra 2010. godine usvojila Zakon o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbednosti i odbrane, *Službeni list Crne Gore*, br. 80/10, <http://www.skupstina.me/index.php?strana=zakoni&id=1861>

⁵⁷ Zakon o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane, čl. 8–10.

uprave. U prošlosti, saslušanja su se odnosila na ministre i direktore policije i ANB).⁵⁸

Na zahtev Odbora, Agencija za nacionalnu bezbjednost podnosi i posebne izveštaje o pojedinim poslovima iz svog delokruga. Agencija je dužna da, na zahtev tog radnog tela, dozvoli uvid u postupak nadzora nad poštanskim pošiljkama i drugim sredstvima komunikacije, ukoliko se time ne ugrožava nacionalna bezbednost zemlje. Članovi Odbora i lica koja učestvuju u njegovom radu dužni su da štite poverljive informacije do kojih dođu u radu tog tela. Dužnost čuvanja poverljivih informacija ih obavezuje i nakon prestanka članstva, odnosno rada u nadležnom radnom telu. Članovi nadležnog radnog tela nakon izbora potpisuju izjavu o obavezi čuvanja državne, službene, poslovne i vojne tajne. Sednice Odbora za bezbjednost i odbranu zatvorene su za javnost, a predsednik Odbora obaveštava javnost o radu saglasno zaključcima tog tela.⁵⁹

U skladu s članom 26 Zakona o tajnosti podatka,⁶⁰ članovi Odbora za bezbednost i odbranu Skupštine Crne Gore imaju pristup tajnim podacima bez dozvole za pristup.

Parlamentarna rada obaveštajnih službi na **Kosovu** odvija se preko skupštinskog **Odbora za nadzor obaveštajnih službi Kosova**. Poglavlje VII Zakona o KOA zahteva od Skupštine da uspostavi „parlamentarno nadzorno telo čiji je osnovni mandat da „nadgleda zakonitost rada KOA“ (mandat ovog tela takođe obuhvata preispitivanje izveštaja o operacijama i troškovima KOA). U skladu sa ovim zahtevom, Skupština je uspostavila parlamentarni Odbor za nadzor nad KOA u novembru 2009. godine. Zakon o KOA daje ovlašćenje Odboru da pokrene istrage ukoliko sumnja da „KOA obavlja svoje dužnosti na nezakonit, neprimeran ili neprofesionalan način“. Odbor čini devet članova, od kojih većina, tipično, pripada vladajućoj koaliciji. Predsedavajući, međutim, ne može biti član vladajuće koalicije.⁶¹ Ipak, ovo poštovanje prava manjina ne odnosi se i na pol. U ovom trenutku, samo jedan član Odbora je žena, što odražava ograničenu zainteresovanost političkih stranaka da žene uđu u sastav odbora koji se bave bezbednosnim pitanjima (u ovom trenutku, žene čine približno jednu trećinu poslanika u Skupštini Kosova).

U cilju obavljanja nadzornih funkcija, članovi Odbora zahtevaju pristup informacijama, koje su često poverljive. Sa izuzetkom predsednika, premijera i predsednika Skupštine, Zakon o poverljivim podacima i bezbednosnim dozvolama (*Law on Classified Information and Security Clearance*) na Kosovu zahteva od svih, uključujući poslanike, da prođu bezbednosnu proveru pre nego što im se pruži pristup poverljivim podacima. Ovo ostavlja otvorenu mogućnost da se članu Odbora uskrati neophodna bezbednosna dozvola, ali su oni koji su radili na izradi zakona

⁵⁸ V. R. Radević, „Nadzor nad obaveštajnim službama u zemljama Zapadnog Balkana – Studija slučaja: Crna Gora“, *Case Studies on Intelligence Governance in the Western Balkans*, DCAF, Geneva 2012, 10.

⁵⁹ Zakon o Agenciji za nacionalnu bezbjednost, čl. 43–45.

⁶⁰ <http://www.skupstina.me/index.php?strana=zakoni&id=618>.

⁶¹ Zakon o KOA, čl. 36, tač. 2.

utvrdili da je zaštita poverljivih podataka bila značajnija od neprijatnosti kojima su izloženi poslanici i njihovog potencijalnog isključivanja iz rada Odbora. Pisci ovih pravnih akata imali su u vidu, bez ikakve sumnje, nezrelost kosovske demokratije i njen slab izborni sistem, koji je u nekim slučajevima omogućio izbor poslanika pod sumnjivim okolnostima. Štaviše, čak i nakon provere, članovima Odbora može se uskratiti pristup poverljivim podacima ukoliko „bi njihovo obelodanjivanje pretilo vitalnim nacionalnim bezbednosnim interesima u vezi sa zaštitom izvora ili metoda u konkretnom slučaju.”⁶²

2.4. Sudska kontrola

Obaveštajno-bezbednosne službe funkcionišu unutar zakonskih okvira i kao takve su podložne sudskej kontroli. Smisao sudskej nadzora službi je postavljanje ograničenja kako bi se uspostavila ravnoteža između zaštite individualnih prava građana i efikasnog prikupljanja informacija od značaja za nacionalnu bezbednost i državne interese. S obzirom na to da neke od metoda rada obaveštajno-bezbednosnih službi mogu da ograniče ili naruše građanska prava, u zemljama sa demokratskim sistemima pravilo je da se za primenu mera tajnog prikupljanja podataka od strane službi prethodno mora dobiti odobrenje nadležnog suda. Sudovi postavljaju i regulatorni okviri za postupanje sa poverljivim dokumentima, budući da uključenost sudstva u ovu oblast neminovno dovodi do toga da se osetljivi podaci moraju deliti van kontrolisanog okruženja samog bezbednosnog sektora.

Uloga sudske vlasti u **Bosni i Hercegovini** u kontroli rada Obaveštajno-bezbjednosne agencije (OBA) u vezi je prevashodno sa korišćenjem posebnih istražnih radnji OBA. Prema Zakonu o Obaveštajno-bezbjednosnoj agenciji, „praćenje na mestima koja nemaju javni karakter, praćenje komunikacija putem telekomunikacijskih i drugih oblika elektronskih uređaja, kao i pretres imovine bez pristanka vlasnika ili osobe koja privremeno zauzima tu imovinu, može se vršiti samo u slučajevima za koje je dobiveno prethodno ovlašćenje od predsednika **Suda Bosne i Hercegovine** ili sudskega predstavnika Suda Bosne i Hercegovine kojeg je odredio predsednik Suda Bosne i Hercegovine.”⁶³ Sve zahteve za ovlašćenja sa detaljnim obrazloženjem opravdanosti korišćenja takvih mera mora napisano da dostavi generalni direktor. Forma navedenih zahteva definisana je Zakonom.

Prvobitni tekst Zakona o OBA sadržavao je obavezu Obaveštajno-bezbjednosne agencije da informiše građane koji su podvrgnuti posebnim istražnim radnjama u roku od trideset dana nakon prestanka tih radnji.⁶⁴ Međutim, u okviru izmena i dopuna ovog zakona, usvojenih 2006. godine, pomenuta obaveza donekle je relativizovana unošenjem odredbe po kojoj OBA može da odloži obaveštavanje građanina ukoliko

⁶² Zakon o KOA, čl. 37, tač. 6.

⁶³ Zakon o OBA, čl. 77.

⁶⁴ Zakon o OBA, čl. 77.

smatra da bi takva mera „mogla ugroziti okončanje zadataka Agencije”.⁶⁵ U praksi je ova zakonska izmena omogućila Obavještajno-bezbjednosnoj agenciji da izbegava dostavljanje obaveštenja licima prema kojima su primenjivane posebne mere i radnje, jednostavnim pozivanjem na tvrdnju da još nije dovršila zadatak. Inače, prema Zakonu, u slučajevima kada OBA prikupi podatke na protivzakonit način (bez odgovarajućeg ovlašćenja Suda), generalni direktor Agencije dužan je da sproveđe mere da se tako dobijene informacije odmah unište. Od njega se takođe zahteva da o tome obavesti predsedavajućeg Saveta ministara i glavnog inspektora, te da pokrene disciplinski postupak protiv službenog lica koje je delovalo suprotno zakonu.⁶⁶

Obavještajno-bezbjednosna agencija je u toku 2007. godine dobila savremenu opremu za kontrolu komunikacija po osnovu donacije koju je odobrila Evropska komisija. Telekomunikacijske kompanije koje deluju u BiH instalirale su pomenutu opremu, omogućivši Agenciji da prisluškuje telefonske razgovore, tekstualne poruke, imejlove, te druge sadržaje sa interneta.⁶⁷ S tim u vezi, treba imati u vidu da je mandat OBA zakonom ograničen na prikupljanje, analizu i distribuciju obaveštajnih podataka, zbog čega informacije koje Agencija prikupi koristeći posebne istražne radnje ne mogu biti korišćene u krivičnom postupku pred sudovima u Bosni i Hercegovini.

Može se oceniti da Zakon o OBA u načelu predstavlja adekvatan normativni okvir za vršenje sudske kontrole zakonitosti rada Obavještajno-bezbjednosne agencije. Međutim, o sprovođenju ovih zakonskih standarda u praksi znatno je teže prosuditi, imajući u vidu nedostatak transparentnosti u radu Agencije, ali i praksu uskraćivanja neophodnih informacija o ovim pitanjima od strane Suda Bosne i Hercegovine.

Sudska kontrola nad zakonitošću rada obaveštajno-bezbednosnih službi u **Hrvatskoj** regulisana je odredbama Zakona o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske. Saglasno ovom zakonu, Sigurnosno-obavještajna agencija ovlašćena je za primenu sledećih operativno-tehničkih mera: tajni nadzor telekomunikacijskih usluga, delatnosti i prometa (tajni nadzor sadržaja komunikacija, tajni nadzor podataka o telekomunikacijskom prometu, tajni nadzor lokacije korisnika i tajni nadzor međunarodnih telekomunikacijskih veza), tajni nadzor nad poštanskim i drugim pošiljkama, tajni nadzor i tehničko snimanje unutrašnjosti objekata, zatvorenih prostora i predmeta, tajno praćenje i motrenje uz svetlosno snimanje osoba u otvorenom prostoru i na javnim mestima, tajno praćenje i motrenje uz zvučno snimanje sadržaja komunikacija osoba u otvorenom prostoru i na javnim mestima, tajni otkup dokumenata i predmeta. U zavisnosti od vrste mera, odobrenje za njihovu primenu može dati ovlašćeni sudija **Vrhovnog suda Republike Hrvatske**, na zahtev direktora Agencije. Producenje mera odobrava Veće koje čine tri ovlašćene sudije Vrhovnog suda Republike Hrvatske. Kada ovlašćeni sudija Vrhovnog suda Republike Hrvatske ne izda ili odbije da izda nalog za sprovođenje mera tajnog prikupljanja podataka, o razlozima odbijanja obavestice Ured Vijeća za nacionalnu

⁶⁵ Zakon o OBA, čl. 29.

⁶⁶ Zakon o OBA, čl. 79.

⁶⁷ V. „Telekom operateri su popustili na zahtjev Parlamenta“, *Oslobođenje*, Sarajevo, 14.07.2008.

sigurnost (UVNS). Mere mogu trajati najduže četiri meseca, uz mogućnost njihovog produženja neograničeni broj puta.⁶⁸

Sudska kontrola obaveštajno-bezbednosnih službi u **Srbiji** ostvaruje se na tri načina: kontrolom zakonitosti mera tajnog prikupljanja podataka, koje obaveštajno-bezbednosne službe mogu primenjivati samo uz pribavljenu saglasnost nadležnog suda; odlučivanjem o zakonitosti konačnih upravnih akata u upravnom sporu, o krivičnim stvarima u kojima je učestvovala neka obaveštajno-bezbednosna služba i o naknadi štete koje one nanesu građanima; odlučivanjem o krivičnim delima pripadnika obaveštajno-bezbednosnih službi, koja počine u vezi sa vršenjem službenih dužnosti.

Primena posebnih dokaznih radnji (nadzor i snimanje komunikacije koja se obavlja putem telefona i drugih tehničkih sredstava, tajno praćenje i snimanje, simulovani poslovi, računarsko pretraživanje podataka, kontrolisana isporuka i angažovanje prikrivenog islednika), regulisana je odredbama članova 161–165 Zakonika o krivičnom postupku Republike Srbije.⁶⁹ Imajući u vidu da se radi o posebnom dokazu koji je dozvoljen po međunarodnim standardima, ali koji istovremeno zadire u osnovna ljudska prava, zakonodavac je nastojao da precizno reguliše način sprovođenja i kontrolu ovih mera i radnji, predvidevši da se one mogu primenjivati prema licima za koja postoje osnovi sumnje da su učinila krivična dela za koja je posebnim zakonom određeno da postupa javno tužilaštvo posebne nadležnosti, kao i neko od ukupno 29 krivičnih dela, pobrojanih u članu 162 Krivičnog zakonika. Propisano je, takođe, da se posebne dokazne radnje mogu odrediti kada se na drugi način ne mogu prikupiti dokazi za krivično gonjenje ili bi njihovo prikupljanje bilo znatno otežano.⁷⁰

Primenu posebnih dokaznih radnji određuje sudija za prethodni postupak obrazloženom naredbom. U naredbi se navode podaci o licu protiv kojeg se mera primenjuje, osnovi sumnje, način sprovođenja, obim i trajanje mere. Mere nadzora i snimanja komunikacije koja se obavlja putem telefona i drugih tehničkih sredstava, tajnog praćenja i snimanja, simulovanih poslova i računarskog pretraživanja podataka, mogu trajati tri meseca, a zbog neophodnosti daljeg prikupljanja dokaza, njihova primena može se produžiti najviše za tri meseca. Ako je reč o krivičnim delima za koja je posebnim zakonom određeno da postupa javno tužilaštvo posebne nadležnosti, ove mere se izuzetno mogu produžiti još najviše dva puta u trajanju od po tri meseca, a njihovo provođenje se prekida čim prestanu razlozi za primenu istih.⁷¹

Ako javni tužilac ne pokrene krivični postupak u roku od šest meseci od dana kada se upoznao sa materijalom prikupljenim korišćenjem posebnih dokaznih radnji ili ako izjavi da ga neće koristiti u postupku, odnosno da protiv osumnjičenog neće zahtevati vođenje postupka, sudija za prethodni postupak doneće rešenje o uništenju

⁶⁸ Zakon o sigurnosno-obaveštajnom sustavu Republike Hrvatske, čl. 33.

⁶⁹ *Službeni glasnik RS*, br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013.

⁷⁰ Zakonik o krivičnom postupku, čl.161, st. 1.

⁷¹ Zakonik o krivičnom postupku, čl. 167–176.

prikupljenog materijala. O donošenju predmetnog rešenja sudija za prethodni postupak može obavestiti lice prema kome je sprovedena posebna dokazna radnja ako je u toku sprovodenja radnje utvrđena njegova istovetnost i ako to ne bi ugrozilo mogućnost vođenja krivičnog postupka. Prikupljeni materijal se uništava pod nadzorom sudije za prethodni postupak koji o tome sastavlja zapisnik.⁷²

Zakoni kojima se reguliše rad obaveštajno-bezbednosnih službi u Srbiji predviđaju korišćenje nekih od mera tajnog prikupljanja podataka predviđenih Zakonom o krivičnom postupku. Prema članu 13 *Zakona o Bezbednosno-informativnoj agenciji*,⁷³ „direktor Agencije može, ako je potrebno zbog bezbednosti Republike Srbije, svojim rešenjem, a na osnovu prethodne odluke suda, odrediti da se prema određenim fizičkim i pravnim licima preduzmu određene mere kojima se odstupa od načela nepovredivosti tajne pisama i drugih sredstava opštenja“. Odstupanje od načela nepovredivosti tajnosti pisama i drugih sredstava opštenja, na predlog direktora Agencije, odlukom odobrava predsednik **Vrhovnog kasacionog suda**, odnosno sudija tog suda koji je određen da po ovim predlozima odlučuje u slučaju odsustva predsednika tog suda, u roku od 72 časa od podnošenja predloga.⁷⁴ Prema članu 10 Zakona o Vojnobezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji, „*Vojnobezbednosna agencija* je ovlašćena da, u okviru svoje nadležnosti, tajno prikuplja podatke primenom posebnih postupaka i mera, kada se podaci ne mogu prikupiti na drugi način ili je njihovo prikupljanje u vezi sa nesrazmernim rizikom po život i zdravlje ljudi i imovinu, odnosno sa nesrazmernim teškoćama i troškovima“. Ovim zakonom predviđeno je da se posebni postupci i mere preuzimaju na osnovu pisanog i obrazloženog naloga **Vrhovnog kasacionog suda**, a na osnovu pisanog predloga koji podnosi direktor VBA.⁷⁵

Ustavni sud Srbije je 19. aprila 2012. godine doneo odluku kojom je utvrđeno da odredbe člana 13 stav 1 u vezi sa članom 12, stav 1, tačka 6 i člana 16, stav 2 Zakona o vojnobezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji nisu u saglasnosti sa *Ustavom*.⁷⁶ Odredbe koje su proglašene neustavnim predviđale su da VBA, bez odluke suda, može tajno da prikuplja podatke o telekomunikacionom saobraćaju (nazvani telefonski brojevi, vreme i dužina poziva, itd.) i lokaciji korisnika, kao i da od operatera traži i dobija takve informacije.⁷⁷ Direktna posledica ove odluke Ustavnog suda je da se njome ukida neustavno ovlašćenje VBA da prati telekomunikacioni

⁷² Zakonik o krivičnom postupku, čl. 163.

