

TREĆI DEO

Propisi i postupci neophodni za funkcionisanje institucionalnih stubova

Poglavlja

18. Slobodni i poštenu izbori

19. Sudska revizija odluka organa uprave

**20. Etika javnih službi, kontrola imovine i provera
čestitosti**

21. Sukob interesa, nepotizam i kronizam

**22. Javne nabavke - ili kako javni sektor sklupa poslove
sa privatnim**

23. Dobro upravljanje finansijama

**24. Pravo na informaciju - informacija, budnost javnosti i
javni spisi**

25. Da se i građani čuju

26. Konkurencija i sprečavanje korupcije

27. Zakoni za borbu protiv korupcije

28. Istraživanja kao sredstvo za merenje napretka

Slobodni i pošteni izbori

Politika: Borba za interese maskirana u nadmetanje oko načela.

Embrouz Birs (Ambrose Bierce), Đavolji rečnik, 1911.

Vlast stiče legitimitet time što od naroda dobije mandat da vlada. Način na koji je taj mandat dobijen je od ključne važnosti za kvalitet legitimiteta i za spremnost svih da taj legitimitet priznaju. Izbori koji nisu legitimni pospešuju nestabilnost i stvaranje okruženja u kojem se rađa korupcija.

Nezavisna izborna komisija

Moralni autoritet vlasti se snažno uvećava ukoliko je vlast izabrana u skladu sa zakonom i pod budnim okom nezavisne izborne komisije.

U osnovi izbornog procesa je telo koje je odgovorno za njegovo sprovođenje. Dok u nekim zemljama obični javni službenici sprovode ovaj postupak a predstavnici političkih partija ga nadgledaju, nova tendencija je ustanovljavanje posebne izborne komisije, koja zatim zapošljava osoblje koje je potrebno da bi se izbori uspešno sprovedli.

Ta komisija treba da bude nezavisna od vlasti. Nju može da čini jedna osoba (što je u Indiji isprobano sa značajnim uspehom), ili predstavnici raznih političkih grupa, građanskog društva ili različitih polova. Suštinu nezavisnosti komisije predstavlja način izbora njenih članova. Idealno bi bilo da izbor potvrde predstavnici vodećih političkih partija koje učestvuju na izborima, a obavezno partija koje imaju svoje predstavnike u parlamentu. Komisija može da bude ustanovljena ustavom ili zakonom.

Važno je da postoji distanca između komisije i onih koji su na vlasti kako ne bi imali priliku da manipulišu izbornim procesom. Zato komisija treba da bude odgovorna za pripremu biračkih spiskova (kao i za primedbe na te spiskove), za prijem predloga kandidata i proveru njihove kvalifikovanosti, pripremu izbornih listića, opremanje biračkih mesta, obavljanje samog procesa glasanja, prikupljanje i objavljivanje rezultata izbora, nadgledanje troškova političkih partija i pojedinih kandidata (da bi se obezbedilo da su oni u skladu sa zakonom), za izveštavanje javnosti o tome kako su sprovedeni izbori, kao i za predlaganje reforme izbornog postupka. Komisija treba da ima i obrazovnu ulogu, da sprovodi programe obuke građana (idealno bi bilo da to čini u saradnji sa grupama građanskog društva, jer na taj način komisija obezbeđuje dodatne resurse) informišući ih o tome kako i gde da glasaju.

Transparentnost izbornog procesa

Široko je rasprostranjeno mišljenje da se izbori gube i dobijaju pre nego što dođe do glasanja.

Sam izborni proces može biti korumpiran a izborni rezultati lažirani na razne načine:

- sprečavanjem birača da glasaju i zastrašivanjem birača na putu do birališta;
- zaokruživanjem kandidata protivno volji hendikepiranih ljudi (od strane službenika biračkog odbora koji takvim licima pomaže);
- zamenom kutija sa glasačkim listićima kutijama koje su unapred napunjene;
- tajnim prebrojavanjem glasova. Prikupljanje podataka je takođe prilika za zloupotrebe, što se dogodilo na Filipinima kada je Markosova vlada koristila kompjuterske programe da bi falsifikovala rezultate izbora;
- korišćenjem neizbežnih manjih neregularnosti kao povoda za poništavanje celokupnih izbora kada je očigledno da ih oni koji su na vlasti gube.

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

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

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

birača kojima će pomagati jedan službenik. Naravno, ako se sve stranke saglase, taj posao može da radi i samo jedan službenik. S druge strane, obično se smatra potrebnim da izgled glasačkih listića ostane tajna sve do poslednjeg trenutka kako bi se na najmanju meru svele mogućnosti za krivotvorenje.

