

# SUKOB JAVNIH I PRIVATNIH INTERESA I SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA



TRANSPARENTNOST SRBIJA

# **SUKOB JAVNIH I PRIVATNIH INTERESA I SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA**

***- analize propisa i istraživanje javnog mnjenja -  
Srbija 2003.***



Beograd  
2003.

## **SUKOB JAVNIH I PRIVATNIH INTERESA I SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA**

*Rukovodilac projekta:*

dr Vladimir Goati

*Autor:*

Nemanja Nenadić

*Izdavač:*

Transparentnost Srbija

29. novembra 36/l

Beograd

Tel/Fax +381 11 322 81 96

ts@transparentnost.org.yu

www.transparentnost.org.yu

*Za izdavača:*

Nemanja Nenadić

*Priprema*

*za štampu:*

APP, Beograd

*Štampa:*

Libra, Beograd

*Tiraž:*

300

Beograd, avgust 2003

ISBN 86-84711-00-9

# SADRŽAJ

<b>Predgovor</b>	<b>4</b>
<b>Sukob javnih i privatnih interesa</b>	<b>5</b>
<b>Slobodan pristup informacijama od javnog značaja</b>	<b>22</b>
<b>Rezultati empirijskog istraživanja</b>	<b>43</b>
Sukob interesa	47
Slobodan pristup informacijama	57
Šta su građani spremni da učine?	65
Rezime	66



# PREDGOVOR

Srbija se, kao i druge zemlje u regionu, suočava sa ozbiljnim izazovima perioda tranzicije. Čak i kada su potezi koje vlasti vuku najbolji mogući, uspeh reformi u velikoj meri zavisi od poverenja koje građani imaju u opravdanost preduzetih mera. Ukoliko značajni deo javnosti smatra da su demokratske institucije korumpirane, to poverenje će svakako biti manje.

Zbog toga, **Transparency International** smatra da vlasti treba da zadobiju poverenje javnosti tako što će:

1. obezbediti da građani i mediji imaju lak pristup svim informacijama o radu vlasti,
2. obezbediti da državni funkcioneri ne koriste svoje položaje radi ostvarenja privatnih interesa, a na uštrb javnih.

Na taj način se obezbeđuje da vlast bude odgovorna onima čijim interesima treba da služi, i otvara put afirmaciji demokratskih institucija, kako bi ih građani u punom smislu shvatili kao nešto svoje.

Prvi korak u tom procesu je donošenje odgovarajućih zakona. U Srbiji već duže vreme postoje nacrti zakona koji imaju za cilj regulisanje pitanja *slobodnog pristupa informacijama* i *sprečavanja sukoba javnog i privatnog interesa*. U očekivanju donošenja novih i kvalitetnijih zakonskih rešenja, naša organizacija je preduzela analizu postojećih propisa iz ove dve oblasti. Putem empirijskog istraživanja javnog mnjenja, pokušali smo da saznamo u kom stepenu građani poznaju ove teme, koliko su za njih zainteresovani, koje probleme uočavaju kao prioritetne i kakvim rešenjima bi bila zadovoljni. Dobijeni nalazi će nam poslužiti kao polazišta za dalje aktivnosti. Verujemo da na isti način mogu da pomognu domaćoj javnosti, državnim institucijama i međunarodnim organizacijama kojima je stalo do napretka naše zemlje.

Radovi koji se nalaze u ovoj publikaciji predstavljaju deo aktivnosti organizacije *Transparentnost - Srbija* u prvoj godini sprovođenja projekta *Jačanje odgovornosti u zemljama zapadnog Balkana*. Projekat je regionalni i sprovode ga ogranci *Transparency International* u četiri bivše jugoslovenske republike. Namera projekta je da se osnaženo građansko društvo, u saradnji sa svima kojima je na srcu izgradnja društva utemeljenog na otvorenosti i odgovornosti, izbore za usvajanje kvalitetnih propisa, a zatim da kontroliše njihovu primenu.

Realizaciju projekta je omogućila Vlada Republike Finske, u okviru antikorupcijske inicijative Pakta za stabilnost u Jugoistočnoj Evropi (SPAI).

***Transparentnost - Srbija***

Beograd, avgust 2003.

# SUKOB JAVNIH I PRIVATNIH INTERESA

## ***Analiza propisa u Republici Srbiji (septembar 2002 - avgust 2003)***

### **Šta je sukob javnog i privatnog interesa i kako nastaje**

Oni koji obavljaju poslove od javnog interesa raspolažu i izvesnim ovlašćenjima koja im omogućavaju da posao obavljaju uspešno. Radi veće efikasnosti rada propisi ne regulišu u potpunosti pravila koja takva lica moraju da poštuju prilikom donošenja pojedinačnih odluka, već se jednim delom prepušta njihovom znanju i savesti da izaberu najbolje moguće rešenje za javno dobro. Reč je o "diskrecionim ovlašćenjima". U demokratskim porecima teži se smanjivanju broja ovakvih ovlašćenja ali će jedan broj situacija pred kojima javni službenici, a posebno nosioci visokih državnih funkcija mogu da se nađu, biti nemoguće predvideti, pa je nužno ostaviti im mogućnost da odluče onako kako smatraju da je najcelishodnije u datoj situaciji.

Ono što je bitno da se obezbedi u svim a posebno u situacijama kada oni koji vrše javne poslove raspolažu diskrecionim ovlašćenjima je *vršenje javnih poslova za dobrobit javnog interesa*. Šire posmatrano, to je i pretpostavka pravednog i zakonitog ustrojstva državne vlasti. Kako međutim ne postoji garancija da će nosioci vlasti i javni službenici biti u potpunosti predani javnom interesu primenjuju se razne mere koje treba da otklone sumnju u njihovu objektivnost.

**Dakle, sukob javnog i privatnog interesa je situacija koja postoji kada lice koje vrši javnu funkciju donosi odluke pod uticajem privatnih (ličnih ili grupnih) interesa koje ima.** Ponekad se dešava da još uvek ne postoji sukob javnog i privatnog interesa ali da postoje šanse da do njega dođe i tada govorimo o potencijalnom sukobu interesa. Dešava se i da situacija samo nalikuje onoj koju karakteriše sukob javnog i privatnog interesa, ali da ga u stvari nema, i tada se govori o prividnom sukobu interesa. Odluke donete pod uticajem privatnog interesa ne moraju nužno da budu, ali često jesu štetne za javni interes. Zato se prilikom prevencije vodi računa o dve stvari: prvo, propisuju se norme koje predupređuju mogućnost da do sukoba javnog i privatnog interesa uopšte i dođe i drugo, propisuju se norme postupanja u slučaju da takva mogućnost nastupi.

Kada je vlast otvorena i odgovorna prema građanima mogućnost da pri eventualnom sukobu javni interes pretrpi štetu se bitno smanjuje. S druge strane, još uvek je široko rasprostranjeno shvatanje da je vršenje javne funkcije dobra prilika da se ostvare privatni interesi. Naime, zarade u javnom sektoru su niske, naročito kada se ima u vidu značaj vršenja pojedinih funkcija i činjenica da odluke koje državni funkcioneri donose utiču na živote velikog broja ljudi i budućnost zemlje. Još je uočljivija razlika u zaradama koje stručnjaci za pojedine oblasti mogu da ostvare zavisno od toga da li rade u javnom ili privatnom sektoru. Plate u privatnom sektoru obično su znatno veće, a takva situacija vlada i u znatno bogatijim zemljama od Srbije. Nesrazmera između odgovornosti koje vršenje državnih funkcija nosi, i zarada koje državnim funkcionerima po tom osnovu pripadaju, pospešuje sumnju građana da je motiv koji ljude opredeljuje za politički angažman, i rad u javnom sektoru uopšte, mogućnost ostvarivanja privatnih interesa na uštrb javnih.



Takvo shvatanje javnosti znatno otežava položaj onih predstavnika vlasti koji nemaju nameru da položaj na kome se nalaze iskoriste za privatnu korist. Oni se nalaze u neprijatnom položaju da dokazuju svoju nevinost pred javnošću koja je spremna da olako izrekne generalne negativne sudove. Upravo radi očuvanja integriteta takvih ljudi, koji su od neprocenjivog značaja u stvaranju novog načina ponašanja i razvijanju novog shvatanja javne funkcije, donose se propisi koji:

- Smanjuju mogućnosti da do sukoba javnog i privatnog interesa dođe
- Uvode proceduru i određuju organe nadležne da procenjuju da li sukob javnog i privatnog interesa postoji, i kako ga razrešiti u korist javnog
- Obezbeđuju javnosti dovoljno podataka o ponašanju i procesu donošenja odluka državnih funkcionera i javnih službenika

Ova analiza ima za zadatak da utvrdi sadržaj važećih propisa u Republici Srbiji, koji se odnose ili su povezani sa pitanjem sprečavanja sukoba javnog i privatnog interesa, pre svega onih koji se odnose na najviše državne funkcionere. Pri tom su posebno analizirana pitanja dozvoljenosti obavljanja drugih poslova i funkcija za vreme vršenja javne funkcije, dužnosti deklarisanja privatnih interesa, imovine i poklona, procedure postupanja, sankcije za kršenje normi, pitanje deklarisanja interesa bliskih lica, etički kodeksi i interni mehanizmi kontrole, kao i ograničenja po prestanku mandata, odnosno zaposlenja. Ova analiza ne pokriva norme za sprečavanje sukoba dva privatna interesa (na primer: sukoba interesa preduzeća u privatnom vlasništvu u kome je radnik zaposlen i njegovih privatnih interesa), mada su neke norme koje regulišu tu oblast pomenute.

U Republici Srbiji, naročito u vreme postojanja Savezne Republike Jugoslavije,<sup>1</sup> postojala je složena struktura vlasti i veliki broj najviših državnih organa. Jedan deo poslova koje je obavljala Republika prenet je februara 2002 na organe autonomne pokrajine Vojvodine. Propisi na raznim nivoima vlasti su često bili međusobno neusklađeni, počev od Ustava Republike Srbije (1990) i Ustava SRJ (1992).

Treba odmah reći da pitanje sprečavanja sukoba javnog i privatnog interesa do sada u Srbiji nije tretirano na jedinstven način. Ne samo da ne postoji jedan opšti akt na osnovu koga bi mogli da budu razvijani standardi za posebne oblasti u kojima se javni interes ostvaruje, već su i postojeće norme, budući da su donošene u različitim periodima razvoja domaćeg zakonodavstva, često sadržinski različite.

Jedan broj normi koje bi trebalo da imaju efekat na prevenciju sukoba javnog i privatnog interesa nalazi se u osnovnim pravnim aktima (Ustavima) Republike Srbije i SRJ. Propisi novostvorene državne zajednice SCG takođe sadrže jedan broj odredaba o prevenciji sukoba interesa njenih funkcionera.

## **Najviši nosioci izvršne i zakonodavne vlasti**

### *Predsednik Republike*

Ustav SRJ je propisivao da Savezni predsednik ne može da obavlja druge javne funkcije niti profesionalnu delatnost (Ustav Savezne Republike Jugoslavije, član 97). Slično pravilo postoji i u Ustavu Republike Srbije, kada je reč o Predsedniku Republike Srbije (član 86. stav 8). Nije međutim predviđen mehanizam koji bi ovu odredbu sproveo u delo, što znači da bi jedini način da se razreši eventualni sukob interesa kod predsednika Republike nastao po osnovu obavljanja drugih javnih funkcija ili profesionalne delatnosti bio

---

<sup>1</sup> Savezna Republika Jugoslavija je postojala u periodu od 27.aprila 1992. (dan donošenja njegovog Ustava), do 4. februara 2003., kada je proglašena Ustavna povelja Državne zajednice Srbija i Crna Gora.

Ustavom propisani mehanizam za opoziv. Da bi predsednik Republike Srbije bio opozvan, bilo bi potrebno da za takvu odluku glasa 2/3 ukupnog broja narodnih poslanika nakon čega o tom pitanju odlučuje većina ukupnog broja upisanih birača na referendumu. U javnosti je ovo pitanje bilo aktuelno više puta, a u vezi sa činjenicom da su dva savezna predsednika bila istovremeno i predsednici svojih partija, kao i jedan predsednik Srbije, dok je jedan predsednik Srbije bio visoki partijski funkcioner. Iako takva pojava nije neuobičajena u demokratskim zemljama, odredbe, kako važećeg Ustava Srbije, tako i bivšeg Ustava SRJ, ostavljaju malo prostora za eventualna tumačenja koja bi tim pojavama išle u prilog. Odredbe o nespojivosti funkcija predsednika Državne zajednice Srbija i Crna Gora, sadržane su u Zakonu o savetu ministara SCG, (vidi deo o nosiocima izvršne vlasti) budući da je na osnovu člana 19. tog Zakona, predsednik državne zajednice član tog tela. Predsednik SCG može biti razrešen u slučaju povrede Ustavne povelje po propisanoj proceduri (čl. 11-15. Zakona o izboru i prestanku mandata predsednika SCG).

Zakon o posebnim pravima i dužnostima predsednika Republike (Srbije) (1999) nije postavio bivšim predsednicima ograničenja za vršenje drugih poslova po isteku mandata. On jedino sadrži odredbu (čl. 4.) da je bivši predsednik dužan da čuva državnu tajnu i po prestanku obavljanja funkcije. Da bi se predsedniku stvorili adekvatni uslovi za obavljanje funkcije za vreme trajanja mandata, pored uobičajenih mera (obezbeđenje, prevoz i slično), propisano je da bračni drug predsednika za vreme trajanja predsedničkog mandata ima pravo na mirovanje radnog odnosa, o trošku budžeta Republike (čl. 10). Bivši predsednici su na osnovu ovog zakona stekli pravo na penziju u visini 85% predsedničke plate, kao i pravo na korišćenje usluga doživotnog ličnog obezbeđenja, usluga jednog službenika za potrebe vođenja administrativnih poslova i pravo na korišćenje službenog automobila po potrebi (čl. 11). S obzirom na to da ne postoje ograničenja u pogledu obavljanja poslova nakon prestanka predsedničke funkcije, čini se da su ove pogodnosti preterane.

### *Narodni poslanici*

Na saveznom nivou postojala je nespojivost funkcija poslanika Savezne skupštine i člana Vlade. I u novoj državnoj zajednici nije moguće da poslanici Skupštine SCG budu članovi Saveta Ministara. S druge strane, ne postoji zabrana da poslanici Skupštine Srbije budu članovi Vlade Srbije. Od konstituisanja državne zajednice Srbije i Crne Gore, poslanici u njenoj skupštini su praktično delegirani predstavnici poslaničkih grupa iz republičkih skupština i predviđeno je da tako bude i u naredne dve godine, odnosno do prvih neposrednih izbora za Skupštinu SCG. Za očekivati je da će pitanje (ne)mogućnosti da poslanici Skupštine Srbije budu ujedno poslanici Skupštine SCG biti regulisano zakonom koji će pre tih izbora biti usvojen. Odredbama člana 11. Zakona o izboru narodnih poslanika (Skupština Republike Srbije) iz 2000. godine, propisano je da narodni poslanici ne mogu da budu nosioci pravosudnih funkcija, niti drugih funkcija čije nosioce bira Narodna Skupština, kao ni "funkcioneri ili zaposleni u republičkom organu koji obavlja poslove koji se odnose na delokrug tog organa", osim u slučaju da je Ustavom utvrđeno drugačije. Kada za poslanika bude izabrano lice koje obavlja neku od nespojivih funkcija, vršenje te funkcije prestaje verifikacijom poslaničkog mandata, a u slučaju postojanja nespojivog radnog odnosa on miruje za vreme trajanja poslaničkog mandata. Narodnim poslanicima nije zabranjeno da obavljaju druge delatnosti, uključujući i one u privredi, oni su mogli, do 4. februara 2003, da budu i funkcioneri bivše savezne države (na osnovu odredbi propisa nove državne zajednice, oni ne bi mogli da budu članovi Saveta ministara); oni mogu da budu funkcioneri autonomne pokrajine i lokalne samouprave. Ne postoji regulativa koja bi određivala koja od tih funkcija ima prioritet (na primer, u slučaju posto-





janja potrebe da poslanik radi obavljanja druge javne funkcije ne bude u mogućnosti da prisustvuje sednici Narodne Skupštine ili obrnuto). U takvom slučaju očigledno dolazi do povrede javnog interesa, bilo u onom delu koji se ostvaruje kroz poslanički rad, bilo u delu koji se ostvaruje kroz vršenje druge javne funkcije.

### Razlozi za regulisanje sukoba interesa kod narodnih poslanika

Sigurno je da narodni poslanik (pogotovo ako je član poslaničke grupe koja je u većini u Skupštini i obavlja neku značajnu funkciju Skupštini) može da utiče na donošenje ili brzinu donošenja određenog zakona ili drugog akta, pa bi bilo mesta regulisanju sukoba javnog i privatnog interesa kod njih. Za diskusiju je pitanje da li kod narodnih poslanika predmet sukoba javnog i privatnog interesa u vršenju funkcije uopšte može da se na precizan način definiše. Naime, oni su i izabrani (makar teorijski) u predstavničko telo da bi zastupali interese svih građana Srbije (Ustav u članu 76 propisuje da su oni predstavnici građana svoje izborne jedinice, a na osnovu Zakona o izboru narodnih poslanika teritorija cele Republike je jedna izborna jedinica). S druge strane, oni potiču iz raznih krajeva zemlje i iz raznih profesija i smatra se u određenoj meri normalnim da zastupaju i interese svoje regije i svoje profesije. Najzad, zbog prirode izbornog sistema, oni su ponajpre izabrani kao predstavnici svojih partija (predlagača izbornih lista), i sve do odluke Ustavnog suda iz aprila 2003, odstupanja od stranačke politike imala su za posledicu gubitak poslaničkih mandata. Ako bismo se bazirali na prvom stavu koji ima uporište u Ustavu, sukob interesa kod poslanika bi mogao postojati čak i u situacijama kada oni glasaju za ili protiv usvajanja određenih propisa, s obzirom na interese mesta za koje su (npr. po poreklu ili prebivalištu) vezani, ili interese profesije (npr. lekarske, zemljoradničke, advokatske) kojoj pripadaju. O sukobu interesa kod poslanika se ipak daleko jasnije može govoriti kada je reč o specifičnim i vidljivijim interesima pojedinog poslanika za izglasavanje ili neizglasavanje nekog propisa. Poslanik koji može, usled privredne aktivnosti koju obavlja, imati sasvim konkretne koristi ili štete u zavisnosti od usvajanja nekog zakona, nije ni na koji način obavezan da postojanje takvog interesa prijaví, niti da se izuzme iz procesa odlučivanja (na primer, u okviru resornog skupštinskog odbora) o takvom pitanju. Jedino je situacija kada je poslanik podmićen (davanjem ili obećanjem neke koristi) da zastupa interese trećeg lica kažnjiva i to za obe strane koje u takvom poslu učestvuju. Ako bi se pojavio takav slučaj, da bi narodni poslanik krivično odgovarao, bilo bi potrebno obaviti standardnu proceduru za oduzimanje poslaničkog imuniteta (u našem pravnom sistemu ne postoji pravilo da se u slučaju sumnje ili optužbe za korupciju član parlamenta ne može pozivati na imunitet).

Kao što nemaju obavezu da prijave privatne interese u konkretnim situacijama, narodni poslanici i kandidati za narodne poslanike, nisu obavezni ni da prijave stanje svoje imovine pre stupanja na funkciju i u toku mandata, što je ključni nedostatak sadašnjih zakonskih rešenja. O poslanicima se u skupštini vodi evidencija, koja sadrži jedan broj ličnih podataka, ali ne i gore pomenute.

### Radni odnos i plate narodnih poslanika

Poslanici na osnovu odredaba Zakona o radu (2001, član 63.), imaju mogućnost da im miruju prava i obaveze iz radnog odnosa u kome su se nalazili pre izbora na funkciju. Odredba pomenutog člana ostavlja prostor i da ne bude tako, jer je određeno da prava i obaveze iz radnog odnosa miruju *ako izvršenje javne funkcije zahteva da privremeno prestane rad kod poslodavca*. Zakon o primanjima narodnih poslanika u Narodnoj Skup-

štini Republike Srbije (1991) pruža mogućnost, kako onim poslanicima koji se u momentu izbora ne nalaze u radnom odnosu, tako i onima koji su zaposleni, da na osnovu kriterijuma koje donosi Odbor za administrativna i za mandatno-imunitetna pitanja, na predlog tog odbora i po odluci Narodne Skupštine, dobiju status poslanika na stalnom radu u Narodnoj Skupštini (član 3.). Takođe, oni poslanici koji nastave da ostvaruju prihode iz radnog odnosa, ili po drugom osnovu, imaju pravo na nadoknadu razlike u primanjima do pune poslaničke plate (član 5.). Ovi prihodi mogu biti umanjeni u slučaju neopravdanog odsustva sa skupštinskih sednica. Poslovnik Narodne Skupštine (2002) propisuje da poslanik koji ne prisustvuje određenim skupštinskim aktivnostima može da izgubi status poslanika na stalnom radu u Narodnoj Skupštini (član 217). Ovakva mera, u nedostatku striktnih normi o sprečavanju sukoba interesa, može da u manjoj meri onemogući deo poslanika da na očigledan način stavljaju svoje privatne obaveze ispred poslaničkih, ali njen domet tu i prestaje kada je o prevenciji sukoba interesa reč. Privremeni poslovnik Skupštine Srbije i Crne Gore (član 16.) je propisao da su poslanici dužni da učestvuju u radu Skupštine, odnosno da opravdaju nedolazak, ali nikakve sankcije u slučaju kršenja tih odredbi nisu predviđene.

### Primanje poklona

Kad je reč o poklonima koje narodni poslanici primaju, u postojećim propisima ne postoje ograničenja, osim opštih odredbi iz Zakona o sredstvima u svojini Republike Srbije (1995) kojim je utvrđeno da su pokloni koje predstavnik Republike primi od stranih država, organa ili organizacija tih država, međunarodnih organizacija ili stranog državljanina i stranih pravnih lica sredstva u državnoj svojini (član 38).

## Nosioci izvršne vlasti

### *Republika Srbija*

Prema odredbama 49. Zakona o državnoj upravi (1992) ministar ne može vršiti nikakvu javnu, profesionalnu ni drugu dužnost koja je nespojiva sa funkcijom ministra. Funkcioneri u organima državne uprave, ne mogu raditi u drugom organu državne uprave, odnosno kod drugog poslodavca, niti mogu obavljati samostalnu profesionalnu delatnost koja nije spojiva sa njihovim statusom. Vlada može dati saglasnost da funkcioneri sa naučnim zvanjima rade u naučno-obrazovnim ustanovama ukoliko se time ne dovodi u pitanje efikasan rad organa državne uprave. Ministri mogu da budu ujedno i narodni poslanici u Skupštini Srbije, ali ne mogu da budu članovi skupštinskih odbora.

Kako nema preciznije definicije koja bi se javna, profesionalna ili druga dužnost mogla smatrati nespojivom sa funkcijom ministra, takvu ocenu bi mogla da da Narodna Skupština u eventualnom procesu razrešenja konkretnog člana Vlade. U nedostatku preciznijih zakonskih propisa, Vlada Srbije je donela odluke kojima su uvedena ograničenja članovima Vlade za vršenje nekih funkcija (na primer oni ne mogu da ostvaruju novčanu naknadu za članstvo u upravnim odborima javnih preduzeća). S druge strane, na osnovu odluka Vlade, njeni funkcioneri imaju obavezu da obavljaju funkcije u radnim telima koje Vlada obrazuje.

Članovi Vlade nisu obavezni da prijave svoju imovinu i interese, što je jedan od osnovnih nedostataka postojećeg zakonodavstva u ovoj oblasti. Prilikom formiranja prelazne Vlade Srbije u oktobru 2000, neki ministri su to učinili na dobrovoljnoj bazi, a ta je tema često bila predmet interesovanja medija, tako da nije čudno što polovina građana Srbije



smatra da obaveza prijavljivanja imovine postoji<sup>2</sup>. Kada je reč o mogućnosti primanja i zadržavanja poklona, postoje samo prethodno pomenute odredbe Zakona o sredstvima u svojini Republike Srbije. Ovde treba imati u vidu da kada je reč o "poklonima" koji predstavljaju mito, postoji krivična odgovornost kao sankcioni mehanizam; izvan ovog, ne postoje ograničenja za dobijanje i zadržavanje dobijenih poklona po vrsti, visini ili poklonodavcu. Prijavljivanje dobijenih poklona takođe nije regulisano, osim kad je reč o inostranim darodavcima. Za kršenje odredbi članova 38. i 40. Zakona o sredstvima u svojini Republike Srbije, (npr. za slučaj da funkcioner ne preda primljeni poklon Republičkoj direkciji za imovinu Republike Srbije) nisu propisane sankcije. Iz člana 38. stav 1. tog Zakona proizlazi da su opisani pokloni već od momenta kada ih državni funkcioneri prime, državna svojina. Primenu ovog propisa u praksi otežava i to što nijedna od Vlada Srbije u periodu od donošenja Zakona nije donela podzakonski akt na osnovu člana 41., koji bi propisivao šta se smatra "prigodnim poklonom manje vrednosti".

Još jedno važno polje prevencije sukoba interesa je vremensko i/ ili sadržajno ograničenje mogućnosti vršenja pojedinih poslova posle prestanka funkcije. Svrha ograničenja je dvostruka: s jedne strane, to bi bila prevencija naknadnog naplaćivanja ustupaka koji bi bili učinjeni za vreme vršenja funkcije, a s druge prevencija korišćenja prednosti stečenih za vreme obavljanje javne funkcije (npr. poznanstava i informacije). U Republici Srbiji takva ograničenja za vršioce funkcija izvršne vlasti ne postoje, tako da su oni potpuno slobodni u pogledu budućeg zaposlenja i poslodavca.

Na članove Vlade se takođe odnose i pravila o izuzeću pri donošenju odluka u upravnom postupku, o kojima se više govori u odeljku o javnim službenicima.

#### *Bivša Savezna Vlada i Savet ministara SCG*

Na osnovu odredbi bivšeg Ustava SRJ, članovi Savezne vlade nisu mogli da obavljaju drugu javnu funkciju niti profesionalnu delatnost. Zakonom o Savetu ministara SCG utvrđeno je (2003, član 20.) da član Saveta ne može za vreme trajanja mandata da bude sudija, funkcioner u državnim organima i organima lokalne samouprave. Takođe, oni ne mogu da obavljaju ni počasne dužnosti, osim po odobrenju samog Saveta. Iz ove odredbe proizlazi da članovi Saveta ne mogu da budu funkcioneri državnih organa pojedinih republika, i to, kako organa sudske, tako ni izvršne i zakonodavne vlasti. Članovi Saveta ne mogu u vezi sa vršenjem funkcije da primaju poklone, niti da stiču koristi od pravnih i fizičkih lica, bilo domaćih ili stranih (član 21). Ova odredba, mada uvodi strogu zabranu, očigledno ne može da se u potpunosti sprovede u praksi, pre svega zato što nije propisan izuzetak za primanje uobičajenih "protokolarnih poklona". Zakon ne propisuje posebne mehanizme koji bi obezbedili sprovođenje ove odredbe (npr. obavezno prijavljivanje ponuđenih poklona i postupanje u slučaju kada sticanje koristi nije moglo da bude izbegnuto), a za eventualno kršenje ove odredbe nije predviđen poseban postupak sankcionisanja (primenjuju se odredbe o odgovornosti članova Saveta). Članovi Saveta ministara su obavezni da čuvaju državnu, službenu i poslovnu tajnu bez obzira na način saznanja i posle isteka mandata (član 22.). Oni nemaju nikakvih ograničenja u pogledu obavljanja poslova po isteku mandata.

#### **Sudovi i tužilaštva**

U pravnom sistemu Republike Srbije postoji dosta sličnosti u posmatranoj regulativi koja se odnosi na sudije i tužioce, a i reforme zakonodavstva su obično preduzimane

---

<sup>2</sup> Vidi rezultate istraživanja javnog mnjenja "Sukob interesa i dostupnost informacija", Srbija mart - april 2003.

jednovremeno u obe ove državne institucije. Ustav Republike Srbije propisuje u članovima 100. i 105. da sudije, odnosno javni tužioci ne mogu da obavljaju službu ili poslove koji su zakonom utvrđeni kao nespojivi sa funkcijom sudije odnosno javnog tužioca. Članom 27. Zakona o sudijama, odnosno članom 47 stav 1 Zakona o javnom tužilaštvu (oba iz 2001) je propisano da sudije/ javni tužioci i zamenici javnih tužilaca ne mogu da budu na dužnostima u organima koji donose i izvršavaju propise, da budu članovi političkih stranaka, da se bave bilo kojim javnim i privatnim poslom niti da pružaju pravne usluge ili savete uz naknadu. Sa njihovom dužnošću nespojive su i druge službe, poslovi i postupci koji su oprečni dostojanstvu i nezavisnosti sudije (samostalnosti javnog tužioca) ili štete ugledu suda/ javnog tužilaštva. Koji su to postupci, propisuju Vrhovni sud Srbije / Republički javni tužilac.