⁷³ *Službeni glasnik RS*, br. 42/2002, 111/2009.

⁷⁴ Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji, čl. 14.

⁷⁵ Zakon o Vojnobezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji, čl. 14.

⁷⁶ Ustavni sud Srbije, predmet IUz-1218/2010.

⁷⁷ Beogradski centar za ljudska prava je 19. jula 2010. podneo inicijativu Ustavnom sudu da se navedene zakonske odredbe proglaše neustavnim jer su suprotne članu 41 stav 2 Ustava, koji propisuje da se od tajnosti „sredstava komuniciranja“ može odstupiti samo na osnovu odluke Suda. Predlog za ocenu ustavnosti su u ovom slučaju dali i zaštitnik građana i poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.

saobraćaj i lokaciju učesnika u njemu. Odluka, takođe, ima posledice i na Zakon o telekomunikacijama,⁷⁸ koji na širok i neprecizan način predviđa da operatori moraju da zadržavaju podatke o elektronskim komunikacijama i da ih daju nadležnim državnim organima „za potrebe sprovođenja istrage, otkrivanja krivičnih dela i vođenja krivičnog postupka, u skladu sa zakonom kojim se uređuje krivični postupak, kao i za potrebe zaštite nacionalne i javne bezbednosti Republike Srbije, u skladu sa zakonima kojima se uređuje rad službi bezbednosti Republike Srbije i rad organa unutrašnjih poslova.“⁷⁹

Prema izveštaju međunarodnog eksperta Mauricija Varanezea, pripremljenog u martu 2013. godine za Evropsku komisiju, nezavisnost pravosudnih organa i policijskih službi, odnosno poverljivost istraga u Srbiji „ugroženi (su) pritajenim spoljnim mešanjem od strane Bezbednosno-informativne agencije (BIA)“, što se posebno odnosi na prislушкиvanje telefona i elektronskih komunikacija. U izveštaju se ističe da BIA i VBA potpuno kontrolišu četiri provajdera u Srbiji tako što imaju uvid u njihove kompletne podatke i telefonske razvodnike što im, pored ostalog, omogućava i nadzor nad ovlašćenim istražnim i pravosudnim vlastima. BIA tako može doći do podataka o telefonskim listinzima i lokacijama i bez znanja provajdera i naloga tužioca,⁸⁰ bez obzira na to da li postoje posebni razlozi za obaveštajni rad ili vođenje krivičnog postupka. BIA je, takođe, u poziciji da vrši presretanje telefonskih razgovora bez sudskog naloga (pritiskom na dugme) pri čemu krši član 41 Ustava Republike Srbije (tajnost pisama i drugih sredstava opštenja)⁸¹ i Zakonik o krivičnom postupku. M. Varaneze zaključuje da telefone koje policija prisluškuje po Zakonom predviđenom postupku, u skladu sa sudskim nalogom koji je uručen BIA, ova agencija može da nadzire i bez znanja policije, tužilaštva i nadležnog sudije, što predstavlja direktno i nezakonito mešanje u krivični postupak.⁸²

U Makedoniji sudska kontrola nad sprovođenjem posebnih mera i radnji (tajno praćenje i prislушкиvanje, presretanje komunikacija, tajni nadzor nad poštanskim i drugim pošiljkama, tajni nadzor i tehničko snimanje unutrašnjosti objekata, zatvorenih prostora i predmeta), za čiju su primenu ovlašćeni Uprava za bezbednost i kontraobaveštajni rad (UBK) i Sektor za koordinaciju obaveštajnog i kontraobaveštajnog rada i kontrolu poverljivih dokumenata ARM, regulisana je Zakonom o presretanju komunikacija (*Zakon za sledenje na komunikaciite*).⁸³ Sudski nadzor se sprovodi tako što primenu mera i radnji u slučajevima kada postoji sumnja o vršenju krivičnih dela protiv države, oružanih snaga, čovečnosti i međunarodnog

⁷⁸ *Službeni glasnik RS*, br. 44/2010.

⁷⁹ Zakon o telekomunikacijama, čl. 128.

⁸⁰ Zakonik o krivičnom postupku, čl. 286, st. 1.

⁸¹ „Tajnost pisama i drugih sredstava komuniciranja je nepovrediva. Odstupanja su dozvoljena samo na određeno vreme i na osnovu odluke suda, ako su neophodna radi vođenja krivičnog postupka ili zaštite bezbednosti Republike Srbije, na način predviđen zakonom.“

⁸² <http://www.novimagazin.rs/vesti/provajderi-na-met-tajnih-sluzbi>

⁸³ *Službeni vesnik na RM*, br. 121/2006.

prava, po zahtevu ministara unutrašnjih poslova i odbrane (ili od njega ovlašćenih lica) svojom naredbom odobrava sudija **Vrhovnog suda Makedonije**.⁸⁴ Posebne mere i radnje obaveštajno-bezbednosnih službi mogu se primenjivati najduže tri meseca, a u posebnim slučajevima, na osnovu dopunskog zahteva, sudija Vrhovnog suda može produžiti njihovo korišćenje najduže do godinu dana.⁸⁵

Primer raskoraka između normativnog okvira za vršenje sudske kontrole obaveštajno-bezbednosnih službi u Makedoniji i prakse u ovoj oblasti predstavljala je afera povodom nezakonitog prisluškivanju više od stotinu ličnosti iz političkog i javnog života u zemlji, obelodanjena 17. januara i 6. februara 2001. godine, na konferencijama za štampu koje je održao predsednik tada najveće opozicione partije SDSM, Branko Crvenkovski. Optužujući vladajuću stranku VMRO–DPMNE da stoji iza nezakonite primene tajne kontrole komunikacija u Makedoniji, Crvenkovski je dao na uvid novinarima preko 150 stranica stenograma razgovora, uz ogragu da je reč o malom delu dokaznog materijala kojim raspolaže stranka SDSM. U pitanju su bili transkripti tajno snimljenih razgovora tadašnjih visokih državnih funkcionera, uključujući predsednika, Borisa Trajkovskog, bivšeg predsednika BJRM, Kira Gligorova, potpredsednika Vlade, Vasila Tupurkovskog, aktuelnih i bivših ministara u Vladi, republičkog javnog tužioca, predsednika i članova Državne izborne komisije, lidera opozicionih političkih partija, episkopa Makedonske pravoslavne crkve, poslanika, sudija i novinara.⁸⁶ Ova afera, koja je bila povod i za amandmansku izmenu člana 17 Ustava Republike Makedonije⁸⁷ (preciziranje garancija zaštite privatnosti korespondencije i drugih sredstava komunikacije), svoj konačan epilog dobila je tek u februaru 2013. godine, kada je presudom Međunarodnog suda za ljudska prava u Strazburu država Makedonija obavezana da u roku od tri meseca plati odštetu od po 1.850 evra za 17 oštećenih lica. Pre presude iz Strazbura, grupa prisluškivanih makedonskih novinara uspela je da pred sudovima u BJR Makedoniji ostvari pravo na odštetu od države u iznosu od po 6.000 evra.⁸⁸ Krivični postupak protiv tadašnje ministarke unutrašnjih poslova, a potom direktorke Agencije za obaveštajni rad Doste Dimovske (preminula 2011. godine), koja se po svom položaju smatrala najodgovornijom za pomenutu aferu, obustavljen je još 2003. godine, abolicijom od strane predsednika Republike Borisa Trajkovskog (poginuo 2004. godine).

Sudski nadzor nad obaveštajno-bezbednosnim službama u **Bugarskoj** sprovodi se po odredbama Zakona o posebnim obaveštajnim sredstvima (Закон

⁸⁴ Zakon za sledenje na komunikaciite, čl. 30.

⁸⁵ Zakon za sledenje na komunikaciite, čl. 30.

⁸⁶ V. "Attacks on the Press in 2001 - Macedonia", *Committee to Protect Journalists*, UNHCR, Genève 2002, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47c56630c.html>.

⁸⁷ Detaljnije: Ustav na Republika Makedonija so amandmanite na Ustavot I-XIX, *Služben vesnik na Republika Makedonija*, Skopje 2004.

⁸⁸ Upor. "Chapter: II. Surveillance policies", *Report: Former Yugoslav Republic of Macedonia*, Privacy International, London 2012, <http://www.privacyinternational.org/reports/former-yugoslav-republic-of-macedonia/ii-surveillance-policies>.

за специалните разузнавателни средства)⁸⁹ и Zakona o Državnoj agenciji za nacionalnu bezbednost.⁹⁰ U smislu navedenih propisa, pod posebnim obaveštajnim sredstvima podrazumevaju se operativno-tehnička sredstva i operativne mere za njihovu primenu.⁹¹ Operativne metode mogu biti prisluškivanje, tajno praćenje i snimanje, tajni pretres, presretanje poštanskih i elektronskih komunikacija, kontrolisana isporuka i korišćenje prikrivenog islednika. Obrazloženi zahtev za primenu posebnih obaveštajnih sredstava podnosi direktor Državne agencije za nacionalnu bezbednost ili njegov zamenik. Pisani zahtev upućuje se predsedniku mesno nadležnog **Oblasnog suda**, odnosno sudiji koji ga zamenjuje u slučaju odsutnosti.⁹² Odobrene mere i sredstva mogu se primenjivati najduže 60 dana, a u izuzetnim slučajevima najviše šest meseci.⁹³

I pored višegodišnjeg dograđivanja normativnog okvira u ovoj oblasti, u Bugarskoj je početkom januara 2011. godine obelodanjena afera u vezi sa nezakonitom primenom mera tajne kontrole komunikacija, nakon što su u medijima objavljeni transkripti snimljenih razgovora pojedinih državnih zvaničnika. S tim u vezi, navedeno je da je, uz pozivanje na Zakon o posebnim obaveštajnim sredstvima, tokom 2010. godine u Bugarskoj prisluškivano najmanje 10.000 lica, od čega 2.767 bez odobrenja nadležnog suda. To je bilo omogućeno internom direktivom državnog tužioca Borisa Velčeva, koja je omogućavala tužiocima da traže primenu mera tajne kontrole komunikacija bez dozvole suda u slučajevima kada je istražni postupak u toku.⁹⁴ U vezi sa ovim slučajem, Evropska komisija je polovinom januara 2011. godine zatražila zvanično objašnjenje od tadašnjeg predsednika Ministarskog saveta Bugarske, Bojka Borisova. Karakteristično je da je nakon izbijanja skandala sa prisluškivanjem, B. Borisov u Narodnom sobranju zatražio glasanje o poverenju Vladu.⁹⁵

U **Crnoj Gori** se, s obzirom na to da je Agencija za nacionalnu bezbjednost (ANB) ovlašćena da tajno prikuplja podatke primenom posebnih sredstava i metoda, sudska kontrola zakonitosti njenog rada sprovodi tako što nadzor nad elektronskim komunikacijama i poštanskim pošiljkama, na obrazloženi pisani predlog direktora Agencije, za svaki pojedinačni slučaj, svojom odlukom odobrava predsednik **Vrhovnog suda Crne Gore**, a za nadzor unutrašnjosti objekata, zatvorenih prostora i predmeta uz korišćenje tehničkih sredstava, po istoj proceduri, **Vijeće sudija**

⁸⁹ Държавен вестник, бр. 95/97, 70/99, 49/00, 17/03, 86/05, 45/06, 82/06, 109/07, 43/08, 109/08, 88/09.

⁹⁰ Държавен вестник, бр. 109/07, 69/08, 94/08, 22/09, 35/09, 42/09, 82/09, 93/09, 16/10.

⁹¹ Закон за специалните разузнавателни средства, чл. 2, таč. 1.

⁹² Закон за специалните разузнавателни средства, чл. 15.

⁹³ Закон за специалните разузнавателни средства, чл. 21.

⁹⁴ Prema: http://www.bnt.bg/bg/news/view/44977/srs_i_s_bojko_borisov.

⁹⁵ Poverenje vradi Bojka Borisova izglasano je sa 140 glasova „za“, prema 60 glasova „protiv“ prisutnih poslanika Narodnog sobranja. Za opstanak manjinske vlade Borisova glasali su poslanici njegove stranke GERB i nacionalističke partije Ataka.

Vrhovnog suda Crne Gore.⁹⁶ Pomenute mere mogu se primenjivati ako postoje osnovi sumnje da je ugrožena nacionalna bezbednost Crne Gore. Njihova primena može da traje tri meseca, a zbog važnih razloga može da se produži svaki put još za tri meseca, ali ukupno ne duže od 24 meseca. Direktor Agencije, u pisanoj formi, obaveštava predsednika Vrhovnog suda Crne Gore, odnosno Vijeće sudija Vrhovnog suda Crne Gore, o prestanku razloga vršenja nadzora.⁹⁷

Primer kako se u praksi ostvaruje sudska kontrola nad primenom posebnih sredstava i metoda u Crnoj Gori predstavlja presuda Osnovnog suda u Podgorici od 3.11.2011. godine, kojom je uvažena tužba Mreže za afirmaciju nevladinog sektora i poništen Sporazum o uzajamnoj saradnji između Uprave policije Crne Gore i telefonskog operatera M:tel, zaključen 27. septembra 2007. godine. U obrazloženju presude navedeno je da su predmetnim sporazumom prekršeni Ustav Crne Gore i Evropska konvencija o ljudskim pravima i slobodama.⁹⁸ Inače, osporeni Sporazum Uprave policije i M:tel-a zaključen je „u cilju sprečavanja, otkrivanja i dokumentovanja krivičnih dela”, a njegovim odredbama je policiji omogućeno dvadesetčetvoročasovno tajno preuzimanje podataka sa te mreže.⁹⁹ Osnovni sud je u presudi ocenio posebno indikativnim to što se zaključenim sporazumom ne identifikuju kategorije lica prema kojima se mogu primenjivati mere kontrole komunikacija, niti se daju razlozi za njihovo sprovođenje. S tim u vezi, međutim, treba imati u vidu da postupak po žalbi u ovom predmetu još nije okončan u Višem судu u Podgorici.

Uloga sudske vlasti u kontroli obaveštajno-bezbednosnih službi na **Kosovu** regulisana je Zakonom o Kosovskoj obaveštajnoj agenciji (KOA). Prema odredbama tog zakona, KOA može sprovoditi specijalne istražne mere, kao što su prismotra na privatnim lokacijama, ili tamo gde lica opravdano mogu da očekuju da imaju privatnost, prisluškivanje telekomunikacija i svako drugo elektronsko praćenje, samo uz posebno odobrenje sudske **Vrhovnog suda Kosova**.¹⁰⁰ Zahtev za primenu ovih mera mogu uputiti direktor KOA ili njegov zamenik. Navedene mere mogu biti primenjivane najduže 60 dana.¹⁰¹

2.5. Mehanizmi zaštite obaveštajno-bezbednosnih službi od političkih zloupotreba

Osnovna funkcija kontrole od strane izvršne vlasti jeste da se spreči osamostaljenje obaveštajno-bezbednosnih službi i da se te ustanove ograniče na

⁹⁶ Zakon o ANB, čl. 14.

⁹⁷ *Ibid*, čl.15.

⁹⁸ E.Kalač, N. Sindik, *Reforma sektora bezbjednosti u Crnoj Gori 2009-2012*, Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM), Podgorica 2013, 15–16.

⁹⁹ Čl. 8 Sporazuma o uzajamnoj saradnji između Uprave policije i M:tel-a.

¹⁰⁰ Zakon o KOA, čl. 28, st. 1.

¹⁰¹ Zakon o KOA, st. 4.

zakonito i odgovorno ponašanje u radu. U tom smislu je vlada određene zemlje u poziciji da svojim aktima formira ili ukida same službe. Donošenjem podzakonskih propisa i odluka o unutrašnjoj organizaciji službi, utvrđivanjem predloga budžeta i staranjem o njegovom izvršavanju, utvrđivanjem načela za unutrašnju organizaciju i imenovanjem rukovodilaca službi, dobijanjem izveštaja o njihovom radu i sproveđenju zakona iz te oblasti, vlade u demokratskim državama imaju odlučujući uticaj na rad i funkcionisanje obaveštajno-bezbednosnih službi.¹⁰²

Odnos vlade prema obaveštajno-bezbednosnim službama je dvostruk. S jedne strane, vlada je korisnik usluga tih službi, s ciljem donošenja kvalitetnijih odluka. Imajući to u vidu, potrebno je da postoji sistem davanja zadataka, koji definiše ko je sve ovlašćen da izdaje naloge službama i pod kojim uslovima. Taj sistem treba da se zasniva na hijerarhiji i definisanim pravilima i procedurama kako bi se umanjile mogućnosti da obaveštajno-bezbednosne službe budu zloupotrebljene u političke svrhe. S druge strane, vlada vrši nadzor nad aktivnostima bezbednosnih službi, prvenstveno sa aspekta efikasnosti njihovog rada, i za to uspostavlja odgovarajuće mehanizme.