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

Stvar dobre politike je da se građanima omogući da posmatraju tok izbora predstavnika za svoje organe. Na nesreću, u mnogim zemljama u razvoju postoji potreba za inostranim posmatračima, ali sve dok domaće građansko društvo ne bude dovoljno snažno da obavi ovaj posao na stručan i nepristrasan način, strani posmatrači će imati značajnu ulogu.

U mnogim zemljama predstavnici građanskog društva smatraju da je potrebno promeniti izborne zakone kako bi i oni bili ovlašćeni posmatrači pri prebrojavanju glasova. I kada im zakoni ne dozvoljavaju da budu zvanični posmatrači izbornog procesa, oni ipak mogu da deluju tako da se njihovo prisustvo oseti. Oni mogu da vrše nadzor nad agitovanjem i tako što će ispitivati glasače nakon što glasaju. "Anketiranje glasača pri izlasku" može da privede pameti one koji su u iskušenju da manipulišu izbornim rezultatima.

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

Evo nekoliko praktičnih sugestija za rešavanje problema u izbornom postupku i finansiranju izbornih kampanja. One potiču iz velikog broja izveštaja posmatrača sa izbora iz raznih krajeva sveta:

- Pre izbora treba ustanoviti kodeks ponašanja koji bi potpisale sve partije i koji bi se odnosio na njihovo ponašanje tokom izborne kampanje, čime bi se obezbedilo da ona bude slobodna i poštena.
- Izborna komisija treba da, kad god je to moguće, stvori uslove za prethodnu raspravu među partijama da bi se obezbedilo da se one upoznaju sa svojim pravima i obavezama u svim oblastima izbornog postupka.
- Vrednost poklona (u novcu ili uslugama) koje partije mogu da primaju od pojedinaca ili firmi treba da bude ograničena kako bi se sprečilo "kupovanje" uticaja. Takvim ograničenjima ne bi trebalo da podleže rad partijskih volontera.
- Predlagači lista za koje se utvrdi da su dali lažne izjave ili da su prekomerno trošili u izbornoj kampanji treba da budu kažnjeni gubitkom osvojenih mandata.
- Od svih partija i kandidata treba zatražiti da prijave svoju imovinu i obaveze pre nego što počne izborna kampanja, kao i neposredno nakon glasanja.
- Plaćene radio i televizijske reklame treba da budu ograničene ako ne i potpuno zabranjene. Pored toga, izborna komisija treba da odredi besplatne termine na javnim RTV stanicama

"Investiranje" u nigerijske predsedničke izbore

TI Nigerije je izvestila da su još mnogo pre nego što je počela kampanja za predsedničke izbore 1992, koji su posle poništeni, neke strane institucije religiozno-ekonomske orijentacije "investirale" u akcije preduzeća nekih ljudi koji je trebalo da učestvuju na predsedničkim izborima, uredivši stvar tako da su kasnije mogle da povuku svoje "investicije" bez ikakvih smetnji.

Iako su dokazi koji upućuju na postojanje političkih "pozajmica" i koji bi mogli da dovedu do poništavanja izbornog procesa slabi, oni mogu da posluže gubitničkim partijama da u poslednjem trenutku proglase izbore za neslobodne i nepoštene iako sve ukazuje na suprotno. Partijski lideri koji ne uspeju u nadmetanju za vlast ne mogu jednostavno da se okrenu prema onima koji su ih podržavali i da im kažu: "Žao mi je, ali kladi li ste se na pogrešnog konja..." Umesto toga, oni se žale bez osnova da bi opravdali svoj neuspeh u dobijanju javne podrške i tako podrivaju demokratski kredibilitet pobednika.

Finansijsku potporu mogu da zloupotrebe partije koje se bore za vlast, ali ona može da podrije i sam demokratski proces zato što narušava veru u javne institucije od koje zavisi da li će demokratija da zaživi i koliko će biti jaka.

koji bi bili ponuđeni svim partijama koje učestvuju u izbornoj kampanji.

- Reklamiranje interesnih grupa i drugih koji ne učestvuju na izborima a u vezi sa izborima treba da bude zabranjeno kako bi se sprečilo zaobilaznje ograničenja o maksimalnom utrošku sredstava za reklamiranje tokom kampanje od strane navodnih "dušebrižnika" za javni interes.
- Svi članovi izborne komisije treba da prijave svoju imovinu, prihode i obaveze pre i posle svakih izbora.
- Izborne kampanje ne treba da traju predugo da troškovi ne bi bili preveliki, ali ni previše kratke da vladajuća partija ne bi bila u prednosti nad opozicijom.
- Treba ograničiti ukupne troškove izbornih kampanja. Izveštaji o utrošku tokom kampanje treba da budu dostupni javnosti i predati izbornoj komisiji najkasnije dva meseca od dana završetka izbora zajedno sa sertifikatom ovlašćenog revizora. Pored toga, političke stranke svake godine treba da podvrgnu reviziji svoje finansijske knjige u kojima bi troškovi izbora za razne nivoe vlasti bili posebno iskazani.
- Treba zabraniti anonimne donacije i donacije preko organizacija koje služe kao fasada za političke partije, a ako su ipak primljene, treba ih oduzeti u korist izborne komisije (radi pokrića dela njenih troškova).
- Treba omogućiti finansiranje iz budžeta, bilo na osnovu rezultata na prošlim izborima bilo na osnovu dogovorene formule. Ta sredstva treba raspoređivati kandidatima i partijama preko nezavisne izborne komisije.