U odnosu na zabranu obavljanja drugih poslova uz nadoknadu, zakoni su predvideli i izuzetke. Tako, sudija može uz naknadu da obavlja naučnu i stručnu delatnost, uz saglasnost predsednika suda. Javni tužioci i zamenici javnih tužilaca takođe mogu uz naknadu da obavljaju naučnu i stručnu delatnost.

Kako bi se razrešila situacija, kada se sumnja da je neka služba ili posao nespojiva sa sudijskom/tužilačkom funkcijom, zakonom je propisana dužnost obaveštavanja predsednika Suda, odnosno neposredno višeg javnog tužioca, o svakoj takvoj službi ili poslu. Predsednik suda obaveštava Veliko personalno veće, a republički javni tužilac ministra pravde. Ukoliko se utvrdi nespojivost, izriče se mera upozorenja koja se upisuje u lični list koji se vodi za svakog sudiju/ javnog tužioca i zamenika javnog tužioca, a koji, između ostalog, sadrži i podatke o kretanju u službi, objavljenim naučnim i stručnim radovima i o imovnom stanju (član 28, 48, 49 i 50 Zakona o javnom tužilaštvu; slično čl. 69. Zakona o uređenju sudova, oba iz 2001).

Ukoliko javni tužilac ili zamenik javnog tužioca, pored izrečene mere upozorenja, nastavi sa vršenjem službe ili poslova nespojivih sa njegovom dužnošću, neposredno viši javni tužilac, odnosno ministar nadležan za pravosuđe, može izreći meru ukidanja iz javnog tužilaštva u trajanju od jednog meseca do jedne godine ili pokrenuti postupak za razrešenje.

Ovde treba napomenuti da nije jasno koji je mehanizam kontrole podataka koje sadrži lični list a naročito podataka o imovnom stanju, osim što je zakonodavac naveo da je za tačnost podataka odgovoran javni tužilac i lice koje je dalo podatke. Sankciju za davanje netačnih podataka zakoni nisu predvideli.

Izmenama Zakona o organizaciji sudova iz jula 2002. godine odstranjeni su iz ličnih listova sudija podaci o krvnim srođnicima u pravoj liniji i pobočnoj liniji do četvrtog stepena srodstva i tazbinskih srođnika u pravoj liniji koji rade u pravosuđu, državnoj upravi ili advokaturi, podaci o kretanju supružnika u službi i o članovima porodičnog domaćinstva. Naime, ocenjeno je da je prikupljanje tih podataka, koji bi nesumnjivo mogli da budu od koristi pri utvrđivanju eventualnog sukoba interesa, suprotno Ustavu. Ne ulazeći u pitanje održivosti razloga koji su doveli do izmena odredbi o sadržini ličnih listova sudija (pitanje ustavnosti), skrenuli bismo pažnju na to, da je odredbama Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala (2002), propisana obaveza davanja nekih podataka, čije je prikupljanje ocenjeno kao neustavno u slučaju Zakona o organizaciji sudova.

Odredbe o nespojivosti funkcija nalaze se i u delu Zakona o sudijama koji govori o Velikom personalnom veću (član 39.) Određeno da je funkcija predsednika Vrhovnog suda Srbije nespojiva sa funkcijom člana ovog tela. Član Velikog personalnog veća izuzima se iz postupka, kada se vodi postupak "koji se tiče tog člana". Zakon o Visokom savetu pravosuđa takođe predviđa mehanizme koji sprečavaju učešće zainteresovanog člana u postupku pred Savetom (tačno određeni slučajevi - član 15. i 16.).



Član 75. Zakona o sudijama određuje nespojivost određenih službi i poslova sa dužnošću sudija - porotnika. Određeno je da porotnik ne može da bude advokat, kao ni lice koje pruža pravne usluge ili stručne savete uz naknadu. Verovatno je namera zakonodavca bila da se i termin "stručni saveti" odnosi takođe na oblast prava, mada jezičkim tumačenjem dolazimo do šire primene ograničenja iz ovog stava. Sa dužnošću porotnika nespojive su i druge službe, poslovi i postupci koji su oprečni dostojanstvu i nezavisnosti porotnika ili štetni po ugled suda.

Osnovni metod koji bi trebalo da obezbedi nepristrasnost postupanja sudija i javnih tužilaca propisan je procesnim zakonodavstvom. Tako na primer, Zakonik o krivičnom postupku (2001), propisuje u članovima 40 i 45 razloge za izuzeće postupajućeg sudije, sudije porotnika i tužioca (razlozi za izuzeće javnog tužioca i zamenika javnog tužioca identični su sa razlozima za izuzeće sudija). Neki razlozi su taksativno nabrojani (ako je javni tužilac/sudija oštećen krivičnim delom, ako mu je okrivljeni ili njegov branilac bračni drug, srodnik po krvi u prvoj liniji, srodnik u pobočnoj liniji do četvrtog stepena krvnog srodstva, odnosno do drugog stepena tazbinskog srodstva i dr.) U takvom slučaju, čim se utvrde okolnosti za obavezno izuzeće, sudije i javni tužioci moraju da prekinu svaki rad u predmetu, i da o postojanju razloga za obavezno izuzeće izveste predsednika suda/neposredno višeg tužioca. U slučaju postojanja fakultativnih razloga za izuzeće, odnosno, postojanja drugih okolnosti koje dovode u sumnju nepristrasnost sudija i javnih tužilaca, oni mogu do konačne odluke po zahtevu za izuzeće da vrše radnje koje ne trpe odlaganje. U osnovi slična rešenja sadrži i Zakon o parničnom postupku (1977).

Ove mere već decenijama ugrađene u naš pravni sistem i funkcionišu u praksi, ali još uvek ne sprečavaju sve mogućnosti da do sukoba interesa u konkretnom postupku dođe. Na primer, u ustrojstvu javnog tužilaštva važi princip subordinacije, tako da su republički i okružni javni tužioci ovlašćeni da daju obavezna uputstva opštinskim javnim tužiocima kao nižim po rangu (koja mogu da se odnose i na konkretne predmete). Štaviše, član 12 Zakona o javnom tužilaštvu, daje pravo višem javnom tužiocu da preduzme sve radnje za koje je ovlašćen niži javni tužilac, kao i pravo da ovlasti nižeg javnog tužioca da postupa u stvari iz nadležnosti drugog nižeg javnog tužioca. Procesne radnje i procesne izjave koje pred sudom u određenom predmetu preduzme niži javni tužilac imaju puni pravni efekat, bez obzira da li su suprotne obaveznom uputstvu višeg javnog tužioca. Međutim, niži javni tužilac ili zamenik javnog tužioca može ako postupi suprotno konkretnom ili načelnom uputstvu da odgovara za svoj postupak. Ne postoje mehanizmi za izuzeće javnih tužilaca viših po rangu u postupku izdavanja obaveznih uputstava.

Zakonom o Sudu Srbije i Crne Gore (2003, član 22.) propisano je da sudija tog suda ne može da obavlja drugu javnu funkciju (posebno je naglašeno da ne mogu obavljati poslaničku funkciju), niti profesionalnu delatnost. Izuzetno, po odobrenju samog Suda, sudija može da se profesionalno bavi naučnoistraživačkom ili obrazovnom delatnošću. Sudije moraju biti nestranačke ličnosti. Kada se glasa o nespojivosti funkcije određenog sudije, sudija koji je u pitanju ne može da učestvuje u glasanju. Ograničenje, koje je u vezi sa delokrugom ovog Suda, određeno je stavom 3. gore pomenutog člana. Sudija ne može da učestvuje u pripremi ustava, zakona i drugih propisa i opštih akata čiju ocenu usklađenosti (sa Ustavnom poveljom, potvrđenim međunarodnim ugovorima i dr.) daje Sud SCG.

### **Odredbe Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala**

Ovim Zakonom propisano je osnivanje posebnih državnih organa i odeljenja u okviru postojećih državnih organa, radi uspešnijeg suzbijanja organizovanog kriminala. Njime je osnovano specijalno tužilaštvo, na čelu sa specijalnim tužiocem, zatim posebna odelje-

nja Okružnog suda i Apelacionog suda u Beogradu, posebna služba u okviru MUP i posebna pritvorska jedinica. Usled toga što sva lica koja sprovode ovaj Zakon, radeći u posebnim odeljenjima državnih organa, imaju znatno veća ovlašćenja od kolega iz drugih odeljenja, a verovatno i zbog toga, što je ovaj Zakon pisan u doba kada je već postojao nacrt Zakona o sprečavanju sukoba interesa, predviđena je mera obaveznog prijavljivanja imovine, neuobičajena u drugim zakonima. Tako je u članu 16. određeno da su ova lica dužna da pre stupanja na rad, u pismenoj formi, dostave potpune i tačne podatke o svom imovnom stanju, imovnom stanju svog bračnog druga, krvnih srodnika u pravoj liniji, u pobočnoj liniji do trećeg a u tazbinskom srodstvu do drugog stepena. Bezbedonosne provere, i provere imovnog stanja ovih lica, mogu se obaviti bez znanja tih lica, pre stupanja na rad, tokom rada i jednu godinu nakon prestanka rada. Značajne implikacije na primenu ovog člana Zakona može, međutim, da ima odredba da se podaci o imovini dostavljaju "u skladu sa aktom koji donosi Vlada Srbije." Nije poznato da li je takav akt donet i šta bi u stvari on trebalo da propisuje, odnosno, da li je u pitanju sam način dostave, bliže određivanje podataka o imovini, izgled obrasca, ili nešto drugo. U vezi sa tim, ostaje nejasno, da li odredbe člana 16. mogu da se primenjuju do donošenja tog akta Vlade.

### Javni službenici

U propisima u Srbiji se zvanično još uvek ne koristi termin "javni službenici" (u pripremi je Zakon o javnim službenicima) tako da se norme koje se na njihov rad odnose nalaze u mnogim zakonima i podzakonskim aktima. Od značaja za ovu analizu su neke norme koje sadrži Zakon o radu, Zakon o radnim odnosima u državnim organima, Zakon o državnoj upravi, kao i čitav niz drugih zakona i podzakonskih propisa, uključujući tu i norme Zakona o opštem upravnom postupku (1997) i propisa koji se odnose na posebne upravne postupke.

Kako pitanje uočavanja i razrešavanja potencijalnog sukoba interesa nije bilo predmet posebnog regulisanja, postojeće norme koje se odnose na javne službenike imaju parcijalan karakter.

Zakon o radnim odnosima u državnim organima (1991) primenjuje se na sve zaposlene u ministarstvima, posebnim organizacijama, sudovima, javnim tužilaštvima, javnom pravobranilaštvu, organima za prekršaje i u službama Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade i Ustavnog suda koji se primaju u radni odnos odlukom funkcionera koji rukovode ovim organima i službama, a u delu, koji nije uređen posebnim propisima, primenjuje se i na tzv. izabrana (ona koja bira Narodna Skupština) i postavljena lica (ona koja postavlja Vlada ili drugi nadležni organ).

Zaposleni u državnim organima, izabrana i postavljena lica su dužni da poslove obavljaju savesno, nepristrasno i u skladu sa Ustavom i zakonom. Zaposlenima u državnim organima i postavljenim licima (ne i izabranim) je zabranjeno da se u obavljanju svojih službenih poslova rukovode partijskim, odnosno političkim, ubeđenjima i da ih izražavaju i zastupaju u vršenju službe. Kao dodatna mera obezbeđenja političke nepristrasnosti u korist javnog interesa, propisano je da zaposleni u državnim organima i postavljena lica ne mogu da budu članovi organa političkih organizacija (mogu da budu "obični" članovi). Član 6. Zakona o državnoj upravi u ovom smislu dodaje i zabranu osnivanja organizacionih oblika političkih organizacija u organima državne uprave.

Kad je reč o nespojivosti funkcija javnih službenika sa drugim funkcijama, ne postoje jasne zabrane, osim onih koje proističu iz faktičke nemogućnosti zasnivanja drugog radnog odnosa za vreme radnog odnosa u državnom organu. Izuzetno, u stavu 2., već pomenutog člana 49. Zakona o državnoj upravi, propisano je da zamenici i pomoćnici mini-



stara, sekretari ministarstava, kao i funkcioneri koji rukovode posebnim organizacijama i njihovi zamenici i pomoćnici ne mogu da rade u drugom organu državne uprave, niti kod drugih poslodavaca; oni ne mogu da obavljaju ni samostalne profesionalne delatnosti koje nisu spojive sa njihovim statusom funkcionera u organima državne uprave. Izuzetno, Vlada može da onim funkcionerima, koji imaju naučna zvanja i rade u naučno-obrazovnim ustanovama, da saglasnost da se tom delatnošću i dalje bave "ukoliko to ne dovodi u pitanje efikasan rad državne uprave".

Ne postoje odredbe koje bi propisivale obavezu prijavljivanja imovine javnih službenika.

Zakon o opštem upravnom postupku, (1997) u članovima 32-38, reguliše pitanje izuzeća zainteresovanog službenog lica, koja su analogna odredbama o izuzeću iz sudskog parničnog postupka. Službeno lice koje rešava u upravnim stvarima ili obavlja pojedine radnje u postupku izuzeće se ako je u predmetu u kome se vodi postupak stranka, saovlašćenik, odnosno saobveznik, svedok, veštak, punomoćnik ili zakonski zastupnik stranke; ako je sa strankom, zastupnikom ili punomoćnikom stranke srodnik po pravnoj liniji, a u pobočnoj liniji do četvrtog stepena zaključno, bračni drug ili srodnik po tazbini do drugog stepena zaključno, čak i onda kad je brak prestao, odnosno ako je sa njima u odnosu staraoca, usvojioca, usvojenika ili hranioca; ako je u prvostepenom postupku učestvovalo u vođenju postupka ili u donošenju rešenja. Službeno lice je dužno da, po saznanju neke od ovih okolnosti, prekine svaki rad na predmetu. Službenom licu je ostavljena i mogućnost da zatraži sopstveno izuzeće zbog postojanja neke okolnosti koja nije izričito navedena a može da dovede u sumnju njegovu nepristrasnost (npr. prijateljski odnos sa nekom od stranaka), ali u tom slučaju nastavlja sa radom do donošenja odluke o izuzeću. I sama stranka može da ukaže na postojanje takvih okolnosti, u kom slučaju se ne mogu preduzimati radnje u postupku, osim onih koje ne trpe odlaganje. Kršenje normi o izuzeću je razlog za ponavljanje postupka (član 239. Zakona o opštem upravnom postupku).

Način na koji se donosi odluka o izuzeću ostavljen je da bude regulisan republičkim zakonima, što je i učinjeno. Na primer, članom 77. Zakona o državnoj upravi (1992) je određeno da o izuzeću javnih službenika u pojedinim upravnim postupcima odlučuju resorni ministri, dok o izuzeću samih ministara odlučuje Vlada. Takođe, Zakon o lokalnoj samoupravi (2002),<sup>3</sup> je u članu 62. predvideo, da o izuzeću načelnika opštinske uprave, odnosno načelnika uprave za pojedine oblasti, rešava predsednik opštine. O izuzeću ostalih javnih službenika u opštinskoj upravi ("službenih lica") odlučuje načelnik.

Nema sumnje da će sadašnje manjkavosti sistema prevencije sukoba interesa javnih službenika biti smanjene usvajanjem novih propisa, koji se najavljuju u ovoj oblasti. Pored Zakona o sprečavanju sukoba javnih i privatnih interesa u obavljanju javnih funkcija, tu će značajnu ulogu imati i Etički kodeks javnih službenika (baziran na dokumentu Saveta Evrope), kao i novi Zakon o javnim službenicima. U radnoj verziji ovog Zakona (mart 2003), koja bi trebalo da pretrpi ozbiljne izmene pre predlaganja, nalaze se, između ostalog, načelna zabrana sukoba interesa kao i zabrana primanja poklona (osim protokolarnih).

Za radnike ministarstva unutrašnjih poslova utvrđen je i spisak poslova koji su nespojivi sa njihovom službenom dužnošću (Pravilnik o utvrđivanju poslova koji su nespojivi sa službenom dužnošću radnika iz 1992. godine). Tim aktom je predviđena zabrana obavljanja privredne i druge delatnosti na osnovu propisa o ličnom radu (privatno preduzetništvo, dopunski rad u preduzećima i slično), osim naučnog rada službenika koji imaju

---

<sup>3</sup> Zakon je propisao novu strukturu organa vlasti u lokalnim samoupravama, koja će se u celoj zemlji primenjivati tek posle prvih sledećih izbora za odbornike i gradonačelnike / predsednike opština.

naučna zvanja, kao i obavljanje poslova po osnovu ugovora o delu koji se odnose na oko tačno navedene oblasti (član 1, stav 3). Rad po ugovoru o delu ipak može da bude odobren od strane za to određenog starešine u Ministarstvu (član 3).

### **Preporuka Skupštine Autonomne Pokrajine Vojvodine**

Na sednici održanoj 12. marta 2002. godine Skupština Vojvodine donela je Preporuku o pravilima ponašanja izabranih, imenovanih, postavljenih i zaposlenih lica u organima pokrajine. Po svojoj prirodi ova Preporuka predstavlja vrstu etičkog kodeksa, koji ne uključuje sankcije za povredu normi niti propisuje mehanizme za postupanje u slučaju da se utvrdi prekršaj tih odredbi. U nekim odredbama Preporuke ponavljaju se obaveze koje i inače postoje po jačem osnovu (u zakonima). Tako, član 5. propisuje da izabrana lica na najvišim položajima "ne smeju da obavljaju drugu javnu funkciju, "u skladu sa pozitivnim propisima", a član 8. da "ne smeju da neposredno ili posredno, traže ili primaju poklone, usluge ili druge koristi za obavljanje dužnosti koju vrše ili u vezi sa vršenjem dužnosti", što je u stvari opis jednog od načina izvršenja krivičnog dela primanja mita. Preporukom su pozvana izabrana lica da pre stupanja na dužnost objave svoje poslovne, finansijske i druge profitne aktivnosti, kao i da prijave nadležnom skupštinskom telu (bez navođenja koje je to telo), imovinu i dugove za sebe, supružnika i izdržavana lica. Takođe, u članu 10, rečeno je da lica na koja se Preporuka odnosi "uvek moraju da stave javni interes iznad ličnog ukoliko dođe do sukoba ili nesklada među njima". I pored očiglednih nedostataka, sama činjenica da je ovakva Preporuka doneta je značajna, jer ukazuje na sazrevanje shvatanja među organima koji donose propise da je ovu oblast potrebno regulisati.

### **Javna preduzeća**

Zakon o preduzećima (1996) sadrži više normi koje bi trebalo da pruže zaštitu javnog interesa u javnim preduzećima i preduzećima sa društvenim vlasništvom. Tako, član 92. propisuje sledeće:

"(1)... član uprave, nadzornog odbora i izvršnog odbora direktora..... društvenog i javnog preduzeća ne mogu imati to svojstvo, niti biti zaposleni, odnosno prokuristi u bilo kom drugom preduzeću, odnosno drugom pravnom licu iste ili srodne delatnosti ili delatnosti koja bi mogla biti konkurentna, niti mogu biti preduzetnici koji obavljaju takvu delatnost.

...

(3) Osnivačkim aktom, odnosno statutom preduzeća može se utvrditi da zabrana iz stava 1. ovog člana traje i posle gubitka svojstva iz tog stava, ali ne duže od dve godine.

(4) Ako lice iz stava 1. ovog člana prekrši klauzulu konkurencije, preduzeće može:

1) izreći prestanak radnog ili drugog ugovornog odnosa;

...

3) tražiti brisanje konkurentne delatnosti iz registra;

4) tražiti naknadu štete.

(5) Umesto naknade štete, preduzeće može od lica iz stava 1. ovog člana tražiti:

1) prepuštanje poslova učinjenih za svoj račun kao poslova učinjenih za račun preduzeća;

2) prenošenje preduzeću koristi iz poslova zaključenih za tuđ račun kao poslova učinjenih za račun preduzeća;

3) ustupanje preduzeću prava iz poslova zaključenih za tuđ račun kao poslova učinjenih za račun preduzeća.





**(6)** Zahtev preduzeća za naknadu štete zastareva za 90 dana od dana saznanja za povredu odredaba stava 1. ovog člana i za prekršioca, a najdocije u roku od tri godine od dana kad je učinjena povreda."

Ovim članom Zakona dakle, nabrojane su funkcije i delatnosti koje funkcioneri javnih preduzeća ne mogu da obavljaju zato što vršenje tih funkcija i delatnosti može da predstavlja konkurenciju javnom preduzeću. Takođe, propisane su i efikasne sankcije koje treba da na najbolji način anuliraju štetne posledice kršenja pravila o zabrani konkurencije.

Osim toga, ovim zakonom su postavljena i ograničenja za obavljanje više funkcija u povezanim preduzećima (matično i zavisno - član 68), kao i ograničenje mogućnosti da ista lica budu članovi upravnih i nadzornih odbora više od tri preduzeća, čak i kada ta preduzeća ne obavljaju istu ili srodnu delatnost. Član 70, stav 3 je propisao da je takav izbor ništav (na primer, izbor u upravni ili nadzorni odbor četvrtog preduzeća). S druge strane, višestruko "mešovito" članstvo nije zabranjeno (npr. u dva upravna i dva nadzorna odbora).

Članom 93. Zakona regulisano je pitanje sukoba interesa u vođenju poslova. Ove odredbe regulišu uslove za zaključivanje jednog broja pravnih poslova između funkcionera javnih preduzeća i samog preduzeća. Posebno je značajno što se odobrenje zahteva i za poslove koje zaključuju druga lica, (ne sam funkcioner) ako bi funkcioner mogao biti zainteresovan za njihovo zaključivanje. Tako:

"**(1)** ... član uprave, nadzornog odbora i izvršnog odbora direktora ... društvenog i javnog preduzeća ... mogu zaključiti s preduzećem u kome imaju to svojstvo ugovor o kreditu, kauciji, garanciji, avalu i jemstvu, kao i drugi pravni posao utvrđen osnivačkim aktom, odnosno statutom, po odobrenju ... upravnog i nadzornog odbora.

**(2)** Odobrenje iz stava 1. ovog člana potrebno je i za pravni posao koji zakluče druga lica, u kome postoji zainteresovanost lica iz tog stava.

**(3)** Zainteresovano lice iz stava 1. ovog člana ne može glasati u upravnom ili nadzornom odboru prilikom odlučivanja o odobrenju.

...

**(5)** Osnivačkim aktom, odnosno statutom može se predvideti da davanje odobrenja nije potrebno za poslove zaključene pod uobičajenim uslovima..."

Izuzetak koji je dozvoljen stavom 5. ovog člana, u slučaju da bude iskorišćen u osnivačkom aktu, odnosno statutu javnog preduzeća, može značajno da umanjí pozitivne efekte drugih odredbi tog člana, usled toga što se gubi kontrola eventualnog sukoba interesa, koju sama nužnost da se traži odobrenje za sklapanje posla u izvesnoj meri obezbeđuje.

## Javne nabavke

Posebno važna oblast, u kojoj je pitanje sukoba interesa potrebno regulisati, je oblast javnih nabavki, zato što se putem javnih nabavki troši veliki deo budžetskih sredstava. Novi propisi o javnim nabavkama, počev od Zakona o javnim nabavkama, donetog u julu 2002. godine, stvorili su obavezu primenjivanja procedura javnih nabavki koje su bazirane na modelu koji se primenjuje u zemljama EU. Te procedure u znatnoj meri smanjuju mogućnost da oni koji sprovode javne nabavke, usled privatnih interesa, nanesu štetu budžetu, iako su norme koje neposredno regulišu prevenciju sukoba interesa oskudne. Članom 6. stav 2. Zakona je propisano da subjekti koji su pripremali konkursnu dokumentaciju ili pojedine njene delove ne mogu da nastupe kao ponuđači ili podizvođači, niti

mogu da sarađuju sa ponuđačima prilikom pripremanja ponude. Na ovaj način, zakonodavac je imao nameru da spreči da stručnjaci, koji pripremaju konkursnu dokumentaciju, to čine na način koji će njima omogućiti da se pojave kao najbolji ponuđači (npr. s obzirom na posebna znanja ili tehničku opremu koju poseduju), odnosno da učestvuju u pripremanju ponude drugih ponuđača, budući da imaju "startnu prednost", s obzirom na poznavanje svih detalja zahteva koji konkursna dokumentacija postavlja. Član 146. je propisao i prekršajnu kaznu (100.000-200.000 dinara) za Naručioca koji dodeli ugovor ponuđaču koji je učestvovao u pripremi konkursne dokumentacije. Podzakonskim aktom, Odlukom o kriterijumima za obrazovanje komisija za javne nabavke, propisano je da se u komisije ne mogu imenovati osobe koje su zaposlene u pravnom licu koje može biti ponuđač za tu vrstu javne nabavke.

Član 17 Zakona naslovljen je kao "antikorupcijska pravila". Odredba glasi: "Naručilac će odbiti ponudu ako ima na raspolaganju **verodostojan dokaz** da je **ponuđač sadašnjem ili bivšem zaposlenom** kod naručioca dao ili obećao **poklon** u novčanom ili ne-novčanom obliku, ponudio zaposlenje ili kakvu drugu korist, stvar ili uslugu **čije se vrednosti mogu izraziti u novcu**, kao **pokušaj uticanja** na delovanje, odlučivanje ili na dalji tok postupka javne nabavke." Član 17. u stvari propisuje da će ponuda obavezno biti odbijena ukoliko postoji verodostojan dokaz da je izvršen neki od pojedinačno nabrojanih oblika izvršenja krivičnog dela davanja mita, i to od strane ponuđača. Način na koji je ova odredba formulisana uži je od načina na koji je formulisano krivično delo davanja mita i ne vidimo jasan razlog zašto je tako učinjeno. Na primer, nije na isti način sankcionisano uticanje na postupak javne nabavke preko lica koja nisu (sadašnji ili bivši) zaposleni kod naručioca, iako nema sumnje da i druga lica mogu po osnovu lične moći da vrše uticaj na organe naručioca koji odlučuju o nabavci; data ili obećana korist mora da bude izraziva u novcu, mada je nesumnjivo da se podmićivanje može vršiti i sredstvima kojima je nemoguće utvrditi novčani ekvivalent; na kraju, teško je pretpostaviti da bi verodostojan dokaz moglo da bude nešto drugo osim pravosnažne krivične presude, što, s obzirom na znatno duže trajanje sudskih postupaka od postupaka javnih nabavki, bitno sužava mogućnost da ova norma bude primenjena u praksi. Daleko delotvorniji mehanizam sankcionisanja zloupotreba u procesu javnih nabavki predviđen je izmenama Krivičnog zakona Republike Srbije iz 2001 godine, kojim je propisano krivično delo *korupcija u javnim nabavkama* (član 255g). Za ovo krivično delo počinioci (službena i odgovorna lica) mogu biti kažnjeni visokim zatvorskim kaznama, pogotovo u slučaju da putem zloupotrebe ostvare veću imovinsku korist.

Radi zaštite prava ponuđača Zakon je predvideo osnivanje posebne Komisije. Norme o prevenciji sukoba interesa prilikom postupka pred Komisijom se ne nalaze u Zakonu, pa je za očekivati da će ih sama Komisija doneti, kroz dokumente kojima se uređuje njen rad. Nije inače najjasnije da li se, i u kojoj meri, na postupak pred Komisijom mogu primeniti norme Zakona o opštem upravnom postupku.

## Privatizacija

Proces privatizacije koji je u toku u Srbiji, regulisan je kroz više Zakona i podzakonskih akata. Pored resornog ministarstva, u procesu privatizacije učestvuju i neki novoformirani organi, poput Akcijskog fonda i Agencije za privatizaciju. Neki od propisa koji uređuju rad ovih tela kao i sam proces privatizacije sadrže i norme koje imaju za cilj prevenciju sukoba interesa. Tako na primer, u Zakonu o akcijskom fondu (2001, čl. 20) upućuje se na shodnu primenu članova 93. i 94. Zakona o preduzećima, kada se govori o klauzuli konkurencije i sukobu interesa u poslovanju Akcijskog fonda, članova njegovih organa i zaposlenih u njemu. Član 21. istog Zakona propisuje zabranu zloupotreba povlašćenih in-



formacija do kojih bi mogli da dođu službenici Akcijskog fonda, i uz to daje i preciznu definiciju "povlašćene informacije".

Definisan je i krug lica koja ne mogu da učestvuju u procesu javne prodaje društvene imovine i kapitala. Uredba o prodaji kapitala i imovine javnom aukcijom (2001) u čl. 18. propisuje da pravo učešća na aukciji nemaju:

- 1) fizička i pravna lica koja imaju finansijske obaveze prema subjektu čiji je kapital odnosno imovina predmet privatizacije;
- 2) članovi Komisije;
- 3) srodnici prvog naslednog reda članova Komisije;
- 4) pravno lice u vlasništvu članova Komisije;
- 5) pravno lice u vlasništvu srodnika prvog naslednog reda članova Komisije;
- 6) druga lica u skladu sa zakonom.