Smisao sudskog nadzora obaveštajno-bezbednosnih službi je postavljanje ograničenja radi uspostavljanja ravnoteže između zaštite individualnih prava i efikasnog prikupljanja informacija od značaja za nacionalnu bezbednost i državne interese. S obzirom na to da neke od metoda rada obaveštajno-bezbednosnih službi mogu ograničiti ili narušiti građanska prava, u zemljama sa demokratskim sistemima pravilo je da se za primenu mera tajnog prikupljanja podataka od strane službi prethodno mora dobiti odobrenje nadležnog suda.

Prema oceni institucija civilnog društva,¹⁰³ od svih segmenata sistema bezbednosti, najteže je obaveštajne službe staviti pod civilni nadzor i demokratsku kontrolu. S tim u vezi, ukazuje se na tri grupe problema koji ograničavaju učešće civilnog društva u uspostavljanju mehanizama kontrole nad obaveštajno-bezbednosnim službama: 1) tajnost, kao temeljni princip rada službi bezbednosti koji ograničava količinu dostupnih informacija kako o samim službama, tako i o njihovim aktivnostima; 2) zaposleni u tim službama imaju visok stepen diskrecionih nadležnosti i ovlašćenja zbog neprecizne zakonske regulative; i 3) obaveštajno-bezbednosne službe sklone su pribegavanju neformalnoj doktrini tzv. „verodostojnog demantija“, što znači da su njihovi funkcioneri često namerno neobavešteni o kontroverznim aktivnostima službi i spremni da demantuju učešće u takvim akcijama. Kao poseban problem ističe se činjenica da mali broj organizacija civilnog društva u zemljama Zapadnog Balkana poseduje dovoljna stručna znanja o radu obaveštajno-bezbednosnih službi.

¹⁰² M. Bisić, G. Kovačević, 266.

¹⁰³ Detaljnije: M. Caparini, *Civil Society and Democratic Oversight of the Security Sector: a Preliminary Investigation*, Ph. Fluri, M. Hadžić, *Sourcebook on Security Sector Reform: Collection of Papers*, Centre for Civil-Military Relations, Belgrade 2004, 171–185.

Postojeći propisi u **Srbiji** relativno precizno uređuju pitanja profesionalizma i političke neutralnosti u delovanju institucija obaveštajno-bezbednosnog sistema. Tako je Zakonom o Bezbednosno-informativnoj agenciji propisano da pripadnici Agencije ne mogu biti članovi političkih stranaka.¹⁰⁴ Istu odredbu sadrži i član 2 Zakona o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije,¹⁰⁵ u kojem se navodi da pripadnici službi bezbednosti ne mogu biti članovi političkih stranaka. Stav 2 istog člana propisuje da su „pripadnici službi bezbednosti dužni da postupaju u skladu sa Ustavom, zakonom, drugim propisima i opštim aktima, prema pravilima struke, nepristrasno i politički neutralno“. Odredbom člana 3, stav 5 Zakona o Vojnobezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji određeno je da su VBA i VOA politički, ideološki i interesno neutralne. Takođe, u članu 42, stav 1, tačka 2 pomenutog zakona, navodi se da pripadnik VBA, odnosno VOA ne sme da izražava i zastupa svoja politička uverenja prilikom obavljanja službenih dužnosti.

Prema članu 15 Zakona o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije, nadzor nad radom obaveštajno-bezbednosnih službi u Srbiji zasniva se na sledećim načelima: podređenosti i odgovornosti službi bezbednosti izabranim vlastima Republike Srbije; političke, ideološke i interesne neutralnosti službi bezbednosti; obaveze službi bezbednosti da informišu javnost o izvršavanju zadatka, u skladu sa zakonom; dužnosti nosilaca nadzora nad radom službi bezbednosti da obaveštavaju javnost o rezultatima nadzora; profesionalne odgovornosti i operativne samostalnosti pripadnika službi bezbednosti u izvršavanju dobijenih zadatka i odgovornosti rukovodilaca službi za rad službi. Kontrolu rada Bezbednosno-informativne agencije (BIA) ostvaruje Vlada Republike Srbije, pri čemu u Zakonu o BIA nema odredbi o načinu vršenja te kontrole. Bezbednosno-informativna agencija je obavezna da se pridržava stavova i smernica Vlade, što se odnosi i na sve druge Vladine agencije i organe. U praksi, nadzor nad radom BIA je u pomenutom zakonskom aktu sveden na obavezu podnošenja polugodišnjih izveštaja Narodnoj skupštini i Vladi Republike Srbije.

Prema Zakonu o Obavještajno-bezbjednosnoj agenciji **Bosne i Hercegovine**, zaposleni u Agenciji ne mogu biti članovi političkih stranaka, primati od njih instrukcije, niti obavljati bilo kakvu dodatnu aktivnost za koju se plaća naknada ili drugu javnu ili profesionalnu dužnost koja je nespojiva sa radom u OBA. Propisano je, takođe, da zaposleni u Obavještajno-bezbjednosnoj agenciji moraju biti nepristrasni, a naročito: moraju izbegavati aktivnosti ili propuste u vršenju svoje profesionalne dužnosti koji krše ili su nespojivi sa dužnostima utvrđenim ovim zakonom i ne mogu tražiti ili prihvati za sebe ili svoje sroditke bilo kakvu dobit, korist, naknadu u novcu, uslugama i slično, osim onih dozvoljenih ovim zakonom.¹⁰⁶

Dok su ostale države nastale na prostoru bivše SFRJ odmah nakon njenog raspada preduzimale mere kako bi se dotadašnje službe državne bezbednosti izdvojile

¹⁰⁴ Zakon o BIA, čl. 20.

¹⁰⁵ *Službeni glasnik RS*, br. 116/2007.

¹⁰⁶ Zakon o OBA, čl. 45.

iz sastava ministarstava unutrašnjih poslova, **Crna Gora** je oklevala, što je bilo predmet kritika u eminentnim inostranim izveštajima i studijama.¹⁰⁷ Jedan od razloga za kašnjenje reformi u ovoj oblasti bila je politička pat pozicija partija u vladajućoj koaliciji u Crnoj Gori, a suština spora bilo je pitanje ko treba da ima ovlašćenje da postavi šefa nove samostalne obaveštajno-bezbednosne službe (parlament ili vlada). Nakon više od dve godine sporenja, prevagnuo je stav da to treba da bude u nadležnosti Vlade, što je pretočeno u odredbu Zakona o agenciji za nacionalnu bezbjednost.¹⁰⁸ Time je konačno počeo proces izdvajanja crnogorske Službe nacionalne bezbednosti iz Policije. Takođe, kako bi ANB bila direktno odgovorna Vladi sa svojim delom budžeta, Zakon je uveo i odredbu da se Agencija i fizički izdvoji iz Ministarstva unutrašnjih poslova. Ipak, prošle su još dve godine dok ANB nije premestila svoje sedište iz prostorija MUP-a Crne Gore. Iako je proces razdvajanja skoro završen, neke lokalne ispostave ANB i dalje dele kancelarijski prostor sa predstavnicima lokalne policije i Ministarstva unutrašnjih poslova.¹⁰⁹

Zakonom o sigurnosno-obaveštajnom sustavu Republike **Hrvatske**, utvrđeno je da zaposleni u obaveštajno-bezbednosnim agencijama i ostalim telima bezbednosno-obaveštajnog sistema ne smeju biti članovi političkih stranaka, niti učestvovati u njihovim aktivnostima i politički delovati unutar obaveštajno-bezbednosnih ustanova. Zabranjeno je, takođe, i da pripadnici ovih službi obavljaju neku drugu profesionalnu ili javnu dužnost, te da budu članovi uprava ili nadzornih odbora trgovачkih društava i drugih pravnih lica.¹¹⁰

Saglasno Zakonu o Državnoj agenciji za nacionalnu bezbednost **Bugarske**, obavljanje poslova i zadataka iz delokruga zakonske nadležnosti ove službe, vrši se u skladu sa principima: poštovanja Ustava, zakona i međunarodnih ugovora kojima je Bugarska pristupila; zaštite i obezbeđenja ljudskih prava i osnovnih sloboda, zaštite informacija i izvora od kojih potiču; objektivnosti i nepristrasnosti; saradnje sa građanima; političke neutralnosti.¹¹¹

Prema odredbama člana 128 Zakona o unutrašnjim poslovima (*Закон за внатреини радом*) **Makedonije** (Uprava za bezbednost i kontraobaveštajni rad – UBK je organ u sastavu MUP-a), svim pripadnicima Ministarstva zabranjeno je da osnivaju, rukovode, zastupaju i predstavljaju političke partije i da budu članovi organa utvrđenih stranačkim statutima. Propisano je, takođe, da članstvo u političkoj partiji ne sme da utiče na profesionalnost, nepristrasnost i zakonitost u obavljanju službenih dužnosti. Iстicanje stranačkih simbola u službenim prostorijama zabranjeno

¹⁰⁷ V. R. Monk, *Study on Policing in the Federal Republic of Yugoslavia*, OSCE Mission in FRY, Belgrade July 2001, 9–10.

¹⁰⁸ Zakon o ANB, čl. 25.

¹⁰⁹ R. Radević, „Nadzor nad obaveštajnim službama u zemljama Zapadnog Balkana – Studija slučaja: Crna Gora“, 3–4.

¹¹⁰ Zakon o sigurnosno-obaveštajnom sustavu Republike Hrvatske, čl. 77.

¹¹¹ Закон за Државна агенција, Национална сигурност, čl. 3.

je, kao i stranačko organizovanje unutar Ministarstva.¹¹² Članom 33, stav 7 Zakona o Agenciji za obaveštajni rad¹¹³ (*Закон за Агенцијата за разазнавање*) propisano je da se rukovođenje političkim strankama, zastupanje njihovih političkih programa i stavova, te javno izražavanje političkih uverenja, smatra kršenjem radne discipline u Agenciji.

Na **Kosovu** je 2008. godine donet relativno moderan Zakon o Kosovskoj obaveštajnoj agenciji (KOA) kojim je, uz ostalo, pripadnicima Agencije zabranjeno da budu članovi političkih stranaka, da primaju instrukcije od političkih i drugih organizacija, ustanova ili lica izvan KOA, te da obavljaju bilo koju dodatnu profesionalnu ili javnu dužnost.¹¹⁴ Činjenica da je Kosovska obaveštajna agencija stvorena „od nule“, pobudila je nadu da će neke od najboljih praksi demokratskog upravljanja biti primenjene u njenom razvoju. U tom smislu bio je očekivan i određeni nedostatak otvorenosti, posebno kada je reč o tzv. „sivoj zoni“ obaveštajnog rada. Međutim, u dosadašnjem radu, KOA je blokirala pristup čak i podacima koji bi trebalo da budu transparentni, gotovo da i ne komunicira sa javnošću, čak nema ni svoju veb-stranicu. Sve to onemogućava da se oceni da li ova agencija sprovodi aktivnosti u skladu sa relevantnim zakonodavstvom i vladavinom prava.¹¹⁵

2.6. Problemi u praksi

Zajednička karakteristika funkcionisanja obaveštajno-bezbednosnih službi u državama Zapadnog Balkana i sprovođenja mehanizama kontrole i nadzora nad njihovim radom je dostignutost određenih međunarodnih standarda i prečutno nastojanje da se postaje stanje u ovoj oblasti konsoliduje, pa i konzervira. To u praksi znači da je nepovratno prošlo vreme kada su te službe masivno kršile zakon i prekoračivale svoja ovlašćenja, te da će te ustanove nastaviti da javno iskazuju svoju odanost ustavu i zakonu, kao i potčinjenost legitimnim nosiocima vlasti. Obaveštajno-bezbednosne službe će se i dalje truditi da očuvaju utisak o političkoj i ideološkoj nepristrasnosti i neopozivo će se povući sa javne političke scene u cilju sopstvene zaštite. Nasuprot tome, realno je očekivati da će ove službe, kao i do sada, koristiti svaku priliku da faktički prošire i ojačaju svoja ovlašćenja, naročito ona u vezi sa primenom posebnih (tajnih) mera i sredstava, koristeći borbu protiv terorizma i/ili organizovanog kriminala kao glavne argumente. Izvesno je, takođe, da će obaveštajno-bezbednosne službe sa ovog prostora nastojati da opstruišu sve pokušaje javnog i političkog preispitivanja, a posebno sudskog sankcionisanja, svog ratnog i autoritarnog nasleđa, uz pozivanje na interes nacionalne bezbednosti. S druge

¹¹² Службен весник на РМ, бр. 92/2009, 35/2010, 36/11, 158/11, 114/12.

¹¹³ Службен весник на РМ, бр. 19/95.

¹¹⁴ Zakon o KOA, čl. 17.

¹¹⁵ F. Qehaja, 12.

strane, može se oceniti da će političke (partijske) elite, odnosno nosioci izvršne vlasti u zemljama Zapadnog Balkana, kao i do sada, činiti sve što mogu da ojačaju svoju kontrolu nad obaveštajno-bezbednosnim službama. S tim u vezi, postojaće realna opasnost od političke zloupotrebe ovih službi, ali će meta tih zloupotreba sve češće biti rivalske partije i interesne grupe, a sve ređe obični građani. Najzad, evidentno je da je u ovim zemljama iščezao entuzijazam za preispitivanje nasleđa prošlosti u službama bezbednosti, zbog čega je izvesno da će nacionalne vlasti sve zahteve za lustracijom i otvaranjem tajnih dosjea u posedu ovih službi stavljati *ad acta*.¹¹⁶

Generalno uzev, u zemljama Zapadnog Balkana stvorene su danas osnovne pravne, političke i sistemske prepostavke za sprovođenje demokratske civilne kontrole i nadzora nad obaveštajno-bezbednosnim službama. Međutim, iako u teoriji parlament ima na raspolaganju više načina sprovođenja kontrole obaveštajno-bezbednosnih službi, u praksi država sa područja Zapadnog Balkana je upravo zbog te razuđenosti parlamentarni nadzor često površan i neefikasan. Čest je i slučaj da nema ni političke volje vladajuće skupštinske većine da se obaveštajno-bezbednosne službe suštinski kontrolišu od strane najviše institucije zakonodavne vlasti. Ograničenja parlamentarnog nadzora u ovim zemljama su i u tome što zakonodavna grana vlasti, uključujući nadležne parlamentarne odbore, ima samo periodične, ali ne i svakodnevne uvide u rad službi, što je diktirano kako dinamikom rada tih ustanova, tako i potrebom da se određeni postupci i akcije, dok su u fazama planiranja ili operativne realizacije, zadrže u tajnosti.

Može se oceniti da je demokratski koncept kontrole i nadzora nad radom obaveštajno-bezbednosnih službi u zemljama Zapadnog Balkana u proteklom periodu karakterisala asimetričnost. To znači da u implementaciji kontrole i nadzora službi nije otklonjen niti značajnije ublažen nasleđeni disbalans moći između osnovnih grana vlasti u ovim državama. Štaviše, uloga vrhova izvršne vlasti je uglavnom dodatno ojačala u odnosu na parlamentarni i sudske nadzor i kontrolu.¹¹⁷ Da je o demokratskom nadzoru i civilnoj kontroli obaveštajno-bezbednosnih službi u ovim državama javnost nedovoljno upoznata, svedoče i istraživanja javnog mnjenja u Srbiji po kojima oko dve trećine građana ne zna da li je nad obaveštajno-bezbednosnim ustanovama uspostavljena demokratska i civilna kontrola.¹¹⁸

S druge strane, treba imati u vidu da nijedna od zemalja Zapadne Evrope nema poseban zakon kojim se neposredno i detaljno uređuju demokratska civilna kontrola i nadzor obaveštajno-bezbednosnih službi. Glavni razlog za to je činjenica da su ključni elementi ovog koncepta ranije već ugrađeni u politička i ustavna načela na kojima ove države počivaju. Pored toga, decenijska praksa demokratije uspostavila je niz opštih pravila i procedura za kontrolu i nadzor nad radom ovih institucija.

¹¹⁶ M. Hadžić, *Raspon obaveštajnog nadzora na Zapadnom Balkanu*, 22–23.

¹¹⁷ *Ibid*, 12.

¹¹⁸ Upor. A. Petrović, „Znamo li ko nas brani?“, *Obrana*, br. 61/08, Beograd 2008, 58–59.

3. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Uspostavljanje skupštinskih komisija za parlamentarnu kontrolu sektora bezbednosti na državnom nivou može se smatrati najznačajnijom prekretnicom u naporima **Bosne i Hercegovine** ka postizanju demokratske kontrole ovog sektora. Uz značajnu podršku međunarodnih institucija, nadzorna funkcija ovih komisija je ojačana, kao što je predviđeno u odgovarajućim zakonima. Poslovnikom Parlamentarne skupštine BiH predviđen je veliki broj mehanizama koji su na raspolaganju odborima za nadzor nad radom sektora bezbednosti. Njihov rad je u velikoj meri transparentan i javnost je adekvatno informisana o njihovim aktivnostima. Pored toga, oni su ostvarili konkretnu saradnju sa nevladinim sektorom (kroz organizovanje seminara i okruglih stolova sa predstavnicima nevladinih organizacija i medija).¹¹⁹

Iako je rad komisija u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine ocenjen kao zadovoljavajući, i dalje postoje određeni nedostaci. Jedan od njih je slaba saradnja između komisija i organa izvršne vlasti, što dovodi do toga da organi izvršne vlasti ne odgovaraju na zahteve skupštinskih komisija. Ovaj nedostatak saradnje je očigledan u odnosu Zajedničke komisije za nadzor nad radom Obaveštajno-bezbednosne službe BiH sa Savetom ministara BiH.¹²⁰ Dakle, saradnja između odbora Parlamentarne skupštine BiH zaduženih za nadzor nad sektorom bezbednosti i izvršne vlasti trebalo bi da bude unapređena. Inače, Nacrt zakona o parlamentarnoj kontroli sektora odbrane, bezbednosti i obaveštajnih službi predviđa kazne za nesaradnju sa Skupštinom i njenim telima. Jedan od većih nedostataka je i slabost administrativnih i logističkih kapaciteta sekretarijata ovih komisija. Potrebe komisija su mnogo veće od podrške koju trenutno dobijaju od sekretarijata. Očigledno je da mora da bude obezbeđeno više ekspertske i finansijske podrške kako bi komisije unapredile rad. To se posebno odnosi na komisije na nivou entiteta, gde sekretarijati zapošljavaju samo jednog eksperta po odboru.¹²¹

Procenjuje se da je **Makedonija** ostvarila solidan uspeh u reformi sektora bezbednosti, ali se to u manjoj meri odnosi na obaveštajne službe. Naime, kao nasleđe komunističke prošlosti i prirode svoje delatnosti, ove službe i dalje ostaju najmanje transparentni bezbednosni akteri. Smatra se, takođe, da članovima Odbora za nadzor obaveštajnih službi nedostaju ekspertize neophodne za nadzor nad radom ovih tela, pogotovo kad je reč o terenskim posetama (*field visits*) koje zahtevaju specifičnije informacije i iskustvo. Osim jednog zaposlenog, odbori ne zapošljavaju savetnike koji bi članovima odbora dostavljali informacije i ekspertize. Nedostatak kapaciteta praćen je nedostatkom političke volje među članovima odbora. Da bi se povećala

¹¹⁹ P. Klopher at al, *Almanac on Security Sector Oversight in the Western Balkans*, The Belgrade Center for Security Policy and Geneva Center for Democratic Control of Armed Forces, 56.

¹²⁰ Prema izveštaju ovog odbora, Savet ministara BiH propustio je da ispuni zakonsku obavezu da dostavi godišnji izveštaj Obaveštajno-bezbednosne službe BiH za poslednje tri godine.

¹²¹ P. Klopher at al, 57.

nezavisnost i efikasnost odbora, skupštinski Poslovnik predviđa da predsedavajući odbora mora biti iz opozicione partije, što svakako doprinosi nezavisnosti odbora. U praksi se skoro sve odluke donose konsenzusom, što znači da većina članova odbora (koji su članovi vladajuće partije) ne žele da se suprotstave ili da idu dalje od „ceremonijalne“ funkcije svog posla.¹²² Godišnji izveštaji ova dva odbora veoma su oskudni i nedostaju im informacije iz mnogih oblasti, kao što su one u vezi sa budžetom ili ugovorima o nabavkama. Odbori su, takođe, propustili mnoge rokove za dostavljanje izveštaja i planova rada. Članovi odbora samo sporadično zahtevaju posebne izveštaje od bezbednosnih i obaveštajnih službi. Stoga relevantni državni organi ne shvataju ove odbore dovoljno ozbiljno.

Već je istaknuto da su od sazivanja nove Skupštine Republike Srbije sredinom 2012. uspostavljeni novi odbori: Odbor za odbranu i unutrašnje poslove i Odbor za nadzor nad radom službi bezbednosti. Još je, međutim, rano da se ocenjuje efikasnost ovih odbora u nadzoru sektora odbrane.

Ima mišljenja da iako je pravni okvir za parlamentarnu kontrolu sektora odbrane ojačan, u realnosti Skupština i dalje slabo kontroliše bezbednosni sektor i uopšte rad Vlade, i to iz više razloga. Prvi razlog je visok stepen zavisnosti poslanika od partijskog rukovodstva, što je posledica nedostatka unutarpartijske demokratije u svakoj partiji ponaosob. Drugi razlog je sama priroda političkog sistema i postojanje koalicionih vlada i koalicionih sporazuma koji podrazumevaju striktnu podelu Vladinih sektora (ministarstava i agencija) među koalicionim partnerima. Kao posledica, članovi iste partije neće da dovode u pitanje rad partijskih kolega, koji vode druga ministarstva i agencije, niti članovi vladajuće koalicije žele da se mešaju u rad svojih partnera, zato što ne žele da naruše ravnotežu u koaliciji.¹²³

Primer **Hrvatske** pokazuje da je uspostavljanje demokratske i civilne kontrole sektora bezbednosti i odbrane veoma dugotrajan proces. Iako se smatra da su rezultati u ovoj oblasti zadovoljavajući¹²⁴ u okviru nevladinog sektora u Republici Hrvatskoj prisutno je nezadovoljstvo aktualnim stanjem u oblasti kontrole obaveštajno-bezbednosnih struktura, uz ukazivanje da je donošenjem Zakona o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske iz 2006. godine, učinjen korak unazad u pogledu mogućnosti sprovođenja efikasnog nadzora bezbednosnih službi od strane organizacija civilnog društva. Njihova ocena je da su tim zakonom smanjena ovlašćenja Vijeća za građanski nadzor sigurnosno-obavještajnih agencija, koje sada nema mogućnost nadzora Operativno tehničkog centra, niti pristup podacima o primeni operativno-tehničkih mera prema građanima, što su područja potencijalno najvećih kršenja ljudskih prava. S tim u vezi, nevladine organizacije za ljudska prava u Hrvatskoj zahtevaju i obavljanje detaljne analize troškova hrvatskih tajnih službi, s obrazloženjem da je njihov godišnji budžet za 2010. godinu (330.000.000 kuna), veći od budžeta Ministarstva turizma. One, takođe, zajednički insistiraju da javnost

¹²² *Ibid*, 145.

¹²³ *Ibid*.

¹²⁴ *Ibid*, 97.

bude informisana o mogućoj zloupotrebi hrvatskih obaveštajno-bezbednosnih službi u kampanji za izbor predsednika Republike 2009. godine, tokom koje su četiri predsednička kandidata, uključujući i izabranog predsednika, Ivu Josipovića, navodno bila predmet obrade tih službi.¹²⁵

U dosadašnjem radu, Odbor za bezbjednost i odbranu Skupštine **Crne Gore** praktikovao je nadzor nad radom ANB putem korišćenja dva osnovna mehanizma: saslušanja i parlamentarne istrage. U tom smislu, Odbor je održavao konsultativna saslušanja kada je želeo da pita za mišljenje eksperte pre nego što odluči o usvajanju zakona ili strategija. Takođe, održavao je kontrolna saslušanja kada se dogode nesporazumi u vezi sa usvajanjem ili primenom Vladinih politika u oblasti bezbednosti i odbrane. (Svedoci na kontrolnim saslušanjima su obično članovi Vlade i predstavnici relevantnih organa državne uprave. Saslušanja su se u prošlosti odnosila na ministre i direktore policije i ANB). Očekuje se da će novi Zakon o parlamentarnom nadzoru u oblasti odbrane i bezbjednosti motivisati članove parlamenta da iskoriste mehanizam saslušanja češće i pravovremenije nego što je to bilo u prošlosti.¹²⁶

S tim u vezi, treba imati u vidu da je analiza grupe stranih eksperata pokazala da su se važne promene u Agenciji dogodile otkad je 2010. godine dobila profesionalno rukovodstvo. Rad ANB, međutim, ostaje na meti kritika crnogorskih nezavisnih medija i opozicionih političkih partija. Optužbe generalno karakterišu obaveštajnu službu kao oruđe koje vladajuće stranke koriste za nadzor i kontrolu političkih oponenata. Kao rezultat toga vrlo malo ili nijedan opozicioni političar u Crnoj Gori ne smatra da je ANB profesionalna i nepristrasna institucija. Veliki broj njih sumnja u stvarne motive Agencije, jer su u njoj i neki službenici koji su radili za tajnu službu SFRJ. Zbog toga što su ti bivši službenici tajne policije vrlo često progonili opozicione političare na etničkoj osnovi, emocije su i dalje izražene. Pojedine opozicione partie u Crnoj Gori, poput Pokreta za promjene, u svojim programima čak pozivaju na raspuštanje ANB na „striktno određeni vremenski period“¹²⁷

Parlamentarna kontrola sektora bezbednosti na **Kosovu** nedavno je ustanovljena, te su iskustva u ovoj oblasti ograničena. Iako je prvi put uvedena pred kraj 2006. do konsolidacije parlamentarne kontrole došlo je posle 2008. godine. Naime, tek nakon Deklaracije o nezavisnosti Kosova, bilo je moguće staviti sve lokalne bezbednosne institucije pod kontrolu Skupštine Kosova. Uprkos solidnom zakonodavnom okviru, u praksi ni opšti ni specijalizovani odbori za sektor bezbednosti ne vrše kontrolu uspešno.¹²⁸

¹²⁵ A. Barbir Mladinović, „Slab civilni nadzor sigurnosno-obavještajnih agencija“, *Radio Slobodna Evropa*, 01.03.2010.

¹²⁶ R. Radević, „Nadzor nad obavještajnim službama u zemljama Zapadnog Balkana – Studija slučaja: Crna Gora“, 6–10.

¹²⁷ *Ibid.*

¹²⁸ Odbor za unutrašnje poslove, bezbednost i Kosovske bezbednosne snage do sada nije izradio nijedan izveštaj o aktivnostima Kosovskih bezbednosnih snaga.

Smatra se da je jedna od glavnih slabosti Odbora za nadzor nad KOA bilo odsustvo konzistentnosti do kojeg je došlo iz više razloga. Odbor je do sada zauzimao proaktivn pristup, prvenstveno zbog nastojanja predsedavajućeg, koji je član opozicije, ali oslanjanje na pojedine članove Odbora da budu ti koji će insistirati na radu dovelo je do nedoslednosti. U međuvremenu, članovi Odbora iz vladajuće koalicije imaju tendenciju da ubacuju svoje političke programe u diskusije Odbora na način koji ponekada može da preusmeri obim nadzora na jedno konkretno pitanje. Ilustracije radi, nekoliko meseci dugo poklanjanje pažnje pitanju stranačkih obaveštajnih službi, skrenulo je pažnju Odbora sa sprovođenja njegovog mandata – nadzora nad KOA. Takođe, pored ovih političkih zabrinutosti, Odbor ima samo dva člana osoblja koji obavljaju sve administrativne zadatke i nema nijedno stručno lice koje bi ga savetovalo. Bez obzira na pravila diskrecije, Odbor bi zasigurno mogao da iskoristi dostupnost spoljne ekspertize.¹²⁹

Kada je u pitanju usaglašenost zakonskog okvira sa relevantnim međunarodnim standardima u ovoj oblasti, ne uzimajući u obzir ocenu njihove primene u praksi, analizirane države mogu se svrstati u sledeće kategorije:

Zemlja	Ocena	Obrazloženje
Bosna i Hercegovina	B	Zakon o Obaveštajno-bezbjednosnoj agenciji je delimično usklađen sa međunarodnim standardima. Zakon o parlamentarnoj kontroli sektora odbrane, bezbednosti i obaveštajnih službi još nije donet.
Hrvatska	A	Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske u potpunosti je usklađen sa međunarodnim standardima.
Srbija	B	Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti i Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji delimično su usklađeni sa međunarodnim standardima.
Makedonija	B	Zakon o Agenciji za obaveštajni rad i Zakon o unutrašnjim poslovima (reguliše rad Uprave za bezbednost i kontraobaveštajni rad) delimično su usklađeni sa međunarodnim standardima.
Bugarska	A	Zakon o Državnoj agenciji za nacionalnu bezbednost i Zakon o posebnim obaveštajnim sredstvima su nakon višegodišnjih izmena i dopuna sada u potpunosti usklađeni sa međunarodnim standardima.
Crna Gora	B	Zakon o Agenciji za nacionalnu bezbjednost je delimično usklađen sa međunarodnim standardima.
Kosovo	B	Zakon o Kosovskoj obaveštajnoj agenciji je delimično usklađen sa međunarodnim standardima.

¹²⁹ F. Qehaja, 16.

Dr Aleksandra Rabrenović

RAZVOJ PRAVNIH MEHANIZAMA ZA SPREČAVANJE KORUPCIJE U JUGOISTOČNOJ EVROPI: ŠTA SMO NAUČILI?

1. Uvod

Inicijative za sprečavanje korupcije koje su pokrenute tokom poslednje dekade u zemljama Jugoistočne Evrope bile su sveobuhvatne i složene. Kako je pokazano u ovoj studiji, svaka zemlja u regionu preduzela je značajne napore da uspostavi pravni i institucionalni okvir za izgradnju integriteta koji treba da predstavlja osnovu za prevenciju i borbu protiv korupcije. Ti naporci kretali su se od jačanja parlamentarnog nadzora nad izvršnom granom vlasti, uspostavljanja brojnih institucija za borbu protiv korupcije (poput specijalizovanih tela za borbu protiv korupcije, ombudsmana, poverenika za slobodni pristup informacijama, vrhovnih revizorskih institucija) pa sve do uvođenja pravila i propisa o javnim nabavkama i upravljanju ljudskim resursima.

Uprkos tim naporima, korupcija i dalje predstavlja jednu od glavnih kočnica ekonomskog i društvenog razvoja u svim zemljama regiona.¹ Nedavna studija Kancelarije Ujedinjenih nacija za pitanja droge i kriminala (UNODC) pokazala je da stanovnici zemalja Zapadnog Balkana rangiraju korupciju kao najvažniji problem sa kojim se suočavaju njihove zemlje/područja, odmah iza nezaposlenosti i siromaštva.² U Bugarskoj (i Rumuniji) veliki i uporan problem korupcije izaziva zabrinutost ne samo građana tih zemalja već i institucija Evropske unije, koje su uvele nove instrumente za praćenje borbe protiv korupcije nekoliko godina nakon njihovog pristupanja EU.³

U ovom završnom poglavlju pokušaćemo da izvučemo zaključke o tome šta pokreće trenutne zakonske promene usmerene ka sprečavanju korupcije i da shvatimo

¹ UNDOC, *Corruption in the Western Balkans, Bribery as Experienced by the Population*, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), 2011, 7.

² *Ibid.*

³ M.A. Vachudova, A. Spendzharova, „The EU’s Cooperation and Verification Mechanism: Fighting Corruption in Bulgaria and Romania after EU Accession”, *European Policy Analysis*, 2012, 1.

zbog čega značajne aktivnosti na izgradnji integriteta, oličene u uspostavljanju sveobuhvatnih okvira za prevenciju korupcije, nisu još uvek dale željene rezultate. U tom cilju, razmotrićemo relativan uticaj pet osnovnih faktora, i to:

- istorijski razvoj nacionalnih okvira integriteta;
- spoljni (međunarodni) uticaj;
- usvajanje strategija za borbu protiv korupcije;
- kvalitet zakona; i
- političku kulturu .

U poslednjem delu, predstavićemo zaključke o ključnim određujućim faktorima u razvoju napora usmerenih na sprečavanje korupcije u Jugoistočnoj Evropi i pokušati da identifikujemo ključne uslove koje je potrebno ispuniti da bi se ostvarili opljivivi rezultati u ovoj širokoj i problematičnoj oblasti.

2. Istorijski faktori

Istorijski događaji nesumnjivo su imali značajan uticaj na evoluciju sistema integriteta u Jugoistočnoj Evropi. Sve države bivše Jugoslavije imaju isto nasleđe kasnokomunističke administracije koje je predstavljalo početni korak u reformama u periodu tranzicije i ranom postkomunističkom periodu. Istorijski razvoj Bugarske se donekle razlikuje jer je Bugarska imala drugačiji društvenopolitički sistem, koji je u isto vreme umnogome bio sličan sistemu u bivšoj Jugoslaviji. Glavne zajedničke karakteristike ovih sistema bile su: dominacija komunističke partije i ideologije; uloga države kao instrumenta pritiska; sistem jedinstva vlasti; odsustvo velikog broja mehanizama za sprečavanje korupcije (npr. pravila za javne nabavke), itd.

Uticaj istorije na institucionalni razvoj često je konceptualizovan korišćenjem teorije zavisnosti od pređenog puta (*path dependence theory*), koja prepostavlja da kreatori politika nemaju slobodu izbora u odlučivanju o reformama institucija.⁴ Osnovni argument je da je prošlost veoma važna i da se društveni procesi ne razvijaju bez uslovljenosti, već da snažno zavise od istorijskih/postojećih institucionalnih oblika. To znači da odluke donete u prošlosti utiču u velikoj meri na one u budućnosti. U slučaju zemalja bivše Jugoslavije, to znači da se institucionalno ustrojstvo (i praksa) sistema očuvanja integriteta koje je postojalo na kraju komunističkog režima moglo

⁴ P. Pierson, "Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics", *American Political Science Review* 94, 2000, 251–267; K. Thelen, "Historical Institutionalism and Comparative Politics", *Annual Review of Political Science* 2, 1999, 369–404.

samo „modifikovati”, „dopuniti” ili „prilagoditi”, ali ne i radikalno promeniti. Ipak, moguće je zamisliti da je „oluja tranzicije” (tzv. „kritična tačka”)⁵ dovela do kolapsa sistema i uvođenja novog sistema, pa prema tome i novog početka.