Neki pokazatelji da li su izbori slobodni i poštenu

- Da li je za izborni proces nadležno nezavisno i stručno telo koje uživa ugled u javnosti? Da li je proces imenovanja članova izborne komisije takav da ga podržavaju političke partije i šira javnost?
- Da li partije i kandidati mogu slobodno da vrše kampanju za podršku njihovoj politici? Da li sve veće partije imaju razumnu šansu da svoju poruku upute preko masovnih medija, posebno preko medija koje kontroliše država?
- Da li je izborni proces transparentan (osim u delu koji se odnosi na tajnost glasanja)? Da li su političke stranke svesne svoje uloge u proveravanju različitih faza izbornog procesa i da li stoga mogu da garantuju njegov integritet?
- Da li izborni zakoni u pogledu transparentnosti i otvorenosti predstavljaju najbolja rešenja iz uporednog prava? Da li postoje delotvorni mehanizmi kojima se obezbeđuje da se državna sredstva ne koriste za potrebe izbornih kampanja?
- Da li postoje realna ograničenja partijskih troškova kako tokom kampanje tako i van nje? Da li se partijski prihodi i rashodi delotvorno nadgledaju?
- Ukoliko u građanskom društvu postoje grupe koje bi mogle da nadgledaju izbore na nacionalnom nivou, da li postojeći izborni zakoni to dozvoljavaju?
- Da li, uopšte uzev, izborni proces (ma koliko nesavršen bio i ma koliko vladajuće partije bile u prednosti koju im položaji njenih članova omogućavaju) pruža mogućnosti da do izražaja dođe javno mnjenje koje je naklonjeno promeni državne administracije?

Kontrola imovine i prihoda senatora nagrizu korupciju u Tajlandu

Kada je Tajland 1997. usvojio novi ustav, čak ni njegovi tvorci nisu očekivali da će za manje od 30 meseci od njegovog usvajanja i izbora organa za borbu protiv korupcije najozloglašeniiji političari biti najureni. Političari koji su sa prezrom dočekali ustavnu odredbu o prijavljivanju imovine nisu se mnogo brinuli zbog novih zakona jer su verovali da će novi organi, kojima je namenjena uloga "psa čuvara" od korupcije moći samo da "laju" ali da neće "imati zube". I u doba starog ustava bilo je mnogo organa čiji je zadatak bio da se bore protiv korupcije.

Ovoga puta novi organi se, uz jasnu podršku birača, drže ustava i više ne zatvaraju oči pred korupcijom.

Birači su bili još više skeptični prema tome da li će novi ustav biti efikasan. Tajlandani jedva da su trepnuli kada je kampanja za prvi neposredno birani senat potonula u uobičajenu kaljugu kupovine glasova.

Početni rezultati su pokazali da je senat, čiji su doživotni članovi odranije bili penzionisani generali i viši državni službenici, sada postao klub za žene i rođake ministara i birokrata.

Kada je izborna komisija odbila da potvrdi pobjedu 78 kandidata, naširoko je zavladao neverica. Među odbijenim kandidatima bile su supruge i sestre trojice ministara i dva bivša šefa policije. Većina kandidata koji su pobedili potiču iz bogate tajlandske političke elite koja se pre činila nedodirljivom, kao monaštvo, monarhija ili vojska. Objavljivanje liste diskvalifikovanih kandidata od strane medija koji su delili nevericu javnosti udvostručilo je sramotu koja do tada nije viđena na tajlandskim izborima.

Izborna komisija je naredila održavanje novih izbora za 78 senatora u 35 pokrajina. Određujući budžet od 400 miliona bahta (17,3 miliona dolara) za nove izbore zakazane za 22. april, izborna komisija se izjasnila da će održati onoliko izbornih krugova koliko bude potrebno da bi se obezbedilo da kandidati dođu do pobjede na pošten način.

"It won't wash: Thai politics comes clean: Bangkok Observed", Bruce Cheesman, Financial Review, 31. mart 2000.