Uredbom o izmenama i dopunama uredbe o prodaji kapitala i imovine javnom aukcijom (SG RS 19/03) određeno je da pravo učešća na aukciji nemaju ni lica koja "izgube svojstvo kupca" (zato što odbiju da potpišu zapisnik ili ne izvrše na vreme uplatu), kao i pravna lica čiji su oni osnivači, kako u budućim aukcijama za isti subjekat privatizacije, tako i na drugim aukcijama u narednih šest meseci. Ovim izmenama Uredbe je, međutim, na isti način ograničeno pravo učestvovanja na aukciji i širokom krugu članova porodice takvog lica u koji spadaju potomci (prirodni i usvojeni) i članovi njihovih porodica, roditelji, bračni (sadašnji ili bivši) bračni drug, "vanbračni drug", braća i sestre i članovi njihovih porodica. Ovakve odredbe članova 7 i 8 izmena Uredbe nesumnjivo imaju za cilj da obezbede veću ozbiljnost učesnika na aukciji, propisujući zabranu kao jedan od vidova sankcije za njihovu nesavesnost. One takođe, putem proširenja zabrane na "članove porodice" imaju za cilj da spreče da lice koje je izgubilo svojstvo kupca, uz pomoć člana porodice, ipak učestvuje na aukciji. Kako, međutim, ova zabrana ima sva obeležja sankcije, (mada nije kao takva označena u Uredbi) a ograničava prava i lica koja nisu izvršila štetnu radnju, niti su za nju odgovorna, postavlja se pitanje njene ustavnosti.

Uredba o prodaji kapitala i imovine javnim tenderom (2001) propisuje da zaposleni u Agenciji za privatizaciju, koji ima vlasnička prava u subjektu privatizacije ili u firmi koja učestvuje na tenderu, odnosno, čiji je srodnik po pravoj liniji učesnik na tenderu, ne može da na tom tenderu bude angažovan (član 2. stav 3). Član 3 ista ograničenja propisuje i za članove tenderske komisije.

Uočljiv je različit pristup u regulisanju javnog tendera i javne aukcije, kada je reč o mogućnosti učešća u postupku privatizacije. Naime, dok se u postupku javnog tendera polazi od toga koja firma je subjekt privatizacije, odnosno, koje firme na tenderu učestvuju, pa je utvrđena zabrana angažovanja zaposlenih u Agenciji i članova tenderske komisije koji imaju određene veze sa njima, u postupku javne aukcije se pri određivanju kruga lica koja nemaju pravo učešća polazi od toga ko su članovi komisije (osim u tačkama 1 i 6, videti gore). Na osnovu ovih odredbi, na osnovu poznatog spiska učesnika javnog tendera bi se određivalo ko će biti član Komisije, odnosno koji će od radnika Agencije biti angažovan nakon što taj spisak bude poznat, dok bi se kod javne aukcije učešće onemogućilo onim licima koja su povezana na jedan od propisanih načina sa članovima komisije. Kako imena članova komisije ne moraju da budu unapred poznata potencijalnim učesnicima javne aukcije, moguć je slučaj da neko fizičko ili pravno lice, koje neće imati pravo da učestvuje na aukciji, bude izloženo nepotrebnim troškovima do trenutka saznanja imena članova komisije. Zbog toga bi odredbu trebalo tumačiti u tom smislu da bi Agencija trebalo da zameni člana komisije koji je na nedozvoljen način povezan sa nekim od prijavljenih učesnika javne aukcije.

Uočljivo je takođe da krug povezanih lica nije na jednak način određen za oba postupka. Na primer, dok se kod pravila za javne aukcije govori o srodnicima prvog naslednog

reda, u odredbama o javnim tenderima su obuhvaćeni svi srodnici po pravoj liniji. Kad je reč o povezanosti po osnovu vlasništva, u Uredbi koja uređuje javne tendere se zabrana određuje kad postoje određena "vlasnička prava" (dakle, u bilo kom obimu), dok se kod javnih aukcija govori o "vlasništvu" (nejasno u kom obimu, pa se može različito tumačiti).

Zakonom o privatizaciji (2001) su postavljene zabrane za određena domaća pravna lica da učestvuju u procesu privatizacije. To je učinjeno u članu 12, kojim je propisano da "kupac kapitala ili imovine ne može biti domaće pravno lice koje posluje većinskim društvenim kapitalom ili lice koje prema subjektu privatizacije ima neizmirene obaveze. Takođe, kupac kapitala ili imovine matičnog, odnosno zavisnog preduzeća u kojem se sprovodi privatizacija ne može da bude njegovo zavisno, odnosno matično preduzeće."

## Mediji

U nekim novijim zakonima pitanju sukoba interesa takođe je posvećena pažnja. Dugo pripremani Zakon o radiodifuziji (2002) sadrži takve odredbe. Ovim Zakonom je ustanovljeno telo sa veoma značajnim kompetencijama za budući rad i razvoj elektronskih medija u Srbiji - Savet za radiodifuziju. Članom 25. tog Zakona propisano je da njegovi članovi ne mogu biti poslanici (savezne, republičke ili pokrajinske skupštine), ministri, njihovi zamenici, pomoćnici, kao i rukovodioci posebnih organizacionih celina pod neposrednom kontrolom Vlade i izvršnih organa i drugi funkcioneri Vlada na nivou državne zajednice, Republike ili pokrajina, funkcioneri političkih stranaka **kao ni lica koja, kao vlasnici udela, akcionari, članovi organa upravljanja, članovi nadzornih organa, zaposleni, lica pod ugovorom i sl. imaju interesa u pravnim licima koja se bave delatnošću proizvodnje i/ili emitovanja radio i televizijskog programa ili sa njom povezanim delatnostima (reklamiranje, telekomunikacije i sl.), tako da bi članstvo takvog lica u Savetu moglo da dovede do sukoba interesa.** Članovi Saveta ne mogu da budu ni braćni drugovi, srodnici u pravoj liniji, pobočni srodnici do trećeg, a po tazbinstvu do drugog stepena srodstva gore pobrajanih lica. Pre izbora, kandidati su dužni, da ovlašćenom predlagачu dostave izjavu da ne postoje smetnje iz ovog člana Zakona za njihov izbor u Savet. Kako je predviđen rok od mesec dana od predlaganja do izbora članova Saveta, to vreme, između ostalog, može biti iskorišćeno i za eventualno ukazivanje od strane javnosti na postojanje nespojivosti funkcija. Ukoliko nastane "naknadna" nespojivost funkcija (npr. ako se bliski rođak člana Saveta zaposli u nekom radiodifuznom preduzeću), Skupština može da razreši tog člana Saveta, po predlogu Saveta ili najmanje 20 poslanika; predlog mora biti obrazložen, a tom članu Saveta omogućeno da se izjasni o svim okolnostima. Za vreme trajanja postupka razrešenja, Savet može da suspenduje svog člana do konačne odluke Narodne Skupštine.

Istim Zakonom ustanovljeni su i organi Radiodifuzne ustanove Srbije, a nezavisnost od političkog upliva na rad ovog tela trebalo bi da se obezbedi odredbama o nespojivosti funkcija generalnog direktora i članova upravnog odbora ove ustanove sa funkcijama u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti, Savetu Agencije za radiodifuziju i političkim strankama.

Kada je reč o sukobu interesa kod urednika i novinara sredstava javnog informisanja, do njega svakako može da dođe, i on može da se odrazi i na kvalitet izveštavanja i uređivačku politiku (npr. situacija u kojoj novinar na afirmativan način izveštava o radu preduzeća čiji je vlasnik njegov rođak, o inicijativi političke stranke čiji je član, odnosno ukoliko negativno izveštava o konkurentskim preduzećima ili političkim opcijama). Takvo ponašanje je svakako neprofesionalno i kao takvo kažnjivo disciplinskim merama u okviru same kuće i novinarskih udruženja, a u slučaju ispunjenja zakonskih pretpostavki i na druge načine (odgovornost za eventualno nanetu štetu i slično).



## Završna ocena

Kao zaključak iz prethodnog teksta proizlazi da i postojeći propisi pružaju mogućnost za zaštitu javnog interesa u slučaju postojanja sukoba između javnog i privatnog interesa, u određenom stepenu. Taj sistem zaštite je najviše razvijen kroz institut izuzeća, poznat u sudskom i upravnom postupku. S druge strane, instituti koji služe za ostvarenje efikasnih mehanizama kontrole od strane pretpostavljenih ili opšte javnosti, poput prijave imovine i interesa, prijave primljenih ili obećanih poklona, su ili u začetku ili nepoznati. Norme o nespojivosti funkcija i zabrani obavljanja drugih poslova su neopravdano neujednačene kad je reč o nosiocima najviših državnih funkcija. Odredbe o ograničenju mogućnosti obavljanja drugih poslova po isteku mandata, odnosno prestanku zaposlenja, daju samo mogućnost da u praksi budu predviđene. U slučaju postojanja sukoba interesa, načini za njegovo razrešavanje uglavnom nisu posebno predviđeni, što otežava, kako zaštitu javnog interesa, tako i poziciju onih koji žele da njihov eventualni sukob interesa bude razrešen na način koji neće ostaviti sumnju u ugled nosioca javne funkcije. Zbog toga je nužno da Srbija dobije posebne propise o sprečavanju sukoba interesa, koji bi uz primenu etičkih kodeksa, doveli do jačanja odgovornosti nosilaca vlasti, jačanja mogućnosti za kontrolu od strane građana i koji bi povećali rizik korupcije.

### Spisak relevantnih propisa:

Ustav Savezne Republike Jugoslavije - SRJ, 1992  
Ustavna povelja državne zajednice Srbija i Crna Gora - SCG, 2003  
Zakon o izboru i prestanku mandata predsednika SCG - SCG, 2003  
Privremeni poslovnik skupštine SCG - SCG, 2003  
Zakon o Savetu ministara - SCG, 2003  
Zakon o Sudu SCG - SCG, 2003  
Ustav Republike Srbije - RS, 1990  
Zakon o opštem upravnom postupku - SRJ, 1997  
Zakonik o krivičnom postupku - SRJ, 2001  
Zakon o opštem parničnom postupku - SFRJ, 1977  
Zakon o državnoj upravi - RS, 1992  
Zakon o radu - RS, 2001  
Zakon o radnim odnosima u državnim organima - RS, 1991  
Zakon o radiodifuziji - RS, 2002  
Zakon o javnim nabavkama - RS, 2002  
Zakon o privatizaciji - RS, 2001  
Zakon o akcijskom fondu - RS, 2001  
Uredba o prodaji kapitala i imovine putem javne aukcije - RS, 2001  
Uredba o prodaji kapitala i imovine putem javnih tendera - RS, 2001  
Zakon o posebnim pravima i dužnostima predsednika Republike - RS, 1999  
Zakon o primanjima narodnih poslanika u Narodnoj Skupštini Republike Srbije - RS, 1991  
Zakon o izboru narodnih poslanika - RS, 2000  
Zakon o sredstvima u svojini Republike Srbije - RS, 1995  
Poslovnik Narodne Skupštine Republike Srbije - RS, 2002  
Zakon o javnom tužilaštvu - RS, 2001  
Zakon o sudijama - RS, 2001  
Zakon o uređenju sudova - RS, 2001  
Zakon o Visokom savetu pravosuđa - RS, 2001  
Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala - RS, 2002  
Preporuku o pravilima ponašanja izabranih, imenovanih, postavljenih i zaposlenih lica u organima pokrajine - APV, 2002  
Zakon o lokalnoj samoupravi - RS, 2002  
Zakon o preduzećima - SRJ, 1996  
Krivični zakon Republike Srbije - RS, 1977  
Pravilnik o utvrđivanju poslova koji su nespojivi sa službenom dužnošću radnika - RS, 1992

### Korišćene skraćenice

SFRJ - propis su doneli organi Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije  
SRJ - propisa su doneli organi Savezne Republike Jugoslavije  
SCG - propis su doneli organi državne zajednice Srbija i Crne Gora  
RS - propis su doneli organi Republike Srbije, odnosno Socijalističke Republike Srbije  
APV - propis su doneli organi Autonomne Pokrajine Vojvodina



# **SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA**

## ***Analiza propisa u Republici Srbiji (septembar 2002 - avgust 2003)***

### **Uvod**

Mnoga prethodna pitanja se postavljaju kada je reč o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (ili javnog interesa, kako neki kažu). Samo sadržinsko određenje javnog interesa je jedno od njih. Drugo je pitanje šta se sve može smatrati informacijama. Treće je pitanje načina skladištenja informacija, koje je proizašlo usled primene novih tehnologija, zahvaljujući kojima, dokumenti koji sadrže informacije nisu više samo tradicionalni zapisi reči, zvukova i slika (hard copy), već i oni čije stvaranje je omogućeno u eri kompjutera. Kada informacije nastaju kroz rad državnih organa, postavlja se pitanje da li među informacije od javnog značaja spadaju i one koje nisu plod zvanične odluke, već imaju status radnih dokumenata, mišljenja i stavova. U svakom slučaju, može se reći da je u demokratskim društvima pretpostavka da su informacije od javnog značaja dostupne onima koji ih traže, bilo da je reč o domaćim ili stranim, fizičkim ili pravnim licima, postala standard.

Slobodan pristup informacijama se obezbeđuje:

- kroz pružanje informacija o: samim organima koji takve informacije poseduju, o njihovoj strukturi, odgovornim licima za pojedine segmente rada i kontakt podacima tih osoba
- kroz pružanje informacija o vrstama dokumenata koji su u posedu organa i opisom vrsta informacija koje ti dokumenti sadrže; ovo pitanje je u vezi sa pravilima o evidentiranju, čuvanju i arhiviranju informacija
- kroz pružanje informacija o načinu na koji se obezbeđuje pristup informacijama

Druga strane medalje kod ostvarenja prava na slobodni pristup informacijama je pitanje obezbeđivanja prava koja su jednako značajna u demokratskom društvu. To su, s jedne strane, pravo na zaštitu privatnosti, kojim se štite građani, i pravo na zaštitu države, pojedinih službi, organa, učesnika u raznim postupcima i drugih, koje se obezbeđuje time što određene informacije imaju status tajni. Nalaženje prave mere u ostvarenju ovih prava, koje neće ugroziti ni jednu od vrednosti koje demokratsko društvo treba da štiti, cilj je svakog propisa o slobodnom pristupu informacijama.

Kako u Srbiji ne postoji poseban propis koji se odnosi na ostvarenje prava na slobodan pristup informacijama, u ovoj analizi se razmatraju one odredbe propisa koji su važili u periodu koji analiza obuhvata, a koje se odnose na: javnost rada državnih organa i posebnih organizacija, javnih preduzeća i preduzeća u društvenom vlasništvu, način informisanja građana, zaštitu privatnosti i tajnost pojedinih informacija i očuvanje tajnosti. Ova analiza nije obuhvatila odredbe postojećih propisa koji se odnose na pravo građana da podnose predstavke državnim organima, kao ni odredbe koje se odnose na postupanje sa takvim predstavkama i po takvim zahtevima

## Ustavne garancije

Ustav Srbije (1990) sadrži nekoliko odredbi na koje se oni koji traže informacije mogu pozvati. Pre svih, to je član 10, koji propisuje da je rad državnih organa dostupan javnosti, odnosno, da se javnost može ograničiti ili isključiti samo u slučajevima koji se određuju zakonima. Pored toga što je Ustav ostavio da se zakonima uredi u kojim se slučajevima može ograničiti javnost rada državnih organa, i prvi deo odredbe je ostao nedorečen. Naime, Ustav nije propisao obavezu da se zakonima uredi način na koji će rad državnih organa biti dostupan javnosti.

Ne bi trebalo da bude spora oko toga šta sve čini rad državnih organa. Pa ipak, samo neki segmenti tog rada, na osnovu odredbi zakona i podzakonskih akata, stvarno i jesu dostupni javnosti, a primena tih propisa u praksi u rukama je samih državnih organa čiji je rad u pitanju.

Član 25. Ustava je propisao da svako ima pravo na naknadu štete koju mu nezakonitim ili nepravilnim radom nanese službeno lice, državni organ, ili organizacija koja vrši javna ovlašćenja, u skladu sa zakonom. Štetu je dužna da nadoknadi Republika Srbija ili organizacija koja vrši javna ovlašćenja. Kako je diskutabilno da li pravo na pristup informacijama u mnogim oblastima uopšte postoji, u smislu zakonske obaveze da se informacija pruži, domet ove ustavne garancije je veoma ograničen. Upućivanje na naknadu štete u "skladu sa zakonom" treba shvatiti kao upućivanje na već postojeće propise koji regulišu naknadu štete (Zakon o obligacionim odnosima), osim kad je drugačije uređeno samim Zakonom koji pravo pruža (npr. odredbom Zakona o državnoj upravi).

Ustav takođe sadrži osnovne odredbe o slobodi javnog informisanja i o zaštiti privatnosti.

## Pristup informacijama o radu Narodne Skupštine

U propisima koji uređuju rad Narodne Skupštine nalaze se i odredbe o javnosti rada Skupštine i njenih odbora, odredbe o informacijama koje su dostupne narodnim poslanicima, kao i odredbe o načinu čuvanja informacija nastalih u radu Skupštine.

Svi akti koje Narodna Skupština usvoji se objavljuju u "Službenom glasniku Republike Srbije". Na taj način usvojeni propisi postaju dostupni javnosti. Informisanje putem "Službenog glasnika", međutim, ima više nedostataka, koji ga čine neadekvatnim sredstvom za ostvarenje prava na pristup informacijama u mnogim slučajevima. Cena tog lista premašuje troškove štampanja i distribucije, što otežava pristup siromašnijim građanima. Pored toga, u ovim novinama se objavljuju, pored mnoštva propisa, oglasi, rešenja i drugi sadržaji, tako da je građanin, koga zanima samo jedan propis, izložen nepotrebnim troškovima.

Poslovníkom (2002) je određeno da je rad Narodne skupštine i njenih odbora javan (član 169 stav 1). Sednice mogu da budu zatvorene za javnost, ako skupština tako odluči, na obrazloženi predlog nekog od ovlašćenih predlagača (Vlada, 20 poslanika ili skupštinski odbor). Posebno je određeno da u slučaju da odgovor na neko poslaničko pitanje sadrži podatke koji predstavljaju državnu, vojnu ili službenu tajnu, resorni ministar, odnosno Vlada, mogu da predlože da se odgovor sasluša bez prisustva javnosti (član 197).

Kada se, međutim, uzmu u obzir ostale odredbe Poslovníka, dolazi se do zaključka da se javnost rada ostvaruje preko sredstava javnog informisanja. Osim toga, postoji mogućnost da se i drugim licima (npr. predstavnicima nevladinih organizacija) dozvoli da prisustvuju sednicama Narodne Skupštine. Odobrenje za prisustvovanje daje im sekretar skupštine u dogovoru sa predsednikom, a sednice prate sa skupštinske galerije, pri čemu su obavezni da se pridržavaju pravila određenih Odlukom o unutrašnjem redu u zgra-





di Narodne Skupštine Republike Srbije (Odbor za administrativna i mandatno - imunitetna pitanja, jun 1994). Iz odredbi Uputstva o sprovođenju odluke o unutrašnjem redu u zgradi Narodne Skupštine (dopune od 20. maja 2002, koje je doneo Administrativni odbor) proizlazi da se posete odobravaju po prijavi ovlašćenog predstavnika udruženja građana, društvenih organizacija i drugih organizovanih grupa, a za pojedince jedino po pozivu predsednika ili sekretara Narodne skupštine.

Novinari, pod uslovom da poštuju unutrašnji red Skupštine, imaju slobodan pristup sednicama Narodne Skupštine i njenih odbora "radi obaveštavanja javnosti o njihovom radu (član 170)". Oni takođe imaju pravo da koriste i stenografske beleške sa sednica, a skupštinska Služba im obezbeđuje dokumentacioni materijal, kako bi lakše pratili skupštinska zasedanja (predloge propisa koji se razmatraju i drugo).

I sama Skupština može da izda službeno saopštenje za medije (član 173) a svi poslanici imaju mogućnost da u prostorijama Skupštine održe konferenciju za štampu (član 173).

Narodnim poslanicima je garantovan pristup informacijama u većoj meri nego građanima i medijima. Oni imaju pravo da budu obavešteni o svim pitanjima od značaja za obavljanje njihove funkcije. U vezi sa tim, obezbeđuje im se pristup skupštinskim dokumentima, a imaju i pravo da traže obaveštenja i objašnjenja od funkcionera drugih državnih organa "koja su im potrebna za ostvarivanje funkcije narodnog poslanika" (članovi 220 - 224). Domet ove odredbe je svakako ograničen, usled toga što se Poslovníkom Narodne Skupštine ne mogu propisivati obaveze drugih državnih organa. Zbog toga, osim obaveze Vlade da odgovori na poslanička pitanja, koja je regulisana drugim propisima, ne postoje drugi mehanizmi koje bi sam poslanik mogao da pokrene da bi dobio ovakva "obaveštenja i objašnjenja".

### **Informacije o radu Vlade**

Poslovníkom Vlade Republike Srbije (2002, član 72) je određeno da Vlada putem saopštenja za javnost, održavanjem konferencija za štampu, davanjem intervjua, izdavanjem publikacija, objavljivanjem na internetu ili na drugi pogodan način obaveštava javnost o svom radu, donetim aktima i zauzetim stavovima, kao i o značajnim pitanjima koja razmatra ili će razmatrati. Prilikom razmatranja važnijih pitanja, Vlada na sednici određuje način na koji će o tome biti obaveštena javnost. Iz ove odredbe proizlazi da stepen i način dostupnosti informacija zavise isključivo od Vlade, osim ako drugim propisima nisu određeni izuzeci. Ipak, ti izuzeci se odnose na najvažnije aspekte rada Vlade, na podzakonske akte koje Vlada ili pojedina ministarstva donose, postavljenja državnih funkcionera i druge odluke koje se obavezno objavljuju u "Službenom glasniku Republike Srbije". Obaveza objavljivanja jednog broja odluka predviđena i Zakonom o državnoj upravi (1992). Tim Zakonom su ministarstva i posebne organizacije ovlašćene da donose pravilnike, naredbe, uputstva, rešenja, da daju instrukcije i objašnjenja. Pravilnici, naredbe i uputstva koje donesu objavljuju se u "Službenom glasniku" (član 67-68).

Na sednicama Vlade vode se i stenografske beleške a tok sednice snima se na magnetofonu (član 61.), osim ako Vlada ili premijer ne odluče suprotno. Članovi Vlade mogu da koriste ove zapise i snimke, a korišćenje od strane drugih lica odobrava generalni sekretar Vlade, pri čemu je ograničen u donošenju odluke propisima koji štite tajnost tih dokumenata. Ove informacije imaju status službene tajne stroge poverljivosti, osim ako predsednik Vlade ne odredi drugačije. U svakom slučaju, na svim sednicama Vlade vodi se zapisnik, o čijem čuvanju se, kao i o čuvanju ostalih dokumenata o radu Vlade, stara njen generalni sekretarijat.

Iako ne postoji striktna zakonska obaveza, Vlada u značajnoj meri daje informacije o svom radu putem internet prezentacije, na kojoj se, pored vesti i stavova Vlade o pojed-

nim pitanjima, nalaze i predlozi zakona koje je Vlada usvojila, spisak akata razmatranih na pojedinim sednicama Vlade, spisak članova Vlade sa njihovim kontaktima, kao i jedan broj drugih informacija koje bi mogle zanimati javnost (npr. zarade članova Vlade). Ovaj način informisanja, koji se koristi od početka 2001. godine, predstavlja dobrovoljni čin Vlade. Da bi se uspostavile čvrste garancije da su objavljene informacije ažurne, tačne i potpune, kao i da bi se zagarantovalo pravo građanima da jedan broj informacija o radu Vlade saznaju na ovaj način, bilo bi potrebno dopuniti postojeće propise.

### Državna uprava

Na osnovu Zakona o državnoj upravi (1992), poslove državne uprave obavljaju ministarstva. Rad organa državne uprave dostupan je javnosti, odnosno javnost se može ograničiti ili isključiti samo u slučajevima koji se utvrde zakonom. Takođe je propisano da je rad organa državne uprave podložan kritici građana, kao i javnoj kontroli građana na način utvrđen zakonom (član 5). U prilog ostvarenju dostupnosti informacija ide i odredba člana 60. kojim je, između ostalog, propisano da su organi državne uprave dužni da građanima daju potrebne podatke i obaveštenja. Garanciju za efikasniji rad državne uprave uspostavlja član 62. Zakona, gde je, u stavu 2 određeno da građanin, koji u vreme određeno za rad sa strankama nije krivicom službenog lica obavljao posao radi koga je došao, ima pravo na naknadu troškova. O zahtevu građanina odlučuje organ državne uprave, a visina naknade troškova se određuje na način analogan dodeljivanju troškova svedocima u upravnom postupku. Protiv rešenja organa državne uprave stranka može uložiti prigovor ministru. Kao što se vidi, ovim rešenjem je ostavljeno samom organu državne uprave da odluči o naknadi troškova koje je građanin imao usled propusta u radu tog organa, mada ni sudska zaštita nije isključena.

Ostale odredbe propisa o državnoj upravi ne idu u prilog tezi da postojanju prava na slobodan pristup informacijama. U članu 66. stav 1 Zakona o državnoj upravi, izričito su pobrojani načini na koje se obezbeđuje javnost rada državne uprave. To su: davanje informacija medijima, izdavanje službenih publikacija i "obezbeđivanje uslova za nesmetano obaveštavanje javnosti o obavljanju poslova iz delokruga organa državne uprave." Davanje informacija čija sadržina predstavlja državnu, vojnu, službenu ili poslovnu tajnu, može da bude uskraćeno na osnovu odluke ministra ili rukovodioca posebne organizacije. Dakle, pružanje informacija neposredno građanima nije predviđeno, pa se u skladu sa tim i "javnost", kojoj je rad organa državne uprave prema slovu Zakona dostupan, shvata u užem smislu, i odnosi na sredstva javnog informisanja. I odredba člana 5, o javnoj kontroli državne uprave od strane građana "u skladu sa zakonom", može se shvatiti samo kao posredan vid kontrole. Naime, tu kontrolu građani mogu da vrše samo na osnovu informacija koje im sami organi državne uprave daju, bilo kroz sredstva javnog informisanja, kroz zvanične publikacije ili neposredno (npr. u konkretnom upravnom postupku, oglašavanjem u prostorijama organa državne uprave, davanjem nezvaničnih obaveštenja i slično). S druge strane, u slučaju usvajanja Zakona o slobodnom pristupu informacijama (koji je u procesu usvajanja), odredbe člana 5 Zakona o državnoj upravi bi zaživele u punoj meri.

Ovim Zakonom su postavljene osnove i za kancelarijsko poslovanje, kako organa državne uprave, tako i ostalih organa na koje se ti propisi primenjuju (organi pokrajine, lokalnih samouprava, preduzeća koja vrše javna ovlašćenja). Odredbe o kancelarijskom poslovanju tiču se evidentiranja, čuvanja, klasifikovanja i arhiviranja materijala primljenog i nastalog u radu i kao takve su od značaja za faktičko ostvarivanje prava da pristup informacijama. Detaljno uređivanje kancelarijskog poslovanja prepušteno je Vladi. U toj oblasti doneti su detaljni propisi poput Uredbe o kancelarijskom poslovanju organa dr-



žavne uprave ("Službeni glasnik RS", 80/92), Uputstva o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave ("Službeni glasnik RS" 10/93 i 14/93), Odluke o kancelarijskom poslovanju ("Službeni list AP Vojvodine" 9/01).

### **Javno informisanje**

Jedan deo informacija koje su od javnog značaja distribuiraju neposredno državnim organima. One informacije koje interesuju samo pojedine građane, grupe ljudi ili pravna lica oni pokušavaju da neposredno saznaju od organa koji ih poseduju. S druge strane, veliki broj informacija koje su od značaja za širi krug ljudi, u praksi postaje dostupan uz učešće posrednika, sredstava javnog informisanja. Zbog toga, propisi koji regulišu rad medija, pored ostalih bitnih funkcija koje imaju, mogu imati veliku važnost za informisanje građana, kako u pogledu obima informacija čija će dostupnost na ovaj način biti ostvarena, tako i u pogledu kvaliteta tih informacija.

Ustav Srbije (član 46) garantovao je slobodu štampe i drugih vidova javnog obaveštavanja. Njime je, pored ostalog, zagarantovano i pravo na ispravku netačne informacije i pravo na naknadu štete nastale po ovom osnovu. Kao razlog za zabranu širenja određenih informacija Ustav je predvideo postojanje sudske odluke, kojom je utvrđeno da se tim informacijama poziva na nasilno rušenje Ustavom utvrđenog uređenja, narušavanje teritorijalne celokupnosti i nezavisnosti Republike Srbije, kršenje zajemčenih sloboda i prava čoveka i građanina ili se izaziva i podstiče nacionalna, rasna ili verska netrpeljivost i mržnja. Kada se ova odredba uporedi sa odredbama Zakona o javnom informisanju (2003, član 16) vidi se da su neki od razloga za zabranu distribuiranja informacija, koji se izričito navode u Ustavu, izostavljeni iz Zakona, dok su neki samo delimično obuhvaćeni zakonskom odredbom, tako da ostaje nejasno na koji bi se način ustavne odredbe (na primer one o zabrani širenja informacija kojima se poziva na narušavanje teritorijalne celokupnosti ili nezavisnosti Srbije) sprovele u praksi. S druge strane, odredba člana 16. Zakona o javnom informisanju, na osnovu koje se može zabraniti širenje informacije kojom se propagira rat ili neposredno nasilje, u skladu je sa Ustavom, iako ta dva razloga nisu izričito navedena u Ustavu, zato što rat i neposredno nasilje neminovno vode kršenju zajemčenih sloboda i prava čoveka i građanina.