Na prvi pogled čini se da je većina zemalja Jugoistočne Evrope svakako preživela tranzicionu oluju i uspostavila novu institucionalnu organizaciju za izgradnju integriteta. Gotovo sve zemlje zamenile su postojeći institucionalni sistem novim. Sistem jedinstva vlasti zamenjen je sistemom demokratske podele vlasti. Parlamentarni odbori dobili su ovlašćenja da kontrolisu izvršnu vlast. Uspostavljene su nove institucije, poput specijalizovanih agencija za borbu protiv korupcije i poverenika za slobodan pristup informacijama, koji nisu postojali u doba komunizma. Prvi put uvedena su pravila za postupke javnih nabavki i internu reviziju.

Iako je pravni sistem značajno izmenjen, brojne prakse iz prošlosti ostale su, nažalost, nepromenjene. Kako je istaknuto u poglavlju koje se odnosi na parlamentarni nadzor, parlamentarni odbori retko kad delotvorno vrše kontrolu nad vladom, uključujući i ministarstva odbrane, zbog problema u političkom sistemu i odsustva tradicije parlamentarnog nadzora nad izvršnom vlašću. Uprkos uvođenju zakona o slobodnom pristupu informacijama, i dalje preovlađuje kultura tajnosti zato što opšti pravni akti koji regulišu tajnost podataka nisu reformisani, kako je pokazano u poglavlju o slobodnom pristupu informacijama. Pravila o javnim nabavkama su usvojena, ali se često zaobilaze na različite načine,⁶ što kao rezultat ima nizak stepen poverenja poslovnog sektora i ogromne gubitke javnih resursa. Zakoni o državim službenicima, zasnovani na modernim praksama upravljanja ljudskim resursima, uvedeni su u svim zemljama regiona, ali nisu rešili neke od ključnih problema poput politizacije i meritokratije.

Razlike između pojedinih zemalja u uspostavljanju elemenata sistema integriteta, naravno, postoje. U nekim zemljama pojedinačne institucije za borbu protiv korupcije mnogo su delotvornije nego u drugim. To je, na primer, slučaj sa prilično aktivnim Odborom za odbranu i bezbednost Bosne i Hercegovine, specijalizovanim Uredom državnog tužioca za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (USKOK) u Hrvatskoj ili poverenikom za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i zaštitnikom građana u Srbiji. Uprkos tome, malo je dobrih primera uspešnih i efikasnih institucija i prakse borbe protiv korupcije.

Ova kratka analiza pokazuje da istorijski faktori svakako igraju važnu ulogu u razvoju novouvedenih okvira za očuvanje integriteta i da se zavisnost od pređenog puta ne može lako preokrenuti. Zamena pojedinačnih institucija u okviru sistema često je dugotrajan proces i postiže nizom različitih načina, u zavisnosti od lokalne istorije i kulture.

⁵ K. Thelen, “Historical Institutionalism and Comparative Politics”, *Annual Review of Political Science* 2, 1999, 369-404

⁶ S. Marinac, *Korupcijska mapa javnih nabavki u Republici Srbiji*, OEBS, Beograd 2012.

Međutim, čini se i da bi bilo nerealno očekivati da se sveobuhvatne institucionalne promene neophodne za izgradnju nacionalnih sistema integriteta mogu realizovati u relativno kratkom periodu. U tom smislu, Rozenbaumovo opažanje primera SAD u pogledu težnje za ostvarivanjem funkcionalnog sistema državne uprave veoma je ilustrativno.⁷ On primećuje da je prvi Zakon o državnim službenicima donet u SAD osamdesetih godina XIX veka. Međutim, tek pedeset godina kasnije – tridesetih godina XX veka – službeničku zaštitu uživalo je 50 odsto zaposlenih u državnim organima centralnog nivoa, a svi tek šezdesetih godina XX veka. Bilo je potrebno da prođe još dvadeset godina da mnogi službenici u organima lokalne uprave budu uvedeni u službenički sistem. Ako je trebalo bezmalo pa jedan vek da SAD uvede zakon o državnim službenicima na celoj svojoj teritoriji, da li smo mi možda previše ambiciozni kad očekujemo da zemlje Južne i Istočne Evrope u potpunosti sprovedu i uvedu u svoje sisteme praksu borbe protiv korupcije kakva postoji u demokratskim državama na Zapadu za samo deceniju ili dve? Institucionalne promene traže vreme i promenu mentaliteta ljudi, a to svakako nije moguće postići preko noći.

3. Spoljni uticaji – međunarodne konvencije i proces pristupanja EU

Krajem devedesetih godina prošlog veka i početkom dve hiljaditih međunarodna zajednica sve veću pažnju posvećuje merama za borbu protiv korupcije, zahtevajući od nacionalnih vlasti da usvoje različite politike i institute borbe protiv korupcije. Čini se da je ovo „iznenadno“ interesovanje za pitanja borbe protiv korupcije proisteklo iz priznavanja razornih efekata korupcije na održivi razvoj, političku stabilnost, a od 2001. godine, i na bezbednost u svetu.⁸ Uz to, ove inicijative borbe protiv korupcije bile su podstaknute i nezadovoljstvom građana u mnogim razvijenim zemljama zbog štetnih i zastrašujućih efekata korupcije na njihov život.⁹

Najvažnije međunarodne konvencije u oblasti borbe protiv korupcije usvojene su u periodu od samo nekoliko godina – negde od 1997. do 2005. godine. Konvencija OECD-a o borbi protiv podmićivanja stranih državnih službenika u međunarodnim poslovnim transakcijama potpisana je 1997, a stupila je na snagu 1999. godine. Međutim, njen domet ograničen je samo na zemlje OECD-a i na nekoliko zemalja koje

⁷ A. Rosenbaum, “Political, Economic and Administrative Reform in Central and Eastern Europe: Much Accomplished, but What Have We Learned?” in M. Vintar at al (eds.), *The Past, Present and the Future of Public Administration in Central and Eastern Europe*, NISPAcee, 2013.

⁸ K. Hussmann, *Anti-Corruption Policy Making in Practice: What Can We Learn for the Implementation of Article 5 of UNCAC?*, Synthesis report of six country case studies: Georgia, Indonesia, Nicaragua, Pakistan, Tanzania and Zambia, Chr Michelsen Institute, U4 report, 2004, 16.

⁹ *Ibid.*

nisu članice ove organizacije.¹⁰ Savet Evrope usvojio je Krivičnopravnu konvenciju o korupciji 1999. (koja je stupila na snagu godinu dana pre predviđenog roka – 2002. godine). Dopunski protokol uz Krivičnopravnu konvenciju o korupciji usvojen je 2003. (stupio je na snagu 2005. godine).¹¹ Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije usvojena je 2005. godine, a proces njene ratifikacije je u toku.¹²

Velika većina država analiziranih u ovoj studiji brzo je potpisala navedene konvencije i počela da se pridržava obaveza koje iz njih proističu. Tako su, na primer, analizirane zemlje potpisale Krivičnopravnu konvenciju o korupciji Saveta Evrope u roku od samo tri godine i ona je stupila na snagu najkasnije 2003. godine (više detalja o datumima potpisivanja i stupanju na snagu ove konvencije dato je u u Aneksu ove studije). Konvencija UN protiv korupcije takođe je potpisana od strane većine država u periodu od 2000. do 2005. godine, a ratifikovana u periodu od 2005. do 2007. godine. S obzirom na to da su gotovo sve posmatrane zemlje članice Saveta Evrope, one se pridržavaju i preporuka Saveta Evrope, kao što je na primer: Dvadeset vodećih principa u borbi protiv korupcije, čija implementacija se nadzire pomoću mehanizma revizije GRECO (Grupa država protiv korupcije). Od 2000. godine analizirane zemlje pristupile su i međunarodnim nevladinim organizacijama poput Interparlamentarne unije i Ženevskog centra za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF) i obavezale su se na primenu njihovih standarda u pogledu parlamentarne kontrole izvršne vlasti, a posebno sektora odbrane.

Uticak je da su usvojeni međunarodni pravni okvir i mehanizmi za njegovo nadgledanje, a posebno evaluacione runde GRECO-a, bitno uticale na razvoj mehanizama za sprečavanje korupcije na terenu. Sve zemlje u regionu imaju visok stepen usklađenosti sa preporukama GRECO-a (videti Aneks ove studije, deo o Zajedničkim mehanizmima za monitoring). Teško je, međutim, utvrditi u kojoj meri su pojedinačne preporuke GRECO-a uticale na određene političke mere koje su preduzele pojedine zemlje ili su one rezultat dodatnih faktora, poput procesa pristupanja EU i NATO-u.

Može se tvrditi da je za većinu zemalja Jugoistočne Evrope proces pridruživanja i pristupanja EU najznačajniji pokretač razvoja politika za borbu protiv korupcije, s obzirom na to da je borba protiv korupcije jasno prepoznata kao uslov za članstvo u Evropskoj uniji. Prema mišljenju Evropske komisije, korupcija je predstavljala ozbiljan problem u regionu koji se negativno odražavao na investicije i razvoj privatnog sektora i uzrokovao gubitke u nacionalnom budžetu, posebno u domenu javnih nabavki i privatizacije.¹³ Iz tog razloga, Evropska unija sve više pažnje

¹⁰ Argentina, Brazil, Čile, Bugarska, Estonija i Slovenija.

¹¹ Savet Evrope takođe je usvojio Civilnopravnu konvenciju protiv korupcije 1999. (stupila je na snagu 2003. godine).

¹² Do juna 2013. godine Konvenciju je potpisalo 140 država. V. <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>

¹³ European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012*, Brussels, COM(2011) 666 final.

posvećuje ne samo poštovanju ljudskih prava i razvoju demokratije uopšte, već u znatnoj meri i od usklađenosti sa međunarodnim standardima u oblasti borbe protiv korupcije. Fokus politika usmerenih na borbu protiv korupcije još više se izoštrio u poslednjih nekoliko godina jer Komisija stavlja sve veću pažnju na jačanje vladavine prava i borbu protiv korupcije kao jednu od ključnih komponenti procesa pristupanja EU.¹⁴

Uticaj procesa pristupanja EU na pravni okvir za sprečavanje korupcije najvidljiviji je u oblastima javnih nabavki i unutrašnje i spoljne revizije, s obzirom na to da su one predmet posebnih poglavlja za pregovore sa EU. Naime, zahtevi u oblasti javnih nabavki detaljno su razrađeni u Poglavlju 5, koje propisuje standarde za javne nabavke u EU, definisane nizom direktiva EU, uključujući i Direktivu 2009/81/EC o procedurama nabavki u oblasti odbrane i bezbednosti, kako je naglašeno u Poglavlju o javnim nabavkama. Uz to, kao što je istaknuto u Poglavlju o internoj i ekskternoj reviziji, interna i eksterna revizija su predmet Poglavlja 32 prepristupnih pregovora pod nazivom „Finansijska kontrola“. Usklađenost sa standardima EU u ovoj oblasti procenjuje se pre svega na osnovu analize uspostavljenosti i rada decentralizovane i funkcionalno nezavisne interne revizije i efikasnosti rada vrhovnih revizorskih institucija (VRI).

Međutim, proces pristupanja EU predstavlja i važnu okosnicu reforme celokupnog institucionalnog okvira za izgradnju integriteta u zemljama regiona, koja se procenjuje na osnovu političkih kriterijuma za članstvo u Evropskoj uniji. Opšte je poznato da je Evropski savet u Kopenhagenu 1993. godine definisao niz političkih kriterijuma koje je potrebno da ispune zemlje kandidati poput „stabilnosti institucija koje garantuju demokratiju, vladavine prava, ljudskih prava i poštovanja i zaštite manjina“. Zbog toga je razvoj mehanizama za sprečavanje korupcije koji su tema ove studije (uključujući i parlamentarni nadzor, slobodan pristup informacijama, sukob interesa, rad Kancelarije zaštitnika građana, specijalizovana tela za borbu protiv korupcije i upravljanje ljudskim resursima) konstantno predmet procene Komisije EU, putem godišnjih izveštaja o napretku koji se rade za sve (potencijalne) zemlje kandidate za članstvo u Uniji. Evropska komisija vrši procene mera u borbi protiv korupcije, koje uključuju i mehanizme za prevenciju i u Bugarskoj, čak i nakon prijema u članstvo. Ova procena vrši se u okviru mehanizma za saradnju i verifikaciju, putem šestomesečnih izveštaja o napretku.¹⁵

Brojni su primeri uticaja EU na razvoj pravnog okvira za borbu protiv korupcije u zemljama koje su predmet analize. Iako to pitanje prevazilazi razmere ove studije, interesantno je pomenuti neke od njih. Na primer, kako je istaknuto u poglavlju o specijalizovanim antikorupcijskim telima, u Bosni i Hercegovini uspostavljanje Agencije za borbu protiv korupcije predstavljalo je jedan od uslova za liberalizaciju

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ V. npr. European Commission, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Bulgaria under the Cooperation and Verification Mechanism*, Brussels, 18/7/2012, COM (2012) 411 final.

viznog režima, dok je u Bugarskoj uspostavljanje Borkora (Centra za prevenciju i suzbijanje korupcije i organizovanog kriminala) bilo rezultat poslednje preporuke Mechanizma za saradnju i verifikaciju Evropske komisije. Kako je istaknuto u poglavljju o slobodnom pristupu informacijama, sloboda pristupa informacijama čini deo mnogo širih zakonodavnih promena, povezanih sa procesom pristupanja EU.

Pitanje koje zavređuje da se postavi je zbog čega su zemlje Jugoistočne Evrope tako lako „podlegle“ snažnom uticaju EU koji se često naziva proces tzv. „evropeizacije“¹⁶?¹⁶ Jedna od teorija kojima bi se to moglo objasniti je „model spoljnih inicijativa“ u kojoj se tvrdi da Unija nameće uslove koje zemlje kandidati moraju da ispunе kako bi doabile nagradu od EU, bilo u vidu pomoći ili institucionalnih veza.¹⁷ Pomoć se obično pruža preko različitih fondova (ranije PHARE ili CARDS, sada IPA fondovi), dok se institucionalne veze kreću od trgovinskih sporazuma, sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, pa sve do punopravnog članstva. Koristi od ovih institucionalnih veza su brojne – bolji pristup tržištu EU sa boljim izgledima za dobit od trgovine i investicija.¹⁸ Moglo bi se reći i da je najveća korist od procesa pristupanja EU povećanje poverenja stranih investitora u institucije zemlje i uspostavljanje povoljnijeg poslovnog okruženja.

Da zaključimo, može se sa sigurnošću tvrditi da je razvoj mehanizama za prevenciju korupcije u zemljama Jugoistočne Evrope u velikoj meri motivisan spoljnim faktorima, pre svega političkim pritiskom Evropske komisije. Zemlje kandidati i potencijalni kandidati imaju visoka očekivanja od beneficija koje se dobijaju članstvom, što takođe predstavlja bitan motiv i zamajac. Međutim, u odsustvu snažnih nacionalnih inicijativa i pokretača promena, tek treba da se vidi u kojoj će meri ovaj pristup dovesti do stvarnih i održivih promena.

4. Usvajanje strateških okvira za borbu protiv korupcije

Sve analizirane zemlje izradile su obimne strateške dokumente o borbi protiv korupcije (tzv. „strategije borbe protiv korupcije“) sa velikim brojem pravnih i administrativnih mera za njeno sprečavanje. Tako je, na primer, u Crnoj Gori Vlada

¹⁶ „Evropeizacija“ podrazumeva proces u kome zemlje kandidati usvajaju opšta pravila EU. U literaturi se pravi razlika između različitih vidova usvajanja: formalnog, bihevioralnog i komunikacionog i diskurzivnog koncepta. Dok se formalno usvajanje sastoji iz prenosa propisa EU u nacionalno zakonodavstvo ili uspostavljanja formalnih institucija i procedura u skladu sa propisima EU, usvajanje u smislu bihevioralnog koncepta meri se stepenom u kojem je ponašanje u skladu sa pravilima. Diskurzivni koncept podrazumeva da se norme u potpunosti inkorporiraju, jer domaći akteri bivaju istinski ubeđeni da ih prate. V. F. Schimmelfening, U. Sedelmeier, “Introduction: Conceptualising the Europeanisation of Central and Eastern Europe”, in F. Schimmelfening, U. Sedelmeier (eds.), *The Europeanisation of Central and Eastern Europe*, Cornell University Press, 2005, 7.

¹⁷ *Ibid.*, 10.

¹⁸ *Ibid.*

2010. godine usvojila Strategiju za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala (za period 2010–2014) koja je do sada imala dve revizije. U proteklih nekoliko godina slični dokumenti usvojeni su u svim zemljama regiona. Oni su obično solidno napisani i sadrže nekoliko važnih elemenata: osnovne informacije o prirodi, stepenima i trendovima korupcije; ciljeve i prioritetne oblasti; obimna poglavља о prevenciji, kriminalizaciji/sprovođenju zakona, уčešћу/obrazovanju javnosti; praćenju, evaluaciji i mehanizmima i kriterijumima za prilagođavanja.