Po sadržaju gotovo identičan odredbi člana 16. Zakona o javnom informisanju (2003) je stav 5, člana 30. Povelje o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama zajednice Srbija i Crna Gora (2003). S druge strane, odredba člana 38 stav 2. Ustava bivše Savezne Republike Jugoslavije (1992) bila je po sadržaju identična odgovarajućoj odredbi Ustava Srbije (1990). Ova evolucija u dominantnim pravnim shvatanja, primetna u novijim propisima, u odnosu na one sa početka 1990-ih, delimično je posledica usaglašavanja domaćih normi sa standardima postavljenim u međunarodnim konvencijama.

Inače, član 46. Ustava Srbije sadrži još jednu zanimljivu odredbu kojom se propisuje dužnost medija koji se finansiraju iz javnih prihoda da blagovremeno i nepristrasno obaveštavaju javnost. Ovaj standard koji je Ustavom određen nije lako dostići, ali je za očekivati da će mehanizmi koje su uspostavili novi Zakon o javnom informisanju i Zakon o radiodifuziji (2002) pomoći da mu se oni mediji, koji treba da budu ustanovljeni kao javni servis, približe.

Zakon o javnom informisanju iz 2003. potvrdio je ustavne i međunarodne standarde u oblasti slobode javnog informisanja. Član 2. tog Zakona tako propisuje da je "javno informisanje slobodno i u interesu javnosti." Dalje, u istom članu Zakona, rečeno je i da javno informisanje ne podleže cenzuri, da niko ne sme da ograničava slobodu javnog informisanja, naročito ne zloupotrebom državnih ili privatnih ovlašćenja, zloupotrebom prava, uticaja ili kontrole nad sredstvima za štampanje i distribuciju javnih glasila ili nad uređaji-

ma za emitovanje i radiofrekvencijama, kao ni bilo kojim drugim načinom podesnim da ograniči slobodan protok ideja, informacija i mišljenja; da niko ne sme da vrši pritisak na javno glasilo i njegovo osoblje, kao ni uticaj podesan da ih omete u obavljanju posla. O povredama slobode javnog informisanja odlučuje sud, po hitnom postupku.

U članu 3. Zakona propisano je da se u javnim glasilima slobodno objavljuju informacije o pojavama, događajima i ličnostima o kojima javnost ima opravdani interes da zna, osim kada je drugačije određeno zakonom, bez obzira na način na koji je pribavljena informacija. Dakle, sam Zakon o javnom informisanju propisao je izuzetke, ali je ostavljena mogućnost da izuzeci od slobode informisanja o nekim pojavama, događajima ili ličnostima budu propisani i drugim zakonima. Pošto izuzetak može biti propisan isključivo zakonom, izvršna vlast nije u mogućnosti da putem podzakonskih akata uvodi nova ograničenja, i u tome je prvenstveni značaj ove odredbe.

Pitanjima obezbeđivanja kvaliteta informacija koju mediji prenose posvećena je pažnja u mnogim odredbama Zakona. Već u članu 2. propisana je obaveza novinarske pažnje. Kada novinari sami prikupe informacije, oni i odgovorni urednici su dužni da sa "pažnjom primerenom okolnostima" provere poreklo, istinitost i potpunost informacija. Kada mediji prenose informacije dužni su da to čine verodostojno i potpuno, uz navođenje glasila iz kojeg je informacija prenet. Članom 82. Zakona proširena je, u odnosu na Zakon o obligacionim odnosima, odgovornost za štetu koju neistinitom ili nepotpunom informacijom prouzrokuju javna glasila. Naime, autor, odgovorni urednik i osnivač pravnog lica koje je osnivač javnog glasila odgovaraju za takvu štetu ako su pre objavljivanja informacije, s pažnjom primerenom okolnostima, mogli da utvrde neistinitost ili nepotpunost informacije. Doprinos kvalitetu informacija koje mediji objavljuju (istinitost i potpunost) trebalo bi da bude potpomognuta odredbom člana 83. koja propisuje da za štetu prouzrokovanu objavljivanjem neistinite ili nepotpune informacije koja potiče od državnog organa uvek odgovara država, bez obzira na krivicu. Ovde treba imati u vidu da u praksi najveći broj neistinitih ili nepotpunih informacija koje su dostupne javnosti putem medija, a potiču od strane vlasti, nisu informacije koje daju organi, već nadležni ili nenađležni funkcioneri tih organa. Zbog toga je i odgovornost države za štetu koju svojim izjavama prouzrokuju državni funkcioneri moguće tražiti jedino u slučaju da tu štetu prouzrokuje neki od inokosnih državnih organa, što je u slučaju Srbije samo Predsednik Republike. Kada je reč o izjavama koje daju državni funkcioneri koji predstavljaju pojedine državne organe, moguća su različita tumačenja. U prilog odgovornosti države u ovim slučajevima ide već pomenuta odredba člana 25 Ustava Srbije.

Efikasnijem širenju informacija od značaja za javnost ima za cilj da pomogne i odredba člana 7. Zakona, kojom se predviđa zabrana svakog monopola u oblasti javnog informisanja.

Zakon je predvideo i jedan broj slučajeva kada sud može na predlog javnog tužioca da zabrani distribuciju informacije ako je ispunjeno više uslova određenih članom 16 Zakona. Najpre, uslov je da je reč o informaciji od čijeg objavljivanja neposredno preti ozbiljna, nepopravljiva posledica čije se nastupanje ne može sprečiti na drugi način. Dalje, u pogledu sadržaja informacije, zabranjene mogu biti samo one kojima se propagira rat, podstrekava na neposredno nasilje, zagovaranje rasne, nacionalne ili verske mržnje, koje predstavlja podsticanje na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje. Najzad, na sudu je da utvrdi da je takva zabrana neophodna "u demokratskom društvu" s obzirom na veće zlo koje bi pretilo ukoliko bi informacija bila objavljena.

Članom 37 Zakona uvedena je i zabrana "govora mržnje". Ovaj termin je nov u propisima Srbije, a iz teksta navedenog člana se vidi da se sadržaj zabrane odnosi na objavljivanje informacija kojima se podstiču tačno određeni vidovi diskriminacije, mržnje ili nasilja (protiv lica ili grupe lica zbog njihovog pripadanja ili nepripadanja nekoj rasi, veri,



naciji, etničkoj grupi, polu ili zbog njihove seksualne opredeljenosti). Kao što se vidi iz prethodno pomenutog člana 16, neki od vidova "govora mržnje" mogu da predstavljaju i razlog za zabranu distribucije informacije.

Odredba člana 31. Zakona, koja govori o novinarskoj tajni značajna je, jer na posredan, i vrlo ograničen način, pruža zaštitu takozvanim "duvačima u pištaljku" (službenicima koji otkriju informacije od javnog interesa, kršeći pri tom pravila službe u kojoj rade). Naime, novinar nije dužan da otkrije izvor informacije do koje je došao, izuzev u slučaju da se podaci odnose na krivično delo za koje je zaprećena najmanje petogodišnja kazna zatvora, ili se odnose na počinioca takvog krivičnog dela. Domet ove odredbe na zaštitu "duvača u pištaljku" je ograničen višestruko: novinar će imati obavezu da otkrije izvor informacije koja se odnosi na najteža krivična dela, javni službenik nije zaštićen ukoliko činjenica da je on bio izvor informacije bude na drugi način otkrivena (na primer kroz istragu od strane pretpostavljenog), i najzad, sami novinari nemaju obavezu (ni zakonsku ni etičku - vidi npr. Etički kodeks NUNS), već samo mogućnost, da tajnost svog izvora sačuvaju.

Na specifičan način regulisano je pitanje dostupnosti informacija prethodno objavljenih u medijima. Štampani i elektronski mediji su obavezani Zakonom da izvesno vreme čuvaju "zapise javnog glasila". Jedan od razloga za stvaranje te obaveze leži u dužnosti javnih glasila, propisanoj članom 35. stav 1, da na zahtev suda ili policije dostave u roku od tri dana po prijemu pismenog rešenja kopiju zapisa. Ali, stav 2. ovog člana obavezao je medije da na isti način postupe i po zahtevu svakog lica koje ima pravni interes za to, pod uslovom da zainteresovani izrazi zahtev u pisanoj formi i predujmi "stvarne troškove stavljanja na uvid, odnosno kopiranja". Zakon ne precizira šta bi moglo da čini stvarne troškove uvida, odnosno kopiranja, niti ko je ovlašćen da ceni da li postoji pravni interes građanina za uvidom/kopiranjem, što u praksi može stvoriti probleme zainteresovanim za sadržaj informacija ranije objavljenih u medijima.

### **Zaštita privatnosti**

Zaštita privatnosti je "druga strana medalje" javnosti informacija. Zaštita privatnog života od očiju javnosti predstavlja svojevrstan način ograničenja za slobodan pristup informacijama i uređena je kroz više propisa. Garancija poštovanja ovog prava potiče iz najviših pravnih akata. U Povelji o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama zajednice Srbija i Crna Gora (2003) je, u članu 24, propisano da svako ima pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života, doma i tajnosti prepiske (uz izuzetke propisane u drugom i trećem stavu istog člana). Četvrti stav tog člana glasi: "Zaštita podataka o ličnosti je zajemčena. Njihovo skupljanje, držanje i korišćenje uređuje se zakonom. Zabranjena je i kažnjiva upotreba podataka o ličnosti van svrhe za koju su prikupljeni. Svako ima pravo da bude obavešten o prikupljenim podacima o svojoj ličnosti, u skladu sa zakonom". Ova odredba je praktično preuzeta iz člana 33. Ustava bivše SRJ (1992). Ustav Srbije je samo zajemčio zaštitu podataka o ličnosti. Na osnovu ustavnih odredbi, 1998. godine je donet savezni Zakon o zaštiti podataka o ličnosti.

Prema Zakonu o zaštiti podataka o ličnosti ("Službeni list SRJ", br. 24/98-46 od 15.05.26/98) lični podaci mogu da budu prikupljeni, obrađivani i korišćeni samo svrhe u koje su zakonom određene; uz saglasnost građanina na koga se odnose mogu se koristiti i u druge svrhe (član 2). Ličnim podacima se smatraju informacije koje su sadržane u zbirka podataka a koje se odnose na privatnost, integritet ličnosti, lični i porodični život i druga lična prava koja su u vezi sa "identifikovanim licem ili licem koje se može identifikovati" (član 3). Lični podaci moraju se prikupljati na način koji ne vređa dostojanstvo čoveka.

Predviđen je poseban tretman podataka o rasnom poreklu, nacionalnoj pripadnosti, religioznim ili drugim uverenjima, političkim i sindikalnim opredeljenjima i seksualnom životu, tako što je određeno da se oni mogu prikupljati, obrađivati i davati na korišćenje samo uz pismenu saglasnost građanina (član 18). Isti član sadrži i odredbu da se lični podaci o zdravstvenom stanju i osuđivanosti mogu prikupljati, čuvati i davati na korišćenje samo u skladu sa zakonom. Smisao ove odredbe je ostao nedorečen jer se i svi drugi podaci o ličnosti mogu prikupljati u skladu sa zakonom. Verovatno je cilj bio da se ukaže na to da se posebnim zakonima reguliše ova materija.

Rukovodilac zbirke ličnih podataka ima obavezu da uspostavi katalog ovih zbirki i da ga stavi na uvid svakom zainteresovanom građaninu. Članom 6. je data mogućnost rukovodiocu zbirke da ustupi deo zbirke "zakonom ovlašćenom korisniku", a drugima samo uz pismenu saglasnost građanina. Isti član je ostavio mogućnost da podaci budu ustupljeni radi korišćenja u naučne, obrazovne ili slične svrhe, u obliku koji onemogućava identifikaciju građanina.

Rukovodioci zbirki imaju i obavezu da utvrde mere obezbeđenja i zaštite podataka od uništenja, gubitka, neovlašćenog korišćenja, menjanja ili davanja podataka, kao i nosioce poslova i odgovornosti u vezi sa zbirkom (član 8). Oni su dužni da sačine i registar zbirke koji treba da sadrži podatke o nazivu, pravnom osnovu, vrstama ličnih podataka, načinu prikupljanja ličnih podataka, kategorijama obuhvaćenih građana, korisnicima i ograničenju čuvanja i korišćenja ličnih podataka, nameni i trajanju zbirke i odgovornom licu, kao i opis tih podataka.

Građanima je garantovano pravo da saznaju u kojim zbirkama se nalaze podaci koji se na njih odnose, koji se podaci o njima obrađuju, ko to čini i po kom osnovu, ko su korisnici ličnih podataka i po kom osnovu (član 11). Da bi ta svoja prava ostvarili oni mogu da zahtevaju od rukovodioca zbirke potvrdu o tome da se u zbirci vode lični podaci o njima, uvid u podatke koji se na njih odnose, ispravku netačnih podataka, brisanje podataka koji se vode iako za to ne postoji zakonski osnov, zabranu korišćenja netačnih i nepotpunih podataka, a rukovodilac je dužan da bez odlaganja postupi po takvom zahtevu (član 12). Značajno ograničenje ovog prava određeno je izuzecima iz člana 13. Naime, građani nemaju pobrojana prava, kada je reč o podacima koji se vode u skladu sa propisima koji su u vezi sa vođenjem kaznene evidencije i onima koji se prikupljaju i vode na osnovu propisa o evidenciji iz oblasti bezbednosti.

Oni građani kojima je povređeno pravo ili pričinjena šteta nezakonitim prikupljanjem podataka, korišćenjem podataka na nezakonit način ili za nezakonite namene, imaju pravo da sudskim putem potražuju naknadu štete. Zakon je propisao prekršajne kazne (u rasponu od 5.000 do 50.000 dinara) za pravna lica koja vode zbirke podataka, kao i za odgovorna lica, za slučajeve kršenja njegovih odredbi.

Zakon o javnom informisanju takođe sadrži više odredaba kojima je uređeno tretiranje privatnosti u javnim glasilima, kako nosilaca državnih i političkih funkcija, tako i "običnih građana". Član 9. tog zakona ograničio je pravo na zaštitu privatnosti nosilaca državnih i političkih funkcija. Ovaj propis nije odredio krug lica na koje se ograničenje odnosi, ali se sa sigurnošću može reći da je u pitanju širok krug izabranih i postavljenih lica, kao i da su ograničenjem obuhvaćeni funkcioneri političkih stranaka i drugih političkih organizacija. U svakom slučaju, nužno je da budu ispunjeni neki uslovi da bi ovo ograničenje bilo primenjeno. Sama informacija mora da bude važna za javnost "s obzirom na činjenicu da lice na koje se odnosi informacija vrši određenu funkciju". Obim ograničenja prava na privatnost se utvrđuje srazmerno opravdanom interesu javnosti u svakom konkretnom slučaju. To zapravo znači, da informacija o nosiocu funkcije može, u zavisnosti od postojanja okolnosti koje opravdavaju interes javnosti da se ona sazna, da bude objavljena ili ne. Takođe, informacije sličnog sadržaja, kada se odnose na jednog funkcionera mogu



da budu irelevantne za javnost, a kada se odnose na drugog funkcionera, s obzirom na prirodu funkcije koju obavlja, značajne.

Informacije iz privatnog života "običnih građana", njihovi lični zapisi, fotografije i slično, mogu se objavljivati po pristanku lica čijeg se privatnog života tiču. Pristanak dat za jednu vrstu objavljivanja ne smatra se pristankom za ponovno objavljivanje, objavljivanje na drugi način ili za druge ciljeve (opširnije u članovima 42 i 42. Zakona o javnom informisanju). Ova stroga odredba Zakona znatno je ublažena izuzecima koje predviđa član 44. Između ostalog, pristanak se neće tražiti ako se informacija odnosi na ličnost, pojavu ili događaj od interesa za javnost, ako je lice svojim ponašanjem dalo povoda za objavljivanje informacije; ako je objavljivanje u interesu pravosuđa, bezbednosti zemlje ili javne bezbednosti; ako se lice nije protivilo pribavljanju informacije, iako je znalo da se to čini radi objavljivanja; ako je objavljivanje u interesu nauke ili obrazovanja; ako je objavljivanje potrebno radi upozorenja na opasnost (prevencija zarazne bolesti, pronalaženje nestalog lica, prevare i slično). U slučaju povrede prava na privatnost, povređeni može da traži naknadu moralne i materijalne štete.

### Propisi o tajnama

Najpreciznija određenja pojma pojedinih vrsta tajni koje su poznate u pravnom sistemu Srbije i bivše savezne države, date su u Opštem krivičnom zakonu iz 2003 (bivši Krivični zakon SRJ), u odredbama putem kojih je odavanje takvih tajni proglašeno za krivično delo.

Član 129. tog Zakona propisao je da se državnim tajnom smatraju podaci ili dokumenti koji su zakonom, drugim propisom ili odlukom nadležnog organa donesenim na osnovu zakona proglašeni državnim tajnom *i čije je odavanje imalo ili je moglo da ima štetne posledice za političke, ekonomske ili vojne interese zemlje.*

Sličnu definiciju sadrži član 183. Zakona (odavanje službene tajne). Samo je posledica odavanja službene tajne drugačije određena: "*... i čije je odavanje imalo ili je moglo imati štetne posledice za službu.*"

Kada je reč o posledicama odavanja vojne tajne, one su Opštim krivičnim zakonom opisane ovako: "*...i čije je odavanje imalo ili je moglo imati teže štetne posledice za Vojsku Jugoslavije i pripreme za odbranu zemlje*" (čl. 224. *Odavanje vojne tajne*).

Profesionalna tajna bi se s obzirom na važeće zakonodavstvo mogla odrediti *kao svaka tajna koju je jedno lice saznalo u vršenju svoje profesije* (Krivični zakon Republike Srbije, 1977, čl. 73). Pitanje profesionalne tajne u vezi je sa propisima i etičkim kodeksima koji važe za pojedine profesije. Procesno zakonodavstvo se takođe bavi ovim problemom, kada oslobađa od dužnosti svedočenja pripadnike određenih profesija koji su informacije koje predstavljaju profesionalnu tajnu (lekari i ostali zdravstveni radnici, advokati, sveštena lica koja vrše ispovedanje). Obaveza čuvanja profesionalnih tajni usko je povezana sa zaštitom podataka o ličnosti. Tako, na primer, u Zakonu o uslovima za obavljanje psihološke delatnosti (Objavljen u "Sl. glasniku RS", br. 25/96), u članu 4. je propisano da su "podaci o ličnosti koji mogu da štete ugledu i integritetu ličnosti ili su lične prirode, a koje psiholog sazna u obavljanju delatnosti, profesionalna tajna."

Poslovna tajna je definisana Zakonom o preduzećima (opširnije o tome u delu analize posvećenom javnim preduzećima).

Bliže određenje nekih od oblika državne tajne dato je u Uredbi o kriterijumima za utvrđivanje podataka značajnih za odbranu zemlje koji se moraju čuvati kao državna ili službena tajna i o utvrđivanju zadataka i poslova od posebnog značaja za odbranu zemlje koje treba štiti primenom posebnih mera bezbednosti (1994). U Uredbi je navedeno da državnu tajnu predstavljaju podaci čijim bi otkrivanjem mogle nastupiti teške posledice za odbranu i bezbednost zemlje, a koji se odnose naročito na:

- vojne, političke ekonomske i druge procene na kojima se zasniva politika odbrane zemlje;
- plan opšte mobilizacije i plan odbrane zemlje;
- analize i ocene stanja pripreme za odbranu zemlje;
- objekte od posebnog značaja za odbranu zemlje;
- podatke o odlukama, naređenjima, saopštenjima, zadacima, preduzetim radnjama i postupcima u oblasti odbrane zemlje.

Uredbom je propisano da dokument koji sadrži podatke koji predstavljaju državnu tajnu nosi oznaku "odbrana" i natpis "državna tajna".

Službenu tajnu u smislu Uredbe predstavljaju podaci čijim bi otkrivanjem mogle nastupiti štetne posledice za bezbednost i odbranu zemlje. One mogu biti strogo poverljive, poverljive i interne a uz oznaku službene tajne i stepena tajnosti dokumenti sadrže i oznaku "odbrana".

Uredba sadrži i opis dokumenata koji se označavaju raznim stepenima tajnosti (članovi 11-13). Kad je reč o određivanju vrste tajne, stepena tajnosti i postupka za zaštitu tajnih podataka, Uredbom je određena ključna uloga starešine državnog organa, odnosno odgovornog lica u preduzeću ili drugom pravnom licu (član 4.). Oni određuju vrstu tajne, stepen tajnosti a mogu da odrede promene u stepenu tajnosti i da naredе prestanak tajnosti. Pri tom je merodavna odluka starešine organa od koga tajni podatak potiče, bez obzira na to koji ga sve organi koriste. Svi koji raspolažu tajnim podacima dužni su da ih čuvaju i da ih štite na način propisan Uredbom, sve dok starešina organa od koga tajna potiče ne odredi "da je za tim prestala potreba". Međutim, obaveza zaštite ne može da prestane (bez obzira na naređenje starešine) ako je to protivno interesima odbrane zemlje.

Propisi nisu uvek najjasniji kada uslovi za postojanje tajne postoje, ali nema sumnje, da po pitanju da li postoji krivična odgovornost za odavanje tajne, moraju da budu zadovoljeni neki uslovi. Šta je tajna čije odavanje podleže krivičnom gonjenju može se odrediti zakonom, na osnovu zakona donetim propisom ili odlukom nadležnog organa, takođe donetom na osnovu zakona. Ovo zapravo znači da bi svaka odluka o proglašavanju informacije za tajnu, morala da sadrži i pozivanje na odgovarajuću odredbu propisa koji daje ovlašćenje da se takva informacija proglašava za tajnu. Saglasnost sa zakonom bi morala da postoji ne samo kada je reč o razlozima zbog kojih se informacija proglašava za tajnu već i kad je reč o postupku za to. Pored toga, nužno je da bude ispunjen i uslov da je došlo ili da je moglo da dođe do posledica određenih pojedinim članovima Krivičnog zakona.

Veoma važna rešenja, kad je reč o ovlašćenjima za proglašavanje informacije za tajnu, sadrži Uredba o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave (1992), član 10, koji glasi:

"Akti i predmeti koji su propisom određeni kao državna vojna i službena tajna evidentiraju se u posebne evidencije.

Ako posebnim propisom nije određeno, funkcioner koji rukovodi organom državne uprave određuje u skladu sa zakonom i drugim propisom koji se akti i predmeti smatraju tajnim, stepen tajnosti odnosno poverljivosti, način postupanja sa tim aktima i predmetima i utvrđuje mere njihove zaštite."

### **Odredbe drugih propisa o tajnama**

Procesno zakonodavstvo (Zakon o parničnom postupku, 1977, Zakonik o krivičnom postupku, 2001, Zakon o opštem upravnom postupku, 1997) propisuje da se u postupku ne može kao svedok ispitivati lice koje bi svojim iskazom povredilo dužnost čuvanja državne, vojne i službene tajne dok ga nadležni organ ne oslobodi te dužnosti.





Uredba o obezbeđivanju i zaštiti informacionih sistema državnih organa (1990) uređuje na prilično detaljan način proces zaštite podataka koji imaju oznaku tajnosti a koji se nalaze u posedu državnih organa.

Zakon o bezbednosno - informativnoj agenciji (2002) dao je pravo ovoj Agenciji da obrađuje, čuva i koristi prikupljene informacije i dokumentaciju, o čemu vodi odgovarajuće evidencije i obezbeđuje zaštitu njihove tajnosti, pri čemu je propisano, da način na koji će te radnje biti vršene utvrđuje Vlada Srbije (član 11.). Obaveza pripadnika Agencije da čuvaju tajne je šire određena nego što je to uobičajeno kad je reč o zaposlenima u drugim organima vlasti. Naime, oni su dužni da čuvaju podatke Agencije koji su proglašeni za tajne, ali takođe i metode, mere i radnje koje predstavljaju ili sadrže državnu, vojnu, službenu ili poslovnu tajnu, kao i druge podatke čije bi saopštavanje načinilo štetu po interese fizičkih ili pravnih lica ili za uspešno obavljanje poslova Agencije. Ova obaveza važi i po prestanku rada a od nje ih može osloboditi direktor Agencije. Obaveza čuvanja tajni važi i za lica koja kontrolišu rad Agencije (članovi 19 i 23).

Za ovu analizu interesantnu odredbu sadrži Zakon o prikupljanju i dostavljanju podataka o izvršenim zločinima protiv čovečnosti i međunarodnog prava (Objavljen u "Sl. listu SRJ", br. 37/93; 44/99). On propisuje obavezu za sva lica koja raspolažu podacima o zločinima izvršenim u jugoslovenskim ratovima tokom 1990-ih godina da ih dostave Komitetu zaduženom za prikupljanje tih dokaza. Članom 5 je izričito propisano da su ti podaci pod jednakim uslovima dostupni svima, osim podataka za koje je utvrđeno da predstavljaju državnu, vojnu, službenu ili poslovnu tajnu. Iako je domet ove odredbe ograničen jer ne postoje dalje garancije pristupa informacijama u samom zakonu, upotrebljena formulacija je redak slučaj da se u domaćem zakonodavstvu eksplicitno priznaje pravo na pristup informacijama uz jasno naznačene izuzetke.

Odredbe o tajnama nalaze se i u mnogim drugim, veoma raznovrsnim propisima, kao što su na primer Zakon o državnoj upravi, Statut Narodne Banke Jugoslavije, Kodeks profesionalne etike advokata, Carinski zakon, Zakon o izvršenju krivičnih sankcija i drugi.

U celini uzev, može se zaključiti da nedovoljno precizno određenje, kako procedure za proglašavanje podataka za tajne, tako i razloga na osnovu kojih je proglašavanje opravdano, izričito ili prećutno prepuštanje rukovodiocima organa da određuju koje informacije predstavljaju tajnu, omogućavaju u mnogim oblastima da se neke informacije neopravdano proglašavaju za tajne, čime se otvara mogućnost za skrivanje nezakonitog rada od očiju javnosti.

### **Slobodan pristup informacijama sa aspekta javno-tužilačkog postupanja**

Postoji više aspekata kada se govori o pristupu informacijama u pravosuđu. Prvo, postoji određeni krug informacija kojima pristup treba da imaju sami nosioci pravosudnih funkcija a koji se nalaze u posedu drugih organa vlasti, pravnih lica ili građana. Sa stanovišta uspešnog obavljanja javno-tužilačke funkcije nema nijedne informacije, podatka ili izveštaja koja bi mogla biti uskraćena javnom tužiocu kada ostvaruje svoje osnovno pravo i svoju osnovnu dužnost - krivično gonjenje počinitelaca krivičnih dela. Da bi javni tužilac mogao da vrši ovu svoju osnovnu dužnost Zakonik o krivičnom postupku je propisao obavezu državnih organa, organe teritorijalne autonomije, javnih preduzeća i ustanova da prijavljuju izvršenje krivičnih dela. Takođe je određeno (kao moralna dužnost) da svako treba da prijavi krivično delo koje se goni po službenoj dužnosti. To praktično znači da organi i organizacije ne mogu po svom nahođenju opredeljavati da li će ili ne prijaviti krivično delo, već to moraju učiniti, a pravo slobodnog opredeljivanja pripada građanima. Dužnost organa i organizacija o kojima je ovde reč ne iscrpljuje se samo u prijavljivanju krivičnog dela već sadrži i obavezu navođenja dokaza. Dakle, ovi organi dužni su da

pruže potpunu informaciju o krivičnom delu i učiniocu. Prijavljivanje krivičnog dela vrši se podnošenjem krivične prijave, ali podnošenje krivične prijave ne predstavlja nužan uslov za krivično gonjenje. Dovoljno je da do tužioca dopre glas da je izvršeno krivično delo (u većini slučajeva putem sredstava javnog informisanja) pa da tužilac pokrene krivični postupak. Pored propisane zakonske obaveze koju imaju organi i organizacije, a naročito ministarstvo unutrašnjih poslova, da javnom tužiocu dostave sve informacije od značaja za uspešno vođenje i okončanje započetog krivičnog postupka, nije redak slučaj da se do nekih informacija otežano dolazi.

U internim pravilima o organizaciji i načinu rada javnih tužilaca predviđena je obaveza čuvanja tajnosti određenih podataka, ali takve tajne nema pred sudom. Jer, krivični postupak u jednoj svojoj fazi rezultira optužnicom koja je i uslov za ulaženje u fazu glavnog pretresa i donošenja presude. Kako je jedno od osnovnih načela krivično-procesne procedure javnost glavnog pretresa, tek se tu može postaviti pitanje da li one informacije, koje sadrže određeni stepen tajnosti, mogu biti predmet rasprave u prisustvu javnosti. Zakonodavac je tu predvideo isključenje javnosti, koje se ne može odnositi na stranke, oštećenog, njihove zastupnike i braniocce, kao i obavezu predsednika sudskog veća da upozori lica koja prisustvuju glavnom pretresu na kome je javnost isključena, da imaju dužnost da kao tajnu čuvaju sve ono što na pretresu saznaju, uz ukazivanje na to da odavanje tajne predstavlja krivično delo.

Prema tome, javni tužilac kao organ krivičnog gonjenja mora imati pristup i informacijama koje imaju karakter tajne (službene, vojne, državne, profesionalne, naučne, umetničke, poslovne i svake druga koja uživa pravnu zaštitu), jer taj pristup dovodi do ostvarenja višeg cilja koji je postavljen kroz zaštitnu funkciju krivičnog zakonodavstva, koje pored sloboda i prava čoveka i građanina, štiti i bezbednost zemlje i ustavom utvrđeni poređak.

Zakon o javnom tužilaštvu propisao je da javni tužilac obaveštava javnost o stanju kriminala i o drugim pojavama koje zapazi u radu. Ako to ne šteti interesima postupka, a ima društveni značaj, javni tužilac može obaveštavati javnost i o stvari u kojoj postupa. Dakle, zakon je propisao obavezu javnog tužioca da obaveštava javnost o stanju kriminala dok je diskreciono pravo javnog tužioca da obaveštava javnost o stvari u kojoj postupa. Način na koji će javni tužilac obaveštavati javnost bliže je određen Pravilnikom o poslovanju i vođenju evidencije u Javnom tužilaštvima, donetim još 1981. godine, kojim je određeno da javni tužilac u vidu službenih saopštenja ili na drugi način obaveštava javnost o pokretanju postupka u slučajevima za koje se interesuje javnost, odnosno, o stanju kriminala uopšte. Prilikom davanja obaveštenja vodi se računa o dužnosti čuvanja službene tajne i o tačnosti datih podataka. Republički javni tužilac može u okviru svojih ovlašćenja da izda uputstvo o informisanju.

Kada je u pitanju informisanje javnosti treba napomenuti da je u posebnim odredbama o postupku za krivična dela sa elementom organizovanog kriminala određeno da se podaci iz predkrivičnog postupka, koji se odnose na krivična dela organizovanog kriminala, mogu objavljivati samo na osnovu pismenog odobrenja nadležnog tužioca, a podaci iz istražnog postupka samo uz odobrenje istražnog sudije i uz prethodno pribavljenu saglasnost nadležnog tužioca.

Pravilnikom o poslovanju i vođenju evidencije u javnom tužilaštvu uređen je i način vođenja upisnika (upisnik za poznate učinioce krivičnih dela, upisnik za nepoznate učinioce krivičnih dela, upisnik za predmete poverljive prirode), vreme čuvanja pojedinih upisnika, koji službeni materijal se može smatrati službenom tajnom, stepen poverljivosti navedenog materijala (strogo poverljivo, poverljivo) i druga pravila kojima je regulisan rad u javnim tužilaštvima. Na osnovu Zakona o javnom tužilaštvu (2001) i Pravilnika svaki javni tužilac treba da u okviru svojih zakonskih ovlašćenja donese akt o unutrašnjoj orga-



nizaciji svog javnog tužilaštva. U cilju povećanja efikasnosti u radu javnih tužilaštava i bržem pristupu svim potrebnim informacijama u toku je realizacija pravosudnog informacionog sistema koji bi trebalo da obezbedi nesmetan i brz protok dokumenata i podataka između javnih tužilaštava, ministarstva unutrašnjih poslova i suda. Ono što je već u znatnoj meri doprinelo tom cilju jeste kompjuterizacija javnih tužilaštava i uvođenje baze podataka sa svim propisima koji se primenjuju u Republici Srbiji i u Crnoj Gori kao i sa registrom svih konvencija i sporazuma koje je ratifikovala naša zemlja, a koji većini građana za sada nije dostupan (zbog cene). Država svoju obavezu da potencijalne kandidate i građane upozna sa sa konkursima za izbor na javnotužilačku funkciju ispunjava objavljivanjem u "Službenom glasniku".

### **Pristup informacijama koje poseduju sudovi i javnost rada sudova**

Zakonima koji uređuju sudski postupak određeno je i kojim radnjama javnost može da prisustvuje a kojima ne. Tako je, na primer, faza većanja i glasanja uvek zatvorena za javnost. Iako su ročišta (u parničnom postupku) i glavni pretresi (u krivičnom postupku) u načelu otvoreni za javnost, ona može da bude i isključena iz pojedinih faza sudskog postupka na osnovu odluke sudskog veća. Zakonik o krivičnom postupku (2001, član 292) je propisao da se isključenje javnosti može odnositi na dalji tok celog glavnog pretresa ili na njegov deo, da do isključenja javnosti može doći po predlogu stranke, odnosno da ga veće može odrediti po službenoj dužnosti, ali u svakom slučaju tek nakon saslušanja stranaka. Razlozi za isključenje javnosti su izričito navedeni i odnose se na potrebu čuvanja tajne, čuvanja javnog reda, zaštitu morala, zaštitu interesa maloletnika, zaštitu ličnog ili porodičnog života okrivljenog ili oštećenog. Na ovaj način određeni razlozi za isključenje, praktično ostavljaju dovoljno prostora sudskom veću da odredi isključenje javnosti u svakom konkretnom slučaju kada nađe da je to neophodno. Ovde je reč o isključenju tzv. opšte javnosti, kao i prijatelja i rođaka aktera suđenja. Stranke, oštećeni, njihovi zastupnici i branilac okrivljenog prisustvuju i pretresu koji je zatvoren za javnost. Veće može da odobri na zahtev okrivljenog da zatvorenom pretresu prisustvuju bliski rođaci i lice s kojim okrivljeni živi u bračnoj ili sličnoj trajnoj zajednici. Takođe, po odobrenju veća, službena lica i naučni radnici mogu da budu prisutni. Nakon što veće donese odluku o isključenju javnosti, obrazloži je i javno objavi, predsednik veća upozorava sve prisutne da su dužni da ono što čuju na pretresu zatvorenom za javnost čuvaju kao tajnu, te da ih upozori da odavanje takve tajne predstavlja krivično delo (članovi 293 i 294).

Kada je reč o razmatranju, prepisivanju i kopiranju sudskih spisa Zakonik pravi razliku između učesnika u postupku (okrivljenog, javnog i privatnog tužioca, oštećenog, branioca) i ostalih lica. Kada je reč o ovim drugima, postoji samo mogućnost ali ne i obaveza suda da im omogući pristup informacijama. Pretpostavka za to je postojanje "opravdanog interesa". Ako je postupak u toku, odobrenje daje organ koji postupak vodi (npr. sudsko veće) a kada je postupak završen, predsednik suda ili službeno lice koje on odredi (član 170). Ako se spisi predmeta za koji je lice zainteresovano nalaze kod tužioca, onda on daje odobrenje. Ako je javnost bila isključena sa glavnog pretresa ili bi se, po oceni onoga ko odobrenje daje, grubo kršilo pravo na privatnost, dozvoljava može biti uslovljena zabranom javne upotrebe imena učesnika postupka. Iz stava 3 pomenutog člana proizlazi da pristup informacijama pod pretpostavkom da postoji "opravdani interes" može da se tretira i kao pravo a ne samo kao mogućnost koja zavisi samo od procene sudskog organa. Naime, u tom stavu je određeno da se razmatranje i kopiranje spisa mogu uskratiti u slučaju postojanja bojazni da bi se kršilo pravo na privatnost, ali je istovremeno dozvoljena i žalba na rešenje o uskraćivanju pristupa, tako da ono što je stavom 1 predviđeno samo kao mogućnost u stavu 3 praktično postaje pravo.

Zakon o parničnom postupku (1977) i Zakon o opštem upravnom postupku (1997) u normama kojima se reguliše pristup informacijama i javnost postupka sadrže u osnovi slične odredbe onima koje su već opisane kad je bilo reč o uređenju krivičnog postupka.

Sudskim poslovnikom (2003) su bliže regulisana pitanja javnosti rada sudova. Tako je članom 34. propisano da se suđenja za koje postoji veće interesovanje javnosti održavaju u većim prostorijama. Na tabli ispred svake sudnice objavljuju se vreme i predmet suđenja na dan kada se ona održavaju. Obaveštenja medijima je ovlašćen da daje predsednik suda. Predsednik suda može da ovlasti i nekog od sudija da daje obaveštenja a može da odobri da obaveštenja daje postupajući sudija u predmetu na koji se obaveštavanje javnosti odnosi (član 35). Sudije i drugi radnici suda koji u štampi ili drugim sredstvima javnog informisanja pišu ili govore u svoje ime o pravnim, društvenim i drugim pitanjima u vezi s pojedinim slučajevima iz prakse suda, dužni su da prilikom tih izlaganja izričito istaknu da pišu ili govore u svoje ime, odnosno da iznose svoje mišljenje (član 36).

### Pristup informacijama u javnim i drugim preduzećima

Rad javnih preduzeća regulisan je opštim Zakonom o preduzećima, Zakonom o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa, Statutom i opštim aktima preduzeća (na primer, Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji preduzeća, Pravilnik o sistematizaciji poslova, Pravilnik o računovodstvu, Pojedinačni kolektivni ugovor).

Može se govoriti o više vrsta javnosti kada su preduzeća u pitanju. Tako na primer član 86. Zakona o preduzećima (1996) propisuje obavezu obaveštavanja o radu preduzeća njegovih članova i akcionara. Članovi i akcionari imaju pravo da pregledaju poslovne knjige i izveštaje o poslovanju, kao i pravo da im upravljački organi pismeno odgovore na pitanja.

O jednom broju pitanja uprava preduzeća je dužna da obaveštava zaposlene, pri čemu je Zakon naročito istakao razvojne planove i njihov uticaj na ekonomski i socijalni položaj zaposlenih, kretanje i promene zarada, bezbednosti na radu, mere za poboljšanje uslova rada, raspodelu dobiti, statusne promene i promene oblika preduzeća. Način obaveštavanja se utvrđuje statutom (član 89).

Način ostvarivanja javnosti rada organa preduzeća uređuje se statutom ili drugim opštim aktom preduzeća. Ova odredba člana 87. ostavlja puno prostora za preduzeća da odrede obim informacija koje će učiniti dostupnim javnosti uz retke izuzetke određene Zakonom.

Podaci koji se upisuju u Registar preduzeća su dostupni javnosti (svima koji su zainteresovani). Zakon je odredio da se u Registar upisuju firma, delatnost, sedište, zastupnici, osnivački ulog, osnovni kapital i drugi podaci o preduzeću (član 95).

Zakon o preduzećima dao je definiciju poslovne tajne. Član 90. glasi:

- (1) Poslovnu tajnu predstavljaju isprave i podaci **utvrđeni odlukom uprave preduzeća** čije bi saopštavanje neovlašćenom licu bilo protivno poslovanju preduzeća i štetilo bi njegovim interesima i poslovnom ugledu.
- (2) Kao poslovna tajna ne mogu se utvrditi isprave i podaci koji su po zakonu javni ili isprave i podaci o kršenju zakona, dobrih poslovnih običaja i načela poslovnog morala.
- (3) O odluci iz stava 1. ovog člana obaveštavaju se **osnivači, članovi, akcionari, članovi organa preduzeća i zaposleni**.

Dužnost čuvanja poslovne tajne odnosi se na osnivače, članove, akcionare, članove organa preduzeća, zaposlene, ali i na sve koji izvan preduzeća takvu tajnu saznaju ako su, s obzirom na prirodu isprava i podataka s kojima su došli u kontakt, morali da znaju da je u pitanju poslovna tajna. Dužnost čuvanja poslovne tajne nije vremenski ograničena i ona traje i posle prestanka obavljanja funkcije u preduzeću ili radnog odnosa (član 91)



Zakon je ostavio samim preduzećima da na osnovu odredbi člana 90. propišu način određivanja šta će biti poslovna tajna, kao i način čuvanja poverljivih dokumenata. Praksa u javnim preduzećima, u čije smo statute imali uvid, je da se ostavlja da ta pitanja budu regulisana *opštim aktom preduzeća* (npr. u članu 40. Statuta Javnog železničko transportnog preduzeća se kaže: "Opštim aktom uređuje se koji podaci predstavljaju poslovnu tajnu, nadležni organ za utvrđivanje poslovne tajne, dužnost radnika da čuvaju poslovnu tajnu i druga pitanja u vezi sa poslovnom tajnom").

### **Pristup informacijama u procesu privatizacije**

U procesu privatizacije društvenog kapitala i imovine javnost je obezbeđena u više faza.

Kada preduzeće pokrene inicijativu za privatizaciju ona se u pismenoj formi dostavlja sindikalnim organizacijama i o njoj se obaveštavaju zaposleni (član 16. Zakona o privatizaciji, 2001). U početnoj fazi se vrši i priprema prospekta za privatizaciju. Ovaj dokument treba da sadrži osnovne podatke o preduzeću koje se privatizuje. Član 18. stav 3. Zakona propisao je obavezu da Agencija za privatizaciju oglasi prospekt u sredstvima javnog informisanja putem štampe, interneta ili televizije, a sve u cilju prikupljanja podataka o broju potencijalnih kupaca. Na osnovu prikupljenih podataka Agencija se odlučuje za metod privatizacije i o tome obaveštava subjekta privatizacije.

#### *Javni tender*

Obaveza je Agencije da u slučaju da se vrši privatizacija putem javnog tendera objavi javni poziv za učešće na njemu, koji mora da sadrži podatke od značaja za učesnike u postupku privatizacije (član 28).

Uredba o prodaji kapitala i imovine javnim tenderom (2001) sadrži norme koje treba da obezbede da učesnici na tenderu dobiju sve potrebne informacije o subjektu privatizacije, kao i o samim uslovima tenderima, među kojima obavezno moraju da budu i kriterijumi na osnovu kojih će biti izvršeno rangiranje ponuda, kao i nacrt ugovora koji će biti zaključen sa budućim kupcem. Osim toga, učesnici na tenderu su dužni da potpišu i ugovor o čuvanju poverljivih podataka o subjektu privatizacije (članovi 6- 8 Uredbe).

Informacije o javnom tenderu moraju da se objave pravovremeno. Kao minimum je predviđeno objavljivanje u jednom dnevnom listu i na internetu. Po odluci Agencije javni poziv za učestvovanje na tenderu može da bude objavljen i u stranoj štampi (član 7 Uredbe).

Ljudi i firme koji pokažu interesovanje za učešće na tenderu imaju pravo da kupe tendersku dokumentaciju (član 8). Određeno je da cenu ove dokumentacije određuje resorni ministar, ali nisu propisani kriterijumi na osnovu kojih se određuje cena. Ovo pitanje je dalje regulisano odredbama Pravilnika o visini troškova privatizacije pred agencijom za privatizaciju koje snose preduzeća i druga pravna lica, kojim su između ostalog određene donja i gornja granica cene tenderske dokumentacije. U okviru tih ograničenja ministar donosi odluku o visini cene u svakom konkretnom slučaju. Svakako je od velike važnosti za buduće učesnike i da smanjuje mogućnost za arbitrarno odlučivanje, to što cena ove dokumentacije mora da bude naznačena u javnom pozivu na učešće na tenderu. Ova nadoknada ima za cilj da obezbedi pokriće dela troškova veoma skupog postupka pripreme tenderske dokumentacije, u odnosu na koju su troškovi omogućavanja samog pristupa informacijama (kopiranje, dostava) zanemarljivi.

Uredbom je propisano da se o mestu i vremenu otvaranja ponuda učesnici na tenderu blagovremeno obaveštavaju (član 15). Oni zatim imaju prava da prisustvuju otvaranju

ponuda ili da pošalju svoje zastupnike i punomoćnike. Uredbom nije predviđena mogućnost prisustvovanja opšte javnosti ovom delu postupka, a razlog za to je zaštita poslovne tajne subjekta privatizacije i učesnika u tenderu. Mogućnost naknadne kontrole je prepuštena nezadovoljnim učesnicima na tenderu. Proces ocenjivanja i rangiranja ponuda vrši Agencija za privatizaciju, nakon čega šalje obaveštenje o rezultatima tendera svim učesnicima (član 19 i član 32 Zakona o privatizaciji). Iako nije propisano da obaveštenje koje učesnici na tenderu dobijaju mora da sadrži i detaljno obrazloženje odluke, čini se da oni na osnovu informacija koje saznaju prilikom javnog otvaranja ponuda, kao i prethodnih podataka o uslovima javnog tendera, mogu da sakupe dovoljno informacija potrebnih za ulaganje eventualnog prigovora.

Tenderska komisija, koju obrazuje resorni ministar, nakon što sprovede postupak tendera sastavlja izveštaj koji dostavlja Agenciji za privatizaciju. Agencija izveštaj dostavlja ministru a ministar o sprovedenoj privatizaciji obaveštava Vladu (član 29 Zakona). Dodatna kontrola organa nadležnih za sprovođenje privatizacije obezbeđuje se putem podnošenja periodičnih izveštaja Narodnoj Skupštini.

### *Javna aukcija*

Prilikom obavljanja privatizacija putem javne aukcije, Agencija je dužna (član 38 Zakona) da uputi javni poziv koji sadrži sve potrebne podatke, kako o samoj aukciji, tako i o preduzeću koje se privatizuje i eventualnim obavezama budućeg kupca (npr. rešavanje pitanja zaposlenih, zaštita životne sredine, obezbeđenje kontinuiteta poslovanja). Ovaj poziv se objavljuje putem interneta, kao i u medijima čiju listu utvrđuje resorni ministar. Bliže odredbe o javnom pozivu sadrži i Uredba o postupku prodaje kapitala i imovine putem javne aukcije (2001). Njome je predviđeno da javni poziv mora da bude objavljen **najranije** 30 dana pre aukcije u sredstvima javnog informisanja (član 5 Uredbe). Nije jasno određen najkraći rok za objavljivanje poziva pre aukcije. Posredno ograničenje proizlazi iz odredbe člana 17, gde je određeno da najmanje 2 radna dana pre održavanja aukcije Agencija o njoj obaveštava zainteresovane učesnike, kao i iz drugih odredbi Uredbe koje propisuju radnje koje prethode održavanju javne aukcije, a za koje nisu propisani posebni rokovi.

Odredbom člana 7 Uredbe bilo je propisano da Agencija i Komisija obezbeđuju pod jednakim uslovima svim zainteresovanim licima pristup informacijama od značaja za aukciju. Ova kratka odredba može da bude dobar osnov za zaštitu prava učesnika na aukciji usled svoje fleksibilnosti. U praktičnoj primeni teško je bilo zamislivo da bi Agencija i Komisija mogle da obezbede pristup informacijama pod jednakim uslovima u situacijama kada se izvor informacije nalazi van Agencije, odnosno Komisije. Ovaj nedostatak je otklonjen izmenama Uredbe od 1. avgusta 2002. kojima je reč "Komisija" zamenjena sa "subjekt privatizacije".

Drugo pitanje koje iz ove i drugih odredbi proizlazi je definicija "zainteresovanih lica". Naime, krug "zainteresovanih lica", odredbom člana 7 Uredbe nije ograničen, pa bi na osnovu nje npr. građani ili novinari mogli da pristupe informacijama značajnim za aukciju. Na sličan način pojam "zainteresovanih lica" je određen u članu 20 Uredbe u gde se kaže da je aukcija javna, i da joj mogu prisustvovati sva zainteresovana lica. S druge strane, odredba člana 10 Uredbe, koja govori o sadržaju aukcijske dokumentacije, na drugačiji način određuje pojam "zainteresovanih lica", jer propisuje da se dokumentacija prodaje "licima koja izraze interes za učešće na aukciji" (stav 2) odnosno zainteresovanim licima (stav 4). Iz ovog proizlazi da je krug lica označenih istim pojmom u citiranim članovima Uredbe različit, jer se u jednoj od njih odnosi na "opštu javnost" a u drugima samo na potencijalne učesnike javne aukcije.



Slično kao i kod postupka privatizacije putem javnog tendera, i ovde je predviđeno da cenu aukcijske dokumentacije određuje resorni ministar, bez određivanja kriterijuma za određivanje cene. Za razliku od tenderske, cena aukcijske dokumentacije je određena u fiksnom iznosu (25.000 dinara) Pravilnikom o visini troškova privatizacije pred agencijom za privatizaciju koje snose preduzeća i druga pravna lica. Ovde treba napomenuti da iako bi se iz naslova Pravilnika moglo zaključiti da se primenjuje samo na pravna lica, u ovom slučaju je očigledno da se odredba primenjuje i na fizička lica koja na javnoj aukciji učestvuju. Slično kao i kod javnog tendera, otkupna cena aukcijske dokumentacije je određena u iznosu koji premašuje troškove umnožavanja i dostave i ima za cilj da pokrije i deo troškova pripreme ove dokumentacije.

Članom 43. Uredbe dodatno je obezbeđena javnost donošenja odluke time što je propisano da Agencija objavljuje rezultate sprovedene aukcije u sredstvima javnog informisanja u kojima je i poziv na aukciju objavljen.

### *Organi u procesu privatizacije*

Agencija za privatizaciju i Akcijski fond koji su obrazovani radi obezbeđivanja uspešnog postupka privatizacije takođe su statutima (2001) predvideli odredbe načelne prirode koje treba da obezbede veću javnost njihovog rada. Njima je predviđeno da je rad Agencije odnosno Fonda javan i da se ta javnost ostvaruje "javnošću rada upravnog i nadzornog odbora, podnošenjem izveštaja o radu i objavljivanjem opštih akata i programa rada (članovi 31. odnosno 32. Statuta Agencije za privatizaciju i Akcijskog fonda). Na jednak način su određena pravila o poslovnim tajnama Agencije za privatizaciju i Akcijskog fonda (članovi 32, odnosno 33. Statuta). Statutima je naime data definicija poslovne tajne ("isprave i podaci čije bi saopštavanje neovlašćenom licu štutilo ugledu i interesima Agencije/Fonda i komitenata"). Ostavljeno je da opštim aktom budu utvrđene konkretne isprave i podaci koji se smatraju poslovnom tajnom. Ova odredba načelno predstavlja dobro rešenje u pogledu transparentnosti rada, jer se propisom određuje koji podaci i isprave imaju status tajne, a ne na osnovu diskrecione odluke rukovodioca, kako je uobičajeno u domaćim propisima o tajnama.

Model privatizacije propisan Zakonom predvideo je da se će jedan deo akcija biti prenet građanima Srbije (pod određenim uslovima) bez nadoknade. Podaci o akcijama koje imaju tu svrhu vode se u Privatizacionom registru (član 8 Zakona o privatizaciji). Pravilnik o sadržini i načinu vođenja privatizacionog registra (2001) je detaljnije propisao način evidentiranja i sadržaj Registra, ali nije propisao posebnu proceduru za uvid u dokumente koje registar sadrži, tako da se iz citiranih propisa ne može zaključiti da li je i na koji način moguć pristup tim dokumentima.

### **Pristup informacijama u procesu javnih nabavki**

Oblast javnih nabavki regulisana je na način koji u mnogim segmentima odstupa od regulative u drugim oblastima. U tom postupku značajnu ulogu ima više aktera: naručioci u smislu tog Zakona (širok krug budžetskih korisnika, javnih preduzeća i preduzeća sa većinskim društvenim kapitalom), ponuđači usluga, dobara i radova, posebni državni organi (Uprava za javne nabavke i Komisija za zaštitu prava ponuđača), kao i opšta javnost. U tekstu su pobrojane odredbe koje se odnose na informacije za koje naručioci treba da obezbede pristup (svima koji su zainteresovani ili pojedinim kategorijama lica) kao i način za obezbeđenje tog pristupa. Takođe, navedeni su i problemi koji se javljaju u primeni pojedinih odredbi Zakona o javnim nabavkama (2002).

Među uslovima za pokretanje postupka javnih nabavki, predviđenih članom 24. Zakona, propisano je između ostalog i to da nabavke moraju biti predviđene planom nabavki. Planovi javnih nabavki, ako su dobro sačinjeni, su značajni pre svega za same naručioce - kako bi na vreme započeli postupak nabavke i za njih predvideli odgovarajuća budžetska sredstva. Postoji mogućnost da se ovi planovi objavljuju, ali ne i obaveza.

Prethodni raspis javnih nabavki kao metod oglašavanja se i dalje retko koristi in praksi iako se u slučaju njegovog objavljivanja skraćuje procedura. S druge strane, kad nabavka premašuje vrednost od 50 miliona dinara, prethodni raspis je obavezan (član 71 i drugi).

Objavljivanje oglasa o javnoj nabavci je obavezno i na taj način se obezbeđuje javnost postupka (član 70). Zakon je propisao da su naručioci obavezni da oglase objave kako u "Službenom glasniku Republike Srbije" tako i u jednom dnevnom listu koji se distribuira u celoj zemlji. Ovom odredbom se nesumnjivo obezbeđuje transparentnost procesa i obaveštavanje najšireg kruga zainteresovanih ponuđača.

U praksi ova obaveza predstavlja i teškoću iz razloga koji nisu u vezi sa propisima o javnim nabavkama. Naime, cene oglašavanja su skupe za mnoge manje naručioce, a dešava se i da "Službeni glasnik" ne može da garantuje vreme objavljivanja oglasa, tako da naručioci dolaze u nezavidnu situaciju da određuju rokove u oglasu ne znajući kada će on biti objavljen i da na taj način, ne želeći, prekrše propise koji se odnose na rokove podnošenja ponuda.

Zakonom je propisana i obaveza naručioca da obezbede svim ponuđačima neposredan uvid u konkursnu dokumentaciju, ostavivši im mogućnost da zatraže da im u kratkom roku ova dokumentacija bude dostavljena na drugi način. Član 28. stav 2 Zakona dao je pravo naručiocima da u slučaju dostavljanja dokumentacije naplate od zainteresovanog ponuđača samo troškove umnožavanja i dostavljanja. Ovakva odredba je u skladu sa uporednopravnim normama koje govore o proceduri pristupa informacijama. Suprotno odredbi Zakona pojedini naručioci određuju previsoke cene za dobijanje konkursne dokumentacije, odnosno uslovljavaju podizanje konkursne dokumentacije uplatom novčanog iznosa, pri čemu Zakon ne pruža osnov za takve zahteve. Iako je razumljivo da naručioci žele da na ovaj način pokriju troškove izrade dokumentacije koju ponekad rade specijalizovani timovi, Zakon ne dopušta takvu mogućnost. Ovakvi zahtevi mogu biti osporeni u postupku zaštite prava ponuđača pred Komisijom za zaštitu prava ponuđača, a članom 146. stav 1. tačka 8. Zakona predviđena je i prekršajna kazna u iznosu od 100.000 do 200.000 dinara za takav prekršaj.

Bitan momenat koji obezbeđuje bolji pristup informacijama je obavezno navođenje osobe za kontakt u javnom pozivu (član 72).

Propisima je predviđeno da postupak otvaranja ponuda u principu bude javan. Članom 76. Zakona data je mogućnost naručiocu da iz razloga čuvanja poslovne, službene, vojne ili državne tajne odluči da postupak otvaranja ponuda ne bude javan, ali je obavezan da tu odluku donese pre oglašavanja javne nabavke i da je navede u oglasu. Ova pitanja su preciznije regulisana Pravilnikom o postupku otvaranja ponuda i obrascu za vođenje zapisnika o otvaranju ponuda (2003). Članom 2. Pravilnika predviđena je javnost kao pravilo u otvorenom postupku i u drugoj fazi restriktivnog postupka. Javnost otvaranja ponuda u prvoj fazi restriktivnog postupka i u postupku sa pogađanjem može se izuzetno odrediti, a odluka o tome zavisi od volje naručioca.

Pravi se razlika, u suštini opravdana između tzv. opšte javnosti i ovlašćenih predstavnika ponuđača. Ova druga kategorija lica ima prava da stavlja primedbe na proceduru otvaranja pojava (član 6. Pravilnika). Kako se pri otvaranju sastavlja javno zapisnik, svi prisutni su u mogućnosti da čuju osnovne elemente prispelih ponuda. Ova mera obezbe-





đu je kako kontrolu javnosti, tako i zaštitu eventualno povređenih prava ponuđača. Kod otvaranja ponuda u praksi se kao problem pokazuje i to što naručioci tu radnju ne vrše neposredno po isteku roka za prijem ponuda. Ponude bi trebalo da budu otvarane odmah po isteku roka za prijem, kako je i određeno članom 2 Pravilnika.