Čini se, međutim, da su efekti usvajanja strategija borbe protiv korupcije na izradu pravnog okvira za sprečavanje korupcije i borbu protiv korupcije u analiziranim zemljama prilično ograničeni. Kako se često ističe u godišnjim izveštajima Evropske komisije o napretku, većina zemalja u regionu suočava se sa ogromnim izazovima u realizaciji strategija borbe protiv korupcije.¹⁹

Postoji više razloga za relativno nizak stepen efikasnosti strategija borbe protiv korupcije u regionu. Prvi razlog je taj da je izradi ovih dokumenata retko kad prethodilo dijagnostikovanje situacije u zemlji u okviru studija o korupciji ili utvrđivanje polaznog stanja integriteta, analiza sistema integriteta u zemlji ili ispitivanje nacionalnih institucionalnih aranžmana za borbu protiv korupcije. Umesto toga, strategije borbe protiv korupcije najčešće su bile rezultat namernog okupljanja širokog spektra interesa i inicijativa kojima dominira i koje „gura“ međunarodna zajednica, posebno EU.

Nadalje, nema sumnje da je u većini analiziranih zemalja izrada strategija borbe protiv korupcije bila pokrenuta procesom pridruživanja i pristupanja EU. Na primer, u Bugarskoj, u dokumentu Evropskog partnerstva iz 1999. godine usvajanje obimne Vladine Strategije za borbu protiv korupcije istaknuto je kao najznačajniji kratkoročni prioritet, dok je njen sprovođenje označeno kao srednjoročni prioritet.²⁰ U sličnom tonu, razvoj novih politika borbe protiv korupcije u Srbiji, Crnoj Gori, Makedoniji i Hrvatskoj takođe je povezan sa napretkom u procesu pristupanja EU.

Još jedan razlog za nedelotvornost strateških dokumenata uopšte, koji se često zanemaruje, jeste to da je „strategija vlade“ relativno nov koncept koji još nije našao svoje pravo mesto u procesu kreiranja politika u zemljama regiona. Koliko je nama poznato, „strategija“ nije korišćena u bivšoj Jugoslaviji kao posebni dokument vlade, koji utvrđuje njene strateške ciljeve, već je uvedena tek nakon 1995. godine pod međunarodnim uticajem. Uz to, sve zemlje u regionu pripadaju kontinentalnoj tradiciji prava koja se zasniva na tzv. „čvrstom pravu“ (*hard law*) i zapravo ne prepoznaje kategoriju pravno neobavezujućeg „mekog prava“ (*soft law*) kao što

¹⁹ European Commission, *Serbia 2012 Progress report*, Brussels, European Union, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/sr_rastr:ort_2012_en.pdf; European Union, 2012. *Progress Report, Macedonia*. Brussels: European Union, http://ec.europa.eu/enlargement/countries/strategy-and-progress-report/index_en.htm; *Comprehensive Monitoring Report on Croatia 2012*, Official Web-site of the European Commission, http://ec.europa.eu/enlargement/countries/strategy-and-progress-report/index_en.htm, .9–10; EU, *Progress Report on Kosovo 2011*.

²⁰ Odluka Saveta 1999/857/EC, OJ L 335, 28/12/1999.

je strategija. Na primer, u Srbiji je koncept „strategije Vlade” prvi put uveden tek Zakonom o Vladi iz 2005. godine.²¹ Pre toga, sve strategije (od kojih je većina doneta pod pritiskom donatora) usvajane su na osnovu zaključka vlade, koji je najniži pravni akt u hijerarhiji pravnih akata vlade. U postojećoj pravnoj hijerarhiji, vladina strategija nema svoje mesto, budući da ne predstavlja pravni akt, već „akt kojim vlada izražava svoje namere u određenoj socijalnoj oblasti, na kojem se zasniva vrsta i brzina vladinih mera”.²² Kako vlade obično nisu dosledne u praćenju implementacije velikog broja strategija koje usvajaju svake godine, javlja se opšte odsustvo osećanja obaveznosti strateških dokumenata.

Najzad, bitan razlog za prilično ograničeni efekat strateških okvira za borbu protiv korupcije je to što nadležnost za implementaciju ovih opštih dokumenata nije utvrđena na odgovarajući način. Često se od svih ministarstava traži da izrade i realizuju sopstvene planove za očuvanje integriteta, ali njihovi napori ne bivaju praćeni na odgovarajući način. U mnogim zemljama, specijalizovani organi za borbu protiv korupcije nadležni su i za koordinaciju i za praćenje mera za sprečavanje i borbu protiv korupcije. Međutim, takva tela često su marginalizovana jer nemaju dovoljne kapacitete i ovlašćenja, što im ne dozvoljava da vrše delotvornu kontrolu nad politički jakim centrima moći u okviru izvršne vlasti.

Ovu situaciju dalje pogoršava tradicija prethodne Jugoslavije – postojanje snažnih i nezavisnih ministarstava sa lošom međuresornom koordinacijom i slabim centrom vlade. Kapaciteti i nadležnosti generalnih sekretarijata vlade, ključnih organa u centru vlade, koji bi trebalo da budu odgovorni za praćenje implementacije svih vladinih dokumenata, uključujući i strategije, u većini zemalja još su uvek nedovoljni.²³

Da zaključimo, uticaj strategija borbe protiv korupcije na borbu protiv korupcije u zemljama Jugoistočne Evrope gotovo je zanemarljiv, pre svega zato što je pokretač njihovog usvajanja bio proces pridruživanja i pristupanja Evropskoj uniji, uz odsustvo odgovarajućih institucionalnih struktura za njihovo sprovođenje. Čak i u slučajevima kada su ostvareni značajni rezultati u borbi protiv korupcije, čini se da oni ne potiču iz okvira politike koji je utvrđen u strategiji borbe protiv korupcije, već iz aktivnosti preduzetih da bi se napravio konkretan korak u procesu približavanja EU. Slučaj Hrvatske je u tom smislu ilustrativan, s obzirom na to da glavna incijativa za borbu protiv korupcije nije proistekla iz želje da se u potpunosti implementira Strategija borbe protiv korupcije, već da se zatvori Poglavlje 23 pregovora sa EU

²¹ U obrazloženju Vlade o usvajanju ovog Zakona istaknuto je da Strategija nije pravni dokument, već dokument kojim Vlada izražava svoje namere u određenoj društvenoj oblasti, na kojem se zasniva vrsta i brzina Vladinih mera.

²² Obrazloženje Zakona o Vladi Republike Srbije.

²³ SIGMA, *Assessment Bosnia i Hercegovina*, 2012, SIGMA/OECD, http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/BiH_Assess_2012.pdf; SIGMA, *Assessment Croatia*, 2012, <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/48970754.pdf>; SIGMA, *Assessment Serbia*, 2012, SIGMA/OECD, http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/Serbia_Assess_2012.pdf

„Pravosuđe i osnovna prava”.²⁴ Zbog toga se može tvrditi da politike za borbu protiv korupcije nisu same po sebi bile pokretač razvoja institucionalnog okvira za sprečavanje korupcije, već takođe rezultat „modela inicijativa izvana”, odnosno želje zemalja kandidata da ispune zahteve koje je postavila EU da bi doabile „privlačne nagrade” koje ih čekaju nakon pristupanja.

5. Kvalitet zakonodavstva

Centralno pitanje koje je podstakla ova studija je u kojoj meri kvalitet zakonodavstva o sprečavanju korupcije može da utiče na borbu protiv korupcije? Na kraju svakog poglavlja procenili smo kvalitet zakonodavstva na osnovu poređenja postojećeg zakonodavnog okvira sa međunarodnim standardima. Nažalost, opseg ove studije nam nije dozvolio da se dublje bavimo praksom primene propisa i procenom pravnih okvira sa stanovišta implementacije, ali smo pokušali da pružimo izvestan uvid u ovo važno pitanje na osnovu postojećih, dostupnih materijala.

Po našem mišljenju, nema sumnje da kvalitet zakona može značajno da utiče na uspostavljanje adekvatnog okvira za borbu protiv korupcije. Na primer, u domenu javnih nabavki i raspolažanja imovinom u sektoru odbrane, koji su najniže ocenjeni sa aspekta kvaliteta zakona, pravila koja se odnose na izuzetke su uopštena ili neadekvatno formulisana i daju puno prostora za sprovođenje netransparentnih nabavki i raspolažanje imovinom van opšteg pravnog okvira.

Moglo bi se reći da onda kada su zakoni dvostrisano ili neprecizno formulirani, u većini slučajeva to nije rezultat previda ili nekompetentnosti, već upravo potrebe da se bude dvostrisano.²⁵ To se obično čini kako bi se omogućile nameravane manipulacije ili da bi se postigao konsenzus između strana koje su imale različita mišljenja o pojedinostima određenog pravnog teksta.

Međutim, sledeće pitanje koje se postavlja je da li su čak i visoko kvalitetni zakoni (sa aspekta međunarodnih standarda) uvek prikladni za zemlje Jugoistočne Evrope? Da li modeli za borbu protiv korupcije demokratskih zemalja Zapada predstavljaju odgovarajući institucionalni okvir za borbu protiv korupcije u zemaljama u regionu?

Odgovor na ovo pitanje mogli bismo da damo samo ako bismo pažljivije razmotrili implementaciju „svršenih” zakonskih odredbi sa aspekta međunarodnih

²⁴ D. Prkut, *Antikorupcijska politika ili tek refleks pristupnog procesa- Analiza sadržaja i provedbe antikorupcijske politike u Hrvatskoj 2008.-2011*, GONG, Zagreb, 2012. www.antikorupcija.hr/lgs.axd?t=16&id=3084, S. Knežević, *Building Integrity in Defence*, Croatia, draft report, april 2013.

²⁵ A. Rosenbaum, “Political, Economic and Administrative Reform in Central and Eastern Europe: Much Accomplished, but What Have We Learned?” u M. Vintar et al (ur.), *The Past, Present and the Future of Public Administration in Central and Eastern Europe*, NISPACE, 2013.

standarda u praksi, što je takođe dosta problematično u velikom broju slučajeva. Iako valjana analiza implementacije zakona prevazilazi obim ove studije, kao što je već nekoliko puta napomenuto, na kraju svakog poglavlja autori su dali generalnu ocenu implementacije postojećih propisa na osnovu već dostupnih materijala i istakli niz problema sa kojima se zemlje u regionu suočavaju u ovom smislu. Na primer, iako je većina analiziranih zemalja dobila najvišu ocenu „A” za kvalitet pravnog okvira u oblasti parlamentarne kontrole, u većini zemalja parlamenti i dalje imaju prilično ograničen nadzor nad izvršnom vlašću iz nekoliko razloga koji su političke prirode i koji prevazilaze domen pravnih pitanja.

U nekim oblastima razlika između standarda koje postavljaju visokokvalitetni zakoni i realnosti je toliko oštra da se zaista može dovesti u pitanje korisnost ili čak šteta koju takva norma proizvodi u praksi. Jedan od primera u tom smislu jeste veoma kvalitetan zakon o državnim službenicima na Kosovu, koji bi se čak mogao oceniti najvišom ocenom „A”, ali koji se suočava sa velikim izazovima u pogledu implementacije i kojeg je verovatno i nemoguće u ovom trenutku u potpunosti implementirati u praksi.

Ovo razmatranje dalje zahteva da se podsetimo svrhe postojanja prava u društvu. Da li ima svrhe usvajati visokokvalitetne opšte pravne akte koje nije moguće sprovesti u praksi? Teoretičari prava smatraju da je pravo mehanizam za rešavanje društvenih i političkih sukoba.²⁶ Da bi služile ovoj svrsi, pravne norme moraju da odražavaju realnost i da imaju potencijal da je promene.²⁷ Prema tome, oni koji pripremaju i usvajaju zakone i druge pravne akte ne bi trebalo da imaju punu slobodu u tom procesu, već bi morali da uzmu u obzir sprovodljivost pojedinih normi u konkretnom društvenom kontekstu.²⁸ U suprotnom, usvajanje pravnih normi koje nije moguće sprovesti u praksi predstavlja primer pogrešne upotrebe prava. Naravno, to ne znači da realnost u potpunosti mora odslikavati pravnu normu, jer je normalno da postoje izvesne razlike između idealnog normativnog poretka i društvenog konteksta,²⁹ ali te razlike ne bi trebalo da budu značajne, jer u suprotnom pravo ne može da ostvari svoju svrhu.

U svetlu izložene diskusije, možemo zaključiti da kvalitetni zakoni koji su u potpunosti usklađeni sa međunarodnim standardima, ali koji nimalo ne odražavaju realnost pojedinog društvenog konteksta u datoj zemlji, ne mogu imati pozitivan efekat na društveni razvoj, uključujući i borbu protiv korupcije. U demokratskim zemljama Zapada, međunarodni standardi za borbu protiv korupcije nastali su kao odgovor na domaće okolnosti i često su predstavljali dogovor društvenih elita da smanje dominaciju izvršne vlasti i, samim tim, predstavljali održiva rešenja u datoj oblasti. Nasuprot tome, u zemljama Jugoistočne Evrope, pravila za borbu protiv korupcije

²⁶ K. Nicolaidis, R. Kleinfeld, *Rethinking Europe's 'Rule of Law' and Enlargement Agenda: the Fundamental Dilemma*, SIGMA paper No. 49, OECD publishing, 2012.

²⁷ S. Blagojević, *Uvod u pravo*, Službeni list Republike Crne Gore, 2003, 33–35.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ R. Lukić, B. Košutić, *Uvod u pravo*, Službeni glasnik, 2008.

najčešće su uvođena pod pritiskom međunarodne zajednice i predstavljaju transfer politike, često bez odgovarajućeg razumevanja lokalnog konteksta, što negativno utiče na njihovu delotvornost. Iako su primeri „pravne transplantacije”, odnosno politički transferi³⁰ pravnih normi iz pravnog sistema jedne zemlje u pravni sistem druge zemlje prilično uobičajena pojava,³¹ u tom procesu postoji niz izazova³² koje je potrebno na odgovarajući način rešiti da bi se obezbedila održivost i implementacija propisa u praksi.

Jedan od pristupa koji bi mogao da omogući efikasnu implementaciju propisa je da se pre usvajanja pravnog okvira izradi studija o izvodljivosti. Izrada studije o izvodljivosti podrazumevala bi pokušaj sagledavanja najvećih političko-administrativnih, pravnih, finansijskih i kulturnih ograničenja u oblasti borbe protiv korupcije u zemlji i identifikaciju vladinih mogućnosti za ostvarenje napretka u tom domenu. To takođe podrazumeva procenu snaga i slabosti postojećeg institucionalnog porekla radi identifikacije željenih promena i onoga što je moguće realno promeniti imajući u vidu postojeće kapacitete budžeta, ograničenja ljudskih resursa i međunarodne pritiske od strane institucija koje definišu standarde. Takav pristup, na primer, bio je primenjen tokom uspostavljanja Agencije za borbu protiv korupcije u Crnoj Gori, kada je u Studiji izvodljivosti koju je izradila Sigma ocenjeno da stvaranje „snažne i nezavisne” institucije za borbu protiv korupcije možda neće biti moguće u kontekstu te zemlje. Umesto toga, predloženo je uspostavljanje Inicijative za borbu protiv korupcije kao tela Vlade Crne Gore čiji zadatak je prvenstveno podizanje svesti o sprečavanju korupcije, bez ovlašćenja za sproveđenje istrage, koje bi zahtevalo uspostavljanje nezavisnog pravnog statusa ove institucije.

³⁰ Politički transfer definiše se kao „proces u kome se znanje o politikama, administrativnim aranžmanima, institucijama, itd. u jednom vremenu i/ili mestu koristi u izradi politika, administrativnih aranžmana i institucija u drugom vremenu i/ili mestu”, D. Dolowitz, D. Marsh, “Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature”, *Political Studies* No.44, 2006, 343–57; D. Dolowitz, D. Marsh “Learning from Abroad: the Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making”, *Governance* No.13 (1), 2000, 5–24.

³¹ A. Wotson, *Legal Transplants, An Approach to Comparative Law*, University of Georgia Press, 1993.

³² Studije političkih nauka razlikuju tri tipa faktora koji kao rezultat imaju neuspešan politički transfer: nedostatak informacija o javnim politikama i institucijama koje se prenose u nacionalni kontekst (transfer o kome javnost nije informisana); čak iako je postojao jasan prenos informacija javnosti, nisu preneti ključni elementi od kojih zavisi uspeh javne politike ili institucionalne strukture, što za posledicu ima neuspešan transfer (nepotpun transfer); i, konačno, nedovoljna pažnja posvećena ekonomskom, političkom i ideoškom kontekstu zemlje iz koje se određena politika prenosi (neadekvatan transfer). D. Dolowitz, D. Marsh, “Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature”, *Political Studies* 44, 2006, 343–57; D. Dolowitz, D. Marsh “Learning from Abroad: the Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making”, *Governance* No. 13 (1), 2000, 5–24.