Specifično je rešenje koje se primenjuje na postupak javnih nabavki da se rok za blagovremenost ponuda ne računa na način uobičajen u procesnom pravu, već da su blagovremene samo one ponude koje stignu do određenog časa, bez obzira kada su poslate poštom. Ovo pravilo ima snažno antikorupcijsko dejstvo, jer ukoliko njega ne bi bilo, ponuđači koji bi poslali ponudu kada su ostali već to učinili bi mogli da uz pomoć lažnih poštanskih pečata i dogovora sa nekim od članova komisije, sastave ponudu tako da ona bude konkurentnija od ostalih. Pitanje blagovremenosti ponuda Zakon rešava na sledeći način: u članu 3, kojim se definiše značenje pojmova "blagovremena ponuda je ona koja je **predata** naručiocu u roku određenom u oglasu za javnu nabavku"; u članu 61. se precizira da se blagovremenom ponudom smatra ona "koja je **podneta** do datuma i sata određenih u javnom pozivu. Nema dakle spora o tome da li je ponuda blagovremena kada je ponuđači podnose lično, ali se problem može pojaviti kada oni to čine putem pošte, na šta imaju pravo (član 59, stav 5 Zakona). U suštini, problem je u vezi sa upotrebom termina: dok se u članu 3. blagovremenost definiše s obzirom na to kad je ponuda *predata* naručiocu, u članu 59 i 61 se govori o *podnošenju* ponude. Momenat podnošenja ponude iz ugla posmatranja ponuđača koji to čine poštom je momenat predaje pošti. Odredbe Pravilnika međutim, ne ostavljaju prostora za dileme jer je njime propisano da se otvaranje ponuda vrši neposredno po isteku roka za njihovo podnošenje, što praktično znači da samo ponude koje stignu do tog časa mogu biti podložne ocene komisije. Neusaglašenost zakonskih odredbi može da stvori probleme u primeni propisa i da otvori pitanje da li je podzakonskim aktom derogirana odredba Zakona, pa bi bilo od koristi za ostvarenje pravne sigurnosti da se izmenama Zakona ovo pravilo propiše na nedvosmišlen način, na primer tako što bi se umesto "...ponuda podneta do datuma i sata određenih u javnom pozivu", propisalo "...koju je naručilac primio do datuma i sata određenih u javnom pozivu".

Nakon što naručilac donese odluku o tome koju će ponudu da prihvati, dužan je da pošalje obaveštenje svim ponuđačima (član 82). Takođe, dužnost je naručilaca i da javno objave sa kim su sklopili ugovor (član 81). Ova poslednja obaveza se često u praksi ne poštuje, što umanjuje šanse da javnost kontroliše ovaj deo procesa javnih nabavki. U samim obaveštenja se ne navode detalji prihvaćene ponude niti razlozi zbog kojih je baš ona odabrana. Međutim, na zahtev zainteresovanog ponuđača, čija ponuda nije prihvaćena, naručilac je dužan da da obrazloženo obaveštenje. Iako su u principu nezadovoljni ponuđači ti kojima je ovakvo obaveštenje potrebno (radi zaštite eventualno povređenih prava), nesumnjivo je da i opšta javnost ima opravdani interes da stekne bolju sliku o ovom vidu trošenja budžetskih sredstava.

### Završna ocena

Opšte pravo na pristup informacijama u Srbiji ne postoji. Ustav Srbije ovo pravo ne garantuje, mada neke njegove odredbe pružaju dobar osnov za donošenje zakona koji bi takvo pravo ustanovio.

Mnoge značajne informacije su ipak dostupne. Postoji zakonska obaveza da se javno objavljuju doneti propisi, rezultati izbora i odluke o postavljenjima nosilaca državnih funkcija. Načinjeni su dobri koraci u cilju veće otvorenosti na raznim nivoima vlasti, tako što se objavljuju neke informacije i kada ne postoji zakonska obaveza za to, informacije se objavljuju putem interneta, brošura za građane i slično. Posebni propisi koji uređuju neke

značajne oblasti (privatizacija, javne nabavke) obezbeđuju visok nivo dostupnosti informacija.

Pravo na pristup informacijama, u propisima u kojima je u određenoj meri priznato, ograničeno je na više načina. Pristup informacijama o radu organa izvršne i zakonodavne, a u velikoj meri i sudske vlasti, je posredan, i ostvaruje se preko sredstava javnog informisanja. U drugim oblastima, ono je podložno oceni postojanja "opravdanog interesa", a da kriterijumi za ocenu opravdanosti nisu jasno formulisani. Pravna sredstva u slučaju uskraćivanja pristupa informacijama, u situacijama kada je ovo pravo priznato, ili ne postoje, ili su neefikasna.

Propisi koji se odnose na tajne ne pružaju dovoljno zaštite od arbitrarnosti pri procenivanju opravdanosti razloga za proglašenje tajnosti, što otvara mogućnost skrivanju propusta ili zloupotreba od očiju javnosti. Kod zaštite privatnosti, pravi se razlika između nosilaca javnih funkcija i "običnih građana", barem kada je reč o informacijama koje se objavljuju u sredstvima javnog informisanja.

Propisi koji uređuju rad sredstava javnog informisanja pružaju osnove za slobodan i odgovoran rad, a od načina primene propisa zavisice koliko će ti standardi biti dosegnuti u praksi.

Zbog slabosti postojećih rešenja nameće se potreba za potpunom promenom načina tretiranja pitanja pristupa informacijama. Usvajanje predloga Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, koji je Vlada Srbije dostavila Narodnoj Skupštini, bi predstavljalo prvi korak u tom pravcu. Osim ovog propisa, od značaja za ostvarenje prava u praksi bi bilo menjanje propisa koji uređuju proglašavanje tajnosti, izmena propisa koji uređuju rad javnih službi (bolja organizovanost u vođenju dokumentacije) i omogućavanje novih sredstava za zaštitu od lošeg rada uprave (ombudsman). Kako je u toku izrada novog Ustava Srbije, postoji dobra prilika da se pravo na pristup informacijama na nedvosmislen način prizna i najvišim pravnim aktom zemlje.



## Spisak relevantnih propisa

Ustav Republike Srbije - RS, 1990  
Zakon o državnoj upravi - RS, 1992  
Poslovnik Vlade Republike Srbije - RS, 2002  
Poslovnik Narodne Skupštine - RS, 2002  
Zakon o javnom informisanju - RS, 2003  
Zakon o zaštiti podataka o ličnosti - SRJ, 1998  
Opšti krivični zakon - RS, 2003  
Krivični zakon Republike Srbije - RS, 1977  
Zakon o preduzećima - SRJ, 1996  
Uredba o kriterijumima za utvrđivanje podataka značajnih za odbranu zemlje koji se moraju čuvati kao državna ili službena tajna i o utvrđivanju zadataka i poslova od posebnog značaja za odbranu zemlje koje treba štiti primenom posebnih mera bezbednosti - SRJ, 1994  
Uredba o obezbeđivanju i zaštiti informacionih sistema državnih organa - RS, 1990  
Zakon o bezbednosno informativnoj agenciji - RS, 2002  
Zakon o prikupljanju i dostavljanju podataka o izvršenim zločinima protiv čovečnosti i međunarodnog prava - SRJ 1993  
Zakon o uslovima za obavljanje psihološke delatnosti - RS, 1996  
Zakon o javnom tužilaštvu - RS, 2001  
Pravilnik o poslovanju i vođenju evidencije u javnom tužilaštvu - RS, 1981  
Zakonik o krivičnom postupku - SRJ, 2001  
Zakon o parničnom postupku - SFRJ, 1977  
Poslovnik o radu suda - RS, 2003  
Zakon o opštem upravnom postupku - SRJ, 1997  
Zakon o preduzećima - SRJ, 1996  
Statut Javnog železničko transportnog preduzeća  
Zakon o privatizaciji - RS, 2001  
Uredba o prodaji kapitala i imovine javnim tenderom - RS, 2001  
Uredba o prodaji kapitala i imovine na javnoj aukciji - RS, 2001  
Statut Akcijskog fonda - RS, 2001  
Statut Agencije za privatizaciju - RS, 2001  
Pravilnik o postupku otvaranja ponuda i obrascu za vođenje zapisnika o otvaranju ponuda - RS, 2002  
Zakon o javnim nabavkama - RS, 2002

## Korišćene skraćenice

SFRJ - propis su doneli organi Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije  
SRJ - propisa su doneli organi Savezne Republike Jugoslavije  
RS - propis su doneli organi Republike Srbije, odnosno Socijalističke Republike Srbije

# SUKOB JAVNOG I PRIVATNOG INTERESA I SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA

## **- rezultati empirijskog istraživanja -**

### **Uvod**

U poslednjoj deceniji XX veka, Srbija je bila zemlja u kojoj se odvijao devijantan oblik tranzicije.

Mnoge okolnosti su tom procesu išle na ruku. Jedan za drugim sledili su pad samoupravno - socijalističkog političkog i ekonomskog sistema, raspad bivše zajednice južno-slovenskih naroda, krvavi ratovi u okruženju i ratna dejstva na teritoriji same Srbije i gotovo potpuna politička i ekonomska izolacija zemlje. Sve je to vodilo višedecenijskom unaždivanju ekonomije zemlje i padu životnog standarda građana.

U istom periodu, formalno su uspostavljene institucije višestranačkog demokratskog sistema i počela je transformacija vlasništva nad nekadašnjom društvenom svojinom. Međutim, ni jedna od ove dve reforme nije bila sprovedena na prihvatljiv način. Dok se politička moć vladajućih stranaka održavala manipulisanjem javnim resursima (finansijskim i propagandnim), transformacija vlasništva je bila spora, kontrolisana i ograničena a njeni pozitivni efekti na ekonomiju zemlje su bili slabi.

Takve okolnosti su veoma pogodovale opštoj kriminalizaciji društva (razvoj sive ekonomije), relativizaciji moralnih vrednosti i jačanju kriminalaca i kriminalnih grupa. Te grupe su često bile u direktnoj vezi sa delovima vlasti, pri čemu je država, umesto da odigra ulogu zaštitnika građana i preduzeća, te iste građane i firme i sama pljačkala. U vreme drastičnog siromašenja većine stanovništva jedan broj ljudi je, na osnovu kriminalnih aktivnosti ili na osnovu veza sa vlastima, stekao veliku ekonomsku moć, koja je radi očuvanja neminovno težila da nađe i svoj politički ekvivalent.

Nakon radikalnih promena političkog vođstva zemlje (u dešavanjima od 5. oktobra, odnosno na parlamentarnim izborima iz decembra 2000. godine), započela je reforma u čijoj se trećoj godini nalazimo. U mnogim oblastima reforme su dale dobre rezultate.

U drugima, one su bile manje intenzivne ili manje uspešne, a često nisu mogle da odgovore nagomilanim očekivanjima građana. Pokušaji da se u izvesnoj meri isprave socijalne nepravde devijantne tranzicije iz 1990-ih i suzbije moć organizovanih kriminalnih grupa su dobar primer za to. Bitan momenat u rešavanju problema organizovanog kriminala predstavljala je policijska akcija, koja je usledila posle atentata na premijera Srbije Zorana Đinđića, od 12. marta, ("akcija Sablja"). Ona je dovela do slamanja velikog broja organizovanih kriminalnih grupa. Takođe, već na samom početku ove akcije otkrivena je povezanost kriminala sa delovima vlasti (policijska jedinica za posebne namene i pojedinci u tužilaštvu i policiji).

Reforme su pokrenute i u oblasti borbe protiv korupcije. Značajno mesto u ovoj borbi predstavlja rad na izradi novih propisa koji imaju za cilj da stvore veće poverenje između vlasti i građana i adekvatne mehanizme kontrole rada javnog sektora od strane građana,



kao što su Zakon o sprečavanju sukoba javnih i privatnih interesa<sup>1</sup> i Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja<sup>2</sup>. Rad na donošenju ovih propisa i interesovanje za pitanja na koja se oni odnose, pojačano zaokuplja pažnju javnosti još od početka 2002 godine, što traje i danas. Ovo ne treba da čudi, jer je problem korupcije jedan od najčešće isticanih problema građana Srbije.

U Srbiji je proteklih nekoliko godina rađeno više istraživanja javnog mnjenja koja su imala za temu korupciju, ili pitanja povezana sa saradnjom vlasti i građana. Ni kroz jedno od njih nije međutim izvršena analiza stavova građana o svim bitnim pitanjima u vezi sa **sukobom interesa državnih funkcionera i slobodnim pristupom informacijama**. Kako bi te stavove saznala, a u prvoj fazi regionalnog projekta koji sprovodi, *Transparentnost - Srbija* je naručila sveobuhvatno empirijsko istraživanje.

Istraživanje je obuhvatilo četiri tematske oblasti:

- pojam javnog interesa,
- sukob javnog i privatnog interesa državnih funkcionera,
- pravo na slobodan pristup informacijama,
- akcioni potencijal građana za borbu protiv sukoba interesa i za ostvarenje prava na slobodan pristup informacijama

Istraživanje je rađeno na stratifikovanom, multi-etapnom uzorku, koji reprezentuje kompletno punoletno stanovništvo Srbije. Uzorak čini 993 validna upitnika koje su ispunili građani u 19 opština u Srbiji. Uzorak je reprezentativan u odnosu na nacionalnu, polnu, starosnu, obrazovnu strukturu stanovništva, kao i strukturu prema mestu prebivališta (selo ili grad).

Terenski rad je obavljen u periodu od 24.03 do 4.04.2003. godine. U to doba u Srbiji je bilo na snazi vanredno stanje, proglašeno nakon atentata na premijera Đinđića. Na osnovu izveštaja anketara, ta činjenica je uticala da se poveća broj onih koji nisu želeli da učestvuju u istraživanju. Taj broj je za oko 25 posto veći od uobičajenog broja apstinencija. Međutim, oni građani koji su u anketi učestvovali su, po oceni anketara, odgovore davali iskreno. Ispitivanje građana bilo je anonimno.

Veliki deo aktivnosti na ovom istraživanju, u koje spadaju rad na pripremi upitnika i uzorka, terenski deo ispitivanja, unos i obrada podataka, kao i pisanje preliminarnog istraživačkog izveštaja, obavio je tim istraživačko - analitičkog centra "Argument" iz Beograda, na čelu sa dr Stjepanom Gredeljom. *Transparentnost - Srbija* je učestvovala u kreiranju upitnika, vršila poređenja i dala tumačenja dobijenih odgovora.

Kada su prvi put predstavljeni preliminarni rezultati ovog istraživanja<sup>3</sup> ono je pobudilo veliku pažnju javnosti. U ovoj publikaciji su predstavljeni odgovori na veći broj postavljanih pitanja (ukupno ih je bilo 50 a većina je sadržala više pitanja u sebi), kao i pokazatelji odstupanja u odnosu na opšti prosek, koji su dobijeni poređenjem odgovora na pojedina pitanja, odnosno poređenjem odgovora sa demografskim podacima ispitanika.

### **Javni interes i politička zajednica**

Kada se neki izraz toliko često koristi da postane svima poznat, čini se da se i njegovo značenje podrazumeva. Kako je jedan od takvih izraza "javni interes" pokušali smo da saznamo dve stvari:

- Čiji je to u stvari javni interes Srbije?
- Koji je sadržaj javnog interesa u Srbiji danas?

---

<sup>1</sup> Još uvek u fazi radne verzije.

<sup>2</sup> Vlada Srbije je usvojila predlog Zakona.

<sup>3</sup> Konferencija za štampu održana je 15. maja 2003. u prostorijama *Transparentnost - Srbija*, [www.transparentnost.org.yu](http://www.transparentnost.org.yu)

Da bismo došli do odgovora na prvo pitanje ispitanicima smo ponudili da se opredele između opštegrađanskog, demokratskog, dominantno - nacionalnog i etatičkog određenja javnog interesa.

Moglo bi se reći da među građanima Srbije postoji visok nivo saglasnosti kada je reč o onome šta predstavlja javni interes. Naime, nešto više od polovine ispitanika smatra da **javni interes predstavlja interes svih građana** nezavisno od njihovog etničkog, verskog, socijalnog ili drugog porekla.

Demokratsko definisanje javnog interesa, gde se on izjednačava sa interesom većine članova Srbije kao političke zajednice podržava 15% anketiranih. Na kraju, 12% ispitanika javni interes poistovećuje sa interesom države, a isti procenat smatra da je javni interes Srbije jednak interesu srpskog naroda kao većinskog.

Zanimljivo je da struktura odgovora na ovo pitanje gotovo nimalo ne odstupa i kada se sagleda u svetlu pojedinih demografskih grupa. Ispitanici iz sela i iz grada, žene i muškarci, raznih stepena obrazovanja, različitih životnih doba i materijalne situacije, opredeljuju se na gotovo identičan način.

Nema sumnje da je opštegrađansko određenje javnog interesa nešto što natpolovična većina građana prepoznaje kao "idealno rešenje". Naravno, u praksi je gotovo nemoguće ustanoviti šta je to što predstavlja interes svih građana jedne zemlje. U životu, sadržinu javnog interesa u svakom konkretnom slučaju treba neko da odredi, a to su uglavnom državne ili druge institucije. Građanima je ponuđeno da označe tri takve institucije i oni su se u natpolovičnom broju izjašnjavali za Skupštinu (61 posto), odnosno Vladu Srbije (50,5%). Nešto manje od polovine ispitanika i ovde se založilo da ključna uloga pripada građanima. Zanimljivo je da gotovo četvrtina ispitanika smatra da bitnu ulogu u formulisanju javnog interesa treba da imaju stručna i profesionalna udruženja. Daleko iza ovih ostale su institucije poput sudstva, vojske, policije, crkve, univerziteta i sindikata (5-15%). Približno isti, mali broj građana, kao najznačajnije subjekte pri formulisanju javnog interesa bi želeo da vidi političke stranke i nevladine organizacije (po 1/7 ispitanika).

Još jasniju sliku stavova građana po ovom pitanju pružaju odgovori na pitanje u kojem su se ispitanici izjašnjavali o sadržaju javnog interesa u Srbiji danas. Sadržaj javnog interesa pre svega se ogleda u prioritetima na kojima treba insistirati u razvoju društva, kako bi građani u takvom društvu mogli da ostvare prava i potrebe.

#### **Među prva tri prioriteta ispitanici su navodili:**

- borbu protiv kriminala, 77% ispitanih
- veću briga države u domenu socijalnog sistema (zdravstvo, školstvo i zapošljavanje) - 56%
- veću mogućnost ostvarivanja građanskih prava - 54% ispitanika

#### **Drugu grupu prioriteta čine:**

- ekonomski razvoj (52%),
- razvoj tržišne ekonomije (36%),
- smanjenje razlika između siromašnih i bogatih (35%)
- pridruživanje EU (32%).

Najmanje bitni prioriteti za građane među ponuđenim odgovorima bili su; samostalna država Srbija (16%), ulazak u NATO, integracija na prostoru Balkana i decentralizacija Srbije, po 5%.

Primereno je da su se visoko obrazovani ispitanici češće od ostalih opredeljivali za prioritete koji se tiču poštovanja građanskih prava i ekonomskog razvoja (razvoj tržišne ekonomije, ekonomski razvoj, pridruživanje EU). Jedno od mogućih objašnjenja za to je da su visoko obrazovani manje podložni da pitanje sagledavaju u vezi sa trenutnim dešavanjima. Naime, sigurno je da se jedan deo ispitanika izjašnjavao za borbu protiv organizovanog kriminala usled događaja koji su u to doba bili aktuelni (policajska akcija protiv



organizovanih kriminalnih grupa je bila u punom jeku u vreme terenskog dela istraživanja). Zanimljivo je da pri opredeljivanju za prioritetne javne interesa nije bila od uticaja starost, pa čak ni materijalno stanje ispitanika. Ovo ukazuje da u Srbiji još uvek postoje prioriteta oko kojih može da se postigne visok stepen saglasnosti u društvu, iako bi se na osnovu sukoba na političkoj sceni, koji se često vode i oko osnovnih državnih pitanja, moglo zaključiti da je tu saglasnost teško postići.

Javnom interesu shvaćenom na gore opisan način, u doba sprovođenja ankete najviše je doprinosila Vlada (po mišljenju 43% ispitanika). Svi drugi su dobili znatno manje "glasova", uključujući tu i Skupštinu (11,7%), političke stranke (7,6%), medije (5,3%), a čak 12,7% ljudi je odgovorilo da javnom interesu ne doprinosi nijedna od ponuđenih institucija ili grupa.

Zanimljivo je na ovom mestu pomenuti da apsolutna većina građana smatra da državni funkcioneri treba da zastupaju javni interes i kad je on u suprotnosti sa programom političke stranke kojoj pripadaju, poslovnim interesom preduzeća u kome imaju interes, sa interesom verske ili nacionalne zajednice kojoj pripadaju ili sa interesom njihove osnovne profesije.

Na osnovu odgovora iz ovog dela istraživanja zaključujemo da među građanima postoji visok stepen **saglasnosti o tome da javni interes treba da predstavlja interes građana**, bilo u celini, bilo većine. Takođe, saglasnost je evidentna i kad je u pitanju sadržaj javnog interesa, a to su **borba protiv kriminala i povećanje mogućnosti za ostvarenje prava**, uključujući i socijalna.

Kada se ovi nalazi uporede sa rezultatima drugih istraživanja javnog mnjenja, oni pružaju još jednu potvrdu zaključku da građani Srbije ne mogu na adekvatan način da zadovolje svoje osnovne potrebe i zakonom garantovana prava. Stavljanje u prvi plan borbe protiv kriminala i veće mogućnosti u ostvarivanju građanskih prava, u okviru kojih su i socijalna, pokazatelj je nepostojanja sigurnosti građana bilo da se radi o mogućnosti fizičkog i psihičkog maltretiranja od strane kriminogenih pojedinaca ili grupa, bilo da se radi o (ne)ostvarivanju prava, među kojima su trenutno najbitnija pravo na lečenje, zapošljavanje i školovanje. Konkretna posledica ovakvog stanja je porast frustriranosti građana koji su zarad "preživljavanja" spremni da prihvate sve "isplative" mogućnosti da bi zadovoljili svoje potrebe i ostvarili prava. Sa jedne strane, oni su voljni da budu korumpirani, ali i da u skladu sa svojim mogućnostima korumpiraju.<sup>4</sup>

Posmatrajući rezultate ovog istraživanja u svetlu nalaza drugih istraživanja koja su kao temu imala pitanja korupcije, oni nam na posredan način ukazuju na postojanje društvenih uslova u kojima su lični i privatni interesi kod građana nadređeni javnom dobru. To znači da strategija preživljavanja dovodi građanina u situaciju da razmišlja "od danas do sutra", pristajući da zadovolji svoje potrebe i uz pomoć korupcije. Takav odnos prema stvarnosti dovodi do percepcije ispitanika da se, verovatno, istom logikom rukovode i državni funkcioneri.

U doba nemaštine egoistični interesi dolaze u prvi plan. Tek sa zadovoljenjem osnovnih potreba i osnovnih prava, trenutni prioritetni građana će ustupiti mesto prioritetima koji su neegoističke i nematerijalne prirode. Istovremeno, tek tada će nastupiti vreme kada će građani, nezavisno od svoje uloge u društvu, imati više sluha za javno i opšte dobro.

---

<sup>4</sup> (Videti rezultate uporednog istraživanja na sedam zemalja Jugoistočne Evrope iz 2002. godine o stavovima građana prema korupciji. Na pitanje "Kada je davanje mita opravdano" 40% ispitanika je odgovorilo da je opravdano "ako je to način da čovek ostvari svoj interes" a 58% "ako je to način da ostvari interes porodice". Cf. *Uputstvo za upotrebu korupcije*, str. 33, grafikoni 1 i 2., *Argument*, Beograd, 2002)

## Sukob interesa

Može se reći da ispitani građani smatraju da **sukob interesa predstavlja osnov za neetičko i neprihvatljivo ponašanje** državnih funkcionera.

Kada im je bilo ponuđeno da sami definišu sukob javnog i privatnog interesa kod državnih funkcionera, građani su davali odgovore koji su grupisani u nekoliko celina. Petina anketiranih građana uopšteno smatra da je sukob privatnog i javnog interesa u stvari stavljanje ličnog interesa ispred opšteg (22%). Odgovori preostalog dela uzorka kreću se od sticanja materijalne koristi, zloupotrebe i nelegalnog bogaćenja (45%) preko zloupotreba vlasti i političkih koristi (11%), do korupcije (9%) i obavljanja više funkcija (4%).

Primećan je visok nivo prepoznavanja situacija u kojima postoji sukob javnog i privatnog interesa kod državnih funkcionera.

Ponuđena situacija	%
1. Kada državni funkcioner primi poklon od osobe koja bi od njega mogla zatražiti protivuslugu	86,7
2. Kada je ministar vlasnik privatne firme u oblasti kojom se bavi ministarstvo	77,8
3. Kada državni funkcioner izlaže stranačke stavove na konferenciji za štampu na kojoj govori u svojstvu državnog funkcionera	74,6
4. Kada državni funkcioner saopšti informaciju o preduzeću koje je u procesu privatizacije licu zainteresovanom za kupovinu preduzeća	72,8

Zanimljivo je da veliki broj ispitanika i ova ponašanja kategoriše kao sukob javnog i privatnog interesa, iako ona to sama za sebe nisu:

1. Kada državni funkcioner zastupa interes svoje partije	59,7%
2. Kada državni funkcioner počne gradnju kuće za vreme mandata	48,4%
3. Kada visoki državni funkcioner koristi lično obezbeđenje i službeno vozilo za potrebe obavljanja državnih poslova	23,6%
4. Kada državni funkcioner podnese krivičnu prijavu protiv nekog lica	21,5%
5. Kada se državni funkcioner posle radnog vremena bavi naučnim ili umetničkim radom	13,7%

Odgovori ispitanika na ova dva pitanja ne pokazuju statistički značajna odstupanja u odnosu na opšti prosek u zavisnosti od demografskih činilaca (obrazovanje, starost, materijalni položaj itd.)

Ovakvi odgovori građana samo se manjim delom mogu pripisati njihovom nepoznavanju propisa ili etičkih standarda vezanih za sprečavanje sukoba interesa (koji uostalom kod nas nisu još u potpunosti promovisani). Pre bi se moglo reći, da su oni posledica negativnog odnosa građana prema političarima i nepoverenja u postojeće mehanizme kontrole unutar sistema, usled kojih se razvila sumnja da se iza radnji, koje nisu ni zakonski nedozvoljene ni moralno neprihvatljive, krije neka zloupotreba. Staviše, situacija pod brojem 3 iz gornje tabele upućuje na to da je kod jednog, dosta visokog broja ispitanika, averzija prema funkcionerima uopšte dovedena do apsurdnih razmera. S druge strane, ogromna većina građana (čak i deo "nepomirljivih") nema ništa protiv toga da se funkcioneri bave naučnim ili umetničkim radom, što je standard koji je prihvaćen u propisima koji regulišu sukob interesa u svetu.





## Ocena preplitanja javnih i privatnih interesa

Ispitani građani pokazuju veoma visok nivo uočavanja određenih pojava oblika "ukrštanja" javnih i privatnih interesa kod državnih funkcionera.

### Građani uočavaju i smatraju štetnim, sledeće situacije:

Pojava da su državni funkcioneri istovremeno i:	uočeno %	ocenjeno kao štetno %
1. Funkcioneri političkih stranaka	85,3	37,2
2. Vlasnici ili suvlasnici privatnih preduzeća	73,3	73
3. Direktori/članovi upravnih odbora državnih preduzeća	68,4	67,8
4. Direktori/članovi upravnih odbora privatnih preduzeća	64,9	72,2
5. Poslanici u više skupština	49,8	63,3
6. Rukovodioci nevladinih organizacija	37,2	57,4

Građani smatraju za najštetnije preplitanje državnih funkcija i onih u privredi a dve trećine njih je uočilo tu pojavu kod nekog od državnih funkcionera. Nema sumnje da je pri kreiranju ovakvog stava građana, pored prirodne sumnjičavosti uticalo i negativno iskustvo iz doba do 2000. godine, kada je veliki broj članova Vlade Srbije ujedno rukovodio velikim društvenim preduzećima. Građani smatraju štetnim i istovremeno obavljanje više državnih funkcija, kao i istovremeno obavljanje državnih i funkcija u nevladinim organizacijama, pri čemu je manji broj građana ovakvu pojavu u praksi zapazio. Tek nešto više od trećine građana smatra da je štetno po javni interes da državni funkcioneri istovremeno vrše i stranačke funkcije, a njih oko 30% smatra da je to korisno, dok drugi nemaju stav po tom pitanju. Interesantno je da ispitanici koji su članovi stranaka (oko 10% ukupne populacije) ne pokazuju u većoj meri od ostalih građana tendenciju da ovakvo preklapanje funkcija okarakterišu kao korisno.

Ljudi sa visokom stručnom spremom su, generalno gledano, češće uočavali sve navedene pojave. Naročito značajno odstupanje odgovora u odnosu na opšti prosek postoji kada je reč o pojavama da su državni funkcioneri ujedno i savetnici u nekom preduzeću ili instituciji, vlasnici ili suvlasnici preduzeća i stranački funkcioneri, što se može tumačiti boljom informisanošću visokoobrazovanih građana. Kad je o ocenjivanju štetnosti navedenih pojava reč, nema značajnih odstupanja u zavisnosti od stepena obrazovanja.

<b>Da li državnim funkcionerima treba zabraniti da budu?</b>	<b>Da %</b>	<b>Ne %</b>	<b>Ne znam %</b>
Na više državnih funkcija istovremeno	85,5	11,2	3,3
Direktori/članovi upravnog odbora državnog preduzeća	77,5	16,7	5,7
Funkcioneri u stranci	39,1	54,5	6,4
Direktori/članovi upravnog odbora privatnog preduzeća	77,9	18,1	3,9
Funkcioneri u sindikatima	69,5	22,4	8,2
Funkcioneri u nevladinim organizacijama	63,5	27,1	9,4
Funkcioneri u sportskim savezima i klubovima	48,6	44,4	6,9
Direktori zdravstvenih, obrazovnih i kulturnih ustanova	56,8	36,9	6,3
Funkcioneri u profesionalnim udruženjima	45,3	46,2	8,5
Funkcioneri u udruženjima građana	45,5	45,3	9,2

Građani u velikom broju smatraju da bi obavljanje više funkcija u isto vreme trebalo da bude izričito zabranjeno. Dok se velika većina njih zalaže za zabranu obavljanja više državnih funkcija i istovremenog obavljanja državnih funkcija i delatnosti u privredi, mišljenja su gotovo ravnomerno podeljena po pitanju zabrane vršenja funkcija u ustanovama koje se finansiraju iz budžeta (npr. zdravstvenim, obrazovnim, kulturnim), profesionalnim udruženjima i sportskim društvima i savezima.

Ispitanici su spremni i da opravdaju preplitanje državnih sa drugim funkcijama u nekim slučajevima. Samo jedna petina građana smatra da je takva situacija apsolutno nedopustiva, dok su drugi spremni da prihvate izuzetak, pogotovo kad je reč o istaknutim stručnjacima čija je pomoć neophodna.



## Štetni postupci državnih funkcionera

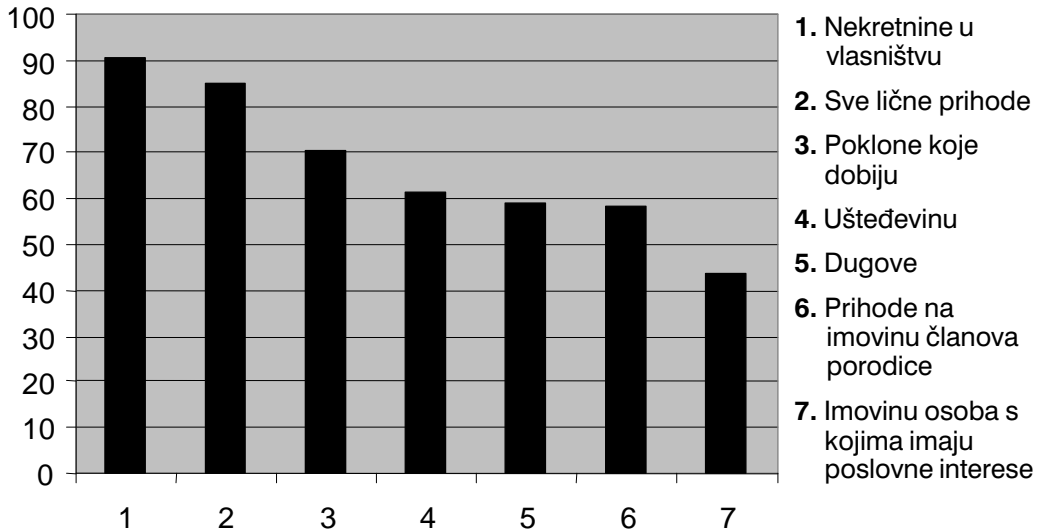
Na rang listi ponašanja državnih funkcionera koja se smatraju inkompatibilnim sa javnim interesom i koje su ispitanici uočili u Srbiji, najčešće su isticali: **davanje prednosti članovima svoje partije pri zapošljavanju** u državnom organu - 65% ispitanika je odgovorilo da je ova pojava česta - zatim **nepotizam** (davanje prednosti i pomaganje članovima porodice i prijateljima da stiču korist od države - 60%) i konačno **zloupotreba diskreционих овлашćenја i samovolja u odlučivanju** ("tumače prava i propise kako im odgovara" 55%). S druge strane, građani kao nešto manje učestale pojave primećuju postojanje zloupotreba koje državnim funkcionerima ili povezanim licima mogu da donesu direktne materijalne koristi. U svakom slučaju, kada se saberu odgovori onih koji misle da su ove radnje česta pojava ili da se ponekad dešavaju dobija se poražavajuća slika poverenja građana u poštenje nosilaca političkih funkcija kao grupe.

Šta rade državni funkcioneri?	često	ponekad	ukupno
1. Daju prednost članovima svoje partije pri zapošljavanju u državnom organu iako ima stručnijih kandidata	65	28,9	93,9
2. Daju prednost članovima svoje porodice i prijateljima pri zapošljavanju u državnom organu iako ima stručnijih kandidata	60,4	30,5	90,9
3. Pomažu članovima svoje partije da sklope poslove sa državom	55,8	34,5	90,3
4. Tumače prava i propise kako im odgovara	55	39,9	94,9
5. Pomažu članovima svoje porodice i prijateljima da sklope poslove sa državom	54	34,4	88,4
6. Primaju poklone od ljudi i organizacija koji od njih mogu očekivati protivrslugu u budućnosti	47,8	35,3	83,1
7. Omogućavaju članovima svoje partije pristup informacijama koje im mogu doneti materijalnu i nematerijalnu korist	46,1	39,7	85,8
8. Koriste državnu funkciju za ostvarivanje protivpravne koristi	43,8	44,8	88,6
9. Omogućavaju članovima svoje porodice pristup informacijama koje im mogu doneti materijalnu ili nematerijalnu korist	42,2	38,6	80,8

## Imovinska karta državnih funkcionera

Javnost je veoma zainteresovana za podatke o imovini državnih funkcionera. Ispitanici smatraju (**četiri petine**) da **SVI** nosioci relevantnih državnih funkcija treba da učine javnim podatke o svojoj imovini. Veoma je zanimljivo i to da **NIJEDAN** ispitanik ne smatra da funkcioneri ne treba da prijavljuju svoju imovinu, a tek svaki četrdeseti nema stav o tome.

Na pitanje o tome šta bi sve trebalo da prijave državni funkcioneri, dobili smo sledeće odgovore:



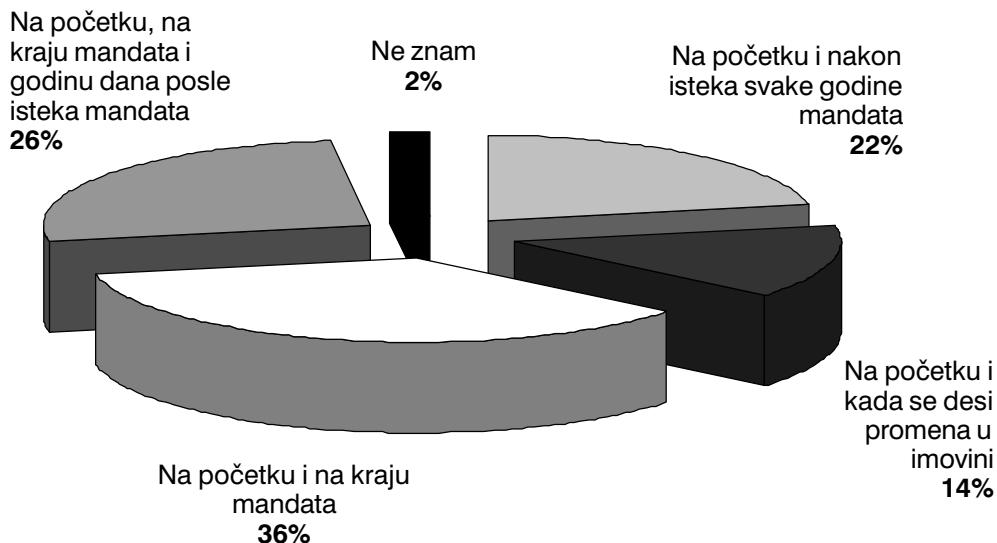
Ovde je važno pomenuti da građani uglavnom ne poznaju važeće propise iz ove oblasti. Naime, tek četvrtina ispitanika zna da po sadašnjim propisima **ne postoji** zakonska obaveza prijavljivanja imovine državnih funkcionera.

S druge strane, čak 45% anketiranih smatra da takva obaveza već postoji! Odgovori građana ukazuju na **potrebu za propisima** koji bi regulisali sukob interesa, kao i na to da građani, naviknuti da se zakoni ne primenjuju, smatraju da je takav slučaj bio i sa obavezom prijavljivanja imovine.

Poznavanje ovog propisa pokazuje zavisnost u odnosu na obrazovanje i zanimanje ispitanika. Češće od opšteg proseka, na pitanje "Da li su po sadašnjim propisima državni funkcioneri dužni da prijavljuju svoju imovinu i interese?" odgovarali su pozitivno kvalifikovani radnici, tehničari i zaposlena lica uopšte, stručnjaci su češće odgovarali sa "ne", dok su studenti i poljoprivrednici pokazali veću tendenciju ka odgovoru "ne znam". Postoji tendencija prema kojoj tačnost odgovora zavisi i od obrazovanja: ispitanici sa fakultetom bolje poznaju propise, oni sa srednjom školom češće greše, dok su najniže obrazovani češće spremni da svoje neznanje priznaju. Uočljivo je da i ispitanici koji su pohađali srednju ili višu školu, ali je nisu završili, pokazuju povećanu tendenciju ka odgovoru "ne znam".

Izgleda da je konfuzija koja u vezi sa ovim pitanjem postoji u javnosti uticala i na ispitanike. Kako se o temi dosta piše u medijima, i kako je svojevremeno jedan broj funkcionera prijavio svoju imovinu ostao je utisak kod mnogih, naročito onih koji površnije prate politička zbivanja, da je takva obaveza već propisana.

### Na pitanje o vremenu kada treba vršiti prijavljivanje imovine građani odgovaraju:

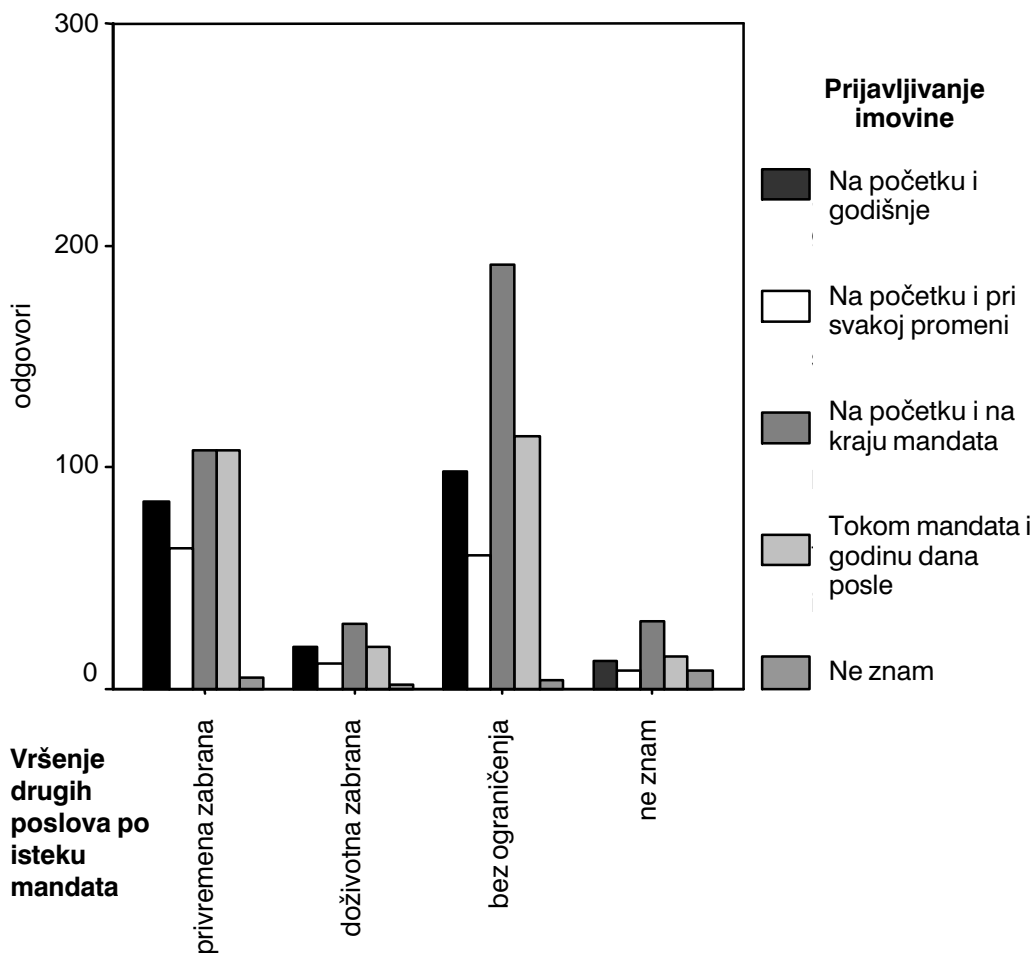


### Korišćenje stečenih poznanstava i informacija posle odlaska sa funkcije

Oni koji se nalaze na javnim položajima u prilici su da steknu za to vreme vredna poznanstva i saznaju informacije koje nisu dostupne svima.

Poznato je da ljudi mogu biti korumpirani na razne načine, a jedan od njih je i nagrađivanje dobrim položajem kod stranke, kojoj su za vreme dok su bili u mogućnosti (na primer na određenoj funkciji), učinili nedozvoljenu uslugu. Da bi se takva mogućnost sprečila, 38% građana predlaže propisivanje zabrane rada bivšim funkcionerima u delatnostima u kojima mogu da iskoriste privilegovane informacije u ograničenom vremenskom periodu. Najveći broj građana se, međutim, protivi ovakvom vidu prevencije sukoba interesa. Kod ovih odgovora postoje značajna odstupanja po starosnim grupama i obrazovanju. Dok se visokoobrazovani, mlađi i ispitanici srednjih godina češće od opšteg proseka protive uspostavljanju ograničenja, stariji sugrađani se češće zalažu za njihovo uvođenje. Ispitanici sa osnovnom školom, kao i oni starosti 18-25 godina se češće od opšteg proseka nalaze među onima koji se zalažu za najradikalnije rešenje, doživotnu zabranu obavljanja drugih poslova uz obezbeđivanje adekvatnog materijalnog obezbeđenja za bivše funkcionere na račun budžeta.

Slika javnog mnjenja postaje jasnija kada se uporede odgovori na ovo pitanje i pitanje o vremenu prijavljivanja imovine (vidi sliku gore). Naime, ispitanici koji bi funkcionerima zabranili rad u delatnostima u kojima mogu da iskoriste stečene informacije, su se u većoj meri izjasnili i za pojačanu kontrolu imovine i interesa za vreme trajanja mandata. Moglo bi se reći da su ovi ispitanici konkretniji i odlučniji u borbi protiv korupcije. S druge strane, najfrekventniji odgovori su ujedno i najprostiji (prijavljivanje imovine samo na početku i na kraju mandata/ potpuna sloboda izbora zaposlenja po prestanku funkcije) a ispitanici koji ih daju pokazuju manju sklonost da se udubljuju u rešavanje ovog problema.

**Kako preduprediti zloupotrebu informacija i poznanstava****Odnos prema poklonima**

Za veliku većinu građana (između 80 i 90%) neprihvatljivo je da državni funkcioneri prime i zadrže poklone u vidu novca, dragulja, opraštanja duga ili besplatnih letovanja.

Kada funkcioner u vreme trajanja mandata primi poklon ili obećanje poklona, građani smatraju da bi, pored prijavljivanja vrednosti poklona i imena poklonodavca nadležnom organu (35%), funkcioner trebalo da bude dužan da odbije poklon (20%), ili da ga po prijemu pokloni humanitarnoj organizaciji (26%).

Ispitanici su najtolerantniji prema prihvatanju počasnih titula (tri petine). Za većinu građana prihvatljivi su i pokloni koji se mogu podvesti pod "čašćavanje": ručak, suvenir, zdravstvene usluge, ali pod jednim uslovom - da vrednosti poklona ne prelaze 100 evra. Kod odgovora na ovo pitanje ponovo je došla do izražaja i grupa građana sa izrazito negativnim stavom prema političarima. Naime, više od 30 posto ispitanika bi zabranilo funkcionerima da za vreme mandata primaju na poklon čak i manje vredne suvenire.



Građani smatraju da bi i pitanje poklona koje dobiju lica koja su na neki način povezana sa državnim funkcionerima trebalo da bude regulisano. Većina ispitanika smatra da bi regulativa trebalo da obuhvati članove njihovih porodica, kao i lica sa kojima su u poslovnoj vezi. Primetna je razlika u stavovima ispitanika po ovom pitanju u zavisnosti od stepena obrazovanja; visokoobrazovani se u manjem broju od opšteg proseka izjašnjavaju za kontrolu poklona lica koja su u poslovnoj vezi sa funkcionerima. Verovatni razlog tome je bolje poznavanje propisa iz oblasti građanskih prava, koji ne idu u prilog takvoj vrsti kontrole.

<b>Da li bi po Vašem mišljenju državni funkcioneri smeli da prime i da zadrže (ostvare) navedene poklone?</b>				
	<b>Smeju da prime i da zadrže %</b>	<b>Smeju da prime i zadrže poklone vrednosti do 100 evra %</b>	<b>Ne smeju ni da prime ni da zadrže poklone %</b>	<b>Ne znam %</b>
Novac i hartije od vrednosti	5,1	4,6	87,5	2,7
Besplatan ručak u restoranu	50,4	9,1	37,6	3,0
Opraštanje duga	9,4	3,8	81,8	5,0
Besplatno lečenje	21,3	4,3	69,8	4,5
Umetničke predmete	22,4	17,6	56,0	4,0
Suvenire	45,4	19,6	31,8	3,1
Dragulje, predmete od zlata, drago kamenje	6,7	6,1	84,3	2,8
Besplatno školovanje dece, stipendije	7,7	2,4	85,4	4,5
Besplatno putovanje, letovanje i zimovanje	9,0	2,9	84,3	3,8
Počasne titule	62,8	4,6	28,2	4,3
Stvari od upotrebne vrednosti	13,2	17,9	60,5	8,4

Poređenjem odgovora na pitanja u vezi sa poklonima koje državni funkcioneri primaju, primećena je zanimljiva tendencija kod ispitanika koji se zalažu za to da funkcioneri činjenicu da su poklon dobili treba samo da prijave nadležnom organu, da kada su u pitanju izvesni pokloni i privilegije "gledaju kroz prste državnim funkcionerima". Prihvatanje besplatnog ručka, umetničkih predmeta, suvenira, titula i besplatnog lečenja za većinu ispitanika iz ove grupe ne predstavlja potencijalno podmićivanje. Ispitanici koji se zalažu za predavanje poklona humanitarnoj organizaciji takođe su popustljiviji prema državnim funkcionerima kada je u pitanju besplatan ručak ali začudo i kada je posredi opraštanje duga. Najzad, grupa ispitanika koja se zalaže za to da državni funkcioneri moraju da odbiju sve ponuđene poklone ima dosledan "čvrst stav" u svim odgovorima iz ove grupe pitanja.

## Načini borbe protiv sukoba interesa

Građani smatraju da se **sprečavanje sukoba interesa kod državnih funkcionera može najefikasnije sprovesti metodama koje uključuju i mogućnost smene, odnosno opoziva**. To znači da bi građani želeli da imaju mehanizme pomoću kojih bi mogli da pokrenu postupak smene državnog funkcionera koji privatni interes stavi ispred javnog.

Ovaj metod kao najdelotvorniji ocenjuje tri petine (58%) ispitanika. Dodatna petina smatra da državni funkcioneri treba da imaju izrazito velike zarade i zabranu obavljanja drugih poslova. Treći, "aristokratski" model podrazumeva da se politikom bave samo ljudi koji imaju dovoljno para i vremena, i koji za taj rad ne bi primali nikakvu naknadu. Takav sistem bi bio dobar po mišljenju 9% ispitanika.

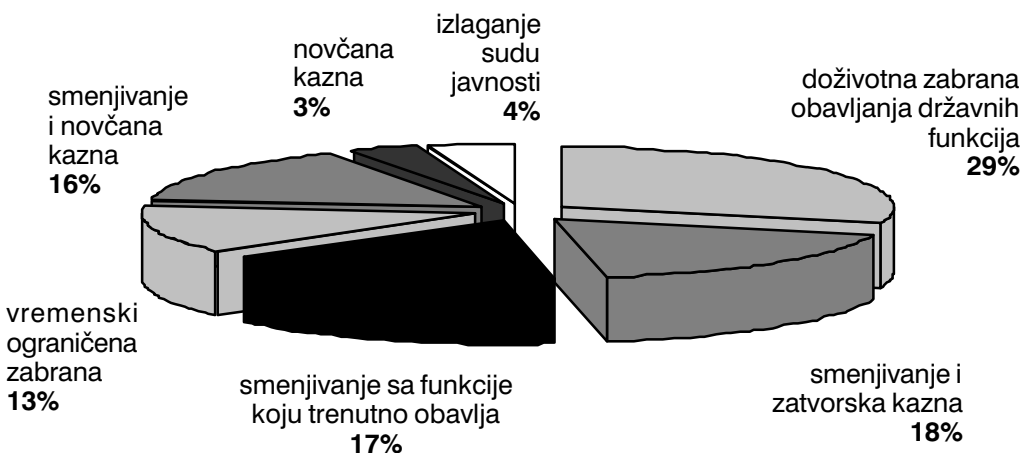
Primerljivo je da visokoobrazovani i gradsko stanovništvo pokazuju veću sklonost od opšteg proseka ka rešenju po kojem bi kontrola od strane građana mogla da urodi opozivom ili smenom državnog funkcionera, dok je kod ruralnog i niže obrazovanog stanovništva veća tendencija ka očuvanju postojećih rešenja.

Ispitanici koji se zalažu za metode efikasne građanske kontrole, odnosno apsolutne zabrane obavljanja drugih poslova, su češće od opšteg proseka pokazali kritičnost prema pojavnim oblicima sukoba interesa, naročito onima koji proizlaze iz preklapanja funkcija u državi i privredi.

## Sankcionisanje u slučaju sukoba interesa

Građani smatraju da kazneni mehanizmi prema funkcionerima u slučaju utvrđenog sukoba interesa treba da budu veoma oštri. Gotovo svi ispitanici kao obaveznu meru predviđaju smenjivanje sa funkcije. Jedna trećina smatra da bi pored toga trebalo da bude izrečena i zatvorska ili novčana kazna, dok 40% smatra da takav funkcioner barem neko vreme ne bi smeo da obavlja ni jednu državnu funkciju.

Samo 4% naših građana veruje da bi i samo izlaganje sudu javnosti imalo dovoljno efekta na državne funkcionere da ne iskoriste situaciju koja predstavlja sukob interesa, što ukazuje na to da građani pridaju mali značaj političkim sankcijama, koje su glavna kazna za korumpirane političare u razvijenijim demokratijama.







Kako će materija sukoba javnog i privatnog interesa vremenom biti bolje regulisana nego do sada, interesovalo nas je i mišljenje građana o tome koji bi organ trebalo da ima nadzornu ulogu u sprovođenju obaveza državnih funkcionera u toj oblasti. Građani se listom opredeljuju da to bude državni organ, ali postoje veoma različita mišljenja koji. Skoro polovina ispitanika dodelila bi takvu ulogu nekom telu koje trenutno ne postoji, dok je druga polovina videla i u postojećim institucijama pogodne kontrolore.

Najviše građana je u poslu budućeg kontrolnog organa prepoznalo delatnosti kojima se bavi poreska uprava, što je posledica prepoznavanja sukoba interesa pre svega u mogućnostima za zloupotrebe položaja u finansijskoj sferi. Takođe, značajan broj građana se opredelio za formiranje komisije koja bi se posebno bavila samo tim pitanjem. Među njima pretežu oni koji su mišljenja da bi tu komisiju trebalo da imenuje Narodna Skupština.

### **Rešenja za koja se zalažu građani i budući propisi**

Imali smo mogućnost i da proverimo koliko se stavovi građana poklapaju sa nekim od rešenja koja su predložena u radnoj verziji *Zakona o sprečavanju sukoba javnog i privatnog interesa u obavljanju javnih funkcija* (verzija iz oktobra 2002. o kojoj se vodila rasprava na konferenciji u organizaciji Misije OEBS i Vlade Srbije, održanoj krajem tog meseca).

Kad je reč o nespojivosti funkcija, rešenja iz radne verzije bi odgovorila očekivanjima većine građana. U situacijama kada su mišljenja ravnomerno podeljena, npr. oko mogućnosti obavljanja funkcija u ustanovama koje se finansiraju iz budžeta, udruženjima i savezima, propis bi bio u skladu sa željama "strožijih" sugrađana. Poklapanje postoji i po pitanju zabrane istovremenog obavljanja stranačke i državne funkcije, za šta se zalaže manji deo populacije, a ni radna verzija takvo ograničenje ne predviđa.

Apsolutnu podršku građana ima i rešenje po kome bi državni funkcioneri bili obavezni da prijavljuju svoju imovinu, pri čemu je značajan broj građana benevolentniji kada je u pitanju intenzitet tog prijavljivanja od rešenja iz radne verzije, koja predviđa prijavljivanje imovine na početku i na kraju mandata, jednom godišnje u toku mandata, godinu dana po njegovom isteku, dok bi neke prihode trebalo prijavljivati i u toku godine. Kada je reč o tome šta bi trebalo prijavljivati, može se takođe reći da bi rešenja iz radne verzije uživala naklonost većine građana.

Radna verzija ne predviđa ograničenja za obavljanje poslova po odlasku sa državne funkcije, za koja se zalaže veliki broj građana, niti reguliše visinu prihoda državnih funkcionera za vreme vršenja funkcije, ali sadrži odredbe koje omogućavaju kontrolu prihoda i imovine u dve godine po odlasku sa funkcije i na taj način povećavaju rizičnost eventualnih zloupotreba.

Po pitanju mogućnosti zadržavanja poklona koje državni funkcioneri prime stavovi se delimično podudaraju. Ipak, primetno je, da je građanima manje bitno da li je u pitanju poklon vrednosti manje od propisane (100 evra u anketi, odnosno polovina prosečne plate u radnoj verziji), jer se većina građana, osim kad su u pitanju određene vrste poklona, protivi mogućnosti njihovog zadržavanja. Rešenjima iz radne verzije ide na ruku stav većine građana da bi trebalo da bude ograničena i mogućnost zaobilaženja propisa kroz davanje poklona članovima porodica državnih funkcionera.

Kad je reč o kontroli poštovanja ograničenja, može se reći da bi rešenje iz radne verzije (uspostavljanje posebnog tela koje bi birao parlament, koje bi se samo ovim pitanjem bavilo i u tome uživalo podršku drugih državnih organa) naišlo na podršku značajnog broja građana, pa i onih koji su prevenciju i razrešavanje sukoba interesa sagledavali na uži način, pre svega imajući u vidu kontrolu u finansijskoj sferi.

Stavove građana u odnosu na metode sankcionisanja kod utvrđenog sukoba javnog i privatnog interesa nije moguće u potpunosti uporediti sa predloženim rešenjima. Razlog

za to je što građani nisu posebno ispitivani da li se zalažu za sankcionisanje i kada nije počinjena zloupotreba službenog položaja, već je samo nastala situacija koja pobuđuje sumnju u nepristrasnost državnih funkcionera. Ipak, ostaje utisak da očekivanja građana prevazilaze rešenja iz radne verzije, gde izlaganje sudu javnosti u slučaju nepostojanja elemenata krivičnih dela predstavlja jedinu kaznu. Ono što se iz stavova građana može pročitati je potreba za efikasnijim mehanizmima zaštite javnog interesa, pre svega kroz pružanje mogućnosti opoziva i smene, kao i zabrane obavljanja javnih poslova u budućnosti, a udovoljavanje takvim željama zahtevalo bi ne samo donošenje radikalnijih propisa u oblasti prevencije sukoba interesa, već i izmenu niza propisa koji uređuju izbor i razrešenje državnih funkcionera.