6. Politička kultura

Politička kultura se često koristi kao standardan argument da se objasni zbog čega su dosadašnji napor u borbi protiv korupcije u Jugoistočnoj Evropi imali samo ograničene efekte. Nepostojanje tradicije demokratske uprave često se koristi kao objašnjenje za poteškoće sa uspostavljanjem održivih političkih i administrativnih institucija u regionu.³³

Dok se formalni i tehnički aspekti institucija mogu relativno lako preneti sa Zapada na Istok, proces kulturne promene mnogo je dugotrajniji i ponekad traje i generacijama. Neki autori tvrde da popularnost određenih aspekata zapadne kulture pokazuje imitaciju modernih trendova, a ne internalizaciju vrednosti iz kojih su proistekli.³⁴ Prema tome, čini se da obrasci vrednosti Zapada i Istoka konvergiraju samo na površini. Iako su simptomi „pozapadnjavanja” svuda oko nas – u vidu parlamentarnog nadzora izvršne vlasti i nadzora nezavisnih institucija, postoji sumnja da usklađivanje sa normama Zapada nije praćeno odgovarajućim, dubokosežnim promenama sistema vrednosti.

Neki autori čak tvrde da jaz između formalnih institucija i svakodnevnice nigde nije tako izrazit kao u Jugoistočnoj Evropi. Balkan je uvek bio poznat po snažnoj ulozi neformalnih struktura, doživotnim i snažnim vezama ne samo u domenu prijateljstva, porodičnih veza i lojalnosti, već i u negativnim fenomenima, kao što su nepotizam, klijentilizam i korupcija.³⁵ Nepostojanje poverenja u zvanične institucije čini da ljudi nevoljno odustaju od tih neformalnih socijalnih veza koje su im omogućile preživljavanje u najtežim uslovima i da na taj način nađu rešenja za probleme koje zvanična birokratija ili nije uspela da reši ili ih je, u nekim slučajevima, čak i sama stvorila.³⁶

Politička kultura i tradicija mogu zaista predstavljati značajne faktore kojima mogu da se objasne poteškoće u borbi protiv korupcije sa kojima se suočavaju zemlje Jugoistočne Evrope. Međutim, s obzirom na to da to pitanje prevazilazi obim ove studije koja je fokusirana na pravna pitanja, bilo bi neophodno da se sprovede dublje sociološko istraživanje da bi se odredio stepen u kojem su politička kultura i tradicija uticale na razvoj napora u oblasti borbe protiv korupcije u zemljama u regionu.

³³ A. Verheijen, A. Rabrenović, “The Evolution of Politico-Administrative Relations in Post-Communist States: Main Directions”, u Verheijen (ur.) *Politico-Administrative Relations, Who Rules?*, NISPAcee, 2001, 410–426.

³⁴ A. Savicka, *Postmaterialism and Globalisation: the specificity of value change in the post-communist milieu*, Research Institute of Culture, Philosophy and Arts, 2004.

³⁵ S. Sampson, “Rethinking Elite Configurations in the Balkans”, u Hann (ur.), *Postsocialism: Ideals, Ideologies and Practices in Eurasia*, 297–314.

³⁶ *Ibid.*

7. Zaključna razmatranja – da li se svi samo pretvaramo?

Ova studija predstavlja svedočenje o sveobuhvatnim pravnim promenama u domenu sprečavanja korupcije koje su se dogodile u zemljama Jugoistočne Evrope u protekloj deceniji. Sve analizirane zemlje ostvarile su značajan napredak u uspostavljanju adekvatnog pravnog okvira za sprečavanje korupcije, što uključuje: dopunu poslovnika parlamenta u cilju omogućavanja boljeg nadzora parlamenta nad izvršnom vlašću; uspostavljanje specijalizovanih organa za borbu protiv korupcije u cilju podsticanja napora u sprečavanju korupcije; usvajanje zakona o sukobu interesa da ne bi došlo do kumulacije ovlašćenja državnih službenika, itd.

Pitanje na koje smo pokušali da odgovorimo u ovom završnom poglavlju je koji su osnovni pokretači promena pravnog okvira za izgradnju integriteta i zbog čega su, uprkos svim preduzetim naporima, rezultati borbe protiv korupcije u regionu do sada tako skromni? Šta smo iz svega ovoga naučili?

Faktori koji su uticali na proces reformi su brojni i rezultat su internih i eksternih faktora, iskustava iz prošlosti i nadanja u bolju budućnost. S jedne strane, eksterni faktori, poput pritiska međunarodnih institucija, imali su ogroman uticaj na razvoj politike u oblasti sprečavanja korupcije. Prilično je veliki uticaj Evropske unije koja je obimnim programima pomoći i privlačnošću izgleda za članstvo imala neobično važnu i uticajnu ulogu u promociji pravnih, političkih i institucionalnih promena u ovoj oblasti. S druge strane, istorijski faktori i duga tradicija zasnovana na ideologiji države kao instrumenta supresije i tajnosti nisu predstavljali plodno tlo za razvoj novog institucionalnog okvira za borbu protiv korupcije i biće potrebno da prođe duži period dok novi pravni i institucionalni sistem bude istinski prihvaćen i internalizovan.

Još jedna pouka koja se može izvući iz ovog procesa je da izrada obimnih državnih strategija borbe protiv korupcije može biti korisna da se istaknu trenutni prioriteti vlade, ali očekivanja u pogledu njihovog sprovođenja ne bi trebalo da budu velika. Implementacija će, u krajnjoj instanci, zavisiti od spremnosti pojedinačnih institucija da se uhvate u koštac sa problemom korupcije, jer kapaciteti za nadzor nad anti-koruptivnom vladinom politikom u centru vlade i mehanizmi horizontalne međuresorne koordinacije još uvek nisu dovoljno razvijeni.

Uspostavljanje adekvatnog pravnog okvira, u skladu sa međunarodnim standardima, predstavlja važan, ali ne i dovoljan uslov za uspešan napredak u izgradnji nacionalnog sistema integriteta. Da bi pravni okvir bio istinski delotvoran, on mora da bude proizvod kontekstualne analize, kojom će se utvrditi da će novi propis doneti pozitivne promene u društvu. Prema tome, pre usvajanja novih propisa u oblasti izgradnje integriteta, preporučuje se izrada studije izvodljivosti, da bi se na bolji način sagledala osnovna kontekstualna, politička, administrativna, pravna, finansijska i kulturna ograničenja u borbi protiv korupcije u zemlji i da bi se uočile vladine realne šanse i najbolji načini za ostvarenje napretka u ovoj oblasti.

Najzad, uticaj političke kulture svakako je važan faktor koji se mora imati u vidu. Trebalo bi, međutim, da budemo oprezni i da ga ne koristimo uvek kao dobar izgovor za odsustvo napora u izgradnji okvira za očuvanje integriteta i borbu protiv korupcije.

Poslednje pitanje koje treba postaviti u vezi sa prilično skromnim rezultatima ostvarenim u borbi protiv korupcije u regionu je da li se mi samo pretvaramo da se borimo protiv korupcije da bi dobili pluseve u procesu pridruživanja i pristupanja EU i/ili NATO-u? Da li se EU ili NATO takođe pretvaraju da ne primećuju šta mi zapravo radimo?

Iako domaći ekonomski akteri i građani imaju sve veća očekivanja i zahteve u pogledu borbe protiv korupcije, utisak je da je proces pristupanja EU i dalje glavni pokretač anti-koruptivnih napora u zemljama u regionu. Čak i u Hrvatskoj i Srbiji koje su proteklih godina ostvarile vidan napor u borbi protiv korupcije, čini se da je primarni pokretač reformi bio proces pristupanja EU. Evropska unija i NATO, sa druge strane, kao da imaju sopstveni set (političkih) prioriteta kada primaju države u svoje članstvo, što ponekad prepostavlja zatvaranje očiju pred pitanjima za koja nisu posebno zainteresovani. Međutim, ohrabruje činjenica da obe organizacije poklanjaju sve veću pažnju pitanjima izgradnje integriteta, što će biti značajan motivacioni faktor za zemlje kandidate da ostvare konkretne rezultate u ovoj izazovnoj oblasti. Iako je, bez sumnje, spoljni pritisak dao pozitivne efekte, pitanje je šta će se dogoditi nakon što taj pritisak nestane i da li će postojeći napor u borbi protiv korupcije biti održivi kada zemlje postanu članice ovih zapadnih „klubova”.

Da bi se osnažile unutrašnje, nacionalne inicijative za borbu protiv korupcije, čini se da je neophodno izgraditi konsenzus o opštem smeru napora u borbi protiv korupcije između ključnih političkih aktera od kojih oni i dalje u velikoj meri zavise u ovom regionu. Utisak je da je nerealno očekivati velike korake u toj borbi samo putem usvajanja zakona o borbi protiv korupcije i uspostavljanja organa poput specijalizovanih agencija za borbu protiv korupcije. Izgleda da obezbeđenje rezultata reformskih aktivnosti na ovom polju zahteva mnogo više od toga: uspostavljanje konsensusa i saradnje između političkih stranaka, interesnih grupa i civilnog društva u cilju sprovođenja odgovarajućih inicijativa za zajedničko rešavanja problema korupcije i obezbeđenje održivosti reformi.

Nadalje, neophodno je nastaviti sa osnaživanjem kapaciteta svih institucija uključenih u sprečavanje korupcije, uključujući i nezavisna regulatorna tela (vrhovne revizorske institucije, kancelariju zaštitnika građana, poverenike za slobodan pristup informacijama, itd.), pojedinačne organe javne uprave i nacionalne parlamente, a takođe i institucije koje se bave suzbijanjem korupcije, kao što su sudstvo i tužilaštvo. Da bi se podstakla održivost, najbolje je da se reforme usredstvode na manja, ali kontinuirana poboljšanja i posebno na jačanje kapaciteta institucija koje već predvode proces izgradnje integriteta i koje imaju mogućnost da izazovu efekat prelivanja na druge delove uprave u narednom periodu.

Tek nakon što se uspostavi snažno partnerstvo između ključnih aktera u procesu izgradnje integriteta, građani Jugoistočne Evrope moći će da osete da više nema pretvaranja, već da su efekti kontinuiranih antikoruptivnih napora stvarni i da se sav težak rad uložen u borbu protiv korupcije konačno isplatio.

**Aneks 1 Izvori prava u oblasti sprečavanja korupcije i njihovi mehanizmi monitoringa
u zemljama Jugoistočne Evrope**

Naziv akta (obavezujući ili neobavezujući)	Zemlja						Mehanizam monitoringa
	Bosna i Hercegovina	Bugarska	Hrvatska	Crna Gora	Srbija	Makedonija	
Kodeks ponašanja u političko- vojnim aspektima OEBS-a 1994 . (neobavezujući)	U procesu implementacije	Godišnja razmena informacija između zemalja potpisnica na osnovu upitnika					

SPECIALIZOVANA ANTIKORUPCIJSKA TELA

Naziv akta (obavezujući ili neobavezujući)	Zemlja					Mehanizam monitoringa
	Bosna i Hercegovina	Bugarska	Hrvatska	Crna Gora	Srbija	
Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC) (obavezujuća)	16.09.2005. (potpisivanje)	10.12.2003. (potpisivanje)	10.12.2003. (potpisivanje)	11.12.2003. (potpisivanje)	11.12.2003. (potpisivanje)	18.08.2005. (potpisivanje)
	26.10.2006. (ratifikacija)	20.09.2006. (ratifikacija)	24.04.2005. (ratifikacija)	23.10.2006. (ratifikacija)	20.12.2005. (ratifikacija)	13.04.2007. (ratifikacija)
Krivičnopravna konvencija o korupciji Saveta Evrope (obavezujuća)	30.01.2002. (ratifikacija)	07.11.2001. (ratifikacija)	08.11.2000. (ratifikacija)	18.12.2002. (ratifikacija)	18.12.2002. (ratifikacija)	28.11.1999. (ratifikacija)
	01.07.2002. (stupanje na snagu)	01.07.2002. (stupanje na snagu)	01.04.2003. (stupanje na snagu)	01.04.2003. (stupanje na snagu)	01.07.2002. (stupanje na snagu)	01.07.2002. (stupanje na snagu)
Dvadeset opštih principa za borbu protiv korupcije Saveta Evrope (neobavezujući)	U procesu implementacije	GRECO mehanizam evaluacije (videti deo: Zajednički mehanizmi monitoringa)				

SUKOB INTERESA							
Naziv akta (obavezujući ili neobavezujući)	Zemlja						Mehanizam monitoringa
	Bosna i Hercegovina	Bugarska	Hrvatska	Crna Gora	Srbija	Makedonija	
Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC) (obavezujuća)	16.09.2005. (potpisivanje) 26.10.2006. (ratifikacija)	10.12.2003. (potpisivanje) 20.09.2006. (ratifikacija)	10.12.2003. (potpisivanje) 24.04.2005. (ratifikacija)	11.12.2003. (potpisivanje) 23.10.2006. (ratifikacija)	11.12.2003. (potpisivanje) 20.12.2005. (ratifikacija)	18.08.2005. (potpisivanje) 13.04.2007. (ratifikacija)	Mehanizam za ocenu implementacije (IRM). Druga faza ocene implementacije koja pokriva Poglavlje II (Preventivne mere), koje uključuje specijalizovana antikorupcijska tela, počeće 2015. godine
Preporuka (2000) 10 Saveta Evrope Kodeksa ponašanja javnih službenika (neobavezujuća)	U procesu implementacije	GRECO mehanizam evaluacije (videti deo: Zajednički mehanizmi monitoringa)					
Dvadeset opštih principa za borbu protiv korupcije Saveta Evrope (neobavezujući)	U procesu implementacije	GRECO mehanizam evaluacije (videti deo: Zajednički mehanizmi monitoringa)					
Preporuka Veća OECD-a o uputstvu za rešavanje su- koba interesa u javnoj službi (neobavezujući)	U procesu implementacije	Upravni odbor Regionalne inicijative za borbu protiv korupcije (bivša Antikorupcijska inicijativa Pakta stabilnosti). Rezultati još nisu dostupni					

SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA							
Naziv akta (obavezujući ili neobavezujući)	Zemlja						Mehanizam monitoringa
	Bosna i Hercegovina	Bugarska	Hrvatska	Crna Gora	Srbija	Makedonija	
Univerzalna deklaracija o pravima čoveka (nije pravno obavezujuća, ali je univerzalno prihvaćena)	Prihvaćena	Prihvaćena	Prihvaćena	Prihvaćena	Prihvaćena	Prihvaćena	Nije primenljivo
Medunarodni sporazum o građanskim i političkim pravima (obavezujući)	01.09.1993. (sukcesija – prvi put potpisana od strane SFRJ)	21.09.1970. (ratifikacija)	12.10.1992. (sukcesija – prvi put potpisana od strane SFRJ)	23.10.2006. (sukcesija – prvi put potpisana od strane SFRJ)	12.03.2001. (sukcesija – prvi put pot- pisana od strane SFRJ)	18.01.1994. (sukcesija – prvi put potpisana od strane SFRJ)	Odbor za ljudska prava
Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine – Arhuska konvencija (obavezujuća)	01.10.2008. (pristupanje)	17.12.2003. (ratifikacija)	27.03.2007. (ratifikacija)	02.11.2009. (pristupanje)	31.07.2009. (pristupanje)	22.07.1999. (pristupanje)	Odbor za usaglašavanje
Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (obavezujuća)	12.07.2002. (ratifikacija i stupanje na snagu)	07.09.1992. (ratifikacija i stupanje na snagu)	05.11.1997. (ratifikacija i stupanje na snagu)	03.03.2004. (ratifikacija i stupanje na snagu)	03.03.2004. (ratifikacija i stupanje na snagu)	10.04.1997. (ratifikacija i stupanje na snagu)	Evropski sud za ljudska prava
Preporuka(2002)2 Komiteta ministara državama članicama o pristupu zvaničnim dokumentima (neobavezujuća)	Implementirana	Implementirana	Implementirana	Implementirana	Implementirana	Implementirana	Nije primenljivo

Konvencija Saveta Evrope o pristupu zvaničnim dokumentima (još nije na snazi)	31.01.2012. (ratifikacija)	Nije potpisana	Nije potpisana	23.01.2012. (ratifikacija)	18.06.2009. (potpisana, još nije ratifikovana)	18.06.2009. (potpisana, još nije ratifikovana)	Grupa stručnjaka iz oblasti pristupa zva- ničnim dokumentima. Konsultacije između zemalja potpisnica (kad Konvencija bude stupila na snagu)
Konsolidovana verzija Ugovora o Evropskoj uniji	Nije primenljivo	Obavezujuća (zemlja članica EU)	Obavezujuća (zemlja članica EU)	Nije primenljivo	Nije primenljivo	Nije primenljivo	Nacionalni sudovi zemalja članica, Sud pravde Evropske unije
Povelja o fundamentalnim pravima Evropske unije	Nije primenljivo	Obavezujuća (zemlja članica EU)	Obavezujuća (zemlja članica EU)	Nije primenljivo	Nije primenljivo	Nije primenljivo	Nacionalni sudovi zemalja članica, Sud pravde Evropske unije
Uredba (EC) No 1049/2001 Evropskog parlamenta i Saveta od 30.05.2001. o javnom pristupu dokumentima Evropskog parlamenta, Saveta i Komisije	Nije primenljivo	Obavezujuća (zemlja članica EU)	Obavezujuća (zemlja članica EU)	Nije primenljivo	Nije primenljivo	Nije primenljivo	Nacionalni sudovi zemalja članica, Sud pravde Evropske unije
Direktiva 2003/4/ EC od 28.01.2003. o javnom pristupu informacijama o životnoj sredini, kojim se stavlja van snage Uredba Saveta 90/313/EEC	Nije primenjivo (međutim, predstavlja jedan od uslova u postupku pristupanja EU –Poglavlje 27 – Životna sredina i promena klime)	Obavezujuća (zemlja članica EU)	Obavezujuća (zemlja članica EU)	Nije primenjivo (predstavlja, međutim, jedan od uslova u postupku pristupanja EU –Poglavlje 27 – Životna sredina i promena klime)	Nije primenjivo (međutim, međutim, jedan od uslova u postupku pristupanja EU –Poglavlje 27 – Životna sredina i promena klime)	Nije primenjivo (predstavlja, međutim, jedan od uslova u postupku pristupanja EU –Poglavlje 27 – Životna sredina i promena klime)	Nacionalni sudovi zemalja članica, Sud pravde Evropske unije