## Slobodan pristup informacijama

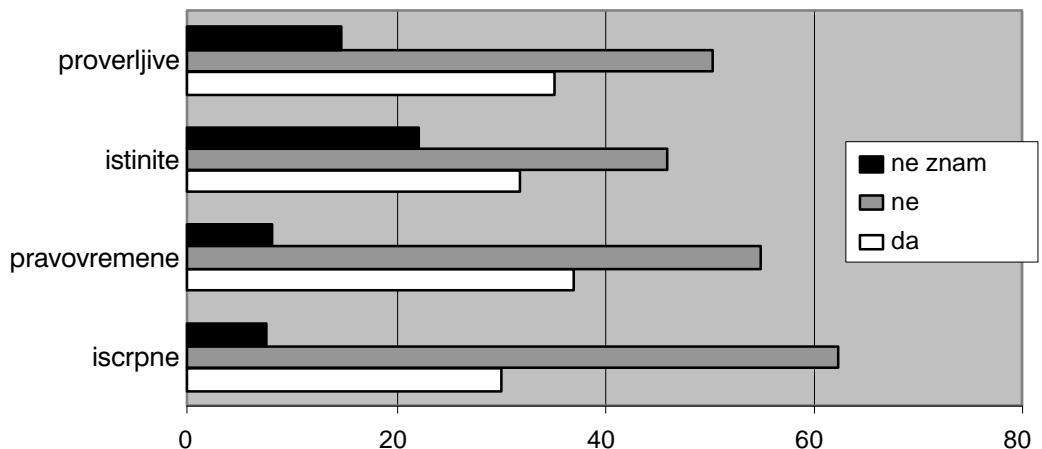
Period tranzicije u kome se naše društvo nalazi, podrazumeva i **demokratizaciju rada državne administracije i nosilaca vlasti**. Javnost rada je jedan od najbitnijih segmenata tog procesa. Informacije o radu ne mogu biti prepuštene samo medijima kao posrednicima. Građanin mora imati pravo da traži i dobije informaciju koja ga interesuje, nezavisno od trenutnog interesovanja medija za tu temu.

### Sredstva informisanja građana

Istraživanje je, međutim pokazalo da se četiri petine građana prilikom informisanja o radu državnih organa u potpunosti oslanja na medije. Priče dobro obavешtenih prijatelja i poznanika su drugi korišćeni izvor, koji navodi 15% ispitanika. Tek svaki pedeseti ispitanik navodi da se za informacije obraća direktno državnim institucijama.

Kada je reč o kvalitetu informacija koje građani dobijaju, a koje se odnose na rad državnih organa, dobili smo veliki broj negativnih ocena.

### Građani smatraju da su informacije koje dobiju o radu državnih organa:





Kako smo iz odgovora na prethodno pitanje videli, ocena kvaliteta informacija koje građani dobijaju u mnogome je i ocena izvora informacija, u našem slučaju uglavnom medija koji te informacije prenose građanima.

Građani, gledano uopšteno, u pretežnom broju smatraju da informacije koje dobijaju o državnim organima nisu ni iscrpne, ni pravovremene, ni istinite, ni proverljive. Ovakav stav u nešto manjem broju u odnosu na opšti prosek dele oni koji su verni dnevnim novinama "Politika" i "Blic" po pitanju istinitosti, RTS-u i BK televiziji po pitanju iscrpnosti, pravovremenosti i istinitosti i televiziji B92 po pitanju pravovremenosti i istinitosti. Oni koji se o radu državnih organa informišu preko Večernjih novosti i TV Pink pokazuju u procentu nešto većem od opšteg proseka sklonost da negativno ocene istinitost i pravovremenost dobijenih informacija.

Inače, među medijima koje građani najčešće koriste za informisanje o radu državnih organa i institucija preovlađuju TV stanice, pre svih RTS, B92, BK, a u nešto manjem broju lokalne televizije i TV Pink. Među dnevnim novinama najčešći izvori informacija su Blic i Večernje novosti, iza njih je Politika, dok nijedan od ostalih dnevnih listova nije navelo više od 10% ispitanika.

### Pravo na pristup informacijama

Pošto u Srbiji ne postoji opštepriznato pravo na pristup informacijama u posedu državnih organa i ustanova, već samo u posebno uređenim postupcima, ne čudi podatak o slabom poznavanju prava koje građani i po postojećim propisima imaju u ovoj oblasti. Natpolovičan broj građana ne zna uopšte do kojih vrsta informacija mogu doći nakon obraćanja državnim organima. Tek 6,5 odsto ispitanih je u potpunosti upoznato sa tim. Podatak koji još više zabrinjava je da čak 44% građana ne zna kod kog državnog organa se nalaze informacije koje su im potrebne, a daljih 42% je samo delimično upoznato sa tim. Broj onih koji nisu upoznati sa svojim pravima povećava se kad je reč o pravima u slučaju da informacija bude uskraćena, procedurom za traženje informacija i rokovima za rešavanje po zahtevu.

Ipak, četiri petine ispitanih građana smatra da sve informacije od opšteg značaja treba da budu dostupne svima.

Stav ispitanika	Sláže se (%)	Ne sláže se (%)
1. Sve informacije od opšteg značaja treba da budu svima dostupne	81,4	18,6
2. Bez pravih informacija građani ne mogu da ostvare svoja prava i interese	75,3	24,7
3. Svako ko uskraćuje informacije na koje građanin ima pravo treba da bude kažnjen	75,2	24,8
4. Postupak proglašavanja informacija za državnu tajnu mora biti posebno kontrolisan	71,8	28,2
5. Tajnost informacija o radu državnih organa stvara mogućnost za zloupotrebe	66,5	33,5
6. Državni organi treba da obezbede dostupnost svih informacija o svom radu	65,9	34,1
7. Obaveza građanina je da se što više informiše o radu državnih organa	49,8	50,2

## Zainteresovanost građana za informacije u praksi

Iako je velika većina građana istakla značaj omogućavanja slobodnog pristupa informacijama i opredelila se za maksimalnu javnost rada državnih organa, u praksi njihova zainteresovanost za informacije nije toliko velika. Drugim rečima, iako sami možda nikad neće zatražiti pristup informacijama, oni smatraju da je značajno da to pravo postoji, kao način obezbeđenja kontrole rada državnih organa od strane javnosti. Sledeći odgovori nam pružaju sliku potreba za informacijama koje građani danas osećaju, a u znatnoj meri i utisak građana o radu javnih službi:

Da li ste u poslednjih godinu dana zatražili neku informaciju od državnih organa, institucija ili preduzeća?	%
Da, dobio sam informaciju koju sam tražio posle dugog čekanja i administrativnih problema	11,9
Da, dobio sam informaciju koju sam tražio bez problema	8,9
Da, ali informaciju nisam dobio	3,9
Ne, ne zanimaju me informacije koje oni poseduju	6,4
Ne, jer ne verujem da bih dobio informaciju koja me zanima	8,6
Ne, ne verujem da bih dobio tačnu informaciju	6,4
Ne, nisu mi bile potrebne takve informacije	42,6
Ne, jer nisam znao kome da se obratim za informacije koje me zanimaju	7,7
Ne, troškovi podnošenje zahteva za informaciju su mi bili preskupi	1,2
Ne znam	2,4

Dakle, gotovo polovina ispitanika nije u proteklih godinu dana imala potrebe za informacijama koje poseduju državni organi, institucije i preduzeća! Sledeća četvrtina građana se iz raznih razloga nije ni obraćala telima koje informacije poseduju, iako su im bile potrebne, dok je od onih koji su informacije tražili velika većina u tome i uspela, mada često uz probleme ili dugo čekanje.

Nešto jasniju sliku o zainteresovanosti građana za određene vrste informacija dobili smo poređenjem odgovora na više povezanih pitanja iz ove oblasti. Ispitanici koji su tražili i dobijali informacije od državnih organa, očekivano su, češće od drugih, bili zainteresovani za svaku od ponuđenih vrsta informacija. Među onima koji su iskazivali interesovanje za informacije koje se tiču celog društva (porezi, budžet, prihodi od privatizacije i slično) veći je od opšteg proseka broj onih koji su iskazivali sumnju u mogućnost dobijanja adekvatnih informacija. Najbrojnija grupa ispitanika, oni koji u proteklih godinu dana informacije od državnih organa i ustanova nisu tražili zato što su tvrdili da im one nisu bile potrebne, odnosno da ih ne zanimaju, pokazali su ipak načelnu zainteresovanost za informacije koje se odnose na urbanističke planove, komunalnu strukturu i sastav proizvoda koje kupuju.

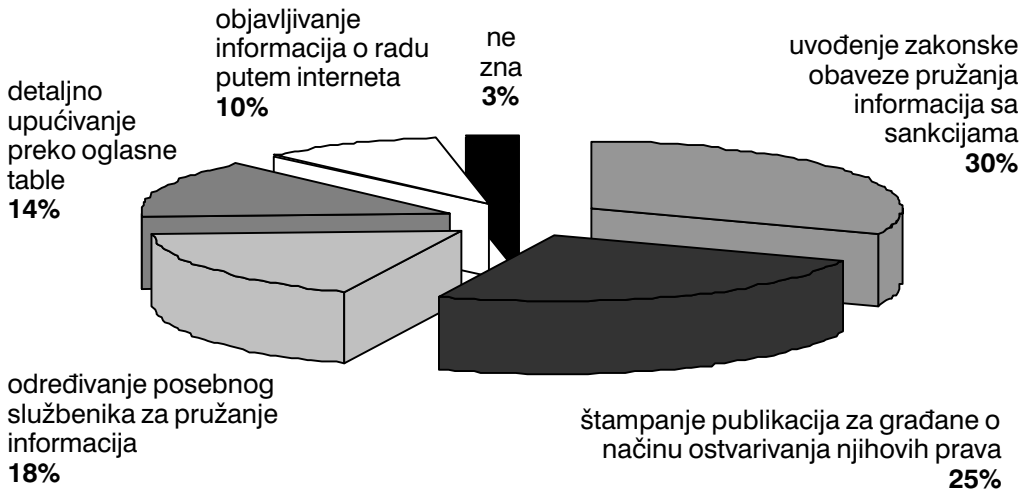


U kojoj meri ste zainteresovani za informacije o	Zainteresovan %	Delimično zainteresovan %	Nisam zainteresovan %	Ne znam %
Politici Vlade i ministarstava	51,7	36,2	11,6	0,6
Donetim zakonima i njihovom primenom	54,5	34,9	9,7	0,9
Poreskoj politici	46,6	36,1	16,1	1,2
Prihodima i rashodima budžeta	35,9	43,2	18,5	2,4
Donetim opštinskim propisima i njihovom primenom	44,4	40,3	13,9	1,4
Prihodima i trošenju lokalnog budžeta	44,1	38,1	16,1	1,7
Urbanističkim planovima opštine	46,2	36,0	15,9	1,9
Stanju komunalne infrastrukture u opštini	48,0	35,0	15,5	1,4
Ekološkoj situaciji	63,0	26,8	8,7	1,5
Sastavu proizvoda koji kupujete	67,2	22,8	7,8	2,3
Potpisanim međunarodnim ugovorima	34,5	45,8	18,5	1,1
Potpisanim ugovorima o kreditima putem kojih se naša zemlja zadužuje	41,5	39,8	16,3	2,4
Donacijama koje naša zemlja dobija	41,7	40,1	15,7	2,5
O načinu privatizacije i prihodima od privatizacije	48,8	34,9	13,8	2,4

### Kako do adekvatnog pristupa informacijama?

Pristup informacijama vlasti mogu da obezbede na mnoge načine. Kao najbolju garanciju za ostvarenje tog prava trećina ispitanika vidi **uvođenje zakonske obaveze državnih organa da informacije učine dostupnim** i sankcija ukoliko se zakonski propisi ne poštuju.

Ostali ispitanici su se izjašnjavali za neki od modaliteta koji treba da poveća efikasnost pružanja informacija od strane vlasti. Za četvrtinu ispitanika štampanje informatora i publikacija, kroz koje bi građani bili upoznati sa načinom ostvarivanja prava na dobijanje informacija o radu državnih organa, predstavlja dovoljno dobro rešenje. Jedna šestina građana bi volela da svaki organ odredi posebnog službenika zaduženog za pružanje informacija. Potrebe 14% ispitanih bi zadovoljilo "klasično" davanje informacija preko oglašnih tabli, dok jedna desetina smatra da je objavljivanje informacija putem interneta pravo rešenje.



### Državne tajne

Građani su svesni da postoje određene informacije za koje treba da važi režim ograničenog pristupa. Pri tom su najčešće kao opravdane razloge za određivanje tajnosti isticali one koji su u vezi sa bezbednošću građana, očuvanjem vojno-odbrambene moći zemlje, efikasnim pronalaženjem izvršilaca krivičnih dela i sprovođenjem suđenja.

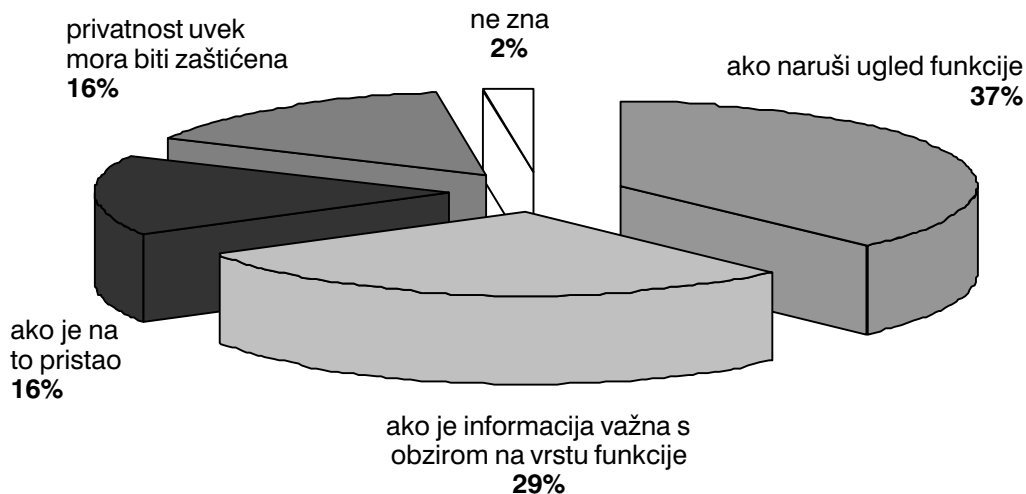
Kad je reč o tome ko treba da odredi u svakom konkretnom slučaju da li će informacija biti tajna ili ne, apsolutna većina građana se založila za rešenje koje odudara od onog koje je uobičajeno u našem pravnom sistemu. Građani smatraju da bi o tajnosti trebalo da odlučuje posebno, za to nadležno, telo u okviru svakog državnog organa ili na nivou cele zemlje, dok bi manji broj ispitanika to ovlašćenje prepustio rukovodiocima državnih organa, pa makar bili i kontrolisani.



## Pitanje privatnosti državnih funkcionera

Privatnost svakog lica, pa i državnih funkcionera, mora biti zaštićena. S obzirom na društveni značaj funkcije koju državni službenici obavljaju, podrazumeva se da **zaštita privatnosti može biti ograničena u interesu javnosti**.

### *U kojim bi situacijama trebalo da budu obelodanjene informacije koje zalaze u privatnost državnih funkcionera*



U ovim odgovorima primetna je i želja građana da se u izuzetnim situacijama, kada je to opravdano, smanji pravo na zaštitu privatnosti državnih funkcionera. Građani smatraju da to treba učiniti pre svega radi zaštite državne funkcije kao takve i s obzirom na specifične zahteve koje vršenje te funkcije postavlja. U odgovorima na druga dva pitanja koja su u vezi sa zaštitom privatnosti državnih funkcionera uočljiva je tendencija da se građani zalažu za veću zaštitu privatnosti hijerarhijski viših državnih funkcionera (npr. 75% bi pružilo zaštitu predsedniku države a 49% opštinskim funkcionerima), dok kada je reč o direktorima javnih preduzeća i javnih ustanova, broj onih koji smatraju da je zaštita privatnosti potrebna pada na 41%. U pogledu sadržaja privatnosti kojoj treba pružiti zaštitu stvari ove ovako:

Šta bi trebalo da bude predmet zaštite privatnosti državnih funkcionera?	Da %	Ne %	Ne znam %
Podaci o porodičnom poreklu	46,5	50,9	2,6
Podaci o članovima porodice	58,2	39,2	2,6
Politička biografija	11,9	85,9	2,2
Materijalni položaj pre stupanja na funkciju	16,7	81,1	2,2
Trenutni materijalan položaj	15,2	81,4	3,4
Seksualne sklonosti	55,2	39,8	5,0
Verska pripadnost	32,9	63,2	3,8
Nacionalna pripadnost	28,7	67,8	3,5
Zdravstveno stanje	38,2	58,1	3,7
Duševno zdravlje	22,4	73,7	3,9
Bračni i porodični život	62,8	33,5	3,6
Ko su mu/joj prijatelji i poznanici	53,6	41,4	5,0

Uočljivo je da se građani smatraju da bi trebalo da im budu poznati podaci o materijalnom stanju državnih funkcionera, što je povezano i sa pitanjem kontrole potencijalnog sukoba interesa, o čemu je bilo reči u gornjem tekstu. Isto tako, javnost političke biografije, nacionalne i verske pripadnosti smatra se normalnom, a u odnosu na sadašnje propise uočljiva je razlika u pogledu tajnosti informacija o zdravstvenom stanju, posebno kada je reč o duševnom zdravlju. Iako su ovi podaci obuhvaćeni zaštitom privatnosti koju predviđaju postojeći propisi, očigledno je da veliki broj građana smatra da su oni bitni za opredeljivanje građana na izborima, odnosno za ocenu kompetentnosti za obavljanje državnih funkcija. S druge strane, većina građana smatra da zaštitu treba da uživaju podaci vezani za porodični život, prijatelje, seksualne sklonosti i slično. Primetno je da i pored toga što zaštita ovakvih podataka predstavlja prihvaćen standard, kako u svetu tako i u našim propisima, značajan broj ispitanika smatra da su i oni bitni za ocenu rada funkcionera, odnosno opredeljivanje među kandidatima za funkcije. Kada je reč o porodičnom poreklu, reč je čak o natpolovičnoj većini ukupnog broja ispitanika.

Ovde treba istaći da je uočeno kako su visokoobrazovani ispitanici pokazali veću sklonost u odnosu na ostale građane da štite privatnost državnih funkcionera jedino u pogledu njihovih seksualnih sklonosti. S druge strane, ispitanici koji su završili samo osnovnu školu češće se u odnosu na opšti prosek zalažu za zaštitu privatnosti kada je reč o duševnom i fizičkom zdravstvenom stanju, a začudo i kad je reč o materijalnom položaju pre stupanja na funkciju i političkoj biografiji.

### Pristupačnost propisa

Poznato je da zakoni obavezuju i one koji ih ne poznaju. Baš zato, država je dužna da građanima omogući na sve pogodne načine pristup propisima koji se mogu odnositi na njih. Ispitanici su pokazali nezadovoljstvo trenutnim stanjem u ovoj oblasti. Približno polovina građana smatra da im zakoni koji se odnose na njihova prava i obaveze nisu dostupni na odgovarajući način, a broj nezadovoljnih se uvećava kada je reč o podzakonskim aktima i propisima koji uređuju privredni život zemlje.





## Podaci o ličnosti

Većina građana zna, ili barem misli da zna, koje sve državne institucije prikupljaju njihove lične podatke (56%), ali u velikom broju (52%) smatra da ti podaci nisu adekvatno zaštićeni od zloupotrebe. Još je veći broj onih koji ne znaju način na koji bi mogli da provere tačnost podataka koji se o njima vode i da kontrolišu način na koji ih državni organi koriste.

## Posmatranje rada državnih organa

Kao jedan od vidova kontrole javnosti u poslednje vreme se sve češće pominje omogućavanje prisustva građana sednicama državnih organa. Velika većina ispitanika ne samo da nije lično zainteresovana za to, već smatra da građani ne treba da imaju takvu mogućnost. Izuzetak predstavljaju organi lokalne vlasti.

Da li građanima treba dopustiti da prisustvuju sednicama:	DA (u %)
Skupštine Srbije i Vojvodine	35,5
Vlade Srbije i kolegijuma ministarstava	25,0
Vojnog vrha	8,1
Policijskog vrha	9,5
Ustavnog i Vrhovnog suda Srbije	19,0
Uređivačkog kolegijuma RTS-a	29,4
Upravnih odbora preduzeća u državnom vlasništvu	37,2
Organa lokalne vlasti	57,0

## Rešenja za koja se građani zalažu u odnosu na postojeće i predložene propise

Izmene zakonodavstva kojim bi trebalo da na nesumnjiv način bude garantovano pravo građana na pristup informacijama, naići će na široku podršku građana, u slučaju da predložena rešenja budu usvojena.<sup>5</sup>

Kada je reč o modalitetima kroz koje će vlasti učiniti informacije dostupnim biće kombinovano nekoliko rešenja za koja su se građani založili. S jedne strane, pravo na pristup informacijama biće garantovano, a postojaće i kazne za one koji to pravo građanima uskrate. S druge strane, vlasti će moći da se "oslobode" pružanja informacija u pojedinačnim slučajevima, ukoliko su te informacije već objavljene na drugi, za građane pogodan način, npr. u publikacijama, putem interneta i slično, s tim što će biti dužne da tražioca informacija upute na mesto gde je informacija objavljena.

Po pitanju vrste informacija za koje su građani zainteresovani, može se reći da bi veći deo njihovih potreba bio zadovoljen, jer se među nosiocima obaveze da pristup informacijama omoguće nalaze organi republičke, pokrajinske i lokalnih vlasti, organizacije koje vrše javna ovlašćenja, javna preduzeća, javne ustanove i lica kojima državni organi poveravaju vršenje određenih poslova.

U pogledu razloga zbog kojih se može uskratiti pristup informacijama primetan je visok stepen saglasnosti građana sa predloženim rešenjima. Među njima se nalazi i od-

<sup>5</sup> Vidi predlog Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog interesa objavljen na prezentaciji Vlade Srbije, [www.srbija.sr.gov.yu](http://www.srbija.sr.gov.yu)

redba koja omogućava da se pod određenim uslovima omogući pristup i informacijama koje su proglašene za tajne<sup>6</sup>. Na taj način bi se, makar delimično, suzbile mogućnosti za zloupotrebe pri određivanju tajnosti, za čime veliki broj građana oseća potrebu.

I predložena odredba koja govori o razlozima za uskraćivanje zaštite privatnosti, pogotovo kada je reč o privatnosti vršilaca državnih i političkih funkcija, u velikoj meri se poklapa sa stavovima građana.

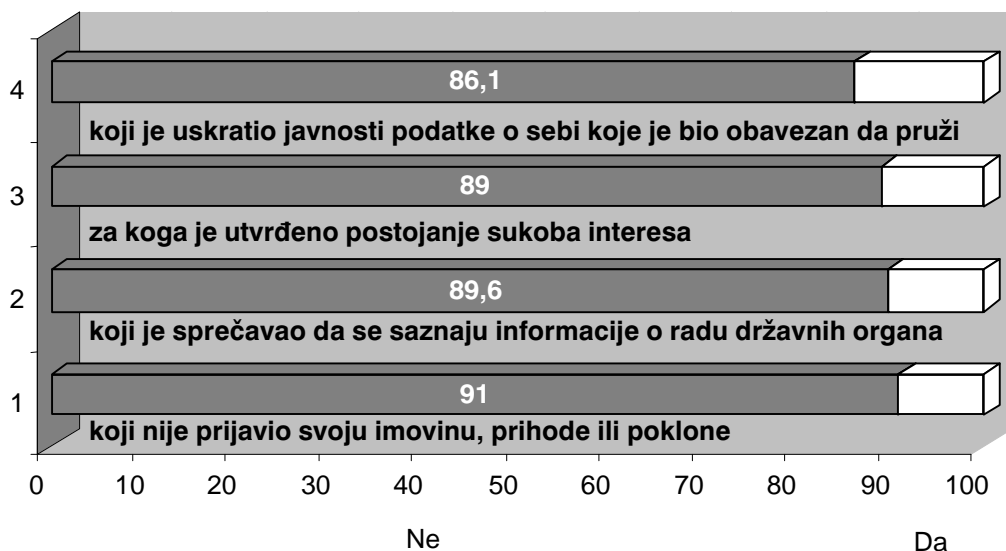
Usvajanje predloženog Zakona o slobodnom pristupu informacijama bi u znatnoj meri odgovorilo zahtevima i stavovima ispitanika. Neki problemi, na čije postojanje su građani ukazali, izlaze međutim van domašaja tog akta. Ovde pre svega treba istaći slabu informisanost i nezadovoljstvo građana u vezi sa propisima koji regulišu prikupljanje i obradu podataka o ličnosti, njihovo nezadovoljstvo načinom na koji se ostvaruje pristup donetim zakonima i drugim propisima, kao i želju da proces proglašavanja tajnosti informacija bude posebno kontrolisan

## Šta su građani spremni da učine?

Da je sukob javnog i privatnog interesa državnih funkcionera na republičkom ili opštinskom nivou veliki problem, smatra dve trećine anketiranih građana Srbije. Kada je reč o slobodnom pristupu informacijama, polovini anketiranih je problem to što nemaju sve informacije o radu državnih organa.

Kako je jedan od najefikasnijih načina za kontrolu rada državnih funkcionera njihova neposredna ili posredna politička odgovornost zanimalo nas je koliko bi kršenje standarda iz posmatranih oblasti moglo da utiče na opredeljivanje građana na izborima.

**Na pitanje "Da li biste glasali za političara?" ispitanici su odgovorili na sledeći način:**



<sup>6</sup> Ukoliko nije reč o tajnama "zbog čijeg bi odavanja mogle da nastupe teške posledice po zakonom zaštićeni interes koji preteže nad interesom za pristup informaciji".



Iz ovih podataka mogli bismo da izvučemo ohrabrujući zaključak da bi kroz političku odgovornost nosilaca vlasti mogli da se stvore uslovi za odgovorniji rad onih koji treba da obezbede ostvarivanje javnog interesa. Međutim, kako se na izborima građani opredeljuju na osnovu mnogih faktora, od kojih je prethodno ponašanje političara samo jedan, čini se da realniju sliku o spremnosti građana da učestvuju u borbi za odgovorniju vlast i ostvarenje njihovih prava dobijamo iz sledeće tabele:

Na koji način bi ste se uključili u:	borbu za sprečavanje sukoba javnog i privatnog interesa kod državnih funkcionera %	borbu za slobodan pristup informacijama %
Upoznao bih se sa problemom	26,0	25,9
Dao bih lični primer svojim ponašanjem	11,4	9,9
Uključio bih se u rad nevladine organizacije koja se time bavi	6,0	7,6
Učestvovao bih u kampanji	12,5	16,3
Prijavio bih svako kršenje zakona	19,1	15,1
Podneo bih krivičnu prijavu	6,9	6,5
Ne znam	18,0	18,7

## Rezime

Rezultati ovog istraživanja mogu u izvesnoj meri da predstavljaju pokazatelj stanja, ali i da ponude preporuke za dalje ponašanje, kako građanima i medijima, tako i državnim institucijama i političarima.

Stavovi građana o sukobu interesa, primanju mita i poklona, jasno ukazuju na činjenicu da i ovi elementi utiču na stavove o političarima. Sa druge strane vidljivo je nezadovoljstvo trenutno važećim propisima i stanjem u društvu. Građani su veoma strogi pri predlaganju preventivnih i restriktivnih mera prema političarima, što je posledica nepoverenja u nosioce javnih funkcija koje se decenijama taložilo.

Transparentnost rada državnih organa mora postati pravilo. Monopol na informacije stvara moć, koja teži da se samoreprodukuje. Odsustvo informacija sprečava nas da procenjujemo i valorizujemo rad onih koje smo izabrali, njihovo odgovorno ponašanje bez toga ostaće stvar njihovog karaktera.

Istraživanje nam govori da **je neophodno bolje upoznavanje građana sa njihovim pravima**. Javnost rada državnih organa i nosilaca vlasti ne može se postići prostim donošenjem Zakona o slobodnom pristupu informacijama i Zakona o sprečavanju javnih i privatnih interesa, već sa sadržajem tih zakona mora biti upoznato što više građana. To znači da građane treba informisati, ne samo o njihovim novim pravima i novim obavezama državnih organa, već i o praktičnim posledicama do kojih će usvajanje novih propisa dovesti u našem društvu. Ovde se pre svega misli na: **povećanje rizičnosti korupcije, povećanje odgovornosti nosilaca vlasti, pretvaranje javnih službi u istinske servise građana i povećano interesovanje građana za javna pitanja**. Građani moraju biti upućeni u sopstvena prava, ali i spremni na aktivitet, odnosno angažovanost da ta prava saznaju i ostvare.

Rezultati istraživanja mogu da pomognu političarima da na vreme koriguju svoje ponašanje, ali i celom društvu, kako bi se pronašli mehanizmi da građani i državne institucije budu više upućeni jedni na druge.

CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

342.722(497.11)  
342.727(497.11)  
342.745(497.11)  
316.334.3(497.11)  
32.019.5(497.11)"2003"  
316.658:351/354(497.11)"2003"

НЕНАДИЋ, Немања

Sukob javnih i privatnih interesa i slobodan pristup informacijama : analize propisa i istraživanje javnog mnjenja - Srbija 2003. / [autor Nemanja Nenadić ; rukovodilac projekta Vladimir Goati]. - Beograd : Transparentnost Srbija, 2003 (Beograd : Libra). - 73 str. : graf. prikazi ; 24 cm

Podatak o autoru preuzet iz kolofona. - Tiraž 300. - Napomene uz tekst.

ISBN 86-84711-00-9

1. Гл. ств. насл.

а) Сукоб интереса - Србија б) Право на информисање - Србија  
с) Политичко понашање - Србија - 2003 д) Јавно мњење - Политички  
живот - Србија - 2003

COBISS.SR-ID 108640780