Nezavisni mehanizmi monitoringa

Naziv mehanizma	Bosna i Hercegovina	Bugarska	Hrvatska	Crna Gora	Srbija	Makedonija
Rangiranje organizaci- je Pravo na informaciju (<i>Right to Information -RTI Rating</i>) 2012. godina	22. mesto, 102/150 poena	33. mesto, 92/150 poena	9. mesto, 114/150 poena	41. mesto, 89/150 poena	1. mesto, 135/150 poena	16. mesto, 108/150 poena

JAVNE NABAVKE							
Naziv akta (obavezujući ili neobavezujući)	Zemlja						Mehanizam monitoringa
	Bosna i Hercegovina	Bugarska	Hrvatska	Crna Gora	Srbija	Makedonija	
Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC) (obavezujuća)	16.09.2005. (potpisivanje) 26.10.2006. (ratifikacija)	10.12.2003. (potpisivanje) 20.09.2006. (ratifikacija)	10.12.2003. (potpisivanje) 24.04.2005. (ratifikacija)	11.12.2003. (potpisivanje) 23.10.2006. (ratifikacija)	11.12.2003. (potpisivanje) 20.12.2005. (ratifikacija)	18.08.2005. (potpisivanje) 13.04.2007. (ratifikacija)	Mehanizam za oce- nu implementacije (IRM). Druga faza ocene implemen- tacije koja pokriva Poglavlje II (Pre- ventivne mere), koje uključuje specijalizovana antikorupcijska tela, počeće 2015. godine
UNCITRAL model zakona o javnim nabavkama (neobavezujući)	Nije primenljivo (Model zakona je okvirni zakon koji ne uspstavlja pravila koja treba da budu primenjena u nacionalnom zakonodavstvu)	Nije primenljivo (Model zakona je okvirni zakon koji ne uspstavlja pravila koja treba da budu primenjena u nacionalnom zakonodavstvu)	Nije primenljivo (Model zakona je okvirni zakon koji ne uspstavlja pravila koja treba da budu primenjena u nacionalnom zakonodavstvu)	Nije primenljivo (Model zakona je okvirni zakon koji ne uspstavlja pravila koja treba da budu primenjena u nacionalnom zakonodavstvu)	Nije primenljivo (Model zakona je okvirni zakon koji ne uspstavlja pravila koja treba da budu primenjena u nacionalnom zakonodavstvu)	Nije primenljivo (Model zakona je okvirni zakon koji ne uspstavlja pravila koja treba da budu primenjena u nacionalnom zakonodavstvu)	Nije primenljivo Nije primenljivo
Sporazum o vladinim nabavkama Svetske trgovinske organizacije (obavezujući)	Nije potpisana	01.01.2007. (pristupanje)	05.10.1999. (datum prihvatanja kao posmatrača od strane Komiteta za vladine nabavke)	31.10.2012. (datum prihvatanja kao posmatrača od strane Komiteta za vladine nabavke)	Nije potpisana	Nije potpisana	Komitet za vladine nabavke

Direktiva Evropske unije 2004/18/ EC koja se odnosi na javne nabavke kompanija u javnom sektoru	Usaglašenost se ocenjuje kao jedan od uslova za proces pristupanja EU	Obavezujuća –država članica EU	Obavezujuća – država članica EU	Usaglašenost se ocenjuje kao jedan od uslova za proces pristupanja EU	Usaglašenost se ocenjuje kao jedan od uslova za proces pristupanja EU	Usaglašenost se ocenjuje kao jedan od uslova za proces pristupanja EU	Nacionalni sudovi država članica, Sud pravde Evropske unije
Direktiva Evropske unije 2004/17/ EC koja se odnosi na javne nabavke u komunalnom sektoru	Usaglašenost se ocenjuje kao jedan od uslova za proces pristupanja EU	Obavezujuća –država članica EU	Obavezujuća – država članica EU	Usaglašenost se ocenjuje kao jedan od uslova za proces pristupanja EU	Usaglašenost se ocenjuje kao jedan od uslova za proces pristupanja EU	Usaglašenost se ocenjuje kao jedan od uslova za proces pristupanja EU	Nacionalni sudovi država članica, Sud pravde Evropske unije

INTERNA REVIZIJA							
Naziv akta (obavezujući ili neobavezujući)	Zemlja						Mehanizam monitoringa
	Bosna i Hercegovina	Bugarska	Hrvatska	Crna Gora	Srbija	Makedonija	
Smernice za standarde interne kontrole u javnom sektoru (INTOSAI GOV 9100) (neobavezujuće)	U procesu implementacije	Nije primenljivo					
Medunarodni okvir profesionalne prakse (IPPF) Instituta za interne revizore (neobavezujući)	U procesu implementacije	Nacionalna udruženja ili instituti internih revizora, nacionalne organizacije ovlašćenih revizora					
Nezavisnost interne revizije u javnom sektoru (INTOSAI GOV 9140) (neobavezujući)	U procesu implementacije	Nije primenljivo					
Koordinacija i saradnja između vrhovnih revizorskih institucija i internih revizora u javnom sektoru (INTOSAI 9150) (neobavezujući)	U procesu implementacije	Nije primenljivo					
SIGMA/OECD Standardi o internoj i eksternoj reviziji i finansijskoj kontroli (neobavezujući)	U procesu implementacije	SIGMA godišnji izveštaj (videti deo: Zajednički mehanizmi evaluacije)					

EKSTERNA REVIZIJA							
Naziv akta (obavezujući ili neobavezujući)	Zemlja						Mehanizam monitoringa
	Bosna i Hercegovina	Bugarska	Hrvatska	Crna Gora	Srbija	Makedonija	
Limska deklaracija o smernicama za pravila revizije (ISSAI 1) (neobavezujuća)	U procesu implementacije	Odbor za profe- sionalne standarde INTOSAI					
Meksička deklaracija o nezavisnosti vrhovne revizije (ISSAI 10) (neobavezujuća)	U procesu implementacije	Odbor za profe- sionalne standarde INTOSAI					
Smernice i dobre prakse koje se odnose na nezavisnost vrhovnih revizorskih institucija (ISSAI 11) (neobavezujuće)	U procesu implementacije	Odbor za profesionalne standarde INTOSAI					
Principi transparentnosti i odgovornosti (ISSAI 20) (neobavezujući)	U procesu implementacije	Odbor za profesionalne standarde INTOSAI					
Etički kodeks (ISSAI 30) (neobavezujući)	U procesu implementacije	Odbor za profesionalne standarde INTOSAI					
Kontrola kvaliteta za vrhovne revizorske institucije (ISSAI 40) (neobavezujuća)	U procesu implementacije	Odbor za profesionalne standarde INTOSAI					
Osnovni principi re- vizije (ISSAI 100) (neobavezujući)	U procesu implementacije	Odbor za profesionalne standarde INTOSAI					

| Opšti standardi revizije (ISSAI 200) (neobavezujući) | U procesu implementacije | Odbor za profesionalne standarde INTOSAI |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--|
| Standardi revizije na terenu (ISSAI 300) (neobavezujući) | U procesu implementacije | Odbor za profesionalne standarde INTOSAI |
| Standardi o izveštavanju o reviziji (ISSAI 400) (neobavezujući) | U procesu implementacije | Odbor za profesionalne standarde INTOSAI |
| Opšte smernice za reviziju (neobavezujuće) | U procesu implementacije | Odbor za profesionalne standarde INTOSAI |
| Posebne smernice za reviziju (Smernice za posebne subjekte) (neobavezujuće) | U procesu implementacije | Odbor za profesionalne standarde INTOSAI |
| INTOSAI smernice za dobro upravljanje (INTOSAI GOV) – Standardi interne kontrole (INTOSAI GOV 9100-9199) i Računovodstveni standardi (INTOSAI GOV 9200-9299) (neobavezujući) | U procesu implementacije | Odbor za profesionalne standarde INTOSAI |
| SIGMA/OECD Standardi o internoj i eksternoj reviziji i finansijskoj kontroli (neobavezujući) | U procesu implementacije | SIGMA godišnji izveštaji (videti deo: Zajednički mehanizmi evaluacije) |

OMBUDSMAN							
Naziv akta (obavezujući ili neobavezujući)	Zemlja						Mehanizam monitoringa
	Bosna i Hercegovina	Bugarska	Hrvatska	Crna Gora	Srbija	Makedonija	
Opcioni Protokol uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih i ponižavajućih kazni i postupaka (obavezujući)	24.10.2008. (ratifikacija)	01.06.2011. (ratifikacija)	25.04.2005. (ratifikacija)	06.03.2009. (ratifikacija)	26.09.2006. (ratifikacija)	13.02.2009. (ratifikacija)	Nije primenljivo
Rezolucija Generalne skupštine Ujedinjenih nacija A/RES/65/207 o ombudsmanu (neobavezujuća)	U procesu implementacije	Nije primenljivo					
Rezolucija Generalne skupštine Ujedinjenih nacija A/RES/63/169 o ombudsmanu (neobavezujuća)	U procesu implementacije	Nije primenljivo					
Rezolucija Generalne skupštine Ujedinjenih nacija A/RES/48/134 od 20. decembra 1993. Principi koji se odnose na status nacionalnih institucija (Pariski principi) (neobavezujuća)	U procesu implementacije	Međunarodni odbor za koordinaciju nacionalnih institucija za promociju i zaštitu ljudskih prava					
Preporuke Evropskog ombudsmana (neobavezujuće)	U procesu implementacije	Evropski ombudsman					

Nezavisni mehanizam monitoringa koji se odnosi na primenu Pariskih principa

	Međunarodni odbor za koordinaciju nacionalnih institucija za promociju i zaštitu ljudskih prava					
Zemlja	Bosna i Hercegovina	Bugarska	Hrvatska	Crna Gora	Srbija	Makedonija
Akreditacija, decembar 2011.	A	B	A	Nije primenljivo	A	B

Napomena:

Ocena A: Pariski principi se u potpunosti primenjuju

Ocena B: Pariski principi se delimično primenjuju

Ocena C: Pariski principi se uopšte ne primenjuju

UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA							
Naziv akta (obavezujući ili neobavezujući)	Zemlja						Mehanizam monitoringa
	Bosna i Hercegovina	Bugarska	Hrvatska	Crna Gora	Srbija	Makedonija	
Međunarodni sporazum Ujedinjenih nacija o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (ICESCR) (obavezujući)	01.09.1993. (sukcesija)	08.10.1968. (potpisivanje) 21.09.1970. (ratifikacija)	12.10.1992. (sukcesija)	23.10.2006. (sukcesija)	12.03.2001. (sukcesija)	18.01.1994. (sukcesija)	Odbor za ekonomска, socijalna i kulturna prava
Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC) (obavezujuća)	16.09.2005. (potpisivanje) 26.10.2006. (ratifikacija)	10.12.2003. (potpisivanje) 20.09.2006. (ratifikacija)	10.12.2003. (potpisivanje) 24.04.2005. (ratifikacija)	11.12.2003. (potpisivanje) 23.10.2006. (ratifikacija)	11.12.2003. (potpisivanje) 20.12.2005. (ratifikacija)	18.08.2005. (potpisivanje) 13.04.2007. (ratifikacija)	Mehanizam za ocenu implementacije (IRM). Druga faza ocene implementacije koja pokriva Poglavlje II (Preventivne mere), koje uključuje specijalizovana antikorupcijska tela, počeće 2015. godine
Preporuka No. R (2000) 6 Komiteta ministara država članica Saveta Evrope o statusu javnih službenika u Evropi (neobavezujuća)	U procesu implementacije	Nije primenljivo					

Dvadeset vodećih principa za borbu protiv korupcije Saveta Evrope (neobavezujući)	U procesu implementacije	GRECO mehanizam evaluacije (videti deo: Zajednički mehanizmi monitoringa)					
SIGMA standardi o državnim službenicima i upravnom pravu	U procesu implementacije	SIGMA godišnji izveštaji (videti deo: Zajednički mehanizmi monitoringa)					

Napomena: Potpis označava preliminarno prihvatanje konvencije. Potpisivanje je instrument koji ne podrazumeva pravnu obavezu, ali izražava namjeru države da analizira konvenciju i razmotri njeno ratifikovanje. Iako potpisivanje konvencije ne obavezuje državu da je ratifikuje, ono je obavezuje da se uzdrži od akata koji bi joj bili suprotni i koji bi omeli njen cilj i svhru. Ratifikacija ili prihvatanje označava saglasnost da se bude pravno obavezan uslovima konvencije. Iako pristupanje (*accession*) ima isti pravni efekat kao i ratifikacija, procedura je različita. U slučaju ratifikacije, država prvo potpisuje, pa onda ratifikuje ugovor. Procedura akcesije ima samo jedan korak – njoj ne prethodi akt potpisivanja. Formalne procedure ratifikacije i akcesije razlikuju se u zavisnosti od zahteva nacionalnog zakonodavstva.

ZAJEDNIČKI MEHANIZMI MONITORINGA

324

PRVI KRUG EVALUACIJE GRUPE ZEMALJA ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE (GRECO)¹ (2000 –2002) bio je zasnovan na vodećim principima 3, 6 i 7 Rezolucije (97) 24 o dvadeset vodećih principa za borbu protiv korupcije, koji se odnose na nezavisnost, specijalizaciju i sredstva raspoloživa nacionalnim telima koja se bave prevencijom i borbom protiv korupcije, kao i pravilima koja se odnose na imunitet.

Prva evaluacija uključivala je, između ostalog, specijalizovana antikorupcijska tela, ombudsmana, eksternu reviziju, kancelariju za javne nabavke.

	Zemlja					
	Bosna i Hercegovina	Bugarska	Hrvatska	Crna Gora	Srbija	Makedonija
Datum pristupanja GRECO-u	25.02.2000	01.05.1999.	02.11.2000.	06.06.2006.	01.04.2003.	07.10.2000.
Broj preporuka u prvom krugu evaluacije	18	14	16	-	-	17
Stepen prihvaćenosti preporuka (Da/Delimično/Ne)	15/13/0	12/2/0	8/6/2	-	-	11/4/2
Dodatak – ocena nivoa usaglašenosti posle dobijanja dodatnih informacija od nacionalnih vlada (Da/Delimično/Ne)	0/3/0	2/0/0	6/2/0	-	-	4/1/1

¹ Grupa zemalja protiv korupcije (GRECO) uspostavljena je 1999. godine u okviru Saveta Evrope kao instrument monitoringa, kojim se ocenjuje stepen usaglašenosti sa antikorupcijskim standardima Saveta Evrope. Članstvo u GRECO-u nije ograničeno na zemlje članice Saveta Evrope. Članstvo i procedure evaluacije primenjuju se automatski na sve zemlje potpisnice Krivičnopravne ili Građanskopravne konvencije o korupciji.

DRUGI KRUG EVALUACIJE GRUPE ZEMALJA ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE (2003–2006) bio je zasnovan na vodećim principima 4, 5, 8, 9, 10, 19 Rezolucije (97) 24 o dvadeset vodećih principa za borbu protiv korupcije i relevantnim odredbama Krivičnopravne konvencije o korupciji – članovima 19.3, 13, 23, 14, 18 i 19.2. Glavna tema bila je, između ostalih, korupcija u javnoj upravi.

Drugi krug evaluacije uključio je, u okviru teme „Javna uprava i korupcija”: sukob interesa, slobodan pristup informacijama, upravljanje ljudskim resursima i zaštitu uzbunjivača.

	Zemlja					
	Bosna i Hercegovina	Bugarska	Hrvatska	Crna Gora	Srbija	Makedonija
Broj preporuka u drugom krugu evaluacije	16	11	11	24 (I i II krug)	25 (I i II krug)	14
Stepen prihvaćenosti preporuka (Da/Delimično/Ne)	4/9/3	7/3/1	6/3/2	16/8/0 (I i II krug)	12/13/0 (I i II krug)	9/4/1
Dodatak – ocena nivoa usaglašenosti posle dobijanja dodatnih informacija od nacionalnih vlada (Da/Delimično/Ne)	3/9/0	4/0/0	5/0/0	6/2/0 (I i II krug)	8/5/0 (I i II krug)	4/1/0

Napomena: Državna zajednica Srbija i Crna Gora priključila se GRECO-u 1.aprila 2003, pošto je već završen prvi krug evaluacije. Nakon što su Srbija i Crna Gora stekle nezavisnost kao individualne države, GRECO je izvršio zajedničku evaluaciju prvog i drugog kruga u ovim dvema zemljama.